

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PROGRAMA DE MAESTRÍA Y DOCTORADO EN FILOSOFÍA

FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES FILOSÓFICAS

“MODELOS POLÍTICOS DE INTEGRACIÓN SOCIAL. UNA REVISIÓN CRÍTICA”

TESIS QUE PRESENTA PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN FILOSOFÍA
POLÍTICA

LIC. GERARDO COVARRUBIAS VALDERRAMA

ASESOR

DR. GUSTAVO JAVIER FONDEVILA



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Para mi maestro Gustavo Fondevila por compartir sus conocimientos y afectos conmigo, pero sobre todo sus sarcasmos, gracias profesor respondo a tus atenciones con este logro mutuo.

Para mi amigo Jaques F. Passy, por que no habría llegado sin tu ayuda hace quince años.

Para ti Eduardo como constancia de que no hay nada que no se pueda lograr con perseverancia y disciplina.

Gracias mamá una vez más lo logramos.

Gracias Teresa por tu cariño y compañía que tus metas profesionales se encuentren cada vez más cerca

Gracias Miguel por tu apoyo en las traducciones y buena suerte en Londres.

Para Adriana por creer en lo que soy y en lo que hago, con amor.

INDICE

I.	Introducción	3
II.	Primera parte. Capítulo I. Ciudadanía.....	7
III.	Capítulo II. La ciudadanía en el liberalismo, comunitarismo y racionalidad deliberativa.....	11
IV.	Capítulo III. La sociedad civil en el liberalismo, comunitarismo y racionalidad deliberativa	18
V.	Capítulo IV. Solidaridad: Reconocimiento e integración social en el liberalismo, comunitarismo y racionalidad deliberativa.....	24
VI.	Segunda parte. Capítulo I. Diagnóstico: Mercantilización y fragmentación en la sociedad civil	30
VII.	Capítulo II. Críticas a la solidaridad como fundamento de las relaciones sociales.....	57
VIII.	Capítulo III. Soberanía y Moralidad del Estado de Derecho.....	80
IX.	Conclusiones.....	108
X.	Bibliografía.....	116

“...la historia de los derechos de ciudadanía es una historia de
libertad y no de compasión”

Michael Ignatieff

Introducción

Algunos indicadores políticos y económicos de América Latina durante los últimos 20 años sugirieron una mejora antes del 2008. Las dictaduras del cono Sur, los conflictos armados en Centroamérica, el nulo crecimiento económico y la hiperinflación que eran una amenaza constante a las economías y sociedades latinoamericanas y ahora parecen solo una amenaza. Evidentemente no toda la región ha conseguido cierta estabilidad económica y política, pero los datos en general apuntan a consolidar procesos democráticos y estabilizadores en la región.¹ Lamentablemente la mejora no ha impactado en los sectores sociales más desfavorecidos y por el contrario la percepción de incertidumbre, inseguridad y de aumento de las asimetrías crece en amplios grupos de las concentraciones urbanas de nuestras sociedades. La reducción de la pobreza es el reto más importante para los gobiernos de la región², no solo por una cuestión de justicia social sino porque estos altos índices de desigualdad generan una insatisfacción sobre el sistema democrático y sus valores que impactan negativamente en el tejido social.

Las nuevas condiciones tecnológicas, económicas y medioambientales repercuten en lo conformación de lo social de forma insospechada. Fenómenos como la mundialización de los mercados, así como la internacionalización de la esfera cultural y política coinciden con un nuevo auge de nacionalismos y de fundamentalismos religiosos a nivel mundial como manera de contener la fragmentación social y el proceso de uniformización derivado de la lógica tecnológica dominante. La emergencia en las sociedades contemporáneas de un radical pluralismo cosmovisional y axiológico³, constituye el rasgo característico más importante de la condición moderna no solo en

¹ CEPAL

² Más de 200 millones viven debajo del umbral de pobreza. Un tercio de la población

³ *The Fact of pluralism*, como le denomina John Rawls. Para Weber, La modernidad se caracteriza no solo por el abierto y radical conflicto entre las diversas esferas culturales de valor, sino por la ausencia de una instancia capaz de dirimir tal tipo de litigios, dando lugar a un *Politeísmo de los valores*. Vid. Weber, Max; *El político y el científico*, Madrid Alianza, 1988.

Latinoamérica sino en todo el Occidente. Cohesionar este pluralismo para promover la lucha contra la pobreza y la exclusión social así como generar la participación de todos en las decisiones para el bien común tendría que ser un objetivo a corto plazo que contrarresté las asimetrías económicas, sociales y de capacidades individuales de los habitantes de América Latina. En este sentido, el debate respecto de la ciudadanía ha servido para replantear problemas relativos a la participación democrática, conformación de los estratos sociales, constitución de un orden público legítimo, derechos y obligaciones, discriminación de minorías étnicas y culturales, entre otros.⁴

El debate sobre la ciudadanía se ha modificado de acuerdo a los cambios de interés de la Filosofía política en los últimos años, del pasaje en las prioridades del pensamiento político en la búsqueda de una noción normativa de justicia distributiva (Rawls), a la problemática del reconocimiento (Honeth, Habermas) se afectó el tratamiento de la categoría de ciudadanía. Por los motivos anteriores es muy complicado sistematizar las discusiones teóricas que se han dado alrededor de ésta categoría. Por cuestiones expositivas ordenamos en términos generales en tres grandes posiciones teóricas esta discusión: liberal, comunitaria y deliberativa. Cada una de estas posiciones ha ofrecido una definición distinta de ciudadanía y del rol que cada una debe tener en una sociedad moderna. Por supuesto que cada definición sugiere un Modelo de Estado, y en última instancia de democracia.

⁴ La Unión Europea ha elaborado un diagnóstico en específico de la situación en México. El contexto socioeconómico mexicano está caracterizado por una extensa pobreza y marcadas diferencias sociales y regionales, las cuales implican un desafío para la cohesión del país. Los avances en la reducción de la pobreza en los últimos cinco años han sido limitados, y el tamaño de los grupos de interés involucrados ha obstaculizado la toma de decisiones y la aplicación de reformas. Por otro lado, México tiene una de las distribuciones del ingreso con mayor desigualdad en el mundo, con un coeficiente GINI relativamente alto, y significativas diferencias en los estándares de vida. Tanto entre el relativamente rico e industrializado Norte y el pobre Sur, como entre la población rural y urbana. Estas diferencias se presentan específicamente respecto al acceso a los servicios públicos básicos, incluyendo salud, seguridad social y educación, así como el empleo y la justicia. En este contexto, sobre todo las poblaciones indígenas, niños y mujeres, han sido víctimas de la exclusión social.

El incremento de la cohesión social y la reducción de las desigualdades, están estrechamente ligados al fomento de los derechos humanos, incluyendo los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), al Estado de Derecho y al fortalecimiento de las instituciones públicas involucradas. En este sentido, la cohesión social y el apoyo a los diálogos sobre políticas en el tema, representan el primer y más importante sector del Programa Nacional Indicativo de la Unión Europea 2007 a 2013 (PNI) para México (40% del monto total), dirigido a la reducción de la pobreza, la desigualdad y la marginación. El PNI identifica la cohesión social como el principal reto del país en el futuro próximo y subraya la intención de la UE de asistir a México en sus esfuerzos, mediante el apoyo en las reformas internas, a través de diálogos políticos y programas concretos de cooperación. Fuente: World Economic Outlook, Fondo Monetario Internacional.

En los últimos años estas corrientes teóricas han monopolizado en gran medida la discusión respecto del modelo ideal de democracia y cada una de ellas ha presentado un modelo de ciudadano distinto. Sin embargo, a pesar de grandes diferencias existe un cierto consenso en acentuar el papel que la sociedad civil determina como el ámbito donde se genera la responsabilidad ciudadana, así como la opinión y voluntad comunes. De este modo, la sociedad civil se presenta como el espacio donde se genera la civilidad, es decir, el interés por los problemas comunes. La solidaridad resulta ser en este marco, el fundamento moral adecuado a la virtud cívica entendida como pertenencia y participación en una comunidad. El acento puesto en la *sociedad civil*, y en la solidaridad son acompañados por un abandono del lugar y funciones del Estado Social.

En resumen, las corrientes teóricas presentadas insinúan desde distintos puntos de vista una comprensión de la sociedad civil como un espacio alternativo al Estado, y como el único lugar posible para generar nuevas formas de ciudadanía, y por tanto, de integración social. La sociedad civil es propuesta como el fundamento político de la ciudadanía. En éste espacio la solidaridad se presenta como una virtud moral que refiere la conexión ética que los ciudadanos se dan entre sí. Por otra parte, es la única virtud que se ocupa del desarrollo y progreso del reconocimiento en la sociedad civil y por tanto, de la generación y expansión de la ciudadanía. En consecuencia, la sociedad civil parece el lugar donde es posible revertir el fenómeno de declinación de la participación política y del desinterés por los asuntos públicos, causados por la falta de integración social y la pérdida del sentido de pertenencia. La solidaridad que surge en la sociedad civil aparece como la única fuerza social capaz de enfrentar los problemas derivados de la anomia en las sociedades contemporáneas. Una solidaridad que nace de forma espontánea y no organizada como en los mecanismos institucionales del Estado, que fallan en la solución de múltiples problemas.

El presente trabajo supone que la sociedad civil no es un espacio independiente del Estado sino subsidiario y que dicho Estado sigue siendo el fundamento político esencial de la ciudadanía. Nuestra hipótesis sostiene que la ciudadanía depende el right to justice⁵ y del Estado de Derecho y no de la solidaridad, dado que es una institución que

⁵ El derecho a tener justicia.

no se basa en el altruismo y el voluntarismo sino en el derecho a tener justicia. Otra hipótesis es que la anomia social no es producto de la falta de integración social o por una caída de la solidaridad sino por el retroceso del Estado de Derecho que no logra hacer cumplir eficazmente las disposiciones legales en nuestros Estados.

La investigación inicia con una exhaustiva discusión del status questionis en la materia, que expone y crítica las tres principales teorías de la ciudadanía contemporáneas. Posteriormente se realiza un análisis crítico detallado del concepto de sociedad civil como espacio público de producción de civilidad, entendida ésta última como fundamento de la ciudadanía. Por último, se presenta una alternativa teórica al modelo vigente centrado en la sociedad civil y la solidaridad. Alternativa que toma como base al Estado social como base política y al *derecho a tener justicia* como base moral de la ciudadanía. De este modo el trabajo se divide en dos partes; la primera, dedicada al análisis crítico de las nociones de ciudadanía, sociedad civil, y solidaridad. En la segunda se elabora un diagnóstico social en la que se critica a la solidaridad como fundamento de las relaciones sociales y por último se realiza una reivindicación del Estado de Derecho (Rule of law) como fundamento político de la ciudadanía contemporánea.

Los resultados prevén un aporte significativo al trazado de una teoría de la ciudadanía fundada en el discurso práctico de la justicia según el estado actual de la discusión sobre democracia, sistemas políticos y Estado. En segundo lugar se pretende constituir a partir de la noción de justicia un horizonte ético abstracto que pueda permanecer abierto a las distintas concepciones de vida sin perder la fuerza de formación de identidad colectiva.

“Pero la tendencia moderna hacia la igualdad social, es creo, la última fase de la evolución de la ciudadanía que ha estado en marcha continuamente desde hace unos doscientos cincuenta años”

T.H. Marshall

I. Ciudadanía

El concepto de ciudadanía es el tipo de categorías generales por medio de las cuales se discute y analiza problemas de diversa índole. Para las ciencias sociales es una noción importante, aunque preferentemente se ocupan de ella la teoría política, la sociología y el derecho. El entramado de éste concepto incorpora temas como la participación social en política, la legitimidad de un orden público, el análisis de los derechos, el Estado; pero en última instancia, sugerimos que uno de los más relevantes es la relación entre *derechos y deberes*.⁶

Existe una distinción de tres cuestiones principales en el estudio de la ciudadanía, según, la teoría social contemporánea: La primera se encuentra relacionada con su contenido y se pregunta, ¿Qué es la ciudadanía? La segunda está referida a sus conexiones, ¿Cómo se relaciona con otras instituciones sociales como el Estado? La tercera tiene que ver con su origen ¿Qué proceso histórico o causal generó y desarrolló la ciudadanía como una institución? Sugerimos una cuarta que haga mención a sus funciones para tener un panorama completo ¿Para qué sirve la ciudadanía?

La definición lineal y simplista la describe como una colección de derechos y obligaciones que constituye a los individuos en miembros de una comunidad socio-política. Una perspectiva más elaborada distingue distintos tipos de ciudadanía con diferentes funciones según el contexto social donde se analice. Por ejemplo, la ciudadanía como una forma de protección legal contra las desigualdades económicas generadas por el funcionamiento de los mercados (compromiso histórico de la izquierda mexicana sin lograr).

⁶ *Responsibilities and entitlements*. Vid. Turner, Byran y Hamilton, Meter. *Citizenship*. London, Routledge, 1994, General commentary.

Desde una visión histórica,⁷ la ciudadanía es un producto político de la modernidad. Convencionalmente, se la entiende como la consecuencia socio-política de la Revolución Francesa e Industrial, así como resultado, del fin de la sociedad esclavista y feudal. La ciudadanía como institución surge con la sociedad capitalista industrial moderna. En términos sociológicos es a la vez un mecanismo de constitución de la modernidad y un resultado del proceso de modernización, que presupone secularización, industrialización, urbanización y modernización de la cultura. Todos estos elementos transformaron la sociedad tradicional y la condenaron a su desaparición. Las condiciones para la aparición de la ciudadanía fueron históricamente el colapso de los estados feudales, el nacimiento de ciudades autónomas, la expansión de una economía basada en la moneda, la racionalización del sistema legal y el desarrollo de ciertas normas y valores de carácter universal.⁸ La evolución de la ciudadanía supone tres momentos históricos: el nacimiento,⁹ con las ciudades que se establecen en la ciudad feudal, posteriormente la primera gran expansión en los siglos XVIII y XIX con la aparición del Estado Nación, y nuevamente otra extensión de su significado con el *Estado de bienestar* en el siglo XX.

En el siglo XX la ciudadanía fue ampliamente discutida y podemos distinguir tres momentos relevantes de esta discusión. El primero destaca la llegada de las guerras mundiales y el consecuente desplazamiento de millones de personas de sus lugares de origen y que no tuvieron oportunidad de ser asimiladas en ninguna parte. Las personas desplazadas en un sistema de Estados basados en el principio de las nacionalidades, vieron perder su nacionalidad, su ciudadanía y por tanto, sus derechos.¹⁰ La privación de la nacionalidad por motivos políticos se transformó en un castigo habitual contra

⁷ De igual manera, por los orígenes es posible establecer distintas tradiciones de análisis del problema de la ciudadanía. La tradición inglesa relaciona *citizenship* con *welfare state* en el marco de las clases sociales. La tradición norteamericana, interesada por la etnicidad y los distintos problemas de los distintos grupos étnicos en la integración nacional. Por último, la tradición continental europea que se dedica al análisis de la relación entre el ciudadano y el Estado, la esfera pública y privada y recientemente al problema de la asimilación de inmigrantes. Quizás la tradición latinoamericana emerge con las problemáticas de justicia social, marginación y emancipación política.

⁸ Cfr. Kocka, J. "Otto Hintze and Max Weber: Attempts at a comparison" en Mommsen, W. J. and Osterhammel, J. (Eds); *Max Weber and his contemporaries*. London, Allen and Unwin, 1987. pp.284-296.

⁹ Por supuesto esta división es muy convencional y debe ser discutida. Dos observaciones al respecto son: Deja de a un lado la noción de ciudadanía democrática que apareció en la *Polis* griega por vez primera. Por otro lado sugiere que la ciudadanía como categoría universal sólo pudo emerger en Occidente.

¹⁰ Hanna Arendt, señala que éste es uno de los orígenes del totalitarismo, la transformación de un enorme número de personas en parias, indeseables, superfluas e incómodas. Cfr. Arendt, H. *The origins of totalitarianism*. New York, Harvest Book, 1973, p. 267.

individuos y grupos de éstos como medida de presión y represión, evidentemente no se puede comparar a la pérdida de nacionalidad cuando por traición o deserción, o por otros motivos fuese acreditado judicialmente. En éste caso en particular de desnacionalización no encaja en las instituciones tradicionales de asilo, naturalización o repatriación. La realidad histórica de los denominados *desplazados* cuestiona la posibilidad de afirmación de los derechos humanos con independencia del *status civitatis*. Consecuente con el ejemplo anterior, se muestra con claridad que la positivación de los derechos humanos resulta inútil frente al apareamiento de masas de personas privadas de la ciudadanía, despojados del principio de legalidad.

El segundo momento donde el debate sobre la ciudadanía adquiere de nueva cuenta gran relevancia acontece con la creación del *Estado de bienestar*. La polémica sobre los derechos sociales suscitó una atención a las novedosas modalidades de ciudadanía y Estado, que acompañaban al *Estado de bienestar*, y ante todo la capacidad de la ciudadanía como institución para solventar las contradicciones entre el capitalismo y el sistema democrático.¹¹ La ciudadanía es desglosada en el marco de un Estado que se ve orillado a intervenir en el funcionamiento del mercado para satisfacer la demanda creciente derechos como recursos para obtener legitimidad y los resultados negativos que esas intervenciones tienen en el sistema económico.¹²

Esta discusión continuó más tarde con el surgimiento de la Nueva Derecha (New Right)¹³ y la eliminación paulatina del sistema de bienestar. La recesión económica mundial a fines de los setenta y principios de los ochenta, el auge de políticas monetaristas y la erosión histórica de la clase obrera organizada en las sociedades industrializadas determinó el abandono de la política de pleno empleo. Una consecuencia de éste proceso fue la pérdida del poder económico del Estado con las privatizaciones, para hacerse cargo de las demandas del *welfare*. La reorganización del sistema capitalista y la renuncia del Estado a proporcionar el bienestar, condujeron al

¹¹ Al respecto, la obra pionera de Thomas Marshall es un referente indispensable. En ésta obra Marshall da cuenta por vez primera del surgimiento de los derechos sociales. Marshall estudia la ciudadanía desde el punto de vista de las contradicciones entre Economía, Democracia y *Welfare State*. Vid. Marshall, T. *Citizenship and social class and other essays*. Cambridge, University Press, 1950.

¹² Daniel Bell sostiene que hay una tensión inevitable en la modernidad capitalista entre la emancipación en derechos y una economía de mercado cada vez más restrictiva. Dicha tensión pone en crisis permanente al Estado moderno. Cfr. Bell, D. *The cultural contradictions of capitalism*. London, Heinemann, 1976.

¹³ Margaret Thatcher, en el Reino Unido y Ronald Reagan, en Estados Unidos de América.

concepto de ciudadanía a un debate donde se cuestionaba el papel del Estado en un contexto de mercado abierto y mundializado, en sus límites a ejercer en la soberanía estatal y en el rol del ciudadano ante estos cambios políticos y sociales.

Por último, el tercer momento de este cuestionamiento sobre la ciudadanía, está vinculado con las discusiones actuales por lo menos, en ciertos ámbitos académicos, respecto al problema de las nacionalidades.¹⁴ Esta discusión parece tener tres supuestos: El primero refiere al futuro del Estado- Nación en el marco de la globalización de mercados, la reunificación, separación o surgimiento de Estados, con los respectivos conflictos de nacionalidades y su estallido armado (Ex-Yugoslavia). El segundo supuesto tiene que ver con el crecimiento conjunto de los países miembros de la Unión Europea, es decir, su progresiva integración a partir de la introducción de un mercado común hace quince años. Éste elemento sirve para analizar algunos aspectos en la relación Estado- Nación, Democracia y una forma supranacional de gestión pública a partir de la integración económica. Para nosotros uno de los más urgentes y actuales es el problema de la inmigración de las regiones pauperizadas de África y América Latina. En las últimas décadas oleadas de inmigrantes han llegado a Europa o Norteamérica en busca de asilo, por guerras o la precariedad económica en sus países de origen. Lo anterior ha generado un rebrote de xenofobia y racismo, así como el reclamo de las comunidades de acogida por preservar la integridad de su modo de vida.¹⁵

El concepto de ciudadanía sirvió en cada caso para definir problemas concernientes a la participación democrática, constitución de un orden público legítimo, derechos y obligaciones, soberanía estatal, entre otros. Algunos autores creen al respecto, que dicha teoría debería ocuparse también de los problemas derivados de la globalización.¹⁶ Por lo anterior, podemos afirmar que el concepto de ciudadanía ha ocupado un prominente papel en las discusiones más relevantes en teoría política desde fines del siglo pasado.

¹⁴ Habermas sostiene ésta posición. Vid. Habermas, Jürgen. “*Citizenship and national identity: Some reflexions of the future of Europe*”, en *Praxis international*, 1992, Vol. 12, pp. 1-19

¹⁵ Habermas afirma que la inmigración exacerbó el conflicto entre los principios universales de la democracia constitucional y los reclamos particulares de ciertas comunidades.

¹⁶ Robertson afirma que la teoría de la ciudadanía debe tener como eje de desarrollo los problemas derivados de la globalización. La cultura de los medios de masas, los sistemas militares de defensa global, las corporaciones que acumulan más poder que algunos estados poniendo en entredicho su soberanía. Vid. Robertson, R. *Globalization, social theory and global culture*. London, Sage, 1992. En Latinoamérica contamos con García Canclini que abordado varios tópicos precedentes mencionados. Vid. García Canclini, Néstor. *Consumidores y ciudadanos*. Grijalbo, 1995.

II. La ciudadanía en el liberalismo, comunitarismo y racionalidad deliberativa.

La reflexión iusfilosófica mostró en el siglo anterior un interés teórico por encontrar una noción normativa de justicia que sirviera para demandar la eliminación de aquellas desigualdades que no estuvieran justificadas por buenas razones. Posterior a la publicación en 1971 de *A theory of justice*¹⁷ de John Rawls, la década de los setenta se caracterizó por el empeño en elaborar una noción de justicia distributiva que pudiera ser compartida por todos los miembros de la sociedad liberal democrática.¹⁸ El método filosófico consistió en tratar de establecer una noción de justicia aceptada en la cultura política de una comunidad que la trasladará a las instituciones sociales de dicho grupo humano. Esta concepción moral de la justicia distingue entre los “mínimos de justicia” a los que la sociedad no está dispuesta a renunciar y los diferentes “máximos de felicidad” a los que cada sector social aspira.¹⁹

La tradición del liberalismo político tuvo su contrapartida en la década siguiente con el surgimiento del comunitarismo²⁰ que ofrecía una concepción completa de lo bueno, proponiendo la recuperación de las ideas de bien y virtud en el contexto de las comunidades. Según la corriente comunitarista, la ética de la justicia debe complementarse con una ética de la lealtad a la identidad comunitaria.²¹

A partir de la publicación de *Facticidad y validez*²² de Jürgen Habermas, se consolida una tercera posición frente a las dos anteriores y es la de la racionalidad deliberativa. Esta critica a la primera posición por hacer derivar los fines colectivos de un compromiso entre particulares contrapuestos, y a la segunda, por ofrecer como alternativa al contrato una autogestión de la sociedad mediante ciudadanos unidos comunicativamente. La política deliberativa considera que el liberalismo pretende que el proceso democrático sea el emergente de un equilibrio entre intereses privados, mientras que en el comunitarismo, el proceso democrático depende de las virtudes de los ciudadanos orientados hacia el bien común. Frente a esto, Habermas propone

¹⁷ Vid. Rawls, John. *Theory of Justice*. Cambridge, Harvard University Press, 1971.

¹⁸ Los trabajos de Nozick, Walzer o MacIntyre son un ejemplo de esta búsqueda.

¹⁹ Vid. Cortina, Adela. *Ética mínima*. Madrid. Técnos, 1986.

²⁰ Walzer sostiene que el comunitarismo no puede postularse como una alternativa real al liberalismo sino solamente como una crítica a sus insuficiencias. Cfr. Walzer, Michael. “*La crítica comunitarista del liberalismo*” en *La política*, Núm. 1, 1996, pp. 47-64.

²¹ Vid. Taylor, Charles. *Ética de la autenticidad*. Barcelona, Paidós, 1994.

²² Vid. Habermas, Jürgen; *Facticidad y validez*; Madrid, Trotta, 1998.

convertir el concepto procedimental de política deliberativa en el núcleo normativo de una teoría de la democracia. La razón práctica queda situada en las reglas del discurso y formas de argumentación que se basan en la validez de la acción orientada al entendimiento. Esta teoría del discurso va a ser rechazada por la Teoría de sistemas. Niklas Luhmann²³ afirma que en las sociedades modernas, el sistema político ya no puede concebirse como central. El desarrollo de la complejidad y diferenciación social lo ha relegado a un nivel de subsistema. La sociedad debería ser concebida como una red de subsistemas autónomos, autoreferenciables sin ningún tipo de instancia central.

Cada una de estas posturas teóricas ofrece una definición diferente de ciudadanía y del rol que debe tener en una sociedad moderna. Con cada definición surge un modelo distinto de Estado y en última instancia de Democracia.

El liberalismo considera que la ciudadanía es un *status* que viene definido por los derechos subjetivos que cada ciudadano tiene frente a otros ciudadanos y frente al Estado. Éstos derechos civiles otorgan protección al ciudadano frente al Estado, mientras persigue sus fines particulares dentro de los límites trazados por la legislación. Éstos derechos delimitan para cada persona jurídica un ámbito de acción libre de coacciones externas. Junto a las libertades negativas se encuentran los derechos políticos mediante los cuales los ciudadanos pueden hacer valer sus intereses que sumados a otros pueden conformar una voluntad política capaz de influir en la administración pública.

La concepción comunitarista de la ciudadanía entiende a estos derechos políticos como un mecanismo de participación en la cosa pública. La ciudadanía no se define a partir del conjunto de libertades positivas que permiten a los ciudadanos intervenir en una práctica política común. En este caso, la función primordial del Estado no es la de proteger derechos negativos sino de garantizar un proceso inclusivo de formación de opinión y voluntad política que opere como medio de acuerdo entre los ciudadanos para conseguir los fines que se propongan la sociedad equilibrando el interés común de todos.

²³ Vid. Luhmann, Niklas. *Política en el Estado de bienestar*. Madrid, Alianza 1993.

Por otra parte, la política deliberativa se propone abarcar elementos de ambas posiciones. Coincide con la concepción comunitarista admitiendo el valor del proceso político de formación de opinión y voluntad común pero sin desatender la estructura propia a un Estado de Derecho, es decir, los mecanismos institucionales de formación de la voluntad popular en un sistema democrático procedimental.²⁴ El ciudadano que se presenta de esta concepción, parece contar con elementos de juicios intersubjetivo en los procesos de entendimiento realizados institucionalmente en los parlamentos o en la red de comunicación de los espacios públicos.

Aunado al complejo panorama descrito, se suma en la década de los noventa un cambio aparente en las prioridades del pensamiento político. Por un lado la noción normativa de justicia deja de ser pensada a través de la tradicional “eliminación de la desigualdad” para reemplazarla por la “eliminación de la humillación y desprecio”.²⁵ Conceptos como “igualdad en la distribución” o “igualdad de bienes” son desplazados por “dignidad” y “respeto”.²⁶

La demanda de reconocimiento público de la propia particularidad de un determinado segmento social es una constante en diversos conflictos políticos de las últimas décadas²⁷. Esta cuestión que hace referencia a la identidad o pertenencia de un grupo pone en entredicho la redistribución universalista e igualdad jurídica.²⁸

Las discusiones sobre multiculturalismo y reclamos de derechos culturales se fundamentan en ésta transición, pues el reconocimiento se basa ante todo en identidad. Estos temas son fuente constante para ampliar las formas de entender a la ciudadanía en tanto un sistema de prácticas de pertenencia. Es frecuente sostener la obligación de ampliar la ciudadanía a partir de la necesidad de incluir a través del reconocimiento de las diferencias étnicas, raciales y sexuales.

²⁴ Cfr. Habermas, Jürgen. “*Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa*” en Debates, Núm 39, Marzo de 1992, p. 49

²⁵ Vid. Fraser, Nancy; “*From distribution to recognition; Dilemmas of Justice in a ‘Post-socialist’ age*” en New Left Review, 212, 1995, pp. 68-93 Fraser asevera que se trata de una transición de la idea de distribución a la de reconocimiento.

²⁶ Vid. Honneth, Axel. “*A society with out humiliation*” in European Journal of Philosophy, 1997, 306-324.

²⁷ Por ejemplo en México el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). <http://enlacezapatista.ezln.org.mx>

²⁸ Cfr. Lukes, Steven y García, Soledad (Comp.) *Ciudadanía, justicia social, identidad y participación*. Madrid, Siglo XXI, 1999. p. 3

Al respecto se plantea que los derechos de reconocimiento que se proponen dentro de la llamada “política de la identidad” son en realidad distributivos. Lukes y García, argumentan que en el fondo todo reclamo de reconocimiento entraña la asignación de recursos o derechos, sin los cuales ese reconocimiento quedaría en la esfera de lo simbólico. Reconocimiento sin la contrapartida material no tendría sentido y sólo funcionaría para contener el conflicto político ante el reclamo.²⁹ Los reclamos de derechos basados en identidades colectivas tienen mayor efectividad que los reclamos de clase con el propósito de conseguir apoyo para sensibilizar, movilizar y su aceptación en lo social.³⁰ La exigencia de reconocimiento de identidades apelando al derecho de ciudadanía lleva consigo una demanda de justicia distributiva o de participación política, por ejemplo, los movimientos sociales que pretenden autonomía, los movimientos de mujeres, de minorías culturales que buscan el reconocimiento de sus identidades particulares tienen en vista la participación en el diseño de políticas públicas inclusivas.

Nancy Frazer considera que el propósito fundamental de la ciudadanía es garantizar la dignidad humana, por lo que los derechos de ciudadanía tendrían que superar la opresión y las limitaciones institucionales del desarrollo. Estas limitaciones pueden tener origen económico o cultural, aunque generalmente se dé una combinación de ambas, de modo similar que un estereotipo étnico puede reforzar una posición débil en el mercado de trabajo. Por tanto, es imposible considerar a los derechos sociales exclusivamente como derechos económicos dado que tienen consecuencias culturales y viceversa. Por esta razón Frazer considera indispensable discutir los temas distributivos juntos a los de reconocimiento. La separación de las dos esferas puede llevar a diseñar estrategias contradictorias y no complementarias de expansión de derechos de ciudadanía.

²⁹ Algunos autores señalan que la presencia de grupos tradicionalmente excluidos en determinados ámbitos políticos como reconocimiento simbólico de la inclusión política no se traduce en un compromiso real de otorgar poder a esos grupos para una influencia efectiva. En algunas ocasiones, la presencia de mujeres en los parlamentos nacionales o locales en Europa no significaron una mejora de la situación de las mujeres en el mercado de trabajo. Phillips señala que una de las debilidades de la política de la presencia es que es una estrategia conscientemente reformista que deja de lado la redistribución de recursos económicos y sociales para centrarse en los mecanismos de inclusión política. Vid. Phillips, Anne. *The politics of presence*. Oxford, Oxford Clarendon Press, 1995.

³⁰ Cfr. Lukes y García (comp.) *Ciudadanía, justicia social, identidad y participación*. p. 4

El problema de las novedosas formas de ciudadanía abarca varios temas. Uno de estos debates se ubica en el desarrollo de ciudadanía postnacionales. La ciudadanía tradicional está entendida a través de un contenido dado por el Estado, con un criterio de pertenencia ligado a una unidad cultural común con una determinada tradición histórica, sin embargo, la aparición de un determinado tipo de ciudadanía desvinculada a la nacionalidad y que ya no surge contenida por un Estado es ya una realidad en Europa.³¹

También se discute el surgimiento de ciudadanía multiculturales, que señalan el reconocimiento de la existencia de minorías culturales no asimilables a la cultura mayoritaria que demanda cierta protección a través de derechos colectivos. En este sentido, las comunidades étnicas y nacionales ponen en entredicho el concepto tradicional de ciudadanía cuestionando los derechos individuales de corte liberal. Una minoría cultural que demanda derechos colectivos se opone a la sociedad liberal que otorga derechos a los individuos sin tomar en cuenta las distinciones culturales. A su vez, estos derechos de grupo que se proponen evitar la discriminación indirecta por origen étnico o cultural en el momento de la participación plantean innumerables dificultades. Entre estos se encuentran la forma de identificar a los grupos desfavorecidos, los procesos decisivos de esos derechos y los vínculos que pueden tener los individuos dentro del grupo. La categoría de ciudadanía sirve para discutir también problemas de justicia social y económica, distribución y reconocimiento, identidad y democracia, exclusión e inclusión, participación, entre otros.

El concepto de ciudadanía hace referencia a una serie de categorías que están en conexión directa con la idea de justicia y democracia. Pero uno de sus componentes fundamentales es la identidad. Es claramente visible la necesidad de las sociedades post industriales de generar un tipo de identidad entre sus miembros, en la que todos puedan sentirse reconocidos y que genere un sentimiento de pertenencia a esa sociedad.³² Precisamente, en éste punto, la sociología moderna nos ha advertido sobre la disociación entre el desarrollo de la racionalidad y complejidad sociales, y la esfera de

³¹ La ciudadanía de la Comunidad Económica Europea.

³² Esta tesis es sostenida por Daniel Bell desde los años setenta. Bell alertaba sobre el excesivo individualismo hedonista imperante que lleva a los individuos a no sentir ningún afecto por la comunidad en que habitan y a no renunciar a los intereses egoístas en beneficio de la cosa pública, lo que ponía en peligro dos de los grandes logros de la modernidad: la democracia liberal y el capitalismo. Cfr. Bell, Daniel. *The cultural contradictions of capitalism*, op.cit.

la razón pública.³³ El incremento de la primera se extiende exclusivamente en una dirección técnico instrumental. El desarrollo expansivo de la funcionalidad eficiente de los sistemas burocráticos se acompaña de una profunda declinación de participación política de los ciudadanos y de una crisis de legitimidad de las instituciones públicas. Éste proceso de aumento de la complejidad sistémica³⁴ implica la autonomía de ciertos sectores sociales que responden a sus propios imperativos de control reduciendo al resto de la sociedad al estatuto de entorno³⁵ Entonces la economía se funda exclusivamente en la maximización de ganancias y la burocracia en la acumulación y preservación de posiciones de dominio. Este avance de la racionalidad técnica instrumental es ajena a la reflexión ética- práctica.³⁶

El anterior problema ya había sido detectado por las corrientes descritas lo que llevó a cada una de ellas (liberal, comunitarista y deliberativa) a poner énfasis en el papel de los “cuerpos intermedios” de la sociedad como un espacio de asociaciones no coercitivas conformadas por una trama de relaciones que no están mediadas por el Estado ni la Economía.³⁷ Este espacio se constituye a través de “...asociaciones, iglesias, partidos políticos, movimientos sociales, asociaciones de vecinos, escuelas de pensamiento, asociaciones que previenen o promueven éste o aquello...”³⁸ Se trata en todo caso de asociaciones basadas en acuerdos voluntarios entre agentes autónomos, en la que estos agentes debaten entre sí, y con el Estado, acerca de los asuntos de interés público y se comprometen en actividades públicas.³⁹ Según sus defensores en éste terreno de las

³³ Vid. Weber, Max. *Economía y sociedad*. FCE. México

³⁴ Esta idea ha sido desarrollado por Parsons. Vid. Parsons, Talcott, et. al. *Working Papers in the Theory of Action*. New York, 1953.

³⁵ Esta complejidad representa la creciente automatización e independencia funcional de los subsistemas autocontrolados de acción, por ejemplo, la economía y la burocracia estatal.

³⁶ Esta posición ha sido desarrollado por Jürgen Habermas. Vid. Habermas, Jürgen. *Teoría de la acción comunicativa*.

³⁷ Cfr. Walzer, Michael. La idea de la sociedad civil, en *Debates*, No. 39, 1992, pp. 30- 40.

³⁸ Cfr. Walzer, Michael. “The concept of civil society”, en Walzer, M. *Toward a global civil society*.

³⁹ Cfr. Pérez- Díaz, Víctor. *La primacía de la sociedad civil*. Madrid, Alianza, 1993. p. 77 El autor introduce el concepto de tradición social que es el conjunto de instituciones culturales, con determinadas reglas y expectativas, y prácticas culturales, generadoras de mitos, creencias e ideologías. Dichas tradiciones que abren el espacio para el surgimiento de una sociedad civil fuerte, sirven para influir en los diseños institucionales del Estado, para configurar políticas públicas, para educar a la clase política y al ejército y para crear símbolos políticos.

ideologías, los movimientos sociales y de opinión, es decir, de inter- subjetividad, es precisamente dónde se conforma la voluntad común. Y en el respeto a éste pluralismo de asociaciones se distingue un Estado democrático que respeta la libertad cívica.

III. Sociedad civil en liberalismo, comunitarismo y la racionalidad deliberativa.

El origen del concepto de sociedad civil se remonta posiblemente a los conceptos de *polis* y *civitas*, y durante mucho tiempo fue intercambiable con el de sociedad política. Recién a partir de los siglos XVII y XVIII comienza a tomar un sentido distinto. Esta idea aparece abordada en la ilustración escocesa, así como en los teóricos del contractualismo. Es discutida también en los trabajos de Locke y Rosseau, así como en los utilitaristas. En la Filosofía de la ilustración es analizada a partir de la distinción entre las esferas pública y privada. La noción de sociedad civil fue particularmente importante para Hegel, en cuya Fenomenología se encuentra como lugar de fragmentación y conflicto que demanda la superación en un Estado.

Actualmente, uno de los intereses de los pensadores liberales por la sociedad civil radica en la disputa neoconservadora contra el Estado de bienestar. Autores del liberalismo como Spencer o Nozick en la actualidad han defendido la idea de un Estado mínimo cuya función se restrinja a la protección de los derechos y al mantenimiento de la justicia. Frente a un Estado que se retira y abandona la promoción del *bienestar*, la sociedad civil ocupa su lugar con resultados disímiles estableciendo los lazos de contención social para aquellos que necesitan ayuda, débiles, enfermos, ancianos, discapacitados así como para todos aquellos desempleados, desfavorecidos o vulnerables. Las familias, amigos, redes sociales, asociaciones privadas toman en sus manos la responsabilidad de ayudar a los miembros de su entorno cuando éstos lo necesiten. En dicho sentido, Charles Murray ofrece una clara perspectiva de este asunto, al sostener que “...desechando por completo la asistencia social y la estructura de apoyo al ingreso para las personas en edad laboral, incluidos los programas de Ayuda para las Familias con Hijos Dependientes, ayuda médica a personas sin recursos económicos, cupones de comida, seguro de desempleo, y el resto. Dejaría a la persona en edad laboral sin recurso alguno excepto el mercado de trabajo, miembros de su familia, amigos, y servicios públicos o privados locales”⁴⁰ La Nueva Derecha postula al mercado como la única institución real capacitada para promover el *bienestar* y el

⁴⁰ “... scrapping the entire federal welfare and income-support structure for workings- aged persons, including AFDC, medicaid, food stamps, unemployment insurance, and the rest. It would leave the working-aged person with no resource whatsoever except the job market, family members, friends, and public or private locally funded services” Cfr. Murray, Charles. *Losing ground: America social policy, 1950-1980*. New York, Basics books, 1984. pp. 227-228. Este libro tuvo precisamente una enorme influencia en la administración gubernamental norteamericana en la gestión de Ronald Reagan.

Estado debe abstenerse de intervenir en su funcionamiento. Los individuos cuentan con la sociedad civil para proteger sus intereses y de los problemas del funcionamiento del mercado. El Estado interviene en la sociedad civil ignorando, desalentando o restringiendo el sistema de libertades. A estas críticas se añade que el Estado reduce la libertad de los contribuyentes, y de los beneficiarios, en la persecución de sus metas socio-políticas y que vulnera la autoconfianza de los individuos generando dependencia de la ayuda estatal. De ahí que la *Nueva Derecha*, “...parece estar dedicada a una política pública de independencia que forzaría a las personas a depender de su familia y amigos en lugar del Estado como la fuente primordial de apoyo”.⁴¹

Murray insiste en que se trata de “...reacciones naturales de familiares ayudando a familiares, amigos ayudando a amigos, y comunidades protegiendo a comunidades”.⁴² Ahora se entienden algunos de los motivos por los cuales, el liberalismo insiste en concordar a la *sociedad civil* un lugar de gran importancia frente al Estado.

Frente a esto la idea republicana apela a otra tradición teórica en defensa de la sociedad civil. Una línea de reflexión que enfatiza la importancia de los valores cívicos, en las virtudes ciudadanas como factores decisivos para comprender el funcionamiento de una sociedad. No descarta al Estado y tampoco cree que deba ser sólo un conjunto de reglas formalmente indiferentes a los intereses privados, aunque relativiza su importancia y cree que muchas de sus funciones pueden y deben ser reubicadas en la sociedad civil.⁴³

Muchos de los autores comunitaristas consideran que el Estado debe proteger a la sociedad civil, ya que esta puede generar desigualdades. Los límites del Estado en la sociedad son complejos. Nardin explica que dicha intervención debe estar comprendida siempre dentro del *Estado de Derecho*, “*El Estado puede, o debe, intervenir para fortalecer a la sociedad civil –para fortalecer tanto la libertad individual como la*

⁴¹ “seems to be dedicated to a policy of ‘self reliance’ which would, in effect, force people to rely upon family and friends rather than state as the basic source of support”. Cfr. Goodin, Robert. *Reasons for welfare*. Princeton, Princeton University Press, 1988, pág. 342

⁴² “...natural responses of relatives helping relatives, friends helping friends, and communities protecting communities” Cfr. Murray, Charles. “*Helping the poor: a few modest proposals*” en *Comentary*, No. 79, 5, 1985, pág. 32

⁴³ Cfr. Nardin, Terry. “Private and Public Roles in Civil Society” en Walzer, M. *Toward a global civil society*. Op. cit. p. 31

*solidaridad social- pero sólo dentro de los límites de la civilidad; esto es, dentro de los límites de la moralidad pública, del Estado de Derecho”.*⁴⁴

Por otra parte, autores como Walzer analizan a la sociedad civil desde las funciones que puede asumir en lugar del Estado. En innumerables ocasiones las desigualdades sociales se traducen en situaciones de privación, carencia, pérdida y también de dominación. Este proceso social puede ser interrumpido por la mediación de estructuras intermedias no estatales que protegen a los individuos de los efectos de la desigualdad. Familias, iglesias, asociaciones, vecinos, cooperativas, partidos políticos entre otros no permiten a los individuos caer en situaciones de desgracia poniendo límites al avance del mercado.

Esta concepción de la sociedad civil tiene sus orígenes en la *polis*, que el pensamiento moderno toma como referencia en la obra de Rosseau en la tradición europea y a Toqueville en la norteamericana, poniendo su atención en los valores cívicos fundamentales para el mantenimiento del sistema político. Desde hace algunas décadas ésta corriente puso en el debate el papel e importancia de la emergencia de la sociedad civil en sociedades de Europa central y del este, en particular, para la caída de los regímenes comunistas y la apertura de sus economías y sociedades a principios democráticos y a las fuerzas del mercado internacional.⁴⁵ Así como del surgimiento de conflictos étnicos, raciales, nacionales y religiosos (que llaman la atención sobre el problema político y social de las identidades); y en último lugar, la aparición de nuevos movimientos sociales, feministas y ambientalistas. Detkke sostiene que, “...*el concepto más importante que Occidente pudo ofrecer a las democracias emergentes fue el de la sociedad civil. Como un concepto contrario al totalitarismo y todas las formas de gobierno autoritario*”.⁴⁶ Según el comunitarismo, la sociedad civil es el espacio de asociación donde se genera la responsabilidad ciudadana y la formación de una voluntad y opiniones comunes. Es una escuela de civilidad, es decir, de la disposición de los

⁴⁴ “The state may, or must, intervene to strengthen civil society –to strenghten both individual liberty and associational solidarity- but only within the limits of civility; that is, within the limits of public morality, the rule of law” op. cit. p. 32

⁴⁵ Pérez-Díaz sostiene que entre los factores que llevaron a la caída del régimen franquista en España se encuentra la emergencia de la sociedad civil de una tradición liberal democrática que despejó el camino para la transición política. El rol de la sociedad civil española en la política determinó en gran medida el declive de la dictadura de Franco. Cfr. Pérez-Díaz, V. *La primacía de la sociedad civil*. Op. Cit. p. 19

⁴⁶ “...the most important concept the West could offer the emerging democracies was the concept of civil society. As a counter-concept to totalitarianism and all forms of authoritarian government” Cfr. Dettke, Dieter. “Foreword” en Walzer, M. *Toward a global civil society*. Op. cit. pp. IX-X

ciudadanos a comprometerse en la cosa pública. Compromiso que resulta vital para la cooperación en la construcción cotidiana de una comunidad política. Esto significa que la cohesión social indispensable para prosperar cualquier proyecto político, aún el de transformar el propio sistema político, se forma a partir del desarrollo de un sentido de pertenencia a una comunidad y de participación en esa comunidad. Esta cohesión social no puede ser forzada por el Derecho sino que debe ser la libre adhesión y espontánea participación de los miembros en los asuntos públicos.⁴⁷

Esto se logra a partir del ejercicio de la virtud moral de la civilidad. La sociedad civil que como instancia puramente civil puede tener un desarrollo administrativo independiente de la administración estatal, se muestra en la actualidad como la auténtica y quizás más importante fuente de civilidad con que cuentan las sociedades postindustriales. Es precisamente en los grupos espontáneos que se crean libremente en la sociedad civil donde los miembros de la comunidad política aprenden y tienen oportunidad de interesarse y comprometerse por las cuestiones referidas al bien común. Por otro lado en esas micro-sociedades de la sociedad civil –asociaciones voluntarias, vecinales, familias, etcétera- se da una forma de relación entre los individuos que no puede ser reproducida por el Estado o el Mercado. Además, el lenguaje característico de estas relaciones, es el lenguaje de la virtud, de la responsabilidad, del compromiso, del deber, de la memoria y la solidaridad por el contrario del lenguaje de los derechos, de las elecciones, de la libertad e individualismo. Dichas relaciones necesitan de ciertas condiciones para que puedan mantenerse. Galston advierte que “... la confianza, la estabilidad y la permanencia...” son el tipo especial de lazos que la sociedad civil requiere para desarrollarse.⁴⁸

Para la política deliberativa, la sociedad civil es el lugar donde se forma la voluntad política de tipo horizontal, orientada hacia el consenso o entendimiento logrado

⁴⁷ Cortina sostiene por este motivo, la importancia que cobró el concepto de ciudadanía en las últimas décadas, lo cual, no significa un abandono de los temas de justicia distributiva sino solamente una reelaboración de la misma, dado que, la búsqueda de una redistribución justa en una comunidad apuntaba en última instancia para esta autora en lograr la cohesión social tan necesaria para las sociedades postindustriales. Cfr. Cortina, A. *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*. Op. Cit. p. 26

⁴⁸ “...intimacy, continuity, and stability”. Cfr. Galston, William. “Progressive politics and communitarian culture” en Walzer, M. *Toward a global society*. Op. Cit. p. 109 Este autor cree que dichas condiciones se encuentran amenazadas por el crecimiento económico del mercado, la previsión social colectivizadora del estado de bienestar y la radicalidad cultural de la izquierda política.

argumentativamente. La sociedad civil, tiene una base social autónoma, independiente del Estado y de la economía, en la que se realiza la práctica de la autodeterminación ciudadana que protege a la comunicación política de ser atrapada en los mecanismos de administración pública o en los intereses privados de la economía.⁴⁹ Habermas asigna a las ideas de una esfera política pública y sociedad civil una función decisiva para el sistema democrático, dado que estas esferas pueden impedir que los sistemas funcionales (economía y poder administrativo) no se apropien de los mecanismos de dirección política de la comunidad y pueden continuar en manos de la voluntad social.⁵⁰

La sociedad civil es el lugar donde las percepciones y opiniones sociales se convierten en opiniones políticas en la esfera pública, y a partir de ella, influyen en la conformación de la voluntad política. El papel que la sociedad civil ocupa en parte de la teoría democrática de Habermas es evidente, puesto que las organizaciones, asociaciones, y movimientos sociales espontáneamente surgidos, son los encargados de proyectar sobre la esfera pública, la resonancia que los problemas sociales tienen en el ámbito de la vida privada.⁵¹ En momentos de crisis y de cambio social, los actos de desobediencia civil tienen un papel relevante como modalidad de expresión inconforme frente al orden establecido y como manifestación de la necesaria transformación del sistema de realización de derechos. Para re- humanizar el mundo moderno y evitar su proceso cosificador, limitando el circuito de dinero y poder económico, así como de la gestión burocrática, impidiendo que se apropien de los espacios públicos espontáneos y de la vida privada, es necesario re- introducir la participación ciudadana en la formación de la voluntad política. La sociedad civil es el espacio donde se puede revitalizar la cosa pública desencadenando la fuerza productiva de la comunicación para ampliar la participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones. El uso social de la racionalidad en las esferas públicas es la garantía para la concepción deliberativa de las instituciones democráticas.

⁴⁹ Cfr. Habermas, Jürgen. “*Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de un política deliberativa*”. Op. Cit. p. 42

⁵⁰ Una de las consecuencias de este proceso es el acentuado individualismo que predomina en las sociedades actuales que se explica como resultado de la autonomización de esferas y subsistemas de racionalidad en la sociedad moderna, lo que produce una desintegración de los valores tradicionales de la vida. (referencia en español)

⁵¹ Vid. Habermas, Jürgen; *Facticidad y validez*; Madrid, Trotta, 1998.

Esta concepción se rehúsa a la idea contemporánea de lo público entendido únicamente como lo estatal, al sostener que las sociedades modernas tienen tres dimensiones: lo privado, lo público y lo estatal. El espacio entre lo privado y lo estatal demanda un sujeto social portador de una opinión pública que pueda asumir funciones críticas. Ese espacio sirve para generalizar el debate y socializar el discurso político. La publicidad funciona normativamente como control y criterio de aceptación de las normas sociales. Esto no significa que la esfera y la opinión pública se identifiquen con la sociedad civil, sino que, ésta última es la base social de la primera y de todo espacio público autónomo⁵², un lugar donde se despliega el pluralismo asociativo de los individuos. En éste marco, podemos observar que la sociedad civil tiene un significado estratégico, por ser la encargada de asegurar la práctica del entendimiento entre los ciudadanos, su fuerza integradora y su autonomía. Por otra parte, esta concepción también crítica al Estado del *bienestar* por haber asumido la función del mercado como autorregulador del proceso económico y ser el garante de la continuidad de su ciclo, a partir de una cierta redistribución social de los recursos disponibles. El estado social tiene todos los defectos del paternalismo, dado que desactiva la esfera política, desalienta la participación ciudadana y disuelve los mecanismos de interrelación social. La compensación estatal de las desigualdades por el funcionamiento de la economía tiene muchas de las ocasiones limitaciones a la libertad de los individuos.

⁵² Vid. Habermas, Jûrgen; *Facticidad y validez*; Madrid, Trotta, 1998.

IV. Solidaridad: Reconocimiento e integración social.

El liberalismo en su defensa del Estado mínimo y de la sustitución de muchas funciones del Estado por la Sociedad Civil, apela a un valor fundamental de la socialización: La solidaridad. Autores como Rorty sostienen que nuestras responsabilidades hacia los demás constituyen el lado público de nuestras vidas aunque dicha dimensión no se encuentra por encima de los sentimientos privados. La solidaridad no es algo natural sino el resultado de un proceso histórico contingente y que en gran parte implica la secularización de ideas religiosas.⁵³ En este sentido la identificación con los demás que se encuentra a la base del sentimiento solidario. La solidaridad pone sobre la mesa nuestra sensibilidad hacia el dolor y la humillación.⁵⁴

*“...que la solidaridad no se concibe como el reconocimiento de una esencia intrínseca, la esencia humana, en todos los seres humanos. Más bien se piensa como una habilidad para ver cada vez más diferencias tradicionales (de tribus, religiones, razas, costumbres y otras similares) como intrascendentes cuando son comparadas con las similitudes.”*⁵⁵

Rorty asevera que es indispensable expandir el sentido de la solidaridad pero no intentar fundamentarla en una supuesta naturaleza humana.⁵⁶ Esta solidaridad se encuentra en la

⁵³ Richard Rorty afirma que la identificación con la humanidad que se encuentra por debajo de la solidaridad, es el resultado de una idea religiosa: la de llegar a ser uno con Dios. Cfr. Rorty, R. *Contingency, irony and solidarity*. Cambridge, Cambridge University Press, 1989, pp. 193-194

⁵⁴ Op. Cit. pp. 193-194

⁵⁵“... that solidarity is not thought of as recognition of a core self, the human essence, in all human beings. Rather, it is thought of as ability to see more and more traditional differences (of tribe, religion, race, customs, and the like) as unimportant when compared with similarities with respect to pain and humiliation the ability to think of people wildly different from ourselves as included in the range of ‘us’. A esta observación agrega “It is achieved not by inquiry but by imagination, the imaginative ability to see strange people as fellow sufferers. Solidarity is not discovered by reflection but created. It is created by increasing our sensitivity to the particular details of the pain and humiliation of others, unfamiliar sorts of people. Such increased sensitivity makes it more difficult to marginalize people different from ourselves...” La solidaridad entonces es el proceso por el cual llegamos a considerar a “them” como “one of us” lo que implica una detallada descripción del “them”, y una detallada redesccripción del “us” para saltar sobre las diferencias y encontrar las similitudes. Cfr. Rorty, R. Op. Cit. pp. XVI

⁵⁶ Rorty sostiene que los medios masivos de información (literatura, prensa, televisión) han reemplazado a los sermones y tratados morales como el principal vehículo de cambio y progreso moral. Las descripciones de James y Nabokov, muestran las crueldades de las que somos capaces y las descripciones de Dickens, los detalles de las distintas maneras de sufrir. Estos elementos sirven para establecer nuevas descripciones de los otros y nuevas redescpciones de nosotros. Rorty establece una distinción entre el modelo liberal, el ironista y el liberal ironista. El primero tiene que ver con “...the people who think that cruelty is the worst thing we do.” En el segundo, hace referencia a que la gente asume como contingentes sus creencias y pensamientos. No van en contra de la solidaridad pero la asumen como contingente e histórica. Por último el liberal ironista que considera que hay preguntas sin respuesta, por ejemplo, “...why not be cruel”. Rorty esboza un modelo de utopía liberal en el que la solidaridad no es algo natural sino una meta a alcanzar en una “postmethaphysical culture”. Cfr. Rorty. Op. Cit. p. XV

base de la sociedad civil como fundamento de la ayuda mutua, cuando por alguna razón, sufrimos las consecuencias de las desigualdades generadas por el mercado, o alguna razón nos impide ingresar en dicho mercado, debemos apoyarnos en esa red solidaria que surge en los cuerpos intermedios de la sociedad y en la familia, y no en el Estado. Por este motivo es necesario reforzar las familias, generar lazos sociales de ayuda recíproca, en otras palabras, consolidar la sociedad civil.

El liberalismo tradicional ubica en la sociedad civil el fundamento de la solidaridad, y algunos autores insisten en fundamentar el *Estado de bienestar* en dicha solidaridad. Birnbaum, sostiene que “*ideas y sentimientos de solidaridad, derivados ya sea del progresismo secular del socialismo o de doctrinas sociales cristianas (o del tipo de liberalismo reflexivo contenido en los sentimientos morales de Smith) fueron los fundamentos del Estado de bienestar*”.⁵⁷ Éste autor considera que los servicios sociales del Estado de bienestar implican la organización institucional de la solidaridad social. En consecuencia, un liberalismo más conservador prefiere despojar al Estado de las obligaciones solidarias devolviendo las mismas a los individuos y a la sociedad. Birnbaum responde a esto sosteniendo que “las diferencias parecen radicar no sólo en un sentido general exacerbado de solidaridad, sino en las instituciones solidarias del Estado de bienestar”.⁵⁸

Para el comunitarismo, la solidaridad juega un papel destacado en la sociedad civil (al punto que sirve para definirla) por distintas razones que el liberalismo. El interés por los demás mencionado anteriormente, se revela en el compromiso en una actividad conjunta que constituye una fuerza emocional que funciona en la conformación de una identidad común. Esta fuerza generalizadora, que constituye un fundamento moral de la civilidad, puede ser llamada solidaridad y refiere un tipo de conexión ética que los individuos se dan entre sí en la sociedad civil.⁵⁹ La misma se basa en un proceso de socialización que no supone objetos aislados unos de otros sino una intersubjetividad constituida en el

⁵⁷ “ideas and sentiments of solidarity, whether derived from the secular progressivism of socialism or from Christianity social doctrines (or from the kind of reflective liberalism we had in Smith’s moral sentiments) were fundaments of the welfare state”. Cfr. Birnbaum, Norman. “After the Disappointment of the epoch: American social tradition between past and future” en Walzer, Michael. *Toward a global society*. Op. cit. p. 265.

⁵⁸ “The differences seem to lie not only in a heightened general sense of solidarity, but in the solidarity institutions of the welfare state” Op. Cit. p. 290

⁵⁹ Pérez-Díaz relaciona la integración social a la solidaridad, entendiendo ésta última como un compromiso moral de los individuos. Cfr. Pérez-Díaz. *La primacía de la sociedad civil*. Op. Cit. p. 128

reconocimiento de la particularidad de todos los singulares. La vida pública que se genera en la sociedad civil y que es la base de la civilidad, no puede tener vigencia como el resultado de las delimitaciones recíprocas de los espacios de libertad privada sino como la realización de la libertad de todos los singulares que participan de esa comunidad a través de la delimitación de la propia esfera de acción a favor de otro. El reconocimiento recíproco y simétrico de la solidaridad es el que permite la aparición de la valoración social de los individuos. En éste tenor, Frankenberg señala, que la solidaridad es “*un acto voluntario de reconocimiento de otros como dignos de cuidados y apoyo*”.⁶⁰ Aunado a lo anterior, los individuos de una comunidad valoran a los otros como capaces de habilidades de alto contenido social. Esta experiencia de valoración social esta vinculada a la seguridad percibida de hacer cosas que son reconocidas por el resto de la comunidad como valiosas.⁶¹

Esta forma de interacción en la cual cada individuo puede contar con el reconocimiento solidario de los demás es la base de formación de la identidad e integración social.⁶² “*Una teoría de la sociedad civil trata el problema de la racionalización de la integración social y de la legitimidad política. Intenta corregir el malentendido y la negación de solidaridad “liberal” y su exteriorización en la forma del Estado de bienestar*”.⁶³

La solidaridad opera como un factor decisivo de integración y hasta de legitimidad política. De este modo la solidaridad aparece como el fundamento ético de las relaciones sociales a nivel de la sociedad civil.⁶⁴ Para algunos autores la ciudadanía es una especie de solidaridad secularizada. Precisamente la ciudadanía, tiene entre otras

⁶⁰ “... a voluntary act of recognizing others as deserving one’s esteem, care and support...” Cfr. Frankenberg, Günther. Civil society and social justice, en Walzer, Michael. *Toward a global society*. Op. cit. p. 197

⁶¹ Desde una perspectiva teórica diferente, Axel Honneth sostiene que esta forma de autorespeto o autoestima es lo que permite hablar de solidaridad social. Cfr. Honneth, Axel. *La lucha por el reconocimiento*. Ed. Crítica. Barcelona. 2002.

⁶² Honneth afirma que la categoría de la solidaridad señala la forma de valoración social que esta relacionada con la autocomprensión individual. La solidaridad se aplica a relaciones de grupo que generan un horizonte de valor intersubjetivo en el que cada uno aprende a reconocer la significación de capacidades y cualidades del otro. Cfr. Honneth, A. *La lucha por el reconocimiento*. Op. Cit.

⁶³ “A theory of civil society addresses the problem of rationalizing social integration and political legitimacy. It attempts to correct the ‘liberalist’ misunderstanding and negation of solidarity and its externalization in the form of welfare state” Cfr. Frankenberg, G. “Civil society and social justice” en Walzer, M. *Toward a global civil society*, Op. Cit. p. 197

⁶⁴ Algunos autores creen que la solidaridad es el fundamento de los servicios sociales del *welfare state*. Vid. Ewald, F. *L’Etat Providence*. París, Gasset, 1986.

funciones, la de crear nuevos tipos de solidaridad social en términos de relaciones públicas de reciprocidad, es decir, derechos y obligaciones (*rights and obligations*)⁶⁵.

La solidaridad es una virtud moral generalizadora que puede fundamentar la civilidad evadiendo la burocratización jurídica de la gestión estatal, porque a diferencia de la solidaridad institucionalizada del Estado y de la solidaridad mecánica del derecho que expresa una conciencia colectiva determinada⁶⁶, la solidaridad que se encuentra en la sociedad civil es espontánea, libre y totalmente voluntaria, porque propone una ética basada en la espontánea voluntad de los sujetos.⁶⁷ El respeto por el otro también supone el respeto por normas de corte universalista. El respeto solidario conforma un tipo de experiencia estimulante que se encamina regularmente a la construcción de objetivos y valores comunes, o por lo menos, sirve para anticipar amenazas y riesgos compartidos.⁶⁸ Por lo motivos anteriores se puede afirmar que la solidaridad es fundamental para el desarrollo de la interacción social. Esto significa que a menor solidaridad la comunidad experimenta un menor nivel de integración social porque se debilita el lazo con la sociedad.⁶⁹ El debilitamiento del sentimiento de pertenencia trae aparejada la anomia, es decir, la falta de respeto por las reglas que rigen la convivencia. Esta anomia implica falta de interés por el otro (el terreno público deja de ser el espacio común para transformarse en lo ajeno) así como la falta de reconocimiento en la ley. El cambio de una solidaridad a la baja representa también la declinación de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, permite comprender, para el comunitarismo, algunos de los fenómenos y problemáticas que aquejan a las sociedades actuales.⁷⁰

⁶⁵ Esta es la opinión de Hamilton y Turner. Cfr. Turner, Bryan and Hamilton, Peter. *Citizenship*. Op. Cit. General commentary.

⁶⁶ Durkheim establece esta distinción entre solidaridad mecánica (derecho) y orgánica. La primera demanda autonomía para la conducta individual, mientras que la segunda se genera a partir de la división social del trabajo, lo que produce una conciencia de la mutua dependencia. Cfr. Durkheim, Emile. *De la división social del trabajo*. Buenos Aires, Schaphire, 1967.

⁶⁷ Vid. Lipovetsky, Gilles. *El crepúsculo del deber*. Anagrama, Barcelona, 1994.

⁶⁸ Algunos autores sostienen que el origen de la solidaridad es la división social del trabajo. Véase también Mead, George Herbert. *Movements of thought in the nineteenth century*. Chicago, 1972.

⁶⁹ Según Durkheim, el debilitamiento del lazo social implica también el debilitamiento del lazo con la vida. De esta manera explica las causas sociales del suicidio. Vid. Durkheim, E. *El suicidio*. Buenos Aires, Schaphire, 1966.

⁷⁰ Walzer supone que la caída de la solidaridad, el declive de la participación pública, el desinterés por la marcha de los asuntos públicos, entre otros, son el resultado de una cultura hiperindividualista. Cfr. Walzer, Michael. "Civilty and civil virtue in contemporary America" en *Social Research*, 1974, Vol. 41, pp. 593-611

Para la corriente de la racionalidad deliberativa, la solidaridad también cumple un papel importante en la sociedad civil. La regulación jerárquica que representa la jurisdicción del Estado y la instancia de regulación descentralizada que se encuentra representada por el mercado, acompañan a la solidaridad desde la sociedad civil, cuya función es la integración social. Frente al poder del dinero y al poder de la administración, la solidaridad es una fuente autónoma de integración,⁷¹ que opera en el mundo de la vida (*lebenswelt*). A propósito, uno de los riesgos de la sociedad civil es que la solidaridad como factor de integración sea remplazada por la racionalidad estratégica, el mecanismo de comprensión e intervención en la realidad de la economía y el poder. Los mecanismos de integración social son reemplazados en el mundo de la vida por los mecanismos de integración sistémicos. Frente a la integración social que se encuentra mediada por valores, normas y entendimiento, es decir, por la conciencia de los actores sociales, la integración sistémica responde a una lógica propia e independiente de los sujetos. Mientras que la integración social funciona coordinando las acciones de los individuos en la sociedad, la sistémica opera en forma independiente de las orientaciones de la acción de los actores individuales. La mercantilización de las relaciones humanas, la pérdida de la solidaridad, termina socavando el estatuto del ciudadano como sujeto activo que participa en la formación de la voluntad general. Precisamente la noción de Colonización del mundo de la vida (*Kolonisierung der Lebenswelt*), hace referencia a la apropiación del mundo de la vida y de la destrucción de la solidaridad, es decir, de la desaparición de ciertos contextos vitales, de cierta interacción que está orientada hacia el entendimiento mutuo. Frente a éste panorama, la posibilidad de un proceso rehumanizador del mundo moderno depende, entre otras cosas, del fomento de la solidaridad en un sentido universalista⁷² como recurso social y cultural. Por supuesto, la solidaridad, en tanto fuerza vinculante del mundo de la vida, puede mostrarse inoperante, en ese caso, es reemplazada por el derecho y la moral que comparten funciones de regulación consensual de conflictos de acción e integración social.⁷³

⁷¹ Habermas reconoce que el mecanismo de integración social por excelencia sigue siendo el Derecho. El Derecho positivo moderno es el encargado de establecer la coordinación e integración social. Cfr. Habermas, J. Facticidad y validez.

⁷² Op. Cit. pp. ...434-435. Habermas recuerda que el 'mundo de la vida' se puede incentivar bajo la acción comunicativa pero no dirigir porque tiene límites internos.

⁷³ Habermas, J. Teoría de la acción comunicativa

Hasta aquí hemos podido observar que las corrientes más representativas de la filosofía moral en la actualidad muestran en su análisis de la ciudadanía, algunos puntos en común. Para resumir, todas coinciden en sostener que la sociedad civil es el espacio ideal de formación de la civilidad y el ámbito indicado para regenerar y expandir las funciones de la ciudadanía. Otro punto de encuentro es la idea de la solidaridad como el mecanismo fundamental de integración de la sociedad civil y como fundamento de justicia y de ciudadanía en dicho espacio social.

Segunda parte

I. Diagnóstico: Mercantilización y fragmentación de la sociedad civil.

A partir del siglo XVIII, inicia un proceso de conflictos, luchas y cambios que dieron origen, en términos generales, a la formación de regímenes democráticos constitucionales modernos, al menos, en Occidente. Surgió una esfera de interacción y comunicación en la cual los individuos se organizaban y expresaban por sí mismos sus preferencias políticas y sus códigos particulares de conducta moral.⁷⁴ La emergencia de esta esfera pública manifestaba una resistencia al régimen absolutista, una apertura a la participación política, la cristalización de ideales cívicos, libertad civil y el marco legal necesario para sujetar la autoridad tradicional al escrutinio de las formas representativas de gobierno. Esta transformación tiene una fuerte relación con los cambios socio-económicos a largo plazo que muchas veces se concretaban en la necesidad de algunos sectores de la población, por ejemplo, en la alta burguesía para promover el desarrollo de procesos de mercantilización, monetarización y racionalización de los procesos políticos y sociales. Históricamente, la burguesía al mismo tiempo que luchaba por conseguir transformaciones en las instituciones estructuradas en términos aristocráticos, se oponía a la participación popular y a las presiones de las masas plebeyas por la democratización de los sistemas políticos de gobierno. A fines del siglo XIX, con la monopolización de la economía y el rol creciente del Estado como regulador social de conflictos, la esfera pública comenzó a tener fuerza en medios de intereses contradictorios que la llamaban desde distintos sectores de la población.

Estos procesos se producían a la vez que cambios socio-culturales, específicamente con el desarrollo de una cultura urbana, de una ciencia moderna, de sistemas de educación, de una vida pública organizada localmente, de nuevas formas estructurales de comunicación social. En definitiva, una nueva dimensión emergió entre el dominio público y el privado, y se expresó en la idea de sociedad civil. Dicha idea alude a la existencia de una vida pública organizada y de asociaciones libres más allá de la esfera del Estado y de su tutelaje orientado a la esfera pública y a la política. La sociedad civil comprende sectores sociales bastante diferenciados como asociaciones, movimientos sociales, grupos voluntarios, agrupaciones gremiales, etcétera. Más allá de la

⁷⁴ Vid. Hirschman, A. *Shifting involvements*. Princeton, Princeton University Press, 1982.

variabilidad de las formas de sociedad civil a través de las distintas sociedades y condiciones políticas y sociales, podemos decir que el concepto moderno expresa una configuración básica que refiere a que la sociedad civil permanece fuera de la acción directa del Estado. Esta diferencia crucial reformulada permanentemente en nuestras sociedades señala una realidad que se pretende extra-política (en términos del Estado) y se desarrolla en forma autónoma y que tiene conciencia de su autonomía en términos individuales y colectivos.⁷⁵ El concepto de sociedad civil apunta a la existencia de un espacio público enmarcado legalmente por el Estado pero frecuentemente autónomo.⁷⁶

El surgimiento de la sociedad civil afectó profundamente el desarrollo político de las democracias modernas en general y de las democracias constitucionales en particular. Y a su vez, el desarrollo cultural y político del siglo XX significó la erosión de la vida asociativa interactiva y la transformación de la gente en una masa de productores-consumidores atomizados y disgregados, en general, hundidos en la apatía civil y el desinterés ciudadano. Sin embargo, las últimas décadas a nivel internacional se han caracterizado por el desarrollo de procesos políticos que implicaron, por un lado, un incremento importante de la movilización de la ciudadanía, democratización de los sistemas de gobierno, aumento del pluralismo social y liberalización de las economías, y por otra parte, la descentralización de estructuras de poder estatal, disminución del rol del Estado y la aparición de conflictos étnicos, nacionales, que derivaron en guerras civiles. En su mayor parte, estos procesos fueron el resultado de contradicciones, luchas internas, el fracaso de sistemas de administración estatal, entre otros. La redemocratización del sur de Europa y de Latinoamérica durante los años 70 y 80, del siglo pasado y la liberalización del este europeo a fines de los noventa mostraron a nivel mundial el avance del neoliberalismo y de los sistemas democráticos modernos. Por supuesto, esta dirección de los acontecimientos no fue de ningún modo lineal, ni uniforme en todas partes del mundo. En grandes sectores de Europa Occidental y los Estados Unidos, se pudo percibir y constatar una creciente apatía democrática de la ciudadanía, y en algunos países con el Islam como religión mayoritaria, el desencantamiento de la visión del mundo, la racionalidad moderna y el secularismo sirvieron para revitalizar el fervor religioso así como el fundamentalismo. En Asia en muchos regímenes autoritarios permanecieron en el poder y ganaron legitimidad

⁷⁵ Vid. Taylor, Charles. *Sources of the self*. Cambridge, Cambridge University Press, 1989.

⁷⁶ Vid. Seligman, A. *The idea of Civil Society*. New York, Free Press, 1992.

convirtiéndose en los pilares del desarrollo económico acelerado, a pesar de retrasar o directamente impedir la democratización del país.

Esta transformación del espacio público alentó una determinada lectura teórica de la realidad que centró su atención en el retroceso del Estado y en el reforzamiento de la sociedad civil, que tenía por consecuencia, un declive en el compromiso con el Estado y un aumento de la participación ciudadana en la esfera pública a través de los mecanismos propios de la sociedad civil. La idea fundamental era que los movimientos sociales, las asociaciones voluntarias, y las instituciones intermedias de la sociedad civil podrían efectuar una reconstrucción general de la forma de hacer política y de los centros políticos de poder y a su vez, una reformulación del sentido de comunidad a través de un fuerte énfasis en la participación pública, la virtud ciudadana y la reafirmación de una visión igualitaria de derechos y obligaciones. El avance de la sociedad civil, a través de ciertos movimientos sociales trajo consigo cambios de muchos regímenes políticos y sirvió para cambiar la relación formal entre gobierno y sociedad. Al mismo tiempo, en la transición a la democracia o en sistemas democráticos establecidos, se dio un aumento en la desconfianza en los partidos políticos tradicionales o directamente en la forma tradicional de hacer política. Una visión que reflejaba la fragmentación y disolución del tejido social y la necesidad de buscar nuevas formas más genuinas y legítimas de democracia.

Estos factores impulsaron un atractivo teórico por el crecimiento y el avance de la sociedad civil que creó una falsa identificación conceptual entre sociedad civil, democracia e igualdad. En los últimos años, teóricos, gobiernos y políticos han señalado a la sociedad civil como el lugar primigenio de una genuina democracia popular. Este interés llevo a centrar la atención en el impacto de los nuevos movimientos sociales, de sectores informales, de las asociaciones voluntarias, y las nuevas formas de activismo de la ciudadanía en la sociedad civil. Sociedad civil pasó a significar el incremento de la interacción pública en el marco de una cultura urbana, actividades recreativas y culturales, nuevos medios de comunicación social, el establecimiento de nuevos centros de sociabilidad, asociaciones voluntarias, entre otras. La vida asociativa se transformó en el medio más importante para la definición de los compromisos públicos, la elaboración de ideas sobre las libertades civiles y los derechos, y la búsqueda de mejores y más eficientes limitaciones al ejercicio de la autoridad pública. La discusión

sobre el concepto de sociedad civil implicó la discusión sobre la definición de lo político (qué es política y que no por ejemplo), las actividades apropiadas para el Estado, el acceso de los sectores sociales a los recursos públicos y a los centros de poder y la apropiación de los habitantes sobre una identidad ciudadana determinada.

De esta manera se dejaba de lado aspectos negativos de la sociedad civil, como la forma jerárquica que adquiría muchas veces la estructura formal de esos movimientos u organizaciones sociales. Cuando eran observadas, se las consideraban resabios del pasado condenados a desaparecer con el progreso político democratizador de las sociedades. La teoría social suponía que la ruptura con el pasado iba a ser profunda y definitiva, y se tendía a pensar que hay una conexión necesaria entre una transformación democratizadora y la estructura interna de las fuerzas que llevan adelante esta transformación.⁷⁷ Se pasaba por alto las diferencias entre la acción espontánea de ciertos sectores de la población y la organización estructurada y controlada de ciertos movimientos sociales.

La ruptura de los patrones establecidos de interacción y la abrupta caída en muchas sociedades contemporáneas en situaciones de guerra civil o al borde, parece mostrar que frecuentemente frente a la retirada del Estado, la sociedad civil no logra detener su dinámica de conflicto y fragmentación derivando hacia un hobbesiano “estado de naturaleza”. Esto significa que bajo determinadas circunstancias, la sociedad civil puede degenerar en guerra civil y en la consiguiente destrucción de la normativa vida diaria. Esta desintegración social también puede derivar en la implantación de regímenes autoritarios. Esto parece demostrar que la sociedad civil también necesita de un Estado fuerte pero sujeto por la *Rule of Law* (el imperio de la ley)⁷⁸ y que las fuerzas sociales que operan en dicha sociedad, de ningún modo, por la fuerza de su propia dinámica conducen necesariamente a los cambios sociales democratizadores en los sistemas políticos. Sociedad civil no es sinónimo sin más de democracia. En las sociedades islámicas, por ejemplo, en Irán la revitalización de la sociedad civil y la retirada del Estado que se produjo con la caída del Sha, no implicó la llegada de la democracia. Por el contrario, en Japón y Suecia con Estados fuertes y sociedades civiles débiles, el

⁷⁷ Es decir que la estructura interna de las fuerzas que protagonizan una transformación (que intenta democratizar el sistema político de un país) debe también ser democrática.

⁷⁸ Garantías de autonomía e imparcialidad del Estado frente a los ciudadanos. Vid. Held, David. *Models of democracy*. Stanford. Stanford University Press, 1987, pp. 267- 299.

sistema político funciona democráticamente sin inconvenientes. Históricamente, el surgimiento de la sociedad civil casi siempre precedió al desarrollo del proceso democrático y efectivamente hay ciertos puntos de convergencia, por ejemplo, el pluralismo y la dispersión de intereses y fuerzas sociales de la sociedad civil. Pero el carácter pluralista de dicha dimensión no garantiza la democracia ni asegura el libre acceso a la dimensión de la vida pública. También podemos afirmar que bajo determinadas circunstancias, una sociedad civil activa puede sostener un proceso democrático y ser reforzada por éste a través de formas institucionales de interacción e intercambio, en términos particularistas, a través de una compleja red de relaciones interpersonales con la lógica jerárquica del clientelismo⁷⁹. Esta lógica se proyecta como un importante mecanismo que influencia y a veces, determina el funcionamiento del proceso democratizador o el sistema político democrático mismo. El ciudadano comprometido con la acción pública, civilmente responsable y cívicamente virtuoso que se propone como el ideal emergente de una sociedad civil que corresponda con la forma jurídica contemporánea de las democracias constitucionales aparece distorsionado por la dinámica de la vida real. En dicha dinámica, se produce un ciudadano que evita la responsabilidad ciudadana y las limitaciones universalizantes de la burocracia estatal en búsqueda de su mayor beneficio, recurriendo a redes de intercambio extra-legales de bienes que rechazan la lógica de la interacción que impone un Estado democrático.⁸⁰

Esta situación permite una visión más elaborada de la escena socio-política contemporánea advirtiendo la capacidad de supervivencia y transformación del clientelismo donde vale la pena detenerse un instante. Precisamente en la década del setenta y en los ochenta muchos autores⁸¹ centraron su análisis en los faccionalismos, construcción de alianzas políticas, financiamiento de partidos, maquinarias socio-políticas y en las complejas relaciones interpersonales, informales de intercambio clientelar.

Dichos análisis contribuyeron a difundir la idea de que el clientelismo estaba destinado a desaparecer con el desarrollo económico o con los procesos democratizadores y el

⁷⁹ En la transición democrática en México podemos citar a los organismos civiles dependientes de los recursos públicos o a los partidos políticos en iguales circunstancias.

⁸⁰ Vid. Galt, A. "Rethinking patron-client relationships: the real system and the Official system in southern Italy" en *Anthropological Quarterly*. 1974, No. 47, pp. 182- 202.

⁸¹ Vid. Clapham, C. *Private patronage and public power*. New York, St. Martin's Press, 1982. Lemieux, V. *Le patronage politique. Un etude comparative*. Quebec, Les Presses de l'Université Laval, 1977.

avance de la sociedad civil frente al retroceso del Estado.⁸² Por el contrario, muchas veces atravesaban estos procesos sin sufrir cambios de importancia adecuándose en cada circunstancia a las diferentes condiciones. Si bien en términos ideales, la naturaleza y las funciones de los mecanismos políticos representativos son radicalmente diferentes y hasta opuestos. En su versión institucional, la representación pertenece al orden legal mientras que el clientelismo desafía dicho orden a través de la apropiación y manipulación indebida de los recursos públicos. En este nivel de análisis, el clientelismo resiste la noción moderna de representación pública que establece un sistema de derechos públicos, un debate público sobre lo que debe ser concebido como derecho y lo que debe ser tenido por obligación, la protección de los primeros, un sistema para el establecimiento competitivo de derechos y prioridades, y por último, un control de su implementación de acuerdo a reglas públicas.⁸³ Desde esta perspectiva, el clientelismo neutraliza el sistema de representación, usando su propia red de “amigos” que son “colocados” en los puestos estratégicos de poder y de los mecanismos de control. Este modo de hacer política contradice abiertamente la institucionalización del sistema de derechos públicos, a la generalización y universalismo de las reglas del Estado, a la participación ciudadana en los asuntos públicos y a la protección de las libertades individuales y colectivas. El clientelismo no se interesa por la igualdad y la justicia sino por los recursos y su distribución, no promueve una regla general para la ciudadanía sino que busca su ventaja particular a través del favoritismo.⁸⁴

El clientelismo se convierte en el modo predominante de las relaciones políticas y sociales cuando los derechos no están protegidos por un orden constitucional sostenido

⁸² Vid. Graham, R. *Patronage and politics in nineteenth- Century Brazil*. Stanford, Stanford University Press, 1990.

⁸³ Vid. Rosen, P. “The constitucional conundrum of hate legislation” en Gagnon, A. G. and Tanguay, A. eds; *democracy with justice*. Ottawa, Carleton University Press, 1992, pp. 35-51

⁸⁴ Algunos autores consideran que el clientelismo es también un importante mecanismo para obtener beneficios transaccionales que le permite, por ejemplo, a la periferia de un sistema político acceder a los bienes públicos y a la distribución pública de bienes privados. En esta perspectiva, el clientelismo es visto como un factor instrumental que sirve para proveer a los distintos sectores, regionales, locales o nacionales de un mecanismo de interrelación e integración. De este modo, se institucionaliza un mecanismo que sirve para desviar fondos y va contra los estándares universalistas del Estado pero que sirve para incorporar a la economía a nuevos sectores de la población, para el desarrollo de nuevos actores sociales. Vid. Zuckerman, A. *Political clienteles in power*. Beverly Hill, Sage, 1975. También, Hermitte, B. y Bartolome, L. *Procesos de articulación social*, Buenos Aires, Argentina, Amorrortu, 1977. Según esto, mientras se mantiene el intercambio patrón cliente se produce un balance de reciprocidad y beneficio mutuo y la participación del *broker* en la economía o en la política permite a los individuos (clientes) influir en decisiones en el espacio que conecta la vida pública con la privada. En este sentido, el clientelismo puede ser visto como la reconciliación de la autoridad pública con la privada, o como las reglas formales y las informales del juego político. El clientelismo puede ser visto como una especie de libertad controlada que permite al cliente avanzar en el terreno social, político y económico que están regulados por la competitividad en el acceso al poder, a los recursos, o a los servicios.

por el Estado. Un ciudadano que detenta un derecho precario o que no logra ejercer adecuadamente sus derechos depende de su patrocinador (*patron*). Según algunos autores,⁸⁵ la protección constitucional del derecho, la sujeción del Estado al derecho que lo constituye, es la figura crítica que garantiza la seguridad e impide la consolidación de relaciones de sujeción personal a los patrones, en las cuales se funda el clientelismo. La protección de los derechos de ciudadanía por parte del Estado es la mejor salvaguarda y la condición más importante de la autonomía de la sociedad civil frente a las redes de intermediación (*brokerage*).⁸⁶

En México, el clientelismo del corporativismo de Estado hizo del servicio civil un instrumento político que servía para eludir los principios de igualdad y legalidad. Aún hoy es una práctica que a pesar de las transformaciones democráticas que ha tenido el país, se encuentra lejos de desaparecer.⁸⁷ El clientelismo es la política general de intercambio, pues sin protección legal los ciudadanos se ven expuestos y obligados a entrar en esas redes para poder satisfacer necesidades de diversas índoles. Estas redes de clientelismo nunca logran legitimarse totalmente y siempre se muestran vulnerables y están expuestas a las medidas universalistas del Estado y al avance de las fuerzas sociales. Dichas relaciones como modalidades de estructurar el intercambio social que afecta a la distribución y redistribución de bienes públicos permanece sujeto a la dinámica de la economía política. Un mejor control de la distribución de los recursos públicos, un incremento de la justicia distributiva, un Estado que perfecciona el acceso igualitario a los bienes públicos, la profesionalización de la burocracia estatal, entre otras medidas sirven para disminuir la necesidad de los clientes de recurrir a las redes de clientela para satisfacer sus necesidades con la consiguiente pérdida de control por parte del intermediario (*broker*), de sus redes. La falta de recursos para distribuir a través del sistema de clientela puede significar el debilitamiento del mecanismo clientelar o su

⁸⁵ Rosetti, Carlo. "Constitutionalism and clientelism in Italy" en Roniger, Luis y Günes- Ayata, A. *Democracy, Clientelism and Civil Society*. Op. Cit. P. 87

⁸⁶ Vid. Maier, C. S. *Changing boundaries of the political*. Cambridge, Cambridge University Press, 1987. "En cualquier Estado, el marco legal de los procesos legislativos resulta de la mayor importancia para determinar la naturaleza del régimen político y la forma de poder que ejerce. Sólo cuando las cortes están autorizadas constitucionalmente para reconocer la primacía política moral de los derechos pueden los asuntos tratarse como cuestiones de principio —en el parlamento, son tratados meramente como asuntos de poder político". "In any state, the legal framework of lawmaking processes is of the greatest importance in determining the nature of the political regime and the form of power it exerts. Only when the courts have the constitutional authority to recognize the moral political primacy of rights can issues be treated as matters of principle- in parliament, they are treated as issues of purely political power".

⁸⁷ Algunos autores consideran que el clientelismo es el principal desafío de la sociedad mexicana. Vid. Castañeda, J. y Rodríguez M. *¿Y México por qué no?* FCE. Centzontle. México, 2009.

total desaparición a largo plazo. Las relaciones de clientela también se ven afectadas por la aparición de mercados, la urbanización acelerada y la expansión de actividades regulatorias de la administración central.

Los estudios tradicionales del clientelismo han abordado este fenómeno desde la perspectiva de su integración a las agencias estatales de cuyos recursos dependen para sostener los patrocinadores (*patrons*) para sostener su red de clientes (*clients*). Esta manera de enfocar el problema del clientelismo permite ver la importancia y el significado de otras formas intermedias de clientelismo que afectan a las organizaciones de la sociedad civil. También se ignora la coexistencia de diferentes formas que puede asumir el clientelismo de acuerdo a los diferentes procesos sociales y políticos y a los diferentes roles que los actores sociales juegan en los distintos contextos de la interacción interpersonal e institucional. Por último, parece dejar de lado la importancia de ciertas variaciones en el clientelismo que dependen de determinadas modalidades de intercambio determinadas por la existencia o no de correlaciones entre identidades primarias (relaciones de parentesco, etnia, religión) y la aceptación del rol del patrocinador. Sobre este punto, Luis Roniger afirma que solo un acercamiento multidimensional que trascienda el análisis funcional y que tome en cuenta el *modus operandi* y la dimensión transaccional del clientelismo puede abarcar y dar cuenta de la estructura profunda de este fenómeno que ha sobrevivido y se ha desarrollado bajo circunstancias disímiles desde las formas de intercambio en el feudalismo.⁸⁸

El clientelismo parece responder a cierta lógica de intercambio social construido alrededor de transacciones asimétricas pero mutuamente benéficas (cliente- patrón) que se renuevan de forma permanente. Se apoya en el control que los diferentes actores sociales tienen sobre el acceso y el flujo de recursos en sociedades estratificadas. En algunos casos, dichas relaciones producen un orden social alternativo al vigente.⁸⁹ El clientelismo desarrolla una situación contradictoria. Por un lado el poder asimétrico o desigual se combina con solidaridad y la amenaza virtual o real, se combina con un énfasis ideológico en la naturaleza voluntaria de la relación. La estructura encubierta e informal de la relación clientelista es usada para afirmar las demandas públicas de

⁸⁸ Crf. Roniger, L. *Hierarchy and trust in modern Mexico and Brazil*. New York, Praeger, 1990, pp. 159-161

⁸⁹ Vid. Graciano, L; *A conceptual framework of the study of clientelism*. New York, Cornell University Press, 1975.

bienes y servicios, así como para propagar una imagen pública de poder y reputación. Es un sistema jerárquico pero mutuamente benéfico que combina desigualdad con promesas de reciprocidad, voluntarismo con coerción, recursos simbólicos e instrumentales, entre otros. Este arreglo es mantenido a través de la manipulación de recursos, de conflictos permanentes y de inestabilidad política. Si bien, en principio todo cliente tiene derecho a acceder a los centros de poder y el derecho a obtener los recursos que necesite de forma autónoma de dichos centros, en general, ese derecho no es ejercido y se lo transfiere al patrocinador. Muchas veces dicho derecho es neutralizado por las dificultades impuestas por la burocracia estatal que complica u obstaculiza dicho acceso o directamente por el patrocinador- proveedor, que controla la llegada a los recursos o a los centros políticos. La mediación del intermediario o proveedor obliga al cliente a entrar en una relación de intercambio que limita el carácter público de los recursos. A su vez el proveedor necesita mantener esa relación para afirmar su control. Dicho control nunca es total ni está totalmente legitimado por el cliente sino que está constantemente expuesto a los principios universalizadores de intercambio de las instituciones estatales que se oponen al egoísmo, a la excepción personal y al particularismo que impone la relación patrocinador- proveedor, a las fuerzas sociales que quedan excluidas de esa relación y finalmente a la competencia de otros patrocinadores y proveedores. Por este motivo el patrocinador debe apoyarse en sus clientes para volver más sólida su posición. Dichos clientes no sólo deben proveer a su patrocinador de recursos específicos sino también aceptar el control de su patrocinador sobre su acceso al mercado y los bienes públicos. El patrocinador debe resignar muchas ganancias que obtiene a través de su posición de preeminencia con fines de determinar las reglas básicas de esa particular relación social. Dicha relación establece un modelo de lealtad muy fuerte que antepone los intereses del patrocinador a los de cualquier otro factor externo a dicha relación. Los clientes son resguardados de la inseguridad social o material, y provistos con servicios, bienes públicos o status social. La relación patrocinador- cliente es una estrategia de intercambio social que implica la abdicación de la autonomía por parte del cliente y el relajamiento del control jerárquico por parte del patrocinador.⁹⁰ Al mismo tiempo, el cliente acepta la asimetría de esta relación sólo si está fundada en una ideología comunitaria y en accesibilidad del propio

⁹⁰ Vid. Lemieux, V. "Le sens du patronage politique" en *Journal of Canadian Studies*, 1987. No. 22. pp.5-18.

patrocinador. Muchas veces, estas estrategias adquieren la forma de relaciones de largo plazo basadas en compromisos mutuos y cierta forma de solidaridad.

Estas relaciones se han convertido en algunos países de Latinoamérica en un mecanismo absolutamente normal que funciona junto al modo de organización, interacción e intercambio de las instituciones centrales, regulando el acceso al mercado, a los recursos públicos o a los centros neurálgicos de decisión. Estas relaciones han atravesado a casi todas las instituciones del Estado y la sociedad civil formando una especie de nuevo orden social con criterios propios de conversión de recursos.⁹¹

El clientelismo ha mostrado una naturaleza sumamente flexible en acomodarse a las condiciones cambiantes de la política moderna y una gran facilidad para combinarse con otros ordenes sociales en la sociedad civil para resistir cambios contemporáneos en la esfera pública. El clientelismo también puede acomodarse a las exigencias de las democracias constitucionales como la legitimación de múltiples intereses que no aparecen representados en las políticas públicas. Durante los períodos de retroceso (*setback*) de las políticas del bienestar del Estado Social y de los programas Social-Demócratas, cuando el neoliberalismo y la ética de mercado ganan terreno dentro de la sociedad, el clientelismo lejos de perder fuerza consigue mayor influencia y poder. La promoción de la liberalización, la reducción de la intervención del Estado a favor de los mecanismos de mercado, la privatización de las propiedades del Estado y de los servicios mantenidos por éste, provoca que las redes de clientela aumenten su influencia al oponerse a la fragmentación social y dar lugar a las demandas de los *clients* que recurren a ella como última posibilidad para satisfacer sus necesidades.⁹² Los individuos

⁹¹ Vid. Lande, C. "The dyadic basis of clientelism" en Schmidt, S. et al; *Friens, followers and factions*. Berkeley, University of California Press, 1977. pp. 13- 37

⁹² Roniger sostiene que debemos dejar de identificar clientelismo con corrupción. El clientelismo puede ser definido también en las relaciones de solidaridad, amistad o parentesco para que tenga mayor aceptación en el ethos de la modernidad igualitaria. Muchas ocasiones, el clientelismo mejora el sistema de distribución de recursos de las agencias estatales o de la administración central. En vista de su increíble capacidad de supervivencia, es estratégicamente más benéfico en términos de intereses públicos, reconocer la existencia de redes de clientela y demandar que el clientelismo sea ejercido abiertamente para que pueda estar sujeto a la evaluación pública. Siempre, según este autor, volver público el dominio privado del clientelismo es la mejor estrategia política contra la privatización del dominio público que el clientelismo ejerce habitualmente Cfr. Roniger, L. "Modern patron-client relations and historical clientelism: Some clues from Ancient Republican Rome" en *Archives Europeennes de Sociologie*. 1983 No. 24 pp. 63- 95. Otros autores creen que el clientelismo sirve para conectar la periferia con el centro de poder y que también es útil para incrementar la conciencia política, allí donde la participación es limitada. Los líderes locales pueden oponerse a la centralización de los gobiernos centrales y pueden reducir el impacto de la rapacidad de los gobiernos centrales. El clientelismo también puede resultar funcional al sistema. Cfr. Weingrod, A: "Patronage and power" en Gellner, E y Waterbury, J. *Patrons and clients in Mediterranean societies*. London, Duckworth, 1977, p. 41

que dejan de tener la protección del Estado contra las fuerzas del mercado, deben refugiarse en las redes de clientela que muchas veces resultan más familiares, no sólo procedimentalmente sino desde el punto de vista emocional. Es una estrategia de intercambio social que intenta eludir los rigores o las limitaciones derivadas de las desigualdades económicas y sociales. El elemento más importante de una red de clientela es asegurar que el cliente al menos siempre consiga como mínimo una parte de lo que necesita. El cliente nunca pierde las esperanzas en la creencia de que todo puede conseguirse a través de la recomendación apropiada. Si la red de clientela a la que pertenece no sirve para alcanzar el bien deseado, se asume implícitamente que el *broker* no es lo suficientemente poderoso. En este caso, rara vez se inclina por obtener el bien a través de la participación sino que opta directamente por buscar otro patrón con más contactos y más alcance. Cuando los canales de movilidad social están relativamente abiertos gracias a la intervención del Estado, las oportunidades de obtener recursos a través de intermediarios disminuyen y pueden ser estadísticamente bajas. Pero aún así, sirve para mantener la expectativa de aumentar la propia movilidad. En los casos, en que las agencias estatales logran abrir canales de acceso a los recursos públicos, los favores que los clientes pueden obtener a través de la red también disminuyen drásticamente. Dicha distribución de recursos se democratiza y las redes de clientelismo se desactivan. El individualismo que caracteriza al clientelismo que busca soluciones individuales a los problemas sociales, es reemplazado por las normas universales y colectivas. Por supuesto, las políticas partidarias que pretenden continuamente utilizar la maquinaria burocrática general del Estado para su propio beneficio, refuerza la tendencia individualista a perseguir fines individuales y no colectivos.

Estas redes tienen amplia y fácil aceptación dado que regularmente, “...*los patrocinos usualmente no rompen las leyes y simplemente generan dudas acerca de las conductas que son moral y éticamente apropiadas en el gobierno, la aceptabilidad de lo que en muchas ocasiones depende del cristal con que se mire, es decir la cultura política del país o provincia, como lo hace con los actos políticos en cuestión*”.⁹³

⁹³ “...patronage usually breaks no laws and merely raises questions about proper moral and ethical conduct in government, the acceptability of which often has (as) much to do with the eye of beholders, that is the political culture of the country or province, as it does with the political acts in question” Cfr. Simpson, Jeffrey. *Spoils of power*. Toronto, Collins, 1988, p. 387

El tema de la percepción del clientelismo y su aceptación social también está vinculado con el descrédito de las instituciones del Estado y del gobierno. La percepción de altos niveles de corrupción y comportamiento fraudulento en las agencias estatales, termina a fin de cuentas, justificando las relaciones de clientelismo que proponen un modo desigual de intercambio pero un reconocimiento recíproco y mutuamente benéfico. La relación con el *patron* también tiene reglas morales a seguir, por ejemplo, lealtad, solidaridad, compromiso. En general las redes de clientela no expresan solamente intercambio sino también respeto por ciertas costumbres, tradiciones y hasta motivos religiosos. Si el patrón o el cliente no violan las reglas de un modo drástico o definitivo, ambas partes consideran regularmente dicha relación como natural o como parte de la naturaleza de las cosas. Dicha relación es mucho más aceptable, dado que hasta puede formar parte de la vida privada de los individuos frente a las reglas universales e impersonales del Estado. Por este motivo la percepción que los ciudadanos tienen del Estado es fundamental para el desarrollo de estas redes de “amistad”. Al descrédito y la ausencia de legitimidad, le corresponde un aumento de la influencia del clientelismo con sus jerarquías basadas en el honor y el prestigio. Fletcher reseña que en Canadá, el clientelismo es popularmente considerado como “*conseguir algo de un amigo*”.⁹⁴

Esta relación tiene un sentido muy definido y un contexto específico. Ese *algo* puede ser un trabajo, un acceso rápido saltando por arriba de los lentos procedimientos burocráticos de la administración estatal, apoyo político, licitaciones públicas, en fin una amplia variedad de favores que van desde el perdón de una multa de tránsito hasta el acceso a un informe confidencial. El *amigo* puede ser un miembro del partido, un oficial del Estado, un burócrata o una persona con influencias en los círculos del poder. No hay una expectativa de retribución inmediata pero si la expectativa de que el *patron* eventualmente necesitará algo a cambio, que puede ser dinero para una campaña, información, apoyo, entre otros. Generalmente estas relaciones de amigos son informales y no son considerados fenómenos de corrupción. La corrupción está circunscrita en el imaginario popular como uso indebido de los recursos o servicios

⁹⁴ “*getting something from a friend*” Cfr. Fletcher, Mark. “Clientelism and political culture in the provincial politics of Canada”, en Roniger L. *Democracy, clientelism and civil society*. London, Lynne Rieder, 1994, pp. 146-147. Este autor sostiene que en Canadá las relaciones de clientelismo no están estructuradas en jerarquías firmes sino que son relaciones *blandas* que tienen la forma de un intercambio amistoso de favores.

públicos del Estado.⁹⁵ Corrupción es usar las agencias públicas del Estado para beneficio propio, manipular las listas de electores, robo directo, uso personal del poder del Estado, sin aludir a las relaciones de clientela.

Entonces, podemos decir que un Estado que no responde a las demandas sociales, que tiene complicados y corruptos medios de acceso a los recursos públicos, con un sistema jurídico que no logra imponer el imperio de la ley, y un sistema de partidos atravesado por relaciones de clientelismo, el ciudadano medio encuentra en las relaciones de clientela, reglas firmes y seguras que le permiten resguardarse de la inestabilidad y defenderse de la adversidad. A la inmoralidad de las instituciones estatales le responde con la particular moralidad de las redes de protección clientelista con su dimensión altruista, emotiva y hasta espiritual, donde los favores están habitualmente caracterizados como “cortesías personales”. La relación de clientela está basada en una especie de acuerdo que es extremadamente personal cuya base moral es un llamado de lealtad (*call of loyalty*). Esta lealtad prestigia la relación y a los participantes de la misma. El cliente se ve favorecido por el reconocimiento y la reputación de su patrón. Dicha relación no es vista como un mecanismo corrupto que favorece la exclusión y que genera resentimiento entre los sectores sociales que no están comprendidos en estas relaciones, sino como una especie de familia con una ética de pertenencia y solidaridad, basada en las relaciones personales que el cliente y el patrocinador mantienen entre sí. A la impersonalidad fría del mecanismo burocrático, el clientelismo le opone el prestigio, la emotividad de las relaciones personales, el mutuo compromiso y la fraternidad como un tipo especial de afecto que emana de ellas.

Como podemos ver, el clientelismo no es un invento del *Estado de bienestar* sino un problema que el Estado social no alcanzó a resolver. En todo caso la universalidad de los principios del bienestar que se oponen radicalmente al particularismo, las agencias estatales con su funcionamiento profesional y su mecanismo burocrático, están en mejores condiciones que la sociedad civil para desarrollar un sistema de justicia distributiva más igualitario y de fácil acceso a través de una mejor y más eficiente distribución de los recursos públicos. Por otra parte, la sociedad civil tampoco es inmune a éste fenómeno. De hecho, muchas veces es el lugar de asiento de las

⁹⁵ Vid. Gibbons, K. Political corruption. A handbook. Fredericton, Univesity of New Brunswick, 1988.

relaciones clientelares que se extienden a través de sus asociaciones, uniones y redes de solidaridad sin ningún tipo de resistencia.

Sin embargo, algunos autores⁹⁶, no solo reseñan los efectos negativos del clientelismo sino que advierten que el mismo puede funcionar como un mecanismo de control y prevención de la tensión social (*social unrest*). También consideran que contribuye a satisfacer las necesidades y materiales de ciertos sectores de la población y a solucionar problemas que el Estado no puede o no consigue solucionar. De este modo, representa un mecanismo redistributivo estabilizador que complementa las incapacidades de las agencias del Estado.

El clientelismo no sólo se opone al universalismo de las políticas públicas sino que también influencia negativamente el desarrollo de la participación ciudadana, transformando a la misma en una participación fragmentada, personalizada y dirigida exclusivamente hacia el interés particular. Este tipo especial de relación que convierte a los ciudadanos en clientes evita la polarización de los conflictos latentes y previene la organización ciudadana en un sentido horizontal. Estas estructuras favorecen el proceso de dominación, controlan de algún modo, la integración social y sirven para disminuir los efectos de los cambios políticos y las restauraciones institucionales del Estado. El *ethos* del clientelismo es un *ethos* orientado hacia el individualismo y hacia la búsqueda particular del interés individual, es decir, en la misma frecuencia que el mercado. Estas redes de clientela siempre favorecen a las elites que desarrollan un alto grado de eficiencia en mantener el sistema y las expectativas de sus clientes, proveyendo a los intermediarios con una mayor movilidad y a los seguidores con ventajas palpables. El sistema político del patrón (*bossism*) en tanto fenómeno de poder y de acciones arbitrarias, se opone a todo proceso democrático. En este sentido, el clientelismo no puede ser circunscrito a las actividades políticas sino que se extiende a las artes, a la academia, a la iglesia, a los medio de comunicación y hasta los negocios, es decir, a todos aquellos lugares que tengan que ver con el acceso a beneficios, bienes, servicios, influencias u honores.

⁹⁶ Crf. Caciagli, Mario y Vellón, Frank. "The new clientelism in southern Italy", en Eisenstadt y Lemarchand. *Political clientelism, patronage and development*. Op. cit. pp.53

En sociedades complejas, el clientelismo puede volverse la forma predominante del intercambio político y social, si la integridad del orden constitucional no está protegida por un control constitucional independiente, es decir, por un Estado de legalidad. Las instituciones del Estado, el servicio civil y el aparato judicial se transforman en extensiones del poder ejecutivo. De este modo, a través, del gobierno, los partidos políticos pueden usar dichas instituciones para extender su poder político, y sus intereses particulares, clientelares y muchas veces, ilegales. Probablemente, la subordinación judicial sea la más peligrosa, dado que marca la profundidad del poder político y puede devenir en un absolutismo parlamentario. Si el gobierno representativo no institucionaliza y realiza la supremacía de la constitución, el sistema político deriva en un absolutismo parlamentarista en el cual las redes de clientela, son usadas por los partidos para controlar y negociar el acceso a los recursos del Estado, sin ninguna consideración por los derechos y su ejercicio efectivo. Los intereses particulares son protegidos a través de medios extra legales. En este nivel, el sistema de partidos clientelistas interpreta los deberes públicos a favor de sus clientes. Los ciudadanos que no están insertos en ninguna red de clientelismo no solo no disfrutan de los beneficios de la misma sino que están obligados a financiar la ilegalidad.

Si la protección garantizada de derechos es débil o ausente, las protestas y demandas políticas tienden a encontrar un nicho dentro del orden clientelista, regulado por el intercambio particular e ilegal, porque las redes de clientela son las únicas que ofrecen resguardo y seguridad. Por otra parte, no se debe descuidar la atención de aquellas redes de clientela que no se encuentran directamente asociadas al clientelismo de partidos y que permanecen entre las organizaciones formales y las comunidades locales, entre las instituciones de gobierno y los mercados ilegales, ofreciendo sus servicios a los partidos pero reteniendo su autonomía.⁹⁷

Las redes informales de asociaciones ilegales son un instrumento poderoso que puede penetrar el partido y sistemas políticos para influenciar y dirigir la política de acuerdo a sus propios intereses, y determinar el flujo de los recursos de manera independiente a la ley. Esas redes son una realidad social sui generis distintas de los partidos y de las instituciones públicas formales que operan en ellas y a través de ellas. Estas

⁹⁷ Vid. Gambetta, D. *La mafia siciliana*. Turin, Einaudi, 1992.

asociaciones de clientela pueden ser determinantes en términos de negociar e influenciar en la legislación, es decir, en la soberanía legal de un sistema político.⁹⁸

Los bienes intercambiados no se reducen a dinero, favores, beneficios o ventajas. El bien supremo que se intercambia y comercializa es la ley, el principio de incondicionalidad del Estado de Derecho. Detrás del marco normativo del Estado se mueve un reino de sombras con un sistema paralelo que detenta el gobierno real. El sistema de Estado se transforma en una especie de mercado ilegal donde las funciones constitucionales, los deberes y las prerrogativas son compradas y vendidas. En este sentido, el intercambio clientelista, como principio organizador de la política, puede significar mucho más que relaciones de favoritismo. También puede afectar las reglas básicas de estructuración de las relaciones sociales. Rossetti, insiste en la distinción entre la esfera de la política y jurídica, el orden de derecho constitucional.⁹⁹ Esta distinción es importante porque el clientelismo puede desarrollarse y prosperar en las sociedades modernas o tradicionales, solo cuando los resguardos legales que protegen los derechos y los deberes no funcionan o están paralizados. Sin una verdadera *rule of law* encarnada en el Estado, la sociedad civil se ve librada a la fuerza disgregatoria de su propia dinámica o a la integración clientelista. A su vez, el clientelismo también puede servir como barrera de contención social para la emergencia de nuevos movimientos políticos y sociales, que pretenden realizar los principios éticos del universalismo público, democratizando el espacio político de un país.

Como hemos observado hasta aquí, en los últimos años, el concepto de sociedad civil ha adquirido una celebridad especial. Como vimos, desde el liberalismo que proclama un Estado mínimo, hasta una posición discursiva que reconoce la importancia de un Estado de Derecho, éste concepto es usado como sinónimo de un, “...*espacio de asociación humana no forzada*”¹⁰⁰, un lugar soñado por todos los teóricos de filosofía política y que es necesario proteger de las intervenciones del Estado. La libertad que aparece en ese espacio hace referencia a una esfera libre de regulaciones, de coerciones jurídicas;

⁹⁸ Vid. Powell, John. “Peasant society and clientelist politics”, en *American Political Science Review*. 1970, No. 64, pp. 411-430.

⁹⁹ *realm of constitutional law* Vid. Rossetti, Carlo. “Constitutionalism and clientelism in Italy” en Roniger, Luis y Ayata, A. *Democracy, clientelism and civil society*. Op. cit. p. 101

¹⁰⁰ “... *space of uncoerced human association*” Cfr. Walzer, Michael. “The concept of civil society”, en *Toward a global civil society*, op. cit. p. 7

donde el individuo puede encontrar su espacio ideal de libertad. Sin embargo, ésta posición presenta varios inconvenientes.

Para comenzar, el neoliberalismo sostiene que la mayor parte de las funciones del Estado deberían ser llevadas a cabo por asociaciones libres y voluntarias de la sociedad civil. En dicho lugar, las redes sociales y las asociaciones privadas deben tomar cuenta de los miembros que necesitan ayuda y no relegar esa tarea en el Estado. Al mismo tiempo, dentro de esta concepción se afirma que sólo pueden ser intrínsecamente valiosos o buenos, los seres humanos individuales.¹⁰¹ A la noción de igualdad liberal en la sociedad civil sin intervención del Estado, se le agrega ahora, un individualismo moral que tiene importantes consecuencias jurídicas. Si sólo los individuos son buenos o valiosos, sólo los individuos pueden tener derechos. Esto elimina los derechos de grupos sociales que sean independientes de los de sus miembros individuales o anteriores a ellos, dado que solo se pueden considerar verdaderos agentes o sujetos morales a los seres humanos individuales. En otras palabras, a la defensa a ultranza del asociacionismo en la sociedad civil, que vendría a reemplazar ciertas funciones del Estado, le acompaña la negación de derechos colectivos diferenciados para esas asociaciones. La norma de igualdad ante la ley exige que dicha ley se aplique con igualdad de interés, respeto, protección o trato de los individuos. La ley debe ser ciega a las diferencias de género, orientación sexual, origen étnico, pertenencia cultural, afiliación religiosa. La ley no debe diferenciar entre individuos sobre la base de características que estos hayan adquirido involuntariamente (género, origen étnico, etc.) y tampoco en referencia a características que sean voluntarias pero que no afecten los derechos de los demás, es decir, que no demanden intervención del Estado. Sin embargo, la sociedad civil demanda para un correcto funcionamiento, de una gran cantidad de derechos colectivos o diferenciados, como cualquier mínimo análisis de una democracia liberal contemporánea lo demuestra. Grupos vecinales, asociaciones, organizaciones y corporaciones necesitan y tienen derechos como personas jurídicas que están compuestas de personas físicas. Y en cada caso, el derecho es ejercido por individuos pero es necesaria la pertenencia al grupo para su ejercicio.¹⁰² Estos derechos son esenciales para asegurar precisamente la igualdad y la libertad en la esfera de la

¹⁰¹ Cfr. Raz, J. *The morality of freedom*. Oxford, Clarendon Press, 1986, p. 18

¹⁰² Algunos autores, en defensa de ciertos derechos colectivos desde una perspectiva liberal, sostienen que dichos derechos colectivos se reducen a derechos individuales. Cfr. Tamir, Y. *Liberal nationalism*. Princeton, Princeton University Press, 1993. p. 73

sociedad civil.¹⁰³ Sin ellos, no se puede asegurar la autonomía de los individuos y la libertad individual de los mismos.¹⁰⁴

Más allá de lo que parece ser una contradicción entre defender las asociaciones de la sociedad civil y no querer otorgarles el reconocimiento de derechos colectivos, se puede afirmar que es imposible pensar en una sociedad civil sin esos derechos. La sociedad civil se compone de individuos pero también de asociaciones y esos grupos demandan derechos diferenciados para poder atender a las necesidades e intereses que el neoliberalismo les pide que atiendan. El temor del neoliberalismo parece ser aquí que los derechos colectivos atribuyan a colectividades una condición moral superior a la de las personas individuales y eso puede dar una justificación para subordinar los derechos individuales a los primeros. Los individuos son capaces de guiarse en sus acciones por motivaciones morales, es decir, tienen capacidad moral, mientras que las colectividades consideradas como entidades únicas carecen de ella. Por este motivo, sólo los individuos pueden ser sujetos de una obligación jurídica. Cualquier idea de responsabilidad colectiva es reducida dentro de esta concepción a obligaciones individuales. Aunque ciertas obligaciones pueden ser compartidas, esto no significa que sean colectivas, dado que presuponen una actuación moral de los sujetos que solo se puede atribuir a individuos.

Establecer un derecho significa en éste ámbito calificar a un interés de suficientemente importante como para ser base de un deber y además, atribuir un valor moral intrínseco al poseedor de los derechos, por lo que se exige un determinado reconocimiento. Estas conclusiones apoyan la defensa de los derechos colectivos aunque el neoliberalismo puede decir que cualquier valor que tenga un grupo social no es intrínseco sino derivado de la dignidad moral de sus miembros individuales.

En resumen, podemos decir que la acción colectiva de organizaciones, grupos y asociaciones de la sociedad civil implica actividades conjuntas y no una mera

¹⁰³ Vid. Kymlicka, W. *The rights of minority cultures*. Oxford, Oxford University Press, 1995. Éste autor afirma que las minorías (étnicas o culturales) necesitan comúnmente de protección jurídica para defenderse de las preferencias de las mayorías. Esa protección debe darse bajo la forma de derechos colectivos.

¹⁰⁴ En realidad hasta el liberalismo más radical debe aceptar la existencia y legitimidad de un derecho colectivo básico: el monopolio estatal de la violencia legítima que asegura las libertades individuales en la sociedad. Cfr. Nozick, Robert. *Anarchy, State and Utopia*. Oxford, Blackwell, 1974. pp. 88-119

acumulación de actividades separadas.¹⁰⁵ Afirmar que un determinado grupo tiene derecho significa decir que se trata de un derecho que esos individuos no pueden de ningún modo tener por separado. Y muchas veces, los derechos individuales no pueden invalidar a los derechos colectivos. El bienestar individual puede justificar derechos de un grupo. Derechos que un individuo no puede tener separadamente. En este sentido, la trayectoria de los últimos años ha ido de la búsqueda de justicia social y equidad hacia la individualización y hacia el mercado. Esta trayectoria señala una disminución del espacio político y social de acción común de los ciudadanos. El problema de los derechos de grupo apunta al reconocimiento de la legitimidad y de la necesidad de asociaciones intermediarias que pueda salvar el vacío entre los derechos formales de ciudadanía y el acceso real a ellos por parte de los miembros de una sociedad. Al mismo tiempo, que se debilita al Estado para darle más poder político a la sociedad civil, se debilita a la sociedad civil para darles más poder político a los individuos. Los movimientos sociales y los grupos intermediarios son desechados a la hora de vehicular el ejercicio de la ciudadanía.¹⁰⁶ El liberalismo orienta el foco de la atención entre ciudadanos y política al contacto individual, eliminando como intermediarios a los grupos de interés, sindicatos e incluso partidos políticos. Ganan en popularidad los formatos tipo asamblea municipal, las encuestas y mecanismos de consulta popular, los referéndums y las peticiones. El Estado deja de ser el mecanismo interventor que asegura la igualdad de acceso a los derechos de ciudadanía. Ahora, esa relación queda circunscrita a la relación directa entre ciudadanos y mercado. Cuando el neoliberalismo habla de sociedad civil no está pensando en las asociaciones civiles de esa esfera social sino en los individuos aislados que van al mercado a satisfacer sus necesidades. Esta concepción de la naturaleza del modelo de las prácticas de representación de los intereses del ciudadano causa una gran inseguridad y una enorme inestabilidad, cuyo

¹⁰⁵ Baubok, considera que éste colectivismo sociológico es perfectamente compatible con el individualismo moral que sostiene que la responsabilidad de la acción colectiva reside sólo en aquellos individuos que han participado en ella o que la han autorizado. Cfr. Baubok, Rainer. “Justificaciones liberales para los derechos de los grupos étnicos” en Lukes, S. y García, S. (comp.); *Ciudadanía, justicia social, identidad y participación*. Op. Cit. p. 170

¹⁰⁶ Pierson analiza ese proceso en Estados Unidos e Inglaterra. Esta autor releva el procedimiento usado por el gobierno de Reagan y Thatcher para disminuir la credibilidad, base organizativa, papel en la consulta política y la capacidad de los grupos de interés y de defensa del ciudadano de la sociedad civil. La primera medida fue limitar o suspender el financiamiento estatal y la segunda, poner en duda su representatividad. La disminución de la legitimidad de las asociaciones tuvo consecuencias graves para el acceso a la formulación política. Estas asociaciones son calificadas de grupos de interés especiales que representan sólo a algunos pero no a todos. En las consultas públicas, por ejemplo, se da preferencia al ciudadano ordinario, a la “gente de la calle” por encima de los grupos. En los informes de los medios de comunicación se da el mismo desarrollo. Cfr. Pierson, P. *Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*. Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

resultado ha sido mayores niveles de desinterés de los ciudadanos por los asuntos públicos y mayor apatía ciudadana.

Otro argumento tradicional del liberalismo sobre la sociedad civil, insiste en acordar para esta una independencia casi absoluta respecto del Estado o bien, se conforma con asignar a la intervención estatal una función mínima. En este sentido, podemos pensar en las posibilidades que tiene la sociedad civil para asumir las funciones de mantener por sí misma la independencia y autonomía de una esfera pública. Norman Birnbaum, frente a el auge del darwinismo social en Estados Unidos con los gobiernos de Reagan y Bush, se pregunta si la sociedad civil puede sostener la esfera pública por sí misma para discutir temas como las relaciones entre la libertad individual y las obligaciones sociales, las funciones del mercado y la soberanía pública, los choques entre los bienes públicos y los intereses privados, entre otros. Según este autor, la fragmentación de la vida social y el predominio de inmensos oligopolios informativos que forman la opinión de la ciudadanía en la sociedad civil, impiden que las instituciones culturales de dicho ámbito puedan por sí mismas sostener una esfera pública autónoma.¹⁰⁷

Precisamente con la retirada del Estado de bienestar y su fundamento en la solidaridad social, la esfera pública se vio invadida por las ideas del individualismo y la lucha por la existencia (*struggle for existence*). No podemos hablar de ciudadanos autónomos en la sociedad civil que forman la esfera pública cuando la soberanía de dicha esfera está representada por “*los gigantes de los medios masivos con su poder de homogeneización cultural*”¹⁰⁸ Los defensores de la sociedad civil piensan dicho espacio como un lugar de libertad, como un foro público donde se forma la civilidad y donde se discuten los asuntos públicos, frente a las instancias burocráticas y centralizadas del Estado de bienestar.¹⁰⁹ Sin embargo, existen instituciones que sin estar centralizadas pueden

¹⁰⁷ Birnbaum afirma que “*la esfera de la argumentación pública es constreñida y deformada*”, “the sphere of public argument is constricted and deformed” Cfr. Birnbaum, Norman. “After the disappointment of the epoch: America social tradition between past and future” en Walzer, M. *Toward a global society*. Op. cit. p. 261

¹⁰⁸ “...*the media giants with their oligopolistic cultural powers...*”. Cfr. Birnbaum, Norman. “After the disappointment of the epoch: America social tradition between past and future” en Walzer, M. *Toward a global society*. Op. cit. p. 267

¹⁰⁹ “*También debe decirse que en su entusiasmo indiferenciado por la sociedad civil, algunos de nuestros contemporáneos muestran las tendencias desprovistas de sentido crítico que alguna vez exhibieron en referencia con las entidades como la “historia” o la “clase trabajadora*”. “It also has to be said that in their undifferentiated enthusiasm for civil society, some of our contemporaries display the uncritical tendencies they once exhibited with reference to entities like “history” or the “working class”. Cfr.

ejercer soberanía sobre las demandas de las fuerzas del mercado. Por ejemplo, gobiernos municipales, corporaciones públicas, firmas controladas por los consumidores y trabajadores, firmas privadas pero con representación del Estado y de los trabajadores en su directorio. Existen muchas posibilidades de establecer relaciones de consulta y formas nuevas y más democráticas de control público a través de la regulación del Estado. Tareas que los individuos, familias y asociaciones de la sociedad civil no pueden realizar. Sin intervención del control público, la discusión de los asuntos públicos en la esfera pública se vuelve muy complicada o decididamente imposible. *“Una parte de nuestra élite, avara, cínica y que no da tregua en la defensa de sus intereses clasistas, presenta las discusiones sobre alternativas para el darwinismo social reinante como utópicas o antiamericanas. Bajo la apariencia de neutralidad, los medios de comunicación masivos confabulan para limitar la discusión pública”*.¹¹⁰

¿Cómo se pueden discutir los problemas de igualdad y justicia social en la redistribución de ingresos en una esfera pública mercantilizada, ampliamente dominada por *mass media* al servicio de los intereses de grandes grupos económicos? Precisamente, Alan Wolfe critica la imposibilidad de discutir los problemas de distribución de ingresos entre las clases sociales, regulación de la industria, proteccionismo versus libre comercio, antagonismos sociales, es decir, política en el sentido clásico del término, dado que esto no genera ningún interés en los *mass media* y tampoco en el público general que nos los reclama.¹¹¹ La discusión política está desviada a asuntos como la distribución de educación sexual y reproductiva, teología en el currículo escolar, el alcoholismo y los accidentes viales, que aunque son relevantes para la convivencia social no son asuntos de fondo. Parece haber una revisión en la comprensión de lo público y lo privado. Asuntos que pertenecieron tradicionalmente a la esfera privada como la fe, los gustos, preferencias culturales se han posicionado como públicos en la discusión de la esfera pública. Este reemplazo se debe en gran parte a la acción de esos *mass media*¹¹², que han logrado implantar en dicha esfera una ideología

Birnbaum, Norman. “After the disappointment of the epoch: America social tradition between past and future” en Walzer, M. *Toward a global society*, Op. Cit. p. 269.

¹¹⁰ “A part of our elite, avaricious, cynical and unremitting in the defense of its class interests, portrays discussions of alternatives to the regnant social Darwinism as either utopian or un-American. In the guise of neutrality, the mass media connive at setting limits to public discussion”. Op. cit. p. 275.

¹¹¹ Cfr. Wolfe, Alan. “Neither politics nor economics” en Walzer, Michael. *Toward a global society*. Op. cit. 243.

¹¹² Hunter afirma que en Estados Unidos, la ciudadanía hace política en términos culturales. Vid. Hunter, James. *Culture wars: the struggle to define America*. New York, 1991.

omnipresente que defiende un individualismo posesivo que sobrevalora la subjetividad individual fuera de todo contexto social. Y esas subjetividades abstractas se mueven exclusivamente en su interés buscando maximizar sus beneficios. Este individualismo viene acompañado por una profunda fetichización de la propiedad en la que el único bien público parece ser la privatización.

Por otra parte, esta ideología señala también un fenómeno real de la vida política de la sociedad civil, que con la retirada del Estado y la individualización del conjunto de derechos de ciudadanía se vuelve masivo y profundo: la mercantilización. Cuando la crisis del modelo de desarrollo económico se profundizó y afectó a todos los países industrializados a partir de mediados de la década de 1970, el neoliberalismo impulsó la reducción del Estado a través de la reducción del tamaño del sector público y el cambio de la tendencia a las intervenciones públicas en la economía y en la sociedad por parte de mecanismos estatales. Los programas sociales fueron unos de los primeros objetivos para la reducción de costos. La reducción de gastos en las políticas sociales ha estado acompañada de un gran interés por impulsar el espíritu del voluntariado y autoayuda. Se urge a los individuos a que asuman responsabilidades (por ejemplo, en tareas de solidaridad, trabajos para el bienestar social, apoyo a fundaciones) y también las asociaciones voluntarias de la sociedad civil a quienes se les pide que asuman tareas que antes pertenecían a los deberes del Estado. Estas asociaciones se terminan convirtiendo en proveedores de servicios directos o en “socios” de los gobiernos que participan en regímenes de coproducción. La perspectiva real de la sociedad civil comprometida en tareas con el Estado difiere mucho de la visión presentada por el liberalismo, el comunitarismo o la corriente de la racionalidad deliberativa. Esas asociaciones voluntarias de la sociedad civil dejan de ser expresiones autónomas de la sociedad y defensores de los que necesitan servicios del Estado para actuar en su reemplazo. Esta reasignación de la responsabilidad de la justicia social a los individuos y a la sociedad civil implica una transformación importante en la institución de la ciudadanía. Los ciudadanos son convertidos en clientes (beneficiarios). El servicio de calidad sustituye al compromiso político y la búsqueda de eficiencia reemplaza a la búsqueda de eficacia como preocupación básica. Estas asociaciones elaboran estatutos de servicios que suelen presentar las reglas a seguir por la institución para prestar un servicio de calidad y satisfacer las expectativas de los clientes. Estos cambios han hecho bastante poco para otorgar poderes a los ciudadanos o fomentar la acción colectiva, sólo han logrado

mejorar la prestación de servicios al cliente en que se ha transformado el ciudadano. Esto trae consigo una profunda despolitización del Estado y de la sociedad civil como espacios de compromiso ciudadano. No se debate el carácter de los servicios o qué nuevos servicios deben prestarse para alcanzar un alto grado de justicia social sino solamente la calidad de los mismos.

El nuevo modelo de ciudadano ideal es el basado en el individuo netamente mercantilizado. Los ciudadanos deben competir por el acceso a la representación de sus intereses y se da por hecho que el modo de acceder es justo, no tiene restricciones y ofrece las mismas oportunidades a todos de hacerse escuchar. El Estado deja de tener la función de ayudar a los grupos de ciudadanos desfavorecidos a desarrollar la capacidad de participar, tener voz en los debates políticos y garantizar un nivel determinado de equidad y justicia. En otras palabras, se descarta la idea de que es responsabilidad del Estado promover y garantizar el acceso colectivo de los desfavorecidos. Ahora los individuos deben representarse a sí mismos, a través de consultas, referéndums, además del tradicional mecanismo de las elecciones. La expresión de intereses colectivos debe ser el producto de la capacidad para competir y obtener réditos tanto sea en el mercado de bienes como en el mercado de las ideas.¹¹³

El nuevo ciudadano es un individuo que tiene toda la responsabilidad frente a los riesgos y dificultades de la sociedad actual. Antes, los ciudadanos estaban protegidos por derechos sociales de ciudadanía pero la revitalización de la sociedad civil en reemplazo del Estado significa la introducción de un mercado en el que se debe competir para lograr la representación del interés particular.

En términos generales, la reestructuración económica junto a la retirada del Estado implicó la eliminación de organismos parapúblicos que establecían el punto de contacto entre los individuos y el acceso a los derechos de ciudadanía. Se reforzó el papel de los grupos de la sociedad civil como proveedores de servicios. La prestación de servicios reemplazó al rol de defensa de los ciudadanos. Phillips señala que la colaboración fue puesta de moda en la década de los noventa en Canadá por los políticos conservadores y liberales. Dicha colaboración significaba una nueva forma de gobierno que venía a

¹¹³ Vid. Jenson, J. "Citizenship and equity: Variations across space and in time" en Heibert, J. *Political Ethics: A Canadian perspective*. Toronto, Dundurn, 1991 pp. 195-264.

ocupar el lugar de la tradicional con el Estado centrado en lugar primordial.¹¹⁴ La “colaboración” de la sociedad civil fue la idea principal que sirvió para cambiar todos los programas federales, de tal modo que se pudiera formular una alternativa para desarrollar nuevos programas de provisión de servicios sociales. Estos acuerdos con la sociedad civil y grupos privados del mercado tenían la finalidad de reducir costos para el Estado y además, mejorar la calidad de la prestación del servicio y del proyecto del programa, porque las organizaciones colaboradoras tienen mayor conciencia de las necesidades de los clientes con que tienen contacto frecuente y pueden ser más flexibles en la satisfacción de esas necesidades.¹¹⁵ Muchas organizaciones de la sociedad civil se comprometen en esa “colaboración” bien porque han perdido sus fuentes básicas de financiamiento o directamente porque la retirada del Estado implicó la retirada de la provisión de determinados servicios sociales. La reacción de la sociedad civil frente a esta “colaboración” ha sido un aumento del comercialismo y no un aumento de la actividad voluntaria. Las organizaciones voluntarias recurren a cobrar al usuario y a otras fuentes de ingreso mercantil haciéndose cada vez más parecidas a un negocio integradas a los mecanismos de la economía de mercado.¹¹⁶ Además, las empresas que buscan beneficios empiezan a ocupar ese lugar desplazando a las asociaciones voluntarias.

Como consecuencia de este planteamiento, podemos decir que resulta imposible pensar en una sociedad civil totalmente independiente sin la protección del Estado. Es decir, cuando hablamos de sociedad civil como una esfera donde la libre asociación es posible, se debe entender que la libertad de dicha asociación se da gracias al conjunto de reglas e instituciones que organizan el uso de la fuerza en la interacciones sociales y que precisamente posibilitan y dan un marco de acción a esa libertad, *“La sociedad civil moderna se crea y reproduce a través de formas de acción colectiva, y se institucionaliza por medio de leyes, especialmente derechos subjetivos que estabilizan la diferenciación social. Mientras que las dimensiones activa e institucional pueden*

¹¹⁴ Cfr. Phillips, S. D. “How Ottawa blends: shifting government relationships with interest groups” en Abele, F. *How Ottawa spends: the politics of fragmentation*. Ottawa, Carleton University Press, 1991, pp. 183-227

¹¹⁵ Vid. Seidle, F. *Rethinking the delivery of public services to citizens*. Montreal, IRPP, 1995.

¹¹⁶ Vid. Salomon, L. M. *Partners in public service*. Baltimore, John Hopkins University Press, 1995, p-240.

existir separadamente, en el largo plazo tanto la acción independiente como la institucionalizada son necesarias para la reproducción de la sociedad civil".¹¹⁷

La sociedad civil es factible solamente dentro de la protección del Estado. Esto no significa restar importancia a la eventualidad de que una fuerza social nacida de la sociedad civil como una iniciativa autónoma de los ciudadanos no pueda ir contra el Estado o alguna de sus instituciones pero precisamente la posibilidad de que dicha fuerza social pueda modificar el funcionamiento de alguna institución del Estado, muchas veces depende de que el propio Estado deba someterse a la Ley, es decir, que se trate de un Estado de Derecho regido de acuerdo al principio de la "rule of law" que así lo establece, es decir, un Estado cuyos poderes actúen de acuerdo a la ley, que reconozca los derechos humanos fundamentales y que proteja legalmente a sus ciudadanos.

La libertad de la sociedad civil significa la existencia de un sistema de leyes que precisamente limiten la interferencia de los otros en determinados dominios. Las condiciones habituales para que una sociedad civil se desarrolle en forma democrática son condiciones que demandan la presencia de un Estado democrático. El individualismo, la privacidad, el mercado, el pluralismo, el asociacionismo y la publicidad muestran la necesidad de derechos que los garanticen y esa garantía sólo puede estar asegurada a través de los mecanismos estatales. En este punto, cabe preguntarnos si el enfoque comunitarista sobre la sociedad civil es correcto. Como pudimos ver, el comunitarismo considera que las organizaciones de la sociedad civil no son políticas,

"Las muchas formas de comunidad y asociación que no son esencialmente políticas: familias, vecindarios, asociaciones voluntarias de numerosos tipos, sindicatos laborales, pequeñas empresas, gigantes corporaciones y comunidades religiosas".¹¹⁸

¹¹⁷ *"Modern civil society is created and reproduced through forms of collective action, and it is institutionalized through laws, especially subjective rights that stabilize social differentiation. While the active and institutionalized dimensions can exist separately, in the long run both independent action and institutionalized are necessary for the reproduction of civil society"*. Cohen no identifica sociedad civil con toda forma de actividad social que no esté enmarcada dentro del mercado y el Estado. Por el contrario, establece una diferencia entre sociedad política y sociedad civil. Dentro de la sociedad política se encontrarían los partidos, las agrupaciones políticas y las esferas públicas políticas (parlamentos). En este sentido, considera la mediación de la esfera política entre la sociedad civil y el Estado indispensable para el buen funcionamiento de la sociedad. Cfr. Cohen, Jean. "Interpreting the notion of civil society" en Walzer, M. *Toward a global society*, op. cit. p.37

Sin embargo, podemos ver que a pesar de no encontrarse en la estructura formal del Estado, son comunidades y asociación (*community and association*) que son netamente políticas y que están atravesadas por mecanismos institucionales definidos por el Estado.

Walzer afirma que los ciudadanos no participan de las actividades del Estado en su vida cotidiana, “*El gobierno del pueblo es significativamente ilusorio; la participación de hombres y mujeres comunes en las actividades del Estado es mayormente indirecta*”.¹¹⁹ El problema en éste punto es que Walzer entiende la participación política como participación en la asamblea, en el Demos. Sin embargo, es muy difícil sostener que los hombres y mujeres ordinarios (*ordinary men and women*) no participan de los hospitales públicos, de las escuelas públicas, de las universidades estatales, de las actividades de los municipios. Tareas y compromisos que se acercan bastante a las actividades que Walzer considera tradicionales de la sociedad civil.

Además el concepto de sociedad civil y la importancia que se le da frente al Estado parece olvidar que tras las reformas económicas propiciadas por los gobiernos conservadores de las sociedades occidentales, grandes sectores de la población quedaron fuera del área de interés del mercado. Muchas personas no solamente no logran integrarse nunca más al mercado laboral sino que tampoco logran integrarse a la sociedad civil. Estos individuos que son dejados fuera del mercado por las relaciones de producción y fuera de la sociedad civil por las relaciones sociales, no tienen más alternativa que recurrir al ámbito de contención social del Estado. El comunitarismo no acierta a explicar o dar cuenta de esta gente que no integra ninguna asociación de la sociedad civil. De hecho dicho concepto parece estar pensado para la clase media que habitualmente integra dichas asociaciones.

¹¹⁸ “*the many forms of community and association that are not political in form: familias, neighborhoods, voluntary associations of innumerable kinds, labor unions, small businesses, giant corporations and religious communities*” Cfr. Hollenbach, David. “Liberalism, communitarianism, and the Bishops” en *The annual of the society of christian ethics*, 1987, No. 18, pp. 19-53

¹¹⁹ “*the rule of the Demos is in significant ways illusory; the participation of ordinary men and women in the activities of the State is largely vicarious*” Cfr. Walzer, M. “The concept of civil society” en Walzer, Michael. *Toward a global society*. Op. cit. p. 10.

El Estado no debe ser visto como el “reino de la coerción y la interferencia” (...*realm of coercion and interference...*) mientras que la sociedad civil es el reino de la “libre empresa y de la espontaneidad” (...*realm of free agency and spontaneity...*). El propio mercado que parece funcionar a partir de la autorregulación demanda para su normal funcionamiento de reglas que determinen qué se puede hacer y qué no. Se necesita un complejo cuerpo de leyes que ponga a funcionar derechos y obligaciones, y que permita resolver las diferencias de un modo definitivo. Políticamente, el mercado requiere de leyes que protejan las condiciones de libertad de asociación y contratación, preservando a los individuos de la explotación y de otros problemas. Cuando el Estado se retira (Europa del Este después de la caída del muro de Berlín), la sociedad civil no logra frenar el avance de mafias, de conflictos étnicos, de las fuerzas irracionales del mercado, en definitiva, del Estado de naturaleza. Explotación y caos emergen después de la desaparición de los instrumentos legales del Estado. Las dificultades económicas, políticas y sociales que afrontaron los países de Europa del Este, demuestra que nada es más fácil que desmontar un sistema de planificación central de la economía para establecer un sistema de mercado. Pero nada es más difícil que evitar la informalización de éste sistema, la desmoralización de la ciudadanía, la criminalización del propio sistema de mercado, y la emergencia de un capitalismo mafioso (*mafia capitalism*). La mano invisible del mercado y las fuerzas sociales de la sociedad civil no logran evitar este proceso.

En otras palabras, la sociedad civil aparece erróneamente en muchos autores, como el fundamento político de la ciudadanía, cuando en realidad, ese fundamento sigue encontrándose en el Estado de Derecho.

II. Críticas a la solidaridad como fundamento de las relaciones sociales

El concepto de solidaridad es usado frecuentemente en las distintas corrientes teóricas para explicar el tipo de cooperación y ayuda mutua que suele encontrarse, o bien que debería encontrarse, en ese espacio de espontánea y libre iniciativa individual que es la sociedad civil. La solidaridad explica las conductas altruistas que intervienen para resolver muchos de los problemas que aquejan a las sociedades contemporáneas. Y en muchos sentidos, para las tres corrientes analizadas, es uno de los elementos claves para comprender el funcionamiento de una parte de la sociedad civil (la que queda fuera del mercado). Para el liberalismo, debe ser el soporte de la red social de contención de los problemas derivados del funcionamiento de los mercados, para el comunitarismo es una de las virtudes fundantes de la civilidad, y para la racionalidad discursiva, es uno de los factores más importantes de la integración social. Algunos autores, consideran que está íntimamente ligada con la idea de ciudadanía. Turner y Hamilton, creen que *“que la ciudadanía social en las sociedades modernas funcione para crear nuevos tipos de solidaridad social en términos de relaciones públicas de reciprocidad (esto es, derechos y obligaciones)”*¹²⁰ La solidaridad es pensada en términos de una solidaridad secular cuya función es crear lazos de solidaridad emocional que sirven para los fines de la integración social. Los comunitaristas creen que la caída de la solidaridad se debe al predominio de los valores del individualismo y que la solución del problema pasa por una conversión y cambio de conciencia, o bien, incentivando el patriotismo.¹²¹ Fortalecer la solidaridad se torna imprescindible para regenerar el tejido social. Recordemos que Walzer define a la sociedad civil en términos de solidaridad, *“la buena vida sólo puede ser vivida en la sociedad civil, el mundo de la fragmentación y de la lucha pero también de las solidaridades concretas y auténticas”*.¹²² Además de servir como fundamento de la sociabilidad al nivel de la sociedad civil, el concepto de solidaridad es usado muchas veces como fundamento teórico del Estado Social. La premisa normativa que se encuentra en ese fundamento sostiene que los ciudadanos de un Estado que comparten una comunidad de historia, lenguaje, cultura, población,

¹²⁰ *“That social citizenship in modern societies functions to create new types of social solidarity in terms of public relations of reciprocity (that is, rights and obligation”*. Cfr. Turner, Bryan y Hamilton, Peter. *Citizenship*. Op. Cit. General Commentary.

¹²¹ Vid. Etzioni, A. *Die Entdeckung des Gemeinwessens, Ansprüche. Verantwortlichkeiten und das Programm des Kommunitarismus*. Stuttgart, Schäfer-Poeschel, 1995.

¹²² *“the good life can only be lived in civil society, the realm of fragmentation and struggle but also of concrete and authentic solidarities”*. Cfr. Walzer, Michael. “The concept of civil society” en Walzer, Michael; *Toward a global civil society*. Op. cit. p. 10

conforman una comunidad solidaria (*Solidargemeinschaft*) y cada miembro de esa comunidad comparte con los otros miembros la obligación de ayudar a aquellos miembros que necesitan ayuda, obligación que no se extiende a los ciudadanos de otros Estados, por ejemplo.¹²³ Y esa obligación de solidaridad debe reflejarse en el Estado. Este Principio solidario (*Solidaritätsprinzip*) es la base de legitimación del Estado de bienestar cuyo funcionamiento protege “derechos solidarios”.

Ambas posiciones que refieren tanto a la solidaridad como fundamento ético de la ciudadanía en la sociedad civil, como a la solidaridad como fundamento ético del Estado Social, presentan varios inconvenientes. En principio, el fundamento de la ciudadanía no puede depender del punto de vista interno de los miembros de una comunidad. Dado que no se puede exigir, un determinado tipo de solidaridad, sino que la misma tiene que ser personal, voluntaria y espontánea, podemos afirmar que la institución de la ciudadanía no puede depender de un factor que pertenece a la vida privada de los individuos. Walzer se queja continuamente de la falta de compromiso moral de los ciudadanos con el Estado,

*“Sus protagonistas conciben la ciudadanía en términos económicos, de tal manera que los ciudadanos son transformados en consumidores autónomos, buscando el partido o programa que más persuasivamente prometa fortalecer sus posiciones en el mercado. Necesitan al Estado pero no tienen una relación moral con él, y controlan a sus oficiales sólo como los consumidores controlan al productor de mercancías, comprando o no comprando lo que producen”.*¹²⁴

El ciudadano del que habla Walzer es un ciudadano que necesita del Estado pero que no siente ninguna lealtad, solidaridad, preferencia o afección por él.¹²⁵ Taylor coincide al sostener que *“la identificación del ciudadano con la República, como una común*

¹²³ Cfr. Bayertz, Kurt. “Begriff und problema der Solidarität” en *Solidarität*. Frankfurt, Suhrkamp, 1998, p. 34

¹²⁴ *“Its protagonists conceive of citizenship in economic terms, so that citizens are transformed into autonomous consumers, looking for the party or program that most persuasively promises to strengthen their market positions. They need the state but have no moral relation to it, and they control its officials only as consumers control the producer of commodities, by buying or not buying what they make”.* Cfr. Walzer, Michael. “The concept of civil society” en Walzer, M. *Toward a global society*. Op. cit. p. 14

¹²⁵ Quizás es posible hacer una diferencia entre autores como Dworkin, Rawls y Walzer. Para los primeros, el Estado debe ser neutral frente a las distintas concepciones de *good life*, mientras que el Estado en Walzer debe implicar el reconocimiento social de una concepción determinada de *good life*. Por esto, es tan importante, el compromiso moral del ciudadano con el Estado. Para Walzer, una sociedad incluye una idea sancionada socialmente de lo que es o debería ser una *good life*. Sin esto, no es posible hablar de comunidad o cultura política. Vid. Dworkin, Ronald; *A matter of principle*. Cambridge, Harvard University Press, 1985. También Rawls, John; “Justice as fairness: political not metaphysical” en *Philosophy and public affairs*, 1983, No. 3, pp. 223-251.

empresa, es esencialmente el reconocimiento de un bien común".¹²⁶ Es esta identificación del ciudadano con la "república" la que genera un tipo de solidaridad que resulta fundamental para el buen funcionamiento de la sociedad. Una sociedad despótica es la que necesita recurrir a la coerción o a la amenaza de coerción para obtener sacrificios o disciplina de sus ciudadanos. Según Taylor, en una sociedad libre, el ciudadano acepta voluntariamente esos sacrificios y esa disciplina como una parte necesaria de la construcción del bienestar común.

Esta posición presenta dos inconvenientes. Por un lado, la imposibilidad de definir el bien común que puede generar esta identificación. Por el otro, la formulación de Taylor pretende evitar el problema principal que arrastra la definición de ese bien común. Un gobierno puede definir ese bien común en términos que coincidan con los de la ciudadanía y generar por tanto adhesión, obediencia y aceptación general. Pero esto no dice nada de la moralidad de ese bien común o de la moralidad de esa definición. No se termina de entender los motivos por los cuales una sociedad no podría generar identificación y participación de sus ciudadanos, sin necesidad de recurrir a la violencia y a la opresión aunque los fines de ese llamado a la identificación y participación sean inmorales.¹²⁷

Frente a esto, es posible sostener que la justicia no tiene que ver con la solidaridad. Esto implica que aún si contáramos con una sociedad absolutamente egoísta, compuesta por individuos que sólo persiguiesen sus intereses particulares, sería posible, en teoría que dicha sociedad fuese justa. En este sentido, podemos responder que quizás si bien una vida buena (*good life*) es posible solamente en la sociedad civil, un vida ética (*ethical life*) es posible solamente en el marco del Estado. Dicha institución aporta la estructura de reconocimiento mutuo de la sociedad,

"...en las prácticas sociales e instituciones que inventan la Eticidad...que provee el contexto alrededor del cual nuestras apelaciones a la conciencia, tan amplia como

¹²⁶ "...the identification of a citizen with the republic, as a shared common enterprise, is essentially the recognition of a common good." Cfr. Taylor, Charles. "Cross- purposes: The liberal communitarian debate" en Rosenblum, N, *Liberalism and the moral life*. Cambridge, Harvard University Press, 1989.

¹²⁷ La experiencia de los regímenes nacional-socialista en Alemania y fascista en Italia parecen apoyar esta idea. No resulta obvio porque esa identificación tiene que ser necesariamente positivo o progresista.

puede ser en el mundo moderno, circulan y en la cual encuentran ciertas restricciones”¹²⁸

Una sociedad demanda de familias, de una sociedad civil y de un conjunto de instituciones legales que administren la ley y los trabajos públicos; pero además requiere de una forma ética más profunda: un Estado que organice la vida política de la sociedad.¹²⁹ La vida común demanda de estructuras que cristalicen los puntos de vista comunes en materia de política y fines públicos. También necesita de una estructura cuya decisión sea aceptada como el punto final de los conflictos entre los individuos. Por otra parte, el Estado es la única institución capaz de proveer u organizar la provisión de ciertos bienes estratégicos para la sociedad, como lo son la salud, la educación y la justicia.

La solidaridad es un sentimiento moral que no abunda en las sociedades contemporáneas, por el contrario, es fácil constatar que en ellas predominan el egoísmo y el conflicto. La ciudadanía es una de las principales instituciones con que cuentan los individuos para protegerse y debe afrontar los problemas y conflictos derivados de ese egoísmo, a través del sentido de la justicia. Después del “derecho a tener derechos”, es el “derecho a la justicia” sin lugar a dudas, el derecho más importante y probablemente, uno de los fundamentos de legitimidad del Estado. La anomia social no aparece como consecuencia de la caída de la solidaridad sino por una caída de la justicia. La anomia surge cuando el Estado no logra hacer cumplir sus normas y esto tiene que ver poco con los niveles de solidaridad e integración.

En referencia al Estado social, la legitimidad del sistema no se apoya en la solidaridad sino en la justicia: Un Estado debe tratar con derechos no con solidaridades que dependen de la buena voluntad de los individuos. El Estado social no debe tramitar solidaridad, sino proteger derechos que garanticen a los individuos contar con ayuda cuando la necesiten, no por solidaridad sino por justicia, porque les corresponde por derecho. La ciudadanía es una forma de protección legal y social contra las desigualdades económicas y sociales. Es un conjunto de derechos que nada tiene que

¹²⁸ “...in social practices and institutions that make up what called “Sittlichkeit”... wich provides the context around wich our appeals to conscience, broad as they may be in the modern World, circulate and in wich they find certain resting points”. Cfr. Pinkard, Terry. “Neo- Hegelian reflections on the communitarian debate” en Walzer, Michael; en Walzer, Michael; *Toward a global society*. Op. cit. p. 122

¹²⁹ Pinkard prefiere hablar de “political community” en vez de Estado.

ver con el altruismo sino con la justicia, un elemento que no tiene que ver con los sentimientos emocionales ni con el sentimiento de pertenencia a una comunidad.

a) Altruismo frente a discreción

Una de las críticas habituales que se realiza contra el ideal de relaciones sociales basadas en la solidaridad es que estas establecen un modelo de bienestar fundado en la caridad. Uno de los problemas de la contribución caritativa al bienestar es que dicha contribución es discrecional y desde el punto de vista del beneficiario, completamente inseguro, incierto y no confiable. No hay ninguna razón particular para que el individuo se vea favorecido por esos beneficios. Tampoco hay ninguna razón particular para pensar que tales beneficios se mantendrán una determinada cantidad de tiempo. En otras palabras, una objeción posible al modelo caritativo de bienestar es que está pensado como un modelo discrecional de relaciones sociales.

En este sentido, una de las figuras que definen por excelencia al Estado social es la provisión de ciertos bienes y servicios. Dicho Estado puede definirse como aquella institución que provee a los ciudadanos de ciertos bienes y servicios bajo la forma de derechos. Precisamente, desde la obra de Marshall en adelante se ha formado una tradición acostumbrada a leer la expansión y el desarrollo del Estado como la expansión y el desarrollo de los derechos ciudadanos. El movimiento de los Derechos de Bienestar (*Welfare Rights*), (Derechos Económicos, Sociales y Culturales, DESC) en los años sesenta del siglo pasado intentaba mostrar que esos derechos eran una alternativa clara y posible frente a las múltiples formas de discreción oficial.¹³⁰ Esto es importante porque la provisión de determinados servicios o bienes deja de ser pensada como un acto de caridad fundado en la solidaridad de los seres humanos para transformarse en una obligación fundada en derecho. Los miembros de la sociedad ya no dependen de la discreción de las instituciones del Estado o de la caridad social sino que ganan independencia como ciudadanos a través de ciertos derechos sociales que les garantizan el acceso a esos bienes y servicios. Gracias a lo anterior, la ayuda social deja de ser caridad para convertirse en una obligación, el problema deja de ser moral para tornarse administrativo. Al mismo tiempo, esta conversión resulta ser uno de los

¹³⁰ Vid. Jowell, J. "The legal control of administrative discretion" en *Public Law*, 1973, pp. 178-220

fundamentos morales del Estado Social, se transforma de una demanda de altruismo en una demanda de justicia social.

Es simple advertir que esta es una de las justificaciones morales más importantes del Estado de bienestar¹³¹. En términos pragmáticos, sin embargo, es posible constatar que ciertas clases y formas de discreción son imposibles de eliminar por completo de un sistema de reglas sociales. Por lo anterior, nos detenemos un momento para analizar las dos formas posibles de caracterización del fenómeno de la discreción, una positiva y otra negativa¹³²:

- I. Positiva. Donde un oficial o agencia institucional del Estado tiene discreción, si y sólo si, tiene poder para perseguir algunos objetivos sociales en el contexto de casos individuales, del modo que dicho oficial o agencia juzguen mejor, dadas las circunstancias, para alcanzar dichos objetivos.
- II. Negativa. La discreción es una noción residual definida en términos opuestos, donde las relaciones y acciones de esos oficiales o agencias del Estado están determinadas exclusivamente y nada más que por reglas.

Sin embargo, la ausencia de reglas no alcanza para definir una situación como discreción. La noción de discreción es aplicada a situaciones que regularmente están determinadas por reglas pero en las cuales el dictado de esas reglas es indeterminado. En su versión negativa, la discreción refiere a un problema en el sistema de reglas o más bien, a una laguna normativa. Un espacio que surge sin llenar por reglas pero que no puede ser entendido como libertad.¹³³

Parece haber ciertas formas de discreción que resultan inevitables para el funcionamiento de cualquier sistema de reglas. Estas dos formas de discreción son

¹³¹ Al mismo tiempo, se ha convertido en una fuente permanente de críticas. Dentro del ámbito de la Filosofía del Derecho, muchos autores critican la noción de derechos positivos, afirmando que los únicos derechos reales son los negativos, es decir, aquellos que tienen que ver con la protección del individuo frente a la interferencia de los demás

¹³² Esta importante distinción pertenece a Goodin. Cfr. Goodin, R. *Reasons for welfare*. Op. Cit. pp.185-186.

¹³³ Goodin define seis tipos de discreción: fuerte, formal, débil, informal, provisional y última. Por supuesto, en la vida cotidiana de las instituciones, se presentan con frecuencia casos que en realidad son combinaciones de varias formas de discreción. Muy rara vez, una de estas figuras se presenta aisladamente. Por otra parte, los problemas de discreción en la ayuda social, no se solucionan eliminando o limitando totalmente esa discreción, dado que muchas veces, el carácter de la ayuda demanda cierta discreción por parte del funcionario encargado de la misma, (por ejemplo, en desastres naturales, emergencias o catástrofes). Cfr. Goodin, R. *Reasons for welfare*.

lógicamente necesarias para dicho funcionamiento y eliminarlas implica eliminar el sistema de reglas por completo:

- I. El primer aspecto de la discreción tiene que ver con la elección fundamental de qué reglas se van a adoptar. Esta discreción es imposible de eliminar. Esto no significa que no podamos reubicar los niveles de acción de esta discreción y pasarla de los estamentos más bajos de la escala administrativa hasta los más altos. De igual forma, podemos crear meta-reglas que establezca en que situaciones se deben adoptar esas primeras reglas, pero sólo, estamos cambiando de lugar el problema. Después necesitaríamos otras meta-reglas que establecieran en qué situación deben aplicarse esas meta-reglas. Resulta obvio que en algún momento el sistema debe apelar a un factor que se encuentre fuera de él.¹³⁴ En algún momento, alguien debe tener la suficiente discreción para decidir qué reglas se deben aplicar y cuáles no. El problema no está en decidir si un sistema va a contar con una discreción de este tipo dado que parece inevitable que así suceda, el problema consiste en decidir quién va a tener esa discreción (además de las características, condiciones y modalidades de esta discreción).
- II. El segundo aspecto de la discreción está relacionado con la interpretación de las reglas. Es decir, el momento en que el funcionario debe poner los casos particulares bajo el ámbito de la regla general. En este sentido, debemos reconocer que aún las reglas mejor definidas y más precisas demandan cierta interpretación en su aplicación por parte del agente, y dicha interpretación requiere cierta independencia de juicio. Aún suponiendo que los criterios de decisión se encuentran también definidos dentro de las reglas, esos criterios también admiten un grado sustantivo de interpretación en su aplicación. Al igual que en el caso anterior, el problema no reside en el grado de discreción que deben tener ciertos sistemas de reglas sociales sino quién va a detentar esa posición.

¹³⁴ Este es un problema tradicional dentro de la Filosofía del Derecho, discutido sobre todo, dentro de la tradición positivista. Austin habla de un hábito generalizado de obediencia al soberano. Kelsen propone un *Grundnorm* como norma fundante hipotética. Hart sostiene que existe una presión social externa generalizada combinada con una actitud reflexiva interna producto de la internalización de reglas. Esta combinación provocaría la obediencia social a las reglas. Vid. Kelsen, Hans. *Teoría pura del Derecho*. Porrúa. México. 1998. Vid. Hart, H. *The concept of law*. Oxford, Clarendon Press, 1961.

Una de las funciones fundamentales del Estado es instrumentar programas sociales, el primer nivel de decisión y discreción está en manos de la primera línea de funcionarios que deciden qué casos van a ser sometidos a decisión y qué reglas se van a aplicar. Por supuesto, esta discreción está sometida a revisión por parte de los funcionarios de segunda línea, cuyas decisiones también son sometidas a revisión por los funcionarios de alto rango en la institución. Esto no soluciona el problema esencial de la discreción, solamente la cambia de lugar. En el caso de esta institución ideal podemos hacer otra precisión más y acordar que las decisiones de los funcionarios de mayor rango pueden estar sometidas a revisión por el poder judicial en áreas donde funcionarios de la justicia estén capacitados y tengan atribuciones para eso. De este modo, así como en el tema de aplicación de las reglas vamos cambiando el problema de los estratos más bajos hasta los más altos y de ahí fuera de la institución. De igual manera, el tema de la creación de reglas puede trasladarse fuera de la institución y recaer en órganos legislativos. De nueva cuenta sólo cambiamos de lugar la discreción sin poder eliminarla por completo.¹³⁵

La discreción como podemos observar es un problema inherente a toda institución y al sistema de reglas que la sostiene. Más allá de la imposibilidad de eliminar toda forma de discreción de una institución, es posible presentar cuatro objeciones principales a dicha discreción¹³⁶:

- I. La primera objeción tiene que ver con la explotación y manipulación de los individuos. Tener control discrecional sobre la disposición y provisión de recursos que otra persona necesita, significa en la práctica tener poder sobre esa persona. Si esos recursos son especialmente importantes y las necesidades de esa persona son vitales e imposibles de satisfacer de otro modo que no sea a través de esos recursos, dicho control se vuelve absoluto. Como ejemplo, pensemos en un poder legislativo que impone fines de

¹³⁵ Probablemente llevar la discreción fuera de las instituciones estatales, es apropiado, dado que los jueces o parlamentarios están más cerca de las fuentes de legitimación y soberanía, que se generan en las democracias occidentales a través del sufragio político.

¹³⁶ De nueva cuenta esta caracterización se debe a Goodin. Cfr. Goodin, R. *Reasons for welfare*. Op. cit. pp. 193-204.

control social a los objetivos de los programas sociales.¹³⁷ El problema no parece radicar en la existencia de condiciones para recibir la ayuda social. En todos los mecanismos de intercambio social existen determinados requisitos que es indispensable cumplir para poder acceder al recurso que necesitamos. La objeción moral no se centra en las condiciones sino en las circunstancias que rodean la aplicación de esas condiciones. Lo inmoral es imponer condiciones a individuos que no tienen ninguna otra posibilidad y además se encuentren en una situación desesperada. Estas circunstancias generan vulnerabilidad y dependencia en los individuos y ese poder discrecional se torna inmoral porque se aprovecha de esa circunstancia. Los objetivos legítimos de los programas sociales y para los cuales fueron beneficiados con ciertos poderes discrecionales es realizar y dar lugar a la obligación colectiva de la sociedad de satisfacer las necesidades de aquellos que de otro modo no podrían hacerlo. Usar esta discreción para otros propósitos es inapropiado y en algunos casos, inmoral. Tomar ventajas de esta situación es explotar a las personas. La explotación parece ser una de las figuras inherentes a la discreción. La solución parece ser prohibir totalmente la imposición de esas condiciones, lo que significa en otras palabras, limitar la discreción de esos funcionarios.

- II. La segunda objeción está relacionada con la arbitrariedad de los poderes discrecionales. En este aspecto, resulta obvio que con absoluta discreción se puede actuar libremente. Esta quizás es la definición más sencilla de discreción completa. Dentro del área de la discreción limitada, cada individuo debe demostrar o poder demostrar que su decisión estuvo basada en las reglas existentes o en una determinada interpretación de las mismas. En cambio, con la discreción absoluta lo único que el funcionario tiene que demostrar es que tiene el derecho de tomar las decisiones que ha tomado. Muchas veces, la justificación de la institución es que le da poderes discrecionales a los funcionarios para que tomen decisiones razonables o de acuerdo a ciertas reglas y no para que tomen medidas independientes de los

¹³⁷ En México contamos desde el año 2004 con la Ley para el fomento de las Actividades las Organizaciones de la Sociedad Civil. Los programas sociales han sido constantemente señalados de uso político en elecciones locales y a nivel federal.

objetivos de la institución.¹³⁸ En la práctica esto es lo mismo que sostener que la discreción no es absoluta sino que tiene alguna forma de límite. Un funcionario que tiene poderes discrecionales siempre tiene varios caminos a seguir para tomar una decisión. El funcionario puede dar cuenta de las razones que provocaron su decisión particular pero no está obligado a ello. Precisamente, el problema con la discreción es que esas razones no son vinculantes por ninguna regla existente. El funcionario puede seguir esas razones o no. En este sentido, es completamente libre de seguir otras razones. Juicios basados en discreción y no en reglas es sinónimo de arbitrariedad. Esto no significa que alguna forma de discreción no sea necesaria para el buen funcionamiento de la institución. A veces, la discreción puede significar flexibilidad o capacidad para adecuar ciertas reglas a ciertos casos particulares. Al respecto Goodin, considera que la única verdadera forma de solucionar el problema de la discreción es partir de su reducción.¹³⁹ Este autor considera que una posibilidad contra la discreción es la supremacía del Estado de Derecho. Esto significa la supremacía absoluta de una ley regular opuesta a la arbitrariedad del poder que excluya precisamente la existencia de arbitrariedades, de prerrogativas y de poderes discrecionales por parte del gobierno.¹⁴⁰

- III. La tercera crítica se deriva de la segunda objeción, es decir, de la arbitrariedad y refiere al problema de la impredecibilidad, la incertidumbre y la inseguridad que se genera como reacción ante la arbitrariedad. Por un lado, tenemos a los funcionarios que detentan el poder discrecional para tomar las decisiones que crean convenientes, por el otro, tenemos al individuo que recibe el peso de esas decisiones y que a diferencia del Estado de Derecho, se encuentra incapacitado por completo para predecir y saber con exactitud cuál va a ser el resultado. Así como, el Estado de Derecho nos permite predecir y saber con exactitud cuál va a ser el resultado de nuestras acciones o al menos cuál va a ser la reacción de las instituciones frente a nuestras acciones, en el caso de los poderes discrecionales, esta predicción es imposible de realizar. En general, los individuos se dejan guiar por la

¹³⁸ Cfr. Wade, H. *Administrative Law*. Oxford, Clarendon Press, 1982. p. 353

¹³⁹ Cfr. Goodin, R. *Reasons for welfare*. Op. cit. p. 199.

¹⁴⁰ Op. Cit. p. 200

experiencia práctica y por las decisiones pasadas de los funcionarios. Pero la discreción nos permite aventurar que no hay ninguna razón para que el funcionario responda del mismo modo frente a las mismas circunstancias y en este sentido, no hay ninguna razón para esperar decisiones similares en el futuro aún del mismo funcionario o de la misma agencia. Y no se trata meramente de que no podamos predecir la reacción de las instituciones, sino de la seguridad e inestabilidad que esto trae aparejado para los individuos. Por otra parte, esta inseguridad e impredecibilidad no permite que los individuos ajusten sus conductas a las reglas que determinan el funcionamiento de las instituciones y además, por supuesto, le resta legitimidad a las mismas. Juicios basados en la discreción del funcionario o de la institución no permiten establecer ninguna predicción acerca del resultado de esos juicios, y por tanto, se genera inseguridad en los individuos que solicitan o reclaman recursos imprescindibles para satisfacer sus necesidades. El problema de la impredecibilidad ha sido una de las principales objeciones que se le han hecho a la discreción a lo largo de la historia de este concepto. En este aspecto la discreción es la versión opuesta a la certeza jurídica que otorga la cultura de la legalidad. Ésta última es la única que establece una conexión correcta entre los procedimientos debidos y la fijación de reglas predecibles. Esta impredecibilidad se vuelve claramente inmoral cuando se trata de individuos que están en una situación desesperada y necesitan con apremio saber si contarán con los recursos para satisfacer sus necesidades. Precisamente, el Estado de bienestar se propone como uno de sus más importantes objetivos sociales, proveer seguridad a aquellos que necesitan de la ayuda de los programas sociales. La discreción significa siempre inseguridad, una suerte de dependencia de la decisión del funcionario en turno.

- IV. La cuarta clase de objeciones a los poderes discrecionales está concebida en términos de privacidad e intrusión. Para Goodin, el *ethos* de los juicios de discreción se basa en una consideración de todos los hechos de un caso particular. En general, estas decisiones se fundamentan en que están basadas en el caso general más que en la referencia de unos aspectos selectivos de la misma, artificialmente aislados por algunas reglas particulares. La legitimación de la discreción pasa por la información. Los oficiales que tiene

discreción obtienen más información de los beneficiarios que aquellos funcionarios que sólo pueden guiarse por las reglas. Por supuesto, el derecho a obtener información tiene sus límites pero estos contradicen la función de la discreción que es la de sacar el máximo provecho a los beneficios derivados del poder discrecional. Normalmente esto no justifica que los funcionarios obtengan mayor información que la necesaria para tomar las decisiones del caso en referencia a los objetivos de un programa social determinado. Pero en vista de obtener el mayor rédito de la discreción, resulta inevitable que el aparato administrativo del programa social en cuestión desarrolle técnicas cada vez más intrusivas invadiendo cada vez más profundamente los asuntos privados de los beneficiarios. Respecto de la intrusión, resulta perfectamente posible para los funcionarios ejercer sus poderes discrecionales sin tener demasiados conocimientos de los individuos y sus problemas, pero en ese caso, la discreción se transforma puramente en un ejercicio de poder. Sin embargo, este no es el fin de la institución cuando otorga discreción a los funcionarios. La idea aparentemente es dejar su juicio ciertas evaluaciones para lograr un mejor servicio. Y esas evaluaciones se basan generalmente en información obtenida a través de la intrusión. Cuánta información es necesaria es un problema que se deja en manos del funcionario.¹⁴¹ En este sentido, parece ser que la intrusividad es inherente a la racionalidad de la discreción. Esta última no funciona correctamente sin la primera.¹⁴²

En resumen, parece que la única forma de solucionar el problema de la discreción es a través de su eliminación. Los problemas ocasionados por la discreción son inherentes a su práctica y solo son superables privando a las instituciones de esa discreción.

Con todo esto parece quedar claro que la solución a los problemas de discreción pueden solucionarse a través del reemplazo de la misma por las reglas. Allí donde es posible encontrar poderes discrecionales, debemos reemplazarlos por un sistema abierto de

¹⁴¹ La crítica habitual es que el funcionario recoge más información de la que necesita estrictamente para realizar sus evaluaciones.

¹⁴² Cfr. Goodin, R. *Reasons for welfare*. Op. cit. 206-207.

reglas que establezcan los procedimientos a seguir en cada caso. Sin embargo, algunos autores sostienen que este reemplazo es ineficiente cuando no inútil. Según Goodin, por ejemplo, hay problemas que es imposible resolver tanto por la vía de la discreción como por la vía del sistema de reglas.¹⁴³ Por un lado se afirma que las figuras objetables de los poderes discrecionales no son inevitables en un sistema de reglas, y por otra parte, las mismas consideraciones que llevaron a una institución a darles poderes discrecionales a sus funcionarios, pueden empujar al sistema de reglas a reproducir los mismos problemas. En realidad, aún considerando como verdadera la suposición de Goodin, es necesario afirmar que la explotación escapa por completo a este esquema.

En el caso de la arbitrariedad, el problema consiste en que los funcionarios con absoluta discreción no tienen por qué dar razones de sus acciones. Con un sistema de reglas, el problema subsiste, los funcionarios se ven obligados a dar razones a sus acciones pero lo único que tienen que hacer en la práctica es suscribir alguna de sus razones a una regla determinada y nada más. O directamente dar razones significa en algunos casos sólo citar alguna regla determinada y no mucho más. En general, las reglas tienen también una lógica propia que responde a ciertas razones políticas o sociales. Sin embargo, el funcionario de turno no tiene la obligación de explicitar esas razones a los beneficiarios.

El mismo tipo de conclusiones se puede aplicar al problema de la inseguridad. Este problema se genera cuando los beneficiarios no pueden saber con certeza cuál va a ser el resultado de sus acciones dentro de la institución. Nunca saben qué van a recibir cuando los funcionarios tienen completa discreción sobre el manejo de los recursos. Esa impredecibilidad se deriva de la variedad de consideraciones que el funcionario debe tener en cuenta para saber con exactitud qué tipo de servicio corresponde a cada reclamo. Según Goodin, la misma variedad de consideraciones debe ser tenida en cuenta, pero esta vez, por el sistema de reglas.¹⁴⁴ Este autor considera que el reemplazo de la discreción de los funcionarios por un sistema de reglas sólo tiene el efecto de trasladar la impredecibilidad de los funcionarios al sistema en cuestión. Por supuesto, es posible reducir esta incertidumbre reduciendo el grado de variaciones que las reglas deben tener en cuenta para poder servir como base en una decisión, pero cuando es

¹⁴³ Goodin, R. *Reasons for welfare*. Op. cit. p. 207

¹⁴⁴ Op. Cit. p. 209

imprescindible tomar en cuenta un determinado número de variaciones, cualquier reducción de éstas, solo puede significar una reducción de la objetividad, justicia y eficiencia del sistema. Por este motivo, el sistema de reglas reproduce en alguna medida los mismos problemas que la discreción.

Respecto de la intrusividad de la discreción, según Goodin, el problema no desaparece bajo el sistema de reglas. Los

funcionarios pueden tener conductas intrusivas tanto siguiendo un sistema fijo y estricto de reglas como siguiendo sus propias razones según la discreción obtenida en la institución. En algunos casos, el problema se puede solucionar restringiendo la información necesaria para brindar un determinado servicio, pero en ciertas circunstancias tampoco es posible.

Probablemente el único problema que pueda ser solucionado a través del reemplazo de un sistema discrecional por un sistema estricto de reglas, sea la explotación. Si las reglas establecen el tratamiento que un funcionario debe darle a un individuo bajo determinadas circunstancias, este funcionario no puede variar, por lo menos, no legalmente, dicho tratamiento de acuerdo al individuo. Es exactamente igual si el individuo en cuestión llena ciertas condiciones que el funcionario crea adecuadas para esa situación. Las reglas le imponen un determinado comportamiento que limita por completo su control arbitrario sobre el individuo. Si dicho control es lo suficientemente claro y estricto, las posibilidades de explotación y manipulación de las necesidades del individuo disminuyen y desaparecen.

b) Universalidad e imparcialidad contra la dependencia

Una de las justificaciones morales más comunes del Estado de bienestar es que dicho sistema social nos permite descargar nuestros deberes morales hacia las necesidades de otros miembros dependientes de la sociedad. Estos deberes son particularmente intensos por el tipo de sociedad basada en el mercado en la que generalmente el Estado de bienestar está construido. En este sentido, muchas veces encontramos que algunos autores justifican moralmente al Estado social como el Estado que intenta establecer una forma de caridad pública organizada. O dicho de otro modo, intenta darle una estructura y organización a la solidaridad social. Para Shonfield, por ejemplo, la función del

Estado social es la de coordinar los impulsos de caridad de los individuos particulares. El Estado de bienestar debe ser considerado como un medio “*para eliminar estos actos individuales de caridad con los cuales se mitiga la pobreza centralizándolos en el Estado*”.¹⁴⁵ El argumento es que si cada uno de nosotros tiene intención de hacer un donativo de caridad a aquellos que lo necesitan, entonces, se requiere una organización de esas donaciones, para que las mismas no recaigan, por ejemplo, en el mismo individuo. En realidad, el argumento no se sostiene. En general es posible coordinar la caridad sin necesidad de un aparato coercitivo del Estado. Las organizaciones privadas que así lo hacen lo demuestran suficientemente. Los donantes pueden controlar cómo son gastados sus donativos sin que esto se encuentre mediado por ninguna sanción legal como en el caso de la intervención del Estado.

El Estado social no pretende organizar mejor la solidaridad social, por el contrario, intenta organizar las relaciones sociales en base a otro tipo de relación. Esto no significa que la solidaridad sea negativa o tenga consecuencias morales reprochables. Lo importante es no considerar que dicha solidaridad pueda ser el fundamento de las relaciones sociales o de las instituciones del Estado. Dicha institución organiza las relaciones sociales en base a la justicia, en base a un mecanismo de intercambio social estructurado alrededor de principios de justicia y de derechos. Los individuos tienen derechos para participar de los programas sociales, no es caridad ni solidaridad o altruismo, son derechos. Los miembros de la sociedad reciben la ayuda del Estado como un derecho y no como la ayuda de un particular. El grado de discreción de la ayuda fundada en la solidaridad social es muy superior a la de la fundada en las relaciones establecidas por derechos de los ciudadanos.

Uno de los argumentos tradicionales para defender esta posición afirma que el Estado y el Mercado tienen los mismos fines, es decir, promover el bienestar de la sociedad y que la justificación moral y económica del Estado es proporcionar las condiciones necesarias para que el mercado pueda maximizar la promoción del bienestar social. Por otra parte, debe procurar corregir las fallas del mercado y en el peor de los casos, proveer aquellos bienes que el mercado no logra proveer o lo hace mal. Precisamente se

¹⁴⁵ “...of eliminating those individual acts of charity which are designed to mitigate poverty, by centralizing them in the hands of the state” Cfr. Shonfield, A. *Modern Capitalism*. London, Oxford University Press, 1965. p. 93

trata del caso de los bienes públicos, en los cuales las fallas del mercado no permiten que ciertos bienes puedan ser disfrutados por el conjunto de la sociedad. Un caso prototípico es el de la caridad pública. Algunos autores sugieren que la caridad es un bien público que demanda de la intervención del Estado para garantizar que haya una cantidad suficiente para que pueda ser provista a todos los miembros que lo necesiten.¹⁴⁶ El fundamento de esta idea es que si hay gente altruista, es decir, personas que internalizan los sufrimientos y padecimientos de otros individuos (pero no en el sentido de querer ayudar a otras personas en casos de desastres, por ejemplo), entonces,

“...su utilidad se incrementará siempre que la utilidad de la gente pobre se incremente, y esto sería cierto independientemente de que fueran ellos los que hicieran las donaciones a los pobres para obtener ese resultado...”¹⁴⁷

En este caso, la caridad se transforma en un bien público. En esta situación, cada altruista puede preferir dejar en el altruismo de los demás, la obligación de hacer donaciones para los miembros de la sociedad que necesitan ayuda. Y esto puede terminar en que nadie haga donaciones de ninguna clase. Por este motivo, es preferible la intervención del Estado que garantice compulsivamente esas donaciones y no dejarlas a la libre voluntad de cada uno.

El argumento de Friedman parece en muchos sentidos equivocado. Primero, si fuéramos coherentes con esa situación ideal de altruismo deberíamos aceptar que el Estado sólo puede obligar compulsivamente a hacer donativos a aquellos individuos que no son verdaderamente altruistas. Evidentemente, es imposible descubrir en la sociedad qué individuos son altruistas y cuáles no. Por otra parte, podríamos asumir que todos los miembros de una sociedad son altruistas o deberían de serlo, y de acuerdo a esta presunción, deberíamos aplicar impuestos a todos los individuos para destinarlo a donativos de caridad. Esto último, sin duda es posible pero tiene consecuencias respecto de los fundamentos del Estado social. Si aceptáramos el argumento del altruismo,

¹⁴⁶ En el caso de Friedman, que sostiene que la caridad puede ser entendida como un *public good*. Cfr. Friedman, M. *Capitalism and freedom*. Chicago, Chicago University Press, 1962. pp. 190-191.

¹⁴⁷ “...their utility will increase whenever poor people’s utility increases, and this would be true whether or not they were the ones who made donations to the poor in order to bring about that result” Cfr. Goodin. *Reasons for welfare*. Op. cit. p. 156

deberíamos aceptar que la corrección o incorrección moral del *welfare state* depende de la generosidad y altruismo de los ciudadanos de ese sistema.¹⁴⁸

Este modelo basado en solidaridades y no derechos, permite descargar la obligación de ayudar a los demás en el altruismo de cada individuo, en una decisión individual, en la conciencia de cada persona. La caridad constituye un bien público susceptible de ser descuidado por las personas solamente si se preocupa por los resultados, es decir, que los pobres son pobres y necesitan ayuda. Este modelo no se preocupa por saber y determinar porqué y bajo qué circunstancias, esos individuos son pobres y han llegado a la situación de tener que pedir ayuda.

Esto también tiene consecuencias importantes, porque el modelo solidario de la caridad no apunta jamás al origen de los problemas sociales sino solamente a su expresión más visible. Como mencionamos con anterioridad, la caridad no se interesa por las circunstancias que generan la pobreza sino solamente por sus consecuencias. Una consecuencia de esto es que la caridad basada en la solidaridad de los individuos no logra solucionar la dependencia de los individuos ni evitar la explotación de los mismos.

La independencia, es decir, la autonomía de los individuos que participan en una sociedad es imprescindible para el funcionamiento de la misma. No solamente la legitimidad de las instituciones públicas depende de esta sino también casi todos los mecanismos de intercambio social del sistema, por ejemplo, el mercado. Para que los individuos puedan participar como agentes libres e independientes tanto en el mercado como en el sistema político y en la sociedad en general, es imprescindible que haya un sector fuera del mercado y de su lógica de intercambio, que garantice la satisfacción de ciertas necesidades de los individuos, que de otro modo, se verían obligados a desarrollar ciertas dependencias que los imposibilitarían de participar libremente en las relaciones de mercado, políticas y sociales. Precisamente ese papel es el que cumple el Estado social asegurándole a los ciudadanos, a través de ciertos derechos, que algunas de sus necesidades van a ser satisfechas más allá de las condiciones del mercado y de

¹⁴⁸ Además que podemos sumar más inconvenientes, por ejemplo, los distintos tipos de altruismo. No todos los individuos están de acuerdo sobre las mismas formas de expresar el altruismo y en relación a qué bienes es importante ser altruista y respecto de cuáles no.

sus propias condiciones personales, de tal modo, que puedan participar libremente en los mecanismos de intercambio de la sociedad.

En el caso del mercado, por ejemplo, su buen funcionamiento, a fines de promover el bienestar social, demanda una competición perfecta. Pero si existen individuos dependientes de otros en relación a determinados bienes que los primeros necesitan inevitablemente y de los cuales no pueden prescindir por ningún motivo, da lugar a conductas monopolistas. En estos casos, aquellos que disfrutan de una posición privilegiada (por ejemplo, son los únicos abastecedores de un bien imprescindible) sobre otras personas dependientes pueden ejercer presiones de todo tipo. Lo mismo puede suceder en el sistema político. Sin los programas sociales, ciertos individuos se volverían dependientes de la ayuda de ciertos particulares, que bien pueden ser la familia, los amigos, los vecinos o el círculo social de la persona. También pueden volverse dependientes de ciertas personas que pueden poner condiciones a su ayuda o a la provisión de ciertos servicios. Lo mismo ocurre en situaciones desesperadas en las cuales los individuos pueden necesitar ayuda en casos de emergencia. La especulación con esas necesidades implica manipulación y explotación.

En el sistema político, sucede lo mismo. Se supone que la soberanía del Estado se funda en la autonomía y libertad de los individuos, y no en la explotación de sus dependencias. En el contexto de las democracias liberales, los votantes son agentes independientes, y por eso las elecciones tienen sentido político. En el Estado de bienestar los individuos que necesitan ayuda no dependen de un régimen de caridad pública o privada, es decir, que no dependen del deseo arbitrario de aquellos que deciden y distribuyen esos necesarios servicios. En dicho sistema, la asistencia se encuentra más allá de dichos poderes discrecionales de los funcionarios e instituciones de ayuda social. En el Estado de bienestar, las decisiones de los administradores del servicio social no están dejadas meramente a su arbitrio. Esas decisiones siempre están determinadas por reglas. Los beneficiarios del sistema social son libres de votar por quienes deseen y decidan libremente, sin tener que relacionar la asistencia que reciben con ninguna circunstancia política.

Si la plena participación en nuestras sociedades tiene como condición que el individuo que participa sea un agente mínimamente independiente, es un deber moral satisfacer

las necesidades de aquellos miembros dependientes para que puedan participar con autonomía en la sociedad.

*“Una ciudadanía efectiva no sólo requiere de un decir político y de un estatus legalmente protegido, sino también de cierta seguridad socio-económica. Teorías antiguas sobre ciudadanía no ignoraron este requerimiento. Éstas solucionaron el problema que planteaba la ciudadanía negándosela a aquellos que no gozaran de independencia y seguridad socio-económica. El Estado de bienestar acepta a todos sus sujetos como ciudadanos e intenta garantizarle a cada uno de ellos la mínima seguridad socio-económica que necesita el libre ejercicio de la ciudadanía”.*¹⁴⁹

La solidaridad como fundamento de las relaciones sociales se encarna en un modelo de ayuda social que tiene la forma de caridad (privada o pública). Dicha caridad genera dependencias y está basada en los poderes discrecionales de aquellos que la administran y suministran. En cambio, el Estado de bienestar constituye una solución para ese tipo de dependencias que producen cierta forma de esclavitud. Esta institución social apoyada en un sistema de derechos provee de beneficios no discrecionales a los ciudadanos.

Una de las ventajas morales más importantes de un sistema de relaciones sociales basado en el intercambio a través de un sistema de derechos es que se evita la dependencia, y junto a ella, se evita la explotación de dicha dependencia. Bajo la ley del mercado cualquier individuo dependiente puede ser explotado. Por supuesto, no todas las instituciones del Estado de bienestar logran resolver el problema de la explotación. Precisamente, los precursores del estado de bienestar concibieron los programas sociales como una gratitud que se le brindaba a ciertos individuos bajo la condición de ponerlos a disposición del poder discrecional de aquellos que administraban esa asistencia social.¹⁵⁰ En este sentido, cabe reconocer que más allá de las imperfecciones, el estado de bienestar presenta un modelo de relaciones sociales que tiene primacía moral sobre el modelo de la caridad que emerge de la idea de la solidaridad social como fundamento de las relaciones sociales.

¹⁴⁹ *“Effective citizenship does not only require a political say and legally protected status, but also a certain level a socio- economic security. Older theories of citizenship did not ignore this requirement. They solved the problem it posed by denying citizenship to those who did not have independent and secure socio- economics position already. The welfare state accepts all its subjects as citizens and aims to guarantee to all and each of them the minimal socio- economic security that the free exercise of citizenship requires”* Cfr. Van Gunsteren, H. “Notes on a theory of citizenship” en Birbaum, P; Lively, J y Parry, G. *Democracy consensus and social contract*. London, Sage, 1978, p. 29.

¹⁵⁰ En algunos casos la moralidad de los beneficiarios era puesta bajo observación y era condición para recibir la asistencia del Estado.

Sobre este punto, algunos autores consideran que el estado de bienestar no soluciona el problema de las dependencias de los miembros de la sociedad, sino lo único que hace es cambiar el lugar de las dependencias o transformar el tipo de dependencias que desarrollan ciertos individuos. Por ejemplo, las dependencias de ciertos bienes del mercado o de una institución de caridad, pasan a convertirse en dependencias de los programas sociales del Estado.

Posiblemente el estado de bienestar falle o no tenga como fin moral, resolver definitivamente el problema de la dependencia. Probablemente éste es un problema de políticas económicas y no de políticas sociales. Lo que se puede afirmar sobre éste problema, es que el estado de bienestar quizás no evite la aparición y desarrollo de esas dependencias o aún peor sólo las cambie de lugar. Pero aún ese cambio no se produce sin consecuencias y tiene un sentido moral muy definido. Ningún autor puede negar que el estado de bienestar evita la explotación de esas dependencias y esto es de por sí, ya importante.

Por otra parte, esta idea de que la dependencia puede cambiar de lugar (de un sistema de caridad a un sistema de derechos) está concebida sobre la idea de que la dependencia es fija y que existe una cantidad constante de dependencia que puede ser movida de un lugar a otro del sistema social. Sin embargo, suponiendo que se pueda hablar de dependencia en un sistema de derechos, es fácil constatar que los individuos prefieren “depender” de los beneficios que se otorgan a través de un sistema de derechos y no depender de los beneficios que se derivan del favor de ciertos individuos. Parece obvio que aunque sigamos hablando de dependencias, el carácter moral de las mismas puede diferir bastante.

En cambio, respecto del problema de la explotación no hay discusión posible. En este sentido, se puede sostener que muchas veces es imposible solucionar los problemas de dependencia¹⁵¹, o también discutir si estas dependencias siempre implican un problema moral para la sociedad. Lo que está fuera de toda discusión es que la explotación de esas

¹⁵¹ Por ejemplo en casos de desastres o enfermedades graves.

dependencias no sea inmoral y que el problema central de la dependencia, precisamente es la explotación de la misma.

En relación con la explotación existen cuatro condiciones que deben estar presentes para que dichas dependencias puedan ser explotables:¹⁵²

- a. La relación debe ser asimétrica. En las sociedades actuales, la complejidad de las relaciones sociales ha alcanzado un grado de desarrollo tan alto que es imposible no depender de los demás para satisfacer nuestras necesidades. La interdependencia es el factor común de los negocios, las alianzas políticas, de las amistades, etcétera. Sin embargo, nadie considera que dichas relaciones tengan algo inmoral debido a que las personas involucradas en esas relaciones dependen unas de otras en sucesión interminable. Cada individuo depende del otro de una forma determinada que garantiza una mutua dependencia evitando que la relación de interdependencia se convierta en una relación de explotación. Cuando algunos de los participantes intenta explotar a otro, queda fuera de la relación.
- b. Aún cuando la relación entre dos individuos es asimétrica, para poder hablar de explotación, uno de los individuos debe necesitar el recurso o bien que el otro le provee. Esta condición tiene que ver con la imposibilidad de la persona que necesita determinado recurso para poder salir de la relación de explotación. Se supone que si alguien puede prescindir de determinado bien o servicio, no va a aceptar una relación de explotación para poder proveerse de ese bien.
- c. Para poder hablar de explotación, la parte subordinada debe depender de algún o algunos particulares para poder proveerse de los recursos que necesita. Esta condición apunta a que si puedo elegir entre distintos proveedores, las posibilidades de explotación se reducen mucho, dado que puedo rechazar una provisión por otra en mi propio beneficio. Esta idea parece derivarse de la idea de competencia entre proveedores.¹⁵³

¹⁵² Cfr. Goodin, R. *Reasons for welfare*. Op cit. pp. 175-177.

¹⁵³ Al respecto, Goodin señala que la concurrencia entre distintos proveedores no parece tener que ver con la explotación en sí misma, dado que cada uno de ellos por separado puede establecer con las personas que necesitan de sus recursos, relaciones de explotación. El caso de las grandes multinacionales es un ejemplo paradigmático de esto. Cfr. Goodin, R. *Reasons for welfare*. Op. Cit. P. 176

- d. En la relación de explotación, una de las partes explota a la subordinada si cuenta con poder discrecional sobre los recursos que la otra parte necesita obligatoriamente. No todas las dependencias son posibles de ser explotadas. Esta condición hace referencia a que una relación puede ser totalmente asimétrica pero la parte no subordinada puede no contar con poderes discrecionales sobre los recursos que la otra parte necesita obligatoriamente. Sin esos poderes discrecionales, es decir, cuando la otra parte, está sometida por reglas a proveernos de esos bienes y servicios que necesitamos, entonces, no podemos hablar estrictamente de una relación de explotación.

Para que este sistema funcione correctamente, es necesario que los recursos adecuados sean transferidos a los beneficiarios para garantizar que las necesidades básicas de los individuos sean satisfechas; y por otra parte, que esa transferencia sea realizada de manera absolutamente independiente de cualquier poder discrecional por parte de aquellos responsables de hacer esas transferencias.

Lo anterior puede funcionar correctamente o no. De todos modos, si las dependencias de los individuos son posibles de ser explotadas, siempre es preferible que algunas dependencias queden fuera del marco de la explotación que ninguna. Respecto de las dependencias que pueden ser explotadas y las que no, es necesaria una nueva distinción respecto de las necesidades de los individuos. El estado de bienestar intenta satisfacer las necesidades básicas (*basic needs*) de los individuos pero no sus deseos secundarios (*mere wants*), aunque estos últimos también pueden generar dependencias que pueden ser explotadas por otros.¹⁵⁴

Otra manera de definir las necesidades (*needs*) es a través del tipo de elección (*choice*) que tienen los individuos frente a su satisfacción. En general, dichas necesidades básicas fueron definidas tradicionalmente por el estado de bienestar a través de las elecciones (*choices*) de los individuos. Una necesidad es básica cuando los individuos tienen *no choice* (sin elección) frente a su satisfacción. Las necesidades generan dependencias explotables porque los individuos no tienen otra elección que pagar el precio que se les pide, o llenar las condiciones que se les exigen para poder acceder a la satisfacción de

¹⁵⁴ La correlación entre ambas categorías no siempre es perfecta y muchas veces se superponen y otras se contradicen.

sus necesidades. Otro tipo de definición es la de sin elección razonable (*no reasonable choice*). En este caso, con una importante diferencia respecto del anterior, el individuo no tiene ninguna elección *racional* posible para satisfacer sus necesidades que acceder al precio que se le exige o a las condiciones que se le demandan. La diferencia entre un caso y el otro, es el tipo de exigencia que plantea el estado de bienestar para acceder a la satisfacción de esa necesidad, distinguiéndola de una aspiración secundaria.

Esta distinción es importante porque sirve para aumentar las exigencias de los ciudadanos que tiene que asumir y satisfacer el Estado social. Por otra parte, las necesidades sin elección razonable son variables históricamente y se modifican con el tiempo y el desarrollo de la sociedad. En cambio, las necesidades sin elección son más estáticas y no permiten una ampliación de los derechos ciudadanos con la misma facilidad que las primeras, que tienen un carácter más evolutivo y progresivo. Estas últimas se van modificando de acuerdo a la transformación de los estándares de vida y a la consideración social de lo mínimamente aceptable para vivir dignamente. Con el fin de identificar que necesidades son posibles de ser explotadas y moralmente reprochable hacerlo, podemos decir que el estándar propuesto por el *no reasonable choice* es suficiente. Este paradigma es más débil que el anterior pero permite cometer menos errores a la hora de evitar la explotación de las dependencias de los ciudadanos.

III. Soberanía y Moralidad del Estado de Derecho.

La crítica del liberalismo al Estado de bienestar alcanza al Estado mismo como institución, que debería reducirse a sus funciones mínimas para permitir el correcto funcionamiento de la sociedad. Esta concepción parece dejar de lado que la institución de ciudadanía demanda necesariamente de un área de espacio público, es decir, una esfera de asuntos colectivos. Los asuntos públicos no pueden sencillamente ser dejados a las familias y a los grupos informales de la sociedad civil, ni tampoco abandonarlos al tratamiento de los propietarios privados que ofrecen bienes y servicios a la venta a través de un proceso de mercado. El derecho de ciudadanía en un Estado moderno exige acceso a un espacio y una cultura pública que no se puede reproducir en forma autónoma en la esfera doméstica o por asociaciones de la sociedad civil. Los Estados modernos tienen la obligación positiva de mantener una cultura pública accesible a todos los ciudadanos.¹⁵⁵ El ciudadano recibe o tiene derecho a recibir ciertos bienes y servicios en virtud de su ciudadanía y no por ser un cliente. Conseguir algo a través de la ciudadanía es hacerlo por incorporación a un proceso social, conseguirlo a través de los mercados es comprarlo. Algunos autores como Colin Crouch,¹⁵⁶ sostienen que definir a la institución de la ciudadanía como participación en la esfera pública, permite colocar a dicha institución fuera del alcance del mercado y de la sociedad civil. Ciudadanos serían aquellas personas que tienen un derecho reconocido a participar en las discusiones de asuntos correspondientes a la esfera pública. Frente al neoliberalismo que afirma que el mercado puede satisfacer mejor las necesidades que la esfera pública, Crouch considera que no es posible deshacerse de los problemas de la administración del poder político a través de la comercialización de ciertas áreas políticas. El orden del mercado no puede ofrecer garantías políticas. Reducir el Estado y permitir que amplias áreas queden en manos de grupos económicos implica debilitar la capacidad del sistema de gobierno para regular la economía e impedir que se formen centros importantes de poder. Los defensores del mercado argumentan que el mercado ofrece posibilidades de participación que los sistemas políticos no pueden garantizar. En el mercado de los bienes de consumo, por ejemplo, podemos participar directamente de una gran parte de

¹⁵⁵ Las instituciones de educación pública tienen la exigencia funcional de afirmar una cultura pública.

¹⁵⁶ Vid. Crouch, Colin. "La ampliación de la ciudadanía social y económica y la participación", en Lukes, S. y García, S. (comp.) *Ciudadanía, justicia social, identidad y participación*. op. cit. pp. 257- 285.

toma de decisiones diferentes. Mientras que en una democracia de masas, solo podemos participar indirectamente y a través de procesos formalizados y mal distribuidos. En general, se le confiere un mandato a un representante cuya legitimidad no se encuentre en juego aunque sus actuaciones se opongan a los deseos de la mayoría de los ciudadanos. En este punto, Crouch considera que el mercado no cumple el criterio político propio de la esfera pública. Si bien en los repetidos y constantes informes sobre preferencias y en las continuas transmisiones de señales a través de las decisiones de compra, se establecen procesos que suelen ser parecidos al mecanismo de los procesos políticos, el mercado no puede reemplazar a la toma de decisiones públicas o colectivas propias de la ciudadanía.¹⁵⁷

En teoría, los mercados funcionan en una situación de competitividad perfecta en la cual ningún productor o consumidor puede influir en el precio o la calidad de un producto con sus acciones, dado que todos son receptores de ellos. En esta situación ideal, los agentes que intervienen en el proceso del mercado no plantearían cuestiones de poder y por tanto, no habría necesidad de ciudadanía. Sin embargo, la realidad económica dista mucho de tener esta forma pues en muchos sectores importantes de la economía contemporánea están dominados por alianzas estratégicas entre un pequeño número de productores globalmente operativos. Estos productores toman decisiones sobre la configuración del mercado, prioridades de desarrollo tecnológico, demandas y condiciones para inversiones importantes, entre otras. Por esto, reducir el campo de la política al del mercado no sirve para paliar las insuficiencias de la primera sino para empeorarlo.

A pesar de lo anterior, en la actualidad la norma es la retirada del Estado como podemos constatar en países con un nivel de desarrollo importante o en Latinoamérica, lo que se traduce en desregulación de grandes espacios públicos que pasan a manos del mercado. La solución neoliberal es comercializar todo al máximo posible. Las calles públicas y las tierras desocupadas son sustituidas por grandes superficies comerciales de propiedad

¹⁵⁷ En este sentido, el Estado también puede adoptar estrategias de mercado y usarlas con fines políticos adecuados. Esto va desde las encuestas que se parecen a los cuestionarios para descubrir las preferencias de los consumidores hasta las experiencias más innovadoras como “The citizen’s charter” adoptada por el gobierno británico a mediados de la década de los noventa. Dicho estatuto establecía normas mínimas del servicio público que los ciudadanos-clientes tenían derecho a esperar y brindaba espacios para reclamos y compensaciones en caso de incumplimiento. Vid. Tritter, J. *The citizen’s charter: opportunities for the user’s perspectives?*

privada. Los salarios y condiciones de trabajo desregulados terminan empeorando bajo la presión de la competitividad y la permanente necesidad de bajar los costos laborales. Y aquellos espacios públicos que nos son interesantes para las fuerzas del mercado sencillamente son abandonados y despreciados. Los productores privados y los proveedores de servicios siempre dirigen su atención hacia las partes más atractivas del mercado, dejando las áreas menos rentables al Estado o empresas menos eficientes, a servicios residuales o a nada en absoluto. La redistribución de ingresos del Estado de bienestar que permite a sectores de menores recursos acceder a servicios médicos de calidad, son vistos desde esta posición como un “exceso de provisión” que distorsiona sistemáticamente al mercado y produce un empeoramiento en el rendimiento. La base racional de un régimen de mercado es privatizar el máximo posible el trabajo dejando a la administración pública lo que no es interesante.¹⁵⁸

Otra finalidad de la mercantilización de la esfera pública es poder controlar los derechos de ciudadanía. Una esfera pública controlada por el mercado significa un status de ciudadanía débil y desprotegido frente a las fuerzas que operan en dicho mercado. Autores como Weiler celebran la aparición gracias a la Unión Europea de una ciudadanía no vinculada a un Estado específico ni siquiera una forma estatal supranacional definida. Sin embargo, a pesar de todas las consideraciones contrarias al Estado de bienestar, es posible argumentar que es el único Estado capaz de llevar adelante los derechos sociales mínimos necesarios para sostener una ciudadanía moderna.¹⁵⁹ En este sentido, a diferencia de lo que opina Weiler, se pueden destacar las fuertes limitaciones a la ciudadanía que le impone la separación del poder y las capacidades del Estado.

Streeck precisamente afirma que si un régimen supranacional obliga a los Estados nacionales a debilitar sus instituciones de ciudadanía, se debilitarán también los poderes

¹⁵⁸ Vid. King, D. *Actively seeking work? The politics of unemployment and welfare policy in the United States and Great Britain*. Chicago University Press, Chicago, 1995. La tendencia actual revierte el proceso de las décadas de los sesenta y setenta, donde las oficinas de empleo del Estado estaban separadas de la administración de asistencia social. Ahora se tiende a privatizar las oficinas de empleo que terminan generando servicios inferiores residualizados. La asistencia social deja de ser un derecho social para convertirse en un incentivo de mercado, que sanciona a los desempleados en relación con los tipos de trabajo que deben aceptar.

¹⁵⁹ Marshall afirma que los derechos sociales se dieron por vez primera en el Estado de bienestar, por ejemplo en el británico. Vid. Marshall, T. H. *Class, Citizenship and Social Development*. New York, Doubleday & Company, 1964.

nacionales de imposición de obligaciones de ciudadanía sin capacidad para reemplazarlos por otro mecanismo a nivel supranacional.¹⁶⁰ Este autor cree que el debilitamiento de la institución de ciudadanía a nivel nacional vinculada a un Estado específico supone una gran movilidad pero al mismo tiempo, una peligrosa exposición de dicha ciudadanía a la competencia. Los requisitos necesarios para lograr un mercado único, entre los que se encuentra una gran movilidad de personas y capital, demandaron limitaciones importantes a la soberanía de los estados miembros de la unión. Dichas limitaciones que permitieron la integración plena de la economía europea, significaron a su vez, una importante fragmentación de los derechos y obligaciones de las ciudadanía nacionales y por tanto, de las capacidades estatales correspondientes, necesarias para su protección. A este debilitamiento y fragmentación de las soberanías y de la institución nacional de la ciudadanía no le correspondió la formación de un Estado supranacional que reemplazara al nacional en la protección de dicha institución. El problema es que las ciudadanía siguen asentadas en los Estados nacionales pero ahora dichos Estados están limitados por obligaciones supranacionales, es decir, por un orden institucional supranacional sin Estado que los limita. Y además, en un mercado libre integrado que los excede ampliamente.

Según Streeck, en un mercado regido por una soberanía fragmentada, los Estados pueden competir entre sí por obtener el respeto de sus ciudadanos y de los ciudadanos miembros de la unión, pero además, por los factores móviles de producción.¹⁶¹ Los sistemas nacionales de ciudadanía pierden su monopolio y con esto, se ven obligados a establecer los derechos y obligaciones de sus ciudadanos no sólo teniendo en cuenta consideraciones internas (demandas sociales, presiones políticas) o internacionales (tratados, acuerdos) sino también las consecuencias a nivel de competitividad económica del país en el mercado común. El problema es que esta competencia bien puede ayudar a potenciar la expansión de los derechos de ciudadanía, pero presumiblemente actúe en contra de las obligaciones a imponer a aquellos ciudadanos o grupos de ciudadanos con gran movilidad y además de un alto poder de control de los recursos decisivos para mantener la competitividad del país en la economía integrada.

¹⁶⁰ Vid. Streeck, Wolfgang. "From market-making to state building? Reflections on the political economy of European social policy" en Leibfried, S. Pierson, P. *European social policy: between fragmentation and integration*. Washington, The Brookings institution, 1995, pp. 389-431.

¹⁶¹ Cfr. Streeck, Wolfgang; "Ciudadanía bajo régimen de competencia. El caso de los comités de empresa europeo" en Lukes, S. y García S. (comps.) *Ciudadanía, justicia social, identidad y participación*. op.cit. pp. 50-51

Los Estados, limitados en su soberanía pero sometidos a la presión del mercado común pueden verse obligados a ceder frente a esos grupos de presión para modificar en su favor las condiciones de la ciudadanía. Al respecto, Scharpf cree que la integración positiva debería darse a través de un acuerdo común en un régimen internacional que establezca para los distintos Estados, normas mínimas comunes (un mínimo de obligaciones y derechos ciudadanos) que sirvan para eliminar la competencia interestatal. Esto serviría para restaurar la capacidad del Estado frente a las presiones del mercado.¹⁶²

El problema actual es que la integración europea corre de la mano de la integración económica y lo que se mueve a través de la frontera son factores de producción, es decir, capital y trabajo. Uno de los riesgos, nos advierte Streeck de este proceso de disminución del Estado frente al crecimiento del mercado, es que la ciudadanía se vea reducida y también fragmentada. Con la política de fronteras abiertas y Estados en competencia por retener factores de producción importantes, por ejemplo, capital, la ciudadanía industrial¹⁶³, se va haciendo cada vez más contractual para poder ajustarla a las condiciones del mercado.¹⁶⁴ Los Estados nacionales que deben competir por los recursos económicos en un contexto internacional pueden rebajar las obligaciones de los empleadores con la consiguiente rebaja de los derechos de los trabajadores, para poder atraer, de este modo, el capital que se moviliza de un país a otro buscando mejores condiciones para maximizar las ganancias. El capital puede elegir libremente entre los regímenes de ciudadanía que más le convenga, es decir, el que menos obligaciones traiga aparejado. En otras palabras, la movilidad y la pérdida del Estado significa también la desprotección del régimen de ciudadanía que queda expuesto a las reducciones que le imponga la lógica mercantil del mercado. En este marco, Streeck

¹⁶² Cfr. Scharpf, W. "Negative and positive integration in the Political Economy of European Welfare States" en Marks, G. Scharpf, W. Schmitter, P. Streeck, w. *Governance in the European Union*. London, Sage, 1996, pp. 15-39

¹⁶³ Este término proviene del análisis clásico de la ciudadanía de Marshall. Vid. Marshall, T. H. *Class, citizenship and social development*. op. cit. Estos derechos reflejan el intento del Estado social de postguerra por preservar ciertas condiciones de trabajo de las presiones del mercado. Fueron institucionalizados como derecho positivo e impuestos en todo contrato de trabajo con independencia de las partes (y aún contra su voluntad)

¹⁶⁴ Las características salientes de los derechos y obligaciones de la ciudadanía industrial son la reciprocidad, la asimetría y la innegociabilidad. La reciprocidad se refleja en que cada derecho de un trabajador implica un deber para el empleador. El carácter asimétrico intenta compensar la asimetría que existe entre el poder económico del empleador y el del empleado. Por último, estos derechos y obligaciones no se pueden negociar, es decir, están protegidos por la autoridad del Estado para salvaguardarlos de las distintas capacidades de negociación.

advierte que los derechos y obligaciones de la ciudadanía industrial pasarán a tener un carácter menos público y más privado. Es decir, que la ciudadanía dejará de ser un status para transformarse en un acuerdo entre las diferentes partes, cada vez más alejado de las instituciones tradicionales de la ciudadanía y más cerca del funcionamiento tradicional del mercado.

Junto a la previsible reducción o mercantilización de la ciudadanía industrial se encuentran también los derechos sociales. Los derechos sociales a un nivel mínimo de vida independiente de las condiciones de mercado imperantes son costos que hay que tener en cuenta a la hora de fijar la competitividad del país. Estos costos pueden originar desventajas competitivas cuando se traducen en obligaciones para los empleadores, que siempre cuentan con la posibilidad de llevar su capital a un lugar con menos gravámenes fiscales. En la Unión Europea, los Estados nacionales están obligados a extender los derechos sociales a todos los trabajadores incluidos los extranjeros que deciden emigrar libremente al país. Pero los costos de los derechos sociales sólo pueden imponerse a los empleadores que residan en el país y que no prefieran buscar tierras con menos cargas sociales. Esta diferencia entre un número creciente de beneficiarios y uno decreciente de contribuyentes al sistema ejerce presión sobre los derechos de ciudadanía, que en la cotidianeidad queda sujeta a las prácticas del mercado, que terminan por determinar el bienestar social de los ciudadanos.

La tesis de Streeck es que sin la protección del Estado sólo se puede esperar una inversión en la dirección del proceso de evolución histórica que va de los derechos civiles a los industriales y sociales. Es decir, un debilitamiento de la ciudadanía como institución y un freno para su proceso constante de expansión. Este autor no cree que la sociedad civil por sí misma sea capaz de sostener los derechos y obligaciones de la ciudadanía. La pérdida de soberanía estatal significa una ampliación marginal de la ciudadanía civil fuera de los límites del territorio nacional, acompañada de un debilitamiento importante de los avances conseguidos en materia de derechos industriales y sociales en las últimas décadas. Los Estados se ven obligados a renunciar a cualquier ampliación de la institución de la ciudadanía que queda desprotegida frente a las fuerzas del mercado. La ciudadanía puede verse reducida a los derechos civiles de

los individuos para establecer relaciones contractuales.¹⁶⁵ En conclusión, Streeck señala que la historia y los resultados de los conflictos alrededor de la ciudadanía industrial en Europa muestran con toda claridad que “... *no hay ningún sustituto de la capacidad estatal unificada como condición institucional para la existencia de formas avanzadas de ciudadanía en una economía integrada.*”¹⁶⁶ Es decir, que cualquier ciudadanía separada del poder del Estado y basada solamente en los valores comunes de la sociedad civil se encuentra a merced de las leyes ciegas del mercado.

Por otra parte, habitualmente los defensores del mercado sostienen que toda intervención del mismo en los mecanismos anónimos del mercado sirve exclusivamente para distorsionar o pervertir su funcionamiento. La no intervención del Estado es prerrequisito imprescindible para alcanzar la mejor distribución de los factores productivos, encontrar el mejor camino para el desarrollo y el progreso de dichos factores, y obtener el más alto y veloz crecimiento económico. Sin embargo, el funcionamiento anónimo del mercado sin ninguna clase de intervención también puede traer aparejado inconvenientes económicos. Los errores de los agentes del mercado y otros factores pueden significar consecuencias negativas en la ganancia del capital, lo que a su vez repercute en los consumidores y en los productores.¹⁶⁷

Por otra parte, los mercados pueden distribuir bienes y servicios pero no bienes considerados como públicos.

¹⁶⁵ Streeck analiza esta contracción de los derechos de ciudadanía, a través del derecho a la participación colectiva del personal en su lugar de trabajo. Este derecho es parte de la maquinaria pública de regulación social del trabajo y de los mercados laborales. Cfr. Streeck, W. “Ciudadanía bajo régimen de competencia. El caso de los comités de empresas europeos” en Lukes, S. y García, S. (comps.) *Ciudadanía, justicia social, identidad y participación*. op. Cit. 56-89. Precisamente, Streeck revela que la lentitud en el avance de los acuerdos de integración se debían básicamente a la oposición de los empresarios europeos a establecer una ciudadanía industrial europeizada. La europeización de los derechos de ciudadanía debían quedar circunscritos al ámbito civil. Los intereses empresariales rechazaban de plano un Estado supranacional, es decir, una ciudadanía civil, industrial y social totalmente integrada. En el caso de los regímenes de participación, por ejemplo, cuando el Estado se retira dichos regímenes dejan de ser instrumentos para controlar a la dirección empresarial y proteger a los empleados de una intensificación excesiva del trabajo y un empeoramiento de las condiciones de trabajo para transformarse en herramientas del mercado para aumentar la productividad y mejorar la competitividad de la empresa.

¹⁶⁶ Op. Cit. p. 75

¹⁶⁷ Algunos autores critican los efectos negativos de la desregulación en Gran Bretaña y en los Estados Unidos de América. Más de dos décadas después, ambos países han perdido competitividad en el mercado internacional. Cfr. Altvater, E. “Economy policy and the role of the state” en Walzer, M. “The concept of civil society” en *Toward a global society*. Op. cit. p. 150.

En respuesta a las críticas de la Nueva Derecha respecto de los efectos negativos que tiene en la eficiencia de los mercados, la intervención del Estado social, Atkinson y Stiglitz, afirman que los impuestos destinados al bienestar tienen un efecto secundario.¹⁶⁸ La mayoría de los trabajadores no toman sus decisiones laborales influidos por los efectos que pudieran tener en la misma, el sistema de recaudación fiscal (*income tax*) del Estado social. Virtualmente, los ingresos fiscales no producen ningún desaliento a nivel laboral. En relación con la pérdida de la fuerza laboral, Goodin reseña que si bien es cierto que los programas de transferencia de ingresos típicos del estado de bienestar son responsables de una disminución de la fuerza de trabajo, dicha disminución se da precisamente en el sector menos productivo (o en términos de mercado, menos valioso) como lo son los ancianos, los enfermos, discapacitados, entre otros. El efecto económico de esta pérdida se ve rápidamente mitigado por el hecho de que son individuos cuya productividad es de por sí misma baja.¹⁶⁹ Este autor también afirma que los programas sociales tienen muy poca incidencia en los programas de seguros privados. Si bien es cierto, que los programas de seguridad social reducen la formación de capital y la formación de fondos para la inversión, también es verdad que es posible estimular la inversión sin abandonar o alterar sustantivamente los programas públicos. El argumento de Goodin no afirma que los programas sociales de bienestar no tienen efectos en los seguros privados y en la inversión, sino que dichos efectos son irrelevantes y no hay necesidad de rechazar o abandonar dichos programas en perjuicio de los mismos.

Aun considerando el problema en el sentido tradicional, es decir, los costos del bienestar en términos de eficiencia económica, podemos advertir que los beneficios en términos de justicia social superan ampliamente los costos.¹⁷⁰

¹⁶⁸ Cfr. Atkinson, A. y Stiglitz, J. *Lectures on public economics*. Maidenhead, MacGraw-Hill, 1980. En la mayor parte de los estudios sobre el *income tax* hay cierta unanimidad respecto de los efectos despreciables que tienen para el trabajo de los *non-poor*. Algunos autores dan una explicación o económica o sociológica pero todos coinciden en afirmar que las decisiones de los ejecutivos o de los profesionales en relación a la cantidad de trabajo están influenciadas por cuestiones personales, o de salud, o de demandas propias de su trabajo pero nunca por impuestos o cuestiones puramente taxativas.

¹⁶⁹ Goodin, R. *Reasons for welfare*. Op. cit. p.333. Además, cabe mencionar que los programas sociales que mayor efecto tienen en la disminución de la fuerza de trabajo, son los programas de seguros de pensión, seguros de incapacidad, de accidentes, etcétera; y no la asistencia médica, de vivienda o de educación.

¹⁷⁰ Goodin revela que a cambio de una reducción del 4.8% de la fuerza laboral y un 20% de los fondos privados de inversión, se puede contabilizar un 75% de reducción de los niveles de pobreza absoluta y un 19% en la desigualdad de ingresos en la población. Goodin, R. *Reasons for welfare*. Op. cit. p. 335.

Más allá de esto se puede argumentar que “...*las intervenciones estatales keynesianas y beveridgeanas han sido mayormente exitosas en términos de altas tasas de empleo, crecimiento económico y asistencia social*”.¹⁷¹ Precisamente, Altvater cree que una de las consecuencias negativas del Estado Keynesiano fue el éxito que tuvo en su intervención en los mercados. Dicha intervención permitió la internacionalización del capital con el consiguiente deterioro de la capacidad estatal de regulación de las naciones. La internacionalización del capital fue uno de los resultados de la dinámica de intercambio del mercado mundial después de la segunda guerra mundial, es decir, tasas crecientes de comercio mundial, inversiones extranjeras, transferencia de capital internacional organizadas por un sistema de bancos que comenzó a operar globalmente. Dicho crecimiento del capital fue estimulado por las intervenciones del Estado keynesiano que determinaron el proceso de pérdida de soberanía de las naciones. En el curso de la internacionalización del capital, los Estados nación pierden inevitablemente los controles políticos de los mecanismos del Estado (por ejemplo, la política monetaria, control de las tasas de interés). El crecimiento del producto nacional significa en cada caso, un aumento de la intensidad del capital. Este aumento puede tener consecuencias negativas para el crecimiento del empleo, dado que el equivalente monetario de la inversión de capital tiene que incrementarse permanentemente para poder generar empleos. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que el crecimiento de la intensidad del capital muchas veces significa un decrecimiento de la productividad del capital.

En resumen, la intervención del estado de bienestar lejos de producir problemas en el mercado, en realidad, aumenta su eficiencia y tiende a compensar muchas de sus fallas estructurales que regularmente impiden el funcionamiento normal de una economía de mercado. El Estado social puede prevenir la ineficiente o irracional ubicación de recursos económicos, también puede intervenir en los mercados de seguros cuando fallan al confrontarse a riesgos que no son estadísticamente independientes unos de otros. Sin embargo, el estado de bienestar no solo puede intervenir puntualmente para apoyar ciertos sectores del mercado o asegurar su buen funcionamiento sino que también puede corregir fallas estructurales de la economía capitalista de mercado.¹⁷² Las

¹⁷¹ “... *Keynesian and beveridgean state interventions have been rather succesfull in terms of high employment, economic growth, and welfare...*” Cfr. Altvater, E. “Economy policy and the role of the state” en Walzer, M. “The concept of civil society” en *Toward a global society*. Op. cit. p. 150.

¹⁷² Algunos autores neoliberales han desarrollado la “*theory of non-market failure*” que llega a su máxima expresión de la mano de Wolf. Dicha teoría compara los problemas derivados de los *market failures* con

tres modalidades clásicas de fallas de mercado son la información deficiente, la producción de bienes públicos y las economías de escala.

El problema de la información deficiente o imperfecta es una de las áreas en las cuales hasta los economistas neoclásicos propician la intervención pública en los mercados ordinarios. Aún en condiciones ideales, los mercados pueden satisfacer los deseos de los consumidores sólo a condición de que los consumidores sepan exactamente que quieren y cómo conseguirlo. Allí donde la información es insuficiente, el mercado no puede garantizar la satisfacción de la gente, ni tampoco la eficiente explotación de los recursos económicos. El mercado puede satisfacer las demandas de la gente y sin embargo, no lograr el resultado buscado, es decir, la satisfacción de los deseos de la gente. Hay muchas ocasiones en las cuales, el Estado posee mejor información sobre los ciudadanos que el mercado. En relación con la salud, o políticas de vivienda o educativas, el Estado cuenta habitualmente con un complejo cuerpo de información técnica obtenida precisamente a partir de la administración de esos servicios. El Estado se muestra mejor informado en estos aspectos respecto de lo que la gente quiere de esos servicios y cómo satisfacer adecuadamente esas demandas.¹⁷³

Otro aporte importante del sistema de bienestar al funcionamiento de los mercados tiene que ver con la producción de bienes públicos. La inversión en capital humano es fundamental para dicho funcionamiento. El potencial productivo de la población de una nación es un capital que es necesario desarrollar a través de educación y que hay que mantener a través de un sistema de salud. Dicho capital es fundamental para el buen funcionamiento de cualquier economía. El Estado de bienestar garantiza que las necesidades básicas de esa población se vean satisfechas, lo que contribuye directamente a asegurar la fuerza de trabajo productiva e indirectamente, la productividad económica. Económicamente, la gente es un recurso muy valioso y el Estado social contribuye a satisfacer las condiciones mínimas que permitan el uso más

los problemas derivados de las *externalities and public goods*, y establece una analogía entre las *market imperfections* y las *non-market sector*, entre las injusticias distributivas derivadas de los *income and wealth* del mercado y las derivadas de la *influence and power* del sector público. Cfr. Wolf, C. "A theory of non-market failure" en *Journal of law and economics*, No. 22, 1979. pp. 107-240

¹⁷³ Goodin afirma que los mercados tienden a subestimar esa información en la creencia de que los individuos son los que poseen mejor información sobre sí mismos. Esto no es necesariamente cierto. Muchas veces, los individuos se enfrentan, por ejemplo, a situaciones de las cuales no tienen experiencia previa y pueden subestimar los riesgos que entraña dicha situación. Goodin, R. *Reasons for welfare*. Op. cit. p. 342.

efectivo de ese recurso. En este sentido, parece indiscutible que el Estado social contribuye a la eficiencia económica de una sociedad. Para el mercado, rara vez es económicamente rentable invertir en capital humano, dado que las posibilidades de retorno son a tan largo plazo y tan inciertas que no sirven para atraer a ningún inversor privado. Mantener el capital humano en buenas condiciones es fundamental para el desarrollo del estado general de la economía de una sociedad y dicho estado es importante para cada uno de los individuos que viven dentro de esa sociedad. El Estado de la Economía también es un bien público que beneficia o perjudica a todos, por lo cual mantener el buen estado de la fuerza de trabajo es indispensable para toda sociedad. Ese buen estado influencia a todos los ciudadanos de esa sociedad, tanto directa como indirectamente, a tal punto que es imprescindible considerarlo un bien público valioso que es necesario mantener y desarrollar. En este punto es necesario aceptar que en tanto bien público, sólo el Estado puede ocuparse de él. No solamente de mantenerlo y desarrollarlo sino básicamente de proveerlo. Este argumento (el del capital humano) provee un fundamento económico para una buena cantidad de programas sociales, entre los cuales, podemos contar salud, vivienda, educación, entre otros, todos dirigidos al desarrollo de los recursos humanos de la economía. Por supuesto, también provee de una buena argumentación para fundamentar en términos económicos la ayuda dirigida a la infancia y a las familias carentes con hijos. Invertir en esa área, significa prevenir el desarrollo de la generación de recambio de la actual fuerza de trabajo.¹⁷⁴ Y esa generación de recambio, también constituye un interés de todos y por tanto, un bien público valioso en el cual, el Estado social debe invertir porque se encuentra más allá de las posibilidades del mercado.

El sistema de bienestar también debe intervenir en la economía para prevenir y corregir los problemas derivados de las prácticas monopolistas. El argumento clásico de la eficiencia del mercado se basa en la competencia perfecta, que presupone una infinidad virtual de compradores y vendedores intercambiando mercancías entre sí eternamente. Un supuesto básico de este modelo es que esos vendedores y compradores no tengan ningún poder especial sobre las fuerzas que operan en el mercado o sobre sus mecanismos. Sin embargo, en economías a gran escala, regularmente se da el

¹⁷⁴ Ese interés puede ser solamente egoísta. La actual generación necesita de otra generación de recambio que pague la seguridad social con la cual financiar los seguros de pensión y vejez, de los cuales la actual fuerza de trabajo va a depender en el futuro.

surgimiento de grandes unidades económicas que desplazan a las pequeñas unidades de la mano de una racionalidad económica más eficiente o directamente a través de prácticas monopólicas. En términos de economía, no solamente son prácticas injustas sino por sobre todas las cosas ineficientes, dado que alteran el funcionamiento normal del mercado que se realiza a través de la competencia entre distintas ofertas para cubrir la misma demanda. Este tipo de fenómenos requiere de la intervención del Estado. Muchas veces, este problema se vuelve crucial cuando se trata de servicios básicos para la población. En esos casos, el Estado social debe intervenir para asegurar la provisión de esos servicios en forma accesible para la gente, ya sea en la modalidad de la provisión directa o del control estatal de los proveedores privados de esos servicios (transporte, salud, energía, etcétera). En resumen, estas son las formas más tradicionales de intervención del Estado social en los mercados, intervención que busca remediar los problemas del funcionamiento de dichos mercados y aumentar su eficiencia.

Es posible discutir también el principio de eficiencia, cuestionando su importancia y su función rector del sistema económico. En general los economistas presentan dicho concepto como una norma básica de la economía cuya claridad no precisa de mayor análisis. Goodin, por el contrario, afirma que dicho principio es instrumental y es aceptado masivamente por que tiene por finalidad la *want-satisfaction*¹⁷⁵. El motivo por el que creemos que es bueno usar de manera eficiente los recursos, es porque pensamos que el uso eficiente de esos recursos nos va a permitir satisfacer los deseos de una mayor cantidad de individuos. Y además consideramos que es bueno satisfacer más deseos que menos. La gente puede tener infinitos deseos y los tomadores de decisiones deben respetar esos deseos si pretenden respetar a la gente. El problema es que la gente puede desear equidad o justicia social aún sacrificando la eficiencia. Por supuesto, muchos deseos de la gente pueden ser satisfechos mejor a través del uso eficiente de los recursos, pero si tenemos la obligación de tomar en cuenta todos los deseos de la gente, no podemos usar la norma de eficiencia para dejar de lado ciertos deseos de los individuos. En este sentido, el sistema de bienestar puede ser ineficiente en términos económicos pero su importancia radica en que logra satisfacer, o pretende hacerlo los deseos de justicia social, equidad e igualdad de la población.

¹⁷⁵ De las posibles traducciones escogimos *satisfacción de las necesidades* sin suponer que sea la más exacta.

Por otra parte, si centramos nuestra atención en la *satisfacción de las necesidades* podemos percibir que no todos los deseos tienen la misma importancia ni el mismo valor. En este sentido, muchas veces la gente puede preferir la satisfacción ineficiente de algunos deseos frente a la satisfacción eficiente de otros.¹⁷⁶ Sin embargo, la norma de eficiencia sólo responde a la satisfacción de la mayor cantidad posible de deseos. Dicho principio se opone precisamente a aquellos deseos cuya satisfacción demanda mayor esfuerzo y que requiere del abandono de otros deseos cuya satisfacción es más sencilla y permite racionalizar el proceso mismo de satisfacción. Goodin afirma que bajo la norma de eficiencia se encuentra el principio de satisfacción de los deseos de la gente y bajo este principio aparece el respeto por dichas personas cuyos deseos se intentan satisfacer. Se respetan los deseos de los individuos porque se respetan a los individuos y no al revés. Precisamente, el respeto por los deseos y elecciones de los individuos es una manera de mostrar el respeto que debe tenerse por esos individuos. Este autor considera que una forma de no respetar a los individuos se da a través de la privación del auto-respeto (*self-respect*). Respetar a la gente nunca puede significar privar a esa gente del respeto que ella siente por sí misma. Uno de los impedimentos que la gente reconoce para el autorrespeto, es precisamente la pobreza, la falta de empleo, la negación de sus derechos fundamentales, entre otros.¹⁷⁷ Esto le permite a Goodin, sostener que se trata de condiciones para el autorrespeto que ninguna norma de eficiencia puede infringir.¹⁷⁸

Si el respeto por las personas es el valor que subyace más profundamente a la norma de eficiencia y que en última instancia la fundamenta en términos morales, debemos realizar todo lo que se encuentre a nuestro alcance para satisfacer esas condiciones aunque esto implique vernos obligados a pasar por alto, las ineficiencias superficiales que dicha tarea pueda tener por consecuencia. Los programas sociales pueden tener ineficiencias pero esto no nos obliga a abandonarlos cuando se trata del único medio de ejercer el respeto por los demás. De otro modo, la norma de eficiencia pierde su

¹⁷⁶ Por ejemplo, es más eficiente en términos de costos y beneficios, dar formación técnica especializada a individuos que provienen de las clases medias de la población que a miembros de los sectores más desfavorecidos, dado que los primeros pueden adquirir esos conocimientos en general más rápidamente y aplicarlos mejor gracias a su *background* cultural. Sin embargo, en este caso, la norma de eficiencia no sirve para evaluar los criterios sociales de la educación.

¹⁷⁷ Vid. Lane, R. "Government and self-esteem" en *Political theory*, 1982, No. 10 pp. 5-31

¹⁷⁸ Goodin, R. *Reasons for welfare*. Op. cit. p. 347

fundamento moral -el respeto a las personas- que lo sostiene como una de las normas indispensables a seguir en la economía.

En este marco, la intervención del Estado puede ser benéfica en muchos sentidos. De entrada para regular el mercado de trabajo. Dicha intervención puede estar orientada no solamente a estimular la creación de nuevas fuentes de trabajo, sino también a mejorar la calidad del mismo. Las estrategias de la reducción de la jornada laboral, el control estatal de las inversiones privadas, tienen esa finalidad. Si bien el mercado tiene una dinámica que le es propia, necesita también de intervenciones políticas, políticas fiscales, regímenes monetarios, promociones económicas, etcétera. Altavater sostiene que las duras obligaciones presupuestarias (*hard budget constraint*) son imprescindibles para el funcionamiento del mercado:

*“De este modo, por medio de dinero escaso, las compañías solamente disponen de cantidades limitadas de dinero, por las cuales deben pagar tasas de interés determinadas, conformadas en el mercado de activos financieros. Las tasas de interés constituyen las señales de mercado más importantes para empresas individuales. De acuerdo con éstas, producen un superávit suficiente para pagar el interés del capital invertido. De otra forma, las empresas perecerán, i.e., serán castigadas a través de la bancarrota”.*¹⁷⁹

La existencia de *duras obligaciones presupuestarias* es una de las condiciones más importantes para las decisiones de inversión financiera, *“Las tasas de interés cambiables gobiernan las decisiones realizadas sobre producir un superávit económico en términos de dinero, en el nivel de cierta empresa. Las obligaciones monetarias constituyen un poder efectivo para obligar a las empresas de un solo giro a seguir las reglas de mercado sobre el superávit de producción.”*¹⁸⁰

Precisamente, la internacionalización de la economía que provoca que los mercados nacionales tengan que guiarse por reglas económicas que no están sujetas a Estados nacionales, puede provocar no sólo una pérdida de soberanía estatal, sino también

¹⁷⁹ “Thus by means of scarce Money, companies dispose only limited amounts of money, for which they have to pay a determined interest rate, formed in the market for financial assets. Interest rates are the most important market signals for individual companies. According to these, they produce a surplus sufficient to pay interest on invested capital. Otherwise companies will perish, i. e., they will be punished through bankruptcy” Cfr. Altavater, E. “Economy policy and the role of the state” en Walzer, M. “The concept of civil society” en *Toward a global society*. Op. cit. p. 154.

¹⁸⁰ “Moving interest rates rule decisions made over producing an economic surplus in terms of money, on the level of a given enterprise. Monetary obligations are an effective power to force single business enterprises to follow market rules of surplus production.” Op. Cit. p. 154.

graves problemas económicos, caída del producto nacional, involución social, desastres ecológicos, ingobernabilidad política. Pero aún en el marco internacional, podemos constatar que el mercado requiere nuevamente de instrumentos políticos para su desarrollo y funcionamiento. Instituciones como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial son las encargadas de ejecutar las duras obligaciones presupuestarias (*hard budget constraints*) a nivel internacional, presionando políticamente a las naciones para que ajusten o reestructuren sus economías nacionales de acuerdo a las reglas del sistema económico mundial¹⁸¹, que regulan los intercambios comerciales, la transferencia de tecnología, los flujos migratorios, los movimientos del capital, entre otros. Esto parece demostrar que aún en el contexto internacional todavía hay necesidad de intervención política.

La intervención estatal también puede servir para controlar los cambios que produce el crecimiento económico. Dicho crecimiento puede traer aparejado cambios sociales importantes, como la estratificación de la clase trabajadora, cambios en los valores individuales y sociales, en las normas de comportamiento y en los hábitos. El mercado puede producir bienestar material pero a través de la destrucción de estructuras comunitarias, redes de seguridad y también mediante la destrucción o degradación del medio ambiente. Frente a un mercado que produce con toda su capacidad buscando siempre minimizar costos, el Estado introduce un criterio racional distinto fundado en el interés social. En este sentido, Elson propone una estrategia de socializar el mercado (*socializing the market*) a través de intervenciones estatales que permitan incrementar la eficiencia del sistema económico y cumplir los requisitos del bienestar social necesarios para el adecuado funcionamiento social.¹⁸²

El neoliberalismo rechaza la solución del tipo reparto y distribución (*distribution-side*) proponiendo en su reemplazo la modalidad suministro (*supply-side*), para dar cuenta de los problemas sociales que pretende resolver el Estado de bienestar. Sin embargo, muchos autores afirman que es imposible solucionar problemas distributivos a partir de

¹⁸¹ Altavater considera que las “*hard budget constraints*” son un medio poderoso para imponer la racionalidad económica y al mismo tiempo, empuja a las empresas y aún a las naciones, a desarrollar actividades con consecuencias negativas para la sociedad o el medio ambiente. Altvater, E. “Economy policy and the role of the state” en Walzer, M. “The concept of civil society” en *Toward a global society*. Op. cit. p. 155.

¹⁸² Cfr. Elson, Diane. “Market socialism or societalization of the market” en *New Left Review*, Nov- Dec, 1988, No. 172

mecanismos de este tipo. Amartya Sen releva en *Pobreza y hambrunas (Poverty and famines)*, que las cinco grandes hambrunas de los tiempos modernos se debieron a problemas de escasez del derecho a la alimentación (*shortage of entitlements to food*) entre ciertos sectores de la población y no a problemas reales de escasez de alimento (*shortage of food*).¹⁸³ Sen muestra en su estudio que muchas veces, no solo había suficiente comida en la zona de la hambruna sino que también podía darse una superabundancia de la misma.¹⁸⁴ Sen constata éste fenómeno en la hambruna de Irlanda (1840), de Bengala (1943), de Etiopía (1973) y de Bangladesh (1974). Según la investigación de Sen, se trata de un problema distributivo (mala distribución de derechos a los alimentos) que demanda una solución distributiva (redistribución de esos derechos). No es un problema de suministro (*supply*) dado que de hecho había suficiente comida en todos los casos y en muchos de ellos, abundancia de alimento. No es un problema que tenga que ver con el abastecimiento general de alimentos sino de distribución de los mismos.

Goodin analiza el mismo problema en política habitacional, en Estados Unidos, ya que toda política de tipo *supply* se revela como inadecuada. Las soluciones planteadas habitualmente al déficit habitacional tienen siempre que ver con la construcción de más viviendas, cuando muchas veces, se trata de problemas más complejos, relacionados con malas distribuciones, especulación inmobiliaria, discriminación, planeamientos urbanos irracionales. Goodin reseña que en la mayoría de las ciudades americanas la distribución de la población en *ghettos* negros o blancos, provoca que en los barrios habitados por blancos haya una abundancia de espacios libres. Muchas veces la gente de bajos recursos no tiene viviendas no por falta de ellas sino por la imposibilidad material de acceder a ellas a través de la compra o el alquiler.¹⁸⁵

Estos argumentos en contra de las soluciones del tipo suministro de ningún modo implican que dichas soluciones muchas veces no sean necesarias para algunos problemas que el estado de bienestar intenta resolver. Lo que resulta absolutamente falso es que dichos medios puedan aportar soluciones a problemas cuyo origen es una

¹⁸³ Cfr. Sen, A. *Poverty and famines*. Oxford. Clarendon Press, 1981.

¹⁸⁴ En el caso de la hambruna irlandesa de 1840, Sen muestra que grandes cantidades de alimentos fueron exportados de Irlanda a Inglaterra en el periodo en el cual, grandes sectores de la población irlandesa padecía hambre. Sen, A. *Poverty and famines*. Oxford. Clarendon Press, 1981. p.161.

¹⁸⁵ Cfr. Goodin, R. *Reasons for welfare*. Op. cit. p. 261.

mala distribución de los recursos ya existentes. Como advierte Sen, en su investigación, el problema del hambre no se resuelve produciendo más alimentos sino distribuyéndolos mejor.¹⁸⁶

Otra crítica habitual de la *Nueva Derecha*, es la que acusa al Estado de bienestar de no tomar en cuenta la moral de los desamparados (*deserts*)¹⁸⁷ de los diferentes solicitantes de ayuda (*claimants*). La noción de *desert* es básicamente una noción moral¹⁸⁸, dado que establece que las personas deben recibir solamente aquello que merecen.

El problema moral alrededor de la noción de *desert* es importante porque el neoliberalismo fundamenta la situación de los pobres en que ellos se merecen moralmente la situación en la que se encuentran, así como los ricos también se merecen la propia y todo cambio en este sentido, que tenga la forma de una intervención en el curso natural de los hechos es inmoral. Esto significa que la función del fisco es básicamente inmoral porque pretende alterar el curso de los acontecimientos sin tomar en cuenta los méritos morales de los distintos individuos. De este modo, la crítica alcanza a casi todas las actividades del estado de bienestar, excepto a aquellas que tienen por objeto a aquellos pobres que realmente merecen la ayuda social. Se trata de los discapacitados, las viudas y los huérfanos, es decir, aquellos que no han hecho nada para merecer el sufrimiento que padecen.

Según el neoliberalismo, este es el único caso en que la ayuda social se encuentra plenamente justificada. Esta corriente teórica crítica a través de la noción de *desert*, el tipo de intervención del sistema de bienestar en el curso natural de las cosas modificando lo que la gente recibiría en ese curso natural. Por supuesto, esta idea del “curso natural de los acontecimientos” es sumamente criticable, dado que se basa en predicciones sobre acontecimientos futuros que no es posible establecer con certeza.¹⁸⁹ En otras palabras, la gente merece lo que merece en virtud de ciertas expectativas sobre el curso ordinario de la vida.¹⁹⁰ Y dicho curso está determinado por las virtudes o

¹⁸⁶ Sen, A. *Poverty and famines*. Oxford. Clarendon Press, 1981. p. 158.

¹⁸⁷ De nueva cuenta hemos traducido *desert* por desamparados y *claimants* por solicitantes de ayuda sin que sea necesariamente la más afortunada traducción.

¹⁸⁸ En este punto, la crítica al neoliberalismo, también lo es.

¹⁸⁹ Por supuesto, la idea de certeza respecto de acontecimientos futuros es sumamente endeble. Si bien es cierto que en términos hipotéticos, una persona que trabaja más debería ganar más dinero, no es posible afirmar con total certeza que esto ocurra realmente así.

¹⁹⁰ También es posible analizar y criticar lo que se entiende por el “normal” curso de los acontecimientos. La noción de normalidad de ningún modo sirve para dar fundamento moral a un concepto.

defectos de los individuos. Sin embargo, dichos méritos son inevitablemente evaluados por instituciones sociales en las cuales los individuos se encuentran inscritos y en las que conducen habitualmente sus vidas.¹⁹¹ Así como el mérito es una especificidad de los individuos que se encuentra determinada por las instituciones, no es posible fundar ningún derecho moral en esos méritos. El concepto de mérito puede emerger de un conjunto de reglas sociales pero de ningún modo, ese mérito puede ser fundante en términos morales de esas reglas sociales. La idea de que el individuo recibe lo que merece (salvo intervenciones indeseadas) de acuerdo a sus méritos personales o de que un individuo no merece lo que recibe a menos que sus méritos personales lo justifiquen, son insostenibles. Por otra parte, en su vida cotidiana los individuos toman riesgos y a veces sufren las consecuencias de esos riesgos. En estos casos, la pregunta es cómo calcular los méritos de un riesgo o no para saber con exactitud si las consecuencias son merecidas o no. Muchas veces la gente toma riesgos¹⁹² y sufre desgracias que provocan un sufrimiento desproporcionado respecto de los riesgos que estaban implicados. En esos casos, los individuos merecen el sufrimiento pero quizás no tanto sufrimiento. Las implicaciones prácticas de este asunto son obvias: resulta inmoral calcular cuánto sufrimiento merece una persona y cuando ese sufrimiento excede la culpa de ese individuo.

Las implicaciones para el sistema de bienestar también son claras. Dicho Estado debe hacer todo lo posible para aliviar el sufrimiento de las personas aún cuando esos individuos lo hayan provocado debido a su irresponsabilidad o negligencia. Suponiendo que llegarán dos personas accidentadas a un hospital al mismo tiempo. Una fue la culpable de un accidente de auto por conducir en estado de ebriedad y la otra es totalmente inocente, se accidentó por una falla mecánica. En una situación así, Goodin pregunta si los médicos deben establecer diferencias en el tratamiento de un paciente y del otro. O también, si los médicos deberían calcular el porcentaje de culpa del que condujo habiendo bebido en exceso y solamente aliviar el dolor en correspondencia a ese porcentaje. Lo absurdo de estas suposiciones releva el sinsentido de los argumentos basados en la supuesta moralidad de los desamparados. En todo caso, es una responsabilidad de la justicia determinar responsabilidades y sanciones pero no del

¹⁹¹ Muchas virtudes que pueden ser muy valiosas en determinada institución, resultan sin valor en otra institución. La capacidad ejecutiva de dar órdenes, por ejemplo, puede ser muy valiosa en un ejército pero absolutamente innecesaria y hasta mal vista en la academia.

¹⁹² Por ejemplo, viajar sin cinturón de seguridad en una autopista.

servicio de salud.¹⁹³ La misma lógica aplica a todos los programas sociales del Estado de bienestar. Aún cuando se trate de programas de ayuda económica, el problema de aquellos que merecen los servicios (*deserts*) sencillamente están fuera de lugar, sobre todo, si se trata de emergencias o de situaciones en las cuales, los individuos dependen de esa ayuda social para su existencia. Aun considerando los *deserts* como argumentos morales contra aquellos que no merecen los beneficios de los programas sociales, resulta inmoral dejar a los individuos de nuestra sociedad, librados al sufrimiento solamente porque se lo merecen. Aun aceptando los argumentos neoliberales que favorecen la distinción entre los distintos méritos de los individuos, resulta inmoral negar ayuda a aquellos que se encuentran en una situación desesperada y dependen de esa ayuda para la supervivencia.

Otra crítica del neoliberalismo al estado de bienestar tiene que ver con las limitaciones de la libertad individual que dicha modalidad de Estado implica.¹⁹⁴ Por supuesto, es imposible escindir este debate de las discusiones tradicionales respecto de la libertad positiva y la libertad negativa. La primera entendida como libertad para participar en la *res publica* y la segunda como libertad frente a cualquier interferencia externa precisamente a mi libertad. Los neoliberales usan el segundo concepto de libertad para criticar el sistema de bienestar por la coerción de sus estructuras sociales; mientras que los defensores del mismo, usan la primera versión de libertad para defender los programas sociales del Estado. Dichos defensores critican el concepto de libertad negativa por formal y vacío. Libertad significa tener el poder real de elegir entre alternativas que son también reales y no meramente nominales y formales, es decir, alternativas entre posibilidades existentes.¹⁹⁵

En realidad, el debate sobre libertad negativa y positiva aplicado al Estado de bienestar no es un debate sobre las diferentes opciones de libertad, sino sobre el énfasis adecuado que debe tener cada una de estas concepciones en las políticas públicas. Si la premisa del sistema de bienestar es la maximización de la libertad (*freedom-maximizing*) de las instituciones, es necesario considerar al sistema de libertades propuesto por el Estado como una combinación de ambas. Es la única manera de garantizar a cada individuo de

¹⁹³ Cfr. Goodin, R. *Reasons for welfare*. Op. cit. pp. 296-297.

¹⁹⁴ Cfr. Berlín, I. *Four Essays on Liberty*. Oxford, Clarendon Press, 1969, pp. 121-122 y 131.

¹⁹⁵ Cfr. Tawney, R. *Equality*. London, Unwin, 1971. P. 228.

la sociedad, la libertad básica más extensiva y compatible al mismo tiempo con un grado similar de libertad de los demás individuos.¹⁹⁶ En este sentido, Goodin afirma que el Estado de bienestar es una institución social que pretende justamente igualar (*equalize*) la libertad. Y en el trasfondo de ese igualamiento (*equalizing*) se encuentran otros valores morales como el respeto por los demás. Si la finalidad moral de un Estado es *maximizing o equalizing* las libertades de los ciudadanos, es necesario aceptar que las diferentes libertades tienen distintos valores y que para garantizar algunas libertades resulta imprescindible restringir otras. Muchas veces, el *maximizing* de las libertades más importantes se garantiza a través del sacrificio de las menos importantes. En este sentido, opera aquí el concepto de libertad moral (*moral freedom*) que valora el tipo de libertades que ofrece una institución y no la libertad total que ofrece.¹⁹⁷ Los individuos pueden preferir restricciones a algunas libertades si esto aumenta el rango de elección de opciones vitales más importantes.

Alrededor del problema de la libertad, el neoliberalismo ofrece una serie de críticas a los programas sociales típicos del estado de bienestar. La primera de ellas estaba formulada contra el carácter obligatorio de las contribuciones al Estado de bienestar. Si las contribuciones están forzadas por el sistema impositivo fiscal es imposible hablar de contribuciones voluntarias. Sólo en el caso de que los contribuyentes pudieran elegir entre pagar los impuestos o no pagarlos, se podría hablar de libertad. Evidentemente, el objetivo de esta objeción es proteger los derechos de la propiedad privada frente a las intervenciones distributivas del Estado social. En este punto, si comparamos las restricciones a la libertad que impone el régimen del Estado social frente a las restricciones que impone el régimen de libertad privada, podemos ver que el balance favorece ampliamente al sistema de bienestar.¹⁹⁸ La libertad de algunos individuos que favorece los derechos de propiedad privada también se realiza a expensas de la pérdida de libertad para otros individuos. En este marco, la intervención distributiva de los derechos de propiedad que realiza el bienestar significa una pérdida de libertad sólo para algunos individuos que se encuentran comprometidos en la imposición

¹⁹⁶ Goodin habla de un *constant-sum game* entre los sistemas diferentes propuestos por ambas nociones de libertad. Goodin, R. *Reasons for welfare*. Op. cit. p. 310.

¹⁹⁷ Cfr. Goodin, R. *Reasons for welfare*. Op. cit. p. 311.

¹⁹⁸ También es necesario considerar que cuando el tax collector limita determinadas libertades de los ricos lo hace para favorecer determinadas libertades de los pobres. Si lo primero es visto como una pérdida de libertad, lo segundo debe ser considerado como una ganancia de la misma.

redistributiva (*redistributive taxation*). Pero para el conjunto de la sociedad resulta ser una ganancia.

La redistribución impositiva permite poner al alcance del conjunto de la sociedad, ciertos bienes que sólo a través de la forma de bienes públicos pueden ser generalizables (obtenidos a través de la *taxation*). En este sentido, la coerción del fisco es una alternativa real preferible a la carencia de esos bienes públicos necesarios. Es absurdo e irracional dejar en manos de la provisión voluntaria, la producción de ciertos bienes que son indispensables para la sociedad. Un sistema de coerción mutua es fundamental para obligar a cada uno de los miembros de esa sociedad a contribuir con los costos de los bienes colectivos de los que todos disfrutan o bien, tienen derecho a disfrutar.

Otra crítica del neoliberalismo al Estado social tiene que ver con el carácter universalista de los servicios sociales garantizados por el sistema de bienestar. El neoliberalismo crítica que se cargue a ciertos individuos con los costos de producción de ciertos bienes que ellos no usan o disfrutan. En este sentido, la crítica objeta la producción de determinados bienes colectivos, precisamente bajo la forma de bienes colectivos. La respuesta es necesariamente compleja pero muy posiblemente tenga que ver con las posibilidades de producción de esos bienes colectivos. Esto significa que determinados bienes sólo pueden ser producidos de manera colectiva. De todos modos, el Estado de bienestar parece ser un modo adecuado de producir esos bienes y además, sólo establece mínimos respecto de los bienes producidos. El Estado garantiza una determinada base para disfrutar esos bienes y cualquier individuo que tenga las posibilidades materiales y lo desee, puede superar esos mínimos y procurarse mejores bienes. Los bienes distribuidos a través de los programas sociales del sistema de bienestar son siempre bienes esenciales que son limitados e imprescindibles.

El neoliberalismo también crítica que el sistema de bienestar reduce o limita las posibilidades de los individuos a perseguir sus propios intereses sin tener en cuenta los intereses generales de la sociedad. La obligación de consumir los mismos bienes públicos como bienes colectivos obliga a los individuos a incrementar su propio

bienestar solamente a través de un aumento general del bienestar de todos.¹⁹⁹ Esta colectivización de intereses es positiva y favorece el desarrollo de conductas que tienden a considerar siempre entre sus fines, los fines colectivos de bienestar general y no individual. La regla de la uniformidad no prohíbe a los individuos perseguir sus propios intereses. Lo que prohíbe es que esos intereses sean perseguidos a costa de los demás.²⁰⁰ Esta uniformidad permite la supresión de cierta parcialidad que aumenta la libertad de los individuos.²⁰¹

Las tres corrientes (liberalismo, comunitarismo y racionalidad deliberativa) critican el carácter paternalista del Estado social. Según esta posición, el sistema de bienestar reduce la libertad de los ciudadanos y sobre todo de los destinatarios del bienestar para perseguir sus propios intereses. Evidentemente, un Estado que promueva el bienestar de los individuos está persiguiendo intereses objetivos, más que la satisfacción de preferencias subjetivas. En efecto, el Estado limita la libertad de los individuos pero el balance nuevamente vuelve a favorecer dicha limitación en beneficio de los riesgos que suprime. Cuando el Estado social limita la libertad de los individuos lo hace en prevención de los riesgos que dichos individuos se liberan de asumir. Por ejemplo, la distribución de recursos sociales queda fuera de las limitaciones y peligros del mercado.²⁰²

Por otra parte, los destinatarios del bienestar (*welfare recipients*) deben llenar ciertos requisitos para poder acceder a los beneficios de los programas sociales. Esos requisitos son impuestos por las instituciones que financian dichos programas y muchas veces, dichos requisitos que causan humillación a los destinatarios no tienen mucho que ver con la promoción del bienestar que en definitiva, es la finalidad de dichas instituciones. Los funcionarios parecen tener la función de penalizar ciertas conductas reservando el

¹⁹⁹ Si todos tenemos la obligación de enviar a nuestros niños a la misma escuela pública, la única forma de mejorar la educación de mi hijo es través de una mejora general de la escuela pública, es decir, de la escuela de todos.

²⁰⁰ Por otra parte, si dada la naturaleza cambiante e incierta del mundo social, los individuos no pueden predecir con exactitud qué posición social van a poder ocupar en el futuro se ven obligados a considerar los intereses de todos los individuos en forma igualitaria.

²⁰¹ Goodin sostiene que esta regla permite a los individuos liberarse de las presiones psicológicas de comportarse indebidamente en la persecución de fines personales. Cfr. Goodin, R. *Reasons for welfare*. Op. cit. p. 370.

²⁰² Goodin pone de contraejemplo el caso de los automóviles. Es como si dijéramos que la obligación de usar cinturón de seguridad limita nuestra libertad de sufrir accidentes por no usar dicho cinturón. Si bien encontramos aquí una limitación a nuestra libertad, nadie diría que es una restricción perniciosa de dicha libertad. Cfr. Goodin, R. *Reasons for welfare*. Op. cit. p. 318.

dinero de los contribuyentes para aquellos que se comportan de acuerdo a las normas morales que impone la institución y por lo cual merecen la ayuda que esta brinda. En este sentido, la mayoría de los defensores del sistema de bienestar acuerdan que muchas de estas observaciones son ciertas,²⁰³ y que la única forma de poner remedio a estos problemas inherentes al Estado de bienestar es a través del establecimiento de reglas muy firmes que limiten la discreción de los administradores de esos programas y el poder coercitivo para presionar a los receptores de la ayuda social, como hemos visto en el capítulo anterior. Los beneficios sociales deben ser considerados y reconocidos como verdaderos derechos a ser exigidos (*entitlements*), como una nueva suerte de derechos no menos importantes que los demás. De este modo, a pesar de que los servicios sociales del sistema de bienestar restringen en alguna medida la libertad de los beneficiarios de la ayuda, esta restricción aparece justificada en términos del incremento de libertad que dichos servicios suponen para los destinatarios y para el resto de la sociedad.²⁰⁴

En este sentido, es posible sostener que el Estado de bienestar aumenta la libertad de los destinatarios o beneficiarios para vivir sus vidas del modo que ellos prefieran. Precisamente, los programas sociales tienen la finalidad de liberar a los ciudadanos de las limitaciones impuestas a su libertad a través de obstáculos económicos y sociales derivados del normal funcionamiento de la economía de mercado.²⁰⁵

Por otra parte, los destinatarios se vuelven, según la Nueva Derecha, en verdaderos esclavos del Estado, volviéndose económica y psicológicamente dependientes de los servicios de bienestar. Esto restringe su libertad para perseguir otras alternativas sociales y políticas. Según esto, el Estado de bienestar reemplaza a ciertas redes sociales que pueden caer en desuso y hasta desaparecer. De este modo, los individuos pierden la libertad de elegir entre esas redes sociales y las promovidas por el Estado.

²⁰³ Cfr. Lipsky, M. *Street-level bureaucracy*. New York, Russell Sage Foundation, 1980. P. 54

²⁰⁴ Algunos autores creen que dichas restricciones y limitaciones impuestas por el *welfare service* tienen que ver con ciertas dimensiones de la pobreza que son vistas como poco atractivas para el entorno social. Otras dimensiones igualmente poco atractivas pueden ser ignoradas. La igualdad en la distribución de ciertos servicios no significa que todos los servicios son distribuidos del mismo modo. Vid. Hochman, H. y Rogers, J.; "Pareto optimal redistribution" en *American Economic Review*, 1969, No. 59, pp. 542-557.

²⁰⁵ Vid. Weale, A.; *Political theory and social policy*. London, MacMillan, 1982, capítulos 3 y 4.

Por el contrario, parece fácil constatar que el sistema de bienestar incrementa la libertad de los individuos al liberarlos de las limitaciones psicológicas y prácticas que ponen barreras o presiones a su comportamiento de acuerdo a principios morales socialmente aceptados o a su intervención en los asuntos públicos. Alimentación, salud, educación, respeto a los derechos ciudadanos, entre otros, representan las condiciones mínimas para que cualquier individuo pueda tener una participación efectiva como ciudadano.

Los defensores del Estado social afirman que en general, la experiencia ha demostrado que es cierto que los programas sociales crean nuevas redes sociales (a través de su definición a partir del Estado que las financia) pero que dichas redes sociales coexisten con las redes ya existentes creadas a través de los mecanismos propios de la sociedad civil.²⁰⁶ El sistema de bienestar puede alentar el crecimiento de esas redes sociales alternativas trabajando a través de ellas, reforzando la tarea de las instituciones tradicionales.²⁰⁷ Esta idea también ha servido para formular algunas críticas. Algunos autores consideran que el aparato burocrático de los programas sociales se ha desarrollado de tal modo que en su expansión va implícito el impedimento de su desmantelamiento o su reemplazo por otras formas de organizaciones civiles o estatales. Kaufman considera que esta crítica está basada en una exageración. No hay ningún programa social ni agencia del Estado que sea eterna o que no pueda ser rediseñada, limitada o sencillamente desmantelada, como lo prueba la experiencia de los gobiernos conservadores en Latinoamérica, Estados Unidos de América y Europa.²⁰⁸

Por supuesto, los límites que pueden imponerse al Estado social no son sencillos de instrumentar. Es mucho más fácil, limitar sus gastos imponiendo límites a su financiamiento (esta es la estrategia impulsada por Thatcher, Reagan, y la mayoría de ex gobiernos conservadores de Latinoamérica) que desarticular legalmente las agencias del Estado de bienestar. Esto se debe a que su estructura legal está basada en un sistema de

²⁰⁶ Cfr. Obler, J. "Private giving in the welfare state" en *British Journal of Political Science*. 1981, No. 11, pp. 17- 48.

²⁰⁷ Kramer estudia los beneficios que aportan las instituciones del *welfare state* reemplazando a ciertas redes sociales, por ejemplo, tribales, religiosas, etcétera en nombre de la integración nacional. En este sentido, los programas de ayuda social permiten a los individuos desarrollar una independencia económica y psicológica que les brinda la oportunidad de elegir su vida social con más opciones vitales. Cfr. Kramer, "The welfare state and the voluntary sector: the case of the personal social services", en Eisenstadt, N. y Ahimer, O. *The welfare state and its aftermath*, London, Croom Helm, 1985, pp. 132-140.

²⁰⁸ Vid. Kaufman, H. *Are government organizations immortal?* Washington, D. C., Brookings Institution.

derechos que son aquellos que precisamente amparan los beneficios sociales, y dichos derechos están protegidos por un Estado de Derecho. Por supuesto, estamos considerando una situación ideal. De todos modos, aún en estas condiciones, no podemos decir que sea imposible desmontar la estructura legal del sistema de bienestar. Lo que sí se puede decir, es que generalmente esto significa una transformación jurídica de todo el Estado que se funda sobre un nuevo pacto social, un nuevo sistema de derechos y obligaciones. Que las agencias del Estado resistan los recortes de presupuesto a sus programas de beneficios sociales, no significa que dichos recortes no puedan ser implementados. El *welfare state* en tanto institución política social de ningún modo es irreversible. La pregunta es si su reversibilidad es ética y políticamente correcta, es decir. La libertad se ha perdido pero por una buena causa²⁰⁹

En general, las propuestas de los gobiernos conservadores que pretenden recortar los programas sociales del *welfare state* tienen que ver con causas económicas, llamadas recorte de gastos públicos, reducción del Estado, incremento del producto nacional, etcétera; pero esto no debe hacernos perder de vista que el verdadero trasfondo de esas propuestas políticas es moral y se trata de una cuestión de principios morales. Según el neoliberalismo, algunos servicios públicos tienden a disminuir la independencia e inconformismo. El neoliberalismo cree que los programas sociales promueven hábitos nocivos, que empujan a los individuos a cierto conformismo y a cierta pasividad. Los empuja a esperar la ayuda del Estado como algo natural y obligatorio y no procurarse por sí mismos sus medios de vida. Para esta corriente teórica, existe una diferencia tajante entre ser pobre y ser dependiente. La primera condición es objetiva (aunque puede depender de ciertas cualidades personales) mientras que la segunda es absolutamente subjetiva (y tiene que ver directamente con esas cualidades). La cuestión central para responder a este argumento tiene que ver con los servicios públicos prestados por el Estado social. Los defensores de este sistema advierten que la prestación de esos servicios no altera el carácter de los beneficiarios.²¹⁰ No tenemos registros de que la dependencia adquirida en la recepción de servicios estatales se transmita a través de las generaciones. Los hijos de los destinatarios de la ayuda social

²⁰⁹ “*freedom have been lost, but in a good cause*” Cfr. Goodin, R. *Reasons for welfare*. Op. cit. p. 326.

²¹⁰ Parece sencillamente absurdo pensar que ciertos servicios pueden generar una pérdida del sentido de responsabilidad. La educación pública y el sistema sanitario no provocan que los individuos que reciben esos servicios sientan menos responsabilidad por su educación o su salud personal.

no se muestran más proclives a depender de la ayuda del Estado que otros individuos que nacieron y crecieron en familias que no recibían ninguna ayuda.²¹¹

En todo caso, si recibir ayuda perjudica ciertos caracteres y fomenta la dependencia, podemos decir que la caridad (propuesta por el neoliberalismo en reemplazo de los derechos de bienestar) es mucho más perjudicial que los programas sociales. La caridad depende del favor unilateral de un individuo o grupo de individuos y afecta la dignidad de los beneficiarios de la misma. Mientras que la ayuda del Estado, que simboliza la ayuda de toda la sociedad, se ubica en el otro extremo de la escala y se manifiesta mucho más humana y menos degradante para el espíritu de los individuos que la reciben. La transferencia de recursos que efectúa el sistema de bienestar en forma impersonal parece ser psicológicamente más neutral que la caridad y el mero altruismo.²¹²

La ayuda social que se extiende anónimamente protege la autonomía del beneficiario, le abre la posibilidad de reciprocidad a la sociedad, y promueve que el individuo busque sus propios medios para salir delante de la situación.²¹³ La mayoría de las personas que han recibido ayuda del Estado en el pasado no creen que por esto deban depender en el futuro de esa ayuda social y sólo una pequeña minoría tiende a hacer uso permanente de los programas sociales, un uso que permite hablar quizás de ciertos rasgos de carácter de los beneficiarios y no de las situaciones objetivas.²¹⁴

El Estado de bienestar protege a los vulnerables y reduce cierto tipo de vulnerabilidad a través de una disminución en la pobreza y de una distribución más equitativa²¹⁵ de los

²¹¹ Vid. Weissberg, N. "Intergenerational welfare dependency: a critical review" en *Social review*, 1970, Nro. 18, pp. 257-274.

²¹² Vid. Fisher, J.; De paulo, B. y Nadler, A.; "Extending altruism beyond the altruistic act: the mixed effects of aid on the help recipient" en Rushton, J. y Sorrentino, R. (eds.); *Altruism and helping behavior*. Hillsdale, Lawrence Erlbaum Associates, New Jersey, 1981. pp. 367-422.

²¹³ Vid. Fisher, J.; Nadler, A. y Whitcher, A. "Recipient reactions to aid: a conceptual review" en *Psychological bulletin*, 1982, Nro. 91, pp. 27-59.

²¹⁴ Por ejemplo, en el programa "*Aid to families with dependent children*". Las estadísticas señalan que solamente un tercio de los beneficiarios de este servicio social, se ven obligados a recibir esa ayuda continuamente por más de tres años. Y sólo una quinta parte de los beneficiarios reciben un monto de ayuda social que supera la mitad de sus ingresos. Cfr. Goodin, R. *Reasons for welfare*. Op. cit. p. 340. Por otra parte, el neoliberalismo no ha presentado estudios empíricos que muestren la influencia de los programas sociales en el carácter de los beneficiarios.

²¹⁵ Algunos autores creen que los servicios universales del Estado social no están realmente dirigidos a los más pobres sino a las clases medias de la sociedad. Vid. Le grand, J.; *The strategy of equality*. London, Allen and Unwin, 1982.

ingresos pero no logra resolver los problemas sociales que intenta solucionar.²¹⁶ Estos argumentos pueden ser un buen motivo para abandonar el sistema de bienestar pero sólo en beneficio de un sistema redistributivo más profundo y equitativo que el actual. Por lo menos, queda claro que no sería positivo reemplazarlo por las propuestas neoconservadoras. Los gobiernos pueden hacer mucho por promover la autonomía e independencia, pero no a través de los recortes a los programas sociales del Estado de bienestar.

Por otra parte, como afirma Goodin, el Estado de bienestar no sólo tiene la capacidad para intervenir en el mercado sino para suplantarlos en propósitos limitados. Aquellos individuos que se encuentran en circunstancias desesperadas por el sistema primario de distribución basado en el mercado, deben ser asistidos por las instituciones estatales. En este sentido, el neoliberalismo no ofrece ninguna respuesta adecuada.

Los argumentos tradicionales de defensa del Estado social hacen referencia a tres funciones básicas:

1. Suministrar bienes y servicios que quedan fuera de los intereses habituales del mercado, satisfaciendo necesidades que de otro modo quedarían en circunstancias normales o insatisfechas.
2. Promover la igualdad
3. Promover el sentido de comunidad.

Algunos autores consideran que el verdadero fundamento moral del Estado de bienestar es evitar la explotación. El argumento de Goodin, por ejemplo, consiste en que:

“...Aquellos que dependen de otros en particular para satisfacer sus necesidades básicas son susceptibles de explotación por aquellos de quienes dependen, precisamente debido a esa dependencia. Es el riesgo de explotación que entrañan tales

²¹⁶ Page argumenta que lo que se gana en este terreno está largamente compensado por las actividades perjudiciales del Estado en otros sectores del sistema social. Vid. Page. *Who gets what from government?* Berkeley, University of California Press, 1983.

*dependencias lo que justifica su prohibición pública –y su prohibición pública de una forma distintiva del Estado de bienestar- para esas necesidades básicas”.*²¹⁷

En otras palabras, el fundamento del Estado social debe ser un principio de ética interpersonal. Esto no significa que dicho Estado va a eliminar al mercado, por el contrario, sólo pretende distribuir un rango limitado de bienes y servicios suplantando al mercado. Esos bienes y servicios permiten que algunas personas no tomen ventaja de las desventajas de otras personas. Sin ese servicio del Estado, sería imposible satisfacer en términos reales, las exigencias de una ciudadanía moderna, dado que aquellos que se encuentran en una situación particularmente vulnerable pueden ser fácilmente explotados. El Estado evita esa explotación impidiendo que algunos tomen ventajas de las desventajas de otros y además, impidiendo que los individuos caigan en tal grado de necesidad que deban aceptar dicha explotación. Evitar esa explotación significa preservar la independencia de los agentes que intervienen en el juego de las fuerzas del mercado, es decir, evitar que la dependencia de los individuos vulnerables produzca explotación. El Estado de bienestar no puede evitar la dependencia pero si puede evitar la explotación de esa dependencia. El Estado social no pretende con esto reemplazar a la solidaridad o caridad social. En efecto, se trata de otro problema. El Estado trata con derechos no con solidaridades: hay una diferencia sustantiva entre recibir una ayuda que depende de la discreción, buena voluntad y altruismo de una persona o grupo de personas y tener derecho a esa ayuda. Un derecho regido por la Ley que no se ve sometido a las incertidumbres de la discreción. Precisamente, Marshall considera que el tercer ciclo de evolución de la ciudadanía moderna se da con la aparición y reconocimiento por parte del Estado de los derechos sociales, sobre la base de los derechos civiles y políticos. Ese movimiento se dio, “lejos de la discrecionalidad de la caridad y hacia las reglas no discrecionales del derecho”,²¹⁸ y esos no discrecionales derechos (*nondiscretionary entitlements*) es el que le da al sistema de bienestar su característico sabor moral (*peculiar moral flavor*).²¹⁹

²¹⁷ “...those who depend upon particular others for satisfaction of their basic needs are rendered by that dependency, susceptible of exploitation by those upon whom they depend. It is the risk of exploitation of such dependencies that justifies public provision –and public provision of a distinctively welfare state form- for those basic needs”. Cfr. Goodin, R. *Reasons for welfare*. Op. cit. p. 121.

²¹⁸ “...away from discretionary public charity and toward nondiscretionary entitlements rules...” Cfr. Goodin, R. *Reasons for welfare*. Op. cit. p. 368.

²¹⁹ Op. Cit. p. 368.

Conclusiones

El derecho de ciudadanía se encuentra en la actualidad en una situación problemática. En muchos países la constante expansión de esta institución se encuentra detenida o en franco retroceso. La crisis del modelo contemporáneo de ciudadanía se expresa en la exclusión de ciertas categorías de ciudadanos de los derechos políticos y sociales fundamentales, las crecientes desigualdades y un aumento de la desconfianza de los individuos respecto a las instituciones políticas. Algunas de las causas de esta crisis están dadas en el auge del neoliberalismo, de la globalización de la economía, del surgimiento de localismos y nacionalismos, la permanencia del clientelismo, entre otras. La concepción tradicional de la ciudadanía ha quedado anacrónica frente a las luchas políticas en torno a la reestructuración económica en el marco de la globalización y los déficits oficiales, la formación de áreas de libre comercio e integraciones económicas, y la redistribución de espacio político relacionado con las disputas nacionalistas. Todos estos factores influyen en la reconfiguración del derecho de ciudadanía.

Por lo anterior, analizar los principios en los que se basa dicho derecho es sumamente difícil porque la ciudadanía en tanto elaboración social histórica tiene una cierta especificidad en el espacio y en el tiempo. Es decir, que las prácticas y modelos de ciudadanía así como el de adquisición de derechos, surgen como consecuencia de luchas políticas determinadas, condiciones sociales, conflictos y expectativas públicas. Por supuesto, dichas condiciones no son estables y cambian continuamente. Se obtienen nuevos derechos, logran acceder a la ciudadanía nuevos grupos sociales, y la definición de comunidad y ciudadanía se modifican constantemente a lo largo del tiempo. Por este motivo, cualquier análisis de ciudadanía debe dar lugar al estudio de las luchas políticas concretas que la han generado. Además la idea de ciudadanía surge de manera paralela a la historia del Estado moderno, por lo que hasta ahora estas luchas, instituciones y adquisiciones de derechos han estado limitadas por las fronteras nacionales protegidas por la soberanía de un Estado en particular. Por esto, un régimen de ciudadanía contiene una clave de la representación paradigmática de identidades de los “nacionales”, del “ciudadano modelo”, del “ciudadano de segunda clase”, del “no ciudadano”, entre otros.

Esto contribuye a la definición de la política que organiza los límites del debate político y el reconocimiento de la problemática de quién y quién no es ciudadano.²²⁰ Sirve para codificar las representaciones de las relaciones sociales adecuadas y legítimas entre categorías y dentro de ellas, así como los límites entre lo público y lo privado. Estas representaciones de identidades y de relaciones sociales son el fundamento de la formulación de reivindicaciones. Sólo representando su identidad pueden los grupos y los individuos darse sentido frente a sí mismos y frente a los otros. La representación del yo es un aspecto integral de la representación de intereses. Frente a esto, el Estado tiene el poder para reconocer ciudadanos, tanto ciudadanos en general como diferentes categorizaciones de ellos. Precisamente el Estado utiliza ese poder de reconocimiento para interpretar los reclamos que se le dirigen. Las instituciones del Estado practican una política definida de reconocimiento y dicha política sirve a la estabilidad o inestabilidad del sistema político. Reconocer un ciudadano no significa solamente distinguir entre nacionales y no nacionales sino algo mucho más complejo que distingue entre distintos tipos de ciudadanía y sus diferentes accesos a ellas. La concepción de la ciudadanía establece un sistema de inclusión- exclusión que define límites al reconocer la condición de ciudadanos a los incluidos y la de no ciudadanos a los excluidos. Dichos límites no se reducen al límite político de la nacionalidad²²¹, dado que siempre han existido límites internos entre el ciudadano pleno con acceso irrestricto a todos los derechos y el ciudadano que tiene un acceso limitado a ellos.

Los reclamos de reconocimiento surgen normalmente dentro de la sociedad que demanda una modificación de las relaciones de poder. Cuando las representaciones definidas por los ciudadanos se ajustan a las representaciones del Estado, nos encontramos frente a un régimen de ciudadanía estable. Cuando hay diferencias o contradicciones importantes, el modelo se vuelve inestable y puede conducir a una crisis que puede originar un cambio profundo y una reorientación de dicho modelo. El contenido, la dirección y estabilidad de un determinado modelo no se dan por adelantado sino que son productos de luchas concretas en lugares determinados y precisos.²²² Por supuesto, el régimen de ciudadanía no se modifica rápida ni fácilmente

²²⁰ Vid. Brodie, J. y Jenson, J. *Crisis, challenge and change: party and class in Canada*. Ottawa, Carleton University Press, 1988.

²²¹ Vid. Brubaker, R.; *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge, Harvard University Press, 1992.

²²² Vid. Boyer, R. y Saillard, Y. *Théorie de la régulation. L'état des savoirs*. Paris, La Découverte, 1995.

pero estos cambios son frecuentes cuando en épocas de problemas políticos y económicos, el modelo de ciudadanía vigente no logra armonizar las demandas o expectativas de los ciudadanos y las respuestas del Estado. En esos momentos de reestructuración del Estado, se puede reformular la división del trabajo entre el Estado y el mercado, entre lo público y lo privado, y la concepción ideal de sociedad. Los modelos de ciudadanía se alteran porque son una cristalización de un momento determinado de las relaciones sociales. Cuando el modelo social entra en crisis, el modelo de ciudadanía entra en crisis con él.

Por todo esto, es posible afirmar que no hay un modelo universal que pueda explicar cómo se elabora el derecho de ciudadanía y no hay ningún procedimiento uniforme que sirva para explicar la construcción del modelo de ciudadanía imperante. Sin embargo, es posible encontrar ciertas similitudes en los procesos de conformación de nuevos derechos y por ende, de nuevas formas de ciudadanía. De hecho, es posible rastrear un principio unificador en los conflictos que generan nuevos derechos, un principio que resulta ser el fundamento de todos los demás. En este sentido, podemos citar el caso puntual y paradigmático en la historia de la formación de nuevos modelos de ciudadanía: el surgimiento de los derechos sociales o de la ciudadanía social en Inglaterra. Por supuesto, es necesario utilizar el estudio canónico de Marshall. Este autor hizo una contribución fundamental a las teorías de la ciudadanía al incluir los derechos sociales en la definición de la ciudadanía moderna. La definición de Marshall logró aportar una aclaración de la constitución política y jurídica de la vida socioeconómica. Este autor afirmaba que inicialmente la relación entre Estado y economía capitalista era de cooperación. El resultado jurídico de esa cooperación fue la ciudadanía civil del siglo XVIII y la ciudadanía burguesa del siglo XIX. Sin embargo, los principios enfrentados del Estado y la economía produjeron resultados imprevistos en el siglo XX: la ciudadanía social y política universal.

En general, las teorías de la ciudadanía abordan dicha institución como una consecuencia jurídica y política de fuerzas sociales profundas (modos de producción, clases sociales, etcétera) Por influencia de Marshall, las teorías sociológicas de la ciudadanía aceptan que la ciudadanía se expandió a través de contradicciones sucesivas

entre las desigualdades de clase del capitalismo y la capacidad de la ciudadanía para compensarlas con una mayor igualdad jurídica formal.²²³

En el caso específico de los primeros derechos sociales, se trató de una conversión de leyes laborales en derechos de ciudadanía. Esa conversión demandó que se hubieran dado previamente dos condiciones mínimas. Por un lado, el carácter de la esfera jurídica que en la Inglaterra de esa época era indeterminada, con leyes discrecionales y una estructura participativa inusual. Por otro lado, la aplicación de leyes se dio en poblaciones de la región pastoril con un grado muy alto de vida asociativa e integración social. Esta mezcla de comunidad pastoril y leyes nacionales empujaron el proceso de desarrollo de la ciudadanía social. Al respecto, Thompson afirma que estos reclamos pueden ser entendidos como demandas de una economía moral pero no demandas de ciudadanía.²²⁴ Sin embargo, las leyes laborales incorporaban derechos. Según Somers, esto se debe al carácter de las prácticas sociales y al tipo de reclamo de dichas prácticas.²²⁵ Las acciones colectivas en las comunidades textiles no invocaban los deberes paternalistas de una clase dirigente. Los actores se preocupaban por asignarse las normas comunes por las que eran regidos los súbditos ingleses y las exigían como derechos de ciudadanía. En ese momento, las relaciones laborales estaban enmarcadas jurídicamente dentro del derecho constitucional por lo que las luchas en torno a las condiciones de trabajo se convirtieron en luchas para transformar la ley en derechos de ciudadanía. Las luchas por la aplicación de la ley y su cumplimiento se desarrollaron en los tribunales y otras instituciones jurídicas. El conflicto legal influyó mucho en la evolución del mercado de trabajo. La intensa e implacable concentración en la soberanía de la Ley universal idealizada, cristalizó concepciones populares de derechos de ciudadanía de clase obrera en la industria rural dentro del marco pastoril.

²²³ Somers se opone a esta forma de entender la ciudadanía. Pensar esto significa aceptar que en los siglos XVII y XVIII, la aristocracia rural que poseía propiedades encabezó el movimiento que desembocó en la ciudadanía civil, que en el siglo XIX, las clases medias industriales produjeron la ciudadanía política y que en el siglo XX, las clases trabajadoras logran obtener la ciudadanía social. Esta simplificación en favor de la correlación de formación de clase y ciudadanía implica aceptar que hay cierta uniformidad interclasista en cada período de formación de ciudadanía. La premisa sociológica que se encuentra por debajo de todo esto es que los actores de la misma categoría comparten ciertos atributos y ciertos intereses que fomentan prácticas de ciudadanía similares. Vid. Somers, M. "La ciudadanía y el lugar de la esfera pública: un enfoque histórico" en Lukes, S. y García, S. (comps.) *Ciudadanía, justicia social, identidad y participación*. Madrid, Siglo XXI, 1999. pp. 218-219.

²²⁴ Cfr. Thompson, E. P. "The Moral Economy of the English Crowd" en *Past and Present*. 1971, No. 50, pp. 77-136

²²⁵ Somers, M. "La ciudadanía y el lugar de la esfera pública: un enfoque histórico" en Lukes, S. y García, S. (comps.) *Ciudadanía, justicia social, identidad y participación*. Madrid, Siglo XXI, 1999. P. 222.

Los habitantes de estas zonas no eran una población “prepolítica” que apelaba respetuosamente a una economía moral paternalista. En otras palabras, no se encontraban en juego expectativas de caridad o beneficencia paternal sino exigencias de legítimos derechos.²²⁶

Estos reclamos tenían dos características distintivas²²⁷. Por un lado, se insistía en que la participación y las normas de justicia universal en la elaboración y aplicación de las leyes eran básicas para su libertad bajo la ley. Esto significa que estos reclamos se basaban en los componentes fundamentales de la ciudadanía: pertenencia, participación, asociación, inclusión- exclusión, identidad nacional, etcétera; y en su fundamento moral por excelencia, la justicia, el *right to justice* de los miembros de una sociedad. Por otro lado, se insistía en la soberanía de la ley que estaba garantizada por la constitución, es decir, se apelaba al Estado de derecho y a la *rule of law*.

Como podemos observar, la historia del concepto de ciudadanía es paralela a la historia política de las modernas sociedades occidentales. La institución de ciudadanía incorporó habitualmente las características principales de las transformaciones políticas que experimentaron el Estado y sus relaciones con la sociedad. El derecho a la ciudadanía ha experimentado y reflejado el contenido del pacto social. La ciudadanía parece ser un proceso²²⁸ que no puede ser encerrado en un modelo meramente jurídico.²²⁹ Por el contrario, la ciudadanía siempre está determinada por una dimensión política y moral. Ciudadanos y derechos de ciudadanos no se limitan a expresar vínculos de pertenencia sino que se modifican permanentemente de acuerdo a las condiciones políticas imperantes para ejercitar la condición de ciudadano o bien para expandir o reducir, la institución de ciudadanía. Aún cuando hablamos de la ciudadanía social debemos aceptar este carácter político. La ciudadanía social (por ejemplo, los derechos contemporáneos a la salud, la educación y protección social) parece no pertenecer a la

²²⁶ Op. Cit. p. 222.

²²⁷ Los trabajadores no consideraban derechos abstractos sino derechos ingleses universales con raigambre institucional. Vid. Wolfe. *Whosse keeper. Social science and moral obligation*. Berkeley, University of California Press, 1989.

²²⁸ Vid. Turner, B. S.; “Outline of a theory of Citizenship” en *Sociology*, 1990, No. 24.2, pp. 189-217

²²⁹ Vid. Ferrajoli, L.; “Cittadinanza e diritti fondamentali” en *Teoria política*, 1993, IX, 3.

esfera política y muchas veces, fue considerada como un producto de determinados actores sociales, o movimientos sociales o el equivalente de la sociedad civil.²³⁰

Hoy en día, la ciudadanía social recibe críticas que se corresponden con las dirigidas también contra los derechos, las políticas y los servicios sociales. Se afirma su pretendida naturaleza no- política y no- moral. En consecuencia, se sostiene la ilusión de que se podría debilitar la ciudadanía social sin que se produzca una ruptura del pacto social y sin que los ciudadanos sufran un *minus* moral. Y por otra parte, se afirma que las razones de ese debilitamiento no son exclusivamente económicas sino también morales. La estrategia pasa por individualizar la interpretación del riesgo social y la pobreza. De este modo, se desvincula dicha pobreza de los problemas sociales de desigualdad convirtiéndose en exclusión social. Con esta perspectiva, las críticas dirigidas al Estado de bienestar tienen por finalidad exorcizar una socialización que había conducido la problemática social a la institución de la ciudadanía.²³¹ Recordemos que la idea del Estado de bienestar es que la ciudadanía aporte la base igualitaria de los derechos y exige la eliminación de cualquier obstáculo que impida alcanzar la independencia personal necesaria para ser un buen ciudadano. La pobreza era considerada una cuestión social y no un problema individual. Una cuestión de interés social que demandaba intervención política. Superando la oposición entre derechos y deberes en un marco de obligaciones sociales, se consideraba la desigualdad un problema de socialización, regulado por un instrumento institucional de socialización del riesgo y de la responsabilidad.²³²

Las políticas sociales ponían al descubierto la insuficiencia del contrato como base para la construcción de la ciudadanía moderna. El contrato se considera un acuerdo entre individuos a los que su condición de ciudadanos les hace libres e iguales, pero los derechos civiles que regulan los contratos no sólo son insuficientes frente a la desigualdad, sino que además resultan afectados por ésta, dado que puede crear

²³⁰ Vid. Procacci, G.; *Gouverner la misère*. París, Seuil, 193.

²³¹ Vid. Reberieux, M.; "Citoyens et travailleurs" en *Hommes et libertés*, 1994, No. 76, pp. 16-23.

²³² Muchos autores consideran que los derechos sociales no son estrictamente derechos sino solamente servicios. Según estos, el derecho a la educación, la asistencia médica, a una compensación justa, entre otras, no tiene nada que ver con la ciudadanía porque son incompatibles con el concepto jurídico de la ciudadanía. Dichos derechos sociales no tienen la misma fuerza normativa que los derechos civiles y políticos. Tampoco han alcanzado la condición de derechos universales, no son absolutos sino relativos, etc; También se les critica su bajo nivel de definición procesal y el elevado nivel de gasto económico que exigen. Vid. Zolo, D.; "La strategia della Cittadinanza", en *La Cittadinanza*. Bari, Laterza, 1994.

obstáculos que impidan al individuo alcanzar la autonomía. Aunque dichos derechos son indispensables para el funcionamiento de una sociedad de mercado, no pueden garantizar soluciones a las disfunciones que provoca la desigualdad. El contrato civil aporta los fundamentos igualitarios pero no modifica la estructura de desigualdad social. A pesar de haber igualdad en la capacidad jurídica, es necesario intervenir en la estructura social para garantizar la autonomía individual frente a los condicionamientos impuestos por el entorno social.

Los derechos sociales no tienen nada que ver con la caridad o la solidaridad sino que entraña una interferencia en el mercado. Estos derechos reconocen que el derecho de un individuo al estado de bienestar no se mide por el valor de mercado de dicho individuo. No hay ninguna progresión o evolución de los derechos civiles y políticos a los sociales, no sólo se da una discontinuidad sino una verdadera ruptura. Los derechos sociales no son de otra categoría de derechos que se suma a los civiles y políticos sino que introducen una ruptura innovadora en el campo de derechos.²³³ Dichos derechos han modificado el papel del Estado, las relaciones entre el Estado y la Economía y la naturaleza del conflicto social. Tienen una función que no sólo es compensatoria sino también legitimatoria: estos derechos sitúan las exigencias de justicia distributiva en el Estado. Esto resultó ser algo más que una solución procedimental para la tensión política entre realización individual y condiciones sociales, significó un nuevo espacio político y se convirtió en base de un proceso continuo de lucha colectiva.

En la actualidad lo cuestionable del clientelismo no es que en ocasiones desarrolle la función de incorporar e integrar a nuevos sujetos sociales al universo socio- político. Lo cuestionable es que es un mecanismo que fomenta la exclusión, la desigualdad e impide la participación democrática restando vitalidad y legitimidad a las instituciones.

Como vimos en el caso de la sociedad civil, dicho sistema puede funcionar sobre la base del clientelismo, es decir, sobre la base de la explotación y manipulación de las necesidades de ciertos individuos, los electores. Esta explotación de las dependencias,

²³³ Ewald nos recuerda que las leyes sociales que asignan derechos sociales, se basan en un principio de previsión que significa la socialización del riesgo, es decir, la normalización y generalización del riesgo. Esto adopta la forma de una relación social: Los individuos tienen derecho a prestaciones sociales no como individuos sino como miembros de un cuerpo social. Los derechos a la salud, la educación y a la protección social son instituciones que se basan en el principio de responsabilidad y riesgo compartidos. Precisamente, esa generalización del riesgo y la responsabilidad es el blanco de las críticas del neoliberalismo. Vid. Ewald, F.; *L'Etat providence*. Op. Cit.

en otras palabras, de la vulnerabilidad de los ciudadanos en la que se pretende evitar con las provisiones y el sistema de derechos del Estado de bienestar.

Prevenir la explotación de las dependencias a través de un sistema de derechos que asisten a todos los miembros de la sociedad, es el fundamento moral del Estado de bienestar. Gracias a esto, las personas necesitadas o con graves dependencias evitan caer en manos de explotadores recurriendo a programas sociales de asistencia no discrecionales. Dichos servicios son brindados bajo la forma de un derecho. Frente a esto, no hay comparación con ningún sistema de caridad sostenido por una red social solidaria. La solidaridad no sirve para evitar la dependencia de los individuos ni la explotación de la misma. El sistema de derechos del Estado es superior moralmente al propuesto por la solidaridad.

Los derechos sociales abordan estratégicamente el problema de encontrar un equilibrio entre derechos y deberes armonizando moral y política. Transforman la caridad y la solidaridad en una obligación de pura justicia. El factor fundamental para la cohesión e integración social de una sociedad contemporánea.

Bibliografía

- ANDERSON, M.; Welfare. Stanford, Hoover Institution Press, 1978.
- ARENDT, Hannah; The Origins of Totalitarianism. New York, Harvester Book, 1973.
- ATKINSON, A y STIGLITZ, J.; Lectures on Public Economics. Maidenhead, McGraw-Hill, 1980
- BAYERTZ, Kurt, Solidarität: Begriff und Problem. Frankfurt, Suhrkamp, 1998
- BELL, Daniel; The Cultural Contradictions of Capitalism. London, Heinemann, 1976.
- BERLIN, Isaiah; Four Essays on Liberty. Oxford, Clarendon Press, 1969.
- BIRNBAUM, P; LIVELY, J.; y PARRY, G.; Democracy, consensus and social contract. London, Sage, 1978
- BOYER, R. y SAILLARD, Y.; Théorie de la régulation. L'état des savoirs. Paris, La Découverte, 1995.
- BRODIE, J. y JENSON, J.; Crisis, Challenge and Change: Party and Class in Canada. Ottawa, Carleton University Press, 1988.
- BRUBAKER, Rogers; Citizenship and nationhood in France and Germany. Cambridge, Harvard University Press, 1992.
- BUCHANAN, A.; Ethics, efficiency and the market. Totowa, Rowman and Allanheld, 1985.
- CASTAÑEDA, JORGE. y RODRÍGUEZ, MANUEL. ¿Y México por qué no? México, D. F., FCE, 2009.
- CESARANI, David; Citizenship, nationality and migration in Europe. London, Routledge, 1996.
- CLAPHAM, C.; Private Patronage and Public Power. New York, St. Martin's Press, 1982.
- COHEN, J.; ARATO, A.; Civil Society and Political Theory. Cambridge, Mass., MIT Press, 1992.
- COHEN, G.; "Reply to Elster" en Theory and Society, 1982, nr. 11.
Si eres igualitarista, ¿cómo es que eres tan rico?. Barcelona, España., Paidós Sociedad. 2001.
- CORTINA, Adela; Ética mínima. Madrid, Tecnos, 1986.
- DAHL, Robert; La democracia y sus críticos. Barcelona, España; Paidós, Estado y sociedad, 1993.
- DURKHEIM, Emile; El suicidio. Buenos Aires, Schapire, 1966
De la división del trabajo social. Buenos Aires, Schapire, 1967..
- DWORKIN, Ronald; A Matter of Principle. Cambridge, Harvard University Press, 1985.

EISENSTADT, S. y LEMARCHAND, R.; Political Clientelism, Patronage, and development. London, Sage, 1981.

ELSON, Diane; "Market Socialism or Societalization of the Market" en New Left Review, Nov.-Dec. 1988, nr. 172.

ETZIONE, A.; Die Entdeckung des Gemeinwesens. Ansprüche, Verantwortlichkeiten und das Programm des Kommunitarismus. Stuttgart, Schäffer-Poeschel, 1995.

EWALD, F.; L'Etat Providence. Paris, Grasset, 1986.

FERRAJOLI, L.; "Cittadinanza e diritti fondamentali" en Teoria Politica, 1993, IX, 3.

FISHER, J., DE PAULO, B. y NADLER, A.; "Extending altruism beyond the altruistic act: the mixed effects of aid on the help recipient" en RUSHTON, J. y SORRENTINO, R. (eds.); Altruism and helping behaviour, Hillsdale (New Jersey), Lawrence Erlbaum Associates, 1981, pp. 367 - 422.

FONDEVILA, GUSTAVO. Polistische Modelle der Integration. Utz, München, 2002.

"Política de derechos. Política del bien común. Tres críticas posibles al comunitarismo" en Dianoia, Nr.. 50 Mayo 2003, pp. 85-109.
Instituciones, legalidad y Estado de Derecho. Méixco, Fontamara, 2006.

FRASER, Nancy; "From distribution to Recognition?" Dilemmas of Justice in a 'Post-socialist' Age", in New Left Review, nr. 212, pp. 68-93.

FRIEDMAN, M.; Capitalism and Freedom. Chicago, Chicago University Press, 1962.

GAMBETTA, D.; La Mafia Siciliana. Turin, Einaudi, 1992.

GALT, A.; "Rethinking Patron-Client Relationships: The Real System and the Official System in Southern Italy" en Anthropological Quarterly. 1974, nr. 47 (2), pp. 182 - 202.

GARDNER, M.; "Mathematical games: the Laffer curve and other laughs in current economics" en Scientific American, diciembre 1981, nr. 245, pp. 16 - 20.

GIBBONS, K.M.; Political Corruption: a Handbook. Fredricton, University of New Brunswick, 1988.

GOODIN, Robert; Reasons for welfare. The political theory of the welfare state. Princeton, Princeton University Press, 1988.

GARCÍA CANCLINI. Consumidores y ciudadanos. Grijalbo, México, 1995.

GRAZIANO, L.; A conceptual Framework for the Study of Clientelism. New York, Cornell University Press, 1975.

GUMMER, B.; "On helping and helplessness: the structure of discretion in the American welfare system" en Social Service Review, 1979, nr. 53, pp. 214 - 228.

HABERMAS, Jürgen; Strukturwandel der Öffentlichkeit. Neuwied-Berlin, Luchterhand, 1962.
Technik und Wissenschaft als 'ideologie'. Frankfurt, Suhrkamp, 1968.
Philosophisch-politische Profile. Frankfurt, Suhrkamp, 1981.

- Theorie des kommunikativen Handelns. Frankfurt, Suhrkamp, 1981.
- Nachmetaphysisches Denken. Frankfurt, Suhrkamp, 1988.
- Faktizität und Geltung. Frankfurt, Suhrkamp, 1992.
- “Citizenship and National Identity: Some Reflections on the Future of Europe” en *Praxis International*, 1992, vol. 12, pp. 1-19.
- “Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa” en *Debates*, Nr. 39, marzo de 1992, pág. 49.
- HART, H.; The concept of law. Oxford, Clarendon Press, 1961.
- HAYEK, F; The Constitution of Liberty. London, Rotledge and Kegan, 1960.
- HECHTER, Michael; Principles of group solidarity. Berkeley, California University Press, 1988.
- HELD, D.; Models of democracy. Stanford, Stanford University Press, 1987.
- HIRSCHMAN, A.O.; Shifting Involvements. Princeton, Princeton University Press, 1982.
- HOCHMAN, H. y ROGERS, J.; “Pareto optimal redistribution” en American Economic Review, 1969, nr. 59, pp. 542 - 557.
- HONNETH, Axel; Kampf um Anerkennung. Frankfurt, Suhrkamp, 1992.
- “A Society Without Humiliation? In European Journal of Philosophy, 1997, pp. 306-324.
- HOLLENBACH, David; “Liberalism, communitarianism, and the Bishops’ Pastoral Letter on the Economy”, en The Annual of the Society of Christian Ethics, 1987, 18, pp. 19 - 53.
- IGNATIEFF, M. ; “Citizenship and Moral Narcissism”, en Political Quarterly, 1989, 60:63-74.
- JANOSKI, Thomas; Citizenship and Civil Society. Cambridge, Cambridge University Press, 1998.
- JELIN, Elizabeth; “¿Cómo construir ciudadanía?. Una visión desde abajo” en European Review of Latin American and Caribbean Studies, 55, December 1993, pp. 21-37.
- JOWELL, J.; “The legal control of administrative discretion” en Public Law, 1973, pp. 178 - 220.
- KAUFMAN, H.; Are government organizations immortal?. Washington D.C., Brookings Institution, 1977.
- KELSEN, Hans; Reine Rechtslehre. Wien, Deuticke, 1967.
- KING, D.; Actively seeking work?: The Politics of Unemployment and Welfare Policy in the United States and Great Britain. Chicago, University of Chicago Press, 1995.
- KOCKA, J., “Otto Hintze and Max Weber: attempts at a comparison” in MOMMSEN, W.J. and
- KYMLICKA, W.; The Rights of Minority Cultures. Oxford, Oxford University Press, 1995.
- Fronteras territoriales. Madrid, Trotta minima. 2006.
- KYMLICKA, Will y NORMAN, Wayne; “Return of the Citizen: a Survey of Recent Work on Citizenship Theory”, *Ethics*, 104, 1994, 352-381.

- MAIER, C.S.; Changing Boundaries of the Political. Cambridge, Cambridge University Press, 1987.
- MARDONES, José María; “Teorías de la legitimación del poder hoy. J. Habermas y la teoría del discurso” en Sistema, 120, 1994, pp. 39-58.
- MARGALIT, Avishai; The decent society. Cambridge, Harvard University Press, 1996.
- MARSHALL, Thomas; Ciudadanía y clase social. Cambridge, University Press, 1950.
- MEAD, George Herbert; Movements of Thought in the Nineteenth Century. Chicago, 1972.
- MOUFFE, Chantal; La paradoja democrática. Barcelona, Gedisa, 2000.
- MURRAY, Charles; Losing Ground.: American social policy, 1950-1980. New York, Basic Books, 1984.
 “Helping the poor: a few modest proposals” en Commentary, 1985, 79, 5, pág. 32.
- NOZICK, R.; Anarchy, State and Utopia. Oxford, Blackwell, 1974.
- LANDÉ, Carl; “The Dyadic Basis of Clientelism” en SCHMIDT, S. et al.; Friends, Followers, and Factions. Berkeley, University of California Press, 1977, pp. XIII - XXXVII.
- LANE, R.; “Government and self-esteem” en Political Theory, 1982, nr. 10, pp. 5 - 31.
- LE GRAND, J.; The strategy of equality. London, Allen and Unwin, 1982.
- LEMIEUX, V.; Le patronage politique. Un étude comparative. Quebec, Les Presses de l’Université Laval, 1977.
 “Le sens du patronage politique” en Journal of Canadian Studies. 1987, nr. 22 (2), pp. 5 - 18.
- LIPOVETSKY, Gilles; El crepúsculo del deber. Barcelona, Anagrama, 1994.
- LIPSKY, M.; Street-level bureaucracy. New York, Russel Sage Foundation, 1980.
- LUHMANN, Niklas; Política en el Estado de bienestar. Madrid, Alianza, 1993.
- LUKES, Steven y GARCIA, Soledad; Ciudadanía, justicia social, identidad y participación. Madrid, Siglo XXI, 1999.
- OBLER, J., “Private giving in the welfare state” en British Journal of Political Science, 1981, nr. 11, pp. 17 - 48.
- PAGE, R.; Who gets what from government?. Berkeley, University of California Press, 1983.
- PARSONS, Talcott et. al.; Working Papers in the Theory of Action. New York, 1953.
Sociological Theory and Modern Society. New York, 1967.
- PEREZ-DIAZ, Victor; La primacía de la sociedad civil. Madrid, Alianza, 1993.
- PETIT, Phillip; Republicanism. Una teoría sobre libertad y gobierno. Barcelona, Paidós 1999.
- PHILLIPS, Anne; The Politics of Presence. Oxford, Oxford Clarendon Press, 1995.

- PHILLIPS, S.D.; "How Ottawa Blends: Shifting Government Relationships with Interest Groups" en ABELE, F.; How Ottawa Spends 1991 - 1992: The politics of Fragmentation. Ottawa, Carleton University Press, 1991, pp. 183 - 227.
- PIERSON, P.; Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment. Cambridge, Cambridge University Press, 1994.
- PINKARD, Terry; "Neo-Hegelian Reflections on the Communitarian Debate" en WALZER, Michael; Toward a Global Civil Society, op. cit., pág. 122.
- POLANYI, K.; The great Transformation. Nueva York, Rinehart, 1944.
Trade and Market in the Early Empires. Nueva York, The Free Press, 1957.
- PROCACCI, Giovanna; Gouverner la misère. Paris, Seuil, 1993.
- RAWLS, John; Theory of Justice. Cambridge, Harvard University Press, 1971.
"Justice as Fairness: Political not Metaphysical" en Philosophy and Public Affairs, 1983, 14, nr. 3, pp. 223 - 251.
"Justice as fairness" en Philosophical Review, 1958, nr. 67.
- RAZ, J.; The Morality of Freedom. Oxford, Clarendon Press, 1986.
- REBERIOUX, M.; "Citoyens et travailleurs" en Hommes et Libertés, 1994, 76: 16 - 23.
- ROBERTSON, R.; Globalization, Social Theory and Global Culture. London, Sage, 1992.
- RONIGER, Luis; Hierarchy and Trust in Modern Mexico and Brazil. New York, Praeger, 1990.
"Modern Patron-Client Relations and Historical Clientelism: Some Clues from Ancient Republican Rome" en Archives Européennes de Sociologie. 1983, nr. 24, pp. 63 - 95.
- RORTY, Richard; Contingency, irony and solidarity. Cambridge, Cambridge University Press, 1989.
- SALAMON, L.M.; Partners in Public Service. Baltimore, John Hopkins University Press, 1995.
- SCOTT, J.; The Moral Economy of the Peasants. New Haven, Yale University Press, 1976.
- SCHARPF, P.W.; "Negative and positive Integration in the Political Economy of European Welfare States" en MARKS, G.; SCHARPF, F.W.; SCHMITTER, P.C. Y STREECK, W.; Governance in the European Union. London, Sage, 1996, pp. 15 - 39.
- SEIDLE, F.L.; Rethinking the Delivery of Public Services to Citizens. Montreal, IRPP, 1995.
- SELINGMAN, A.; The Idea of Civil Society. New York, Free Press, 1992.
- SEN, Amartya; Poverty and Famines. Oxford, Clarendon Press, 1981.
- SHEFTER, M. Patronage and Its Opponents. Ithaca, Cornell University Press, 1977.
- SHONFIELD, A.; Modern Capitalism. London, Oxford University Press, 1965.
- SIEBERT, Rudolf; From critical theory to communicative political theology: universal solidarity. New York, Lang, 1989.
- SIMPSON, Jeffrey; Spoils of Power. Toronto, Collins, 1988.

- STREECK, Wolfgang; "From Market-Making to State-Building? Reflections on the Political Economy of European Social Policy" en LEIBFRIED, S., PIERSON, P.; Europea Social Policy: Between Fragmentation and Integration. Washington, The Brookings Institution, 1995, pp. 389 - 431.
- TAMIR, Yael; Liberal Nationalism. Princeton, Princeton University Press, 1993.
- TAYLOR, Charles; Ética de la autenticidad. Barcelona, Paidós, 1994. Del mismo autor, Fuentes del Yo. Barcelona, Paidós, 1996.
Sources of the Self. Cambridge, Cambridge University Press, 1989.
 "Cross-Purposes: The Liberal Communitarian Debate" en ROSENBLUM, N.; Liberalism and the Moral Life. Cambridge, Harvard University Press, 1989.
Multiculturalism. Princeton, Princeton University Press, 1994.
- TAYLOR, Michael; Community, Anarchy and Liberty. Cambridge, Cambridge University Press, 1982.
- TAWNEY, R.; Equality, London, Unwin, 1971, pág. 228.
- THOMPSON, E.P.; "The Moral Economy of the English Crowd" en Past and Present, 1971, nr. 50, pp. 77 - 136.
- TILLY, Charles (Ed.); Citizenship, identity and social history, en International Review of social History, volume 40, Supplement 3, December 1996.
La desigualdad persistente. Buenos Aires, Argentina., Manantial, 2000.
Identities, boundaries and social ties. London, Paradigm publishers, 2005.
- TRITTER, J; "The Citizen's Charter: Opportunities for the User's Perspectives?", en The Political Quarterly, 65, 4, 1994, pp. 397 - 414.
- TURNER, Bryan y HAMILTON, Peter; Citizenship. London, Routledge, 1994.
 "Outline of a Theory of Citizenship" en Sociology, 1990, nr. 24, 2: 189 - 217.
- TWINE, Fred; Citizen and social rights: the interdependence of self and society. London, Sage Public., 1994.
- WADE, H.; Administrative law. Oxford, Clarendon Press, 1982.
- WALZER, Martin; "Civility and Civic Virtue in Contemporary America" en *Social Research*, 1974, vol. 41, pp. 593-611.
 "La idea de la Sociedad Civil" en Debats, 39, 1992, pág. 30-40.
Toward a Global Civil Society. Providence, Berghahn Books, 1995
 "La crítica comunitarista del liberalismo" en La política, núm. 1, 1996, 47-64.
- WEBER, Max; Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriß der verstehenden Soziologie. Tübingen, 1976.
El científico y el político. FCE. México. 1995.
- WEINGROD, A.; "Patronage and Power" en GELLNER, E. Y WATERBURY, J. (eds.); Patrons and Clients in Mediterranean Societies. London, Duckworth, 1977, pp. 41 - 52.
- WEISSBERG, N.; "Intergenerational welfare dependency: a critical review" en Social Review, 1970, nr. 18, pp. 257 - 274.

WOLFE, A.; Whose Keeper. Social Science and Moral Obligation. Berkeley, University of California Press, 1989.

ZOLO, D.; “La strategia della cittadinanza” en La Cittadinanza. Bari, Laterza, 1994.

ZUCKERMAN, A.; Political Clienteles in Power. Beverly Hill, Sage, 1975.