

# CIUDADANÍA Y DERECHOS SOCIALES

ESTEBAN ANTJUSTEGI IGARTUA

Profesor Titular de Filosofía Moral y Política en la UPV/EHU

---

## ABSTRACT

Este artículo centra su reflexión sobre los «derechos sociales» en el Estado de Bienestar, subrayando que, frente a las críticas vertidas desde distintas posiciones políticas, dichos derechos son indispensables para posibilitar la autonomía del ciudadano. Por tanto, ya se les considere «derechos sociales» o prerrequisitos de los derechos, la exclusión del acceso efectivo a ciertos servicios básicos implica una reducción de la ciudadanía, no sólo porque reduce el catálogo de derechos, sino porque afecta a la realidad de la ciudadanía como estatus civil y político.

*Palabras clave:* Ciudadanía, derechos, deberes, comunidad política, ciudadanía social, Estado de Bienestar, libertad, Igualdad, propiedad, autonomía, responsabilidad, solidaridad.

Artikulu honek ongizate-estatuaren ezaugarri diren «eskubide sozialen» inguruan kokatzen du hausnarketa, eta, jarrera politiko desberdinetatik jasotako kritiken aurrean, eskubide horiek herritarraren autonomia ahalbidetzeko ezinbestekoak direla azpimarratzen du. Hortaz, eskubide sozialen izaerak, hala eskubideak badira nola eskubideak gauzatzeko alde aurreko baldintzak izanik, zera adierazten du: oinarrizko zenbait zerbitzuetatik gabeturik gelditzeak herritartasunaren murrizketa dakarrela ezinbestez, eskubideen katalogoa gutxitzeaz gain, herritartasunaren estatus sozial eta politikoan eragiten duelako ere.

*Gako-hitzak:* Herritartasuna, eskubideak, betebeharrak, komunitate politikoa, herritartasun soziala, ongizate-estatua, askatasuna, berdintasuna, jabegoa, autonomia, erantzukizuna, elkartasuna.

■ *This article focuses its discussion on «social rights» in the welfare state, stressing that, contrary to the criticism from different political positions, such rights are essential to enable the autonomy of the citizen. Therefore, been considered as «social rights» or prerequisites of rights, the exclusion from effective access to certain basic services implies a reduction of citizenship, not only because it reduces the range of rights, but it affects the reality of citizenship as civil and political status.*

*Keywords: Citizenship, rights, duties, political community, social citizenship, welfare state, freedom, equality, property, autonomy, responsibility, solidarity.*

---

## Introducción

El término «ciudadano» «apunta a la definición de la identidad de los individuos en el espacio público»<sup>1</sup>: cuando se apela a este término se está haciendo referencia al modo en que los individuos están presentes en, y se relacionan con, una colectividad organizada políticamente (una «ciudad» en la acepción clásica del término). A veces se apela también a la idea de ciudadanía para referirse a cómo deberían actuar los miembros de esa colectividad en la esfera pública, pero en principio debería distinguirse *qué es* un ciudadano de lo que *debe ser* un ciudadano (si bien la definición de lo que es un ciudadano condicionará el modelo de lo que debe ser un buen ciudadano).

Por otro lado, la noción de ciudadanía está asociada en primer lugar a la pertenencia plena a una comunidad política como miembro de la misma: define un modo de pertenencia (Marshall afirma que «la ciudadanía es aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad»<sup>2</sup>). Un ciudadano es, en la acepción jurídica del término, aquel que es plenamente miembro de un Estado, en virtud de determinados criterios (nacimiento, residencia u otros). En este sentido, el ciudadano se define por oposición al extranjero, que es ajeno a la ciudad, y también al meteco: aquel que, aun residiendo en la ciudad no es considerado un miembro pleno de la misma.

En otras palabras, la ciudadanía resulta ser un estatus *formal* que, siendo político, tiene condicionantes o requisitos extrapolíticos cuya ausencia o presencia puede vaciarla de sustancia o llenarla de contenido. Por ejemplo, cabe preguntarse hasta qué punto la realidad de la ciudadanía no es determinada hoy por el modelo del mercado (que requiere individualismo, competitividad, pasividad en la esfera pública) y en qué medida una revitalización de la ciudadanía requeriría romper con la lógica del mercado: orientación al beneficio, concepción de los derechos como «haber» y de la participación como coste de inversión, etc.

En segundo lugar, la pertenencia del ciudadano significa algo más que la mera coincidencia en deberes y derechos con los demás miembros de una sociedad política. Implica ordinariamente la conciencia de *estar integrado en* («pertenecer a», en la acepción más común del término) una *comunidad*, dotada de una

---

<sup>1</sup> C. THIEBAUT, *Vindicación del ciudadano*, Paidós, Barcelona, 1998, p. 24.

<sup>2</sup> T. H. MARSHALL/T. BOTTOMORE, *Ciudadanía y clase social*, Alianza, Madrid, 1998, p. 37 (original, *Citizenship and social class*, Pluto Press, Londres, 1992).

cierta identidad propia, que abarca y engloba a sus integrantes singulares. Lo cual implica, entre otras cosas, que está unido a los demás miembros mediante unos vínculos de solidaridad que entrañan una fuerte cohesión social, una conciencia de grupo que no puede establecerse únicamente mediante vínculos legales, y que sin embargo es necesaria para que exista la ciudad (los comunitaristas han insistido abundantemente sobre este punto, subrayando hasta qué punto los vínculos de afecto y lealtad hacia la propia comunidad proveen de identidad y motivación política a los individuos<sup>3</sup>).

Asimismo, el estatus del ciudadano es el de alguien que es *sujeto de derechos*, por lo que podría decirse que el significado de la ciudadanía se concreta en cada caso atendiendo a la amplitud y características de la relación de derechos considerados inherentes a la condición de ciudadano. E incluso parece a menudo identificarse la ciudadanía con los derechos. Así, Marshall equipara el desarrollo de la ciudadanía con la instalación progresiva de los derechos, e interpreta la historia del Occidente moderno desde el punto de vista, no de las instituciones, sino del individuo y sus derechos. Es la garantía del disfrute de esos derechos lo que realmente hace que alguien pueda considerarse miembro pleno de la sociedad.

En este sentido, Marshall distingue tres tipos de derechos, que históricamente se han establecido de forma sucesiva: los *civiles*, como «los derechos necesarios para la libertad individual» (libertad personal, de pensamiento y expresión, propiedad, etc.), los *políticos* («derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política, o como elector de sus miembros») y los *sociales*, que abarcarían «todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo bienestar económico al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes en la sociedad»<sup>4</sup>).

En tercer lugar estaría la participación, elemento central en la concepción original de la ciudadanía. Ya en Aristóteles, el ciudadano se define, por la participación en las magistraturas de la pólis<sup>5</sup>. Lo cual se corresponde con la experiencia ateniense, en la que la ciudadanía es un estatus primordialmente político, antes que como expresión de una identidad etnocultural o una posición individual, y es concebida como una actividad de participación constante en los asuntos públicos. Esa misma concepción del significado de la ciudadanía recorre la tradición republicana. En ella la ciudadanía no es un instrumento al servicio de fines privados, sino que representa un modo de vivir y de autorrealización in-

---

<sup>3</sup> Incluso puede considerarse que el problema de la ciudadanía es el de lo que une a un conjunto de ciudadanos en una comunidad política coherente y estable. Cf. R. BEINER, «Liberalismo, nacionalismo, ciudadanía: tres modelos de comunidad política» en *Revista internacional de filosofía política*, 10, Madrid, 1997, pp. 5-22.

<sup>4</sup> T. H. MARSHALL/T. BOTTOMORE, *opus cit.*, p. 22-23.

<sup>5</sup> «El ciudadano sin más por nada se define mejor que por participar en la administración de justicia y en el gobierno» (ARISTÓTELES, *Política*, III, 1275 a, 22-23).

separable de la participación en el espacio público. Sin embargo, en las actuales formas de democracia representativa, el modelo participativo de ciudadanía no es la característica más destacada, donde prima una ciudadanía *pasiva*.

### Pequeña historia de la ciudadanía social

Pero volviendo a la distinción de Marshall, al referirnos al tercer grupo de derechos, los derechos sociales, podríamos afirmar la existencia de una «ciudadanía social», haciendo referencia a una noción de ciudadanía en la que al estatus formal del ciudadano como titular de ciertos derechos y miembro pleno de la comunidad política se unen condiciones materiales que posibilitan el ejercicio efectivo de dicho estatus. En otras palabras, estaríamos hablando de una dimensión social de la ciudadanía que es complemento o incluso presupuesto de la dimensión política.

Así, la reivindicación de una ampliación de la noción de ciudadanía en esta dirección se sigue de la consideración de que el ejercicio de los derechos políticos depende de una serie de condiciones previas, que no son sólo económicas —los déficit de información o instrucción pueden igualmente obstruir el disfrute efectivo de los derechos ciudadanos— pero que casi siempre ligadas a la renta percibida, y que *de hecho* implican la exclusión o inclusión de la ciudadanía. O dicho de otro modo, «la libertad *jurídica* para hacer u omitir algo sin la libertad *fáctica* carece de todo valor»<sup>6</sup>. Ello lleva a preguntarse qué recursos hay que poner a disposición de cada persona para que pueda asumir plenamente la condición de ciudadano.

La cuestión no es nueva, porque hay un debate secular sobre la relación entre el ideal (la noción normativa) de ciudadanía y la creación, adquisición y posesión de riquezas<sup>7</sup>, que manifiesta la clara y continuada percepción de un vínculo entre ciudadanía y condiciones materiales, aunque las más de las veces se adujera esta conexión para restringir el acceso a la ciudadanía, y no para crear las condiciones materiales que lo posibilitasen. Por consiguiente, el estatus de ciudadano está ligado, tanto en la tradición clásica como en la moderna, a dos requisitos: la posesión de ciertos bienes o patrimonio, y una cierta igualdad entre quienes participan en la vida pública<sup>8</sup>.

Así, Aristóteles pensaba que un cierto nivel de prosperidad material era necesario para ser ciudadano, o, al menos, para serlo adecuadamente. En primer

<sup>6</sup> R. ALEXY, *Teoría de los derechos fundamentales*, C.E.C, Madrid, 1997, p. 486.

<sup>7</sup> Cf. D. OLIVER/D. HEATER, *The foundations of citizenship*, Harvester Wheatsheaf, Hertfordshire, 1994.

<sup>8</sup> Cf. A. BRILLANTE, «Cittadinanza e democrazia» en D. ZOLO, *La cittadinanza*, Roma, Laterza, Roma, 1994.

lugar, porque la participación política requiere ocio (de hecho, sólo cuando el desempeño de cargos públicos fue remunerado pudieron ejercer su ciudadanía los atenienses más pobres), y además, porque sólo una cierta prosperidad material (si bien no excesiva) permite una consideración ecuánime de los asuntos públicos<sup>9</sup>.

Consideraciones semejantes inspiraron la distinción moderna entre ciudadanía activa y pasiva. Aquellos que no tienen medios de fortuna suficientes para ser realmente independientes, *sui iuris*, no pueden tener la ciudadanía plena<sup>10</sup>. Y la misma *Declaración de Derechos del hombre y del ciudadano* de 1789 hace de la propiedad un rasgo básico de la ciudadanía<sup>11</sup>.

Obviamente, la conexión entre ciudadanía y propiedad podía examinarse desde la perspectiva opuesta: así lo hizo Marx en su ensayo *La cuestión judía*, incluido en los *Anales Franco-Alemanes* (1843). Marx observa que la condición de ciudadano implica una igualdad en el plano político: «El Estado suprime a su manera las diferencias de *nacimiento*, de *estamento*, de *cultura*, de *profesión*, cuando declara *no políticas* las diferencias de nacimiento, estamento, cultura, profesión; cuando proclama, desconsiderando dichas diferencias, a cada miembro del pueblo partícipe *en igual medida* de la soberanía popular»<sup>12</sup> pero que esta igualdad no sólo enmascara la desigualdad existente entre los individuos «de carne y hueso» en la esfera de la sociedad civil, sino que oculta la determinación de las relaciones políticas por la estructura social. Para Marx, ciertamente, la Revolución Francesa supone un progreso respecto al Antiguo Régimen en cuanto abre el acceso al espacio político al pueblo; pero no toca la sustancia de la sociedad civil, que sigue siendo una sociedad de individuos egoístas en la que la propiedad determina la exclusión real de los derechos y condiciona la vida política. En otras palabras, Marx denuncia la contradicción entre *ciudadanía* y *mercado*.

<sup>9</sup> Cf. ARISTÓTELES, *Política*, III, 5; IV, 6, 1293 a, 1-10; IV, 11.

<sup>10</sup> Véase p. ej. I. KANT, *Metafísica de las costumbres*, 1.ª parte, §46: «Sólo la capacidad de votar cualifica al ciudadano; pero tal capacidad presupone la independencia del que, en el pueblo, no quiere ser únicamente parte de la comunidad, sino también miembro de ella, es decir, quiere ser una parte de la comunidad que actúa por su propio arbitrio junto con otros. Pero la última cualidad hace necesaria la distinción entre ciudadano *activo* y *pasivo*, aunque el concepto de este último parece estar en contradicción con la noción de ciudadano en general. (...) Los siguientes ejemplos pueden servir para resolver esta dificultad: el mozo que trabaja al servicio de un comerciante o un artesano; el sirviente (no el que está al servicio del Estado); el menor de edad (*naturaliter vel civiliter*); todas las mujeres, y en general cualquiera que no puede conservar su existencia (su sustento y protección) por su propia actividad, sino que se ve forzado a ponerse a las órdenes de otros (salvo a las del Estado), carece de personalidad civil y su existencia es, por así decirlo, sólo de inherencia» (Cito por la traducción de A. Cortina y J. Conill, Tecnos, Madrid, 1989).

<sup>11</sup> La Asamblea Constituyente estableció que para ser ciudadano activo había que pagar el equivalente a tres jornales en impuestos directos. En Inglaterra el grado de riqueza requerido era mucho más alto: Shaftesbury propuso en 1679 que sólo pudieran votar los residentes con una renta superior a 200 libras. Cf. B. MANIN, *Los principios del gobierno representativo*, Alianza, Madrid, 1998.

<sup>12</sup> K. MARX, *La cuestión judía*, I. Cito por la trad. de A. Hermosa, Madrid, Santillana, 1997, p. 24.

Pese a la crítica marxista, la instauración del sufragio universal, e incluso un cierto desplazamiento del derecho de propiedad en las Constituciones democráticas del siglo XX<sup>13</sup>, fueron jalones de un cierto progreso en la línea del condicionamiento de la ciudadanía por la propiedad. Y el reconocimiento de los derechos sociales en los Estados del Bienestar aparece a primera vista (al menos hasta la crisis de la fórmula) como un reencuentro, esta vez positivo, de ciudadanía y economía. No obstante, es materia de controversia el alcance real de esta versión de la «ciudadanía social», como veremos más adelante.

### Ciudadanía y derechos sociales

La inclusión de los derechos sociales como elemento constitutivo de la ciudadanía responde a la extendida convicción de que el disfrute de una serie de servicios y prestaciones que van más allá de lo que supone el reconocimiento jurídico de la titularidad de derechos civiles y políticos es condición de una ciudadanía plena real. En las sociedades complejas modernas, el mismo disfrute de los derechos políticos requiere ser sostenido por una cierta difusión de la instrucción, un mínimo de seguridad económica y ciertos servicios sociales. Cabe preguntarse si el propio sistema democrático puede funcionar, por ejemplo, con una tasa de analfabetismo del 95 % o con niveles de desempleo en torno al 30 % y sin sistemas de protección<sup>14</sup>. En este sentido, dice Dahrendorf, que «tolerar una clase baja es económicamente factible y no representa costos políticos (...) delata una disposición a suspender los valores básicos de la ciudadanía (derechos de participación iguales para todos) para una categoría entera de personas, lo cual debilita las pretensiones universales intrínsecas de esos valores. Dicho de otro modo, si permitimos que se niegue el acceso a nuestra comunidad cívica a, digamos un cinco por ciento de la población, no deberíamos sorprendernos de que se difundieran dudas acerca de la validez de nuestros valores a lo largo de todo el tejido social. En este sentido, hay problemas evidentes de ley y orden que son consecuencia por lo menos indirecta de la exclusión de la clase baja. La mayoría pagará un alto precio por dar la espalda a aquellos que fracasan repetidamente, y el hecho de que este precio sea moral más que económico no debe engañar a nadie respecto de su importancia»<sup>15</sup>.

Pero la necesidad de asociar a la ciudadanía ciertos requisitos en la forma de «derechos sociales» no tiene por qué entenderse sólo a partir de un cálculo de

---

<sup>13</sup> Por ejemplo, en la Constitución española de 1978, el derecho de propiedad no se incluye entre los de la Sección 1.ª del Capítulo 2.º del Título I, que son objeto de especial protección (sólo regulables por ley, mayoría de dos tercios para su reforma, con posibilidad de recurso de amparo).

<sup>14</sup> Cf. A. BRILLANTE, *opus cit.*

<sup>15</sup> R. DAHRENDORF, «La naturaleza cambiante de la ciudadanía» en *La Política: Revista de estudios sobre el estado y la sociedad*, 3, 1996, p. 145.

utilidad, sino que aparece implícita en el propio concepto de ciudadanía. Así, en la medida en que el concepto moderno de ciudadanía hace referencia a la autonomía de los sujetos, y a derechos basados en la igual dignidad, parece incoherente excluir de él las garantías sociales de realización de los valores de la ciudadanía<sup>16</sup>.

Es precisamente Marshall quien en su célebre conferencia sobre la ciudadanía llama la atención sobre la dimensión social de ésta. Caracteriza a la ciudadanía una tendencia hacia la *igualdad*, pese a que, paradójicamente, el desarrollo de los derechos de ciudadanía esté asociado al nacimiento y desarrollo del capitalismo, que es un sistema de desigualdad. Por ello, la gran cuestión estriba en si la igualdad básica expresada en los derechos formales de la ciudadanía es compatible con las desigualdades de clase.

Para Marshall, en la primera fase de desarrollo del capitalismo era indispensable para la economía de mercado la atribución de derechos civiles a los individuos: la ciudadanía civil permitió a cada individuo empeñarse como una unidad independiente en la competición económica por la adquisición de riqueza (y al mismo tiempo legitimaba el rechazo de toda protección social a sujetos empobrecidos, a los cuales presumía dotados de los instrumentos jurídicos suficientes para afirmarse y defenderse solos). Tan fue así que la igualdad que implica el concepto de ciudadanía socavó la desigualdad del sistema estamental.

En una segunda fase, sin embargo, los derechos políticos permitieron hacer frente a los peligros de la desigualdad económico-social acentuada, integrando a las clases trabajadoras y orientándolas en la dirección reformista<sup>17</sup>. Aunque los derechos políticos representaban una amenaza potencial para el sistema capitalista, su ejercicio requería experiencia y organización e incluso «un cambio de ideas respecto a las funciones adecuadas de un gobierno»<sup>18</sup>.

Esta extensión de los derechos políticos hizo posible en el siglo xx el fortalecimiento de los partidos obreros y con ello la afirmación de los derechos sociales. Aunque Marshall reconoce que la ciudadanía social no es capaz de subvertir la lógica antiigualitaria del mercado, piensa que puede producir «un enriquecimiento general del contenido concreto de la vida civilizada»: reducción de

---

<sup>16</sup> «No se trata tanto de recordar que los individuos son iguales sólo si se consideran en abstracto como de reconocer que las diferencias sociales —irrelevantes en la atribución de los derechos de libertad— pueden en cambio asumir gran importancia cuando se confrontan de manera realista con las oportunidades de disfrute efectivo de esos derechos» (A. BRILLANTE, *opus cit.*, pp. 209-210).

<sup>17</sup> Sin embargo, el propio Marshall recuerda que se ensayaron medidas alternativas al reconocimiento de los derechos de la ciudadanía para paliar la desigualdad sin atacar al sistema, como la «Poor Law» inglesa.

<sup>18</sup> T. H. MARSHALL/T. BOTTOMORE, *opus cit.*, p. 51.



riesgos, tendencia a la equiparación respecto a la salud, la educación, etc. Y «la igualdad de estatus es más importante que la igualdad de rentas»<sup>19</sup>. La ciudadanía social conlleva, por tanto, una especie de infiltración de la lógica del estatus por la del contrato, ya que tiende a subordinar los precios del mercado a criterios de justicia social y a sustituir el libre cambio por la declaración de derechos subjetivos. En definitiva, la desigualdad existente ya no sería de estatus, sino de renta, y, en consecuencia, la tensión entre ciudadanía y capitalismo no sería paralizante, sino estimulante.

Diversos críticos han tachado de optimista la versión que ofrece Marshall del desarrollo de los derechos de ciudadanía. Así, Giddens reprocha a Marshall que presente la adquisición de los derechos de ciudadanía como un desarrollo espontáneo del propio mercado, sin tener en cuenta que es en gran medida resultado de las luchas políticas protagonizadas por las clases dominadas, y que éstas obtuvieron primero el sufragio universal y más tarde el sistema de bienestar<sup>20</sup>. A su vez, otros han reprochado a Giddens que no tuviese en cuenta que hay otros factores (como migraciones y guerras) que han impulsado también la ampliación del estatus de ciudadano. Desde esta perspectiva, Held considera que tanto Marshall como Giddens infravaloran la complejidad de la ciudadanía moderna, vinculándola rígidamente al tema de las clases y del modo de producción capitalista<sup>21</sup>. También se ha reprochado a Marshall que su modelo se adaptaba a la evolución histórica de Gran Bretaña, pero no era extrapolable a otros contextos.

Con todo, el ensayo de Marshall es uno de los primeros exponentes teóricos del llamado Estado de Bienestar (o Estado social), que por aquellos años se iniciaba en Gran Bretaña (como observa Bottomore<sup>22</sup>, en 1949 era posible contemplar con optimismo la paulatina extensión de los derechos del ciudadano). Y en este sentido, el Estado de Bienestar —aun renunciando a la idea del marxismo clásico de la superación de la ciudadanía como condición de igualdad meramente política— responde a la mencionada idea de que para la equiparación jurídica de los ciudadanos (de manera que puedan ser igualmente autónomos) es necesaria una equiparación fáctica. Y ello exige el reconocimiento y establecimiento de derechos fundamentales de tipo social, que tienen que ser proporcionados por el Estado. Así, las compensaciones y prestaciones del «Estado social» establecen «la igualdad de oportunidades para poder hacer un uso de las facultades de acción jurídicamente garantizadas, que quepa considerar igual»<sup>23</sup>. Los derechos sociales, por tanto, deben ser reconocidos como derechos fundamentales

<sup>19</sup> T. H. MARSHALL/T. BOTTOMORE, *opus cit.*, p. 54.

<sup>20</sup> GIDDENS, *A Contemporary Critique of Historical Materialism*, MacMillan, Londres, 1981, pp. 226-229.

<sup>21</sup> Cf. D. HELD, «Ciudadanía y autonomía» en *La Política*, n.º 3 (1996), pp. 41-67.

<sup>22</sup> T. H. MARSHALL/T. BOTTOMORE, *opus cit.*, p. 88.

<sup>23</sup> J. HABERMAS, *Facticidad y validez*, Trotta, Madrid, 1998, p. 499.

porque aseguran los requisitos mínimos de una vida digna y son presupuesto del ejercicio de los derechos fundamentales civiles y políticos.

El debate sobre el Estado del Bienestar revela, sin embargo, la dificultad de conciliar una noción de ciudadanía llevada a sus últimas consecuencias con la lógica del capitalismo. Y en el centro del debate siempre han estado los derechos sociales, objeto de *críticas desde la derecha y la izquierda*, sobre todo a raíz de la crisis del Estado del Bienestar<sup>24</sup>.

### El debate sobre los «derechos sociales» en el Estado de Bienestar

En efecto, el debate sobre los derechos sociales está vinculado en realidad a un debate más amplio sobre el Estado del Bienestar (al que aquí no se hará referencia sino indirectamente). Así, los críticos del Estado de Bienestar han coincidido, por razones opuestas, en poner en tela de juicio los llamados derechos sociales, y siempre por sus consecuencias negativas (derechos estos que, por otra parte, no gozan de reconocimiento y protección comparables a los civiles y políticos, incluso en las Constituciones de los Estados del Bienestar<sup>25</sup>). Y también se objeta a menudo que su objeto es impreciso (¿cómo interpretar el derecho al trabajo: a un puesto de trabajo o a una prestación por desempleo, —que su reconocimiento como derechos estrictos haría que el derecho constitucional determinase la política presupuestaria, etc.—?<sup>26</sup>)

Desde la «Nueva Derecha» (neoconservadores, neoliberales) se critican las consecuencias negativas para la ciudadanía de las políticas del «Estado del Bienestar», cuyos «derechos sociales»:

- a) Son extraordinariamente costosos, ya que requieren recursos fiscales que se detraen de otras posibles inversiones., es decir
- b) Como consecuencia de lo anterior, se entiende que estos subsidios se ofrecen a costa de que el Estado socave los derechos de propiedad a través de los impuestos y, en último instancia, de la libertad de los ciudadanos para disponer de sus bienes<sup>27</sup>, afectando así a sus derechos fun-

<sup>24</sup> Entre otros factores de crisis se han mencionado la globalización de la economía, que resta margen de maniobra; la insuperabilidad del desempleo; la división sexual del trabajo, que carga las tareas asistenciales sobre el Estado, etc.

<sup>25</sup> Ver p. ej. la Constitución española, donde el derecho al trabajo, a la vivienda, la salud, el medio ambiente, etc. se incluyen en el capítulo de «Principios rectores de la vida social y económica», por lo que no pueden invocarse estrictamente como derechos subjetivos vinculantes para los poderes públicos.

<sup>26</sup> Cf. R. ALEXY, *opus cit.*, pp. 490-491.

<sup>27</sup> Ref. R. NOZICK y los «libertarians» (el liberalismo libertario). R. NOZICK, *Anarquía, Estado y Utopía*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1988 (original, *Anarchy, State, and Utopia*, Basic Books, New York, y Basil Blackwell, Oxford, 1974).

damentales. Los derechos sociales, por tanto, podrían llegar a anular los derechos civiles<sup>28</sup>.

- c) Conducen a la dependencia y la pasividad («cultura de la dependencia») en vez de estimular la iniciativa y la responsabilidad de los individuos.
- d) Son conflictivos: la escasez de recursos suscita conflictos entre pretensiones concurrentes (lo que conduce a un cálculo utilitario de derechos, contradictorio con la idea de que los derechos no pueden ser sacrificados por razones de utilidad).

Frente a esta «cultura de la dependencia», la alternativa liberal pretende, por el contrario, promover la responsabilidad y la competitividad de los individuos y la iniciativa espontánea de la *sociedad civil*, en cuyas manos han de dejarse la mayor parte de las tareas que había tomado para sí el sobrecargado Estado del Bienestar (incluidas sanidad, educación, etc.). Con esta alternativa, el ciudadano responsable actuaría en y desde la sociedad civil, y no sería alguien pasivo que depende del subsidio estatal.

A esta propuesta se responde, desde alguna izquierda, de que aquí no se trata de equiparar al ciudadano con el propietario, y con ello negando de raíz el componente de igualdad de la ciudadanía; porque, de hecho, la distribución desigual de la riqueza mina el principio igualitario de la ciudadanía, y la concepción capitalista de la vida social en términos de acumulación y competencia socava la referencia cívica al interés de la comunidad.

Además, se insiste en que el mismo ejercicio de los derechos civiles y políticos requiere disponer de ciertos derechos sociales, ya que solamente pueden exigirse responsabilidades a los ciudadanos si previamente la comunidad los reconoce efectivamente como tales (proporcionándoles las bases del autorrespeto y de la participación efectiva).

Pero los derechos sociales han sido también objeto de crítica desde la izquierda. Así, los críticos radicales de izquierda del Estado de Bienestar (afines a las organizaciones marxistas «clásicas») han tendido a minimizar el valor y la importancia de los derechos de ciudadanía —y particularmente de los derechos sociales del Estado de Bienestar— como instrumento para modificar la situación real de dominación y explotación de los trabajadores. Más bien ocurriría que la proclamación nominal de estos derechos debilita a los protagonistas de posibles acciones reivindicativas, porque la satisfacción de algunas necesidades en forma de derechos «anestesia» a los trabajadores, que no ven ya la necesidad de una transformación estructural de las relaciones de producción. Además, estos secto-

---

<sup>28</sup> Por ejemplo: para satisfacer el derecho de todo desempleado a un puesto de trabajo, el Estado tendría que, o bien dar a todos ocupación en la Administración pública (lo que sólo ocultaría el desempleo, además de gravar considerablemente el presupuesto estatal), o bien limitar y hasta suprimir la libertad en materia de contratación de los agentes económicos privados.

res subrayan que hay que tener en cuenta que las políticas sociales se refieren solamente a la distribución, y no a la producción; por lo que no tocan el núcleo de los intereses del capital.

Ahora bien: que no se cumpla efectivamente lo que se proclama no tiene por qué llevar a pensar que los derechos son inútiles, sino más bien a la exigencia de *tomarlos en serio*, y de que se adopten las políticas necesarias para que sean efectivos. Y, asimismo, la denuncia de la utilización política de los derechos sociales no tiene por qué conducir a rechazar sin más las políticas de bienestar social, salvo que se siga el criterio de «cuanto peor, mejor»<sup>29</sup>.

Pero también desde posiciones más cercanas a la socialdemocracia (como la «Tercera Vía» de Tony Blair en el Partido Laborista británico o el «Nuevo Centro» defendido por Gerhard Schröder en el SPD alemán) se han señalado las consecuencias negativas para la ciudadanía de la política del Estado de Bienestar. Se advierte así de que las prestaciones sociales del Estado del Bienestar son compatibles con un paternalismo no democrático (de hecho, en los países del «socialismo real» hubo derechos sociales sin derechos civiles y políticos), y susceptibles de fomentar una degradación «clientelar» de la ciudadanía (voto de «clientes», condicionado a los servicios ofrecidos), por lo que «...los derechos sociales podrían incluso significar la cuasi-renuncia privatista a un papel de ciudadano, que se reduce entonces a relaciones de clientela con unas administraciones que otorgan sus prestaciones en términos paternalistas»<sup>30</sup>. En este sentido, el Estado del Bienestar habría favorecido más bien la heteronomía y la pasividad de los ciudadanos. E incluso puede afectar a su autonomía privada en cuanto impone una «normalización» y un control tutelar preocupantes.

Desde una óptica foucaultiana Emilio Santoro<sup>31</sup> señala que el aparato del Estado de Bienestar, lejos de promover la autonomía del ciudadano, es un instrumento de control y sujeción de los individuos. Las demandas de justicia no llevan a un control de la actividad del Estado o del sistema económico, sino a una serie de medidas de compensación cuyo coste recae, no sobre los detentadores del poder económico sino sobre la sociedad en su conjunto, y que sirven además de legitimación al Estado. Así, los derechos sociales corresponderían a la lógica de la «biopolítica», mientras que los civiles y políticos corresponden a la liberal. Por eso —señala— la polémica contra los derechos sociales refleja en parte intereses de propietarios privados, pero también la reivindicación de una

<sup>29</sup> «¿Se quiere quizá concluir que es preferible no tener ninguna política de derechos sociales para mantener «hambrientas» formaciones de ciudadanos, que estarían así siempre prestas para el asalto de cualquier Palacio de Invierno?» (S. RODOTÀ, «Cittadinanza: una postfazione» en D. ZOLO, *La cittadinanza*, Roma, Laterza, Roma, 1994, p. 302).

<sup>30</sup> Cf. J. HABERMAS, *Facticidad y validez*, Trotta, Madrid, 1998, pp. 143-144.

<sup>31</sup> E. SANTORO: «Le antinomie della cittadinanza: libertà negativa, diritti sociali e autonomia individuale» en D. ZOLO, *La cittadinanza*, Roma, Laterza, Roma, 1994, pp. 93-128.

fuerza independiente de poder e iniciativa económica, movida por la agudización del sentimiento de independencia respecto de las instituciones.

El ensayo de Barbalet *Citizenship*<sup>32</sup> incluye uno de los análisis críticos más sugestivos e influyentes de la visión marshalliana de los derechos sociales. Barbalet señala que los derechos de ciudadanía no son homogéneos, sino que hay tensiones entre ellos (particularmente entre los derechos civiles, cuyo ejercicio incrementa el poder político y económico de quien los posee, y los derechos sociales, simples derechos de consumo que no atribuyen poder alguno a sus titulares). Por tanto, los llamados «derechos sociales» del Estado de Bienestar no alteran las relaciones de poder en la esfera productiva porque, como ya hemos dicho, afectan a los mecanismos de la distribución de recursos y no a los de su producción. De hecho, son beneficios suministrados por el Estado, a diferencia de los civiles y políticos, que valen contra el Estado.

Cabría entonces preguntarse si tiene sentido incluirlos entre los derechos de ciudadanía. De hecho, Barbalet los considera más bien *conditional opportunities*, instrumentales respecto al ejercicio efectivo de los derechos civiles y políticos. Y los argumentos para su exclusión de la categoría de los derechos de ciudadanía son:

- 1) No son en sí mismos derechos de participación en la comunidad política, sino condiciones que posibilitan esta participación.
- 2) Mientras los derechos civiles y políticos son necesariamente universales y formales (uniformes para todos los ciudadanos), los derechos sociales son prestaciones concretas, que han de ser particularistas y selectivas.
- 3) Los derechos sociales tienen un cierto carácter aleatorio, esto es, están condicionados por la existencia de una economía de mercado bien desarrollada, sólidas infraestructuras administrativas y profesionales y un eficiente aparato fiscal.

Por tanto, la definición de los contenidos y la cantidad de las prestaciones sociales depende de la disponibilidad de recursos económicos y financieros garantizados por el mercado, de decisiones discrecionales de la administración pública, del equilibrio de posiciones de fuerza y reivindicaciones.

Es posible hacer algunas observaciones frente a estas tesis. Con respecto a su primer argumento, puede decirse que también los derechos sociales, en cuanto suponen capacidades reconocidas jurídicamente respecto al Estado, son componentes de una ciudadanía plena, entendida ésta como igualdad de estatus o de dignidad social. Y si se los considera simples «medios», también pueden concebirse los derechos políticos como medios para obtener fines no-políticos (como servicios sociales, p. ej.). Todo parece depender, por tanto, de una concepción previa de lo que es la ciudadanía.

---

<sup>32</sup> J.M. BARBALET, *Citizenship: Rights, Struggle and Class Inequality*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1988. Las referencias a este ensayo están tomadas de D. ZOLO (1994).

Por otra parte, en cuanto a la supuesta universalidad de los derechos de ciudadanía (frente a la particularidad de los sociales), esto es discutible (así, p. ej. el servicio militar no es universal, pero sí lo es la norma que garantiza a todos los ciudadanos ciertas prestaciones sanitarias o educación).

Por último, también la efectividad de los derechos civiles y políticos depende de prerequisites económicos y administrativos. Salvo los casos en que los derechos requieren un mero comportamiento de omisión de los poderes públicos, siempre hay que contar con medios económicos y administrativos (p. ej. para garantizar el derecho al voto o a la tutela judicial efectiva, a la libertad personal, etc.) Y también es posible tutelar ciertos derechos sociales fundamentales por otras vías alternativas a las burocráticas.

Para Barbalet, sólo una «renta ciudadana», que correspondiese a todos los ciudadanos con independencia de sus condiciones económicas y laborales se acercaría a la figura de un auténtico «derecho social»<sup>33</sup>. Pero, como advierte Zolo, «si la ejecución de las prestaciones correspondientes al derecho al trabajo, a la educación, a la vivienda y a la salud pudiera ser reivindicada como una pretensión jurídica accionable en juicio, los derechos sociales, superado un umbral mínimo, se revelarían bien pronto incompatibles con las reglas competitivas y selectivas del mercado y con su eficiencia productiva»<sup>34</sup>. Sería por consiguiente necesaria una profunda transformación de las estructuras económicas y de la ideología productivista y consumista dominante hoy en Occidente para poder hablar de derechos sociales en un sentido semejante a los civiles y políticos.

## Conclusiones

La cuestión es, sobre todo, qué consecuencias se sacan de la afirmación de Barbalet acerca de la incompatibilidad de las lógicas de los derechos sociales y del mercado. Se puede optar por restringir el alcance de la noción de ciudadanía, apelando a la incompatibilidad de mercado (identificado con libertad) e igualdad<sup>35</sup>; pero también por enriquecer al máximo, aun aceptando las tensiones internas, la noción de ciudadanía.

Pero, en definitiva, ya se les considere «derechos sociales» o prerequisites de los derechos, la exclusión del acceso efectivo a ciertos servicios básicos implica

---

<sup>33</sup> Barbalet propone distinguir entre «derecho social» como pretensión a prestaciones públicas garantizada por su accionabilidad judicial y «servicio social» como prestación social ofrecida discrecionalmente por el sistema político en respuesta a exigencias de integración social, legitimación política y orden público.

<sup>34</sup> D. ZOLO, «La strategia della cittadinanza» en D. ZOLO, *La cittadinanza*, Roma, Laterza, Roma, 1994, pp. 33-34.

<sup>35</sup> Pero también el mercado presupone igualdad formal. Por otra parte, la experiencia del Estado de Bienestar ha mostrado la compatibilidad de mercado y políticas igualitarias.

una reducción de la ciudadanía, y no sólo porque tenga «menos» contenido (que el catálogo de derechos sea más reducido), sino porque afecta a la realidad de la ciudadanía como estatus civil y político. O, dicho de otro modo, los llamados derechos sociales son necesarios para posibilitar la autonomía del ciudadano.

Otra cuestión es si debiera de pasarse de una concepción pasiva de los derechos sociales como beneficios recibidos pasivamente desde la Administración a una concepción activa, y donde los recursos y las facultades de control de la actividad económica e incluso de autoorganización de los afectados debieran de situarse en el primer plano, conociendo éstos los problemas que se generan otorgando estas prestaciones así como la naturaleza de las políticas sociales.

Es más que evidente que desde la derecha se reclama la recuperación de la autonomía privada, liberándola de los obstáculos que la afectan (intervención burocrática, cargas fiscales) y centrando la ciudadanía en la capacidad de luchar sin trabas por los propios intereses; lo que en la práctica significa el desmantelamiento, siquiera parcial, del Estado de Bienestar. Y si la derecha apuesta por el renacimiento de la sociedad civil y el desplazamiento del Estado en el conjunto del sistema social, la izquierda debe reclamar la democratización del Estado de Bienestar, abriéndolo a la participación de los ciudadanos, aunque sin poner en cuestión sus conquistas fundamentales (hoy ya en situación precaria). Porque, en definitiva, deben ser los ciudadanos, en tanto que tales, quienes han de concretar las condiciones y normas mediante las cuales la ciudadanía, como estatus de libertad e igualdad, pueda hacerse efectiva.