

Estado del bienestar, ciudadanía y globalización: el debate sobre los derechos sociales

Welfare State, Citizenship And Globalization: The Debate Over Social Rights

ESTEBAN ANCHUSTEGUI IGARTUA*

Resumen: Este artículo centra su reflexión sobre los «derechos sociales» en el Estado del 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 o prerequisites para el ejercicio 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. Además, la globalización y el neoliberalismo han producido una fuerte restricción en la aplicación de las políticas sociales.

Palabras clave: Ciudadanía, comunidad política, ciudadanía social, Estado del Bienestar, dignidad, libertad, igualdad, solidaridad, globalización.

Abstract: 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 rights or prerequisites for the exercise 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. Moreover, globalization and neoliberalism have led to a severe restriction on the implementation of social policies.

Key words: Citizenship, political community, social citizenship, welfare state, dignity, freedom, equality, solidarity, globalization.

Fecha de recepción: 12 de septiembre de 2011. Fecha de aceptación: 12 de enero de 2012.

* Dr. Esteban Anchustegui Igartua. Profesor Titular de Filosofía Moral y Política en el Departamento de Filosofía de los Valores y Antropología Social (Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación), Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea (E-mail: esteban.antxustegi@ehu.es). Líneas de investigación: Nacionalismo y democracia. Ética y política. Identidad y ciudadanía. La lealtad política. Cultura y valores democráticos. Modelos de comunidad política. El republicanismo político. Individuo versus ciudadano. Retóricas de la democracia. Historia de las ideas, los conceptos y las instituciones representativas. Publicaciones recientes: «Debate en torno al multiculturalismo. Ciudadanía y pluralidad cultural», *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, año 13, nº 26, pp. 47-67 (segundo semestre 2011). «Notes sur la citoyenneté et les modèles d'intégration politique», *Rivista elettronica della Società Italiana di Filosofia Politica* <http://www.sifp.it/> En <http://www.sifp.it/articoli-e-libri-articles-and-books/modeles-et-controverses-autour-de-la-citoyennete> (2012).

Introducción

Al hablar de los derechos sociales se hace mención a una concepción de la ciudadanía en la que al estatus formal del ciudadano como titular de ciertos derechos y componente pleno de la comunidad política se agregan unos requisitos materiales que hacen posible el ejercicio efectivo de dicho estatus.

La reivindicación de los derechos sociales, por tanto, está unida a una demanda de ampliación de la noción de ciudadanía. En este sentido, se hace hincapié en que el ejercicio de los derechos políticos está unido a unos condicionantes previos que, no siendo solamente económicos —toda merma al acceso a la información acarrea la reducción efectiva de los derechos ciudadanos— casi siempre están asociados a los ingresos percibidos. Así, unos manifiestos niveles de precariedad en la renta imposibilitan el ejercicio de una vida digna, aumentan la inseguridad y el padecimiento humano, e implican «de hecho» una restricción de la ciudadanía.

Este alegato no es contemporáneo, sino que revela una antigua controversia acerca del vínculo entre el ideal (el principio normativo) de ciudadanía y la creación, adquisición y posesión de riquezas. Esta disputa manifiesta la clara y continuada percepción por la existencia de un vínculo entre ciudadanía y condiciones materiales, y concluye ligando el estatus de ciudadano a dos requisitos: la posesión de ciertos bienes o patrimonio, y una cierta igualdad entre quienes participan en la vida pública.

Ya Aristóteles afirmaba que un determinado nivel de bienestar material era indispensable para ser ciudadano —o al menos, para serlo adecuadamente—, más aún teniendo en cuenta el proyecto colectivo que supone la polis: «Si la asociación política sólo estuviera formada en vista de la riqueza, la participación de los asociados en el Estado estaría en proporción directa de sus propiedades, y los partidarios de la oligarquía tendrían entonces plenísima razón (...). Pero la asociación política tiene por fin, no sólo la existencia material de todos los asociados, sino también su felicidad y su virtud»¹.

Similares consideraciones pueden encontrarse en Kant, cuando afirma que «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 (...), 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»². Esta distinción entre ciudadanía activa y pasiva también está implícita en la Declaración Universal de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 cuando en el artículo 2 se dice que «la finalidad de todas las asociaciones políticas es la protección de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre; y esos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión». El ejercicio de la ciudadanía, por tanto, tiene en la propiedad uno de sus rasgos básicos.

1 Aristóteles, *Política*, 1941, III, 5.

2 I. Kant, 1989, 1ª parte, §46.

La crítica marxista, evidentemente, analiza el aspecto opuesto. En *La cuestión judía*, Marx denuncia la hipocresía que supone que «el Estado suprime a su manera las diferencias de nacimiento, de estamento, de cultura, de profesión, declarando 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»³, de lo que se desprende que esa declaración de igualdad disfraza las desigualdades existentes entre los individuos y encubre que las relaciones políticas están determinadas por la estructura social.

En definitiva, el acceso o no a unas condiciones materiales de vida determina la exclusión real de los derechos, en clara alusión a una manifiesta relación entre la economía y la política.

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

En el repertorio de los derechos humanos se suele hacer una distinción entre los derechos humanos de primer y de segundo orden. Los denominados como los de primer orden son los civiles y políticos, y su propósito es proteger las libertades individuales. Con todo, la dignidad humana no se obtiene solamente con el ejercicio de estos derechos, y el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, no puede desarrollarse a menos que se creen condiciones que posibiliten a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, conocidos éstos como derechos de segundo orden. Por tanto, todos los derechos forman las patas de una misma mesa, y no se pueden sostener unos derechos sin el soporte de los otros.

La práctica de la ciudadanía tiene diferentes ámbitos que deben ser garantizados. Es cierto que el derecho a la participación política efectiva depende de la existencia de unos medios de comunicación libres, pero también requiere de una población concienciada e instruida. Igualmente, el derecho al acceso a la asistencia sanitaria, a la seguridad social o a un nivel de vida adecuado será más fácil si existe un sistema de administración de justicia recto y eficaz. En consecuencia, los derechos económicos, sociales y culturales obligan al Estado a tomar medidas e invertir en su consecución.

En este contexto, el «Estado del Bienestar» responde a la idea de que para la equiparación jurídica de los ciudadanos, al objeto de favorecer su plena autonomía, 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. 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 considerarse igual»⁴. Los derechos sociales, por tanto, deben ser reconocidos como derechos esenciales, porque aseguran los requisitos mínimos de una vida digna y son presupuesto del ejercicio de los derechos fundamentales civiles y políticos.

Por su parte, los neoconservadores y neoliberales alertan sobre las consecuencias negativas que las políticas del Estado del Bienestar acarrearán para el ejercicio de la ciudadanía.

3 K. Marx, 1997, p. 24.

4 J. Habermas, 1998, p. 499.

Según esta corriente de opinión, los «derechos sociales» dificultan 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 habría tomado para sí el sobrecargado Estado del Bienestar (incluidas sanidad, educación, etc.). Para esta posición, el ciudadano responsable actúa en y desde la sociedad civil; no es alguien pasivo que depende del subsidio estatal.

Asimismo, desde propuestas políticas más cercanas a la socialdemocracia («Tercera Vía», «Nuevo Centro») se han señalado las consecuencias negativas que las prácticas del Estado del Bienestar acarrearán para la ciudadanía. Así, se advierte de que las prestaciones sociales del Estado del Bienestar son peligrosamente 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). En esta dirección, Habermas ha advertido sobre los peligros de asumir irreflexivamente que la mera inclusividad de los derechos sociales conlleve *per se* un incremento de la autonomía efectiva en los ciudadanos, ya que tales derechos pueden también ser otorgados de modo paternalista: «Ciertamente, tanto las libertades subjetivas como tales [*sic*] derechos sociales pueden considerarse como base jurídica de esa autonomía social que es la que empieza haciendo efectiva la realización de los derechos políticos. Pero éstas son relaciones empíricas, no relaciones conceptualmente necesarias. Pues los derechos de libertad y los derechos sociales pueden asimismo 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»⁵. Desde esta perspectiva, el Estado del Bienestar habría favorecido más bien la heteronomía y la pasividad de los ciudadanos, e incluso puede afectar a la autonomía privada de éstos, en cuanto impone una «normalización» y un control tutelar preocupantes.

Para concluir este apartado voy a referirme al ensayo de Barbalet *Citizenship: Rights, Struggle and Class Inequality* (1988)⁶ y al que considero uno de los estudios críticos más sugerentes y destacados sobre la perspectiva marshalliana de los derechos sociales. En primer lugar, Barbalet advierte que los derechos de ciudadanía no son en sí mismos homogéneos, sino que, al contrario, tanto en su origen como a través de su desarrollo, se hallan en permanente tensión. Y esta mutua rivalidad es aún más ostensible entre los derechos civiles, cuyo ejercicio acentúa el poder político y económico de quien los disfruta, y los derechos sociales, simples derechos de consumo que no otorgan ningún tipo de poder a sus titulares. Por tanto, los denominados «derechos sociales», que son inherentes al «Estado del Bienestar», no tienen capacidad alguna de alterar las relaciones de poder en la esfera productiva, ya que sólo afectan a los mecanismos de la distribución de recursos, pero no tienen ninguna influencia sobre los aparatos de producción. Más aún, los derechos sociales sólo son beneficios proporcionados por el Estado, mientras que los derechos civiles y políticos, a diferencia de los anteriores, se sostienen y ejercen contra el Estado. Por tanto, desde este punto de vista, sería absolutamente razonable cuestionar la propuesta que incluye a los derechos sociales entre los derechos de ciudadanía. De hecho, la tesis de Barbalet lleva a

5 J. Habermas, *opus cit.*, p. 142-143.

6 Las referencias a este ensayo están tomadas de D. Zolo, 1994.

considerarlos como *conditional opportunities*, esto es, meros instrumentos para el ejercicio efectivo de los derechos civiles y políticos.

Resumiendo, los argumentos que Barbalet esgrime para excluir a los derechos sociales de la categoría de los derechos de ciudadanía serían que:

- 1) los derechos sociales son prestaciones específicas y determinadas (por lo que son singulares y selectivas), al contrario que los derechos civiles y políticos, que (al ser universales y formales) deben ser iguales para todos los ciudadanos.
- 2) los derechos sociales, más que derechos de participación en la sociedad política, asegurarían las condiciones que propician esa participación.
- 3) los derechos sociales están condicionados por la situación económica, por la existencia de una administración y unas infraestructuras sólidas, así como por la implementación de un aparato fiscal eficiente. En este sentido, el carácter de los derechos sociales es aleatorio, por lo que su contenido y extensión depende de la disponibilidad de los recursos económicos y financieros de un país, así como de las disposiciones administrativas que se producen como fruto de los equilibrios y reivindicaciones políticas.

A modo de recapitulación en este apartado, se puede decir que, sean los derechos civiles derechos o sean condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos civiles y políticos, parece evidente que para ser miembro pleno de una comunidad política al estatus formal del ciudadano han de unirse condiciones materiales que posibilitan el ejercicio efectivo de dicha condición, o, formulado de otro modo, que «la libertad *jurídica* para hacer u omitir algo sin la libertad *fáctica* carece de todo valor»⁷. Pero aceptar esto lleva a hacernos la siguiente pregunta: ¿qué recursos hay que poner a disposición de cada persona para que pueda asumir plenamente la condición de ciudadano?

¿Se puede ejercer la ciudadanía sin dignidad?

Para entender el concepto de dignidad considero fundamental acercarse al legado kantiano. El discurso de Kant objeta las dos tendencias inherentes a la sociedad moderna. Por una parte, la progresiva mercantilización del mundo, incluida la de la propia vida humana, aspecto éste que trataré en la parte final del artículo. En este sentido, ya nada queda a resguardo del alcance del dinero, todo es susceptible al cálculo pecuniario. Y por otro lado, la querencia de los seres humanos a persistir en la minoría de edad, tutorizados por diversos poderes, dispuestos a tolerar el sometimiento, la esclavitud, el envilecimiento, en definitiva, habilitados para practicar lo que Kant llama el «ánimo servil».

Frente a esas inclinaciones de la modernidad, Kant sostiene que, más allá del reino de «las cosas que tienen precio», debemos de pensar el de las que «poseen una dignidad». Dignidad, por tanto, sería lo que caracteriza a aquello que se eleva por encima de todo precio, cuyo valor no es relativo, sino absoluto; lo que no puede servir de medio para ningún fin externo a sí mismo. Según Kant, sólo los hombres, y sólo precisamente en la medida de que son sujetos racionales libres, poseen dignidad.

7 R. Alexy, 1997, p. 486.

Un aspecto central de la propuesta kantiana es que concibe la dignidad, no como un estado, sino como una posición, y, en ese sentido, la dignidad se revela como un cometido, a modo de reto, como una conquista siempre amenazada. El hecho de formar parte de la especie humana no nos acredita para alcanzar la dignidad, ya que sólo la libertad dignifica, y solamente desde la absoluta independencia a cualquier tipo de intimidación forzada —en la acepción radical de la autodeterminación— nos hacemos merecedores de la dignidad.

Además, si la autoconservación de la especie y la vida en común obligan a los individuos a una serie de deberes hacia los otros, la dignidad debemos pensarla como un deber hacia nosotros mismos. El valorarse a sí mismo como seres libres sería «el deber del hombre respecto a sí mismo», y, en este sentido, nos debemos a nosotros mismos la dignidad. La dignidad nunca es un regalo, es una tarea y un deber. Por ello, sabiendo que emanciparse es un cometido costoso y que la sujeción a poderes ajenos puede llegar a resultar incluso confortable, el continuar sujetos a un estado de ignominia no sólo es un atentado contra nuestra libertad ejercido desde fuera, sino que, además, es una transgresión autoculpable del deber de autodeterminarnos.

Este deber de autodeterminarnos, de ser autónomos y dejar de estar sometidos a un estado de servidumbre está directamente relacionado con la dimensión social de la dignidad. En este sentido, si el avance de los derechos de ciudadanía está asociado al nacimiento y desarrollo del capitalismo, que es un sistema de desigualdad, la ciudadanía social respondería a la idea de que la equiparación jurídica de los ciudadanos (ser igualmente autónomos) necesitaría una equiparación fáctica, por lo que, en la búsqueda de una vida civilizada, se requeriría una equiparación respecto a las condiciones que garantizan, por ejemplo, la salud o la educación.

En esta línea, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, en su segundo grupo de artículos (22 a 27), establece el catálogo de los derechos económicos, sociales y culturales a los que tienen derecho todos los seres humanos. La piedra angular de esos derechos es el artículo 22, donde se reconoce que toda persona tiene derecho a la seguridad social y a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales «indispensables» a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Con todo, independientemente del reconocimiento formal, la cuestión estriba en si estos derechos económicos, sociales y culturales deben ser garantizados por los Estados o son meras aspiraciones o metas que hayan de lograrse progresivamente en el tiempo. Y de conformidad con el derecho internacional, los Estados tienen obligaciones de carácter inmediato, así como deberes a más largo plazo. Por tanto, independientemente de su grado de desarrollo, los Estados deberán tomar medidas para hacer realidad los derechos económicos, sociales y culturales (incluida la revisión de sus leyes) y abstenerse de violar estos derechos. De igual modo, los Estados han de garantizar que no haya discriminación, ya sea directa o indirecta, en el ejercicio de estos derechos. Igualmente, los gobiernos deberán regular el comportamiento de particulares, empresas y otros agentes no estatales para asegurar que todos respetan los derechos humanos.

Dentro de los derechos sociales, además, se considera que el derecho a la salud es el derecho al «más alto nivel posible de salud física y mental» teniendo en cuenta la configuración genética del individuo y la elección de estilo de vida, así como el grado de conocimiento científico y el máximo de recursos de que dispone el Estado. Este principio fundamental, asimismo, abarca libertades o derechos negativos (como el derecho de toda persona a con-

trolar su salud y su cuerpo) y derechos positivos o de acceso (por ejemplo, a la igualdad de acceso a la atención médica), y consta de dos componentes básicos: condiciones de vida saludables y atención médica⁸.

En esta misma tendencia de garantizar este derecho social, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la ONU (Observación general, n° 14, «El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud», doc. ONU: E/C.12/2000/4) presentó los siguientes elementos sobre la interpretación de las obligaciones en virtud del derecho a la salud:

- Han de estar disponibles centros de atención a la salud, profesionales capacitados y medicamentos esenciales.
- Los establecimientos, bienes y servicios de salud y la información sobre la salud deben ser accesibles a todos, tanto física como económicamente, sin discriminación alguna.
- Los establecimientos, bienes y servicios de salud, así como la información sobre la salud, deberán ser respetuosos con las éticas médicas, y culturalmente apropiadas y sensibles a los requisitos del género y al ciclo de vida para ser aceptables.

Se podría continuar enumerando preceptos que se refieren a la protección del resto de los derechos sociales recogidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, mas la idea, creo, está clara, y las manifestaciones más que evidentes. Empero, el problema no está en las declaraciones universales, sino en las normas y prestaciones que establecen los Estados particulares para garantizar la protección de esos derechos, cuestión que trataré más adelante. Con todo, en tanto que instrumentos para la dignidad humana, sería deseable el reconocimiento y el establecimiento de derechos fundamentales de tipo social, que éstos estuvieran garantizados por el Estado, y que las compensaciones y prestaciones del «Estado social» establecieran la igualdad de oportunidades para hacer uso de las facultades de acción jurídicamente garantizadas que puedan considerarse iguales. En definitiva, que los derechos sociales deberían ser reconocidos y garantizados como derechos fundamentales porque serían los requisitos mínimos de una vida digna, y presupuesto, asimismo, del ejercicio de los derechos fundamentales civiles y políticos.

Esta apelación a la dignidad está recogida, por tanto, en todo el desarrollo de la ciudadanía social, en tanto conlleva la decisión de una sociedad de «vivir entre iguales», lo que no implica homogeneidad en las formas de vivir y pensar. Así, para Bobbio, «la razón de ser de los derechos sociales como el de la educación, el derecho al trabajo, el derecho a la salud, es una razón igualitaria» puesto que «tienden a hacer menos grande la desigualdad entre quienes tienen y quienes no tienen, o a poner un número de individuos siempre mayor en condiciones de ser menos desiguales respecto a individuos más afortunados por nacimiento o condición social»⁹, todo lo cual implicaría una institucionalidad incluyente que asegura a

8 El derecho a la salud: art. 12 del *Pacto internacional de Derechos económicos, Sociales y Culturales*; art. 5.e.IV de la *Convención Internacional sobre la eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*; art. 11.1.f de la *Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*; art. 24 de la *Convención sobre los Derechos del Niño*; art. 11 de la *Carta Social Europea Revisada*; art. 16 de la *Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos*; art. 14 de la *Carta Africana sobre los Derechos y Bienestar del Niño*; art. 10 del *Protocolo de San Salvador*, entre otros.

9 N. Bobbio, 1995, p. 151.

todos la oportunidad de participar en los beneficios de la vida colectiva y en las decisiones que se toman respecto de cómo orientarla.

También Rawls, por su parte, sostiene que la eficacia económica debe subordinarse a la justicia política de iguales libertades y de igualdad de oportunidades¹⁰. Por último, la titularidad de derechos sociales, entendida como el acceso universal a un umbral de prestaciones e ingresos que aseguran la satisfacción de necesidades básicas, indispensables para vivir con dignidad, constituye la definición misma de ciudadanía social, tal como fue planteada originalmente por T.H. Marshall (1950). Para Marshall, la ciudadanía social «abarca tanto el derecho a un *modicum* de bienestar económico y seguridad, como a tomar parte en el conjunto de la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado, de acuerdo con los estándares prevalecientes en la sociedad»¹¹.

Las políticas de protección social. La universalidad de los derechos de ciudadanía frente a la particularidad de los derechos sociales

Cualquier debate sobre los derechos sociales siempre está vinculado a los recursos que hay que destinar para mantener su cobertura, por lo que el pacto por la protección social debe formular, como tarea de Estado y con el compromiso de todos los actores, un proyecto compartido de sociedad al que se aspira. Este requerimiento para realizar un esfuerzo común está motivado al menos por dos circunstancias. Primera, por la envergadura de la tarea, dado que requiere de grandes consensos nacionales para llevar adelante reformas sociales, todo lo cual exige innovaciones institucionales, volumen y disponibilidad de recursos, asignación de capital y gestión del gasto, así como una regulación efectiva de los mecanismos de distribución de la solidaridad. Segunda, por el acuerdo institucional y el compromiso político futuro que comporta, en tanto precisa de la existencia de políticas e instituciones estables y compartidas en el tiempo, más allá de la acotada temporalidad de los gobiernos.

A la hora de plantearse y llevar a la práctica un pacto social de esta envergadura, es fundamental distinguir aspectos sustantivos de los procedimentales. Los primeros se refieren a los contenidos esenciales, es decir, a las formas concretas de solidaridad y financiación, a la progresividad en la cobertura y calidad de las prestaciones, así como a la extensión a su acceso. En suma, lo que debe sostener un pacto social por la protección son principios de universalidad, solidaridad y eficiencia. Esto no significa que todo beneficio sea universalizable, sino que la sociedad fija, a través del diálogo entre actores, los estándares en calidad y cobertura que deben garantizarse a todos los miembros de dicha comunidad. Por otra parte, los aspectos procedimentales del pacto deben explicitar las reglas claras y duraderas por las que se van a ejecutar las prestaciones, así como el modelo de gestión. En este sentido, a los criterios de estabilidad macroeconómica habrá que añadir pautas de socialización en los beneficios y sacrificios.

Por otro lado, la naturaleza de los derechos sociales es una cuestión altamente controvertida, y el dilema se plantea entre quienes los consideran derechos de igualdad y entre los que sostienen que estaríamos ante unos derechos de libertad con componente igualitario. La

10 Cfr. J. Rawls, 1971.

11 S. Gordon, 2003, p. 9.

tesis de que estamos ante unos derechos de igualdad tendría su fundamento en que a través de los derechos sociales «pretenden garantizarse ciertas condiciones mínimas a la población mediante el cumplimiento del ordenamiento»¹². Para los defensores de la segunda opción, al contrario, todos los derechos son derechos de libertad, sean derechos que tengan un componente igualitario, sean económicos, sociales o culturales: el elemento inherente a todos los derechos es potenciar y reforzar la libertad para todos¹³. En opinión de Peces-Barba, los derechos se fundan en la libertad, por lo que «derechos fundamentales de cualquier tipo y realización integral de la libertad como autonomía, como superación de los obstáculos que hacen posible el desarrollo en todas las facetas de la condición humana son lo mismo, en su horizonte todavía en parte utópico, pero no imposible en el desenvolvimiento histórico de la sociedad democrática»¹⁴.

Con todo, este último posicionamiento tiene su contestación en que la actitud radical por la libertad sin su práctica moral puede provocar graves fracturas y desigualdades en la comunidad. Como afirma R. Alexy, «el conjunto de leyes de una sociedad, positivamente formuladas, no es todo el derecho de las personas, sino la concreción de la limitación de algunos derechos que los socios ponen en común; limitación que mutuamente respetarán para un mejor ejercicio de los propios derechos, en particular del uso moral de la libertad, la cual es el origen de todos los derechos de las personas»¹⁵. Y añade Lévy-Bruhl: «mientras el derecho subjetivo es una facultad, una libertad, el derecho objetivo es esencialmente una obligación. ¿Cómo una misma palabra puede connotar dos conceptos tan diferentes, podríamos decir hasta contradictorios? ...Es que el derecho subjetivo aun cuando se presenta como una conquista del individuo (y, como tal, aparentemente alejado de la idea de obligación), no deja de ser un conjunto de normas dotadas de sanciones cuyo objeto es asegurar el funcionamiento de las libertades que establecen»¹⁶. Es por ello que la organización del ejercicio de la justicia requirió la organización de personas e instituciones que dieron origen al ejercicio del gobierno (legislativo, judicial, ejecutivo) y de la convivencia social.

Con todo, a pesar de la existencia de un entramado institucional, con harta frecuencia se advierte que el ejercicio de los derechos —en tanto individuo y en tanto socio— está regido por la fuerza y parecen no someterse a límite moral alguno. En consecuencia, el respeto por el otro y sus derechos, por la diversidad o por el débil brilla por su ausencia, a la vez que las relaciones sociales parecen pertenecer al reino del despotismo, y supeditadas al individualismo, al egoísmo o al darwinismo social.

Precisamente para evitar ese estado, tomando el símil hobbesiano, de «guerra de todos contra todos» anterior a la organización social, Contreras sostiene que «allí donde no hay una intervención correctora de los poderes públicos, la libertad se convierte en coartada para la explotación de los débiles y la igualdad formal deviene cobertura ideológica de la desigualdad material. Los derechos sociales han sido introducidos precisamente para enmendar este despropósito; la política social del Estado debe ser, por tanto, un agente compensador-nivelador que contrarreste (en parte) la dinámica de desigualdad generada por la economía

12 J. R. Cossío Díaz, 1989, p. 46.

13 Cfr. G. Peces-Barba, 1988, p. 213.

14 G. Peces-Barba, *opus cit.*, p. 213.

15 R. Alexy, 2004, p. 21.

16 H. Lévy-Bruhl, 1976, p. 5.

de mercado»¹⁷. Se aboga, por tanto, por realizar un esfuerzo para que todos los miembros de la sociedad cuenten con una situación material que les permita gozar y ejercitar su igualdad jurídica; y corresponde al Estado cumplir ese objetivo social.

Es cierto que los titulares de los derechos humanos son todos los seres humanos. Son derechos universales, y, por tanto, no puede restringirse la titularidad de los derechos humanos a un grupo específico. Pero si en los derechos civiles no existe ningún tipo de restricción en su titularidad, en el caso de los derechos sociales, en cambio, su titularidad se encuentra condicionada a la pertenencia a una categoría específica para gozarla. El mejor ejemplo serían los derechos laborales que exigen para su goce pertenecer a la categoría «trabajador». Es por ello que los derechos sociales no son universales, por lo que, según algunos autores, tampoco pueden ser universalizables, ya que, según su sentido originario y propio, tales derechos son por sí mismos incompatibles con cualquier tipo de disfrute universal.

De la misma manera, los derechos sociales, a diferencia de los derechos civiles, tampoco pueden ser justiciables. Al postularse que los derechos sociales son programáticos resulta difícil que puedan ser exigidos ante los órganos de control en caso de violación, ya que el cumplimiento de los derechos sociales requiere que el Estado cuente con los recursos económicos necesarios para poder implementar los medios o los servicios públicos que garanticen su ejercicio. En este sentido, la no ejecución de los derechos sociales motivada por la falta de recursos no se puede plantear como violación de esos derechos.

Y en este aspecto nos encontramos con uno de los temas más controvertidos en relación con los derechos sociales, esto es, si gozan de tutela judicial. Y cualquier postura a este respecto es demasiado tajante, ya que cuando se contrastan derechos clásicos, como el derecho al voto o la libertad de expresión, con derechos sociales como el derecho a la vivienda o el derecho al trabajo su nivel de tutela no puede ser equiparado. En otras palabras, se trataría de reconocer que los derechos sociales gozan de tutela, pero no a la manera de los derechos civiles.

Porque el aspecto fundamental para la garantía de los derechos sociales es que su implementación está condicionada a los recursos con que cuentan los Estados, mientras que los derechos civiles no se enfrentan a esta dificultad. Cuando los recursos abundan no hay riesgo para su cumplimiento; en cambio, la escasez de recursos imposibilita materialmente el goce de los derechos sociales. La crítica a los derechos sociales se basa precisamente en estos dos aspectos relevantes: por un lado, resalta la estrecha relación entre recursos económicos del Estado y goce de los derechos sociales; y, por otro lado, los costos que suponen la puesta en marcha y mantenimiento de los derechos sociales. Además, se postula que los derechos civiles no se encuentran condicionados a los recursos económicos del Estado para su goce y que la garantía de estos derechos no representa grandes costos.

En este contexto, desde mediados de los setenta, se produce la crisis del Estado social, cuestionamiento que se acentuó en los ochenta, divulgándose duras objeciones a la viabilidad de los derechos sociales. Pero si resulta innegable la dependencia de los derechos sociales en los recursos económicos que cuente el Estado para su implementación, sin embargo, es apresurado establecer como argumento para el incumplimiento de los derechos sociales la ausencia de recursos económicos. Incluso el mismo Comité de Derechos Económicos,

17 F. J. Contreras Peláez, 1994, p. 26.

Sociales y Culturales de la ONU¹⁸, ha sostenido que «para que cada Estado Parte pueda atribuir su falta de cumplimiento de las obligaciones mínimas por falta de recursos disponibles, debe demostrar que ha realizado todo esfuerzo para satisfacer, con carácter prioritario, estas obligaciones mínimas». No basta con que los Estados demuestren la existencia de recursos limitados; tienen que evidenciar un uso eficaz, equitativo y oportuno de esos recursos. Por otra parte, aún en aquellos casos en los que el Estado evidencia una inequívoca limitación de recursos, ello no agota las posibilidades de satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, ya que éstos pueden ser cubiertos mediante programas desarrollados a través de la cooperación y la asistencia internacional. Así, las obligaciones de satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales corresponden, tanto a los Estados, considerados éstos individualmente, como al conjunto integrado por la comunidad de las naciones, y en este segundo grupo deben incluirse los organismos multilaterales de los sistemas internacional y regional.

Este artículo partía de la premisa de que el valor moral de un ser racional no depende de la posesión de una buena voluntad, sino de aquello que hace posible a un hombre el ser moral: su libertad y el valor que surge de ella, la dignidad. Así, cuando Kant se refiere al origen de la dignidad, afirma que es el resultado de la capacidad del hombre de ser moral, esto es, que el ser humano es digno porque tiene la capacidad de ser moral, y es capaz de ser moral por su libertad, lo cual se expresa en el valor dignidad¹⁹. Por tanto, si la persona humana no tiene precio, sino dignidad, esto último es lo que constituye la condición para que el ser humano sea un *fin en sí mismo* y, por tanto, no tenga un valor relativo, sino intrínseco, y no sujeto a un precio; algo definitivamente olvidado entre los «valores» que han reproducido la globalización económica neoliberal.

Globalización y neoliberalismo

La globalización es un concepto que hace referencia al proceso económico social, político y cultural que define las grandes transformaciones ocurridas en todo el planeta a partir del éxito de la desregulación que se produjo a partir de la mitad de los años setenta. Los factores que caracterizan este fenómeno son: la expansión del sistema económico capitalista; la nueva forma de organización territorial y política del sistema mundial, donde el Estado ha sido desplazado y ha perdido su función reguladora; el proceso de expansión de las empresas multinacionales y el aumento de su peso específico en la producción mundial; el desarrollo de las comunicaciones; la intensificación, preeminencia y supeditación a la innovación tecnológica y a su discurso hegemónico; así como la implantación social de los valores del individualismo.

Por otro lado, frente a la apologética que insiste en que la globalización traerá consigo un incremento de las oportunidades de bienestar, los hechos indican todo lo contrario. Así,

18 El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por sus Estados Partes. El Comité se estableció en virtud de la resolución 1985/17 de 28 de mayo de 1985, del Consejo Económico y Social de la Naciones Unidas (ECOSOC) para desempeñar las funciones de supervisión asignadas a este Consejo en la parte IV del Pacto.

19 Cfr. I. Kant, *opus cit.*, 2ª parte.

citando a S. Amin, «la expansión capitalista no implica ningún resultado que pueda identificarse en términos de desarrollo, (...) en modo alguno implica pleno empleo o un grado predeterminado de igualdad en la distribución de la renta»²⁰. Este economista considera que la razón de la desigualdad producida por el proceso globalizador neoliberal radica en el hecho de que la expansión del capitalismo se guía por la búsqueda de la máxima ganancia para las empresas, desatendiendo las cuestiones relacionadas con la distribución de la riqueza, o la de ofrecer empleo en mayor cantidad o calidad.

A medida que el Estado ha ido relegando y delegando sus responsabilidades como garante del interés colectivo, fruto del discurso de neoconservadores y neoliberales —con la aquiescencia de posiciones cercanas a la socialdemocracia como la «Tercera Vía» o el «Nuevo Centro» ya mencionadas— con el reclamo de promover la responsabilidad y la competitividad de los individuos y la iniciativa espontánea de la «sociedad civil», el libre mercado se convirtió en la propuesta política del capital financiero transnacional con miras a sostener y, sobre todo, a apresurar el proceso de globalización y mejorar las condiciones de la reproducción del capital.

El desplazamiento del Estado y la absoluta imposición del mercado en la actividad económica han traído consigo formas crecientes de exclusión social, ha elevado los niveles de desempleo y pobreza, además de agudizar el desequilibrio y la polarización entre los sectores más beneficiados y perjudicados en las distintas comunidades.

Paralelamente, a medida que los servicios públicos como la salud, la educación, la vivienda, la energía eléctrica o el agua potable (referidos todos ellos a la categoría de bienes y prestaciones proporcionados por el Estado, a modo de derechos sociales que garanticen los requisitos mínimos de una vida digna y aseguren la satisfacción de las necesidades básicas) se han ido privatizando y entrando en la lógica del mercado, han perdido su función originaria como componentes inalienables de los derechos ciudadanos, y se han convertido en meras mercancías de cambio entre proveedores privados y clientes que actúan en el mercado al margen de cualquier consideración social, y, además, al margen de cualquier responsabilidad gubernamental de atender las necesidades primordiales de la población.

Pero esta nueva orientación tiene sus antecedentes y sus responsables, y fueron los discursos señalados anteriormente los instigadores del ataque sufrido por el Estado del Bienestar, consecuencia de lo cual los derechos sociales se convirtieron en «derechos mercantiles» que sólo pueden ser adquiridos en el mercado a los precios fijados por la oferta y la demanda. Con tal propósito se divulgó la idea de que el Estado resulta ineficiente para producir bienes y servicios, propagándose la convicción de que únicamente los dueños del capital son capaces de reconocer las señales que envía el mercado, todo lo cual garantizaría no solamente el uso más rentable de los factores de la producción, sino también la más adecuada producción de los bienes y servicios socialmente necesarios, tanto en la cantidad como en la calidad demandada por los consumidores.

Como consecuencia de todo ello se ha conseguido instaurar un «sentido común neoliberal», que, instaurado en el poder, defiende este proyecto como algo inevitable a la vez que obstaculiza toda controversia sobre los principios que sustentan esta opción. Además, con notable eficacia, ha instaurado prejuicios y argumentos culturales y políticos que han arrai-

20 S. Amin, 1999, p. 30.

gado fuertemente en los sectores hegemónicos de la sociedad, los cuales, una vez adquirida la convicción de que su propuesta era la única posible y viable, han difundido machaconamente esta certidumbre entre el resto de la sociedad mediante la siguiente máxima inapelable: todo lo relacionado con lo estatal es «malo e ineficiente», mientras que lo vinculado con el mercado es «bueno y eficiente».

Aunque éste no es el lugar donde describir la retórica de la globalización neoliberal, no puedo obviar comentar un axioma muy empleado en su oratoria, que, a modo de la máxima expresión del sentido común y en cuanto afirmación de «la sensatez socialmente aceptada», proclama «que lo que es bueno para mí es bueno para los demás», por lo que sus juicios finales siempre son «acertados y sensatos», pues derivan de categorías y valores «universales y eternos».

Y con estas «evidencias» ya queda poca distancia para considerar que el modelo neoliberal es el único racional, instaurando a renglón seguido una ética que sentencia que las acciones humanas pueden y deben ser racionales en su principio, en su conducta y en su finalidad²¹. Así, todo aquello que se opone a esta modalidad de capitalismo se presenta como irracional, como, por ejemplo, una acción humana que no tenga como fin obtener el máximo beneficio.

Estas «verdades absolutas racionales» conducen al «pensamiento único», fundamentos todos ellos del sustento ideológico liberal que dispone de un amplio catálogo de certezas a partir de un principio esencial, incuestionable, y que el sentido común reconoce en nombre del realismo y del pragmatismo: que lo económico debe prevalecer sobre lo político, pues lo determina y dirige. En definitiva, la razón económica acaba reemplazando a la razón social, y el beneficio se convierte en el símbolo social por excelencia, y todo lo que se oponga a esta verdad suprema debe ser rechazado.

Conclusiones

El neoliberalismo cosechó una importante victoria en el terreno de la cultura y la ideología cuando sus teóricos fueron capaces de penetrar en los organismos internacionales y convencer, inicialmente a la casi totalidad de las élites políticas e intelectuales de los países capitalistas, e incluso a los del socialismo real, y, más tarde, a muy amplios sectores de la sociedad respecto a la bondad de su propuesta y de la inexistencia de alternativas políticas, económicas y culturales a este modelo neoliberal.

Por ello, como recambio a esta propuesta neoliberal totalitaria, es por lo que hoy resulta absolutamente necesario insistir que la ciudadanía plena sólo es posible si está asociada a ciertos requisitos en la forma de «derechos sociales», preceptos que no tienen por qué entenderse sólo a partir de un cálculo de utilidad; sino que se encuentran implícitos 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, no se puede considerar a los individuos en abstracto sino que hay que reconocerlos con diferencias sociales, por lo que las garantías sociales son imprescindibles para la realización de los valores de la ciudadanía.

21 Cfr. E. Morín, 1984, p. 293.

Para los dueños del capital y los valedores del neoliberalismo los países y los Estados son simplemente mercados, los ciudadanos consumidores y la globalización neoliberal la única vía posible de civilización, por lo que es coherente volcarse en la eliminación de las barreras estatales y nacionales que impiden el libre flujo de las mercancías y capitales. Por ello, actitudes como la reducción de la pobreza y la superación de la marginación, la protección de las personas frente a las incertidumbres económico-sociales y la garantía de los derechos básicos de los ciudadanos (que en algún momento fueron los pilares del Estado del Bienestar) han sido desplazados por un Estado mínimo, un «paraíso de las oportunidades individuales», donde los servicios públicos son vendidos como mercancías, es decir, que solo están al alcance de quienes tienen la capacidad para adquirirlos en el mercado, lo que necesariamente produce un fuerte incremento de las desigualdades en las sociedades.

Precisamente porque la ciudadanía no se puede ejercer sin dignidad, es por lo que la salvaguarda de este merecimiento está condicionada a unas condiciones mínimas, ya que el mero reconocimiento formal de la igualdad jurídica resulta a todas luces insuficiente para que todos los seres humanos puedan gozar y ejercitar los derechos civiles y políticos en plenitud. Por ello, con el propósito de diseñar y poner en marcha políticas de distribución del ingreso, y con la finalidad de construir un sistema económico democrático que evite la dictadura del mercado y fortalezca la actividad pública de producción y distribución de bienes y servicios públicos, hoy más que nunca es prioritaria la lucha por la consecución de los derechos sociales y su mantenimiento frente a los cantos de sirena neoliberales.

Bibliografía

- ALEXY, R.: *Teoría de los derechos fundamentales*, traducción de E. Garzón Valdés, Madrid, C.E.C, 1997.
- ALEXY, R.: *El concepto y la validez del derecho*, traducción de J. M. Seña, Barcelona, Gedisa, 2004.
- AMIN, S.: *El capitalismo en la era de la globalización*, traducción de R. Grasa, Barcelona, Paidós, 1999.
- ARISTÓTELES: *La Política*, versión de P. Azcárate Corral, Buenos Aires, Espasa-Calpe, Colección Austral, 1941.
- BARBALET, J.: *Citizenship: Rights, Struggle and Class Inequality*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1988.
- BOBBIO, N.: *Derecha e izquierda*, traducción de A. Picone, Madrid, Santillana-Taurus, 1995.
- CONTRERAS PELÁEZ, F. J.: *Derechos Sociales: Teoría e Ideología*, Madrid, Editorial Tecnos, 1994.
- COSSÍO DIAZ, J. R.: *Estado social y derechos de prestación*, Madrid, C.E.C, 1989.
- GORDON, S.: «Ciudadanía y derechos ¿criterios redistributivos?», *CEPAL-Serie Políticas Sociales*, Santiago de Chile, n° 70, 2003.
- HABERMAS, J.: *Facticidad y validez*, traducción de M. Jiménez Redondo, Madrid, Trotta, 1998.
- KANT, I.: *La metafísica de las costumbres*, traducción de A. Cortina y J. Conill, Madrid, Tecnos, 1989.

- LÉVY-BRUHL, H.: *Sociología del derecho*, traducción de M. Winizky y A. Ves Losada, Buenos Aires, Eudeba, 1976.
- MARSHALL, T.H.: *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge, Cambridge University Press, 1950. En español MARSHALL, T. H. / BOTTOMORE, T. (1998): *Ciudadanía y clase social*, traducción de P. Linares, Madrid, Alianza, 1998.
- MARX, K.: *La cuestión judía*, traducción de A. Hermosa, Madrid, Santillana, 1997.
- MORÍN, E.: *Ciencia con Consciencia*, traducción de Ana Sánchez, Barcelona, Antrophos, 1984.
- PECES-BARBA. G.: *Escritos sobre Derechos Fundamentales*, Madrid, Eudema, 1988.
- RAWLS, J.: *A Theory of Justice*, Cambridge-Massachusetts, Harvard University Press, 1971.
- ZOLO, D. (ed.): *La cittadinanza*. Roma, Laterza, 1994.

