

EL CONCEPTO DE CIUDADANÍA SOCIAL Y SU DESENVOLVIMIENTO EN EL MARCO DEL ESTADO DE BIENESTAR



Nicanor Jácome B.

Director de la Escuela de Sociología y CC.PP.
Universidad Central del Ecuador

El presente trabajo tiene como objeto reflexionar sobre el concepto de “ciudadanía social” a fin de entender sus principales contenidos y alcances en el contexto de la teoría de los Derechos Humanos. A partir de este desarrollo conceptual, se ubica a la “ciudadanía social” en la realidad del Estado de bienestar en los países europeos y se compara sus contenidos y aplicaciones con los países latinoamericanos en la época de la vigencia del desarrollismo.

La importancia de este análisis radica en la intención de entender esta categoría de análisis que se desprende o es un complemento del proyecto liberal para extender la democracia a las diferentes instancias de la sociedad y, de esta manera, evitar movimientos sociales que vayan más allá y rompan los marcos conceptuales e instituciones propios del sistema político liberal.

Por otro lado, con la vigencia del sistema democrático, existe una notoria demanda para que ésta sea el medio que permita la extensión y aplicación real de los derechos de los ciudadanos. A la luz de estos criterios, las políticas públicas relacionadas con la realización de los derechos de los ciudadanos deben ser entendidas a la luz de éstos, antes que entenderlos como dádivas del Estado o demandas políticas clientelares frente a los gobiernos de turno.

I. Problema de estudio

El proceso de cambio que experimenta la sociedad contemporánea, como resultado del transcurso de la globalización, genera una serie de realidades contradictorias que ocasionan incertidumbre y tensiones a los hombres y mujeres del mundo. Una de las características de esta realidad es la extensión del sistema político democrático en los países de Occidente, situación que ha generado altos niveles de expectativa por un mayor grado de autonomía y libertad de los individuos, y la demanda legítima por la igualdad de los seres humanos, independientemente de su nacionalidad, género, religión e ideología. Puede señalarse que este tipo de demanda se ha convertido en uno de los signos destacados de los tiempos actuales, esto es, la realización de los derechos humanos en toda su extensión.

De manera contradictoria, en la sociedad contemporánea se evidencian graves afectaciones a los derechos de los individuos, los mismos que se han debilitado frente a la acción del Estado, presionado por responder a las lógicas del mercado, con sensible deterioro, muchas veces, de los derechos de los ciudadanos. Si bien este punto de vista, en general, es válido para todas las sociedades, de manera particular es pertinente para América Latina, donde se constata la existencia de enormes deficiencias en el ejercicio de los derechos civiles, políticos y sociales de los ciudadanos.

Frente a esta realidad, cabe preguntarse ¿hasta donde el sistema político democrático garantiza el ejercicio de los derechos a los ciudadanos, principalmente los derechos sociales?. ¿La vigencia de la democracia en América Latina impulsó el fortalecimiento de la ciudadanía en general, y específicamente la ciudadanía social?. ¿El proceso globalizador cómo influencia sobre el goce de los derechos sociales de los ciudadanos?. ¿Qué rol juega el Estado frente a su obligación de respeto, ejecución y fomento de los derechos

ciudadanos, y concretamente, de los derechos sociales, en el contexto de la globalización y de la aplicación de las políticas de ajuste estructural?

El intento de dar respuesta a estas interrogantes nos conduce necesariamente a tratar el tema de la ciudadanía social, su naturaleza, las características más relevantes y su realización, entendiendo esta última en el marco de la acción del Estado.

En los años noventa se constató una revalorización de los estudios políticos sobre la ciudadanía, tanto en el plano filosófico, como en el campo empírico. Al respecto, se plantea que el interés por la problemática de la ciudadanía tiene una doble razón, en el plano teórico, se trata de una evolución natural del discurso político, ya que el concepto de ciudadanía parece integrar las exigencias de justicia y de pertenencia comunitaria, que fueron los conceptos centrales de la filosofía política de los setenta y ochenta (P. Bulcourn).

El concepto de ciudadanía está íntimamente ligado, a la idea de derechos individuales y a la noción de vínculo con una comunidad particular (W. Kymlicka y W. Norman, p. 5). En el plano empírico, para estos autores, el interés por la ciudadanía estaba alimentada por una serie de eventos políticos y tendencias tales como la creciente apatía de los votantes y la crónica dependencia de los programas de bienestar en EE.UU, el resurgimiento de los movimientos nacionalistas en Europa del Este, la tensiones creadas por una población crecientemente multicultural y multirracial en Europa occidental, el desmantelamiento del Estado de bienestar en Inglaterra, el fracaso de las políticas ambientalistas fundadas en la cooperación voluntaria de los ciudadanos, etc. (W. Kymlicka y W. Norman, p. 5-6).

Por otro lado, se ha puesto en boga analizar los derechos desde el ámbito de la ciudadanía, situación que se refleja en las preocupaciones actuales de las ciencias sociales desde finales de los años ochenta. Se constata un proceso de revalorización del concepto de ciudadanía:

este concepto implícito en la mayoría de los estudios teóricos y empíricos desde los años de posguerra, ha empezado a ser objeto directo de revisión. Se replantea formal y sustantivamente la noción de ciudadanía desde una pluralidad de marcos, de enfoques y de perspectivas, que han convertido la ciudadanía en un concepto esencialmente polémico (R. Zapata, p.75).

En nuestro caso, el concepto de ciudadanía tradicionalmente ha sido tomado más o menos en los mismos términos que en Europa, sin mayor revisión crítica de los contenidos y de su pertinencia para nuestro caso, principalmente para referirse a la definición legal de derechos y obligaciones. Sin embargo, las transiciones democráticas experimentadas en América Latina, la aplicación de las políticas de ajuste estructural -PAE- el

crecimiento de la desigualdad social y la falta de equidad en el proceso democrático, así como las limitaciones de las políticas sociales para compensar los efectos diferenciales de los cambios económicos, sugirieron la necesidad de reflexionar sobre los contenidos conceptuales (E. Jelin y E. Hershberg, p. 16) de la categoría de ciudadanía.

En el debate teórico, ideológico y político sobre esta materia existen dos ejes claves: la naturaleza de los “sujetos” y el contenido de los “derechos”. El primero, tiene como referente la visión liberal-individualista, con desarrollos que apuntan a revisar la relación entre el sujeto individual y los derechos colectivos, referidos fundamentalmente a las identidades étnicas; el segundo, se refiere a si existen derechos “universales” y a esclarecer la relación entre derechos humanos, civiles, políticos, económico-sociales y colectivos (E. Jelin, p. 115).

II. El concepto de ciudadanía y de ciudadanía social

Uno de los autores clásicos sobre el tema de la ciudadanía es T.H. Marshall, quien la define como “aquel status que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad. Sus beneficiarios son iguales en cuanto a los derechos y obligaciones que implica” (Marshall y Bottomore, p. 37).

La ciudadanía, a criterio de este autor, se entiende como un estilo de vida que se cultiva dentro de la persona en el proceso de convivencia con los otros; se postula la existencia de una igualdad humana básica asociada al concepto de la pertenencia plena a una comunidad (la ciudadanía) que no entra en contradicción con las desigualdades que distinguen los niveles económicos de la sociedad. O dicho en otros términos, “la desigualdad del sistema de clases sería aceptable siempre que se reconociera la igualdad de ciudadanía” (Marshall y Bottomore, p.p. 20-21).

Estos derechos no son estáticos, sino que han experimentado una evolución, un proceso, en el contexto de la evolución que ha tenido el Estado capitalista. Por esto se afirma que “la igualdad humana básica de pertenencia a una comunidad, se ha enriquecido con nueva sustancia y se ha revestido de un formidable cuerpo de derechos” (Marshall y Bottomore, p.21). El sentido de la igualdad en derechos humanos hay que entender como “aquel derecho genérico, concreción y desarrollo del valor igualdad, que supone no sólo el reconocimiento por parte de las normas jurídicas del principio de no discriminación a la hora de reconocer y garantizar los derechos, sino además, el cumplimiento social efectivo de la misma” (www.iepala.es).

A criterio de Marshall, la evolución de la ciudadanía responde a las condiciones de la evolución del Estado capitalista, al menos en referencia al caso de Gran Bretaña, sobre

cuya realidad social se basa para la realización del estudio comparativo sobre la ciudadanía y la clase social. En un primer momento, frente al poder predominante de la clase feudal se impone la necesidad de que los individuos, como tales, sean libres y autónomos y no súbditos o vasallos. En esta coyuntura cobran fuerza los derechos civiles, los cuales son “funcionalmente compatibles y necesarios para satisfacer los objetivos del *laissez faire* económico” (R. Zapata, p.79). Estos derechos pueden ser considerados como argumento jurídico para legitimar el mercado, o, como lo señala R. Bendix, como “derechos exclusivamente libertarios” (R. Zapata, p.79). Si bien se supone que todos los ciudadanos son iguales ante la ley, con todo, se establece una diferencia en esta pretendida igualdad, por ejemplo, tomando en cuenta de que sostener un litigio legal resulta muy costoso, y esta circunstancia, en la práctica, genera diferencias.

Asentado el Estado capitalista, se requiere que su funcionamiento esté legitimado por los ciudadanos. En este momento, surgen los derechos políticos con pasos vacilantes en 1832. Estos derechos se refieren a los derechos de participación directa o indirecta en el poder político, mediante el ejercicio del sufragio y las cualificaciones para ser miembro del parlamento. El derecho al voto es más fácil de ejercer que en el caso de la igualdad en la tramitación de la justicia en los tribunales. Un factor que limitaba el pleno ejercicio de los derechos políticos, al menos en los momentos iniciales, es el prejuicio de clase expresado a través de la intimidación de las clases bajas por parte de las altas”, y, además, “se tardó algún tiempo en acabar con la idea, predominante en la clase trabajadora y en otras, de que los representantes del pueblo, y más aún los miembros del gobierno, debían proceder de elites nacidas, criadas y educadas para el liderazgo (Marshall y Bottomore, 1998, p.43).

A finales del Siglo XIX e inicios del S.XX, con el desarrollo del capitalismo manufacturero, cobra cuerpo las organizaciones de los trabajadores, quienes demandan del Estado mejores niveles salariales, libertad de organización, determinación de un número de horas de trabajo diarias, el derecho a la huelga. Nos hallamos frente a una coyuntura especial en la que surgen, de manera paulatina, los derechos sociales (derechos de bienestar —educación, salud, salario mínimo y servicios sociales en general ofertados por el denominado Estado de bienestar), fundamentalmente, para atenuar la desigualdad social creada por el mercado. En general, el reconocimiento social de estos derechos asegura un mínimo nivel de vida y de seguridad para reducir los efectos del sistema de mercado que se dirige hacia una dirección opuesta. El propósito global del discurso de Marshall es, pues, justificar que por medio de estos derechos sociales, el conflicto entre el principio de la ciudadanía regulado por la igualdad, y el principio del mercado, regulado por la desigualdad, se atenúa (R. Zapata, p.80).

Para Marshall la protección que posibilita la disminución de la carga excesiva de trabajo y el masivo acceso a la educación y a los derechos de la ciudadanía producirán una cierta dosis de igualdad, que acabará por convertir a todo hombre en un

“caballero” (civilizado) (Marshall y Bottomore, 1998, p.85). Este planteamiento surge de la necesidad de que quienes (trabajadores) se ven disminuidos en la igualdad del ejercicio de sus derechos al bienestar por la determinación de la estructura productiva del capital, compensen esta desigualdad, a fin de que las diferencias sociales no sean tan grandes, aunque hay que reconocer que siempre existirá la diferenciación generada por la ubicación de clase.

Con todo, la apreciación de que los derechos sociales tienen el mismo estatuto y el mismo nivel de obligatoriedad que los derechos civiles y políticos, tal como lo plantea Marshall, no es aceptado por todos los autores. Quienes discrepan con esta posición afirman que los derechos sociales tienen una naturaleza distinta de la de los derechos civiles, “son simplemente no derechos: podrían corresponder a servicios sociales necesarios, pero no pueden transformar en verdaderos derechos ningún tipo de cualificación para recibir esos servicios” (G.Procacci, p. 25). De aquí se desprende que no es justificado hablar de ciudadanía en relación con los derechos sociales, dado que no tienen la misma fuerza normativa que los otros dos tipos de derechos. Se sostiene que “no han alcanzado la condición de derechos universales, a la que remitiría la idea de ciudadanía; por este motivo, la idea misma de ciudadanía social sólo sería desorientadora” (G. Procacci, p. 25), de lo que podría hablarse es de servicios sociales ofertados por el Estado, y cuyo cumplimiento “está muy relacionada con la existencia de una economía de mercado bien desarrollada, una sólida infraestructura administrativa, y un eficiente aparato fiscal” (S. Gordon) .

Una línea interesante en el tratamiento de los derechos sociales y de la ciudadanía social radica en el enfoque sociológico según el cual el vínculo entre los derechos civiles y políticos y los derechos sociales es el “contrato”, en el sentido de que el contrato político se basa en los mismos principios que el contrato civil, es decir, libertad, igualdad y seguridad (G. Procacci, p. 26). Desde este punto de vista, en lugar de afirmar que los derechos sociales no son en realidad derechos, un enfoque estratégico de ellos demuestra haber modificado el alcance de los derechos o haberlo ampliado más allá de los límites de la concepción jurídico liberal. Como bien se sostiene:

Los derechos sociales no son sólo otra categoría de derechos añadida a los civiles y los políticos, sino que introducen una ruptura innovadora en el campo de los derechos. Tienen una función no sólo compensatoria sino también legitimadora, trasladan la exigencia de justicia distributiva del Estado a organismos administrativos (G. Procacci, p. 26).

Este tipo de planteamiento permite avanzar el debate sobre los derechos sociales y la ciudadanía social. En efecto, los derechos sociales aparecen mucho más allá que una solución procedimental de la tensión política entre la autorrealización individual y las condiciones sociales para ella; se sostiene que “han abierto sustantivamente todo un nuevo espacio político, convirtiéndose en base de un proceso continuo de lucha colectiva

“(G. Procacci, p. 26), idea que participa de que el concepto de ciudadanía hace referencia a una práctica conflictiva vinculada al poder, que refleja las luchas acerca de quienes podrán decir qué en el proceso de definir cuáles son los problemas comunes y cómo serán abordados (E. Jelin y E. Hershberg, p. 116) .

Políticamente hablando, existe la posición según la cual la ciudadanía social representa una tercera vía entre la corriente del liberalismo y la realidad del estatismo socialista. Por esto se manifiesta que considerar la ciudadanía sólo como un continuo a partir de sus orígenes contractualistas, como suele hacerse en la actualidad, e ignorar los cambios que se han producido dentro de ella, no es ni más ni menos que un intento de eliminar el reto que constituye la ciudadanía de la construcción política de nuestras sociedades (G. Procacci, p. 27) .

A la luz de estos criterios, analizar la ciudadanía social necesariamente pasa por el tipo de Estado (Estado liberal, Estado de bienestar), y por las políticas que implementa para garantizar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos sociales. Como se anota, en el plano macrosocial, “el proceso de construcción de derechos y responsabilidades tiene como referente al Estado, corporizado en aparatos institucionales tales como el aparato jurídico y las instituciones de bienestar” (E. Jelin y E. Hershberg, p. 125) .

De este modo, la concepción de la ciudadanía va más allá que la estricta acepción jurídica tradicional y se ubica en el contexto de la realidad social y política actual, caracterizada por el apremio de que la democracia sea un sistema político que posibilite y haga posible, en el sentido más amplio del término, el ejercicio de los derechos de los ciudadanos.

Al respecto, es discutible, por ejemplo, la posición minimalista de la democracia que sostiene Adam Przeworski, como una forma de evitar confusiones analíticas y de poder actuar de manera pertinente respecto de los problemas prácticos. (F.W. Reis, p. 131). La vigencia y fortalecimiento de la democracia, en general, apelan al contrario a una concepción maximalista de democracia, como una cuestión necesaria para producir la propia democracia “mínima o liberal” (F.W. Reis, p. 131).

Posiblemente, la utilización del término de “ciudadanía” para comprender y explicar los derechos civiles, políticos y sociales sea reduccionista por el contenido limitado que tradicionalmente se le ha dado al concepto. Por esta razón, es importante el planteamiento realizado por T. Bottomore sobre la necesidad de analizar los derechos civiles, políticos y sociales no tanto en el marco de la ciudadanía como en el de una concepción general de los derechos humanos” (T. Bottomore, p. 136).

Por la mayor potencialidad que reviste para el análisis de la relación entre Estado y derechos sociales, el presente artículo se ubica en esta perspectiva, rescatando la idea de que en la base de la ciudadanía se encuentra el criterio de pertenencia del

individuo a una comunidad, bajo condiciones de libertad, igualdad y seguridad. Respecto de la igualdad se reconoce que si existen grupos sociales desiguales deberán existir políticas adecuadas para superar la desigualdad existente, pues, en estos casos no es posible “tratar igual a los desiguales”, se requiere de políticas que discriminen positivamente. Justamente, el carácter universal de los derechos humanos “no debe conducirnos a negar el tratamiento de derechos específicos o de grupos específicos, como una modalidad de aplicación de estos derechos a casos específicos” (R. Stavenhagen, p. 157)

En cuanto al criterio de seguridad como una de las características de la ciudadanía social, implica también una seguridad económica mínima, idea que siempre ha estado presente, aunque sea de manera implícita, en la concepción de ciudadanía, pues, la pobreza es un obstáculo evidente para la materialización del sujeto libre, autónomo de una sociedad de mercado, y de una sociedad democrática, pues, caso contrario la ciudadanía civil y política sólo podría afrontar el problema negando la ciudadanía a los que no tuviesen una posición socioeconómica independiente, esto es, mediante la exclusión (G. Procacci, p. 29).

III. El Estado y la ciudadanía social en Europa y en América Latina

El respeto, promoción y realización de los derechos sociales tienen como actores fundamentales al Estado y a los ciudadanos, investidos éstos por la atribución de que el Estado se preocupe y cuide por el cumplimiento de éstos. Esta acepción no se reduce a una exclusiva definición y comprensión juricista del tema, tiene una especial relación con aspectos políticos que implican una especial complejidad, manifestada en la comprensión de la naturaleza del Estado y, por otro lado, en el conocimiento sobre la evolución experimentada en la constitución y en la construcción de la ciudadanía en cada región y en cada país.

Para una mejor y recomendable comprensión de la ciudadanía social, resulta interesante y conveniente realizar una reflexión general sobre la naturaleza y evolución de la ciudadanía social en el caso de los países europeos, y a la luz de este resultado realizar un análisis comparativo con las condiciones de la conformación y desenvolvimiento de la ciudadanía social en los países de América Latina.

Esta forma de abordaje del problema es recomendable por cuanto no existen desarrollos teóricos suficientes sobre la ciudadanía social que permitan ingresar al tratamiento empírico del problema, y además, porque de esta manera se puede reconstruir el proceso de conformación de la ciudadanía en Europa y en América Latina.

3.1. El Estado de bienestar y la ciudadanía social: El caso de Europa

En el Estado capitalista, la atención a los derechos sociales pasa necesariamente por la institucionalización del Estado, que crea estructuras como las políticas sociales para atender a los ciudadanos. En el caso de los países de Europa, la política social fue un producto histórico derivado de la consolidación y desarrollo de los estados soberanos y de la evolución de los derechos que sustentan la ciudadanía social (A. Pérez, 1997, p. 33).

El criterio fundamental radicó en el desarrollo de la capacidad regulatoria del Estado, como al mismo tiempo, la ampliación del principio de ciudadanía hizo posible el condicionamiento de la acción del Estado por parte de la sociedad civil. En cuanto a lo primero, la ampliación del ámbito de regulación social del Estado amplió la capacidad de éste para penetrar y coordinar de manera centralizada y a través de su propia infraestructura las actividades de la sociedad civil. Al mismo tiempo, como resultado del desarrollo de los derechos ciudadanos, el Estado fue perdiendo la capacidad de imponer su voluntad sobre la sociedad civil. Como resultado de este doble proceso se llegó a una “relación de congruencia” entre los que hacen las políticas públicas y los que las reciben. Esta relación, constituye una de las premisas fundamentales del sistema de gobernabilidad democrático (A. Pérez, 1997, p. 38).

La concreción de las políticas sociales y, en principio, la extensión de la ciudadanía social implica referirse necesariamente a la vigencia y desarrollo del Estado de bienestar, el mismo que se consolidó en el período de entreguerras, esto es, entre 1914 y 1945. El Estado para atender los derechos sociales de los ciudadanos creó su propia estructura administrativa, y a través de ésta procedió a universalizar los servicios sociales. Con la aplicación de este principio, todo ciudadano, en principio, tenía la posibilidad de acceder a los servicios sociales prestados por el Estado, principalmente en las áreas de educación, salud y seguridad social.

En el etapa posterior a la Segunda Guerra Mundial hasta 1973, el Estado de bienestar se consolidó en Europa y amplió de manera significativa los servicios sociales. Este fue un período caracterizado como la “Edad de Oro” por los excepcionales índices de crecimiento, y también debido a que la economía de las sociedades industriales avanzadas de la Europa Occidental tendía a funcionar bajo la modalidad de “capitalismo gestionado” o “corporativismo”, esto es, una economía mixta con un grado cambiante y variado de propiedad pública de las empresas productivas y de servicios, y en ciertos casos de las instituciones financieras. En este contexto, “la política social y económica era el resultado de los acuerdos negociados entre el Estado, las grandes empresas capitalistas y los sindicatos para alcanzar una especie de ‘compromiso de clase’ que permitiera mantener la estabilidad” (Offe, p. 91).

Puede observarse que de acuerdo con estos planteamientos la responsabilidad del bienestar de los ciudadanos radica en la acción directa del Estado, quien a través del

trípode social de Estado, empresarios y trabajadores lograba articular una política social orientada a morigerar las tenencias altamente concentradoras y excluyentes que impone el mercado.

El premio Nobel A. Sen, plantea que el Estado de bienestar, en general, expresa la idea de que es preciso ofrecer algún tipo de protección a las personas, que sin la ayuda del Estado puede que no sean capaces de tener una vida mínimamente aceptable, de acuerdo con las condiciones de la época (A.Sen). Una de las ideas fuerza que se halla presente en este planteamiento es la interdependencia entre los seres humanos, donde, el Estado de bienestar a través de la política social impide que alguien llegue a un estado de existencia que se podría calificar de vergonzoso en la sociedad moderna. En esta sociedad interdependiente, la idea de responsabilidad está ampliamente compartida (A. Sen), lo que podría interpretarse como la “accountability” que hace referencia a deberes objetivos, principalmente por parte de quienes se desempeñan en calidad de funcionarios públicos (E. Jelin, p. 126).

El proceso de globalización influye sobre la naturaleza y funcionamiento del Estado de bienestar, debido al especial énfasis que en el funcionamiento económico se pone sobre el mercado desde el enfoque neoliberal, limitando y restringiendo el ámbito de acción del Estado en la sociedad. Dos aspectos influyeron decididamente sobre la real capacidad del Estado de Bienestar para continuar haciendo posible la atención de los derechos sociales de los ciudadanos. El primer aspecto, se refiere a la inflación y a la posibilidad de que si no se limita el estado de Bienestar podría producirse una presión tan fuerte de la inflación que pondría en peligro el crecimiento económico (A. Sen). El segundo aspecto, se refiere a los incentivos económicos. Si el Estado de Bienestar ofrece un alto grado de protección, las personas no se esforzarán en buscar trabajo (A.Sen), con esto se agrava la situación financiera y la capacidad de respuesta del Estado en el campo de la seguridad social.

Justamente, una de las críticas de la nueva derecha política al Estado de bienestar radica en el punto de vista de que los Estados de bienestar, al procurar implícitamente seguridad en las opciones y decisiones de la ciudadanía, genera efectos perversos que se manifiestan en la disminución de la responsabilidad del ciudadano (R. Zapata, p. 85). Esta tensión da cuenta que existe un conflicto entre responsabilidad y seguridad socioeconómica mínima. En este caso se trata de las responsabilidades de la ciudadanía, que contempla “el compromiso cívico, centrado en la participación activa en el proceso público y los aspectos simbólicos y éticos, anclados en inclinaciones subjetivas que confieren un sentido de identidad y de pertenencia a una colectividad, un sentido de comunidad” (E. Jelin, p. 119). En general, los estudios realizados sobre la ciudadanía social han enfatizado preferentemente en la inclusión de grupos minoritarios discriminados o desposeídos. Como miembros de la ciudadanía, y el reclamo por la “igualdad frente a la ley”, pero, el tema de las responsabilidades ciudadanas ha sido tratado en menor medida.

En esta línea de pensamiento, por ejemplo, La “Nueva Derecha” norteamericana, sostenía que el aumento del poder del Estado ha producido una situación de sobrecarga que impide un correcto funcionamiento de la administración; que el sistema fiscal es un límite para la iniciativa empresarial y un obstáculo para el funcionamiento del mercado, que desincentiva la inversión, la producción y el desarrollo económico; y, que las políticas y los derechos sociales desmotivan a los trabajadores, les hace más vagos y menos deseosos de responder a las exigencias de protección (J. Martínez, p. 78).

Hayek, a su vez, sostiene que el ejercicio del poder estatal supone continuas transgresiones de la libertad individual, verdaderas intromisiones en la esfera privada de cada ciudadano en la medida en que de forma autoritaria se ordena y organiza la vida social, “cuando la mejor garantía del progreso es dejar que los individuos actúen libremente, que sean las fuerzas sociales las que espontáneamente dirijan la sociedad” (J. Martínez, p. 78). Además de la pérdida de la libertad, Hayek acusa al Estado social de devaluar el imperio de la ley con el reglamentarismo y el régimen democrático al alejar al ciudadano de la toma de decisiones.

Con la crisis económica que experimentan en los últimos años tanto EE.UU. como varios países europeos se pone en tela de juicio la vigencia del Estado de bienestar. La crisis económica, unida a la baja natalidad y el elevado número de desempleados, hacen surgir algunos interrogantes sobre la sostenibilidad a largo plazo de las cajas de la seguridad social. En todo caso, existe la conciencia de que es necesario una revisión o ajuste del Estado de bienestar, este no necesariamente tiene que desaparecer, pues, esta institucionalidad es necesaria para que el estado funcione bien.

3.2. El Estado de Bienestar y la ciudadanía social: El caso de América Latina

En América Latina el Estado tiene una realidad diferente a la formación y naturaleza del Estado en Europa. En términos generales, el Estado ha sido la institución encargada de la organización de las relaciones de dependencia con las economías centrales y de la inserción de los países latinoamericanos en el mercado internacional. Es válida la tesis del sociólogo Faletto según el cual “el Estado y su burocracia desempeñan, tanto en la gestión de la economía como incluso en el proceso de acumulación, un papel *sui generis* que, exagerando, podría caracterizarse como sustituto de una clase hegemónica” (E. Faletto, p. 79). Este papel determinante en la sociedad respondería al carácter de la economía en la Región, que tiene que adaptarse constantemente a la evolución y coyuntura de los centros capitalistas.

En cuanto a la atención del Estado latinoamericano a la ejecución de los derechos sociales, en una primera etapa, de manera similar al caso de los países europeos, su acción se orientó a la reducción de la miseria de los denominados “pobres merecedores”, esto es, los incapaces de obtener ingresos por medio del trabajo (viejos, inválidos, viudas, huérfanos). Este fue un período caracterizado por la práctica de la beneficencia o caridad, para

los pobres indigentes que no pueden mantenerse a sí mismos (S. Bustelo y E. Isuani, p.428). En este caso, el Estado se caracterizó por tener una participación relativamente marginal respecto de los niveles de bienestar de la población.

A finales del siglo XIX e inicios del siglo XX, bajo la presión del creciente número de trabajadores, el Estado en Europa terminó reconociendo las organizaciones obreras, y se expandió el derecho al voto. Bajo la presión de los trabajadores, para evitar la protesta social o para captar el apoyo de los trabajadores organizados, el Estado incorporó a su estructura la organización de servicios sociales.

En términos similares, también en América Latina se desarrollaron sistemas de salud y educación públicas, se elaboró una abundante legislación laboral (trabajo de mujeres y menores, jornada de trabajo, descanso, etc.) y de seguridad social (seguros contra accidentes de trabajo, pensiones) (S. Bustelo y E. Isuani, p.428). El seguro social se manifestaba como claramente diferenciado de la beneficencia, aquel respondía a reglas claras, mientras la segunda era discrecional.

En el caso europeo existió una tercera etapa en la acción del Estado respecto del reconocimiento de los derechos sociales, que se evidencia principalmente luego de la terminación de la Segunda Guerra Mundial, y que en el numeral anterior quedó señalado como el fortalecimiento del Estado de bienestar. En este caso, los beneficios se concebían “como un derecho del individuo en su carácter de ciudadano” (S. Bustelo y E. Isuani, p.429). Este es el momento en que se consolidó el Estado de bienestar, y su presencia e influencia fue la tónica dominante de finales de la década de los años cuarenta hasta 1973. A raíz de la primera crisis del petróleo se inicia una nueva coyuntura, a partir de la cual se comenzó a poner en tela de juicio la validez y la estabilidad indiscutida que este tipo de Estado tuvo en las décadas anteriores.

Esta última etapa no se dio en la evolución del Estado de América Latina con las mismas características y extensión en lo relativo al reconocimiento, impulso y amplitud de los derechos sociales. En la Región se constata la presencia del Estado denominado “desarrollista”, referido a aquel Estado que se propuso impulsar el crecimiento económico como la alternativa válida para el desarrollo de la sociedad.

Para el efecto, el Estado asumió un papel activo en el desenvolvimiento de la economía nacional, llegando a convertirse en el actor privilegiado mediante su intervención en la economía, sustituyendo en buena medida a las tareas económicas y sociales que debió desempeñar normalmente la burguesía nacional. Sin embargo, a falta de que ésta cumpla con su cometido histórico, y frente a la debilidad del empresariado de los países latinoamericanos, el Estado trató de asumir esta función, convirtiéndose en Estado empresario con la finalidad de ordenar y dinamizar la economía y de este modo lograr mejores niveles de desarrollo para sus ciudadanos.

En el Estado desarrollista, los derechos sociales no se constituyeron en el eje central de la acción estatal, pues, un gran sector de la población se encontró desprovista de los servicios sociales ofertados por el Estado, un alto porcentaje de los ciudadanos se hallaron excluidos de los beneficios de las políticas sociales. En este sentido, los “programas de salud pública, educación y vivienda enfrentaban dificultades para llegar a la población de menores recursos. Lo mismo ocurrió con la seguridad social, que ocupaba una creciente porción del gasto social. Esta área nodal es quizá la más regresiva, pues se concentra fundamentalmente en los sectores del mercado formal de trabajo” (S. Bustelo y E. Isuani, p.429). Esto es así, dado que los programas de seguro social se extendieron generalmente a la población que tenía relaciones de dependencia laboral formal, situación que terminó excluyendo a un alto porcentaje de personas que se desenvolvían en situación de subempleo y que actuaban de manera creciente en el sector informal de la economía.

Es cierto que el Estado desarrollista, a través de las políticas sociales, universalizó los servicios sociales, principalmente la educación y la salud, sin embargo, los beneficiarios de estos servicios no fueron necesariamente todos los ciudadanos, sino que el acceso a estos no se basó necesariamente en el criterio de los derechos que asisten a las personas, más bien primó, en la práctica, la razón del poder corporativizado de grupos de presión que lograron una atención mayor por parte del Estado en desmedro de otros sectores sociales. En efecto, los sectores altos de la sociedad continuaron teniendo una preocupación preferente del Estado, e igualmente, “la política social contribuyó a crear o consolidar una clase media” (R. Franco, p. 10), bajo la justificación de que debía ampliarse el mercado para demandar los bienes manufacturados producidos por el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones, que impulsó el Estado desarrollista en la mayor parte de los países de América Latina de los años cuarenta en adelante.

Esta práctica evidenciada en la ejecución de las políticas sociales, como era de esperar, no pudo consolidarse por largo tiempo, al contrario, generó tensiones constantes y “el modelo comenzó a exhibir crecientes dificultades, lo que llevó a los grupos que veían menguados sus beneficios a presionar para apoyar sus intereses. Esto produjo el deterioro de la convivencia y de la vida política y facilitó el surgimiento de gobiernos autoritarios” (R. Franco, p. 10).

Bajo los denominados gobiernos denominados de seguridad nacional, fue notorio el deterioro de los derechos sociales de un gran porcentaje de los ciudadanos, pues, el autoritarismo no es el espacio adecuado para reivindicar con éxito los derechos; al contrario, la ideología del autoritarismo privilegió la seguridad política capitalista y la salvaguardia del poder establecido, asumiendo frecuentemente como sinónimo de subversión movimientos legítimos de demanda para hacer posible el reconocimiento y realización de los derechos humanos en toda su extensión. En el caso de estos regímenes se violentaron los derechos sociales, y de manera muy grave los derechos civiles y políticos, como queda demostrado por las alarmantes revelaciones sobre las gravísimas violaciones a los dere-

chos humanos ocurridos principalmente en los países del Cono Sur del Continente en la década de los años setenta y de los años ochenta.

De hecho, la problemática de los derechos humanos se fomentó en nuestras sociedades a propósito de los gobiernos militares. Como lo afirma Garretón, no quiere decir que no hayan existido problemas anteriormente, sin embargo lo que ocurrió es que “la represión sistemática bajo estos regímenes implicó una regresión que puso en el centro de la sociedad en su dimensión elemental, casi biológica, de sobrevivencia e integridad física. El nombre con que se enfrentó tal regresión fue derechos humanos” (A. Garretón, p. 160). A partir de estas circunstancias, en los procesos de transición a la democracia cobró fuerza el tema de los derechos humanos, asumiéndose como una cuestión estratégica frente a los enclaves de autoritarismo que se habían desarrollado en diversos países de América latina. La lucha por la vigencia de una sociedad en la que se respeten los derechos humanos, se basó en una lógica ética orientada a oponerse a la política del olvido y la impunidad, y a impulsar los procesos de democratización de la sociedad.

La reinstitucionalización política y jurídica del régimen democrático en los países de América Latina abrió una seria esperanza de que había caído la noche sobre el nefasto período de los gobiernos autoritarios y que la situación cambiaría significativamente, especialmente, en los aspectos relacionados con el respeto, promoción y realización de los derechos humanos. La vigencia de la democracia podría posibilitar esta realidad, tomando en cuenta que el régimen democrático es ante todo el sistema que pone en el centro de la actividad al ciudadano y crea las condiciones necesarias para una adecuada relación entre el ciudadano y el Estado, así como facilita el trato entre los ciudadanos entre sí, basándose en el reconocimiento de los derechos y obligaciones que cada ciudadano tiene como miembro de la comunidad a la cual se pertenece.

De hecho, por ejemplo, en la experiencia de Chile, la vigencia del régimen democrático puso en el tapete de la discusión el problema de los derechos humanos y se esperaba que el gobierno democrático surgido luego de la derrota de la dictadura abordara el problema de manera decidida, como una forma de lograr la integración de la sociedad chilena que se hallaba dividida justamente por las posiciones encontradas sobre la comprensión de la situación y la política que debía seguirse en el régimen democrático sobre la situación de la violación de los derechos humanos. Los principales aspectos que se abordaron fueron el derecho a conocer la verdad de lo que realmente aconteció en la acción del gobierno presidido por Pinochet en cuanto a la violación de las garantías fundamentales de los ciudadanos, luego, el aspecto referido a la necesidad de que sean juzgados quienes afectaron a los derechos ciudadanos y, finalmente, que se logre obtener algún tipo de reparación de los daños ocasionados por los miembros del Estado autoritario (A. Garretón, p. 164).

Cabe preguntarse ¿qué había ocurrido?, ¿porqué el régimen democrático no logra constituirse en el garante y promotor de los derechos que asisten al ciudadano?. El

polítologo Guillermo O'Donnell intentó explicar esta realidad problemática y señalaba que las nuevas democracias compartían la característica de que no eran “democracias institucionalizadas”, y más bien se trataba de “democracias delegativas”, que tendían a despolitizar a la población, excepto durante los breves momentos en los cuales demanda su apoyo plebiscitario, y tienden a depositar la responsabilidad en el gobernante electo, sin que exista el “control horizontal”, esto es, la vigilancia cotidiana de la validez y de la legalidad de las acciones del ejecutivo por parte de otros organismos públicos que sean razonablemente autónomos del mismo (G. O'Donnell, pp. 63-64).

A pesar de la vigencia formal del sistema democrático, el contexto autoritario que caracteriza al sistema político limitó, en buena medida, la existencia de un sistema legal que garantice la eficacia de los derechos y garantías que los individuos y grupos pueden enarbolar contra los gobernantes, el aparato estatal y otros que ocupan la cúspide de la jerarquía social y política existente (G. O'Donnell, p. 74).

Cuando existe un sistema legal sólido que incluye los derechos y garantías del constitucionalismo occidental también existen poderes públicos con la capacidad y disposición de imponer esos derechos y garantías, incluso, contra otros poderes públicos. En cambio, en las democracias no institucionalizadas, la legalidad democrática y su carácter público y de ciudadanía se desvanecen en las fronteras de varias regiones y de relaciones interclasistas y étnicas. Por este tipo de consideraciones, el autor sostiene que un Estado que no es capaz de hacer valer su legalidad sustenta una democracia con “baja intensidad de ciudadanía” (G. O'Donnell, p. 74-75).

Este carácter de las nuevas democracias que se observa en América Latina, dan cuenta de que prima más el aspecto procedimental antes que el real juego de la política democrática, entendida ésta como la movilización de las pasiones para ponerlas en escena en relación con los acuerdos “agonísticos” que favorecen el respeto del pluralismo (Ch. Mouffe, p. 14). En este proceso tiene especial importancia democratizadora la sociedad civil, pues, entre otros objetivos, limita el poder estatal, así como hace posible el control del Estado por la sociedad, y de las instituciones políticas democráticas como los medios más efectivos para ejercer este control. La ciudadanía cobra especial importancia, ésta existe, como lo plantea Touraine, cuando “se crea un espacio político que protege los derechos de los ciudadanos de la omnipotencia del Estado” (A. Touraine, p.62). El sistema democrático más allá de la realización de los procesos electorales y de la ingeniería institucional y constitucional, debe hacer posible que “estén garantizados los derechos fundamentales de los individuos; y también que éstos se sientan ciudadanos y participen en la construcción de la vida colectiva” (A. Touraine, p. 62).

Las limitaciones que muestra el funcionamiento de la democracia en la región y que constituye un limitante para la realización de los derechos humanos, espe-

cialmente los derechos sociales, se vio agravada por el proceso de globalización. La inserción de nuestros países en la dinámica generada por el proceso de globalización y las condicionamientos provenientes de las obligaciones de la abultada deuda externa, terminaron creando un nuevo escenario que presionaba por cambios en el Estado y en la economía.

El Estado, en su modalidad desarrollista fue cuestionado y se vio precisado a la realización de reformas en su estructura para adecuarse a las nuevas condiciones internacionales, situación que impactó de manera directa “en la capacidad de regulación social del Estado, y por lo tanto, en el desarrollo de la integración social” (A. Pérez B., p. 54). El papel social del Estado se debilitó, constatándose su incapacidad “para responder a necesidades y presiones domésticas” lo que puede provocar “la despolitización del conflicto social en los países vulnerables” (A. Pérez B., p. 54). De hecho, la despolitización del conflicto limita el procesamiento del mismo a través de la institucionalidad de la democracia.

En cuanto a la economía, la máxima de que se requería “más mercado y menos Estado”, condujo al debilitamiento del modelo económico basado en la sustitución de importaciones para dar paso a un tipo de economía basada en las relaciones de los actores en el mercado, como el eje regulador de esta actividad, donde el Estado poco tiene por hacer frente a las fuerzas sociales que intervienen en el juego del mercado. Con el fin de alcanzar los equilibrios macroeconómicos, que adecuen a nuestros países a la lógica de la globalización y para garantizar el cumplimiento del pago de la deuda externa se impulsaron “políticas de ajuste estructural” (PAE), que tuvieron altos costos sociales manifestados en el crecimiento de la pobreza y en el deterioro sensible de la cantidad y calidad de los servicios sociales ofertados por el Estado.

En estas condiciones, las políticas sociales del Estado se debilitaron, perdiendo eficacia, y no resultaron ser una realidad que responda al juego de la democracia y al criterio de la vigencia de los derechos del ciudadano, sino que, en algunos casos, ésta tendió a desenvolverse en base de prácticas patrimonialistas y corporativistas, notándose que los beneficios de la política social del Estado benefició a aquellos grupos que han gozado de la “ciudadanía estatal”. En otros casos, la tendencia dominante fue el retiro del Estado como responsable principal, llamado a garantizar el cumplimiento de los derechos sociales de los ciudadanos, y terminó dando paso a otros actores para que cumplan con las tareas de atender a la población de menores recursos (ONG's, fundaciones, corporaciones, las iglesias, etc.). En este contexto, el Estado cumplió con funciones subsidiarias de financiamiento mediante la focalización de los programas sociales, línea de acción que sustituyó a aquella de la universalización de los servicios sociales para toda la población.

IV. Conclusión

La actual crisis que afecta negativamente a algunos países de La Comunidad Económica Europea presiona para una reflexión sobre el funcionamiento y continuidad del estado de bienestar. En este contexto, la “ciudadanía social” debería ser repensada en su estatuto teórico.

Algunos autores como, por ejemplo, el politólogo Gianfranco Pasquino, sostienen que la actual situación “no es el fin del Estado de bienestar, sino que es la indicación de que hay que pensarlo”. Afirma “la necesidad de redefinir el Estado social, tanto en referencia a los no ocupados, como en referencia a las denominadas nuevas necesidades” (www.lanacion). Con este planteamiento critica el enfoque de los partidos socialdemócratas europeos que históricamente se han preocupado por la población ocupada, y menos por los no ocupados y por los jóvenes que ameritan tener oportunidades de trabajo.

Frente a esta situación, se reconoce la necesidad de encontrar “fórmulas que devuelva a los ciudadanos a la vida pública para redemocratizar al Estado, especialmente en lo que concierne a la elaboración, desarrollo y evaluación de las políticas destinadas a generar bienestar” (M. Freijero Varela, 2008). En el tapete de la discusión se encuentra redefinir lo que debe entenderse ahora por el contenido de “bienestar”, se debe ampliar los límites más allá de asociar bienestar con la “provisión de bienes materiales”. Posiblemente, ilumina el planteamiento de A.Sen, en el sentido de pasar de una ciudadanía social centrada en la igualdad material mínima frente a las desigualdades generadas por el mercado, a una ciudadanía social orientada a la creación de oportunidades sociales (M. Freijero Varela, 2008).

V. Bibliografía

Bustelo E. e Issuani, A., “El ajuste en su laberinto fondos sociales y política social en América Latina”, *Revista de Comercio Exterior*, vol. 42, N. 5, México, mayo de 1992.

Curso de DD.HH., <http://www.iepala.es/DDHH>

Faletto, Enzo, “La especificidad del Estado en América latina” *Revista de la CEPAL*, N. 38, agosto de 1989.

Franco, Rolando, “Los paradigmas de la Política Social en América Latina, *Revista de la CEPAL*, N. 58, abril de 1996.

Freijero Varela, Marcos, ¿Hacia donde va la ciudadanía social? (de Marshall a Sen), scielo.unam.mx/scielo.php?pid=S1870...script=sci...

Garretón, Manuel Antonio, Hacia una nueva era política: estudio sobre las democratizaciones, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica, 1995.

Gordon R., Sara, Ciudadanía y derechos sociales: ¿criterios distributivos?, <http://www.clacso.edu.ar/-libros/pobreza/gordon.pdf>

Jelin, Elisabeth y Hershberg, Eric (Compiladores), Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina, Caracas, Edit. Nueva Sociedad, 1996.

Jelin, Elisabeth, “La construcción de ciudadanía: entre la solidaridad y la responsabilidad”, en Jelin, Elisabeth y Hershberg, Eric (Compiladores), Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina, Caracas, Edit. Nueva Sociedad, 1996.

Kymlicka, W y Norman W., “El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía”, en La política, N. 3, Revista de Estudios sobre el Estado y la sociedad, octubre de 1997.

Marshall T.H. y Bottomore T., “Ciudadanía y clase social: hacia qué alternativas”, Revista Sistema, N. 160, 2001.

Mouffe, Chantal, El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical, Barcelona, Edit. Paidós, 1999.

Offe, Clauss, citado en Marshall T.H. y Bottomore T., “Ciudadanía y clase social: hacia qué alternativas”, Revista Sistema, N. 160, 2001.

Pérez Baltodano, Andrés, “Estado, ciudadanía y política social: una caracterización del desarrollo de las relaciones entre el Estado y sociedad en América latina”, en Andrés Pérez B., Globalización, ciudadanía y política social en América latina: tensiones y contradicciones, Caracas, Edit. Nueva Sociedad, 1997.

Pique, Elisabetta, “La crisis indica que Europa deberá repensar el Estado de bienestar social”, entrevista a Gianfranco Pasquino, 13 de junio de 2010, www.lanacion.com.ar

Procacci, G., “Ciudadanos pobres, la ciudadanía social y la crisis de los Estados de bienestar”, en García Soledad y Lukes Steven, Ciudadanía: justicia social, identidad y participación, Madrid, Edit. Siglo XXI, 1999.

Reis, Fabio y Wanderley, "Civismo, intereses y ciudadanía democrática", en Jelin, Elisabeth y Hershberg, Eric (Compiladores), Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina, Caracas, Edit. Nueva Sociedad, 1996.

Stavenhagen, Rodolfo, "Los derechos indígenas: algunos problemas conceptuales", en Jelin, Elisabeth y Hershberg, Eric (Compiladores), Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina, Caracas, Edit. Nueva Sociedad, 1996.

Stavenhagen, Rodolfo, "Los derechos indígenas: algunos problemas conceptuales", en Jelin, Elisabeth y Hershberg, Eric (Compiladores), Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina, Caracas, Edit. Nueva Sociedad, 1996.

Sen, Amartya, El futuro del Estado de bienestar, <http://www.lafactoriaweb.com/articulos/amartya.htm>

Touraine, Alain, ¿Qué es la democracia?, Madrid, Ediciones Temas de Hoy, 1994.

Zapata Barrero, Ricardo, "Ciudadanía y Estado de bienestar o de la ingravidez de lo sólido en un mundo que se desnewtiza social y políticamente", Revista Sistema, N. 130, enero, 1996.

