

T. H. MARSHALL

quisito, sin por ello padecer de indigestión —al menos durante un buen espacio de tiempo. La política, en efecto, no es simplista en absoluto, sino sutil; una recreación moderna de la antigua máxima *divide et impera*, que enfrenta al uno con el otro para mantener la paz. Pero, dicho más seriamente, el término simplista sugiere que la antinomia es sólo una consecuencia de la confusión mental de nuestros gobernantes y que, cuando vean la luz, no habrá nada que les impida alterar su línea de actuación. Creo, por el contrario, que este conflicto de principios surge de las propias raíces de nuestro orden social en su actual fase de desarrollo de la ciudadanía democrática, pues esas incoherencias aparentes no son más que una fuente de estabilidad que se ha logrado gracias a un compromiso no dictado por la lógica. Esta fase no se prolongará indefinidamente. Puede que los conflictos dentro de nuestro sistema social planteen tales contradicciones que el compromiso logre sus propósitos durante mucho tiempo más. Pero, si queremos ayudar a resolverlo, debemos hacer un esfuerzo por comprender su naturaleza más profunda y los efectos perturbadores que podría producir un intento apresurado de invertir las actuales tendencias. El objetivo en estas conferencias ha sido esclarecer en la medida de lo posible un elemento cuya importancia juzgo fundamental, esto es, la influencia de un concepto que se desarrolló con enorme rapidez, cual es el de los derechos humanos, en la estructura de la desigualdad social.

SEGUNDA PARTE

CIUDADANÍA  
Y CLASE SOCIAL,  
CUARENTA AÑOS DESPUÉS

Tom Bottomore

### 1. *Ciudadanos, clases e igualdad*

Las conferencias que T. H. Marshall pronunció en Cambridge en 1949, publicadas al año siguiente en una edición ampliada (Marshall, 1950), constituyeron una aportación de gran originalidad a las teorías y conceptos sociológicos relacionados con la clase social, así como a los debates a propósito del Estado del bienestar surgido de la posguerra. En todos los temas, el concepto de ciudadanía formaba el eje argumental. Partiendo del ensayo de Alfred Marshall (1873) sobre *El futuro de la clase obrera*, donde éste afirmaba que la disminución de la carga excesiva de trabajo y el masivo acceso a la educación y a los derechos de la ciudadanía producirían una cierta dosis de igualdad que acabaría por convertir a todo hombre en un «caballero», propuso sustituir este último término por el adjetivo «civilizado», e interpretar las demandas de una vida civilizada como aspiración a compartir la herencia social y ser aceptado en calidad de ciudadano de pleno derecho.

La argumentación seguía adelante con el examen de las relaciones entre ciudadanía y clase social, partiendo de la idea de que la tendencia a la igualdad representaba la última fase de una

evolución secular de la ciudadanía que había comenzado con la conquista de los derechos civiles y políticos, para desembocar finalmente en los derechos sociales. Marshall conceptualizó *el* proceso con elegancia, en lo que él mismo calificó de narración de los hechos, pero le faltó un análisis suficiente de las causas y las críticas posteriores le acusaron de haberlo presentado de un modo engañoso, como si se tratara de una progresión armónica y casi automática de las condiciones de vida, inmanente, en cierto modo, al propio desarrollo del capitalismo. No obstante, implícita y hasta cierto punto explícitamente, reconoció la existencia de elementos conflictivos al observar que «el efecto de la ciudadanía en la clase social puede manifestarse en la forma de un conflicto entre principios opuestos». Pero nunca dijo que estallarían conflictos entre las clases a propósito de la naturaleza y contenido de la ciudadanía, porque, como él mismo declaraba: «La clase social ocupa un puesto secundario en mi argumentación». En efecto, le interesaba el estudio de los efectos que produce la ciudadanía en las clases sociales, y no lo que éstas pueden significar para la extensión de aquélla.

No obstante, en la medida en que el desarrollo de la ciudadanía que conoció Gran Bretaña a partir de la segunda mitad del siglo XVII coincidió «con el auge del capitalismo», convendrá examinar qué grupos sociales intervinieron en las luchas por ampliar los derechos de los ciudadanos, y más en general por una mayor igualdad, y cuáles de ellos se opusieron. Desde este punto de partida, el aumento de los derechos civiles, que, en efecto, comenzó antes del siglo XVII en las ciudades medievales, podría considerarse un logro de la nueva burguesía enfrentada a los grupos feudales dominantes del antiguo régimen. Y, de la misma forma, la extensión de los derechos políticos durante los siglos XIX y XX, y de los derechos sociales en esta última centuria, se debería en gran parte al rápido crecimiento del movimiento obrero, ayudado en sus reivindicaciones por los reformistas de la clase media y, en el caso de los derechos civiles, por las consecuencias de dos guerras mundiales. El propio Marshall lo dice indirectamente cuando observa que «durante el siglo XX la ciudadanía y el sis-

tema de clases del capitalismo se han hecho la guerra», aunque, pensando que «la frase es quizás demasiado dura» (p. 68), no llegó a desarrollar ese aspecto en su análisis.

Pero el tiempo y la consideración de los cambios que se han producido durante los últimos cuarenta años nos obligan a revisar el concepto de clase de Marshall y la relación entre la extensión de los derechos sociales -sus posibilidades de crear una sociedad más igualitaria- y el sistema económico y de clases del capitalismo. Permítasenos, sin embargo, analizar en primer lugar el que fue segundo tema en importancia de sus conferencias: la materialización del principio de los derechos sociales en la política del Estado del bienestar. Marshall comienza por observar «que surgen ciertos problemas cuando se intentan conjugar dos principios como la igualdad social y *el* sistema de precios», y luego destaca que la extensión de los servicios sociales no fue «en principio, un medio para igualar las rentas», porque este problema debía abordarse por otras vías (véase p. 93); pero lo interesante era que se produjera «un enriquecimiento general del contenido concreto de la vida civilizada, una reducción generalizada del riesgo y la inseguridad, una igualación a todos los niveles entre los menos y los más afortunados» (p. 59). Ideas que se aproximan mucho a la opinión que expresaba R. H. Tawney en su análisis de la igualdad (4/ ed-, 1952, p. 248):

Se producen unos desequilibrios abrumadores: condiciones de vida nocivas para la salud, educación inferior, inseguridad económica [...] que sitúan a las clases que los padecen en una permanente desventaja [...] Existen ciertos servicios que los han mitigado en gran medida y que podrían, con tiempo y voluntad, eliminarlos por completo [...]. La contribución a la igualdad de estas agencias dinámicas es infinitamente mayor que la que resultaría de regalar a cada individuo de los más de cuarenta millones implicados una suma anual equivalente a su parte del coste total.

A este respecto, Marshall percibía la trascendencia que tuvo para Gran Bretaña la creación, durante la posguerra, de un sistema nacional de educación y un sistema nacional de sanidad, así

como la iniciación a gran escala de programas de vivienda que abarcaban incluso la planificación de nuevas ciudades, aunque no dejó de señalar que el aumento de las oportunidades educativas tendía a formar una nueva estructura de desigualdades vinculada a la disparidad de la formación, y que «a través de las relaciones de la educación con la estructura ocupacional, la ciudadanía actúa como un instrumento de estratificación social» (p. 68), aunque llegó a la conclusión de que «la ciudadanía democrática concede un marchamo de legitimidad a las diferencias de estatus siempre que no sean demasiado profundas y se produzcan en el seno de una población cohesionada por una única civilización, y siempre también que no sean expresión de privilegios heredados» (p. 75 antes). Pero cuarenta años después nos encontramos aún muy lejos de esa situación -especialmente en Gran Bretaña, que, a juicio de muchos observadores, recuerda cada vez más aquella sociedad de las «dos naciones» que pintó Disraeli— o de una aceptación generalizada de las «medidas socialistas», y más bien inmersos en un «progresivo divorcio entre las rentas reales y las monetarias» (p. 79). Más adelante examinaré en detalle la evolución de las estructuras de clase y del Estado del bienestar durante la posguerra, junto a los nuevos problemas y formas de concebir la ciudadanía, remitiéndome en parte a los últimos escritos de Marshall al respecto, pero antes convendrá repasar algunos aspectos más generales del marco económico y social donde estos cambios se cumplieron unas veces y se frenaron otras.

## 2. *Capitalismo, socialismo y ciudadanía*

En 1949 aún era posible contemplar con optimismo la paulatina extensión de los derechos del ciudadano en Gran Bretaña, una sociedad democrática cuya estructura se hizo más socialista a raíz de la nacionalización de algunos de los principales sectores de la economía y de la creación de los sistemas nacionales de sanidad y educación, este último considerado por muchos socialistas la primera de una serie de etapas que acabarían por eliminar los

privilegios de la educación privada para implantar un sistema universal (véase, por ejemplo, la nota de salvedad de la señora M. C. Jay al informe de la Royal Commission on Population de junio de 1949). A estas políticas habría que añadir la prioridad concedida a la creación y mantenimiento del pleno empleo y los proyectos (nunca ejecutados del todo) de planificar la economía a nivel nacional, todo ello encaminado al logro de la igualdad a largo plazo mediante la implantación de los derechos sociales en nuevas áreas como la salud, la educación, el empleo y el control de los recursos productivos. La corriente, como afirmaba Marshall (p. 79 antes), se acercaba cada vez más al socialismo (superando con creces el concepto de «mejora de las clases trabajadoras» de Alfred Marshall), y así, de «vía al socialismo» calificó Schumpeter (1949) a su principal tendencia.

Este impulso hacia la igualdad, que Schumpeter sometió a un análisis afín en ciertos aspectos a la teoría marxista, podría interpretarse también, y así lo hizo Sidney Webb ya en 1889, como la «consecuencia del progreso irrefrenable de la democracia»; la interpretación ha reaparecido en algunos trabajos más recientes (por ejemplo, Turner, 1986) donde los derechos sociales se presentan como la inevitable consecuencia de la conquista de los derechos políticos por la clase trabajadora y otros grupos subordinados. Fuera como fuese, en aquel año de 1949, tanto en Gran Bretaña como en otros países europeos, los movimientos igualitarios, casi todos de carácter socialista, bien podían parecer tendencias «irrefrenables» del propio desarrollo del capitalismo, y no debe sorprendernos que el espíritu de los tiempos influyera en la presentación del análisis de Marshall.

Pero justo en aquel momento comenzaron a producirse cambios radicales no sólo en Gran Bretaña, sino en el mundo entero. Eran los tiempos de la Guerra Fría y, en ese contexto, la ejecución en 1948 del Plan Marshall para la recuperación de Europa supuso un espaldarazo para las economías capitalistas occidentales, sobre todo en el caso de Alemania Occidental -aunque el Plan introdujo también un cierto grado de planificación económica nacional al crear la Organización para la Cooperación Eco-

nómica Europea (la OCEE, y después la OCDE) con el objetivo de facilitar la administración de los fondos<sup>1</sup>, y una limitación para las posibilidades de un mayor desarrollo de la tendencia socialista. En el caso británico, el movimiento laborista tuvo que afrontar desde comienzos de los años cincuenta numerosos problemas, debidos en parte a las relaciones de dependencia respecto a los Estados Unidos, y agravados por el brusco aumento del coste de las materias primas importadas que causó la guerra de Corea. Frente a tanto inconveniente, el laborismo formuló y presentó medidas políticas para impulsar el avance social carentes de fuerza e imaginación, aunque su último éxito memorable, el Festival británico de 1951, indica que, en circunstancias más favorables, podría haberse producido un auténtico renacer social.

En el escenario internacional, la implantación de los regímenes estalinistas en la Europa Oriental, que sólo Yugoslavia pudo evitar, defraudó las esperanzas socialistas. Regímenes totalitarios y dictaduras que sobrevivieron al propio Stalin -aunque en muchos casos fueron perdiendo poco a poco su capacidad opresora- y distorsionaron la imagen del socialismo durante cuarenta años, pese a la oposición y a las firmes críticas de casi todo el socialismo occidental. La relativa debilidad del movimiento socialista democrático causada por estos dos nuevos factores —el resurgir del capitalismo en una versión si no más planificada, sí al menos más «gestionada», que produjo unas tasas excepcionalmente elevadas de crecimiento económico desde la década de los cincuenta hasta mediados de los setenta, y el ejemplo disuasorio del supuesto «socialismo real» de la Europa del Este— dificultó en extremo la expansión de los derechos sociales, aunque no faltaron momentos de actividad renovada, como la enorme difusión de la educación superior durante los años sesenta, y, en los casos de Suecia y Austria, donde los gobiernos socialistas conservaron el poder durante largos periodos de tiempo<sup>2</sup>, el desarrollo

<sup>1</sup> Sobre estos aspectos diferentes véanse Tinbergen (1968) y van der Pijl (1989).

<sup>2</sup> En Suecia durante casi todo el periodo de posguerra; en Austria la mayor parte del tiempo desde 1970.

ininterrumpido de las políticas de bienestar social. Además, la preocupación por la prosperidad social, después de que los cambios de la posguerra inmediata permitieran la creación del Estado del bienestar en formas más o menos rudimentarias o elaboradas, dio paso a un interés predominante por el crecimiento económico, debido en parte al desarrollo experimentado durante la reconstrucción, y en parte a lo que Postan (1967) llamó una «ideología del crecimiento» que, según este autor, se había desarrollado a partir de anteriores debates sobre el pleno empleo. Aquel crecimiento rápido y continuo, propiciado por la innovación tecnológica, el aumento de la productividad y el pleno empleo, se consideraba ahora la base del bienestar social, la garantía de una mejora permanente de las condiciones de vida de la población y del suministro, mediante un gasto público financiado por los impuestos y el préstamo, de todos aquellos servicios y beneficios que los individuos no podían procurarse solos o que necesitaban los grupos en situaciones de desventaja. A esta concentración en el crecimiento económico habría que vincular cambios como la difusión de la educación superior.

Durante el periodo 1950-1973, que Maddison (1982, cap. 6) calificó de «Edad de Oro» por sus excepcionales índices de crecimiento, la economía de las sociedades industriales avanzadas de la Europa Occidental (y, de distinta forma, Japón) tendía a adoptar la forma de un sistema de capitalismo «gestionado» al que luego se llamaría «corporatismo»<sup>3</sup>, es decir, 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 la que se aumentaba continuamente el gasto estatal en proporción al producto nacional bruto, y en cuya regulación y, hasta cierto punto, planificación se implicaba el Estado. En ese sistema, se decía, la política social y económica era el resultado de los acuerdos negociados entre el Estado, las grandes empresas capitalistas y los sindicatos para alcanzar un especie de «compromiso de clase» que permitiera man-

<sup>3</sup> Véanse Panitch (1977) y Offe (1980).

tener la estabilidad (Offe,1980). El propio Marshall (1972) hablaba de un «marco social que consta de un gobierno representativo, una economía mixta y un Estado del bienestar», y en una reflexión posterior (1981) prefirió cambiar el término corporatismo por la expresión «*sociedad del guión*» (por ejemplo, capitalismo-bienestar), que analizó detalladamente, considerándola en su relación con el socialismo democrático tal como lo había expuesto el socialista inglés E. E. M. Durbin.

Según Marshall (1981, p. 127), para Durbin «el quid de la cuestión [...] estaba en las relaciones entre el socialismo y la democracia». Un programa socialista debería «abordar la transferencia de control económico y la redistribución de la renta real» (Durbin, 1940, p. 290) como única vía a la justicia social. «La opinión pública propende a identificar la justicia social con el bienestar, aunque éste sólo constituye una parte de aquélla, y se dedica por entero a reivindicar “mejoras” que en vez de influir en las causas de la desigualdad afectan exclusivamente a sus consecuencias. Así pues, los servicios sociales tendrán para la estrategia socialista un bajo nivel de prioridad en comparación con otras categorías más genuinamente socialistas como la acción política-socialización de la economía, el fomento de la prosperidad y la redistribución de la riqueza» (Marshall, 1981, pp. 127-128).

Marshall, juzgando que esto era «ir al grano», añadía (1981, pp. 128-129):

El frecuente uso en la posguerra de la expresión «Estado del bienestar» demuestra la prisa del momento por hallar en el concepto «bienestar» un solo principio unificador que sirviera de eje para el nuevo orden social. No es difícil encontrar la causa de su fracaso [...] en esta forma holística, demasiado vaga y nebulosa para proporcionar un modelo de sistema social, que expresaba más un espíritu que una estructura [...] [y] que pronto se asoció y llegó incluso a identificarse con esa determinada esfera de los asuntos públicos que conocemos por política social.

La distinción que establece aquí Marshall fue formulada con no menos claridad por una socióloga húngara (Ferge, 1979) que com-

paró la «política social» con la «política sociétal» en su análisis de los cambios experimentados por la sociedad de su país, que analizaré con más detalle al tratar del desarrollo de la ciudadanía en las sociedades socialistas. En el pasaje citado, Marshall llega a observar que, en el sistema capitalista del bienestar y la economía mixta, «el becerro de oro del socialismo democrático se ha sustituido por una *troika* de vacas sagradas», y que a principios de los años setenta el Estado del bienestar sobrevivió «bastante maltrecho, en condiciones muy precarias». Veinte años después se encuentra, como sabemos, en peor situación, especialmente en Gran Bretaña, y abundan los estudios dedicados al análisis de su «crisis».

En la última parte del ensayo (1981, pp. 131-135), Marshall analizaba algunas de las razones que explican por qué ha perdido atractivo la idea del bienestar -su «pérdida de estatus»-, que él atribuía ante todo a una pérdida de identidad, subrayando el conflicto entre las dos formas de satisfacer las necesidades de la población y, en especial, de luchar contra la pobreza: el mercado y el bienestar. El propio Marshall resumió de esta forma su opinión: las libertades democráticas dependen en gran medida de la libertad económica, y los mercados competitivos suponen una gran aportación a la eficacia y el progreso económico, aunque, por otro lado, «la economía capitalista de mercado puede producir, y generalmente produce, una enorme dosis de injusticia social»; y concluye: «Los elementos antisociales del sistema capitalista de mercado que sobreviven en la economía mixta deben atacarse desde dentro de esa economía.»

Esto confirma la distinción entre la política socialista y las políticas del bienestar, y expone de nuevo el dilema que, como indica Durbin, se les plantea a los partidos socialistas democráticos, al tiempo que apunta la dirección en que se ha movido gran parte del pensamiento socialista de la posguerra. Podría decirse que los partidos socialistas europeos (y en tiempos recientes también algunos partidos comunistas) se han convertido masivamente en partidos del «bienestar», y que su práctica política -y así lo identifica la mayoría del electorado- se centra en la pro-

moción de los derechos sociales en el sentido estricto de proveer de servicios asistenciales a determinadas áreas de la sociedad, sin pretender nunca una reconstrucción radical del sistema social y económico. Pero esta reorientación de la política y el pensamiento ha creado muchos problemas nuevos.

En primer lugar, las diferencias en la política general de los partidos se hacen cada vez más borrosas, porque la verdadera cuestión a debate es sólo la cantidad de gasto público que debe emplearse en bienestar. Pero el problema se discute en un contexto que dificulta cada vez más la extensión de los derechos sociales, en el que se distingue claramente la producción de la riqueza -función que se atribuye sólo a la economía capitalista de mercado- y la distribución de una parte de ella en servicios asistenciales. La pregunta que suele plantearse es cuánto bienestar puede «permitirse» una sociedad en relación con el stock y el flujo de riqueza «real» que extrae principalmente del sector privado. Pero el pensamiento socialista nunca lo ha formulado —ni podría formularlo— de tal modo, porque su principal concepto es el proceso productivo social —es decir, la actividad productiva de todas y cada una de las esferas sociales, incluyendo la provisión de servicios asistenciales y, en las economías avanzadas, una enorme inversión de recursos en ciencia y tecnología-, y todos sus planteamientos abordan cómo organizar ese proceso y cómo distribuir el producto entre los distintos grupos de la población. En resumen, no se trata de deducir de un producto nacional bruto, definido en términos estrictos, la cantidad necesaria para el bienestar, sino de dividir equitativamente el producto nacional, del que el bienestar es un componente fundamental o incluso, en sentido amplio, la meta final de todo el proceso productivo. No cabe la menor duda de que Durbin, como otros muchos socialistas, y en especial los pensadores marxistas, concibe de esta forma la relación del socialismo con el bienestar. Volvemos sobre este asunto más adelante.

De momento, será muy ilustrativo observar esa relación en la experiencia de los países socialistas del este de Europa, sirviéndonos de la interpretación de Ferge (1979) y su distinción entre

«política social» y «política societal». Ferge (p. 13) lo define del siguiente modo:

El concepto de política societal [...] se usa aquí con un sentido singular que comprende la esfera de la *política social* (la organización de los servicios sociales o la redistribución de las rentas), pero incluye también la intervención social sistemática en todos los puntos del ciclo de reproducción de la vida social, con el objetivo de cambiar la estructura de la sociedad.

Ferge rastrea este proceso de reproducción social en los capítulos siguientes. En primer lugar, afirma que «la política societal se refiere a la transformación de las relaciones sociales básicas, inherentes a la organización social del trabajo»; pasa luego al análisis de «las relaciones que se crean o se modifican mediante la distribución y redistribución»; y, por fin, aborda «algunos aspectos de la política social en relación con el consumo y las formas de vida en términos generales». Esta explicación admirablemente clara del ámbito de la política social desde una perspectiva socialista facilita el análisis del desarrollo de la ciudadanía en aquellas sociedades.

Es sabido que durante el periodo de posguerra, en la Unión Soviética y otros países del este de Europa, se concedió prioridad a una política social encaminada a proveer a la población de vivienda a bajo coste, transporte público, ocio y sanidad, y complementada por una política societal que se encargaba de reestructurar la economía con el objetivo de fomentar, en el menor tiempo posible, la industrialización y el crecimiento económico (en particular durante los años cincuenta y sesenta), la seguridad en el empleo y, en algunos casos, una participación más activa de los trabajadores en la gestión de la producción. Así pues, los ciudadanos de aquellos países disfrutaban de una amplia gama de derechos sociales de enorme trascendencia cuyo valor se aprecia mejor ahora, a raíz de los cambios que se han producido desde finales de 1989, pero, como contrapunto a las ventajas, hubieron de afrontar también una serie de factores adversos. En primer lugar, el nivel de los servicios asistenciales dependía por

completo del crecimiento económico, pero desde comienzos de los setenta las economías socialistas experimentaron numerosos problemas, agravados por los de la economía mundial y, en cierto sentido, por la excesiva tasa de inversión industrial, que se financiaba en parte gracias a préstamos del extranjero, y que muchas veces se destinaba al sector menos adecuado (Bottomore, 1990). En segundo lugar, en todas aquellas sociedades apareció un grupo privilegiado, una «nueva clase» o «elite» compuesta de altos cargos del partido y la burocracia estatal que, en la práctica, dominaba el proceso de producción social y determinaba la distribución del producto en provecho propio y en detrimento tanto de los productores como de los consumidores.

No obstante, ninguno de esos factores podría explicar en última instancia la caída de aquellos regímenes si no fuera porque a la extensión de los derechos sociales, sin duda auténtica (por muy desigualmente que se distribuyeran entre los grupos de población), había que añadir una grave restricción de los derechos políticos y civiles, salvaje durante el estalinismo y persistente, aunque en formas menos opresivas (particularmente en Yugoslavia desde comienzos de los años cincuenta), en el sistema de la burocracia unipartidista que le siguió. La ciudadanía de aquellas sociedades socialistas (muy alejadas del socialismo democrático) no admite comparación con la que Marshall planteaba para el caso británico e implícitamente para otras sociedades del Occidente europeo. En vez de progresar desde los derechos civiles y políticos hasta los derechos sociales, como él concebía el proceso, los Estados totalitarios de las sociedades socialistas establecieron algunos derechos sociales importantes que prácticamente extinguían derechos civiles y políticos de importancia extrema, aunque no podamos pasar por alto otro de los factores que facilitaron el proceso, y es que la mayoría de aquellos países carecía de una tradición en la que basar con algún éxito los derechos civiles y políticos, y apenas contaba con experiencia democrática anterior a la transformación «socialista».

Los cambios experimentados por Yugoslavia y la Unión Soviética y la caída de los restantes regímenes de la Europa del Este

han dado paso a una situación enteramente nueva. Se han recuperado, o se están recuperando rápidamente, los derechos civiles y políticos, aunque continúa, como en los países capitalistas, la controversia sobre el contenido y las limitaciones de ciertos derechos civiles, en especial el de la propiedad privada cuando se trata de las grandes empresas productivas. Otros derechos civiles cuya importancia para la libertad individual, pese a la complejidad de los detalles, nadie discute en principio: libertad personal, libertad de expresión, de pensamiento y de fe y derecho a la justicia, tal como los enumeró Marshall, están en proceso de rápida recuperación. Como lo está la libertad política de organizarse y participar en movimientos sociales, asociaciones y partidos de todo tipo, sin autorización o interferencia del Estado (salvo cuando se infringen leyes que protegen los derechos fundamentales de otros ciudadanos).

Las consecuencias de estos cambios recientes para los derechos sociales son, sin embargo, muy variadas. En los países donde se ha reimplantado la economía capitalista peligran algunos derechos sociales adquiridos, entre ellos la vivienda a bajo precio y el transporte público, y sobre todo la seguridad en el empleo y el grado de participación en la gestión de las empresas, pero en la mayoría las medidas introducidas por los nuevos regímenes, junto a una inseguridad generalizada sobre el futuro económico, ha hecho caer la producción y los niveles de calidad de vida y ha aumentado el desempleo. Nadie sabe cómo evolucionarán esas sociedades en los próximos diez años, pero los movimientos de protesta que comienzan a surgir manifiestan que una gran parte de la población está dispuesta a defender con vigor los derechos sociales adquiridos, y ya se vislumbra en varios países una profunda división política, muy semejante a la que existe en los países capitalistas, a propósito de los costes del bienestar. Ignoramos también si la división de opiniones se planteará como un enfrentamiento entre capitalismo y socialismo -es decir, si los resucitados partidos socialistas y los comunistas reformados vincularán la política del bienestar al mantenimiento o restauración de la propiedad pública a escala significativa y con alguna forma de pla-

nificación, según el concepto de «política societal» relativa a la división social de todo el producto del proceso productivo-, pero tampoco sabemos mucho más en el caso de los países capitalistas avanzados.

En todo caso, deberemos decir con Marshall que siempre ha existido alguna forma de conflicto entre la ciudadanía y el sistema capitalista de clases, entre el mercado y la satisfacción de las necesidades mediante la política del bienestar, y así lo han reconocido otros muchos autores. Titmuss (1956), en un temprano ensayo sobre la «división societal del bienestar», plantea ciertas cuestiones relativas al bienestar y la igualdad social, que amplía en un trabajo posterior (1962) sobre la distribución de la renta, donde subraya la «distribución de las rentas y la riqueza entre las clases» (p. 198) y, al analizar el significado de la pobreza, se acerca a una concepción de la «política societal» que implicaría cambios en la estructura social y económica para lograr una mayor igualdad. Por otro lado, Robson (1976), en su estudio de los éxitos y las deficiencias del Estado del bienestar, niega la imposibilidad de eliminar la pobreza en las sociedades capitalistas citando el ejemplo de Suecia (aunque este país ha puesto en práctica políticas más «socialistas» que la mayoría de los Estados europeos e incluso ha experimentado recientemente formas de socializar la propiedad del capital)<sup>4</sup>. Robson concluye el estudio afirmando que existen «pocas concepciones sistemáticas sobre la naturaleza y finalidad del Estado del bienestar», y después de negar que se trate de «un mero conjunto de servicios sociales» o de «un instrumento cuya finalidad principal sea la eliminación de la pobreza» o de «un compromiso con la igualdad económica y social como el bien supremo» (p. 171) declara que «el bienestar es un fin ilimitado. Abarca las circunstancias económicas y sociales, las condiciones laborales, la remuneración, el carácter y finalidad de los servicios sociales, la calidad del ambiente, las oportunidades de ocio y el cultivo de las artes» (p. 174). Esto plantea unos cambios en la estructura social y, por encima de todo, en el siste-

<sup>4</sup> Véase Bottomore (1990, pp. 112-113, 130).

ma de clases, de un radicalismo que supera en mucho lo que Robson estudia o lo que, al parecer, está dispuesto a considerar. Por su parte, subraya los elementos que le parecen esenciales para el desarrollo del Estado del bienestar: alto grado de libertad personal, protección del ciudadano individual frente a los abusos de poder y, correlativamente, compromiso responsable de los ciudadanos con los asuntos públicos, la mejora del ambiente y de los servicios sociales y una evaluación del nivel de vida según un abanico muy amplio de criterios que no sólo considera las rentas monetarias, sino también factores como la calidad del ambiente, la distribución de la riqueza, la satisfacción en el puesto de trabajo, la educación sanitaria y la vivienda. De nuevo estamos ante un concepto de política societal, del que la política social es sólo un elemento.

No cabe duda de que el desarrollo de la ciudadanía en relación con la clase social es más complejo y más variable, como proceso, de lo que Marshall expresa en sus conferencias. En las sociedades capitalistas el aumento de los derechos sociales, en el marco del Estado del bienestar, no ha transformado en profundidad el sistema de clases, ni los servicios sociales han eliminado en la mayoría de los casos la pobreza, aunque Suecia y Austria, países de corte más socialista, han avanzado mucho a este respecto. En los supuestos «países del socialismo real» de la Europa del Este se establecieron algunos derechos sociales importantes, pero a costa de disminuir o eliminar otros, de carácter civil y político, no menos decisivos, al tiempo que aparecían nuevas formas de desigualdad y jerarquización. Dentro del sistema de clases de las sociedades capitalistas, la política del bienestar desarrolla también, como han observado Marshall y otros muchos autores, nuevos tipos de estratificación. Además, la intervención cada vez mayor del Estado en la economía y en la expansión de los servicios asistenciales produce nuevas jerarquías y una fuerte centralización del poder, tendencia que no ha pasado inadvertida para Robson (1976, pp. 176-177) y, desde otra perspectiva, para muchos críticos conservadores de la burocracia estatal.

Pero no son éstas las únicas cuestiones que estamos obligados

a revisar, ya que en los últimos cuarenta años la ciudadanía ha experimentado numerosos problemas que han debido analizarse en contextos nuevos donde las conexiones con la clase social no parecen tan claras, a lo que habría que añadir los significativos cambios experimentados durante el mismo periodo por la estructura de clase de las sociedades capitalistas, y los conflictos políticos de la Europa del Este que han culminado en una rápida transformación de la estructura social de los países con Estado socialista. Sobre las nuevas preguntas que plantean esos cambios versarán los dos parágrafos siguientes.

### 3. *Nuevos interrogantes a propósito de la ciudadanía*

Marshall concibió su estudio sobre la evolución de la ciudadanía en el contexto particular de la sociedad más o menos homogénea de Gran Bretaña (incluso, más estrictamente, de Inglaterra) durante el periodo de la inmediata posguerra, y aunque sus conceptos generales puedan aplicarse a otros contextos, hoy se nos han quedado cortos. La ciudadanía plantea un conjunto de interrogantes que deberíamos examinar en un marco mucho más amplio, hasta el punto de que lo más adecuado sería hacerlo a escala mundial, pero al menos resulta imprescindible la referencia a los distintos tipos de países industrialmente desarrollados y a los problemas que presenta la ciudadanía en sociedades cuyas poblaciones no son precisamente homogéneas.

Encontramos un punto de partida bastante práctico en los estudios de Brubaker (1989, 1992), que, al analizar el significado de la ciudadanía durante el siglo XX, aborda los problemas que han creado las emigraciones masivas de la posguerra en Europa y Estados Unidos. Cabe destacar, en primer lugar, la importante distinción entre ciudadanía *formal* y ciudadanía *sustantiva*. Podríamos definir la primera como la «pertenencia a un Estado-nación» (Brubaker, 1989, p. 3), en tanto que la segunda, según el concepto de Marshall, consistiría en un conjunto de derechos civiles, políticos y especialmente sociales, lo que implica alguna

forma de participación en los asuntos del gobierno. A este respecto, Brubaker (1992, pp. 36-38) observa:

Lo constitutivo de la ciudadanía -el conjunto de derechos o el modelo de participación- no se encuentra necesariamente vinculado a la pertenencia formal a un Estado. La ciudadanía formal no es condición suficiente ni necesaria para la ciudadanía sustantiva [...] como se aprecia claramente en el hecho de que perteneciendo formalmente a un Estado se puede estar excluido (legalmente o de hecho) de ciertos derechos políticos, civiles o sociales, o de la participación efectiva en asuntos de gobierno relativos a los más variados aspectos de la vida social [...] y ello es así aunque no nos parezca evidente, pues si la ciudadanía formal puede resultar necesaria para ciertos componentes de la ciudadanía sustantiva (por ejemplo, votar en las elecciones generales), hay otros componentes [...] que no dependen de la pertenencia formal a un Estado. Los derechos sociales, por ejemplo, benefician tanto a los ciudadanos como a los residentes legales no nacionalizados, en condiciones prácticamente idénticas, así como la participación en la gestión de las asociaciones, los partidos políticos, los sindicatos, los consejos de fábrica y otras instituciones [...]

Y continúa:

Aunque no cabe duda de que la «sociologización» del concepto de ciudadanía en las obras de Marshall, Bendix y los teóricos de la participación ha sido fructífera, el hecho es que ha introducido un sesgo *endógeno* en el estudio dando por descontada la pertenencia formal a un Estado [...] Pero la masiva emigración hacia Europa y Estados Unidos de los últimos veinticinco años ha puesto en cuestión la ciudadanía formal de grupos muy numerosos de la población y ha generado una nueva política de la ciudadanía, centrada precisamente en la pertenencia al Estado-nación.

Puesto que las formas que adopta esta nueva política de la ciudadanía varían de un país a otro, según los distintos conceptos de «nacionalidad», Brubaker (1989, Introducción), en el volumen de ensayos que publicó sobre ciudadanía e inmigración, es-

rablee interesantes comparaciones entre seis países industrializados de Europa y Norteamérica. En primer lugar, existe «una diferencia fundamental entre las naciones que la emigración ha contribuido a fundar y aquellas otras en las que ha sido un hecho ocasional, de efectos sólo incidentalmente importantes para la formación nacional. Canadá y Estados Unidos poseen una tradición ininterrumpida de inmigración [...] que ocupa un puesto de primer orden en sus mitos nacionales» (p. 7). No obstante, las diferencias entre, los países europeos son también significativas:

En Francia [...] los conceptos de nacionalidad y ciudadanía llevan la impronta de su origen revolucionario. Tradicionalmente, el concepto de nación se concibe en el marco institucional y territorial del Estado, por eso se considera que el fundamento no está en el hecho de compartir una cultura, sino en la unidad política (p. 7).

En contraste con este concepto «universalista, asimilacionista y centrado en el Estado», la versión alemana

ha sido particularista y orgánica, centrada en el concepto de *Volk*. Dado que el sentimiento nacional se desarrolló antes que el Estado-nación [...] la nación alemana nunca se concibió como portadora de valores políticos universales, sino como una *Volksgemeinschaft* o comunidad orgánica lingüística, cultural o racial (p. 8)<sup>5</sup>.

El caso sueco se parece al francés porque allí los sentimientos nacionales se vinculan a las tradiciones institucionales y políticas, y la falta de un nacionalismo étnico o cultural «podría explicar por qué Suecia concedió a los inmigrantes de la posguerra la categoría de ciudadanos sin demasiados conflictos o fricciones» (p. 10). En cambio, el caso británico constituye una excepción, dado que faltó (hasta 1981) un concepto claro de ciudadanía y «el estatus político y legal se concibió, por el contrario, en términos

<sup>5</sup> Brubaker (1992) analizó extensamente las diferencias que separan a Francia y a Alemania.

de alianza» entre el monarca y los súbditos, y los vínculos «se establecieron con el Imperio británico, no con Gran Bretaña como nación». La carencia de una identidad consolidada como Estado-nación y de una ciudadanía nacional establecida explica en parte, según Brubaker, «las políticas confusas que se han practicado respecto a la inmigración y la ciudadanía durante el último cuarto de siglo». Por otra parte, dado que Gran Bretaña no se ha definido tradicionalmente como Estado-nación, tampoco consideró extraños a los inmigrantes de posguerra, que disfrutaron, por lo general, de mayores derechos sociales, políticos y económicos que en otras partes (pp. 10-11).

Sin abandonar este marco, Brubaker aborda en otros ensayos de su volumen nuevos interrogantes, relativos esta vez a los criterios de acceso a la ciudadanía, estatus de los residentes no nacionalizados y ciudadanía doble, que veremos más adelante. Antes hemos de considerar en profundidad las nuevas cuestiones relativas a los derechos de los ciudadanos que interesaron de un modo especial a Marshall. Tales derechos se distinguen claramente de los derechos formales de la ciudadanía, que no son condición suficiente para ellos (véase antes), aunque los dos bloques de derechos se relacionan plenamente en muchos aspectos. La primera cuestión que analizaremos aquí atañe al género. Marshall, al igual que la mayoría de los científicos sociales de su época, ignoró casi por completo este tipo de diferencia, como demuestra incluso la fórmula: «El hombre común podrá convertirse en un “caballero”». Parece bastante evidente que el conjunto de derechos civiles, sociales y políticos objeto de su estudio se implantó con mayor lentitud entre las mujeres que entre los hombres, tanto en Gran Bretaña como en los restantes países, y que algunos de esos derechos aún se distribuyen desigualmente. Las mujeres disfrutaron mucho más tarde de los derechos civiles -por ejemplo, la propiedad-, y existen ejemplos, como el de Gran Bretaña, donde los impuestos sobre la renta de las casadas no se consideraron independientemente, sino como una extensión de los ingresos del marido, hasta 1990. Durante el siglo XX, en la mayoría de los países, los derechos políticos llegaron también

mucho más tarde para las mujeres -en algunos casos después de 1945-, que aún forman una pequeña minoría en las asambleas legislativas y en los altos cargos de la administración estatal, si bien participan de forma activa y en puestos sobresalientes en los movimientos sociales. En el terreno de los derechos sociales se ha discriminado a la mujer -y aún se la discrimina en muchos países- en lo relativo a la remuneración, perspectivas de promoción y prestigio de sus ocupaciones, mientras que la provisión social de las áreas que le afectan directamente, como guarderías diurnas, permisos por maternidad y planificación familiar, se ha expandido con una rapidez muy inferior a la de otros servicios.

Me gustaría destacar aquí los esfuerzos que realizaron los países socialistas de la Europa del Este para atenuar las desigualdades de género en la esfera del empleo, que Ferge estudia en detalle (1979, pp. 98-112) para el caso de la política adoptada por Hungría (sobre todo en relación con los permisos por maternidad y el cuidado de los hijos), además de considerar también otros aspectos de la política familiar (pp. 211-222). Pero, como ella misma observa, las ideas y los comportamientos arraigados en la tradición perpetúan las desigualdades de género, sobre todo en el seno de la familia, donde la mujer realiza la práctica totalidad de las labores domésticas, incluso cuando trabajan los dos miembros de la pareja; y ello en todos los países, con independencia de que sean socialistas o capitalistas<sup>6</sup>. Una política encaminada a extender e igualar los derechos sociales sólo puede imponerse poco a poco a esas tendencias tradicionales. Se comprende así que los movimientos feministas surgidos después de la guerra y desarrollados con enorme rapidez durante los años sesenta se hayan ocupado no sólo de los derechos civiles, políticos y sociales tal como solemos entenderlos, sino también de los estereotipos de género que afectan profundamente a la vida personal y familiar de la mujer<sup>7</sup>. En definitiva, hoy sería imposible

< Véase A. SzaJai (1972).

<sup>7</sup> El primer estudio sobre estos aspectos realmente influyente fue quizás *El segundo sexo* (1949) de Simone de Beauvoir, al que siguió una auténtica avalancha de publi-

analizar la ciudadanía sin tener en cuenta ciertos aspectos concretos de la posición social de las mujeres -por ejemplo, si aún forman, en muchos países y en ciertos aspectos (aunque de modo decreciente), un grupo de «ciudadanos de segunda clase»- y esto plantea nuevas preguntas sobre el contenido y finalidad de los derechos sociales.

La segunda cuestión que suscita dudas muy semejantes es la diversidad étnica o étnico-cultural, que ha crecido en muchos países como consecuencia de la inmigración a gran escala de la posguerra. Este hecho plantea problemas relativos tanto a la ciudadanía formal como a la ciudadanía sustantiva, y las políticas que afectan a la primera varían considerablemente de un país a otro -por ejemplo, entre Alemania, Francia y Gran Bretaña-, aunque la tendencia general de la pasada década ha consistido en restringir la inmigración y el acceso a la ciudadanía. Pero, incluso cuando ésta existe en su dimensión formal, determinados grupos étnicos no pueden disfrutar en la práctica de los derechos sustantivos, o al menos hacerlo en las mismas condiciones que otros. Durante los años sesenta, los afroamericanos desarrollaron un espectacular movimiento de protesta contra la denegación efectiva de derechos civiles, políticos y sociales a uno de los principales grupos étnicos de la sociedad estadounidense, y en la actualidad otros grupos étnicos continúan las campañas contra la discriminación, especialmente en el campo de los derechos civiles, tanto en Estados Unidos como en otros países. Si interpretáramos los derechos sociales en sentido lato, incluyendo el acceso a la educación, la sanidad, el empleo y la vivienda adecuada (como, en efecto, implican muchas concepciones del Estado del bienestar posterior a la guerra), además de la provisión para las necesidades especiales de ciertos grupos (por ejemplo, las madres que trabajan), comprobaríamos que algunos se hallan aún desigualmente distribuidos en la mayoría de los países del bienestar capitalista, no sólo entre hombres y

caciones desde distintos puntos de vista, que levantaron todo tipo de desacuerdos y controversias, por ejemplo, entre marxistas y feministas (Barrett, 1988; Banks, 1981).

mujeres, sino también entre grupos definidos por características étnicas o étnico-culturales.

Las diferencias culturales y étnicas dentro de los Estados-nación plantean además otros problemas relativos a la ciudadanía cuando existen grupos -por ejemplo, en la provincia de Quebec (Canadá), en el País Vasco (España), en Irlanda del Norte y, cada vez más, en la Europa del Este después de la caída de los regímenes del socialismo estatal- que crean movimientos reivindicativos de una nacionalidad distinta y separada, en la forma de independencia total, o al menos de una amplia autonomía regional, en algunos casos incluso por adhesión o incorporación a otro Estado nacional. Algunos de esos movimientos plantean una especie de nacionalidad doble que encontramos también, por razones distintas, en ciertas evoluciones hacia sistemas políticos de carácter supranacional como la Comunidad Europea, donde se está desarrollando una ciudadanía «europea» ya expresada en el embrión de un cuerpo de derechos que defienden el Tribunal Europeo y la Comisión de los Derechos Humanos, y en las propuestas de una nueva «carta social» por parte del parlamento europeo.

Más adelante analizaremos en profundidad la complejidad de la ciudadanía moderna y sus consecuencias para los distintos conceptos de nacionalidad y Estado-nación, pero antes conviene plantear varias preguntas sobre los derechos sustantivos de los ciudadanos dentro de los actuales Estados nacionales, de modo especial cómo les afecta el fenómeno de la pobreza. Tawney (1952) escribió sobre «la tremenda incapacidad» de quienes la experimentan como «desventaja permanente» (véase antes, p. 87); Marshall (p. 59 antes), por su parte, concebía el desarrollo de la ciudadanía como «un enriquecimiento generalizado de lo sustancial para la vida civilizada» que se adquiere rebajando los riesgos e inseguridades e igualando las condiciones de los menos y los más afortunados. Durante los años cuarenta y cincuenta, el Estado del bienestar asumió como prioridad la erradicación de la pobreza; para ello tenía que eliminar una de sus principales causas, el desempleo a gran escala y de larga duración, o, al me-

nos, atenuar las consecuencias de esa situación a fuerza de los subsidios más generosos que pudiera permitirse la seguridad social. Al principio, aquella política dio resultados, y las condiciones sociales mejoraron sensiblemente en comparación con las de los años treinta, pero durante las dos últimas décadas, particularmente en los ochenta, la pobreza volvió a aumentar en la mayor parte de los países europeos, con las notables excepciones de Suecia y Austria, aunque en ningún sitio se vivió como en Gran Bretaña, donde la decadencia económica, los cambios en la política fiscal, el desempleo masivo y la reducción de los gastos sociales se combinaron para reproducir las enormes desigualdades en la renta y la riqueza que arrojaron a una parte significativa de la clase trabajadora a una situación de auténtica pobreza.

En Estados Unidos y Gran Bretaña se ha empleado profusamente el término «clases subalternas» para designar esa categoría, aunque, como ha notado Lister (1990, pp. 24-26), la etiqueta estigmatizadora, con su evidente carga ideológica, no define a los pobres en términos económicos, sino morales y, siguiendo la antigua mentalidad decimonónica, les atribuye la culpabilidad de su situación. No se puede estar completamente de acuerdo con las cifras que estiman para la población británica de un 5 a un 30 por ciento de las llamadas «clases subalternas», pero tampoco podemos dudar el enorme aumento de la pobreza durante los últimos diez años, ni sus terribles consecuencias para la calidad de la ciudadanía de quienes la padecen.

Lister comienza su estudio citando la definición que Marshall hace de la ciudadanía como «aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad. Todo el que lo posee disfruta de igualdad tanto en los derechos como en las obligaciones que impone la propia concesión» (p. 37 antes), para entrar luego a debatir la situación de la ciudadanía durante estos últimos diez años en que la nueva derecha ha ejercido una dura crítica contra lo que llama «cultura de la dependencia» -es decir, el cuerpo de derechos sociales que establece una comunidad—, queriendo favorecer una «cultura de la empresa» en la que los individuos se aseguran su bienestar a título particular, gracias a su

propio esfuerzo, y el Estado (o la caridad privada) limita su papel a proporcionar alguna ayuda a los que, *por unā* u otra razón, son incapaces de salir adelante por sí mismos. El predominio de esta ideología, que afecta ya a distintas políticas sociales, no sólo ha venido socavando día a día la idea de que los derechos sociales son uno de los atributos de la ciudadanía, sino que ha fomentado las actividades privadas (sanidad y educación privadas, privatización de los servicios municipales, introducción de actividades comerciales en todo tipo de servicios públicos) y ha tratado como meros beneficiarios de caridad a los pobres, efectivamente relegados a la categoría de ciudadanos de segunda. Pero no sólo merman los derechos sociales de los pobres; de ahí que Lister (pp. 32-40) hable de limitación de los derechos civiles cuando los ciudadanos menos favorecidos no pueden defender sus derechos ante la ley, y culpe de ello a las deficiencias que presenta el sistema de ayudas y asesoramiento legal en comparación con aquellas expectativas iniciales que Marshall (pp. 53-56 antes) consideraba pasos decisivos en el camino de la igualdad de los derechos civiles. Lister describe también (pp. 41-46) cómo pierden los pobres sus derechos políticos y se convierten en «marginales», destacando, con toda razón, la importancia de los factores económicos y sociales en el proceso.

Pero el deterioro de los derechos sustantivos de la ciudadanía -civil, política y social- en Gran Bretaña se debe, por encima de cualquier otra razón, a las medidas políticas que han emprendido los últimos gobiernos, facilitadas por las peculiaridades del sistema político y electoral británico, y en ese sentido, se trata de un fenómeno excepcional en Europa. Naturalmente, otros países también han reaccionado a la ralentización del crecimiento económico frenando el desarrollo del Estado del bienestar y recortando el gasto público, pero en ninguno de ellos se conoce un desprestigio de los derechos sociales tan rotundo como el de Gran Bretaña. El propio Marshall observó (1981) que el Estado del bienestar sobrevivía a finales de los setenta «bastante maltrecho, en condiciones muy precarias», como hemos tenido ocasión de comprobar sobradamente a comienzos de los años noventa.

En gran parte de Europa occidental, sin embargo, el sistema de bienestar ha aguantado bastante bien la recesión económica y las doctrinas de la nueva derecha, y los países de la Comunidad Europea (salvo Gran Bretaña) han hecho expreso su deseo de extender los derechos sociales proponiendo la redacción de una «carta social». Sorprende que algunos derechos de los ciudadanos británicos se sostengan ahora en gran medida gracias a instituciones europeas como el Tribunal Europeo y la Comisión de Derechos Humanos, pero es que además podría ocurrir que se ampliaran los derechos políticos por la influencia de otros países miembros de la Comunidad que cuentan con sistemas de representación proporcional, introducidos ahora en las votaciones del Parlamento Europeo. En este sentido, la pertenencia a la CE ha estimulado un movimiento (la Carta 88) por la reforma democrática radical del sistema político británico que podría convertir por fin a los «súbditos de la Corona» en ciudadanos en el sentido moderno de la palabra.

A la luz de este análisis podremos estudiar los desarrollos de la ciudadanía durante los últimos cuarenta años y los problemas que ha planteado la continua expansión de los derechos del ciudadano ya prevista por Marshall. Como he apuntado, surgen preguntas de gran relevancia para la ciudadanía formal (es decir, la pertenencia a un Estado-nación), y ello por varias razones: I) la gran inmigración durante la posguerra de trabajadores extranjeros, a los que se denegó la ciudadanía en muchos países, incluso en el caso de haber residido en ellos durante largos periodos de tiempo (por ejemplo, lo que los alemanes han llamado «trabajadores invitados»); II) la formación de grupos significativos de residentes extranjeros legales por la creciente «internacionalización» del empleo, especialmente en la Comunidad Europea, resultado, a su vez, de la internacionalización de la actividad económica; y III), a partir de estos procesos, los nuevos problemas que plantea la relación entre la residencia y la ciudadanía, y la posibilidad de que el Estado-nación no sea el único o principal espacio donde localizar esta última en el sentido sustantivo. Llegados a este punto, lo importante sería establecer si los dere-

chos de los ciudadanos son derechos humanos que conciernen a los individuos en tanto que miembros de una comunidad, al margen de su pertenencia formal a un Estado-nación; un tema muy extenso que analizaré al final de este ensayo.

El propio desarrollo de la ciudadanía sustantiva ha sido más irregular y más variable de lo que esperaban e incluso habrían deseado Marshall y otros autores de hace cuarenta años, cuando parecía que el Estado del bienestar de la posguerra era capaz de mantener su promesa de fomentar la igualdad de derechos políticos y civiles, y expandir de forma significativa los derechos sociales que producirían una mayor igualdad económica y social. En ese sentido, la ciudadanía expresaba sin duda un «principio de igualdad», pero entró en conflicto con las desigualdades inherentes al sistema económico capitalista y su estructura de clases, y el resultado de aquel enfrentamiento dependió no sólo de la extensión del bienestar en sentido estricto de servicios sociales, sanidad, educación o incluso pleno empleo, sino de cambios en la propiedad privada, el control económico y la distribución de las rentas reales, como Marshall (1981) reconoció al analizar la exposición de Durbin sobre el socialismo democrático (véase antes, pp. 92-94). Durante los años cincuenta y sesenta se produjeron en la mayoría de los países de la Europa occidental ciertos progresos en el sentido de una mayor igualdad en ambas esferas; cambios en la distribución tanto de la renta y la riqueza como del control económico, a través de distintas formas de «economía mixta», así como el aumento de la provisión del bienestar, facilitada por las tasas excepcionalmente elevadas de crecimiento económico.

Pero desde mediados de los setenta, y a medida que caía ese crecimiento, la expansión del bienestar y los derechos sociales sufrió un retroceso, debido a que el aumento del desempleo y el envejecimiento de la población (en algunos países habría que añadir el crecimiento del gasto militar) demandaban más presupuesto estatal justo en el momento en que la economía mixta comenzaba a funcionar con menos éxito. Ante esta situación nacieron nuevas doctrinas y movimientos políticos, muy especial-

mente en Estados Unidos y Gran Bretaña, que pedían (y en esos dos países consiguieron imponerse en la medida de lo posible) políticas de reducción del gasto y una vuelta al *laissez-faire* capitalista. En consecuencia, en Gran Bretaña y, hasta cierto punto, en otras partes, la economía capitalista de mercado se impuso al Estado del bienestar. Convendrá entonces, a la luz de la experiencia de la posguerra, reconsiderar las relaciones entre la ciudadanía y la clase social, y sus fluctuaciones en circunstancias variables y países distintos.

#### 4. *Cambian las clases, cambian las doctrinas*

El desarrollo de la ciudadanía sustantiva como un cuerpo creciente de derechos civiles, políticos y sociales necesita una explicación y una descripción, porque no basta con concebir el proceso en términos abstractos o teleológicos como si se tratara de un hecho inmanente al auge del capitalismo moderno. Hubo grupos sociales muy concretos que lucharon por ampliar o restringir tales derechos, y las clases sociales tuvieron una participación trascendente para el conflicto. Marshall reconocía la existencia de un elemento conflictivo, pero lo expresaba como choque entre principios opuestos, no entre clases, ya que su análisis de estas últimas, como él mismo reconocía, se ocupaba del influjo ejercido sobre ellas por el fenómeno de la ciudadanía, no de cómo el propio desarrollo histórico de las clases había producido nuevos conceptos de ciudadanía y movimientos de expansión de los derechos civiles.

Pero el influjo de la clase en la ciudadanía es inconfundible. Fueron los burgueses quienes, oponiéndose a la aristocracia feudal, conquistaron los derechos civiles, y hasta cierto punto los políticos, primero en las ciudades medievales, y luego, a escala nacional, en las primeras fases de desarrollo del capitalismo industrial. La lucha decimonónica por extender los derechos políticos corrió a cargo de los movimientos obreros, en las revoluciones de 1848, el movimiento cartista y las posteriores campañas

por el sufragio universal que ocuparon un lugar preeminente en las actividades de los partidos socialistas que en ese momento crecían con rapidez en toda Europa. Las luchas se prolongaron durante el siglo XX, incluyendo ya los derechos sociales, dirigidas sobre todo por los sindicatos y los partidos socialistas, y formaron parte de un movimiento más general por la implantación del socialismo. El Estado del bienestar posterior a la guerra en Europa occidental, resultado, antes que nada, de estas acciones de clase, mantuvo un cierto equilibrio desde finales de los años cuarenta hasta comienzos de los setenta gracias a esa fórmula de «capitalismo del bienestar» y «economía mixta» que Schumpeter (1949) calificó de posible «punto medio» en la marcha hacia el socialismo, y que científicos sociales posteriores han llamado neocapitalismo, capitalismo organizado o corporatismo (Panitch, 1977). En este sistema de Estado intervencionista han sido fundamentales los acuerdos que negociaron el gran capital y las organizaciones obreras para alcanzar un «compromiso de clase» (Offe, 1980).

El compromiso, y un cierto grado de consenso sobre el papel del Estado en la sociedad capitalista del bienestar, dependieron de la fuerza relativa de las distintas clases, de sus orientaciones políticas y, en gran medida, de las tasas excepcionalmente elevadas que alcanzó el crecimiento económico desde el final de la guerra hasta comienzos de los años setenta. En efecto, el crecimiento económico y la extensión de los derechos sociales tuvieron una gran trascendencia para la estructura de clase, tal como Marshall había previsto en su estudio de la influencia de la ciudadanía en la clase social. En primer lugar, la extensión de los derechos políticos durante el siglo XX -resultado también de acciones de clase, como he afirmado- hizo posible un rápido aumento de los partidos de la clase trabajadora en la mayoría de los países de Europa occidental (muy especialmente a partir de 1945) tanto a través de la afiliación como del apoyo electoral, y fue el factor decisivo del desarrollo que conocieron durante la posguerra los derechos sociales dentro de las economías predominante capitalistas. Pero es que esos partidos de la clase trabaja-

dora (fundamentalmente socialistas o socialdemócratas) tenían un concepto de la ciudadanía y los derechos sociales que superaba en mucho lo que ordinariamente se considera una provisión de servicios asistenciales, y sostenían ideas muy radicales respecto a la reforma educativa, la eliminación de la pobreza, el pleno empleo como objetivo principal y la democracia económica, lo que podría suponer la socialización de las empresas básicas e importantes, tanto industriales como financieras o de servicios, así como un aumento general de la intervención del Estado que incluía varias formas de planificación nacional. Todo ello apunta claramente hacia formas de socialización muy superiores al Estado del bienestar, y así lo reconocieron autores tan distintos como Schumpeter y Durbin, y lo expresaron en Gran Bretaña las medidas políticas del primer gobierno laborista de posguerra.

La acción política de los partidos socialistas, en algunos casos desde el gobierno, en otros desde la postura de un influyente compañero de coalición o desde una oposición potente, produjo de hecho un aumento de la propiedad pública y una mayor planificación económica en los países de la Europa occidental, si bien en distintos grados; de modo especial, la introducción de la planificación macroeconómica, como he sostenido en otra parte (Bottomore, 1990, cap. 3), fue un factor decisivo para el crecimiento económico sostenido de aquella «Edad de Oro», en palabras de Maddison (1982, p. 96), que abarca de 1950 a 1973- Pero aquellos cambios produjeron otros muy relevantes en la estructura y en la actitud social y política de las clases. En primer lugar, el desarrollo económico de la posguerra, debido en gran parte a la rápida innovación tecnológica, y la expansión de los derechos sociales (y por tanto, de las actividades del Estado) produjeron una continua disminución de la clase trabajadora y un gran aumento de empleados de cuello blanco, ocupados en tareas de oficina, técnicas y profesionales, tanto en la empresa pública como en la privada y en los servicios sociales extensivos<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> El modelo general de cambio aparece en un estudio de Routh (1980) sobre el empleo en Gran Bretaña, donde se comprueba que de 1951 a 1979 la población em-

En los países industrialmente avanzados, el trabajo manual ocupa ahora a menos de la mitad de la población laboral.

Al mismo tiempo, la situación económica de la clase trabajadora cambió sustancialmente gracias al crecimiento económico, el pleno empleo (hasta comienzos de los años setenta), la expansión de los servicios asistenciales y las oportunidades de movilidad social que proporcionaba la nueva estructura ocupacional, y en parte también por un mayor acceso a la educación. En definitiva, su situación social había cambiado profundamente en comparación con la del siglo XIX y la de comienzos del XX, gracias también a la obtención de un cuerpo importante de derechos civiles, políticos y sociales, o, lo que es igual, gracias al aumento de la ciudadanía en el sentido que le dio Marshall, una situación muy distinta al panorama que dibujó Marx de la década de 1840, al hablar de «una clase que viviendo *en* la sociedad civil no es una clase *de* la sociedad civil», una clase que había sufrido la «*pérdida total* de su humanidad» (Marx, 1844). Esta transformación de la posición social y económica de los trabajadores durante la segunda mitad del siglo XX produjo, desde finales de los años cincuenta, numerosos estudios y análisis de fenómenos como el «trabajador rico», el «aburguesamiento» de la clase trabajadora y la aparición de un nuevo tipo de «sociedad de clase media». Sin duda se ha exagerado tanto en la profundidad de los cambios ya ocurridos o en curso como en las conclusiones. En el caso británico contamos con un estudio crítico compilado por Goldthorpe y otros (1969), donde los autores concluyen que los tres aspectos principales de la vida diaria de esos trabajadores ricos —el trabajo, las pautas de sociabilidad, las aspiraciones y las perspectivas sociales— demuestran que «quedan aún zonas muy amplias de experiencia social común que pueden considerarse de clase trabajadora» y que existen «pruebas suficientes de que la re-

picada que se clasificaba dentro de la categoría de trabajadores manuales (incluidos los capataces) cayó del 72 al 54 por ciento, en tanto que el porcentaje de gestores, profesionales y empleados de cuello blanco ascendió del 28 al 46 por ciento (pp. 5, 45). En 1990, la proporción de los obreros manuales había disminuido aún más.

sis [del aburguesamiento] resulta falsa en muchos de sus puntos» (p. 157). Otras críticas llegaron desde algunos autores que señalaban la aparición de una «nueva clase trabajadora» de trabajadores más ricos y mejor cualificados técnicamente que, sin embargo, nunca rompieron sus alianzas con los partidos tradicionales de clase (Mallet, 1975), y de los analistas del proceso de «proletarización» de algunos sectores de la clase media (Renner, 1953; Braverman, 1974)<sup>9</sup>

Parece evidente, en todo caso, que la distinción entre clase trabajadora y clase media persiste en los países del capitalismo industrial (y reaparece ahora en las antiguas sociedades socialistas del este de Europa) y se expresa en formas muy distintas de concebir el bienestar social y los derechos de ciudadanía, tal como las reflejan los partidos de clase en sus programas y en su práctica política. Sólo podríamos definir estas sociedades como de «clase media» considerando que, en sentido amplio, ésta abarca actualmente la mayor parte de la población, aunque para ello tendríamos que ignorar la existencia de la clase alta, que agrupa a los dueños del gran capital que dominan la economía y otras áreas de la vida social, e incluso las diferencias dentro de la propia clase media en materia de propiedad, nivel de renta, educación y estilo de vida. No obstante, la expansión de la clase media en su conjunto, unida al crecimiento económico y la extensión de los servicios sociales, ha producido cambios muy significativos en los comportamientos políticos y sociales. Ya he sostenido que a principios de los años setenta se pensaba haber logrado un cierto equilibrio y un amplio consenso de opinión en las sociedades del Occidente europeo sobre la base del Estado o sociedad del bienestar, la economía mixta y el sistema político democrático, y así lo reflejaban los programas de la mayoría de los partidos, en especial de los socialistas, que se aplicaban a desarrollar la política del bienestar, en vez de perseguir sus fines tradicionales a largo plazo, tales como la propiedad pública y el logro de

<sup>9</sup> He analizado con mayor profundidad estos y otros aspectos de los cambios en la estructura de clase en Bottomore (1991).

una igualdad sustancial en las condiciones económicas y sociales de todos los ciudadanos; lo que se definía como una sociedad «sin clases».

La cuestión estaría en saber si esa reorientación de la política de partido (más pronunciada en unos países que en otros) se corresponde con un cambio efectivo de la actitud social de las clases. El radicalismo de los desórdenes de finales de los años sesenta vino a señalar las limitaciones del consenso, y la existencia, en ciertas zonas de la sociedad (aunque no mayoritariamente en la clase trabajadora), de un elevado grado de insatisfacción con el sistema jerárquico, y si bien el resultado inmediato de aquellos acontecimientos se plasmó en un reforzamiento de las fuerzas conservadoras, a la larga ha surtido efectos no menos radicales como manifiesta el aumento de los movimientos feministas, los partidos verdes y la oposición democrática en el este de Europa. No obstante, se han estudiado mejor los cambios dentro de la clase trabajadora. Durante los años setenta y ochenta, en algunos países, aunque muy especialmente en Gran Bretaña, una parte de los obreros más cualificados y mejor retribuidos cambiaron su alianza con los partidos socialdemócratas por otra con los partidos liberales o conservadores, lo que, sin duda, refleja una transformación de sus principales intereses económicos y sociales. Al aumento de la prosperidad que disfrutaba la mayoría de la población gracias al pleno empleo, el crecimiento económico y la ampliación del sistema asistencial se añadía ahora la preocupación por el nivel de vida individual o familiar y el énfasis en el consumo privado, apoyado en una rápida expansión del crédito al consumidor. Así fue cómo los trabajadores más prósperos, y una parte considerable de la clase media, comenzaron a preocuparse por la inflación, los intereses y la fiscalidad tanto o más que por la expansión del Estado del bienestar o de la propiedad pública, que ahora les parecían menos significativos para su bienestar personal. La naturaleza general de estos cambios debería plantearse —y así lo hicieron Goldthorpe y Lockwood (1963), aunque ellos fueron después más críticos con la idea del «aburguesamiento» (véase antes, p. 75)- como «una concepción

característica de la sociedad, que se aparta tanto del individualismo radical de las clases medias como del colectivismo de la antigua clase trabajadora». Desde esta perspectiva, el colectivismo se acepta como un medio («colectivismo instrumental»), no como un fin, es decir, en términos más individualistas o centrados en la familia, preocupados por el nivel de vida de esta última, el progreso educativo y laboral, las oportunidades de estudios y de una carrera para los hijos.

Un cambio de esta índole, que traslada los intereses sociales del plano más colectivo al individual, debió de comenzar a manifestarse a finales de los años cincuenta y a lo largo de la década siguiente<sup>10</sup>, pero no deberíamos exagerar ni su novedad ni su amplitud, ni tampoco su universalidad o duración en todos los países. Con el desarrollo del capitalismo, y especialmente con el crecimiento de las grandes corporaciones, se disparó ya a comienzos de siglo un fuerte deseo de medrar personalmente dentro de la jerarquía laboral, como ha señalado, entre otros, Hilferding (1910, p. 347), pero aquellas aspiraciones individualistas recibieron después el espaldarazo del excepcional crecimiento económico que siguió a la Segunda Guerra Mundial. Con todo, la centralización de los intereses en el individuo y la familia, que acabó por predominar en los países occidentales, tuvo la contrapartida del fuerte apego de las organizaciones de clase (sindicatos y partidos políticos) a las metas colectivistas, y en distintos grados, igualitarias, cuyo símbolo fue el Estado del bienestar y, en menor grado, la propiedad pública. Pero es que, además, en los países donde los partidos socialistas fueron más fuertes —los países escandinavos y especialmente Suecia, Austria, Alemania Occidental y Francia, este último a partir de 1981- disminuyó muy poco el apoyo a las metas colectivistas, y no puede decirse que el conjunto de Europa Occidental se haya apartado mucho de los fines tradicionales de la provisión del bienestar y la pro-

<sup>10</sup> En otro lugar (Bottomore, 1991, cap. 5) he citado varios estudios realizados en otros países europeos.

riedad pública“. Así pues, deberemos considerar un fenómeno bastante excepcional el virulento ataque a la «cultura de la dependencia» y las numerosas privatizaciones de bienes públicos que caracterizaron la política gubernamental británica durante los años ochenta.

Convendría, no obstante, añadir que, desde finales de los años sesenta, no se observa entre aquellos sectores de la clase trabajadora o de la clase media que apoyaron el Estado del bienestar y se beneficiaron de él, un fuerte deseo de ampliar la provisión de bienestar ni, menos aún, la propiedad pública. El nivel ya alcanzado de servicios públicos, la sanidad y la educación, aunque susceptibles de mejora, le parecen bastante adecuados a la población, ya que, como he comentado, el aumento de la prosperidad de una gran parte de los ciudadanos ha distraído la atención de la provisión colectiva y la ha centrado en el individuo en tanto que consumidor.

Pero, desde mediados de los años setenta, ciertos factores han cambiado radicalmente las cosas. La población envejece y necesita un mayor nivel de gasto público en pensiones y servicios sanitarios, y esta presión financiera sobre el Estado del bienestar se agrava a causa de la recesión económica y la caída generalizada del crecimiento económico, cuyo resultado, el desempleo, actualiza las demandas de gasto público. Al propio tiempo, continúan creciendo las expectativas relacionadas con la calidad de los servicios públicos. En Gran Bretaña, donde, desde los años cincuenta, el crecimiento ha sido menor que en otros países europeos (y que en Japón o Estados Unidos), las crisis económicas recurrentes y la decadencia industrial han agudizado los problemas como en ninguna otra parte; sin embargo, el Estado del bienestar experimentó un gran debilitamiento desde finales de los años setenta, al tiempo que la situación económica general provocaba

<sup>11</sup> Para un informe de las políticas que han puesto en práctica algunos de estos países, véase Gallie (1978), Scase (1977), Rydén y Bergström (1982). Nótese que en Francia, desde 1981 hasta hoy, ha crecido la propiedad pública, mientras que en Suecia el proyecto de fondos para inversión del empleado ha perfilado una nueva concepción de la propiedad colectiva (Bottomore, 1990, p. 130).

intensas fluctuaciones en las actitudes políticas. A ello hay que añadir que la «nueva política económica» practicada durante toda una década, desde finales de los ochenta, ha dejado la economía británica en condiciones aún más lamentables, de forma tal que el Estado del bienestar se enfrenta ahora a un porvenir muy inseguro, en claro contraste con la mayoría de los países de la Europa Occidental, entre ellos los restantes miembros de la Comunidad europea, que han resistido mejor la recesión económica -gracias, en parte, a la eficacia de la planificación-, han sabido conservar una economía «mixta» de propiedad pública y privada (en algunos casos, ampliando incluso la primera) y, en determinados momentos, han podido extender los servicios sociales.

Durante la década pasada, Gran Bretaña practicó una política económica y social idiosincrásica, muy diferente a la de los restantes países de Europa, que presenta una clara afinidad (como los problemas que ha provocado) con la estadounidense del mismo período. Como es natural, todas las sociedades industriales tuvieron que hacer frente a los problemas de la recesión y la caída del crecimiento desde mediados de los años setenta, pero la mayoría de los países de la Europa occidental respondieron de otra forma, manteniendo con mayor éxito sus sistemas de bienestar, sus distintas versiones de economía mixta y una importante dosis de planificación central; por tanto, si queremos conocer cuál ha sido el desarrollo reciente de los derechos sociales, deberemos abandonar el caso británico para centrarnos en el contexto europeo. Rydén y Bergström (1982), por ejemplo, observan que, pese al empeoramiento de las condiciones económicas durante los años setenta, Suecia mantuvo la política democratizadora de la vida laboral y la expansión del sector público, concediendo prioridad al cuidado del ambiente, el aumento del ocio y la capacidad del individuo para tomar decisiones que afectan de un modo determinante a su vida<sup>12</sup>, y concluyen que

<sup>12</sup> No obstante, advierten también que esta política necesita «del centralismo y la burocratización para una mayor eficacia, lo que provoca un sentimiento de aliena-

«la sociedad y la economía suecas -el Estado del bienestar- demostraron una enorme fortaleza frente a las crisis y la inestabilidad de los setenta» (p. 8). También en Austria, donde predominaron los gobiernos de corte socialista desde 1970, se salvó el sistema asistencial, se ampliaron los programas de bienestar y se pudo aumentar de forma paulatina la participación de los trabajadores en la gestión industrial.

La experiencia de ambos países demuestra que es posible conservar un alto grado de prosperidad material, bajo desempleo y baja inflación incluso en las peores circunstancias, sin dejar por ello de fomentar los derechos sociales de los ciudadanos. Su ejemplo fue, además, decisivo para otros; así, por ejemplo, los gobiernos que tuvo Francia desde 1981, salvo el breve interregno del compromiso bipartidista, abordaron políticas de ampliación de la propiedad pública y del gasto en servicios sociales e infraestructuras (sobre todo, ferrocarriles). Otros países de Europa, aunque menos comprometidos con la extensión del bienestar social, mantuvieron los niveles de gasto social y, al contrario que Gran Bretaña, no priorizaron de forma absoluta la reducción del gasto y la privatización de los bienes públicos, ni fomentaron tampoco el desarrollo de una economía de mercado sin trabas de ninguna clase. La orientación política y social de la mayor parte de los países europeos se deduce en parte de la política de la Comunidad. Los partidos socialistas y sus grupos aliados, que forman ahora la mayoría en el parlamento europeo, han dejado sentir su influencia en lo que será la nueva «carta social» europea, que prevé no sólo un aumento progresivo de los derechos sociales, sino también la extensión de la democracia industrial mediante una mayor representación de los trabajadores en la gestión. Este hecho, junto a la influencia de países como Suecia y Austria, que aún no son miembros de la Comunidad -aunque lo serán a partir de los años noventa—, puede producir una ampliación de los derechos en todo el Occidente europeo

ción en el individuo enfrentado a las grandes estructuras burocráticas públicas y privadas». Por mi parte, volveré sobre estos temas.

que acabará por afectar al este, y planteará, a largo plazo, nuevas cuestiones sobre los derechos sociales en el Tercer Mundo. Y puede también que esta circunstancia nos obligue a reconsiderar qué resulta esencial para los derechos sociales y hasta qué punto podemos definirlos en términos de ciudadanía, como analizaré a continuación.

A estas alturas sabemos que los conceptos de derechos, bienestar y ciudadanía varían significativamente a lo largo del espectro político. Una vez roto el compromiso o consenso de los años cincuenta y sesenta -y desaparecido por completo en el caso de Gran Bretaña- se hace más evidente la división entre izquierda y derecha, entre los principios opuestos de igualdad y desigualdad que Marshall consideraba inherentes a la relación de la ciudadanía con el capitalismo. Los gobiernos conservadores, especialmente los que se han dejado influir por las doctrinas de la nueva derecha<sup>13</sup>, se aplican a limitar o reducir el gasto público (salvo, en ciertos casos, en la esfera militar) y a estimular la función de las empresas privadas y los mercados. Los gobiernos socialistas, sin embargo, son más proclives a mantener, e incluso agrandar en la medida de lo posible, el gasto público (especialmente en educación, sanidad y otros servicios asistenciales); regular las relaciones de mercado sirviéndose de distintos medios, entre los que destaca un cierto grado de planificación económica; conservar, en lo sustancial, la propiedad pública (o aumentarla) dentro de una economía mixta; y, en general, ampliar la participación de los obreros en la gestión. Todo ello sin dejar de promover la igualdad económica con medidas fiscales y de otros tipos<sup>14</sup>. Algunos partidos liberales y de centro, influidos por sus compañeros de coalición gubernamental, practican en parte estas políticas socialistas (por ejemplo, el gasto en determinadas áreas del bienestar y la economía mixta, siempre que las dimensiones del sector público no sean excesivas).

<sup>13</sup> Para un breve examen de escás doctrinas, véase Grant (1992). Para un análisis crítico, King (1987).

<sup>14</sup> Véase la exposición del proyecto de recuperación europea desde una perspectiva socialista en Holanda (1983).

Pero todos los gobiernos, cualquiera que sea su índole política, han debido hacer frente durante los últimos veinte años a problemas de carácter general que ya hemos mencionado, como el envejecimiento de la población, la ralentización del crecimiento económico, con su secuela de desempleo, al tiempo que mantenían o aumentaban el nivel de los servicios sociales. Convendría aclarar en este punto que la bajada de los índices de crecimiento económico no debe considerarse como mero efecto de varias crisis exteriores, sino en un contexto mucho más amplio que tenga en cuenta las consecuencias ambientales de un crecimiento elevado. La «adicción al crecimiento» del periodo de posguerra en los países industrializados parece ahora mucho más discutible que entonces<sup>15</sup>, y las comparaciones de índices de crecimiento agregado, aún sin entrar en la consideración de qué es crecer y cuáles son sus efectos ecológicos, no satisface ya como medida del nivel de bienestar, en su sentido más amplio, para ningún país.

Cuando se analizan en detalle, estos problemas generales descubren también otras diferencias no menos importantes entre los partidos socialistas y conservadores cuando se trata de abordar la política del bienestar. Así, la estructura cambiante de la edad de la población en las sociedades industriales y la ampliación del periodo educacional imponen una reconsideración de cómo ha de dividirse el producto social entre las distintas categorías de edad, no ya como medidas simplemente paliativas de los infortunios de los más jóvenes y los más viejos, y será más lógico que las nuevas formas de concebir el reparto del bienestar social corran a cargo de los partidos socialistas. De igual modo, las tasas inferiores de crecimiento, que, como he apuntado, podrían ser aconsejables en ciertos sectores, nos plantean dónde y hasta qué punto debe fomentarse el crecimiento -por ejemplo, en la provisión de la vivienda de bajo coste o en la mejora de la sanidad-, y esto implica un cierto grado de planificación económica que supera lo aceptable para los partidos políticos conservadores. El desempleo, que es el resultado de la recesión econó-

<sup>15</sup> Sobre un aspecto importante de la cuestión, véase Hirsch (1977).

mica en las áreas tradicionales del crecimiento capitalista, no sólo aumenta de modo considerable, e incluso antieconómico, el gasto público, sino que produce efectos desmoralizantes en una gran parte de la población expuesta a la pérdida efectiva de sus derechos como ciudadanos (véase antes, p. 108). Aquí, la diferencia entre los gobiernos conservadores más derechistas, como el británico, y los de carácter socialista, como el austríaco y el sueco, en cuanto a la naturaleza y efectividad de la política para combatir el desempleo, se hace espectacular.

No obstante, deberemos distinguir aún otro aspecto del desarrollo de los derechos sociales, al que aluden Rydén y Bergström (1982, véase antes, p. 119) cuando hablan de la alineación que siente el individuo ante las burocracias abultadas. El fenómeno no depende sólo de la existencia de una burocracia pública, sino, como ya dijo Schumpeter (1942, p. 206), de la burocratización generalizada de la vida en las modernas sociedades industriales, cada vez más dominadas en todas las esferas por organizaciones de gran tamaño, gestionadas burocráticamente. No cabe duda de que la frustración más evidente, es decir, la que ha experimentado el ciudadano en las sociedades estatistas de la Europa del Este, ha producido un fuerte resentimiento contra la dictadura política de los partidos comunistas y sus burócratas, pero en la Europa Occidental las frustraciones no se sienten con esa concreción y, según el grupo social, pueden vivirse como limitaciones de la libertad personal o problemas de inadecuación e ineficacia de los servicios públicos. En el caso británico, este sentimiento ha influido en la aparición de actitudes individualistas, aunque la insatisfacción por los pobres resultados de la economía es un factor de mayor importancia, y en los últimos años ha renacido el apoyo al aumento del gasto en bienestar.

Ahora bien, en un sistema avanzado de bienestar surgen problemas para armonizar la eficacia administrativa con los intereses del individuo en cuanto consumidor de servicios públicos, entre las restricciones que necesariamente impone la política del bienestar y la libertad individual. Para lograr ese equilibrio, que nunca se alcanza del todo, sería imprescindible la

ayuda de grupos de consumidores y organizaciones caritativas y de mutua ayuda seriamente comprometidas con el funcionamiento de los servicios sociales, como se ha discutido en la edición más reciente de la *Social Policy* de Marshall (compilada por A. M. Rees, 1985, cap. 13). Aquí, como en otras partes, lo aconsejable sería una mezcla de esfuerzos públicos y privados (éstos en forma de asociacionismo voluntario, que es en sí mismo una expresión de ciudadanía), aun cuando lo esencial del fundamento y la estructura del sistema de bienestar sea de naturaleza pública.

En el trabajo, dentro del proceso de producción, donde el individuo trata con burocracias públicas y privadas, su bienestar depende de la amplitud de los derechos sociales. Las normas sanitarias y de seguridad, la fijación de un salario mínimo, la protección que ofrecen los sindicatos independientes, son elementos necesarios para este cuerpo de derechos, pero requieren el complemento de otros que proporcionen a los trabajadores un control más efectivo del propio proceso productivo, mediante una mayor participación en la gestión de las empresas. Puede que esta variante de la extensión de los derechos sociales, que ha conocido desarrollos muy distintos -el sistema autogestionario yugoslavo y, de forma más o menos generalizada, los sistemas de países como Austria, Suecia y Alemania-, experimente ahora una evolución más ambiciosa, gracias a las propuestas de redacción de una carta social dentro de la Comunidad Europea.

En 1992, cuando se haga realidad el mercado único europeo, podría ocurrir que la entrada de nuevos miembros y la continuación del proceso unificador produjera una notable extensión de los derechos sociales y, hasta cierto punto, de los civiles y políticos, en la dirección que defienden los partidos socialistas. Pero esa nueva extensión tendría que prestar mayor interés a la erradicación de desigualdades concretas cuyo origen radica en las diferencias etnoculturales y de género, y afrontar los grandes problemas relativos a la definición y metas de los derechos sociales, sus consecuencias para la estructura económica y el sistema de clases y la relación entre los derechos sociales en los países industrial-

mente avanzados y los derechos del individuo en otras partes del mundo, muy especialmente en los países más pobres. Sobre estas cuestiones de gran alcance volveremos ahora.

##### 5. *A modo de conclusión*

En este ensayo me he apartado en cierta medida de los temas que Marshall analizó en 1949. Las nuevas preguntas han surgido en este caso de las relaciones entre la ciudadanía formal y la sustantiva; los elementos que vinculan los derechos a la ciudadanía; las distintas concepciones, opuestas entre sí, de la naturaleza y alcance de los derechos sociales; el papel de las clases y de otros grupos sociales en el desarrollo de esos derechos; las tensiones que enfrentan a la economía capitalista de mercado con el Estado del bienestar, a causa de las diferencias en las metas y los resultados; y, finalmente, las variaciones que, tanto en la teoría como en la práctica, presenta la ciudadanía en distintos países. Veamos ahora todos estos asuntos en detalle.

Con el aumento, real o potencial, de la inmigración de posguerra hacia los países industrialmente avanzados ha crecido el interés por la ciudadanía formal -es decir, la pertenencia a un Estado-nación. La ciudadanía, en su sentido formal y legal, es sin duda el hecho que más afecta a la atribución de derechos, aunque no es condición suficiente o necesaria para la posesión efectiva o el ejercicio de algunos de ellos (véase antes, p. 101). Aquella inmigración, en especial la de los trabajadores de países más pobres durante el periodo de rápido crecimiento económico de comienzos de los años setenta, obligó, en su momento, a definir con mayor precisión los requisitos para ser ciudadano en algunos países industrializados e impuso controles más estrictos en casi todos. De aquella situación nació un nuevo debate sobre la ciudadanía formal; se organizaron campañas a favor de una política más liberal en las concesiones a los residentes de larga duración (además de movimientos nacionalistas, cuando no xenófobos, que pretendían excluir o expulsar a los trabajadores extranjeros),

y se plantearon cuestiones de gran importancia sobre la naturaleza de la ciudadanía en el mundo moderno y sus relaciones con la residencia.

Hallamos análisis de estos conceptos en algunas contribuciones a la obra de Brubaker (1989). Así, Carens (p. 31) afirma que «todas las personas que disfrutan de permiso para residir y trabajar en una nación deberían tener el derecho a convertirse en ciudadanos, siempre que hubieran pasado en ella un periodo de tiempo moderado y cumplieran unas formalidades razonables», y basa su argumentación en los «principios inherentes a las instituciones y la práctica de las sociedades liberaldemocráticas». En cambio, Schuck, aunque escribe con un punto de vista semejante, *sostiene* que los cambios que han tenido lugar en Estados Unidos durante las últimas décadas «han reducido prácticamente a nada el valor marginal de la ciudadanía, si la comparamos con el estatus de extranjero residente» (p. 52), y observa que «un amplio número de extranjeros que cumplen los requisitos para obtenerla, no se toman siquiera la molestia de intentarlo», lo que *se explica*, entre otras razones, porque «muchos no han perdido la esperanza de volver a sus países de origen» (p. 57). En el mismo contexto, Hammar, al abordar la cuestión de la ciudadanía doble, destaca que, pese a los esfuerzos internacionales para limitarla, «el número de personas que disfruta de más de una ciudadanía ha crecido en las últimas décadas, y probablemente continuará haciéndolo» (p. 81). Observa también que existe un grupo amplio y creciente de «no ciudadanos privilegiados», especialmente en la Europa continental, para los que sugiere emplear el término «habitantes», con derecho a establecerse y trabajar en el país, disfrutar de beneficios sociales e incluso votar en ciertas circunstancias (pp. 83-84).

La doble ciudadanía crea graves problemas relativos al Estado-nación y la nacionalidad, a causa, sobre todo, de las «dobles lealtades»; por eso Hamman, al examinar algunos de los conflictos que plantea, tanto al individuo como al Estado, destaca «la enorme complejidad formal del concepto mismo de ciudadanía» (p. 86). Para Europa, aunque en otro sentido, esta cuestión de la

ciudadanía doble adquirirá importancia a medida que la Comunidad Europea se aproxime a la unión política y económica. En efecto, los ciudadanos de los países de la CE, que ya tienen hasta cierto punto una ciudadanía doble, la suya y la de la Comunidad, notarán cada vez más sus consecuencias. Pero este hecho nos sugiere ciertos interrogantes sobre la situación de los «habitantes» para el futuro de la Comunidad. La creación de la «Europa sin fronteras» en 1992 estableció la libertad de movimiento para aquellas personas que disfrutaban de una ciudadanía formal en los países miembros, pero no para los «habitantes» que quedan fuera de esa categoría, hasta el punto de que muchos observadores han hablado de una «fortaleza europea» en la que se restringe con mayor severidad la entrada o la inmigración de no ciudadanos.

En general, los análisis de la ciudadanía doble plantean interrogantes sobre los vínculos entre la ciudadanía, la residencia y los derechos del individuo. Estos últimos ya se disocian en gran medida de la ciudadanía, como apunta Schuck en el caso estadounidense, y el fenómeno podría repetirse (con las características que he mencionado) en la CE. Los derechos civiles y sociales, e incluso los políticos, con ciertas limitaciones, se garantizan cada vez con más facilidad a los que viven y trabajan (o están jubilados) en un determinado país, al margen de su ciudadanía nacional. Por otro lado, la significación de la ciudadanía formal debe buscarse en el interés de una parte decisiva de la población de los Estados nacionales por mantener una identidad singular heredada de la tradición histórica, de las antiguas instituciones y de la cultura nacional; pero es que la importancia de este tipo de ciudadanía supera incluso el caso de los Estados nacionales, ya que existe también en varios movimientos de «naciones dentro de los Estados-nación» que reclaman más autonomía en unos casos, o la independencia total en otros. No obstante, el apego a una nación en concreto ha disminuido en parte con el crecimiento de la ciudadanía doble, y cabe esperar que continúe reduciéndose en la Europa comunitaria a medida que avance la integración, a pesar de que en el Este se está produciendo en este

momento an estallido de movimientos nacionalistas y separatistas<sup>16</sup>.

Podríamos deducir de este análisis que tanto la ciudadanía formal como la sustantiva plantean preguntas muy variadas; en algunos casos, se refieren a la identidad nacional y al papel histórico de los Estados-nación en tanto que formas fundamentales de organizar la comunidad política en el mundo moderno; en otros, se refieren a los derechos, en particular a los sociales, de los individuos que viven en una comunidad. Así pues, debemos preguntarnos si la ciudadanía continúa proporcionando el marco conceptual más adecuado para examinar el desarrollo de los derechos individuales. La alternativa estaría en concebir un cuerpo de derechos humanos para cada individuo en la comunidad donde vive o trabaja, con independencia de sus orígenes nacionales y su ciudadanía formal. El cuerpo de derechos variará necesariamente entre los distintos grupos de países, y dependerá en gran medida, sobre todo en el caso de los derechos sociales, del nivel de desarrollo económico y social, pero aquí concentraremos el análisis en las sociedades industriales avanzadas.

En tales países, sin embargo, los derechos se encuentran aún en pleno desarrollo, lo que nos ayuda a comprender, como ya hizo Marshall, que existe una progresión desde los derechos civiles y políticos a los sociales, pero, al mismo tiempo, oscurece el hecho de que los derechos civiles y políticos no se fijan de una vez por todas de un modo perfecto, a partir del cual evolucionan los derechos sociales, sino que son susceptibles de posteriores ampliaciones. Los derechos civiles, es decir, la libertad individual, de pensamiento y palabra, el derecho a la propiedad y el acceso a la justicia en los tribunales, se encuentran mejor o peor

<sup>16</sup> Pero en la Europa del Este existen también movimientos de oposición que pretenden una federación de mayores dimensiones, sobre todo en las regiones del centro de Europa que pertenecieron en otro tiempo al Imperio de los Habsburgo, aunque los impedimentos son formidables (Ash, 1989). Además, la admisión en la CE de nuevos Estados miembros, entre ellos algunos del Este, un hecho que será posible en la próxima década, ampliará la zona de predominio de las estructuras federales, en detrimento de las nacionales.

establecidos, en distintas formas, en los países industriales, pero aún se discuten acaloradamente muchas cuestiones relacionadas con ellos; por ejemplo, se debate si deberían aparecer en un cuerpo de leyes, en una legislación relativa a la libertad de informar; hasta qué punto debería regularse el uso de la propiedad (especialmente de la productiva); qué medidas se deben tomar para que la justicia sea efectiva e igual para todos los miembros de una comunidad, con independencia de sus circunstancias económicas y sociales.

Los países industrializados son, cada cual a su manera, democracias políticas, pero la efectividad de su democracia continúa provocando controversias: ¿permiten las instituciones políticas y los sistemas electorales una auténtica expresión de la diversidad social y política?, ¿podrían los gobiernos ser más «abiertos» y menos elitistas?, ¿debería ampliarse la democracia, sobre todo en la esfera económica, para fomentar y facilitar una participación más activa en la toma de decisiones a todos los niveles de la vida social?<sup>17</sup>. Tampoco deberíamos perder de vista, a raíz de los últimos cambios, la posibilidad de una progresión generalizada de los derechos en las sociedades estadísticas del este de Europa, donde se disfrutaba de importantes derechos sociales, mientras que los civiles y políticos se hallaban severamente restringidos. Con la caída de los regímenes comunistas a finales de 1989 y la acumulación de reformas en la Unión Soviética se han recuperado o establecido por primera vez los derechos civiles fundamentales y la democracia política en forma de sistema multipartidista con elecciones libres, y con ello ha surgido en esas sociedades una discusión sobre el ejercicio efectivo de los derechos políticos y civiles. En muchos países se ha marginado a ciertos movimientos sociales que contribuyeron a cambiar la situación, en tanto que crecen los nacionalismos, los partidos y los movimientos de clase. Al mismo tiempo, los derechos sociales, tal como los concebía la política social de los anteriores regímenes (pleno em-

<sup>17</sup> Sobre la cuestión de la democracia y la participación véase Pätémän (1970), y para un juicio crítico, Holden (1988, cap. 3).

pleo, vivienda de bajo coste, transportes públicos, permisos por maternidad y facilidades para criar a los hijos), se encuentran en peligro o han desaparecido ya por completo.

En efecto, en todos los países industrializados no se ha debatido ningún otro tipo de derechos tanto como los de carácter social, y no sólo en lo que concierne a la provisión de educación, sanidad, pensiones, subsidios de desempleo y otras formas de asistencia social propias del Estado del bienestar que difieren en su grado de desarrollo, sino también en lo que atañe a la finalidad de los derechos sociales como principio y al lugar que ocupan en la sociedad y en las políticas sociales<sup>18</sup> de un país industrialmente avanzado. ¿Deben incluirse en los derechos sociales la vivienda, facilitada, si es necesario, por la autoridad pública; el empleo; la participación, en un grado u otro, de los empleados en la gestión empresarial, y la protección contra las discriminaciones étnicas o de género? Estas cuestiones dividen claramente a los partidos políticos de izquierda y de derecha, en la línea de lo ya indicado en estas páginas, pero implican también a las organizaciones y movimientos sociales que se ocupan de los derechos de determinados grupos de población: mujeres, pensionistas, pobres, gente sin casa, desempleados, etc. Qué duda cabe de que los problemas y penurias de estos grupos entran de lleno en la política social, pero su situación se debe también en gran medida al estado general de la sociedad que resulta de las distintas políticas sociales de los partidos y los gobiernos.

Esas políticas, decisivas para la constitución, extensión o contracción del cuerpo de derechos sociales, dependen a su vez de las distintas concepciones y filosofías sociales que guían los actos de los partidos en sus esfuerzos por influir en el curso de los acontecimientos, tanto desde el gobierno como desde la oposición. En efecto, sus acciones influyen en aspectos que se relacionan, en primer lugar, con la estructura y la práctica económica, y, en segundo lugar, con el grado de igualdad entre los ciudadanos y los residentes. Los partidos de derechas tienden a considerar que

<sup>14</sup> Empleo este término en el sentido que le da Ferge (antes, p. 62).

la sociedad es un conjunto de individuos vinculados por relaciones contractuales como las que se producen en la empresa privada, que les proporciona el modelo básico de la relación social. La idea se expresa de varias formas: unas tan extremas como la de un anterior primer ministro británico que, inspirándose en una lectura selectiva de Adam Smith, afirmaba que «eso que llaman sociedad, no existe»; otras más cualificadas, como la propia noción de «economía social de mercado». En otro sentido, se ha caracterizado siempre por la importancia que concede al Estado-nación (es decir, a las obligaciones de la ciudadanía formal) y la aversión hacia la doble ciudadanía. La preferencia por el individuo y la empresa privada implica la aceptación de un alto grado de desigualdad económica y social y, de nuevo en el caso extremo, una cierta hostilidad hacia lo que se ha llamado «cultura de la dependencia», aunque este hecho no ha impedido que, durante el periodo de posguerra, se mitigaran sensiblemente las desigualdades, en un grado u otro según los países, gracias a las provisiones pensadas para beneficiar a los más pobres.

Los partidos de izquierdas, por otra parte, tienden a concebir la economía como un proceso de producción social de toda clase de bienes y servicios (públicos o privados), que ha de estar regulado, incluso, en cierto sentido, planificado, para que sus beneficios alcancen a todos los habitantes de un país, lo que implica un alto grado de igualdad. El Estado del bienestar es, entonces, un agente igualador, que, aun así, necesita el complemento de otras medidas más evidentemente socialistas, tales como el sistema progresivo de impuestos sobre la renta y la riqueza y la propiedad pública de ciertas áreas vitales de la economía. Lo distintivo de estas doctrinas de izquierdas es que reconocen la naturaleza social de la producción y creen que la distribución del producto social debe proporcionar una vida cómoda y decente a todos los que viven en sociedad.

No obstante, durante la posguerra las doctrinas de muchos, si no todos, los partidos socialistas y conservadores se transformaron paulatinamente, y surgieron numerosas concepciones intermedias, que se reflejan en expresiones como «economía mixta»,

«economía social de mercado» o «economía socialista de mercado». Por consiguiente, la oposición derecha-izquierda es ahora menos extrema de lo que fue a comienzos de nuestro siglo en muchos países europeos, aunque el fenómeno se debe a la influencia de los partidos socialistas de la posguerra y a su éxito en la creación del tejido básico del Estado del bienestar. Pero hay un conflicto que persiste, como ya vio Marshall, entre la tendencia de la economía capitalista de mercado a producir desigualdades y la del Estado del bienestar a fomentar la igualdad. Lo que ya no parece tan claro, si se compara con las ideas que exponía Durbin a finales de los años treinta (p. 60), es la política de muchos partidos socialistas para fomentar la igualdad o, a más largo plazo, para conseguir una sociedad igualitaria por otros medios, en especial a través de la propiedad pública y la planificación, cuyos efectos económicos superan en mucho a los que resultan de la provisión extensiva de los servicios asistenciales. Durante las décadas pasadas, los partidos socialistas han abandonado en gran medida su compromiso histórico con la planificación y la propiedad pública, en parte como reacción a la experiencia de las sociedades del socialismo estatista y en parte influidos por las nuevas doctrinas que ensalzan las virtudes de la empresa privada y el mercado libre, y condenan la ineficacia de las empresas públicas y la irracionalidad de la planificación.

Tales doctrinas, que en otro lugar he calificado de nuevo «folclore del capitalismo», han influido más de lo que hubiera sido lógico considerando los logros reales de la planificación y la empresa pública en la mayor parte de Europa occidental desde la guerra (Bottomore, 1990, cap. 3), pero han planteado algunos interrogantes de gran importancia: ¿hasta dónde ha de llegar la propiedad pública?, ¿qué tipo de relación debe establecerse entre la planificación y los mercados para lograr la mayor eficacia económica y la menor desigualdad en la distribución del producto social? La situación a la que se enfrentan todos los partidos políticos y movimientos sociales es, no obstante, mucho más compleja si tenemos en cuenta dos cuestiones de suma importancia que afectan profundamente al estado presente y futuro de los

derechos humanos a escala internacional. Una es la relación entre los países industrializados y los más pobres o menos desarrollados del Tercer Mundo; otra, el influjo del crecimiento económico, tal como se ha concebido y realizado desde el final de la guerra, en el medio natural.

Sobre la primera cuestión se podría decir que el desarrollo de la posguerra en las sociedades industrializadas se ha producido en muchos casos a expensas de los países de renta baja y media, porque el dominio económico de aquéllas les ha permitido dictar las normas del mercado, la investigación y la ayuda<sup>19</sup>. Es cierto, sin embargo, que la política que han practicado, para su enriquecimiento, los grupos dominantes de los países pobres los ha condenado muchas veces a una dependencia aún mayor de los países industrializados y de las corporaciones multinacionales, y ha obstaculizado su desarrollo económico, al tiempo que en muchos países, especialmente en algunas zonas de África, la imposibilidad de poner freno al crecimiento demográfico ha aumentado los problemas<sup>20</sup>. Los abundantes estudios que, desde principios de los ochenta, se han dedicado a la división Norte-Sur (aunque el concepto no se corresponda exactamente con la realidad geográfica)<sup>21</sup> no han producido políticas internacionales efectivas que fueran capaces de reducir significativamente el abismo que separa a los países ricos de los pobres, o que al menos impidiera su continuo crecimiento; y en la medida en que ese abismo continúa existiendo, las desigualdades en la implantación de los dere-

<sup>19</sup> Maddison (1989) ha demostrado que de 1950 a 1987 el PIB promedio per cápita en Asia y Latinoamérica descendió en relación con el de los países industrializados (OCDE), aunque Asia ha experimentado algún crecimiento con posterioridad a 1973. Además, en la década de los ochenta, y especialmente en África y Latinoamérica, han aumentado los países en los que el PIB per cápita cayó en términos absolutos (véase *Socialist Economic Bulletin*, 3, diciembre de 1990).

<sup>20</sup> Véase el análisis de Myrdal (1968, vol. 2, parte 6) en su estudio sobre la pobreza en el sur de Asia, y más recientemente, el de Tabah (1982).

<sup>21</sup> Uno de los más conocidos es el que realizó la Comisión Independiente para Asuntos relacionados con el desarrollo, presidida por Willy Brandt, que sancionó el uso de la distinción Norte-Sur (Comisión Brandt, 1983). Véase también el análisis que hace Holm (1985) de este y otros informes.

chos humanos, especialmente de los sociales, distinguen aún las diferentes regiones del mundo.

El influjo del desarrollo económico en el entorno natural plantea cuestiones no menos importantes para los derechos sociales, que de una u otra forma afectan a todos los países, cualquiera que sea su grado de industrialización, e incluso a los no industriales. Ahora, desde las revoluciones de 1989 en los países del Este, conocemos las tremendas consecuencias ambientales de una industrialización rápida, pero cambian ha sido muy grande el daño que han producido las sociedades capitalistas, de modo especial en las primeras fases de su desarrollo, tanto en sus propios países como en amplias zonas del Tercer Mundo. La dimensión del daño, que desconocíamos hasta hace dos décadas, se hizo evidente cuando los movimientos ecológicos y los recién creados partidos verdes se atrevieron a desafiar el concepto tradicional de crecimiento económico. Pero estos partidos y movimientos nuevos aún no han podido restar apoyo a los partidos tradicionales, y hasta ahora no han conseguido otra cosa que modificar la política de estos últimos y obligarles a tomar conciencia de los problemas ambientales.

Hoy sabemos que los llamados derechos de la ciudadanía, a los que me he referido aquí más ampliamente como derechos humanos, se encuentran en un proceso continuo de desarrollo que ahora se ve afectado por los cambios en las condiciones externas (especialmente económicas), por la aparición de nuevos problemas y la búsqueda de nuevas soluciones. Uno de los factores principales del proceso, como ya he mencionado aquí, ha sido la antítesis entre la estructura antiigualitaria y las consecuencias de la economía capitalista, por un lado, y la reivindicación de igualdad por parte de numerosos movimientos sociales desde finales del siglo XVIII, por otro. Dentro de esta oposición general de intereses y valores, el conflicto entre las clases y los partidos de clase cumple un importante cometido como principal fuente de las políticas que pretenden limitar o extender el alcance de los derechos humanos, y, en particular, del grado de provisión colectiva que se necesita para satisfacer lo que se define

como necesidades básicas de los miembros de una sociedad en las distintas fases de su desarrollo. Sin embargo, es evidente que a finales de nuestro siglo ha crecido la importancia de otras desigualdades distintas a las de clase —las que separan a los países ricos de los países pobres, a los sexos o a los grupos étnicos—, aunque en muchos casos se relacionen también con las desigualdades que genera el capitalismo.

Si volviéramos la mirada a 1949, comprobaríamos que el análisis de los derechos estaba entonces profundamente influido por factores muy concretos: el vivo recuerdo del desempleo, la pobreza y las desigualdades en materia de sanidad y educación del periodo anterior a la guerra; el cambio de las actitudes sociales a raíz del conflicto, gracias, sobre todo, a la creciente influencia del movimiento socialista en el continente; y, en el caso británico, el compromiso del gobierno laborista de superar los males sociales de los años treinta, en parte con medidas socialistas, y en parte a través del Estado del bienestar, como Durbin (1940) había previsto, con objeto de realizar una transformación radical y por etapas de la economía y del sistema de clases. Si el ensayo de Marshall constituye una contribución fundamental a este análisis se debe a que distinguió las tres áreas de derechos: civiles, políticos y sociales, y a que indagó en sus relaciones subrayando la creciente importancia de los derechos sociales en el siglo XX. Retrospectivamente, su estudio es una formulación de algunos de los principios generales del Estado del bienestar y, hasta cierto punto, un presagio de las economías mixtas del capitalismo del bienestar que vendrían después, en el que aparecen también las tensiones que iban a persistir en esa sociedad entre las tendencias a favor y en contra de la igualdad. La tensión subió a finales de los setenta, y Marshall, después de su decisiva contribución a los estudios de los problemas del Estado del bienestar en las sucesivas ediciones de su obra *Social Policy* (1965, 5.ª ed., 1985), retomó en un ensayo de 1981 (véase antes, pp. 92-93) el análisis de las relaciones entre capitalismo, socialismo y bienestar, en el que afirmaba rotundamente que la economía mixta «no bastaba», sobre todo en aquella esfera política que se ocupa

más de la prevención que del alivio de la pobreza. Hoy se invocan los conceptos de Marshall sobre la ciudadanía para destacar la Trascendencia de Jos derechos civiles y políticos, en sí mismos o como instrumentos para la extensión de los derechos sociales, de modo particular con referencia a la caída de las dictaduras comunistas de la Europa del Este, pero, en mi opinión, no le habría entusiasmado una restauración dogmática del *laissez-faire* capitalista para sustituirlos; sin embargo, creo que habría mirado con cierta simpatía, no exenta de ojo crítico, los proyectos democráticos de «socialismo con mercado» que pretenden crear un nuevo orden social combinando la eficacia económica con la justicia social, tal como él deseaba.

Y tal es el punto de vista que me ha servido de partida para este nuevo análisis del desarrollo de los derechos, sin salir del espíritu del ensayo de Marshall, y tratando, como él, de dar forma a nuevos conceptos que ayuden a encontrar los caminos hacia el mayor progreso posible. Pero el lector ya se habrá dado cuenta de las divergencias. En primer lugar, he tenido en cuenta que la ciudadanía formal y la sustantiva plantean problemas muy distintos, y he llegado a la conclusión de que debemos examinar 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. También he sostenido que estos últimos han de considerarse a escala mundial, sobre todo en el contexto de las enormes desigualdades entre las naciones ricas y las naciones pobres. Por otro lado, he prestado mayor atención a las desigualdades étnicas y de género que coexisten con las de clase, y que en ciertos momentos y lugares son aún más importantes; pero al mismo tiempo he subrayado más de lo que hizo Marshall el papel histórico de las clases -y sus conflictos- en la extensión o limitación del alcance de los derechos humanos. En el mismo contexto he sostenido que todos ellos -civiles, políticos y sociales- se encuentran en continuo desarrollo y que en ningún momento histórico debe esperarse una forma final y definitiva. La capacidad de los seres humanos para inventar nuevas formas sociales me parece tan grande como la que muestra para la innova-

ción tecnológica. Finalmente, he destacado más que Marshall las limitaciones económicas y de clase que se oponen al ejercicio efectivo de los derechos formalmente establecidos; por eso he dado tanta importancia a la reconstrucción socialista de la economía que ha reducido la concentración de la riqueza y el poder económico en las manos de una sola clase.

El estado actual y el desarrollo de los derechos humanos en el mundo presentan aspectos contradictorios. En muchos países la recesión económica ha puesto en peligro los derechos sociales que se garantizan en las instituciones del Estado del bienestar, y en algunos casos se ha confiado más en las fuerzas del mercado que en el gasto público<sup>22</sup>. Al mismo tiempo, se amplía el abismo que separa a los países ricos de los pobres y aumenta la pobreza en todo el mundo. Por otro lado, las revoluciones de la Europa del Este y las continuas reformas en la Unión Soviética han reestablecido los derechos civiles y políticos fundamentales, aunque en el camino se han perdido algunos derechos sociales muy valiosos, mientras que en Europa Occidental, la propuesta de una «carta social» en el marco de la Comunidad Europea representa un intento muy interesante de extender el alcance de los derechos sociales. Los proyectos europeos para extender los derechos humanos durante esta década abarcan algunos aspectos que acabamos de analizar, pero, a mi parecer, sólo se realizarán si las políticas sociales y societales se inspiran en una idea de la producción social como producción planificada de bienestar, que implica también un reparto equitativo del producto entre los miembros de la sociedad. A largo plazo, se necesitan políticas encaminadas a una distribución más equitativa del producto social a escala mundial, y es aquí, sin género de dudas, donde habrá que afrontar los problemas más espinosos y desalentadores. La alternativa sería la continuación de un mundo regido por la discordia y el conflicto, en que un océano de miseria rodea a las islas de bienestar.

<sup>22</sup> En Marshall (1985, en el capitulo final de A. M. Rees) se señalan algunas de las complejidades y de los problemas del Estado del bienestar en Gran Bretaña que ya eran patentes en la década de los ochenta.

## BIBLIOGRAFIA



- ASH, Timothy Garton (1989): «Does Central Europe exist?», en George y Schöpflin y Nancy Wood (eds.): *In Search of Central Europe*, Oxford, Polity Press/Blackwell.
- BANKS, Olive (1981): *Faces of Feminism*, Oxford, Martin Robertson.
- BARRETT, Michèle (1988): *Womens Oppresion Today*, 2.\* ed., Londres, New Left Books.
- BEAUVOIR, Simone de (1949): *El segundo sexo*, Madrid, Aguilar, 1972.
- BOTTOMORE, Tom (1990): *The Socialist Economy: Theory and Practice*, Hemel Hempstead, Harvester-Wheatsheaf.
- (1991): *Classes in Modem Society*, 2. ed., Londres, Unwin Hyman.
- BRANDT COMMISSION (1983): *Common Crisis, North-South: Cooperation for World Recovery*, Londres, Pan Books.
- BRAVERMAN, H. (1974): *Labour and Monopoly Capital*, Nueva York, Monthly Review Press.
- BRUBAKER, W. Rogers (1992): *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- (ed.) (1989): *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*, Lanham, Nueva York, Londres, University Press of America.
- DURBIN, E. F. M. (1940): *The Politics of Democratic Socialism*, Londres, Routledge.

- FERGE, Zsuzsa (1979): *A Society in the Making: Hungarian Social and Societal Policy 1945-75*, Harmondsworth, Penguin Books.
- GALLIE, Duncan (1978): *In Search of the New Working Class*, Cambridge, Cambridge University Press.
- GOLDTHORPE, John H., y Lockwood, David (1963): «Affluence and the British class structure», *Sociological Review*, 11 (2), julio.
- GOLDTHORPE, John, y otros (1969): *The Affluent Worker in the Class Structure*, Cambridge, Cambridge University Press.
- GRANT, R. A. D. (1992): «The New Right», en William Outhwaite y Tom Bottomore (eds.): *Blackwell Dictionary of Twentieth Century Social Thought*, Oxford, Blackwell.
- HILFERDING, Rudolf (1910): *Finance Capital: A Study of the Latest Phase of Capitalist Development*, Londres, Routledge y Kegan Paul, 1981.
- HIRSCH, Fred (1977): *Social Limits to Growth*, Londres, Routledge y Kegan Paul.
- HOLDEN, Barry (1988): *Understanding Liberal Democracy*, Hemel Hempstead, Philip Allan.
- HOLLAND, Stuart (ed.) (1983): *Out of Crisis: A Project for European Recovery*, Nottingham, Spokesman Books.
- HOLM, Hans-Henrik (1985): «Brandt, Palme and Thorssen: A strategy that does not work?», *IDS Bulletin*, 16 (4), octubre, Brighton, Institute of Development Studies at the University of Sussex.
- KING, D. (1987): *The New Right: Politics, Markets and Citizenship*, Londres, Macmillan.
- LISTER, Ruch (1990): *The Exclusive Society*, Londres, Child Poverty Action Group.
- MADDISON, Angus (1982): *Phases of Capitalist Development*, Oxford, Oxford University Press.
- (1989): *The World Economy in the Twentieth Century*, Paris, OECD.
- MALLET, Serge (1975): *The New Working Class*, Nottingham, Spokesman Books.
- MARSHALL, Alfred (1873): «The future of the working classes», en A. C. Pigou (ed.), *Memorials of Alfred Marshall*, Londres, Macmillan, 1925.
- MARSHALL, T. H. (1972): «Value problems of welfare-capitalism», reedición, Marshall, 1981.
- (1981): *The Right to Welfare and Other Essays*, Londres, Heinemann.
- (1985): *Social Policy*, 5. ed., compilada por A. M. Rees, Londres, Hutchinson.
- MARX, Karl (1844): *Kritik des Hegelschen Rechtsphilosophie*.

- MYRDAL, Gunnar (1968): *Asian Drama*, Nueva York, Pantheon.
- OFFE, Claus (1980): «The separation of form and content in liberal democratic politics», *Studies in Political Economy*, 3.
- PANTICH, Leo (1977): «The development of corporatism in liberal democracies», *Comparative Political Studies*, 10 (1).
- PATERMAN, Carole (1970): *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- POSTAN, M. M. (1967): *Economic History of Western Europe, 1945-64*, Londres, Methuen.
- RENNER, Karl (1953): *Wandlungen der modernen Gesellschaft. Zwei Abhandlungen über die Probleme der Nachkriegszeit*, Viena, Wiener Volksbuchhandlung.
- Report of the Royal Commission on Population* (junio de 1949), Cmd. 7695, Londres, Stationery Office.
- ROBSON, William A. (1976): *Welfare State and Welfare Society*, Londres, Allen & Unwin.
- ROUTH, G. (1980): *Occupation and Pay in Great Britain 1906-79*, Londres, Macmillan.
- RYDÉN, Bengt, y BERGSTRÖM, Villy (eds.) (1982): *Sweden: Choices for Economic and Social Policy in the 1980s*, Londres, Allen & Unwin.
- ScASE, Richard (1977): *Social Democracy in Capitalist Society: Working Class Politics in Britain and Sweden*, Londres, Croom Helms.
- SCHUMPETER, J. A. (1942): *Capitalism, Socialism and Democracy*, 6.ª ed., Londres, Allen & Unwin, 1987 [ed. cast.: *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, Folio, 1986].
- (1949): «The march into socialism» (discurso ante la American Economic Association, incorporado en posteriores ediciones de *Capitalism, Socialism and Democracy*).
- Socialist Economic Bulletin*, 3 de diciembre de 1990, Londres.
- SZALAI, A., y otros (eds.) (1972): *The Use of Time*, Londres, La Haya.
- TABAH, L. (1982): «Population growth», en Just Faaland (ed.), *Population and the World Economy in the 21st Century*, Oxford, Blackwell.
- TAWNEY, R. H. (1952): *Equality*, 4.ª ed., Londres, Allen & Unwin.
- TINBERGEN, J. (1968): «Planning, Economic (Western Europe)», en *International Encyclopaedia of the Social Sciences*, vol. 12, Nueva York, Macmillan y The Free Press.
- TITMUS, Richard M. (1956): «The social division of welfare: some reflections on the search for equity», en *Essays of The Welfare State*, Londres, Allen & Unwin, 1958.

\_\_\_\_\_ TOM BOTTOMORE

- \_\_ (1962): *Income Distribution and Social Change*, Londres, Allen & Unwin.
- TURNER, Bryan S. (1986): *Citizenship and Capitalism*, Londres, Allen & Unwin.
- VÁN DER PUL, Kees (1989): «The international level», en Tom Bottomore y Robert J. Brym (eds.), *The Capitalist Class: An International Study*, Hemel Hempstead: Harvester-Wheatsheaf.
- WEBB, Sidney (1989): «Historie», en G. Bernard Shaw (cd.), *Fabian Essays in Socialism*, Londres, The Fabian Society y Allen & Unwin, 1931.

ÍNDICE ANALÍTICO

- Alemania  
concepto de nación, 102.  
inmigración y ciudadanía, 109-  
Alemania Occidental, Estado del bienestar en, 117.
- Asquith, H. H., y los sindicatos, 70.
- Austria  
Estado del bienestar en, 117, 120.  
socialismo, 90, 99, 107.
- bienestar económico como derecho social, 23.
- burocracia, 96  
y alienación del individuo, 123.
- Canadá, 102, 106.
- capitalismo  
caridad, como medio de aliviar la pobreza, 40, 108.  
desigualdad intrínseca, 41-2.  
«gestionado», 91, 112.  
injusticia social, 93.  
y derechos civiles y políticos, 30-1, 48.
- resurgimiento, 132.
- capitalismo del bienestar, 92, 112.
- «carta social» (Comunidad Europea), 106, 109, 120-1, 124, 137.
- ciudadanía  
concepto en la clase trabajadora, 112-3.  
conflicto con el sistema de clases del capitalismo, 37-8, 68-9, 76, 98, 110.  
definición, 37.  
derechos formales, 24-5, 103, 105, 109-10, 125-8.  
derechos sustantivos, 103, 105-10, 111.  
desarrollo, 40-2, 46-8, 86.  
distinción entre ciudadanía formal y ciudadanía sustantiva, 100-1, 128, 136.  
doble, 106, 126-8.  
obligaciones que conlleva, 21-2, 70-1.  
Poor Law, 33.  
y derechos humanos, 128.