

I

Hacia una teoría de la ciudadanía

Civilidad: una virtud necesaria

En la década de los noventa de este siglo XX próximo a expirar se ha puesto de actualidad un término tan antiguo como el de «ciudadanía» en esa área del saber que los anglosajones designan con el vocablo *Morals*, y que tiene por objeto reflexionar tanto sobre la moral como sobre el derecho y la política. Se multiplican las «teorías de la ciudadanía», y en los discursos morales, en el amplio sentido mencionado, menudean las referencias a ella: ciudadanía política de los miembros de un Estado nacional, ciudadanía transnacional, en el caso de comunidades supraestatales como la Unión Europea, ciudadanía cosmopolita, como referente necesario de una república mundial¹.

¹ Este capítulo y el sexto tienen su origen en una revisión y reelaboración profundas de «Ciudadanía social y multicultural»,

¿Qué razones abonan la deslumbrante actualidad de un tan añejo concepto?

De entre las múltiples razones que podrían aducirse, una parece constituir el cimiento sobre el que las restantes se asientan: la necesidad, en las sociedades postindustriales, de generar entre sus miembros un tipo de *identidad* en la que se reconozcan y que les haga *sentirse pertenecientes* a ellas, porque este tipo de sociedades adolece claramente de un déficit de adhesión por parte de los ciudadanos al conjunto de la comunidad, y sin esa adhesión resulta imposible responder conjuntamente a los retos que a todos se plantean.

Bien supo ver Daniel Bell en los años sesenta y setenta que en sociedades cuya clave moral es el *individualismo hedonista*, resulta imposible superar las crisis. Los individuos, movidos únicamente por el interés de satisfacer toda suerte de deseos sensibles en el momento presente, no sienten el menor afecto por su comunidad y, por ende, no están dispuestos a sacrificar sus intereses egoístas en aras de la cosa pública.

Pero si los ciudadanos no están dispuestos a compartir activamente las cargas de su vida común —piensa Bell—, quedan en peligro los dos logros de la Modernidad, que son, según él, la democracia liberal y el capitalismo. El sistema político y el económico

en José Félix Tezanos (ed.), *La democracia post-liberal*, Madrid, Sistema, 131-146; «Ética intercultural». Una aproximación desde Europa», en Varios, *Topografías de la Modernidad*, Madrid, Fundación Argenteria. Ed. Visor, en prensa.

están, pues, dependiendo de una revolución cultural, que asegure la civilidad, la disponibilidad de los ciudadanos a comprometerse en la cosa pública. De ahí que uno de los grandes problemas en las sociedades del capitalismo tardío consista en conseguir que cooperen en la construcción de la comunidad política unos ciudadanos preocupados únicamente por satisfacer sus deseos individuales. ¿Cómo lograr que estén dispuestos a sacrificarse por el bien común, cuando sea necesario, unos individuos que hacen del placer presente el único objetivo de su vida?²

Bell propondrá, entre otras cosas, promover la religión civil, la religión de los ciudadanos, como ya sugiriera Rousseau, y fortalecer el hogar público. La religión civil puede ser una fuerza motivadora, en la medida en que los ciudadanos se sienten atraídos por los símbolos que a todos unen —bandera, himno, acontecimientos históricos relevantes—, aunque puedan existir entre ellos diferencias económicas abismales: los social y económicamente desiguales se sentirían igualmente miembros de una comunidad política gracias a los símbolos comunes, y estarían dispuestos en consecuencia a sacrificarse por ella.

Como es obvio, es ésta una solución que se ha adoptado con entusiasmo en diversas comunidades y, sin embargo, resulta en ocasiones bastante dudosa desde el punto de vista de la justicia social, porque puede funcionar como un nuevo «opio para el pueblo», o al menos como una suerte de linimento que

² Daniel Bell, *Las contradicciones culturales del capitalismo*, Madrid, Alianza Editorial, 1977.

se aplica a las heridas de los injustamente tratados por la sociedad³. Asombra contemplar cómo un buen número de argentinos aplaudió la Guerra de las Malvinas, justamente en la época de los desaparecidos, y cómo banderas, himnos, vivas a la patria pueden hacer olvidar a sectores enteros de poblaciones que están siendo relegados diariamente. Por eso desde las exigencias de justicia resulta bastante más convincente la otra propuesta de Bell en el mencionado libro: el fortalecimiento del hogar público.

El hogar público es el sector de la administración de los ingresos y los gastos del Estado, que satisface las necesidades y aspiraciones públicas, y se sitúa más allá del hogar doméstico y de la economía de mercado. Su promoción asegura una cierta economía común, que incide en una más justa distribución de la riqueza. Sin embargo —se lamentaba Bell en los años setenta—, «el hecho extraordinario es que no tenemos ninguna teoría sociológica del hogar público (...). Ninguna filosofía política (con la reciente excepción de John Rawls, pero nada de los autores socialistas) que trate de elaborar una teoría de la justicia distributiva basada en el carácter central del hogar público en la sociedad»⁴.

Estas palabras resultaron proféticas. Tras la publicación de *Teoría de la Justicia* de John Rawls (1971), la década de los setenta y los ochenta se caracteriza por la proliferación de publicaciones en torno a la

noción de justicia distributiva. Algunas de estas teorías intentan reforzar el acuerdo entre los ciudadanos en torno a una noción de justicia, con el fin de fomentar su sentido de pertenencia a una comunidad y su afán de participar en ella: con el fin de fomentar su civilidad.

En este sentido, tanto la tradición política republicana como el liberalismo social recuerdan hasta qué punto es necesario lograr una cohesión social que permita, no ya proteger el capitalismo y la democracia liberal, como quería Bell, sino llevar adelante cualesquiera proyectos políticos y económicos, incluido el de transformar la economía capitalista. E insisten en que tal cohesión no puede lograrse sólo mediante el derecho, sólo mediante una legislación coercitivamente impuesta, sino sobre todo a través de la libre adhesión y participación de los ciudadanos: a través del ejercicio de la virtud moral de la civilidad.

Pero la civilidad no nace ni se desarrolla si no se produce una sintonía entre los dos actores sociales que entran en juego, entre la sociedad correspondiente y cada uno de sus miembros. Por eso la sociedad debe organizarse de tal modo que consiga generar en cada uno de sus miembros el sentimiento de que pertenece a ella, de que esa sociedad se preocupa por él y, en consecuencia, la convicción de que vale la pena trabajar por mantenerla y mejorarla. Reconocimiento de la sociedad hacia sus miembros y consecuente adhesión por parte de éstos a los proyectos comunes son dos caras de una misma moneda que, al menos como pretensión, componen ese concepto de ciudadanía que constituye la razón de ser de la civilidad.

³ Adela Cortina. *Ética sin moral*, Madrid, Tecnos, 1990, 134-143; *La moral del camaleón*, Madrid, Espasa-Calpe, 1991, cap. 9.

⁴ Daniel Bell, ob. cit., cap. 6.

Precisamente porque la cohesión social se presenta como imprescindible en las sociedades postliberales, el concepto de ciudadanía es uno de los que genera una bibliografía más abundante en nuestro momento y, en la mayor parte de los casos, se trata de reforzar con él el imprescindible hábito de la civilidad.

El liberalismo y los mínimos de justicia

En este sentido se pronuncia expresamente una de las más relevantes corrientes de nuestro momento, el *liberalismo político*, y concretamente su máximo representante, [John Rawls⁵. Según él, la tarea de la filosofía política misma consiste en elaborar una teoría de la *justicia* distributiva tal que pueda ser compartida por todos los miembros de una sociedad con democracia liberal. Si una teoría semejante se encarna en las instituciones de esa sociedad, los ciudadanos prestarán de buen grado su adhesión a unas instituciones que no hacen sino reflejar sus propias convicciones acerca de lo que es justo.

Por eso, el método filosófico consiste en tratar de desentrañar en la cultura política de una sociedad qué es lo que los ciudadanos tienen por justo, construir con ello una teoría de la justicia, e intentar encarnarla en las instituciones básicas de la sociedad. Precisamente porque es la idea de justicia que los

⁵ John Rawls. *Liberalismo político*, Barcelona, Crítica, 1996.

ciudadanos ya comparten, su puesta en instituciones no puede generar sino adhesión.

Sin embargo, el diseño de una teoría semejante ofrece dificultades diversas. Entre ellas, el hecho de que en sociedades pluralistas existan grupos con diferentes cosmovisiones, con distintas concepciones de lo que es una vida digna de ser vivida, con lo que Rawls ha llamado distintas «doctrinas comprensivas del bien», capaces de orientar la vida de una persona en su conjunto. Diversos grupos religiosos, distintas doctrinas filosóficas, diferentes ideologías políticas proponen a los ciudadanos diferentes proyectos de vida feliz. Cómo organizar la convivencia entre esos distintos proyectos no deja de resultar un problema, ya que caben distintas soluciones.

O bien la convivencia es prácticamente inexistente, y entonces nos encontramos en una sociedad *moralmente* «*politeísta*», en la que cada grupo acepta una jerarquía de valores y nada tiene en común con los demás. O bien un grupo impone a los demás a través del poder político su proyecto de vida feliz, con lo cual nos encontramos en una sociedad *moralmente* «*monista*». O bien intentamos desentrañar si hay valores que todas las doctrinas comparten, aunque no coincidan en el conjunto de su cosmovisión, y entonces estamos ante una sociedad *moralmente pluralista*⁶.

De aquí surge la hoy célebre distinción en el ámbi-

⁶ Adela Cortina, *La ética de la sociedad civil*, Madrid, Anaya/Alauda, 1994.

to ético-político entre *lo justo y lo bueno*, entre una concepción moral de la justicia, compartida por la mayor parte de grupos de una sociedad, y los distintos ideales de felicidad, que pretenden orientar la vida de una persona en su conjunto. Aquellos valores que todos comparten componen los *mínimos de justicia* a los que una sociedad pluralista no está dispuesta a renunciar, aunque los diversos grupos tengan distintos ideales de vida feliz, distintos proyectos de *máximos de felicidad*. Rawls se refiere a los mínimos de justicia con la expresión «concepción moral de la justicia para la estructura básica de una sociedad», y a las distintas propuestas de felicidad con la expresión «doctrinas comprensivas de vida buena»; yo he preferido acuñar las expresiones «ética de mínimos» o «ética mínima» para los valores comúnmente compartidos, y ética de máximos, para los proyectos completos de vida feliz⁷. Una sociedad pluralista debe articular sabiamente mínimo y máximos, más si cabe una sociedad cuyo pluralismo consista en la convivencia entre distintas culturas. Las sociedades pluralistas y multiculturales deben tener buen cuidado en articular máximos y mínimos de modo que ni quede atropellada la justicia ni se pierdan las ofertas de felicidad.

Y para lograrlo, bueno es empezar recordando la distinción, establecida por Rousseau, entre el «hombre» y el «ciudadano». El hombre, en su totalidad, desea ser feliz, la felicidad es su meta; el ciudadano,

el que es miembro de una sociedad, espera de ella que le haga justicia, que le pertreche de los bienes imprescindibles como para poder llevar adelante, por su cuenta y riesgo, un proyecto de vida feliz.

El liberalismo político, por su parte, declara su naturaleza de doctrina política únicamente interesada por el ciudadano, no por el hombre, y entiende que debe comprometerse en la defensa de la concepción de la justicia en torno a la que ya existe un acuerdo, consciente o inconscientemente. Potenciar la adhesión a esa concepción de justicia ya compartida, tomarla como referente para resolver los conflictos que en la sociedad se presenten, es un deber moral de civilidad, es un deber moral que crea comunidad.

Por nuestra parte, en este libro iremos más allá de una concepción meramente política, hacia una visión más amplia que tenga en cuenta al «ciudadano civil» y al «ciudadano económico», y no sólo al «ciudadano político». Pero en este momento únicamente pretendemos levantar acta de que, a partir de 1971, fecha de publicación de *Teoría de la Justicia*, proliferan trabajos sobre justicia distributiva, como los de Nozick, Walzer o MacIntyre: pertenecer a una comunidad justa parece esencial para sentirse ciudadano, implicado en ella.

El comunitarismo y los máximos de vida buena

Sin embargo, las teorías liberales de la justicia, que ocuparon los anaqueles y los escaparates de las librerías del ramo en la década de los setenta, tuvieron

⁷ Adela Cortina, *Ética mínima*, Madrid, Tecnos, 1986; *Ética aplicada y democracia radical*, Madrid, Tecnos, 1993, especialmente cap. 12; *Ética civil y religión*, Madrid, PPC, 1995.

que enfrentarse en los ochenta al menos a un fogoso contrincante: el *movimiento comunitario*, del que forman parte autores verdaderamente heterogéneos. El comunitarismo, como bien dice Michael Walzer, tal vez no pueda presentarse como una alternativa al liberalismo, sino sólo como una crítica recurrente a sus insuficiencias, pero, ciertamente, presenta una crítica que es fundamental para el tema que nos ocupa⁸.

En principio, la presunta neutralidad de la concepción moral de la justicia, de que hablaba Rawls, con respecto a lo que llamaba las «doctrinas comprensivas del bien» pueda no ser tal en la práctica. Teme el comunitarismo con razón que el principio liberal de justicia pueda configurar en realidad una doctrina comprensiva más, una ética de máximos más, y tratar de exterminar a las restantes. En tal caso caeríamos inevitablemente en el totalitarismo liberal, que se tendría en principio como una cultura superior a las demás, y acabaría proclamándose cultura única. De donde se seguiría el monismo moral, no el pluralismo, el monoculturalismo, no el multiculturalismo.

Pero, por otra parte, la teoría racional de la justicia, precisamente en su afán de no optar por ninguna concepción concreta de la vida buena, se presenta como *procedimental*. Una teoría semejante debe

⁸ Michael Walzer, «La crítica comunitarista del liberalismo», *La Política*, núm. 1 (1996), 47-64. Para una posición contraria, ver Ángel Castiñeira (dir.), *Communitat i Nació*, Barcelona, Proa, 1995.

indicar qué principios habría de incorporar una sociedad para ser justa, mencionando lo que es bueno sólo cuando es indispensable para determinar lo justo. Esos principios se refieren más a procedimientos para tomar decisiones justas que a contenidos buenos, con lo cual la teoría pierde fuerza motivadora. ¿Cómo *motivar* a los ciudadanos para que colaboren en la cosa pública desde una fría y descarnada racionalidad procedimental que se expresa a través de las teorías liberales de la justicia?

Si el liberal con su concepción de la justicia intenta fomentar algo tan *visceral* como la *adhesión* de los ciudadanos a los principios de una sociedad estable, no parece que sean precisamente las teorías abstractas de la justicia las que puedan generar tal adhesión. Las adhesiones raramente se suscitan con teorías racionales, y más precisan para despertar apelar a lazos ancestrales de *pertenencia*, a esas raíces históricas y tradicionales que constituyen la otra cara del alma.

[La *identidad* de las personas, como más adelante veremos⁹, cuenta en nuestros días y en nuestras sociedades con un componente irrenunciable, la igualdad de todos los ciudadanos en dignidad; pero cuenta también con esos elementos específicos de cada individuo y cada comunidad étnica, religiosa o nacional a la que pertenecen, y que son los que les proponen formas de vida buena.

[De ahí que los comunitarios acusen a los liberales de profesar un individualismo desarraigado, incapaz

⁹ Ver cap. VI de este mismo trabajo.

de ofrecer a los individuos ideales de vida personal y comunitaria. Ellos, por contra, ofrecen lo que podríamos llamar un *maximalismo agathológico*, una concepción completa de lo bueno, frente al *minimalismo de justicia*, de que hablamos anteriormente; proponen recuperar las ideas de bien y virtud en el contexto de las comunidades, porque es en ellas donde aprendemos tradiciones de sentido y de bien.

Sólo desde las formas de vida de las comunidades concretas; sólo desde los *ethoi* de las comunidades puede diseñarse una concepción de justicia u otra, no desde la presunta neutralidad frente a las distintas concepciones de vida. Sólo la persona que se siente miembro de una comunidad concreta, que propone una forma de vida determinada; sólo quien se sabe reconocido por una comunidad de este tipo como uno de los suyos y cobra su propia identidad como miembro de ella, puede sentirse motivado para integrarse activamente en ella. La ética de la autenticidad, de fidelidad a la identidad individual y comunitaria ha de complementar al menos la ética de la justicia¹⁰. No basta la justicia procedimental para vivir, hacen falta el sentido y la felicidad que se encuentran en las comunidades.

Publicaciones como *Tras la Virtud* o *Liberalism and the Limits of Justice* irían en este sentido: en el sentido de que no basta la racionalidad de la justicia, sino que es necesario contar con la emotividad que procede del sentimiento de pertenencia a una comu-

¹⁰ Charles Taylor, *Ética de la autenticidad*, Barcelona, Paidós, 1994; *Fuentes del Yo*, Barcelona, Paidós, 1996.

nidad¹¹. Y no deja de ser curioso que lo que MacIntyre defiende sin un especial apego a la democracia, resulta ser con el tiempo un requisito indispensable para mantener una «democracia sostenible»: si queremos superar las crisis y contradicciones en las sociedades postcapitalistas y postliberales, si pretendemos asegurar una «democracia sostenible», además de diseñar modelos racionales de justicia, es preciso reforzar en los individuos su *sentido de pertenencia a una comunidad*. Principios y actitudes son igualmente indispensables.

Ciudadanía: una síntesis de justicia y pertenencia

La polémica entre liberales y comunitarios ha dado –y está dando pie– en los últimos tiempos a toda suerte de debates, colectivos y congresos, tanto en el mundo anglosajón, en el que se enfrentan expresamente liberales y comunitarios¹², como en el germánico, en el que confrontan sus diferencias los universalistas de cuño kantiano y los contextualistas

¹¹ Alasdair MacIntyre, *Tras la Virtud*, Barcelona, Crítica, 1987; Michael J. Sandel, *Liberalism and the Limits of Justice*, Cambridge University Press, 1982.

¹² Ver, por ejemplo, Shlomo. Avineri/A. de-Shalit (eds.), *Communitarism and individualism*, Oxford University Press, 1992; S. Mulhall/A. Swift, *El individuo frente a la comunidad*, Madrid, Temas de Hoy, 1996; André Berten/Pablo da Silveira/Hervé Pourtois (coord.), *Libéraux et communautariens*, París, P.U.F., 1997.

de tradición hegeliana¹³. Sin embargo, al hilo de las disputas parece ir surgiendo en la teoría y en la práctica un «tercero», que es el concepto de ciudadanía.

En principio se entiende que la realidad de la ciudadanía, el hecho de saberse y sentirse ciudadano de una comunidad, puede motivar a los individuos a trabajar por ella. Con lo cual, en este concepto se darían cita los dos lados que hemos ido comentando: el lado «racional», el de una sociedad que debe ser justa para que sus miembros perciban su legitimidad, y el lado «oscuro», representado por esos lazos de pertenencia, que no hemos elegido, sino que forman ya parte de nuestra identidad. Ante los retos ante los que cualquier comunidad se encuentra es entonces posible apelar a la razón y al sentimiento de sus miembros, ya que son ciudadanos de esa comunidad, cosa suya.

Parece, pues, que la racionalidad de la justicia y el sentimiento de pertenencia a una comunidad concreta han de ir a la par, si deseamos asegurar ciudadanos plenos y a la vez una democracia sostenible. Ésta es la razón por la cual en la década de los noventa se pone de actualidad un viejo y nuevo concepto: el de *ciudadanía*¹⁴.

La ciudadanía es un concepto mediador porque integra exigencias de justicia y a la vez hace referen-

¹³ Wolfgang Kuhlmann (Hg.), *Moralität und Sittlichkeit*. Frankfurt, Suhrkamp, 1986; Adela Cortina, *Ética sin moral*, cap. 4.

¹⁴ Will Kymlicka/Wayne Norman, «Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory», *Ethics*, 104 (1994), 352-381.

cia a los que son miembros de la comunidad, una racionalidad de la justicia con el calor del sentimiento de pertenencia. Por eso, elaborar una teoría de la ciudadanía, ligada a las teorías de democracia y justicia, pero con una autonomía relativa con respecto a ellas, sería uno de los retos de nuestro tiempo. Porque una teoría semejante podría ofrecer mejores claves para sostener y reforzar una democracia postliberal también en el nivel de las motivaciones: una democracia en que se den cita las exigencias liberales de justicia y las comunitarias de identidad y pertenencia. De hecho, en la década de los noventa las teorías de la ciudadanía proliferan, ofreciendo a los «humanimales» de Moreau la posibilidad de darse sus propias leyes.

Sin embargo, las cosas no son tan sencillas. Construir una teoría de la ciudadanía que satisfaga los requisitos exigidos por nociones actuales de justicia y pertenencia, una noción de ciudadanía capaz de motivar a los miembros de una sociedad a prestar su adhesión a proyectos comunes sin emplear para ello recursos embaucadores, exige enfrentar un conjunto amplio de problemas, heredados a menudo, y nuevos en ocasiones.

Problemas de un concepto hodierno de ciudadanía

Presentar un elenco de tales problemas no resulta fácil, mucho menos aportar soluciones, pero intentaremos en lo que sigue ofrecer una cierta panorámica, tomando como hilo conductor las claves que compo-

nen la estructura del libro y reflejan distintas facetas de la ciudadanía, no sólo la dimensión política:

1) La ciudadanía es un concepto con una larga historia en la tradición occidental, que tiene en su origen *una doble raíz*, la griega y la latina. Esta doble raíz, más *política* en el primer caso, más *jurídica* en el segundo, puede rastrearse hasta nuestros días en la disputa entre distintas tradiciones, como son la republicana y la liberal, la propia de una democracia participativa y de una representativa.

2) La noción de ciudadanía que se ha convertido en nuestros días en canónica es la noción de *ciudadanía social* de T. H. Marshall, que sólo el Estado del Bienestar ha sido capaz de satisfacer, por muchas deficiencias que haya podido mostrar. Las dificultades por las que atraviesa esta forma de Estado despiertan serias sospechas de que no vayan a rebajarse las exigencias que plantea la noción de ciudadanía social. Un Estado de Justicia parece hacerse imprescindible.

3) La noción de ciudadanía, habitualmente restringida al ámbito político, parece ignorar la dimensión pública de la economía, como si las actividades económicas no precisaran una legitimación social, procedente de *ciudadanos económicos*.

4) Curiosamente, la sociedad civil, que parece en principio ajena a la idea de ciudadanía por referirse precisamente a lazos sociales no políticos, se presenta hoy como la mejor escuela de civilidad, desde lo que se ha llamado «el argumento de la sociedad civil». Consiste tal argumento en afirmar que es en los grupos de la sociedad civil, generados libre y espontáneamente, donde las personas aprenden a participar

y a interesarse por las cuestiones públicas, ya que el ámbito político les está en realidad vedado. La sociedad civil será, pues, desde esta perspectiva, la auténtica escuela de ciudadanía. En este sentido es en el que Michael Walzer hablará de una «ciudadanía compleja», mientras que en nuestro trabajo trataremos de ir algo más lejos y hablar de *ciudadanía civil*.

5) La ciudadanía propia de un Estado nacional parece quebrarse desde las exigencias de las ideologías «grupales», se refieran tales ideologías a la coexistencia de grupos con distintas culturas, o a otros tipos de grupos sociales. En el primer caso, se presenta el problema de generar una *ciudadanía multicultural* o bien, como haremos en este trabajo, una *ciudadanía intercultural*; en el segundo caso, las exigencias de los distintos grupos sociales parecen reclamar lo que ha llamado Young una *ciudadanía diferenciada*.

6) Las tradiciones universalistas –liberal y socialista– exigen encarnar una *ciudadanía cosmopolita*, que trasciende los marcos de la ciudadanía nacional (propia del Estado nacional) y la transnacional (propia de las uniones entre los Estados nacionales, como es el caso de la Unión Europea). Habida cuenta de que la idea de ciudadanía nos liga especialmente a una comunidad política, la *ciudadanía cosmopolita* es un ideal en principio extraño, que exige superar todas las barreras. Y, sin embargo, desde las tradiciones ético-políticas universalistas es el que sigue dando sentido a todas las realizaciones éticas y políticas.

7) Por último, la ciudadanía, como toda propiedad humana, es el resultado de un quehacer, la ga-

nancia de un proceso que empieza con la educación formal (escuela) e informal (familia, amigos, medios de comunicación, ambiente social). Porque se aprende a ser ciudadano, como a tantas otras cosas, pero no por la repetición de la ley ajena y por el látigo, sino llegando al más profundo ser sí mismo.

De estos problemas iremos tratando en las páginas de este libro, que no pretende agotar todos los aspectos de un concepto tan complejo, pero sí apuntar desde él sugerencias para construir una sociedad más justa y más nuestra. El primero de tales problemas nos remite a los orígenes de la noción occidental de ciudadanía, a esa doble raíz griega y romana del término que le acompaña a lo largo de su historia, creando no pocas confusiones.

II

Ciudadanía política. Del hombre político al hombre legal

La naturaleza de la ciudadanía. El hombre y el ciudadano

[La ciudadanía es primariamente una *relación política* entre un individuo y una comunidad política, en virtud de la cual el individuo es miembro de pleno derecho de esa comunidad y le debe lealtad permanente¹⁵.] El estatuto de ciudadano es, en consecuencia, el reconocimiento oficial de la integración del individuo en la comunidad política, comunidad que desde los orígenes de la Modernidad cobra la forma de Estado nacional de derecho.

Sin embargo, con esto hemos dicho todavía muy poco sobre la naturaleza de la ciudadanía porque el *vínculo político* en que consiste constituye un elemento

¹⁵ Derek Heather, *Citizenship*, London/Nueva York, Longmann, 1990, 246.

de identificación social para los ciudadanos, es uno de los factores que constituyen su identidad. Y en este punto tienen su origen la grandeza y la miseria del concepto de que tratamos, en principio, porque la identificación con un grupo supone descubrir los rasgos comunes, las semejanzas entre los miembros del grupo pero, a la vez, tomar conciencia de las diferencias con respecto a los foráneos. De suerte que la trama de la ciudadanía se urde con dos tipos de mimbres: aproximación a los semejantes y separación con respecto a los diferentes. El ciudadano ateniense se vincula a los que, como él, son libres e iguales, y se distancia de los que no lo son; el ciudadano romano se sabe defendido por unas leyes, a las que no pueden acogerse los bárbaros.

El concepto de ciudadanía se genera, pues, desde esa dialéctica «interno/externo» desde esa necesidad de unión con los semejantes que comporta la separación de los diferentes, necesidad que al menos en Occidente se vive como un permanente conflicto. El universalismo cristiano recorre las venas del liberalismo y el socialismo, mostrando hasta qué punto las semejanzas entre todos los seres humanos son mucho más profundas que las diferencias. Difícil resulta poner vallas al campo, como con tanta lucidez mostró Rousseau en *El contrato social*, al distinguir entre *el hombre (varón/mujer)* y *el ciudadano*, entre la religión del hombre y la religión del ciudadano.

El hombre —diríamos mejor, la persona— trasciende con mucho su dimensión política, que no es sino una, por mucha relevancia que pueda tener para su vida. La persona es miembro de una familia, de una comunidad vecinal, de una iglesia, de asociaciones

en las que ingresa voluntariamente, y en todos estos casos establece vínculos sociales con los miembros de esos grupos, que son esenciales para su identidad personal. También es miembro de una comunidad política, cualidad que le vincula a los que comparten su misma ciudadanía, y que le presta asimismo otro rasgo de identidad. Pero es imposible reducir la persona al ciudadano, como resulta imposible reducir la religión de la persona a la religión de la ciudad.

Las religiones griega y romana son *religiones de la ciudad*, nacionales, que unen en torno a unos símbolos sagrados a los ciudadanos de esa comunidad y les separan de los demás. El cristianismo es una *religión de la persona* que la vincula con un Dios trascendente y con una comunidad universal, por eso es inevitablemente anti-nacionalista, por eso liberalismo y socialismo, herederos suyos, son inevitablemente cosmopolitas. Hacer de la ciudadanía una especie de religión cívica que combine el universalismo del cristianismo y el carácter cívico de las religiones nacionales es lo que pretendió Rousseau con escaso éxito¹⁶.

De ahí que cualquier noción de ciudadanía que desee responder a la realidad del mundo moderno tenga que unir desde la raíz la ciudadanía nacional y la cosmopolita en una «identidad integrativa», más que disgregadora, recordando, por otra parte, que la persona no es sólo ciudadana. Una noción semejante es la que quisiéramos bosquejar, recabando a la vez cuanta información nos sea posible. Con este fin,

¹⁶ Ronald Beiner, «Introduction», Ronald Beiner (ed.), *Theorizing Citizenship*, 25, nota 34.

empezaremos recordando que la ciudadanía como *relación política*, como vínculo entre un ciudadano y una comunidad política, parte de una doble raíz —la griega y la romana— que origina a su vez *dos tradiciones*, la *republicana*, según la cual, la vida política es el ámbito en el que los hombres buscan conjuntamente su bien, y la *liberal*, que considera la política como un medio para poder realizar en la vida privada los propios ideales de felicidad.

Ambas tradiciones, a su vez, se reflejan en dos modelos de democracia que recorren la historia, con matices diversos, y que se alinean bajo los rótulos «democracia participativa» y «democracia representativa»¹⁷. Ciertamente que un buen número de participacionistas rechazarían esta última distinción, afirmando que también ellos entienden que el poder político se ejerce a través de representantes y no de forma directa, cosa imposible e indeseable, y que lo que les distingue frente a otros modelos de democracia es su afán de fomentar la participación ciudadana. Mientras que otros modelos se contentarían con que los representantes elegidos se ocupen de la vida pública, dejando a los ciudadanos que se recluyan en su vida privada, el participacionista insiste en aumentar los cauces de participación ciudadana desde los ayuntamientos y desde las subunidades federales o autonómicas¹⁸. Todo ello con el objetivo de lograr que en

¹⁷ Adela Cortina, *Ética sin moral*, cap. 9; *Ética aplicada y democracia radical*, caps. 6 y 7.

¹⁸ Domingo García Marzá, *Ética de la Justicia*, Madrid, Tecnos, 1992.

verdad la democracia sea el «gobierno *del* pueblo» y no sólo, como en el representacionismo puro, el «gobierno *querido* por el pueblo». En este sentido, la propuesta participacionista más radical de nuestro momento es la que ofrece Benjamin Barber en su libro *Strong Democracy*, en el que apuesta sin restricciones por la participación directa como única forma de evitar las patologías de la democracia liberal o débil: el auténtico ciudadano es quien participa directamente en las deliberaciones y decisiones públicas¹⁹.

Todas estas discusiones tienen su origen al menos en la Grecia clásica, porque la idea de ciudadanía es una idea clásica, que se remonta en el tiempo a la Atenas del siglo V y IV antes de Cristo y a la Roma del siglo III a. J.C. hasta el I de nuestra era. Ya en estos siglos aparecen dos conceptos de ciudadanía que originan a su vez dos tradiciones: la tradición *política*, propia del *polités* griego, y la tradición *jurídica* del *civis* latino²⁰.

Ciudadanía como participación en la comunidad política

EL IDEAL DEL CIUDADANO

La idea de que el ciudadano es el *miembro de una comunidad política*, que participa activamente en ella, nace en la experiencia de la democracia atenien-

¹⁹ Benjamin Barber, *Strong Democracy*, University of California Press, Berkeley/Los Ángeles/Londres, 1984.

²⁰ Para este apartado, ver muy especialmente J. G. A. Pocock, «The Ideal of Citizenship Since Classical Times», en Ronald Beiner (ed.), *Theorizing Citizenship*, 29-52.

se en los siglos v y iv a. J.C. La célebre oración fúnebre de Pericles por los héroes muertos en la batalla contra Esparta nos transmite ya un cierto bosquejo de lo que era un ciudadano en la Atenas clásica, y es Aristóteles quien da cuerpo teórico a la noción de ciudadanía política, prestándole un apoyo ético y metafísico.

(En nuestra ciudad) –dirá Pericles– nos preocupamos a la vez de los asuntos privados y de los públicos, y gentes de diferentes oficios conocen suficientemente la cosa pública; pues somos los únicos que consideramos, no hombre pacífico, sino inútil, al que nada participa en ella, y además, o nos formamos un juicio propio o al menos estudiamos con exactitud los negocios públicos, no considerando la discusión como un estorbo para la acción, sino como paso previo indispensable a cualquier acción sensata²¹.

El ciudadano es, desde esta perspectiva, el que se ocupa de las *cuestiones públicas* y no se contenta con dedicarse a sus asuntos privados, pero además es quien sabe que la *deliberación* es el procedimiento más adecuado para tratarlas, más que la violencia, más que la imposición; más incluso que la votación que no es sino el recurso último, cuando ya se ha empleado convenientemente la fuerza de la palabra.

Una tradición se va abriendo paso desde este humus –la tradición republicana cívica–, que entenderá

²¹ Tucídides, *Historia de la Guerra del Peloponeso*, Madrid, Biblioteca Clásica Hernando, 1952, 3 vols.

la política no como el momento de legitimación de la violencia, al modo de Max Weber, sino como la superación de la violencia por medio de la comunicación²². Son las sociedades prepolíticas las que recurren a la violencia, mientras que las que emprenden el camino político optan por la deliberación pública para resolver los asuntos comunes, precisamente porque –como apuntará Aristóteles– el hombre es ante todo un ser dotado de palabra. Lo cual significa que es capaz de relacionarse con otros hombres, de convivir con ellos, y también de discernir junto con ellos qué es lo bueno y lo malo, qué es lo justo y lo injusto.

La razón por la cual el hombre es, más que la abeja o cualquier animal gregario, un animal social (*politikón zoón*), –dirá en un texto ya antológico– es evidente: la naturaleza, como solemos decir, no hace nada en vano, y el hombre es el único animal que tiene palabra (*lógos*). La voz es signo del dolor y del placer, y por eso la tienen también los demás animales, pues su naturaleza llega hasta tener sensación de dolor y de placer y significársela unos a otros; pero la palabra es para manifestar lo conveniente y lo dañoso, lo justo y lo injusto, y es exclusivo del hombre, frente a los demás animales, el tener, él sólo, el sentido del bien y del mal, de lo justo y de lo injusto, etc., y la comu-

²² Hannah Arendt, *La condición humana*, Barcelona, Seix Barral, 1974; *Crisis de la república*, Madrid, Taurus, 1973; *Sobre la revolución*, Madrid, Alianza Editorial, 1988; José M.ª Mardones, «Violencia y democracia. Sobre el concepto político de violencia en Hannah Arendt», en José A. Binaburo/Xavier Etxeberría (eds.), *Pensando en la violencia*, Bilbao, Bazeak, 1994, 39-59.

nidad de estas cosas es lo que constituye la casa y la ciudad²³.

Ante la pregunta clásica, que continúa abierta en nuestros días, «¿qué es una vida digna de ser vivida?», la respuesta desde esta perspectiva sería la siguiente: la del ciudadano que participa activamente en la legislación y administración de una buena *polis*, deliberando junto con sus conciudadanos sobre qué es para ella lo justo y lo injusto, porque todos ellos son capaces de palabra y, en consecuencia, de socialidad. [La socialidad es capacidad de convivencia, pero también de participar en la construcción de una sociedad justa, en la que los ciudadanos puedan desarrollar sus cualidades y adquirir virtudes.] Por eso quien se recluye en sus asuntos privados acaba perdiendo, no sólo su ciudadanía real, sino también su humanidad. No es extraño que la tradición liberal haya ido asumiendo la deliberación como condición indispensable de una vida política auténtica; ni tampoco que autores comunitarios la consideren como el medio adecuado para generar desde las preferencias individuales una voluntad común.

En este punto conviene hacer un alto en el camino y considerar las consecuencias que tiene para una parte de las tradiciones occidentales traducir los vocablos *lógos* por «palabra» y *zoón politikón*, por «animal social».

²³ Aristóteles, *Política*, Introd. y notas de J. Marías, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1970, I, 1, 1253 a 7-18.

Ciertamente, si por *lógos* entendemos, simple y llanamente, «razón», está plenamente justificada la crítica corriente, según la cual, Occidente optó desde sus inicios por la razón, olvidando la dimensión «tendente» humana, la dimensión del deseo. El cultivo de la razón habría preocupado más al Occidente en su conjunto que el de la voluntad, el desarrollo de la dimensión intelectual más que el de la desiderativa. Y, sin embargo, una tal crítica es desafortunada en lo que respecta a la tradición que comentamos, porque la palabra está ligada sin duda a la razón, pero también a la sensación y al deseo, ya que el hombre es hasta tal punto una *unidad de inteligencia y deseo*, que sólo puede caracterizarse como «*inteligencia deseosa*» o «*deseo inteligente*»²⁴.

Desde esta perspectiva, el hombre es un ser deseoso de felicidad, que tiene la oportunidad de esclarecer inteligentemente qué tendencias conviene potenciar y cuáles refrenar para alcanzar la meta. Por eso es prudente quien acuerda deseo e inteligencia, optando por los deseos más conducentes a la felicidad. Si tal acuerdo se busca en el seno de la comunidad, y no individualmente, deliberando con los otros miembros de la sociedad, y no sólo consigo mismo, hemos entrado en el ámbito de la ciudadanía.

Por su parte, la expresión *zoón politikón* podría traducirse por «animal político», en cuyo caso habríamos dado por zanjado que la palabra nos lleva

²⁴ Aristóteles, *Ética a Nicómaco*, Intr. y notas de Julián Marías, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1970, VI, 2, 1139 b 4-6.

necesariamente a participar en la actividad política, sea del tipo que fuere. Cuando lo bien cierto es que la palabra y el sentido de la justicia nos llevan a vivir en sociedad, una de cuyas formas es la comunidad política. Si Aristóteles se refiere preferentemente a esta última, es porque entiende que la forma suprema de sociedad es la que constituye una unidad autosuficiente y, en consecuencia, independiente de las demás. Una unidad de este tipo no puede ser la familia ni tampoco la etnia porque, a pesar de su importancia, ni son autosuficientes, ni pertrechan a un individuo de las instituciones necesarias para llevar una vida buena. La unidad social autónoma es la polis, la ciudad, provista de las instituciones indispensables para proporcionar a sus miembros una vida feliz. De ahí que ser hombre en plenitud exija participar activamente en los asuntos de la polis, cosa que solo pueden hacer los que son libres e iguales.

La igualdad se entiende aquí en el doble sentido de que todos los ciudadanos tienen derecho a hablar en la asamblea de gobierno (*isegoría*) y todos son iguales ante la ley (*isonomía*). La libertad, por otra parte, consiste precisamente en ejercer ese doble derecho, tomando parte activa en las asambleas y ejerciendo cargos públicos cuando así lo exige la ciudad. Quien así actúa demuestra que es libre, porque la ciudadanía no es un medio para ser libre, sino el modo de ser libre²⁵, y el buen ciudadano es aquel que intenta construir una buena polis, buscando el bien común en su participación política.

²⁵ J. G. A. Pocock, ob. cit., pág. 32.

Un medio indispensable para ello es la educación, porque a ser ciudadano se aprende como a casi todo lo que es importante en la vida. La *educación cívica* será una clave ineludible de la ciudadanía griega y de la republicana.

Ciertamente, si esta idea de ciudadanía, tal como Aristóteles la bosqueja, fuera una fiel descripción de la experiencia cotidiana en la Grecia de los siglos V y IV a. J.C., habríamos dado ya con la respuesta que andábamos buscando desde la Introducción de este libro. Bastaría con que los «humanimales» de la Isla del Doctor Moreau hubieran sido capaces de adquirir, además de la voz, el uso de la palabra, para poder distinguir entre lo conveniente y lo dañino, lo justo y lo injusto, el bien y el mal; y desde aquí se habrían percatado de que el modo más adecuado de practicar tales distinciones sería el de vivir como ciudadanos en una *polis*.

Sin embargo, de esta noción originaria de ciudadanía se ha dicho con razón que muy posiblemente se trate de un mito, más desarrollado en los libros que en la vida cotidiana, más propio de la teoría que de la práctica. Y de un mito —a mayor abundamiento— aquejado de fuertes limitaciones incluso en la teoría.

LOS LÍMITES DE LA CIUDADANÍA ATENIENSE

El ideal de un *ciudadano participativo*, que aprecia la implicación en la cosa pública como la forma de vida más digna de ser vivida, ha seguido inspirando

a lo largo de la historia cuantos modelos de democracia participativa han tenido por auténtica democracia únicamente aquella en la que el pueblo gobierna, y también diferentes propuestas de republicanismo cívico. Desde Rousseau, pasando por el boceto marxiano de la Comuna de París, hasta llegar a la democracia participativa de Pateman o Bachrach; desde la *politeia* aristotélica hasta Hannah Arendt o los comunitarios hodiernos, y muy especialmente, Benjamin Barber, la participación directa en los asuntos públicos es la marca de la ciudadanía²⁶. Sin embargo, todos ellos se han visto obligados a superar al menos [cuatro de las grandes limitaciones del modelo ateniense originario.]

La primera de ellas es el hecho de que la ciudadanía ateniense fuera exclusiva, y no inclusiva. Ciudadanos eran sólo los varones adultos, cuyos progenitores hubieran sido a su vez ciudadanos atenienses, quedando excluidos de tal privilegio las mujeres, los niños, los metecos y los esclavos.

En segundo lugar, «libres e iguales» eran sólo los ciudadanos atenienses, no los seres humanos por el hecho de serlo. El universalismo de la libertad es el gran «descubrimiento» moderno. En tercer lugar, la libertad del ciudadano ateniense, lo que Constant llamaría más tarde la «libertad de los antiguos», consiste en la participación, pero no protege frente a las injerencias de la Asamblea en la vida privada. Por el

²⁶ He tratado estos asuntos con detalle en *Ética sin moral*, cap. 9, y *Ética aplicada y democracia radical*, caps. 6 y 7.

contrario, la Asamblea puede intervenir en la vida privada, en el quehacer doméstico.

Por último, la participación directa —lo que se ha llamado también «*democracia congregativa*»— sólo es posible en comunidades reducidas, no en los grandes imperios ni en los Estados nacionales. Ésta es una de las razones por las cuales la noción de ciudadanía va desplazándose desde la participación activa a la protección: el ciudadano es aquel al que la comunidad política protege legalmente, más que aquel que participa directamente en los asuntos públicos. Así lo reconocerá el mundo romano, que extiende su imperio a toda la tierra conocida. Pero antes de entrar en él, conviene recordar hasta qué punto el retrato del ciudadano ateniense, diseñado por Pericles y Aristóteles, no pasa de ser un ideal, desmentido por algunas observaciones del propio Aristóteles, y que sólo el tiempo ha convertido en un mito.

DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA

Hace ya mucho tiempo descubrió la sabiduría popular que «del dicho al hecho hay un gran trecho», como también que «una cosa es predicar y otra, dar trigo». Descubrimientos éstos que vienen como anillo en dedo al ideal de la ciudadanía ateniense, convertida con el tiempo en mito.

Ciertamente, el número de datos con el que contamos es escaso, pero suficiente para colegir que el pueblo —el *demos*— no se desvivía por acudir a la colina del Pnyx para participar en la Asamblea. Si es

cierto que en la época de Pericles el *demos* ascendía a 30.000 ó 40.000 personas, mientras que en el Pynx el número de asientos era de 18.000 y el quorum necesario para algunos objetivos era de 6.000, cabe suponer que la afluencia no era masiva. Suposición que se refuerza al tener noticia de que los presidentes de la Asamblea se veían obligados a idear toda suerte de *estratagemas* para fomentar la asistencia de los ciudadanos, recurriendo por fin a la retribución económica. Agyrhius empezó a pagar un óbolo por la asistencia, Heraclides aumentó el «sueldo» a dos, Agyrhius los subió de nuevo a tres, y en la época de Aristóteles cobraban los ciudadanos seis óbolos por asistir a la Asamblea²⁷. No parece, pues, que la ciudadanía se sintiera muy motivada para participar en los asuntos públicos.

Evidentemente, podría decirse que, si bien los ciudadanos no ponían demasiado empeño en tales asuntos, al menos tenían la posibilidad de hacerlo, porque la Asamblea estaba abierta a cuantos quisieran acudir. Pero no es menos cierto que las condiciones fácticas pueden hacer *tan irrelevante la participación*, que un ciudadano puede sentirse casi obligado a hacer dejación de su derecho.

Este parece haber sido el caso frecuente en la Atenas clásica, ya que, aunque no existían los partidos políticos, sí existían facciones dirigidas por líderes y compuestas por sus parientes y amigos. Estos grupos eran los más interesados en asistir a la Asamblea,

²⁷ Robert A. Dahl, *Análisis político moderno*, Barcelona, Fontanella, 1976, 127.

buscando en sus intervenciones satisfacer sus ambiciones privadas, más que el bien de la ciudad. Sólo cuando los intereses de la ciudad en su conjunto estaban amenazados entraba en acción la versión ideal de la ciudadanía pero, mientras no fuera así, parece que los ciudadanos trataban de desvirtuar las leyes en beneficio de sus familiares y amigos. En este contexto, tan frecuente en la historia humana, tan habitual hoy en día, los más pobres preferían seguir ocupándose de sus asuntos privados, ya que —como suele suceder— pocas probabilidades tenían de llevar adelante sus propuestas²⁸.

Lo que importa, pues, no es tanto caracterizar al ciudadano verbalmente por su participación en los asuntos públicos, como *poner en la práctica las condiciones para que esa participación sea significativa*. Extremo en el que concuerda buena parte de los actuales defensores del participacionismo, porque carece de sentido participar en deliberaciones si esa participación no se ve reflejada en las decisiones de un modo significativo.

Ciudadanía como estatuto legal

Sin duda, la extensión de Roma y de su imperio hicieron inviable en su seno cualquier idea de democracia congregativa, cualquier idea de participación directa en los asuntos públicos. Pero lo que sí podía

²⁸ Robert A. Dahl, *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paicós, 1992, 30-34.

proporcionar Roma, por contra, era protección jurídica a aquellos miembros del imperio a los que deseaba reconocer como ciudadanos suyos. [El ciudadano es ahora, según la definición del jurista Gayo, el que actúa bajo la ley y espera la protección de la ley a lo largo y ancho de todo el imperio:] es el miembro de una comunidad que comparte la ley, y que puede identificarse o no con una comunidad territorial.

En este sentido es en el que San Pablo, a pesar de residir en Judea, es un ciudadano romano, que exige un trato en consonancia con su estatuto legal y apela al César ante la posibilidad de una condena a muerte²⁹.

Puede decirse, pues, con Pocock, que el advenimiento de la jurisprudencia traslada el concepto de «ciudadano» del *polites* griego al *civis* latino, del *zoón politikón* al *homo legalis*.

[La ciudadanía es entonces un estatuto jurídico, más que una exigencia de implicación política, una base para reclamar derechos, y no un vínculo que pide responsabilidades.]

De alguna forma liberalismo y republicanismo prolongarán cada una de las dos tradiciones, aunque en nuestros días ninguna se mantenga en estado puro. La «fusión de horizontes» de que hablaba Gadamer, la fusión de diversas tradiciones, es una realidad que no hace sino acentuarse con el tiempo, y el «hibridismo», del que yo misma he hablado, suele ser la forma de cualquier teoría relevante. Ninguna

²⁹ Hechos de los apóstoles, 16, 37-38; 22, 25-29; 25, 11 y 12.

teoría de la ciudadanía relevante está dispuesta a prescindir de los derechos subjetivos, a los que hace acreedora la ciudadanía legal, ninguna rebaja la importancia de la deliberación en los asuntos públicos.

En este sentido, resultan paradigmáticas las nociones de [ciudadanía de Rawls y Habermas, la primera de las cuales insiste en el valor de las libertades civiles y políticas y reclama la participación ciudadana a través del ejercicio de la razón pública, mientras que la «teoría deliberativa de la democracia» de Habermas toma del modelo liberal la defensa irrenunciable de los derechos subjetivos, y del modelo republicano, la importancia del poder comunicativo, único capaz de legitimar la vida política³⁰].

En cualquier caso, conviene recordar en ocasiones la doble raíz de la que se origina el concepto de ciudadanía para entender por qué a menudo ha dado lugar a confusiones y, sobre todo, para tomar de cada una de esas raíces lo mejor, superando sus limitaciones.

Ciudadanía moderna

EL ESTADO MODERNO

Aunque las raíces de la ciudadanía sean griegas y romanas, [el concepto actual de ciudadano procede sobre todo de los siglos XVII y XVIII, de las revolucio-

³⁰ John Rawls, *El liberalismo político*; Jürgen Habermas, *Die Einbeziehung des Anderen*, Frankfurt, Suhrkamp, 1996, 277-292; Adela Cortina, *Ética aplicada y democracia radical*, 115-119.

nes francesa, inglesa y americana y del nacimiento del capitalismo. La protección de los derechos naturales de la tradición medieval exige la creación de un tipo de comunidad política —el Estado nacional moderno— que se obliga a defender la vida, la integridad y la propiedad de sus miembros. Con la aparición del Estado moderno se va configurando el actual concepto de ciudadanía, ligado en principio a los dos lados de la expresión «estado nacional», «Estado» y «nación».

En lo que hace al término «Estado», fue utilizado por vez primera por Maquiavelo en la expresión *stato*, participio de *stare*, refiriéndose con él a la organización estable, al aparato establecido, con sus cargos o burocracia y su gobernante, el Príncipe. Por su parte, fue Bodino quien, con su concepto de «soberanía», dotó al Estado absolutista de su siglo y el siguiente de autonomía, neutralidad en el orden religioso y poder absoluto.

En cualquier caso, el concepto de «Estado» se refiere a una forma de ordenamiento político que se fue configurando en Europa a partir del siglo XIII y hasta fines del XVIII o inicios del XIX, y que desde allí se extendió a todo el mundo civilizado, liberándose de algún modo de sus condicionamientos concretos de nacimiento. Los miembros de pleno derecho de un Estado son sus ciudadanos, aunque existan otras formas de «pertenencia», como el permiso de residencia, la figura del «trabajador invitado» (*Gastarbeiter*) o el refugiado.

El elemento nuclear del Estado moderno es la centralización del poder por una instancia cada vez

más amplia, que termina por abarcar todo el ámbito de las relaciones políticas. Según la célebre caracterización de Weber, el Estado ejerce el monopolio de la violencia legítima, superando el policentrismo del poder y concentrándolo en una instancia en parte unitaria y exclusiva. El Estado ostenta la soberanía en un territorio, que tiene por caracteres la unidad del mandato, la territorialidad y el ejercicio de la soberanía a través de técnicos.

Cuáles son los fines del Estado es, como querría Hans Albert, una cuestión de tecnología social, que históricamente puede responderse desde distintas doctrinas. En los orígenes de la concepción del Estado, éste se presenta como necesario en principio al menos desde cuatro perspectivas: 1) como garantía de la paz, que es el interés común a los individuos sumidos en un estado de guerra (Hobbes); 2) como agencia protectora, que evita que cada individuo tome la justicia por su mano (Locke-Nozick); 3) como expresión de la voluntad general, que exige el abandono de la libertad natural, pero concede la libertad civil (Rousseau); 4) como garante de la libertad externa, sin la que es imposible la realización de la libertad trascendental (Kant). Estas exigencias alumbran el nacimiento del llamado Estado de derecho de la tradición liberal, que garantiza alcanzar estas metas por medio del imperio de la ley.

En el Estado son los ciudadanos quienes ostentan la nacionalidad de ese país, entendiendo por «nacionalidad» el estatuto legal por el que una persona pertenece a un Estado, reconocido por el derecho inter-

nacional, y se adscribe a él. Los rasgos adscriptivos habituales son la residencia (*jus soli*) y el nacimiento (*jus sanguinis*), pero en un Estado de derecho, como el moderno, la voluntad del sujeto es indispensable para conservar la nacionalidad o cambiarla, como también la voluntad de los ya ciudadanos de ese Estado. En realidad esos rasgos adscriptivos son criterios administrativos que se utilizan para otorgar la nacionalidad de modo implícito a una persona, a menos que explícitamente renuncie a ella.

[Ciertamente, una ciudadanía legal, como la que se funda en la nacionalidad, proporciona beneficios a quien la ostenta; sobre todo —como recuerda Michael Walzer— si el Estado al que pertenece es fuerte. Sin embargo, no parece un móvil suficientemente potente como para comprometer a la persona en las tareas públicas, porque, en definitiva, para que el Estado funcione basta con que los ciudadanos se sometan al imperio de la ley cumpliendo con sus deberes legales. Y en este punto es donde parece que el otro lado del Estado nacional —la nación— prestará servicios impagables.]

LA NACIÓN

Aunque el término «nación» es enormemente vago, puede entenderse en principio por nación una comunidad acuñada por una raíz común, con un lenguaje, cultura e historia comunes; a la que acompaña un requisito indispensable: la voluntad de sus componentes de configurarse como nación.]

Habitualmente suele entenderse que el Estado, heredero del Leviatán hobbesiano, es una creación artificial, que no tiene más base en la naturaleza de los seres humanos que el interés que les mueve a mejorar su posición. La persona se convierte en ciudadana de un Estado, está dispuesta a someterse a su coacción, porque de ello obtiene ventajas, pero no se es miembro de un Estado por naturaleza, sino por arteificio. El Estado es una unidad administrativa, en cuyo seno podemos encontrar actualmente distintas lenguas, culturas y etnias, que forman Estados plurilingües, multiculturales y poliétnicos. Y, precisamente por este su carácter artificial, parece posible modificar el trazado de sus límites por pactos interestatales, o que un ciudadano cambie de nacionalidad sin que esto signifique una traición.

→ La nación, por contra, aparece como la comunidad natural en la que se nace, como el conjunto de personas unidas por el vínculo del paisanaje, que une a un mayor número de miembros que una familia, pero es similar en cuanto a su naturalidad. Comparten sus miembros costumbres, lengua, incluso el paisaje, por naturaleza y no por coacción. Y de hecho los romanos utilizaron las expresiones *natio* o *gens*, como lo opuesto a *civitas*, refiriéndose con ellas a comunidades de origen que se integran a través de una lengua, unas costumbres y una tradición, pero no están integradas políticamente. Éste sería, aunque con matices, el sentido que conservan en el romanticismo alemán, sobre todo en las obras de Herder y Fichte, heredando además de cierta tradición teológica un carácter *normativo*.

Dios, en su infinita sabiduría, habría creado una gran diversidad de naciones, a las que los seres humanos pertenecen por naturaleza. Y, como la ley natural es normativa, tales naciones deberían ser conservadas y fomentadas, y sus miembros deberían empeñarse en la tarea de conservarlas y fomentarlas, asumiendo los rasgos distintivos de cada nación, e impidiendo que se pierdan. Secularizado este entramado religioso, es la Naturaleza la que sitúa a cada ser humano en una nación, y la que exige que no se pierda la riqueza de la diversidad nacional de lengua y cultura, porque cada nación realiza una peculiar aportación a la armonía del conjunto; armonía querida antes por Dios, ahora por la Naturaleza.

Esta explicación teleológica queda en el trasfondo del concepto de nación, dotándole de un carácter *normativo* y también, de forma contradictoria, de carácter *coactivo*. Porque, curiosamente, los rasgos indeclinables de la nación no serán los que sus miembros naturalmente sientan, sino los que decide un grupo, que se erige en exegeta de la Naturaleza, e impone coactivamente esos rasgos a los restantes, denunciando por traidores a quienes por naturaleza no comparten su punto de vista. Esta incoherencia en la vivencia de la nación entre afirmar que cada persona pertenece a una nación por naturaleza y tratar a renglón seguido de imponerle coactivamente lo que debe sentir como miembro de esa nación, es uno de los síntomas de que la nación no es tan natural como se pretende.

En efecto, la nación, en su actual factura, se ha ido configurando como la otra cara de la moneda del Es-

tado. A partir de la Revolución Francesa los Estados necesitan legitimar su existencia, y para lograrlo recurren a los habitantes de su territorio, diciendo de ellos que componen esa unidad natural —la nación— capaz de prestar una base de lealtad al Estado. La configuración de los Estados nacionales es entonces un proceso por el que se ajustan entre sí un Estado y una nación, formada por el pueblo. Con lo cual se echa de ver que tan contingente es la formación de la nación como la del Estado, tan artificial la una como la otra.

Por otra parte, tanto del orden finalista de la variedad nacional como del carácter natural de la nación queda bien poco en cuanto se reflexiona un tanto. En lo que hace al orden finalista, ninguna corriente teológica que se precie defiende un plan finalista de Dios del que formen parte la pluralidad de naciones. La voluntad de Dios, al menos en la tradición cristiana, tiene que ver con las personas y con su salvación en comunidades creyentes, no con la supervivencia de las naciones; y tampoco ninguna corriente filosófica actual relevante justifica la diversidad de culturas y lenguas desde una Naturaleza que obra por fines.

Más bien la diversidad de tradiciones, lenguas y culturas, que genera ciertos vínculos entre quienes las comparten, es un *acontecer histórico* y, como tal, parte insoslayable de la riqueza de los seres humanos, que no son sólo naturaleza, sino sobre todo historia y cultura. No existe un plan de la Naturaleza, que se mueve por fines, sino un hacerse juntos en tradiciones diversas, que no se desarrollan separadas

entre sí, sino que se encuentran, aprenden unas de otras, generan algo común y mantienen lo diverso.

Por eso hoy en día la idea de nación que genera adhesión y lealtad no es la que un grupo o varios imponen coactivamente, sino la que libremente aceptan porque se sienten unidos por una historia común, por unos símbolos compartidos, en sentido amplio.

El retorno a los tribalismos impuestos es sin duda un retroceso en este tiempo en que caminamos hacia identidades «postnacionales», el sentimiento nacional ha de ser en verdad sentido y, como la fe religiosa, no coaccionado. Cada cual puede sentirlo libremente en el grado en que lo sienta, y su cultivo consiste en recordar con cariño las tradiciones compartidas, en dejar que cada cual se exprese en las lenguas comunes.

Actuar de otro modo es atropellar el rasgo esencial, el núcleo de la ciudadanía moderna: la *autonomía* de cada persona, por la que es ciudadana y no súbdita.

SEÑAS DE IDENTIDAD

Las bases de un Estado nacional seguirían siendo, en principio, las que Kant proponía como propias de una constitución republicana:

1. la *libertad* de cada miembro de la sociedad, en cuanto *hombre*.
2. la *igualdad* de éste con cualquier otro, en cuanto *súbdito*.

3. [La *independencia* de cada miembro de una *comunidad*, en cuanto *ciudadano*³¹.

La vivencia de la igual autonomía es la condición sin la cual no puede una persona sentirse perteneciente a una comunidad política. Pero a estas tres claves, propias de un Estado moderno, es preciso añadir las que le corresponden como Estado de un pueblo, de una nación en sentido amplio y libre, cuyos miembros comparten una historia, una nacionalidad, unos vínculos de solidaridad³². La historia representa la memoria colectiva, tejida con acontecimientos, símbolos, personajes y mitos; la nacionalidad no se refiere al estatuto legal de quien goza de un pasaporte, ni tampoco al nacionalismo como ideología política, sino al sentimiento de compartir unas tradiciones y una cultura; la solidaridad, por último, es la fuerza emocional que liga al grupo en una identidad común, en sentido amplio, porque se comprometen en una actividad común.

Con todo, estos rasgos que darían forma a una ciudadanía política resultan sobradamente insuficientes para integrar en la comunidad a los que deberían sentirse sus miembros, si no quedan también recogidas en la idea de ciudadanía otras dimensiones que iremos considerando a lo largo de los restantes capítulos.

³¹ I. Kant, *En torno al tópico*, en *Teoría y praxis*, Madrid, Tecnos, 1986, 27. Pasajes paralelos en *La paz perpetua*, Madrid, Tecnos, 1985, 15; *La metafísica de las costumbres*, Madrid, Tecnos, 1989, 143.

³² D. Heater, *Citizenship*, 184 ss.

III

Ciudadanía social. Del Estado del bienestar al Estado de justicia

El concepto canónico de ciudadanía

Si es cierto que en los últimos tiempos –como hemos comentado– proliferan los trabajos en torno al concepto de «ciudadanía», no es menos cierto que se encuentran con grandes dificultades a la hora de precisarlo. Cuando la historia de un concepto empieza en Grecia hace al menos veinticuatro siglos, no es raro que venga cargado de un conjunto de connotaciones difíciles de sintetizar en una definición. Y, sin embargo, un camino parece útil para lograrlo: tomar como punto de partida alguna caracterización que hoy en día se haya ganado el reconocimiento de «canónica», para pasar después a señalar qué contenido permanente e irrenunciable hay en ella, cómo realizarlo en nuestros días, habida cuenta del cambio social, y qué limitaciones urge superar.

En este sentido, el concepto de «ciudadanía» que ha venido a convertirse en canónico es el de «*ciudadanía social*», tal como Thomas H. Marshall lo concibió hace medio siglo. Desde esta perspectiva es ciudadano aquel que en una comunidad política goza no sólo de *derechos civiles* (libertades individuales), en los que insisten las tradiciones liberales, no sólo de *derechos políticos* (participación política), en los que insisten los republicanos, sino también de *derechos sociales* (*trabajo, educación, vivienda, salud, prestaciones sociales en tiempos de especial vulnerabilidad*). La ciudadanía social se refiere entonces también a este tipo de derechos sociales, cuya protección vendría garantizada por el Estado nacional, entendido no ya como Estado liberal, sino como Estado social de derecho.

Sin embargo, históricamente ha sido el llamado «Estado del bienestar», del que hemos disfrutado sobre todo en algunos países europeos, la figura que mejor ha encarnado el Estado social y mejor ha contribuido, por tanto, a reconocer la ciudadanía social de sus miembros. Lo cual ha sido sin duda un gran avance, pero que hoy no deja de tener sus problemas, porque el Estado del bienestar ha entrado en crisis y las críticas que a él se dirigen, como figura histórica, están afectando también a la posibilidad de un Estado social que satisfaga las exigencias de la ciudadanía social.

Ciertamente, satisfacer esas exigencias es indispensable para que las personas se sepan y sientan miembros de una comunidad política es decir, ciudadanos, porque sólo puede sentirse parte de una

sociedad quien sabe que esa sociedad se preocupa activamente por su supervivencia, y por una supervivencia digna. Pero esto, a mi juicio, puede lograrlo un *Estado de justicia*, no un *Estado de bienestar*, por eso asistiremos brevemente al nacimiento y desarrollo histórico del Estado del bienestar, atenderemos a sus críticos, y trataremos de mostrar cómo —a pesar de todo— sigue siendo posible e irrenunciable proteger los derechos sociales, propios de la ciudadanía social, en un Estado de justicia.

Y no sólo en nuestro país, sino en una Europa Social, que debería tener por tarea histórica llevar al nivel cosmopolita la ciudadanía social.

El surgimiento del Estado del bienestar

Si el Estado nacional ha sido el elemento nuclear de la política en los últimos 400 años, la conversión del Estado en «Estado del bienestar» se inicia en las décadas finales del siglo XIX³³.

El primer paso es la creación de un Estado del bienestar en la década de 1880, de la mano de Bismarck, deseoso de contrarrestar al socialismo. Medidas como el seguro de enfermedad, el seguro contra accidentes laborales o las pensiones para la vejez, asumidas por un Estado que hasta entonces sólo había tenido funciones políticas, fomentan el bienestar de los trabajadores y debilitan las reivindicaciones de

³³ Ver el excelente resumen de *El Estado del bienestar*, Generalitat de Catalunya, 1996, 17-20.

los menos favorecidos por el sistema. Con lo cual preciso es reconocer que el también llamado «Estado-providencia» más nace por estrategia política que por exigencia ética. Estas medidas claramente paternalistas, que exigen el agradecimiento de quienes las reciben, sientan las bases de una política social, que tiene su traducción académica en la Escuela Histórica Alemana y su versión político-económica en la *Verrein für Sozialpolitik*.

Otro paso en la configuración de este tipo de Estado es la Welfare-Theorie, representada por obras como las de Pareto y Pigou, que pone las bases de la Escuela del Bienestar, preocupada por los criterios con los que medir y aumentar el bienestar colectivo.

En tercer lugar, es el pensamiento keynesiano el que, como plataforma teórica, influye de modo decisivo en la creación del Estado del bienestar. Frente al principio clásico de explicar las variaciones de los precios en términos de variaciones de dinero, Keynes las explica en términos de demanda, que está a su vez en función de la tasa de empleo: la insuficiencia de demanda efectiva será paliada por una política de pleno empleo y de redistribución de riqueza, lo cual exige la intervención del Estado en el campo económico y social, frente a la doctrina liberal del *laissez faire*. Ahora bien, conviene recordar que el reformismo keynesiano tiene una meta bien clara: mantener el sistema capitalista, que podía quedar desmantelado si seguían vigentes los principios de la teoría económica clásica.

El último paso hacia el Estado-providencia es el Informe Beveridge, en plena Segunda Guerra Mun-

dial, que trata de afrontar las circunstancias de la guerra y suavizar desigualdades sociales, proponiendo un sistema universal de lucha contra la pobreza que proteja a toda la población frente a cualquier clase de contingencias, incluyendo la percepción de unos ingresos mínimos.

Tras esta evolución el Estado del bienestar se configura con elementos como los siguientes³⁴:

1) Intervención del Estado en los mecanismos del mercado para proteger a determinados grupos de un mercado dejado a sus reglas.

2) Política de pleno empleo imprescindible porque los ingresos de los ciudadanos se perciben a través del trabajo productivo o de la aportación de capital.

3) Institucionalización de sistemas de protección, para cubrir necesidades que difícilmente pueden satisfacer salarios normales.

4) Institucionalización de ayudas para los que no pueden estar en el mercado de trabajo.

Contando con estas claves, a partir de la Segunda Guerra Mundial el gobierno pasa a ser en las democracias un gestor en vez de ser un proveedor. Y a partir de los sesenta empieza a surgir lo que Peter F. Drucker llama el *megaestado*, ese tipo de Estado que se considera a sí mismo «hacedor adecuado para todas las tareas sociales y todos los problemas sociales». De donde va surgiendo la idea del *Estado fiscal*, es decir, la idea de que «no hay límites económicos a lo

³⁴ *Ibid.*, 19.

que un gobierno puede gravar o tomar prestado y, por tanto, que no hay límites económicos a lo que un gobierno puede gastar»³⁵.

Críticas a la solidaridad «institucionalizada»

En los últimos tiempos se ha convertido ya en un tópico de la vida política y económica, pero también de la filosofía práctica, afirmar que el «Estado del bienestar» se encuentra en crisis y que es preciso sustituirlo por otra forma de Estado más adecuada a las necesidades de los tiempos «postcapitalistas» que corren³⁶. Aducen los estudiosos razones diversas para explicar la etiología de la enfermedad que ha consumido las fuerzas del «Estado benefactor», y apuntan en ocasiones sugerencias para superar la crisis, más o menos prometedoras. En lo que respecta a la dimensión moral del problema, suelen tales sugerencias producir la sensación entre los lectores y los ciudadanos de que el valor que ha fracasado estrepitosamente es la *solidaridad*, institucionalizada de algún modo en el Estado-providencia, y que las posibles salidas a la crisis pasan por recuperar aquel «sano egoísmo» que dio lugar al nacimiento y auge del capitalismo. «¡Beveridge ha muerto, viva Adam Smith!» —sería, pues, la consigna.

³⁵ Peter F. Drucker, *La sociedad postcapitalista*, 127 y 129.

³⁶ Algunos de los siguientes apartados tienen su origen en mi trabajo «Del Estado del bienestar al Estado de justicia», en *Claves de razón práctica*, 41 (1994), 12-20.

Porque la solidaridad —viene a decirse de forma más o menos explícita— es una virtud loable cuando la practican los individuos en las relaciones interpersonales, pero cuando los Estados intentan asumirla y encarnarla en las instituciones, se producen inexorablemente un paternalismo y un intervencionismo malsanos que acaban por socavar los fundamentos mismos del Estado democrático por razones bien diversas.

En principio —según los autores a que me refiero—, porque las democracias modernas nacieron como un medio para defender a los ciudadanos frente a la rapacidad de los gobernantes, poniendo en sus manos el mecanismo del voto que les permite hacer frente a los gobiernos. El Estado benefactor, sin embargo, desvirtúa este recurso de los ciudadanos frente al gobierno, hasta el punto de que puede usar los recursos económicos de que dispone para «comprar» votos, de suerte que la ciudadanía queda de nuevo a merced de los gobiernos, y además a costa de su propio dinero.

En efecto, como recordamos, las reflexiones de autores como Jeremy Bentham o James Mill sugieren denominar al modelo de democracia que proponen «democracia como protección», precisamente porque la entienden como un mecanismo político que permite al hombre de mercado defenderse de la rapacidad de los gobernantes. Los hombres —entienden ambos autores— tienen una natural tendencia a apropiarse de cuanto pueden y, si los ciudadanos no dispusieran del mecanismo del voto para defenderse de los gobernantes, éstos los despojarían de todos

sus bienes. Parece, pues, así las cosas, que si la democracia nació también como un modo de proteger a los ciudadanos frente a los gobernantes, el Estado-providencia elimina los frenos de la democracia originaria y entra «a saco» en aquel ámbito que los individuos se habían reservado como sagrado.

El Estado nacional –afirmará Drucker–, que nació para ser el guardián de la sociedad civil, se ha convertido en los últimos cien años en ese *megaestado*, que se adueña de la sociedad civil, hasta el punto de que el «megaestado» llega a creer que los ciudadanos tienen sólo lo que el Estado, expresa o tácitamente, les permite conservar. La expresión «exención fiscal» es suficientemente expresiva al respecto, ya que da a entender que en principio todo pertenece al estado, a menos que haya sido designado especialmente para ser retenido por el contribuyente. El megaestado degenera, necesariamente, en *estado electorero*, porque dispone de los medios necesarios para comprar los votos.

Habitualmente, suele concluirse de análisis semejantes que urge recuperar de algún modo la forma liberal del Estado de derecho, que parece ser la alternativa más clara al Estado benefactor, y sustituir, en lo que a valores morales se refiere, la institucionalización de la solidaridad por la *promoción de la eficiencia y la competitividad* y por el *respeto a la libertad individual y a la libre iniciativa*. El Estado del bienestar habría ahogado a los individuos en un colectivismo perverso, siendo así que –según estos autores– el individualismo, como paradigma moral, es insuperable; el individuo es la clave de cualquier organización

social, política o económica y por eso urge restaurar una suerte de Estado liberal, bien provisto de individuos inteligentes, competitivos, «excelentes», alérgicos a esa mediocridad gris generada por la solidaridad puesta en instituciones: necesitamos –vienen a decir los críticos del Estado del bienestar– ciudadanos creativos más que solidarios; empresarios, más que ideólogos «excelentes» en sus empresas, más que dotados de buena voluntad.

Con toda la parte de razón que pueden tener quienes así se expresan, existen –a mi juicio– en lo dicho un buen número de confusiones, que conviene aclarar porque nos jugamos demasiado en ello como para dejarlo en proclamas más o menos provocativas. De hecho, cualquier político que en la vida cotidiana pretendiera arrasar sin más el vituperado «megaestado» y sustituirlo, sin conservar nada de él, por un Estado liberal construido en exclusiva sobre los pilares de la iniciativa y la competencia, no sólo resultaría regresivo en relación con conquistas sociales ya irrenunciables, sino que, a la corta o a la larga, perdería las elecciones, *porque hay una dimensión del Estado del bienestar que nadie está dispuesto a tirar por la borda*.

Me refiero, por poner un ejemplo práctico, a uno de los puntos de un debate que Televisión Española ofreció entre Felipe González, líder del Partido Socialista Obrero Español, y José M.^a Aznar, líder del Partido Popular, antes de las antepenúltimas elecciones nacionales. Ante las insinuaciones de González de que el PP, en el caso de acceder al gobierno, recortaría las jubilaciones, le preguntaba Aznar insis-

tentemente, como si la insinuación, de puro increíble, no pudiera ser sino un arma electoralista: «¿Quiere usted decir en serio, señor González, que si yo gano las elecciones, voy a quitar las jubilaciones a las personas de la tercera edad?, ¿pretende usted decirlo en serio?».

En aquella ocasión ni González respondió afirmativa o negativamente a la pregunta, ni Aznar aseguró tampoco expresamente que, si ganaba las elecciones, no recortaría las jubilaciones, cosa que sí afirmó en ulteriores elecciones. Lo que quedó bien claro, en cualquier caso, es que ambos sabían sobradamente que en un punto como ése podían jugarse las elecciones. Y no sólo por lo nutrido de la población de la tercera edad —que también—, sino porque en aquellos países en que la jubilación es un derecho reconocido, los ciudadanos consideran esa conquista irrenunciable; como también la de la universalización de la enseñanza y la asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos, el sistema de pensiones no contributivas para los incapacitados y algún tipo de ingreso básico o «ingreso de ciudadanía». En suma: lo que llamamos derechos humanos económicos, sociales y culturales, o bien «derechos de la segunda generación».

Los ciudadanos critican, por supuesto, cómo se gestiona la satisfacción de esos derechos, pero no desean perderlos, sino que se gestionen correctamente.

Por eso, a mi modo de ver, una crítica al Estado del bienestar que conservara de él lo que de ineliminable tiene —aunque transformándolo, porque la historia no pasa en vano—, debería considerar los siguientes puntos:

1) El Estado de derecho puede revestir formas diversas, entre ellas el *Estado liberal de derecho*, el *Estado social de derecho*, o el *Estado del bienestar*; y, aunque en la práctica las dos últimas puedan haberse dado juntas, urge —sin embargo— distinguirlas con claridad. Porque si el Estado del bienestar ha degenerado en megaestado y, por eso mismo, ha entrado en un proceso de descomposición, los *mínimos de justicia* que pretende defender el *Estado social de derecho* constituyen una exigencia ética, que en modo alguno podemos dejar insatisfecha.

En efecto, el *Estado social de derecho* tiene por presupuesto ético la necesidad de defender los derechos humanos, al menos de las dos primeras generaciones, con lo cual la exigencia que presenta es una exigencia ética de justicia, que debe ser satisfecha por cualquier Estado que hoy quiera pretenderse legítimo.

La *justicia*, fundamento de un Estado social de derecho, no es lo mismo que el *bienestar*, como intentaremos mostrar. La primera debe procurarla un Estado que se pretenda legítimo; la segunda, han de agenciársela los ciudadanos por su cuenta y riesgo, cada uno según sus deseos y según sus posibles. De ahí que urja aclarar a qué ha de referirse el término «bienestar» que aparece en el artículo 25 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* de 1948 de forma bien poco afortunada por las consecuencias indeseables que ha tenido su uso y abuso.

2) La protección de los derechos humanos no demanda una institucionalización de la solidaridad, en-

tre otras razones, porque *la solidaridad no puede institucionalizarse*; y precisamente una de las funestas secuelas de su presunta institucionalización en el Estado del bienestar ha sido generar una fuerte alergia contra ella, porque se le imputan erróneamente la mediocridad, pasividad e improductividad de la ciudadanía de los megaestados.

3) El antídoto contra el colectivismo de los países comunistas o de las democracias del «mayor bienestar para el mayor número» no es el individualismo ni el retorno a un liberalismo salvaje, porque el individualismo puro y duro carece de sensibilidad para compadecerse con el Estado social. Ahora bien, puesto que la solidaridad no puede institucionalizarse, será preciso recordar que sólo una sociedad civil *motu proprio* solidaria hace realmente posible un Estado social de derecho.

Todo ello exige revisar de nuevo los conceptos de «Estado» y «sociedad civil», conceptos que son móviles y no fijos, y ver de qué modo sociedad civil y Estado han de cooperar en la tarea de crear una sociedad libre y justa³⁷; asunto del que nos ocuparemos en el capítulo dedicado a la ciudadanía civil.

4) Obviamente en nuestros días, aunque el Estado nacional sigue siendo el núcleo de la vida política, es imprescindible situar su acción en ese contexto transnacional y mundial en el que realmente juega y, frecuentemente —como sabemos—, con las cartas marcadas.

³⁷ Adela Cortina, *Ética aplicada y democracia radical*, cap. 9.

El Estado social: una exigencia ética

[El Estado liberal, como comentamos al final del capítulo anterior, se compromete a garantizar la libertad de los ciudadanos, pero sobre todo entendida como independencia con respecto a los demás ciudadanos,] de ahí que pretenda presentarse como un instrumento neutral, garante del libre juego de los intereses económicos, identificado con la defensa de la legalidad. Desde esta perspectiva, el Estado liberal renuncia a cualquier implicación «material» y se preocupa por establecer claramente los límites con una sociedad civil, que no se ocupa sino de satisfacer sus intereses individuales sin que el Estado interfiera en ella. Por contra, la auténtica clave de esa otra forma de Estado que ha recibido el nombre de *Estado social de derecho* consiste en *incluir en el sistema de derechos fundamentales, no sólo las libertades clásicas, sino también los derechos económicos, sociales y culturales*: la satisfacción de ciertas necesidades básicas y el acceso a ciertos bienes fundamentales para todos los miembros de la comunidad se presentan como exigencias éticas a las que el Estado debe responder. Y es desde esta exigencia ética básica desde la que cobra su sentido que se difuminen los límites entre sociedad civil y Estado y que este último vea como tarea legitimadora suya también la protección de los derechos de la segunda generación —los derechos económicos, sociales y culturales—, lo cual le obliga a convertirse en Estado interventor.

Llegados a este punto, quisiera mantener —con otros autores— la distinción entre *Estado social de de-*

recho, que respondería a exigencias *ético-políticas*, y su encarnación histórica en un *Estado del bienestar* de cuño keynesiano, que tiene también por móvil el empeño en fomentar el *consumo* para mantener la acumulación capitalista.

En efecto, según Francisco Laporta, entre otros, en el surgimiento del Estado social concurren *dos tipos de justificación*: una de tipo *ético*, que consiste en percatarse de que la satisfacción de ciertas necesidades fundamentales y el acceso a ciertos bienes básicos exige la presencia del Estado bajo formas diversas; y otra que surge por criterios de *eficiencia económica*. La acumulación capitalista que necesitaba la gran sociedad anónima exige la producción en masa y, por tanto, la expansión indefinida de la demanda interna, lo cual parece imposible sin una distribución relativa de los recursos en forma de salarios, y sin la presencia del Estado en la economía como regulador de la distribución, como productor e incluso como consumidor. La justificación ética da lugar al Estado social, que venía gestándose por distintos caminos desde mediados del siglo XIX al menos, y la justificación también económica da lugar al Estado del bienestar³⁸.

A mi juicio, si bien ambos se han dado unidos en la práctica, las exigencias éticas del Estado social siguen siendo irrenunciables, sea cual fuera el meca-

³⁸ Francisco Laporta, «Sobre la precariedad del individuo en la sociedad civil y los deberes del estado democrático», en *Varios, Sociedad civil y Estado*, Madrid, Fundación F. Ebert/Instituto Fe y Secularidad, 19-30.

nismo apto para satisfacerlas, mientras que el segundo está en crisis y tal vez en buena hora porque, como haremos más adelante, conviene distinguir entre «*justicia*» y «*bienestar*».

Ahora bien, en cualquier caso, lo que no es de ley por parte de quienes detentan el poder político es anunciar que el Estado del bienestar está en crisis, afirmar a continuación que el Estado social sigue siendo una exigencia ética y, por lo tanto, que el Estado sigue necesitando intervenir para satisfacer los derechos de la segunda generación, y utilizar de nuevo esta su intervención ineludible por exigencias éticas con fines «electoreros» espurios, es decir, de compra de votos.

Ciertamente resulta bien difícil determinar qué es una exigencia de justicia, hasta dónde llega el «mínimo decente» que una sociedad debe cubrir. Pero si existe voluntad política de descubrirlo y de dejar en un segundo plano motivaciones electoralistas, resultará bastante más sencillo y, sobre todo, el Estado funcionará de forma legítima.

Tergiversar ambas cosas, dar gato –*Estado del bienestar electorero*– por liebre –*Estado social de derecho*–, no puede tener a la larga sino dos resultados: perder legitimidad por no cumplir la función propia del Estado social y perder credibilidad por parte de los votantes que, a la corta o a la larga, se percatan de la añagaza. Creer que los ciudadanos son siempre tontos no es una política legítima, pero tampoco inteligente.

Por eso urge denunciar las patologías del Estado del bienestar y sugerir para el futuro posibles «rece-

tas» que no sean mortales también para las exigencias éticas del Estado social. Tirar al niño con el agua sucia de la bañera ha sido, y sigue siendo, no sólo una estupidez, sino también una atrocidad.

*Institucionalizar los mínimos de justicia,
no de bienestar*

Ciertamente, la crítica al Estado fiscal es hoy un lugar común. Desde el punto de vista económico, no parece ser el intervencionismo estatal la medida más adecuada para reactivar la riqueza; y desde la perspectiva social, un estado paternalista no fomenta a la larga sino la pasividad de los ciudadanos. Parece, pues, que el Estado del bienestar, degenerado en megaestado, en Estado fiscal y, por último, en «Estado electorero», es hoy incapaz de encarnar en la realidad social al menos dos de los valores éticos que han sido el estandarte de la Modernidad: la igualdad y la libertad.

La igualdad, porque la intervención estatal a distintos niveles ha sido un freno para la productividad, y de ahí que en nuestro momento pensadores y políticos de distinto signo vean el aumento de la productividad como el único camino incluso para lograr una sociedad más igualitaria. Y en lo que hace a la libertad, porque el megaestado, no sólo ha traspasado la barrera de la libertad negativa (de la independencia individual), sino que también ha arrebatado en realidad a los ciudadanos su libertad positiva, es decir, su autonomía, a través de una presunta institucionalización de la solidaridad.

En efecto, el megaestado, con la excusa de lograr el mayor bienestar del mayor número, alegando para ello motivos de solidaridad, ha asumido con respecto a los ciudadanos una actitud *paternalista*, que tiene sin remedio nefastas consecuencias.

[El paternalismo consiste —recordemos— en imponer determinadas medidas en contra de la voluntad del destinatario para evitarle un daño o para procurarle un bien] y está justificado cuando puede declararse que [el destinatario de las medidas paternalistas es un «incompetente básico» en la materia de que se trate y, por lo tanto, no puede tomar al respecto decisiones racionales.] Esta es en definitiva la justificación de cualquier despotismo ilustrado, en el que el gobernante cree conocer sobradamente en qué consiste el bien del pueblo, mientras que éste es a sus ojos un incompetente básico en la materia.

Concluir de estas premisas que al paternalismo de los gobernantes corresponde la convicción de que los ciudadanos no son autónomos, sino *heterónomos*, no parece un despropósito sino, por el contrario, perfectamente coherente. De ahí que pueda decirse que, no sólo el despotismo ilustrado, sino también el Estado benefactor, generan ciudadanos *heterónomos y dependientes*, con las consiguientes secuelas psicológicas que ello comporta.

Porque el sujeto tratado como si fuera heterónimo acaba persuadido de su heteronomía y asume en la vida política, económica y social la actitud [de *dependencia pasiva*] propia de un incompetente básico. [Ciertamente reivindica, se queja y reclama, pero ha quedado incapacitado para percatarse de que es él

quien ha de encontrar soluciones, porque piensa con toda razón, que si el Estado fiscal es el dueño de todos los bienes, es de él de quien ha de esperar el remedio para sus males o la satisfacción de sus deseos.

[Puede decirse, pues, que el Estado paternalista ha generado un ciudadano dependiente, «crítico» —que no «crítico»—, pasivo, apático y mediocre. Lejos de él queda todo pensamiento de libre iniciativa, responsabilidad o empresa creadora.] Como se ha dicho, es este un ciudadano que prefiere ser funcionario a ser empresario, prefiere la seguridad al riesgo.

Sin embargo, y siendo esto cierto, lo que resulta injusto es cargar estas nefastas herencias del megaestado a la cuenta de las aspiraciones modernas a la igualdad y la solidaridad, como si la búsqueda de estos valores hubiera encontrado su realización en el Estado benefactor, y resultarían, por tanto, incompatibles con la brega por la libertad, la creatividad, el riesgo y la iniciativa. Como hemos querido decir, el keynesianismo más buscaba asegurar el capitalismo que lograr la igualdad por motivos éticos. Y en lo que respecta a la solidaridad, ocurre con ella lo que con la libertad: que no puede ser impuesta.

Iniciaba Sancho Panza su gobierno en la Ínsula Barataria, según D. Miguel de Cervantes, y le fue llevado un mozo por pretender huir de la justicia. A las preguntas de Sancho contestó el mozo con tan socarrón donaire, que a Sancho le entraron ganas de hacerle dormir en prisión. «¡Por Dios! —dijo el mozo—, así me haga vuestra merced dormir en la cárcel como hacerme rey. (...) Presuponga vuestra merced que me manda llevar a la cárcel, y que en ella me echan gri-

llos y cadenas, y que me meten en un calabozo, y se le ponen al alcalde graves penas si me deja salir, y que él lo cumple como se le manda; con todo esto, si yo no quiero dormir, y estar me despierto toda la noche sin pegar pestaña, ¿será vuesa merced bastante con todo su poder para hacerme dormir, si yo no quiero?»³⁹. ¿Será lo bastante poderoso el megaestado —podemos preguntarnos, tomando prestada la parábola— para hacer solidario a quien no quiera serlo? ¿No tendría que replicar como Sancho al mozo, si quisiera ser tan discreto como el sabio gobernador: «Pues andad con Dios; idos a dormir a vuestra casa, y Dios os dé buen sueño, que yo no quiero quitárosle»?

[Tendrá que hacerlo, pues, si se empeña en la imposición, no sólo no logrará una ciudadanía solidaria, sino una alérgica a la solidaridad. No hace falta ser tan ocurrente como el mozo cervantino para llegar a la conclusión a la que tantos ciudadanos han llegado: que, si el Estado fiscal es el que recauda los impuestos por ser el dueño de los dineros, a él toca resolver los problemas sociales, obligación de presunta «solidaridad»; bastante hace el ciudadano —sigue pensando el hombre de la calle— con desembolsar la parte alícuota cuando le llega el plazo, para que le anden reclamando un plus de solidaridad. Que pague el que cobra —concluye el contribuyente—, y no el que ya ha pagado antes.

[Y es que la solidaridad, como la libertad, es cosa de los hombres, no de los Estados.] Pueden los Esta-

³⁹ Miguel de Cervantes, *Don Quijote de la Mancha*, Barcelona, Juventud, 1966, p. 892.

dos diseñar un marco jurídico en que ejereite su libertad quien lo desee, en que sea solidario quien así lo quiera. Pero deber intransferible de cualquier Estado de derecho que hoy quiera pretenderse legítimo —y hoy lo son casi todos los de la Unión Europea— es asegurar universalmente *los mínimos de justicia*, y no intentar arrebatar a los ciudadanos su opción por la solidaridad; satisfacer los *derechos básicos* de la segunda generación, y no empeñarse en garantizar el bienestar.

Decía P. J. A. Feuerbach que la felicidad es cosa del hombre, no del ciudadano, y yo quisiera puntualizar por mi cuenta y riesgo que *los mínimos de justicia son cosa de los Estados, mientras que el bienestar págueselo cada quien de su peculio*. La cuestión estriba entonces en delimitar qué necesidades y bienes básicos han de considerarse como mínimos de justicia, que un Estado social de derecho no puede dejar insatisfechos sin perder su legitimidad.

Del Estado del bienestar al Estado de justicia

En su ensayo *En torno al tópico: «tal vez eso sea correcto en teoría, pero no sirve para la práctica»*, y concretamente en la II parte, escrita explícitamente contra Hobbes, intenta Kant mostrar, entre otras cosas, que la felicidad no puede ser un fin de la razón práctica, aplicada esta vez al derecho político, porque misión del Estado es asegurar un marco jurídico basado en los principios de libertad, igualdad e independencia, y no procurar a los súbditos una felicidad que ellos son muy dueños de procurarse a su modo.

Precisamente la libertad, como principio legal, tiene una doble faz, ya que consiste en «no obedecer a ninguna otra ley más que a aquella a la que he dado mi consentimiento»⁴⁰, y también en que «nadie me puede obligar a ser feliz a su modo (tal como él se imagina el bienestar de otros hombres), sino que es lícito a cada uno buscar su felicidad por el camino que mejor le parezca, siempre y cuando no perjudique la libertad de los demás para pretender un fin semejante»⁴¹. El primer concepto de libertad reclama, a mi juicio, la participación de los ciudadanos en la cosa pública; el segundo condena el paternalismo político, en virtud del cual los gobernantes deciden en qué consiste el bien del pueblo sin contar con él.

Ciertamente, el término «felicidad» es un término polisémico, y ya Aristóteles anunciaba que no todos lo entienden de igual modo, pero parece bastante claro que Kant lo identificaba con el bienestar, es decir, con el conjunto de todos los bienes sensibles a los que puede aspirar un hombre. Y si cifrar en el bienestar la meta del derecho político le parecía corromper los fundamentos mismos del Estado de derecho, se debía entre otras cosas al hecho de que *el bienestar sensible sea un ideal de la imaginación, y no de la razón*. ¿Qué significa esto?

Significa que si, como ha venido a ocurrir en el Es-

⁴⁰ Immanuel Kant, *La metafísica de las costumbres*, 143; *La paz perpetua*, 16. A este tipo de libertad es a la que se ha llamado «libertad positiva».

⁴¹ Immanuel Kant, *En torno al tópico*, 27. A este tipo de libertad se ha dado en llamar «libertad negativa».

tado benefactor, el fundamento del orden político y económico y su fuente de legitimidad es el *individuo con sus deseos psicológicos* —es decir, el bienestar— y no la *persona con sus necesidades básicas* —es decir, la justicia—, ningún Estado imaginable será capaz de satisfacer tales deseos porque *son infinitos*; ninguno podrá ser, por tanto, legítimo. Y además todos correrán el riesgo de ser injustos, porque en la indefinida maraña de deseos individuales que componen el bienestar, tenderán a atender aquellos que proporcionan votos, y no los que son exigencias básicas de justicia.

Por eso, a mi juicio, es sumamente desafortunada la expresión que aparece en el Artículo 25 de la *Declaración Universal de los Derechos humanos* de 1948: «toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar», si bien a continuación queda mejor aclarado qué se incluye en tal derecho (alimentación, vestido, vivienda, asistencia médica y los servicios sociales necesarios, seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia, educación, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental, etc.).

Esto, unido a la declaración en el Artículo 22 de que la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, es obligatoria «habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado», ha hecho de la tabla de derechos de la segunda generación algo así como un conjunto de buenas intenciones, con el que cada Estado puede hacer lo que bien

le parezca. Tomando de un lado los deseos que pueden componer el bienestar de los ciudadanos y considerando la satisfacción de cuáles puede proporcionar más votos, queda legitimada cualquier opción electorera.

Por eso es urgente la tarea de intentar determinar en cada Estado qué necesidades considera lo que algunos llaman un *mínimo decente*, otros, un *mínimo absoluto*, por debajo del cual no puede quedar ese Estado si pretende legitimidad. Ese mínimo no compone, ni lo pretende tampoco, el bienestar de los ciudadanos, sino que es una *exigencia de justicia*.

El llamado «Estado del bienestar» ha confundido, a mi juicio, la protección de derechos básicos con la satisfacción de deseos infinitos, medidos en términos del «mayor bienestar del mayor número». Pero *confundir la justicia, que es un ideal de la razón, con el bienestar, que lo es de la imaginación*, es un error por el que podemos acabar pagando un alto precio: olvidar que el bienestar ha de costárselo cada quien a sus expensas, mientras que la satisfacción de los derechos básicos es una responsabilidad social de justicia, que no puede quedar exclusivamente en manos privadas, sino que sigue haciendo indispensable un nuevo Estado social de derecho —un Estado de justicia, no de bienestar— alérgico al megaestado, alérgico al «electorerismo», y consciente de que debe establecer unas nuevas relaciones con la sociedad civil.

Éste es el tipo de Estado capaz de satisfacer las exigencias planteadas por esa noción de *ciudadanía social*, que es la que comúnmente se acepta como canónica y a la vez recibe toda suerte de críticas. Enu-

meraremos brevemente esas críticas, para pasar después a reconstruir las razones en favor de la ciudadanía social.

La ciudadanía social a debate

Un nutrido número de autores, de corte fundamentalmente liberal, considera que los derechos sociales no pueden hoy formar parte del concepto de ciudadanía, sino que basta con los civiles y políticos, y aducen para ello razones de diverso tipo.

Entienden, en principio, que el Estado del bienestar no puede mantenerse, ni tampoco en realidad el Estado social, porque los tres pilares en los que descansaba se han derrumbado.

El Estado nacional responsable de velar por los derechos de la segunda generación, ha dejado de ser el protagonista de la vida política —dicen—, porque la economía se ha globalizado y sólo las unidades transnacionales o mundiales podrían asumir responsabilidades de este tipo; cosa que no hacen, como es evidente.

La política de pleno empleo, capaz de pagar los gastos sociales, se muestra como impracticable —prosiguen— en una época de paro estructural, y no sólo coyuntural, en la que las máquinas sustituyen a los hombres, y además son todas las personas con capacidad productiva las que desean encontrar un empleo remunerado. En realidad, el quasi pleno empleo sólo se produjo en los tiempos en los que cada familia pedía únicamente un salario para vivir, el del

cabeza de familia. Pero actualmente cada una de las personas con capacidad productiva aspira a ocupar un puesto de trabajo, con lo cual el ideal del «trabajo para todos» desaparece del horizonte y, con él, la posibilidad de pagar los gastos sociales.

Para agravar la situación aún más si cabe, se esfuema aquella cultura de la *división sexual del trabajo* que durante siglos ha hecho posible atender gratuitamente a niños, ancianos, enfermos. Las mujeres asumieron inveteradamente esas tareas sin remuneración ninguna, ahorrando al Estado unos gastos astronómicos, mientras que los varones se empleaban en tareas productivas. Pero este reparto de papeles toca a su fin. Las mujeres optan también a puestos de trabajo remunerados por un legítimo afán de autorrealización y de independencia, pero también en ocasiones porque mantener una familia exige más de un salario. De ahí que la solución no consista en decir que en cada hogar trabaje uno de los dos, sino que se necesita la aportación de todos. Aparte de que el trabajo remunerado es fuente, no sólo de dinero, sino de identificación y participación social, como comentaremos en el próximo capítulo. En cualquier caso, parece que si es el Estado el que ha de asumir las funciones sociales, el colapso es inevitable.

A todas estas dificultades vienen a sumarse, continuando con los autores mencionados, otras dos también difícilmente superables. Los derechos sociales —como hemos comentado ampliamente— pueden entrar en conflicto con los civiles y políticos, ya que los ciudadanos dependientes deben permitir la *interven-*

ción estatal con todo su aparejo burocrático. Pero además este tipo de derechos depende de la distribución de unos *recursos* inevitablemente *escasos*, con lo cual están sujetos a políticas discrecionales y no pueden garantizarse universalmente.

De todo lo cual se acaba concluyendo, sea por derrotismo, sea por inconfesado interés personal o grupal, que es ciudadano aquel cuyos derechos civiles y políticos están debidamente protegidos, mientras que los derechos de la segunda generación quedan desterrados del concepto de ciudadanía.

Conclusión ésta a la que no nos sumamos en modo alguno por entender, entre otras cosas, que el ámbito de lo posible se amplía prodigiosamente cuando hay voluntad de que lo sea y, en este sentido, el Estado social es realizable, siempre que se trate de un legítimo Estado de justicia. Superar los obstáculos que se presenten para encarnarlo es, a fin de cuentas, la tarea a que nos tiene acostumbrados el tratar de ser personas, dotadas —en consecuencia— de razón creadora y deseo. Y no deja de ser curioso que contemos con miles de políticos, con miríadas de politólogos y economistas, todos ellos muy ufanos con su presunto saber, y que al cabo vengán a concluir en impresentables recortes de lo que ya es un deber moral. Para ese viaje no se precisaba ni media alforja. Más vale, pues, atender a un segundo grupo de autores que no está dispuesto a recortar el concepto de ciudadanía social, por razones también de diverso tipo.

Por razones de coherencia, en primer lugar, entre un supuesto ideal de *igualdad*, que vendría abonado

por la idea misma de democracia, y la apabullante desigualdad que supone no intentar siquiera corregir las desigualdades producidas por el mercado. Que los seres humanos somos desiguales es evidente, pero no lo es menos que nuestra grandeza ha consistido —frente al parecer de los nietzscheanos— en descubrir la igual dignidad en la desigualdad física y psicológica, y en intentar igualar a los por nacimiento desiguales. Por eso la eliminación de desigualdades sigue siendo una tarea irrenunciable, y no puede dejarse todo en manos de un mercado, por esencia incapaz de igualar.

Argumento bien conocido, por otra parte, es el que recuerda hasta qué punto resulta difícil ejercer derechos civiles y políticos sin tener protegidos los sociales. Mal podrá ejercer su libertad civil y su autonomía política quien carece de los recursos materiales básicos para hacerlo. Sin embargo, con ser de peso las razones que venimos comentando, tal vez tengan aún mayor peso otras dos que aún tenemos en cartera.

Los bienes de cualquier sociedad son *bienes sociales*, de los que participan quienes en ella viven. Nadie es dueño de sus facultades y del producto de sus facultades, sin deber por ellas nada a la sociedad, como creía un trasnochado «individualismo posesivo» en los siglos XVI y XVII. Cada persona debe a la sociedad muy mucho, tanto de sus facultades como del producto de ellas. Carece, pues, de sentido que los bienes sociales no estén socialmente distribuidos, de forma que cada uno de sus legítimos propietarios goce al menos de un ingreso básico, una vivienda

digna, un trabajo, asistencia sanitaria, educación, apoyo en tiempos de vulnerabilidad, amén de esos bienes públicos que no pueden individualizarse. Desde esta perspectiva, como hemos querido mantener a lo largo de este capítulo, nos estamos refiriendo a un mínimo de justicia, simplemente. Porque de justicia es —y muy tasada— que los legítimos propietarios de los bienes sociales tengan acceso al menos a un mínimo.

Y, por ir finalizando, recordemos que la ciudadanía es un tipo de relación que tiene una *dirección doble*: de la comunidad hacia el ciudadano y del ciudadano hacia la comunidad. Sin duda el ciudadano contrae unos deberes con respecto a la comunidad y, en consecuencia, debería asumir activamente sus responsabilidades en ella, aspecto que el Estado de bienestar ha cuidado poco. Pero también es verdad que sólo puede exigirse a un ciudadano que asuma responsabilidades cuando la comunidad política ha demostrado claramente que le reconoce como un miembro suyo, como alguien perteneciente a ella.

En esto llevaba razón Hegel: en que la falsedad de un liberalismo individualista consiste en describir la sociedad como si estuviera formada por individuos atomizados que deciden arbitrariamente formar una comunidad; cuando lo cierto es que las personas cobramos nuestra identidad y autoestima en el seno de una comunidad que nos reconoce derechos o nos los niega, que nos hace saber que somos miembros suyos o nos hace sentirnos extraños. Y este reconocimiento de la pertenencia tiene dos lados: la comunidad está dispuesta a proteger la autonomía de sus

miembros, reconociéndoles unos derechos civiles y políticos, porque no les considera vasallos o súbditos, pero también se propone hacerles partícipes de los bienes sociales indispensables para llevar adelante una vida digna; de aquellos bienes tan básicos para una vida humana que no pueden quedar al libre juego del mercado.

Lo cual significa, como es obvio, que si una comunidad política deja desprotegido a alguno de sus miembros en cualquiera de estos aspectos, está demostrando con hechos que no le considera en realidad ciudadano suyo. Y, habida cuenta de que las personas para cobrar nuestra propia identidad necesitamos el reconocimiento de los grupos sociales en que vivimos, *aquel a quien no se le trata como ciudadano, tampoco se identifica a sí mismo como tal.*

Afirmación que vale para cualquier comunidad política concreta, como puede ser el caso de España, para comunidades transnacionales, como la Unión Europea, y para la Comunidad Cosmopolita que es preciso ir construyendo si es que queremos llenar de significado esa «ciudadanía cosmopolita», hoy por hoy vacía de contenido. En esta construcción tiene hoy Europa una especial responsabilidad.

La Europa social

El proyecto de la Unión Europea no cuenta con muchos amigos en nuestro país; cosa, por otra parte, harto comprensible cuando la noticia que de él tenemos es que nos obliga a producir menos leche y me-

nos aceite, a reducir los cultivos y a apretarse el cinturón para poder llegar a una estación antipática llamada «Maastricht». Es como si a uno le obligaran a subirse en un vagón de tercera, con asientos duros y paredes destartadas, para llegar a una ciudad extraña, que nunca será la suya, porque siempre será en ella un ciudadano de tercera, un pobre paria en esa patria de la bandera azul con estrellas. Y fuerza es reconocer que no faltan razones a quienes tal piensan, si recordamos un poco la historia de la Unión Europea.

Aunque existen antecedentes en el siglo XVIII de intentar una unión semejante, la reciente tiene sus orígenes próximos en el Tratado sobre el carbón y el acero de los años cincuenta, que después se amplió a la idea de un Mercado Común y, andando el tiempo, a la de una Comunidad Europea de signo eminentemente mercantil y político. La moneda única y el Parlamento común son dos caras de una medalla, que atrae con su brillo a financieros, empresarios y políticos, aunque unos y otros se percaten de lo espinoso del proyecto.

«Europa no puede ser una fortaleza de mercaderes y burócratas, cerrada sobre sí misma», decían ciertos progresistas cargados de razón. Pero lo que no añadían –y en eso no llevaban razón– es que algo había de hacer Europa para no dejarse engullir por otras dos esferas de influencia, concretamente por Estados Unidos y Japón. Lo que no añadían –y en eso no llevaban razón– es que lo malo no era construir una Europa Unida, sino construirla mal, dejándola en manos de los negociantes y los políticos, en vez de ponerla en manos de sus legítimos dueños,

que son los ciudadanos. Por eso voces se alzan hoy en día exigiendo una refundación de Europa, pidiendo que se funde sobre los cimientos que son específicamente suyos. ¿Cuáles son esos cimientos?

En principio, dos materiales los componen: la afirmación kantiana, de raíz cristiana, según la cual, toda persona es un fin en sí misma y tiene, por tanto, dignidad y no precio; y el corolario que de ahí se sigue, según el cual, la Unión Europea no será verdaderamente europea, si no se compromete en la tarea de lograr que se protejan dentro y fuera de ella los derechos cívicos y sociales de todas las personas. Precisamente porque, así como Norteamérica puede gloriarse de un pasado eminentemente democrático, Europa cuenta con una historia en la que han probado fortuna feudalismo, despotismo, totalitarismos, democracia. No es, pues, la «campeona» de la democracia, si es que tal cosa existe. Pero lo que sí han encarnado algunos Estados europeos es el Estado social, porque en ellos se han dado cita dos tradiciones de economía social de mercado: la socialdemócrata y la de la Doctrina Social de la Iglesia.

Urge, pues, exigir que la Europa económica y política se convierta en *Europa Social*, y que se emplee a fondo en la tarea de mantener la conquista de justicia del Estado social para el conjunto de Europa y para el de la Tierra. Que la Europa de los Mercaderes y de los Políticos sea por fin la de los Ciudadanos.

Imposible será de llevar adelante semejante tarea –replican los derrotistas de siempre– ahora que Europa necesita ser, como nunca, competitiva, para no verse ahogada por Estados Unidos.

Los derrotistas, gentes sin imaginación y sin alma, son en este caso los representantes del «pensamiento único», que es el pensamiento perezoso; los que creen que lograr productos competitivos, con buena relación entre la calidad y el precio, sólo puede lograrse bajando los salarios, recortando las prestaciones sociales. Como si no fuera verdad justo lo contrario: que la mayor productividad se consigue con trabajo estable, sin temor a la enfermedad, sin angustia ante el futuro. Y es que el pensamiento único, mostrenco y sin corazón, es incapaz de movilizarse para crear empleo, y de extender este esfuerzo creativo a todos los confines de la Tierra.

Europa se encuentra, pues, ante el extraordinario reto de desenmascarar la vacuidad del pensamiento único y de abrir el camino del *pensamiento múltiple*, mostrando que es posible crear riqueza material e inmaterial —ser «competitiva»— desde una sociedad en que ningún ciudadano vea sus necesidades desatendidas. Porque el *imperativo de la competitividad* sólo puede cumplirse obedeciendo al *imperativo de la humanidad*.

Por eso, si Europa quiere hacer uso de su «ventaja competitiva», debe proponerse como misión, no sólo incluir en el Tratado de Maastricht la Carta Social, que aboga por los derechos sociales de los ciudadanos europeos, sino emplearse en la tarea de hacer posible una *Ciudadanía Social Cosmopolita*.

IV

Ciudadanía económica. La transformación de la economía

¿Qué significa ser un «ciudadano económico»?

El concepto de «ciudadanía social», tal como Marshall lo concibió hace medio siglo, ha sido acusado —entre otras cosas— de abonar una ciudadanía pasiva, un simple «derecho a tener derechos», en vez de avalar también una *ciudadanía activa*, capaz de asumir sus responsabilidades⁴². De ahí que tanto sectores progresistas como conservadores hayan ido exigiendo transformar la ciudadanía pasiva en activa, transitar *del tiempo de los derechos al de las responsabilidades*. En este sentido, los países en los que ha tomado cuerpo el Estado social tendrían que transfor-

⁴² El presente capítulo supone una reelaboración de «Ciudadanía económica», en Alfonso Guerra, Mario Soares, Michel Ricard y otros, *Una nueva política social y económica para Europa*, Madrid, Sistema, 1997, 31-53.