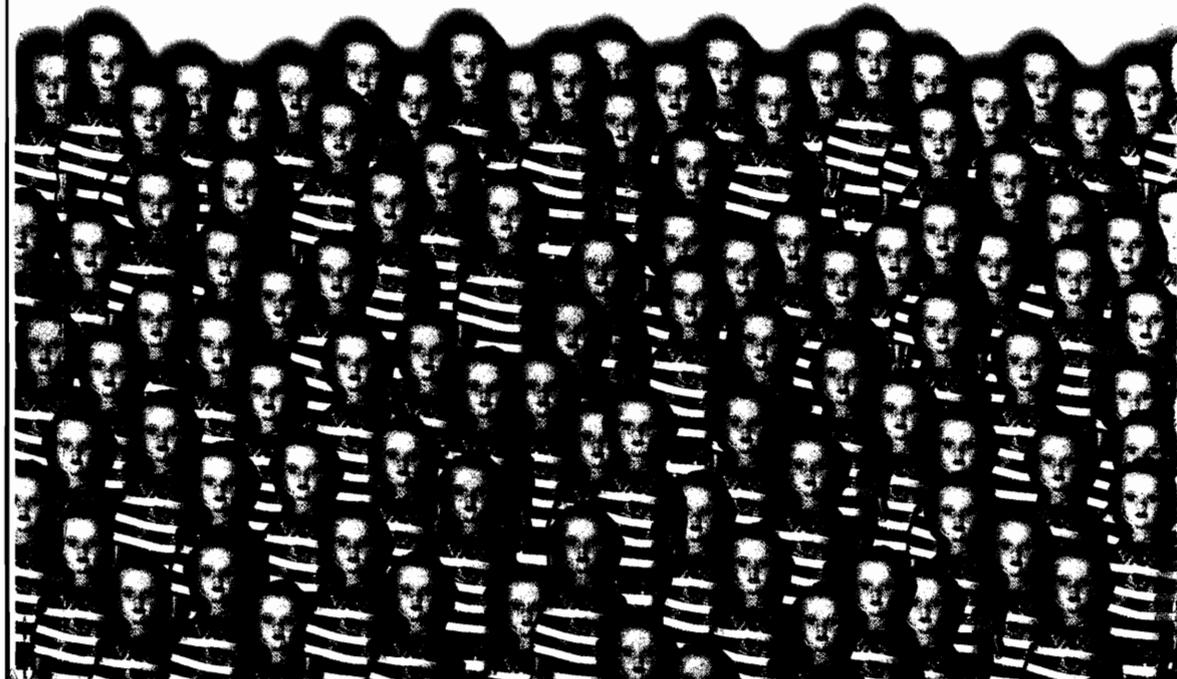


Se

José Nun

# DEMOCRACIA

¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?



## VII. Capitalismo y democracia: primera aproximación

SE IMPONE que haga otra corta pausa teórica, presidida por una constatación: al igual que la democracia, también el capitalismo es un concepto con estructura de parecido de familia. Desde este punto de vista, y salvo que se opere a un altísimo nivel de abstracción, no hay un "capitalismo" sino muchos "capitalismos".

Para glosar un texto todavía actual que escribieron en 1903 Durkheim y Fauçonnet, empecemos por decir que los individuos tratan de enriquecerse en el interior de colectividades que son bastante distintas entre sí; y que tanto la naturaleza como el éxito de sus esfuerzos dependen de las particularidades de la colectividad donde se llevan a cabo.

Pongámoslo ahora en términos un poco más precisos. Cuando esos individuos no buscan la riqueza como un fin en sí mismo sino para usarla como un medio que les permita obtener más riqueza, los llamamos capitalistas. Técnicamente, tener guardados dinero u otros bienes no es tener capital, aunque el lenguaje de todos los días prefiera nombrarlo así. Porque el capital no es un objeto material sino un proceso; y deja de serlo cuando este proceso no ocurre.

En su expresión paradigmática, el proceso del que hablo consiste en la continua transformación del dinero en mercancías que, a su vez, se convierten luego en más dinero. Éste es el secreto de la denominada acumulación capitalista, o sea, de la constante metamorfosis del dinero-inversión en dinero-ganancia. Lo cual significa que cada vez que hablamos del capital estamos aludiendo implícita-

mente también a las redes de relaciones y de actividades sociales que dejan que esa metamorfosis se produzca al mismo tiempo que la condicionan. Y son éstas las redes que se tejen y destejen “en el interior de colectividades que son bastante distintas entre sí”.

No únicamente eso. Contra lo que suponían Adam Smith y el propio Marx, tales redes —que involucran a los distintos agentes económicos— nunca componen de modo espontáneo un sistema autosostenido. Esto torna indispensable la acción del Estado en diversos niveles para organizar los mercados, la administración de justicia, la seguridad, el cumplimiento de los contratos, el régimen de moneda y de crédito, la oferta de mano de obra, las relaciones entre trabajadores y empresarios, los servicios de infraestructura, el comercio exterior, las finanzas, las pautas de crecimiento urbano. Y aquellas redes y esta acción son el resultado de negociaciones y de luchas pasadas y presentes y requieren múltiples justificaciones políticas, ideológicas e inclusive éticas, conforme a las tradiciones de la “colectividad” de que se trate, a sus marcos institucionales y a los conflictos concretos que se susciten.

Por lo tanto, son diferentes las colectividades y también las modalidades que en ellas asumen los procesos de acumulación capitalista, con lo cual la forma concreta que toma el capitalismo en cada lugar es finalmente el resultado de “un sistema de valores y costumbres heredado de tiempos inmemoriales”, para usar palabras del antropólogo francés Emmanuel Todd. De ahí que tampoco haya habido “una” revolución burguesa sino varias; y que los regímenes capitalistas puedan parecerse entre sí pero nunca sean iguales.

Sucede algo similar con las clases sociales, sus estructuras, sus orientaciones y sus enfrentamientos: son siempre el resultado de historias particulares, que según los momentos les dan un protagonismo mayor a ciertos actores y a ciertas prácticas y establecen condiciones de producción y de recepción más favorables para algunos discursos que para otros. Sólo quienes imaginan que hay “un” capitalismo pueden suponer que hay igualmente “un” sistema de cla-

ses y “una” pauta típica de conducta esperable de cada una de las clases sociales, como si fuera posible conocer de antemano la conciencia o los comportamientos que deben serles atribuidos a los grandes empresarios, a los pequeños comerciantes o a los trabajadores del campo y la ciudad.

¿Cómo se vincula todo esto con el tema de la democracia? Recordemos ante todo que marxistas y no marxistas siempre han coincidido en admitir que, históricamente, el capitalismo y la democracia han marchado juntos, ya sea en términos armoniosos o conflictivos. Consenso que se extendió a aceptar que las relaciones de mercado constituyen la base material de la democracia liberal o representativa. Por cierto, la valoración ha sido muy distinta: para unos, este tipo de democracia aparece como la máscara más eficaz de la explotación y se vuelve así “la forma lógica de gobierno burgués” (Engels); para otros, en cambio, se trata del régimen político que mejor corporiza los ideales de la libertad.

El hecho es que, en los tiempos modernos, no hubo regímenes políticos democráticos antes del establecimiento del capitalismo; y que hoy existen democracias consolidadas en todos los países capitalistas avanzados. Dicho de otra manera, puede haber capitalismo sin democracia pero, hasta ahora, no ha habido democracia sin capitalismo, lo cual, a primera vista, no deja de ser bastante curioso.

¿Por qué? Porque el capitalismo y la democracia no son, por definición, sistemas necesariamente complementarios: el primero se sustenta en el derecho de propiedad y parte de una situación de desigualdad para reproducirla a escala ampliada; la segunda, en cambio, da prioridad a los derechos de ciudadanía para todos y reconoce a la libertad y a la igualdad como sus dos piedras angulares. Por eso, la dominación capitalista afronta una tensión inevitable cuando debe articularse con un régimen político democrático; y no logra hacerlo si no se establece un *compromiso*.

Cierro entonces la pausa señalando que, por el momento, este compromiso sólo ha echado raíces más o menos sólidas en ciertos

contextos capitalistas particulares. O sea que, cuando se tratan las relaciones entre capitalismo y democracia, resulta siempre indispensable especificar de qué formas concretas de capitalismo y de democracia se está hablando.

## VIII. La alquimia keynesiana

PUES BIEN: en la posguerra, en los países capitalistas que luego serían conocidos como centrales o avanzados (y que hoy actúan como objetos de referencia de los parecidos de familia de la democracia), se les pudo dar una carnadura más o menos razonable (aunque desigual) a los principios de la *Declaración* de 1948, que en el resto del mundo o fueron implementados muy parcialmente o sólo quedaron en buenos deseos.

En esto, los años sombríos de la Gran Depresión y del período de entreguerras tuvieron allí un peso indudable. Si al finalizar la Primera Guerra Mundial eran muchos los que soñaban con volver al mundo anterior a 1914, cuando concluyó la Segunda, a nadie se le ocurría (ni entre los victoriosos ni entre los derrotados) regresar a la dolorosa década del treinta.

Es así, por ejemplo, que ya en noviembre de 1940, en medio de bombardeos que tan sólo en ese mes mataron a más de 4.500 ingleses, un primer ministro conservador como Winston Churchill le encomendaba en Londres a William Beveridge, un liberal progresista, que analizase las mejores maneras de luchar en el futuro contra los efectos sociales de la crisis económica de la década anterior y de la guerra entonces en curso.<sup>15</sup>

El Informe Beveridge se publicó en 1942 y ya desde el prólogo el autor advertía que el Estado debía preocuparse por el bienestar

<sup>15</sup> Un año después, Churchill y el presidente norteamericano F. D. Roosevelt firmaban la llamada "Carta del Atlántico", que fijaba como uno de los principales objetivos de los Aliados liberar a los pueblos de la pobreza. El tema reaparecería explícitamente después en la Carta de las Naciones Unidas.

del conjunto de los ciudadanos no porque los ricos tuvieran que ser generosos con los pobres sino porque ése era el único modo en el cual la sociedad podía protegerse de sí misma.

Nos hallamos en los inicios de lo que en Europa se llamaría después el “Estado de Bienestar”, que iba a alcanzar su plenitud en la década del setenta.<sup>16</sup> Para entonces, los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) destinaban, en promedio, la mitad o más del presupuesto público a gastos sociales y en varios de ellos parecía haberse consumado una feliz unión entre el liberalismo económico y la socialdemocracia —o, como solía decir T. H. Marshall, alumbraba “un tipo de capitalismo ablandado por una inyección de socialismo”—.

Junto con la dramática experiencia de la guerra, contribuyeron a esto elementos diversos, que sirvieron para apuntalar el clima cultural de la nueva época. Así, en esas naciones el factor demográfico resultó muy favorable; la inflación se mantuvo extremadamente baja; la gente se había acostumbrado a pagar impuestos altos durante el conflicto bélico, etc. Pero, sin duda, los dos grandes pilares del Estado de Bienestar en formación fueron el *fordismo* y el *keynesianismo*.

El primero, sinónimo de mecanización, producción industrial en masa, y taylorismo, creó las condiciones necesarias para que los continuos aumentos de productividad pudiesen ser acompañados por mejoras sostenidas en los salarios. A su vez, tales mejoras fueron uno de los efectos principales de ese notable milagro keynesiano en virtud del cual los intereses particulares de los trabajadores se transmutaron en intereses generales de la sociedad sin que ésta dejara de ser capitalista. De ahí que el pleno empleo (sostén de una

<sup>16</sup> El propio nombre que se le dio —y que se popularizó en los años sesenta— evocaba, por contraste, las trágicas circunstancias de su origen inmediato: se buscó oponer *welfare* a *warfare*, de modo de subrayar que el mismo Estado que antes había asumido la principal responsabilidad por la guerra (*warfare*), ahora tomaba a su cargo el bienestar (*welfare*) del país, esto es, el desarrollo económico y la integración social.

alta demanda efectiva) se convirtiese en la preocupación dominante de la política económica, como no lo había sido antes ni lo sería después; y que, de resultas de ello, en los años sesenta la tasa media de desocupación de Europa Occidental haya podido oscilar en torno al 1,5.

El efecto de estos procesos fue que, en los países a los que aludo, la liberalización del comercio internacional que se instrumentó en 1944 en Bretton Woods<sup>17</sup> con los tipos de cambio fijos estuvo unida a políticas públicas que, más que amortiguar los desequilibrios que se generaban, se ocuparon de proveer seguridad y servicios sociales al conjunto de la población, financiando el gasto a través de sistemas tributarios que fueron adquiriendo un sesgo claramente redistributivo.

En síntesis, que —sin perjuicio de la persistencia de muy considerables desigualdades económicas, de género o raciales— se generó así un círculo virtuoso de crecimiento económico y de prosperidad social, una verdadera “edad de oro” que duró más de un cuarto de siglo y que permitió que, en buena medida, se llevase a cabo en esos lugares la que Hobsbawm designa como “la revolución más drástica, rápida y profunda en los asuntos humanos de la que se tenga constancia histórica”.

No es poco. Y una de las consecuencias mayores de esta transformación fue el surgimiento, por primera vez, de eso que Robert Castel llama la “sociedad salarial”, es decir, no simplemente una sociedad capitalista en la cual la mayoría de los trabajadores son asalariados sino una sociedad del pleno empleo, crecientemente homogénea y donde el trabajo asalariado goza del status, de la dignidad y de la protección que le brindan tanto la empresa como el Estado. Se afirmaba, de este modo, un acceso bastante generaliza-

<sup>17</sup> En la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas celebrada en 1944, en Bretton Woods, y que dio origen al Fondo Monetario Internacional, se acordó eliminar las restricciones cambiarias, estableciendo tasas de cambio fijas, la convertibilidad y un sistema multilateral de pagos internacionales.

do a un nuevo tipo de seguridad, ligada ahora al trabajo y no ya solamente a la propiedad. En otras palabras, aparecía el equivalente contemporáneo de ese *farmer* que habían idealizado Rousseau y Jefferson. Y junto con él, las condiciones para el compromiso político en que pudo cimentarse lo que se designa muy gráficamente como *democracia capitalista*.

## IX. Marshall y los ciudadanos

### *El socialismo B*

SEGÚN insinué más arriba, Gran Bretaña tuvo un papel pionero en esos cambios (aunque no sería luego el lugar donde más se avanzaría en ellos). Y fue justamente allí que ocurrió otro de los episodios de la década del cuarenta que deseo incorporar a mi exposición. Me refiero a la serie de conferencias sobre la ciudadanía que dictó Thomas H. Marshall en la Universidad de Cambridge en 1949 y que han servido hasta hoy para definir los principales contornos de este tema.

Marshall era un sociólogo destacado, con una considerable experiencia como académico y como funcionario. Era también un heredero de las tradiciones del socialismo ético inglés, fuertemente orientadas desde el siglo XIX a promover por distintos medios la igualdad social. No es extraño, entonces, que se volviese un convencido defensor y estudioso del Estado de Bienestar, que el gobierno laborista de Clement Attlee había comenzado a construir un par de años antes.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Es una evidencia más del nuevo espíritu de época que el Partido Conservador inglés, desalojado del poder en 1945, haya reclamado después para sí (y por buenas razones) una parte del mérito por la instalación del Estado de bienestar. Es el mismo Partido Conservador cuyo candidato, Winston Churchill, había sugerido en un lamentable discurso de la campaña de 1945 que la eventual llegada al poder de los laboristas constituiría el primer paso para el establecimiento de una Gestapo británica. Pese a ello, hasta bien entrados los sesenta los conservadores siguieron pensando que no había mejor alternativa para su país que una economía mixta.

Según argumentaría Marshall algún tiempo después, existen dos tipos de socialismo, a los que llamó simplemente A y B. El "socialismo A" es revolucionario y anticapitalista y tiene poco interés en la política social, a la que concibe básicamente como una estrategia de la clase dominante para mantener bajo control el descontento popular. El "socialismo B", en cambio, combina los principios de política social propios de los liberales más avanzados con una disposición a confiar en la potencialidad y en la eficacia de la acción del Estado. Para este socialismo, que era el suyo, la política social no resulta un mero complemento de la política económica sino que está por encima de ella y tiene por misión corregir "las deficiencias inherentes a la economía de mercado". O sea que allí donde para Schumpeter el socialismo era un horizonte técnico susceptible de maximizar el producto, para Marshall constituía un horizonte moral que impulsaba a reducir las desigualdades.

Las mencionadas conferencias de Cambridge tuvieron dos grandes méritos. Por una parte, dotaron de ciertos anclajes institucionales concretos a los derechos humanos que un año antes habían proclamado las Naciones Unidas, poniendo a la vez de manifiesto que tales derechos sólo son realizables si se dan determinadas condiciones materiales. Por otra parte, establecieron el carácter multidimensional de la noción de ciudadanía, compuesta como mínimo por tres elementos: el *civil*, el *político* y el *social*.

La exploración de Marshall se centró exclusivamente en la evolución histórica de su país, donde ya desde el siglo XVII todos los hombres eran considerados libres. Y fue a esta matriz de libertad que se le fueron agregando con el tiempo sucesivos derechos específicos. En rigor, como sabía nuestro autor, el caso inglés tuvo una evolución particular, muy distinta a la de los países de Europa continental. Así, por ejemplo, mientras que en estos últimos se instaló desde fines de la Edad Media un sistema de representación por "estados" u "órdenes" (la nobleza, las guildas de comerciantes o artesanos, etc.), Inglaterra preservó el antiguo principio

de representación territorial, que iba a facilitar después una transición mucho más suave hacia un régimen unificado de liberalismo democrático.

Pero, sobre todo, ya desde los siglos XVI y XVII la ley había emergido allí como una de las áreas centrales de conflicto en la lucha contra el absolutismo monárquico que llevaban adelante los señores de la tierra. Es un punto de singular importancia porque en el siglo siguiente —cuando, según Marshall, se fueron definiendo los contenidos del componente *civil* de la ciudadanía— la aristocracia iba a valerse precisamente de la interpretación de las leyes y de los rituales de la justicia para consolidar su hegemonía.<sup>19</sup>

Nótese que esta última afirmación no contradice la de Marshall. En el siglo XVIII, al erigir a la ley como principal ideología legítima del orden establecido, los señores optaron por una institución dotada de una lógica especial, que era portadora de reglas particulares de equidad y de universalidad y que, en última instancia, no podía quedar reservada para su uso exclusivo. Si, por una parte, la ley servía para protegerlos del poder arbitrario del rey, por la otra, era susceptible de ser utilizada a la vez por los hombres comunes en su propia defensa, tal como ocurrió. Dicho de otro modo, el hecho de que las relaciones de clase fuesen mediadas por la ley generó efectos específicos y supuso que, al menos en parte, quienes mandaban también tuvieran que subordinarse a ella, so pena de que esa mediación apareciese como un puro engaño.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> En 1975, el historiador inglés E. P. Thompson publicó sobre este tema una investigación ejemplar (*Whigs and Hunters*), a la cual remito al lector interesado.

<sup>20</sup> Cuando a fines del siglo XVIII y comienzos del XIX cambió en Inglaterra el equilibrio de fuerzas y se ingresó a una etapa de gran conflictividad social, los sectores dominantes oscilaron entre apelar a la fuerza o someterse a la ley. Como recuerda Thompson, si bien se dieron varios y sangrientos pasos en la primera dirección, finalmente prevalecieron 150 años de legalidad constitucional a favor de la segunda alternativa, que acabaría liquidando la propia hegemonía aristocrática. El contraste con la historia latinoamericana me exime de otros comentarios acerca de la enorme trascendencia que han tenido estas cuestiones.

De esta manera, gracias a las normas jurídicas y a la acción de los jueces, cobraron una forma cada vez más general las libertades de palabra, de pensamiento y de cultos; y, obviamente, el derecho mismo a acceder a la justicia. En el campo económico, las profundas transformaciones en curso dieron un gran impulso al derecho de propiedad, al derecho a celebrar contratos y al derecho a trabajar. Al mismo tiempo, instituir este último derecho supuso que se derogaran todos los estatutos y las regulaciones que lo restringían y, a la vez, que los tribunales reinterpretasen los diversos hábitos y costumbres locales contrarios a su ejercicio. En otras palabras, nos encontramos en los portales de la modernidad, cuando entra en escena el trabajador libre y se echan las bases de esa igualdad contractual sobre la que el capitalismo levantaría su propia estructura de desigualdad.

Por su parte, este arduo proceso condujo a una escalada de enfrentamientos entre la aristocracia y la burguesía, que pugnaba por hacer también suyas las prerrogativas de votar y competir por cargos públicos. Pero, nuevamente, el potencial universalista de estos reclamos llevó a que rápidamente los trabajadores los tomaran como propios, todo lo cual convertiría al siglo XIX inglés en el período formativo del elemento *político* de la ciudadanía en sentido amplio. Fueron sus símbolos las Actas de 1832 y de 1867, que extendieron limitadamente el derecho al voto masculino y que recién culminarían con el sufragio adulto universal para los varones en 1918 y para las mujeres en 1928.

Es decir que el ciudadano que ya era libre para trabajar, para ganar dinero, para ahorrarlo y para invertirlo, ahora se volvía libre también para participar en la cosa pública, como elector o como elegido. Y si los tribunales de justicia constituían desde el siglo XVIII la institución más directamente asociada con los derechos civiles, el parlamento y los concejos locales serían desde entonces dos de las instituciones más inmediatamente involucradas en Inglaterra con los derechos políticos.

Llegamos, finalmente, al tercer conjunto de derechos que, según Marshall, definen a la ciudadanía y que resultan característicos del siglo XX. Se trata de su componente *social*, cuya singular novedad ya destacamos y conviene que consideremos ahora en toda su dimensión.

No es que antes no hubiese habido derechos sociales. Desde 1795, en el sur de Inglaterra, el llamado "sistema de Speenhamland", por ejemplo, garantizaba un salario mínimo, brindaba subsidios familiares y estatúa el "derecho a vivir". Pero no era más que un residuo del viejo orden, una traba premoderna y precapitalista a la libertad de mercado, que fracasó rotundamente en sus objetivos y que terminó siendo barrida por la Revolución Industrial. La reemplazó la Ley de Pobres de 1834, que no sólo se cuidaba muy bien de cualquier interferencia en la relación salarial sino que planteaba la ayuda a los necesitados como lo otro de la ciudadanía: quienes la recibían perdían automáticamente sus derechos civiles y políticos, esto es, dejaban de ser ciudadanos. La premisa era que, por definición, cualquier ciudadano disponía de los medios para valerse por sí mismo; por eso, las primeras Leyes de Fábrica protegían exclusivamente a las mujeres y a los niños, que no calificaban como ciudadanos.

Marshall muestra cómo todo esto empieza a cambiar cuando se establece la educación primaria obligatoria y pública, que debe ser vista, nos dice, "no como el derecho del niño a ir a la escuela sino como el derecho del ciudadano adulto a haber sido educado". Pero es, sin duda, el Estado de Bienestar el que va a colocar a los derechos sociales a igual nivel que los otros dos elementos de la ciudadanía puesto que introduce "un derecho universal a un ingreso real que no guarda proporción con el valor de mercado de quien lo reclama" y pone a cargo de la autoridad pública la obligación de hacerlo efectivo. De ahí que tanto la escuela como los servicios sociales se cuenten entre las instituciones más típicas de este tercer componente.

Ahora se entiende mejor que Marshall hablase del surgimiento de un nuevo tipo de capitalismo, "ablandado por una inyección de socialismo". Apuntaba a ese "enriquecimiento general de la sustancia concreta de la vida civilizada" que estaba ocurriendo gracias a la incorporación de criterios de solidaridad allí donde sólo había regido hasta entonces la competencia individualista en el mercado.<sup>21</sup> Esto iba a generar, en adelante, fuertes tensiones entre los tres elementos de la ciudadanía, dados los distintos valores que los inspiran.

### *El espíritu esencial del Estado*

Los análisis de Marshall poseen un doble interés a mis fines. En primer lugar, y aunque estén basados en el caso particular británico, llaman la atención sobre algunas transformaciones fundamentales que han incidido desde la posguerra en la organización democrática de los países capitalistas avanzados. A la vez, y por eso mismo, replantean la pregunta acerca de los parecidos de familia que he venido formulando desde el comienzo: ¿nos hallamos o no aquí ante un catálogo de derechos que fija las propiedades comunes suficientes para una definición canónica de la democracia?

Hay dos señalamientos del propio Marshall que nos ayudarán a dar una respuesta. Son especialmente importantes y, sin embargo, la literatura que conozco casi no les ha prestado atención.

El primero es explícitamente normativo y conviene que lo enfatice. *No hay un principio universal que determine cuáles son los*

<sup>21</sup> Quizás sea útil recordar que el propio Adam Smith, padre del liberalismo económico, le agregó a la sexta edición de su afamada *Teoría de los sentimientos morales* un capítulo titulado: "De la corrupción de nuestros sentimientos morales resultante de nuestra disposición a admirar a los ricos y a ignorar a las personas pobres o miserables". Varios años antes, ya Montesquieu había advertido que el principio clave de la democracia era la virtud y por eso no la creía realizable en los pueblos modernos, donde las prácticas sociales y políticas hablan del lujo, de la riqueza y de las finanzas y no de la virtud.

*derechos y los deberes de los ciudadanos*, decía Marshall en 1949. Existen sólo sociedades donde la ciudadanía es una institución en desarrollo y donde ha cobrado forma la "imagen de una ciudadanía ideal en relación a la que pueden medirse los logros y hacia la cual es posible dirigir las aspiraciones". Y, en esos lugares, esta imagen ha guiado una marcha con altibajos en procura de una mayor igualdad y de la inclusión del máximo número posible de personas como ciudadanos plenos, en posesión y disfrute de todos sus derechos.

El segundo pasaje corresponde a una conferencia de 1962, en la cual Marshall criticaba las distorsiones que había experimentado el Estado de Bienestar a causa del ascenso de la sociedad de consumo, cuyo materialismo individualista erosiona continuamente la solidaridad.<sup>22</sup> Afirmaba allí que el Estado de Bienestar no constituye, sin embargo, un concepto general ni tampoco un tipo ideal porque sus rasgos se modifican según el lugar y la época, de manera que no existe una estructura única que le sea propia y que pueda reputarse como la ortodoxa o la correcta. Lo que sí lo define, en cambio (y vuelvo a subrayar), es el "espíritu esencial" que lo anima y que no es otro que el del "socialismo B"; y esto, insiste, no implica rechazar al capitalismo sino reconocer que hay algunos aspectos de "una vida civilizada que están por encima de él y que deben ser realizados frenando o sustituyendo al mercado".

Debemos completar y ampliar esta última observación de Marshall, para conectarla mejor con la primera. Es que al centrarse en el concepto de ciudadanía, sus análisis tuvieron una paradójica propensión a relegar un tema tan crucial como el del Estado que constituye, sin embargo, el revés de la trama de aquel concep-

<sup>22</sup> El Estado de Bienestar surgió, recuerda Marshall, "en una época en que el sentido de solidaridad nacional creado por la guerra coincidió con las restricciones forzosas al consumo y con el régimen de distribución y reparto que impuso la escasez de posguerra". Téngase en cuenta que, en Inglaterra, el racionamiento de productos como la manteca, la margarina, el queso, el tocino y la carne recién se levantó en 1954.

to.<sup>23</sup> Sobre todo cuando se toma debidamente en cuenta que los derechos de ciudadanía son, en primer lugar, deberes que el Estado asume frente a sus miembros.

### *El Estado como construcción*

Para seguir con el ejemplo inglés, la difusión de los derechos civiles tuvo como condiciones necesarias que el Estado hubiese logrado monopolizar el uso legítimo de la violencia sobre todo su territorio; que sujetara su poder de coerción a un sistema de normas jurídicas unitario, homogéneo y coherente; y que estuviese de esta manera en posición de hacer cumplir las garantías constitucionales y de asegurar la administración de justicia. En esta forma, el gobierno limitado y el imperio de la ley se volvieron las coordenadas de un espacio público en el cual pudo desplegarse la historia que narra Marshall y en cuyo ámbito se modificaron con el tiempo los criterios de participación, pasando de la representación de notables a la representación de partidos.

Si, por un lado, se gestaron y se extendieron de este modo los derechos políticos, por el otro, la creciente universalización del sufragio trajo aparejados nuevos problemas para el Estado. Porque, al comienzo, el voto se restringió a quienes tenían propiedades o inversiones, poseían determinados niveles de educación formal o habían desempeñado cargos públicos, esto es, le fue concedido a individuos que se hallaban supuestamente interesados en defender el orden vigente y que, a la vez, se encontraban material e intelectualmente habilitados para poder hacerlo. Pero, las cosas cambiaron al levantarse esas restricciones puesto que adquirieron

<sup>23</sup> Para ser justo, Schumpeter incurre en idéntica omisión y ni siquiera menciona al Estado de Derecho como precondition para la operatividad de su definición procedimentalista de la democracia.

derechos políticos muchas personas que no estaban en situación de ejercerlos en plenitud. Fue así que, al cabo de considerables luchas y compromisos, se terminó por atribuirle al mismo Estado la responsabilidad de suplir tales carencias, promoviendo, como vimos, la dimensión *social* de la ciudadanía.

Pero hablar del Estado nunca es hablar de un dato sino de una construcción, de un artefacto cultural que aparece, a la vez, como el producto y la expresión de determinados conflictos y tradiciones, cristalizados en conjuntos históricamente específicos de instituciones y de prácticas. De ahí el papel que han jugado los intelectuales en elaborar la teoría de su soberanía o en establecer sus articulaciones con la sociedad civil; y, sobre todo, en erigirlo en Occidente, en los dos últimos siglos, en el portador de proyectos colectivos que, según los momentos y los lugares, se condensaron en el nacionalismo, en la modernización, en la justicia social o en el desarrollo. Decir Estado, entonces, connota siempre experiencias particulares.

Es exactamente a esto a lo que se refería Marshall cuando intentaba definir el Estado de Bienestar no por un tipo diferenciado de estructura sino por el "espíritu esencial" que lo animaba. Más aún, creo que este "espíritu esencial" al que aludía puede resumirse en una fórmula bastante simple, que luego desarrollaré: allí donde los liberales del siglo XIX habían conceptualizado negativamente a la libertad como la no interferencia del Estado en la vida privada, se reconocía ahora (con grados diversos de convicción) que cualquier compromiso genuino con la libertad exigía comprometerse también con las condiciones que la hicieran posible para el conjunto de los ciudadanos; y que ésta era justamente una obligación prioritaria del Estado.

Pero si digo "grados diversos de convicción" es porque esa identificación lineal entre el Estado de Bienestar y la socialdemocracia que sugiere Marshall —inspirado, reitero, en el caso inglés— es difícil de sostener. De hecho, muchos de los gobiernos europeos de pos-

guerra que implementaron políticas sociales eran conservadores. Si lo hicieron presionados en buena medida por la acción de los sindicatos y de los partidos de izquierda, también es cierto que ya desde antes las propias necesidades de la movilización para la guerra habían vuelto imprescindible ganarse la lealtad de la población.<sup>24</sup>

El ascenso generalizado de la socialdemocracia al poder se produciría después, de manera que a mediados de la década del setenta los gobiernos de todos los países de Europa del Norte eran efectivamente de ese signo político. Por eso Hobsbawm data la aparición de los primeros Estados de Bienestar en esta época. Por mi parte, prefiero seguir la práctica más habitual, aceptando que los Estados que reciben este nombre emergieron bastante antes pero mostrando también —como haré enseguida— que tomaron formas marcadamente distintas según los lugares. En cambio, conviene anticipar que no necesariamente han existido allí donde la población se benefició, sin embargo, de un conjunto más o menos amplio de derechos sociales.

Esto permite dar desde ya una respuesta negativa a la pregunta sobre los parecidos de familia que dejé pendiente un par de páginas atrás: el catálogo marshalliano de los derechos de ciudadanía no nos proporciona los elementos suficientes para una definición de la democracia pues, como mínimo, remite en cada caso a un examen de las peculiaridades del Estado donde esos derechos operan

<sup>24</sup> En 1999, el sociólogo inglés Anthony Giddens afirmaría rotundamente que “el Estado de Bienestar, tal como existe hoy en Europa, fue creado en y por la guerra, como lo fueron tantos aspectos de la ciudadanía nacional”. En realidad, esta tesis ya era sostenida desde 1950 por Richard Titmuss, otro experto del mismo origen. De todas maneras, Giddens exagera al decir “tal como existe hoy” pues soslaya tres cosas: que en Europa no hay una única variedad de Estado de Bienestar; que ha habido profundas y frecuentes reformas en materia de políticas sociales; y que, precisamente por eso, si la solidaridad de guerra puede resultar un factor explicativo del surgimiento de los Estados de Bienestar, no sirve en cambio para dar razón de su permanencia ni de sus transformaciones. Esto, dejando de lado el hecho de que países como Suecia o Suiza no participaron en la guerra.

y adquieren su sentido. Nuevamente, se trata de rasgos que, según las circunstancias, nos autorizarán (o no) a establecer tales parecidos de familia.

### *Visión política y ciudadanía*

Pero debemos avanzar un paso más. Si el Estado es una construcción, otro tanto ocurre con la ciudadanía. De ahí que, como apunta el mismo Marshall, no haya ningún principio universal que pueda dictar sus contenidos. Todo depende de las tradiciones y de los marcos institucionales de cada país y, en especial, de la visión de la política que resulte dominante. En este sentido, es sintomático que el propio planteo marshalliano haya sido objeto de lecturas diversas, según la perspectiva adoptada por cada intérprete. Para unos, próximos a su concepción de la política, se sigue de ese planteo que no puede haber ciudadanía democrática sin derechos sociales. Otros van todavía más lejos y consideran que estos derechos son la “precondición ontológica y moral” de los derechos civiles y políticos. Pero hay quienes, menos cercanos ideológicamente, entienden que los derechos sociales no son de ningún modo constitutivos de la ciudadanía sino tan sólo medios para facilitarla.<sup>25</sup>

Volveré sobre esa cuestión. Pero me importa dejar establecido desde ahora que tampoco la ciudadanía es un mero dato sino una construcción social que se funda, por un lado, en un conjunto de condiciones materiales e institucionales y, por el otro, en una cierta imagen del bien común y de la forma de alcanzarlo. Lo que equivale a decir que es siempre el objeto de una lucha, por más que en determinados lugares ésta pueda haberse resuelto desde hace mu-

<sup>25</sup> Para el lector interesado, Fraser y Gordon ilustran la primera posición; la segunda, Roche; y la tercera, Barbalet. Para las fuentes precisas, véase la Orientación bibliográfica.

cho y haya tendido a naturalizarse así una forma particular de construcción de la ciudadanía.

Por eso es legítimo que Marshall defendiera al Estado de Bienestar y nos ofreciese una conceptualización de la ciudadanía arraigada en los principios del socialismo ético que había hecho suyos y que tanto distaban del elitismo schumpeteriano. Sólo que, como él mismo insinúa entre líneas, no hay ningún hecho objetivo que pruebe que, más allá de los discursos de época, todo el mundo esté (o se sienta) llamado a constituir una comunidad moral.

Tanto el Estado como la ciudadanía, repito, son construcciones que responden a luchas y compromisos indisociables de historias, de tradiciones y de contextos específicos. Y se lo propongan o no, también los análisis que realizan los intelectuales se vuelven parte de este proceso, en la medida en que contribuyen a fortalecer unas interpretaciones de la realidad más que otras.

Todo esto no significa, aclaro, que las construcciones del Estado y de la ciudadanía sean necesariamente idénticas u homólogas (y de ahí mi anterior crítica a Marshall). Es más: con frecuencia, son las tensiones y los conflictos que existen entre ellas las que proporcionan las claves para entender el cambio político. En el caso de los Estados Unidos, por ejemplo, ya Tocqueville había advertido que la lógica de un Estado crecientemente dominado por la idea del desarrollo industrial a ultranza podía desembocar en un "despotismo administrativo", ajeno por completo a las tradiciones democráticas de una ciudadanía formada en valores como la igualdad y la participación activa en la vida comunitaria.

### XIII. Capitalismo y democracia: segunda aproximación

#### *Clases sociales y democracia*

ME HE venido refiriendo al compromiso político sobre el que logró cimentarse la democracia capitalista en determinados lugares y a algunas de las condiciones que lo hicieron posible. Corresponde que diga ahora una palabra acerca de cómo se llegó a ese compromiso, que es otra manera de volver a hablar de las relaciones entre capitalismo y democracia.

En este sentido, en los años cincuenta, una serie de comparaciones cuantitativas realizadas por el sociólogo norteamericano Seymour Lipset inauguraron lo que luego sería un largo sendero de análisis al poner de manifiesto la existencia de una alta —aunque no perfecta— asociación positiva entre el desarrollo económico (medido por la riqueza, la industrialización, la educación y la urbanización) y la democracia. Dicho más simplemente, al aumentar el desarrollo, crecería también la probabilidad de que el régimen político fuera democrático.

¿Por qué? La primera interpretación de los datos que intentó Lipset no es muy convincente: a medida que se desarrolla la economía, propuso, aumentan las expectativas y las demandas de las masas al tiempo que se expanden también las posibilidades de que las elites puedan satisfacerlas. Pero ¿por qué un círculo virtuoso de este tipo debería operar necesariamente en el marco institucional de la de-

mocracia y no, por ejemplo, en el del autoritarismo populista o el de una tiranía militar?

La segunda respuesta de Lipset resulta más interesante pero torna menos directa y transparente la conexión causal. No concierne ya al desarrollo económico en sí mismo sino al clima de moderación y de tolerancia que éste promovería en importantes sectores de la población. De este modo, guiados por sus intereses, y al darse cuenta de las ventajas que pueden obtener, los trabajadores preferirían formular demandas gradualistas y no hacer planteos revolucionarios. Sin embargo, tropezarían con la oposición de los ricos, quienes se resistirían a ceder parcelas significativas de su poder económico y político. Quedaría trabada de este modo "una lucha de clases democrática" que, tarde o temprano, una clase media cada vez más extendida zanjaría en favor de las reivindicaciones populares. Como se ve, en esta perspectiva (que se volvió lugar común de los teóricos de la modernización) la clase media acaba siendo la clave —y la garante principal— de la institucionalización y de la estabilidad democráticas.

Según adelanté, estas tesis de Lipset dieron origen a abundantes debates y reelaboraciones. Pero sólo quiero ocuparme brevemente aquí de una línea de análisis en especial, que refuta su planteo.<sup>29</sup> Sostiene —con la indudable cautela que imponen siempre las generalizaciones— que, casi en todas partes, la fuerza pro-democrática por excelencia no fue en realidad la clase media sino la clase obrera. Sin embargo, esta clase necesitó buscar aliados para enfrentarse a una constelación poderosa de enemigos, encabezados muchas veces por los grandes terratenientes tradicionales. Pero no encontró esos aliados en la burguesía, que fue uno de los principales centros de resistencia a la incorporación política de los trabajadores (con la excepción parcial de los casos de Suiza, Gran Breta-

<sup>29</sup> Para el lector que desee profundizar el punto, esta línea de análisis fue iniciada por Therborn en 1977 y continuada en 1992, con rectificaciones y nuevos aportes, por Rueschmeyer, Stephens y Stephens (véase la Orientación bibliográfica).

ña y Francia<sup>30</sup>). Dependió fuertemente, entonces, de la clase media, la cual —a diferencia de lo que mantiene Lipset— jugó siempre un rol ambiguo, conforme a los intereses, orientaciones y expectativas a menudo contrapuestos de los segmentos que la componen. O sea que resultó tan pronto un elemento reaccionario como un factor de democratización, que se sumó a las luchas de los sindicatos y de los partidos obreros.

Lo dicho implica que —tal como ya lo había intuido el propio Marx— el capitalismo y la democracia están estrechamente vinculados debido a la naturaleza contradictoria del primero, que en el curso de su desarrollo debilita a los terratenientes tradicionales y simultáneamente no puede evitar que crezcan las filas de los trabajadores y otras fracciones subordinadas, de las cuales surgirán después las presiones democratizantes.

Pero los autores que menciono se ven precisados a introducir con razón dos restricciones principales a su esquema interpretativo, con el evidente propósito de alejarlo de cualquier esencialismo. La primera es que los intereses de clase no vienen dados sino que son producidos socialmente, de modo que en una determinada coyuntura histórica se abren siempre diversos caminos alternativos, por más que el abanico de las opciones posibles quede acotado por compromisos ideológicos y ataduras organizacionales. La segunda restricción surge del hecho de que ninguna posición de clase puede ser entendida sin considerar la situación, las actitudes y los comportamientos de las otras clases sociales y sin incluir en el análisis las características del Estado y el comportamiento de los actores internacionales.

<sup>30</sup> En el caso temprano de Suiza, la industria tuvo una implantación básicamente rural y los empresarios industriales, los profesionales, los intelectuales y los artesanos se unieron a obreros y campesinos en un frente liberal contra el patriciado y las corporaciones de las ciudades. En Francia y en Gran Bretaña, en cambio, el realineamiento de diversas fracciones burguesas puede ser leído como una respuesta de conveniencia a las intensas movilizaciones populares previas.

### *El papel de la burguesía*

Con lo cual retorno a mi interrumpido relato acerca de las naciones capitalistas avanzadas. En consonancia con lo anterior, sus configuraciones y sus trayectorias han sido indiscutiblemente dispares y abundan las clasificaciones que procuran dar cuenta de esta diversidad: países de industrialización temprana, media o tardía; economías abiertas o cerradas; capitalismo renano versus capitalismo norteamericano; etc. Pero hay al menos un rasgo que les ha sido común a todas ellas en un período histórico determinado, a pesar de las diferencias que me ocupé de destacar en las páginas que anteceden —y de muchas otras que podrían fácilmente añadirse—.

Según vimos, durante los años prósperos de la posguerra, y a ritmos diversos, se fueron levantando en los más ricos de los países capitalistas esas construcciones imponentes y sin duda heterogéneas a las que se les ha dado el apodo genérico de Estados de Bienestar. Asentadas sobre combinaciones variables de fordismo y de keynesianismo, aparecieron de este modo las primeras “sociedades salariales” de la historia. Y fue en ellas donde se hizo realidad el catálogo marshalliano de los derechos de ciudadanía, incentivado mucho más por el éxito económico que por aquel “espíritu esencial” de que hablara el sociólogo inglés.

En una etapa bastante ulterior, se democratizaron los países capitalistas pobres de la Europa meridional. Habían cambiado notablemente para entonces las circunstancias económicas internacionales y comenzaba a prevalecer en Occidente otro clima ideológico. Pero pese a ello y a que el pleno empleo había dejado de ser la meta prioritaria de gobiernos ahora tenazmente empeñados en combatir la inflación, también allí mejoró la situación de los trabajadores y también allí una panoplia de derechos sociales se sumó a los derechos civiles y políticos.

¿Se sostiene la hipótesis clasista a la luz de la evidencia? En buena medida, sí; pero con modificaciones y agregados. Ya indiqué el

impacto que tuvo en esto la guerra, tanto sobre los vencedores como sobre los vencidos, aunque por razones distintas. Por otra parte, a poco andar, los propios funcionarios de los Estados de Bienestar fueron quienes se ocuparon de proponer nuevas medidas sociales que, a la vez, les servían para que su poder se afianzara y creciese.

Sin embargo, es igualmente claro el papel decisivo que desempeñaron los sindicatos y los partidos socialdemócratas en los países escandinavos y en la Gran Bretaña de Beveridge. Lo mismo sucedió en Alemania Federal, Austria e Italia, si bien en estos casos intervinieron además organizaciones populares de otros signos políticos. Y el fenómeno iba a repetirse más tarde en Portugal, Grecia y España.

Como suele pasar, Estados Unidos constituye la excepción, dada una evolución social y política que fue siempre muy distinta de la europea. Con todo, vale la pena tomar nota de un par de cosas. La primera, que es también el sitio donde menos se desarrolló el Estado de Bienestar. La segunda, que la seguridad social fue instaurada por Roosevelt a mediados de los años treinta en respuesta a la miseria y al descontento crecientes que había generado la Gran Depresión. La tercera, que este esquema recién fue modernizado por Kennedy y por Johnson en la década caliente del sesenta, cuando, entre otras cosas, se intensificó el movimiento por los derechos civiles. Y, por último, que los estudios más serios sobre el tema demuestran que siempre ha existido allí una relación directa entre la fuerza de las movilizaciones populares y la ampliación de las prestaciones sociales del gobierno. De cualquier manera, ya indiqué cómo, por otras vías (incluida la acción de los sindicatos), también en ese país se fue materializando un equivalente por lo menos parcial del catálogo marshalliano.

Sintetizo, entonces, esta parte de mi argumento: en el período que va desde el fin de la guerra hasta las postrimerías de los años setenta, y con obvias variaciones, en todos los países centrales y democrático-representativos de Occidente (comprendidos los menos

desarrollados de Europa) los procesos de acumulación capitalista se desplegaron en contextos y de maneras tales que se redujeron los niveles de desigualdad social y se incrementó el bienestar de los sectores populares.

Sólo que de lo expuesto se desprende también una enseñanza que haríamos mal en ignorar teniendo como horizonte a América Latina. Y es que en la experiencia de esos países, *la burguesía nunca fue espontáneamente un agente central de democratización*; cuando mucho, y al verse obligada a ello, procuró preservar su dominación dando curso a algunas de las presiones y demandas que habitualmente surgieron desde abajo, activadas por los trabajadores y por sus organizaciones sindicales y políticas.

## XIV. Legitimidad, autonomía moral y preferencias

¿POR QUÉ han sido tan determinantes el compromiso político y la extensión de los derechos sociales a los que dieron lugar los Estados de Bienestar? ¿En qué medida contribuyeron a definir una serie de rasgos característicos de los países que menciono y que no se hallan presentes del mismo modo en otros espacios que, sin embargo, se insiste en llamar también democráticos?

Las claves de una respuesta a estas preguntas deben buscarse en tres direcciones principales. Una, concierne al carácter que designaré como *sistemático* de los derechos de ciudadanía; otra, a la necesidad de una *legitimación sustantiva* del orden político en las sociedades contemporáneas; y la tercera, a la relevancia que asume para cualquier régimen democrático el proceso mediante el cual los ciudadanos deciden sus *preferencias*. No son temas simples pero procuraré presentarlos lo más escuetamente posible.

### *La ciudadanía como sistema*

Decir que, en un régimen democrático, los derechos de ciudadanía definidos por Marshall forman un sistema, significa dos cosas íntimamente asociadas. La primera, que existen entre esos derechos claras relaciones de implicación mutua; la segunda, que el régimen puede dejar de ser democrático no sólo si uno o más de ellos están ausentes sino también cuando su desarrollo con-

junto es notoriamente desigual y/o abarca a franjas reducidas del electorado.

La "secuencia inglesa" (en una versión algo retocada y estilizada) permite comprender mejor que otras las relaciones de implicación mutua de los derechos de ciudadanía en el marco de una sociedad capitalista. Sabemos ya que los derechos *civiles* fueron una conquista difícil, que le franqueó el paso a la modernidad. Con ellos, las libertades individuales adquirirían por primera vez un estatuto jurídico orgánico. Sin embargo, los privilegios económicos y la dominación política amenazaban con vaciarlo de todo contenido, ya que le imponían continuamente un sesgo de clase tanto a las leyes como a su modo de aplicación por los tribunales.

O sea que los ideales de una justicia sustantiva hacían cada vez más patente la necesidad de una extensión de los derechos *políticos* que sirviese para impedir esas distorsiones y para darle una voz audible a los excluidos —a la burguesía primero y al resto de la población después—. Es claro que, con el tiempo, se llegaría a reconocer que no puede haber un genuino debate político allí donde la privación material vulnera la dignidad y la autonomía de alguna de las partes que están supuestamente llamadas a intervenir en él en un pie de igualdad. Es decir que, para tener sentido, este debate dependía, a su vez, de una amplia difusión de los derechos *sociales*.

Es importante indicar de inmediato que esta lógica de la implicación entre las dimensiones de la ciudadanía no marcha en una sola dirección, como podría sugerirlo mi esquemática reseña de la "secuencia inglesa" (en Suecia, por ejemplo, los derechos políticos se establecieron antes de que se generalizaran los derechos civiles). Pero lo fundamental es que, en sede democrática, la ausencia o la debilidad de cualquiera de esas dimensiones afecta a las demás. Un régimen populista autoritario, por ejemplo, no constituye un verdadero Estado de Bienestar por el solo hecho de otorgar una serie de derechos sociales mientras cercena los derechos civiles y políticos. Después de todo, fue Bismarck quien promulgó las primeras leyes de

seguridad social en el marco autocrático del Imperio Alemán; y en la Rusia stalinista el pueblo recibía beneficios sociales muy palpables sin que hubiera asomos de democracia o de proceso justo. Otro tanto sucede cuando un gobierno oligárquico promueve formalmente los derechos políticos, pero no garantiza las libertades civiles ni ciertos estándares mínimos de protección social.

Establecido así el carácter sistemático de los derechos de ciudadanía —y teniendo en cuenta la pregunta que formulé más arriba acerca de la índole particular de la democracia en los lugares donde ha operado el catálogo marshalliano—, me falta añadir algo. *No se trata de que gocen del conjunto de esos derechos sólo algunos sectores de la población, sino una mayoría que sea lo más extensa posible.* Ésta es la peculiaridad histórica de los Estados de Bienestar a los cuales me referí: dilataron como nunca antes había ocurrido los límites de la ciudadanía plena o, dicho a la inversa, redujeron notablemente el número de los ciudadanos *semi-pletos* y de los *no ciudadanos*.

### *Breve excursión a la India*

Llegados a este punto, quizás contribuya a clarificar mi planteo hacer una rápida mención del caso de la India, que se precia de ser "la democracia más grande del mundo". Porque ¿qué significado genérico se le puede atribuir en verdad al sufragio en un país donde la mitad de la población tiene un ingreso anual per cápita apenas superior a los 100 dólares? ¿Dónde bastante más de trescientos millones de votantes están por debajo de la línea de pobreza? ¿Dónde la tasa de alfabetización no alcanza al 50% —o a la mitad de esta cifra entre los intocables— y se acerca al 70% en el caso de las mujeres? ¿Dónde la seguridad social es un lujo reservado a los empleados públicos y a sólo una parte del limitado sector formal de la economía? Cuando se habla aquí de parecidos de familia sin tomar en cuenta la violencia y la corrupción endémicas que afectan a la vida polí-

tica de la India se corre con frecuencia el riesgo de concederle mucha más atención a la forma que al contenido.<sup>31</sup>

No digo esto en detrimento de las efectivas libertades públicas que allí existen ni de las tradiciones institucionales que el país heredó del *civil service* inglés. Son adquisiciones incuestionablemente muy valiosas, que deben ser resguardadas y extendidas. Sólo que —como advirtió tempranamente el Mahatma Gandhi pero no entendió del mismo modo Jawaharlal Nehru— el legado británico incluía también fuertes elementos de autoritarismo estatal y de sectarismo político. Por eso, dada la primacía que, a falta de una clase hegemónica, le correspondió siempre en la India al gobierno, casi todo ha dependido —en clave schumpeteriana— de la calidad del liderazgo del momento. Desde este punto de vista, creo que resulta hoy bastante claro que, a partir de mediados de los años sesenta, empezó a debilitarse y a parcializarse el esfuerzo genuino por poner en práctica los principios democrático representativos que había cobrado un fuerte impulso desde que se aprobara la Constitución de 1950.

Es cierto que, en términos generales, la India ha gozado de una economía estable, con baja inflación y un crecimiento moderado; pero también es cierto que ha tenido escaso éxito en mejorar la suerte de sus centenares de millones de pobres. La gran difusión alcanzada por la pequeña propiedad rural y urbana ha limitado comparativamente el nivel de desigualdad; pero, en este caso, no ha evitado el atraso, la miseria y la sumisión, no ha contribuido a la innovación cultural ni ha logrado constituirse, hasta ahora, en un cimiento confiable de la vida democrática. Si algo se ha hecho ostensible a lo largo de los años es que los resultados de las elec-

<sup>31</sup> Según consigna un informe reciente: "La ineficiencia, la corrupción, la falta de responsabilidad (*accountability*) y otras formas de mala administración afectan y dañan todo, desde las escuelas hasta los caminos y la inversión extranjera" (*The Economist*, 4 de septiembre de 1999).

ciones periódicas tienen una bajísima incidencia sobre la toma de las decisiones macroeconómicas y fiscales.

Por un lado, lo que pasa por ser la política representativa equivale a menudo en la práctica a las medidas que adopta una coalición de grupos dominantes formada principalmente por los empresarios ricos del campo y de la industria y por los miembros de la burocracia estatal. A la vez, como escribe el politólogo hindú Ghanshyam Shah: "Los 'patrones' locales sobornan, dividen, cooptan, hipnotizan y aterrorizan a los pobres". Son ellos quienes se encargan de filtrar los programas sociales de manera que la ayuda apenas les llega a quienes más la necesitan y la situación del que es uno de los cinco lugares más desposeídos del mundo mejora —cuando lo hace— con cuentagotas. Como muestran los trabajos de Human Rights Watch, si algo se ha consumado en muchas partes de la India es una fusión exitosa entre el lumpen-capitalismo y la brutalidad feudal.

Obviamente, para que estas iniquidades sean posibles se requiere que los pobres no dispongan tampoco de la protección de un sistema judicial y policial que es a todas luces corrupto. Es decir que, para amplias capas de la población de la India, la falta total o parcial de derechos *sociales* efectivos redundaba en una ausencia igualmente significativa de derechos *civiles*. "Un ciudadano desprovisto de apoyos sabe que, en la mayoría de los casos, no puede buscar ayuda ni en la policía ni en una administración corrupta ni en una justicia que tardará un promedio de veinte años en dar su veredicto" (*Le Monde*, 2 de octubre de 1999).

Más aún: en realidad, es la propia privación de tales derechos la que en gran medida hace que los que menos tienen hayan podido conservar sus derechos *políticos* desde hace cincuenta años porque, así como están, carecen de filo. Sucede que los miembros de la coalición dominante se valen de las urnas para dirimir sus conflictos y por eso necesitan del apoyo de una vasta cantidad de pobres para llegar al poder mediante elecciones periódicas; y a este fin ape-

lan a dosis siempre crecientes de autoritarismo y de populismo clientelista.<sup>32</sup> A esto se le ha añadido, en los últimos años, un marcado ascenso de las identidades religiosas, cuya afinidad con la tolerancia propia de los modelos liberal democráticos es admitidamente módica.

De cualquier manera, como señala Pankaj Mishra, no es ésta la principal amenaza sino “la gran pobreza y las viejas inequidades de la India, junto con la violencia sin precedentes a la que ahora están dando lugar”. Según este autor, es sólo la miopía tanto de los observadores occidentales como de los intelectuales de su país entrenados en Occidente la que permite que la India siga siendo tratada como una democracia liberal: “El deterioro permanente del Estado indio es un hecho frecuentemente oscurecido por un supuesto habitual y rara vez examinado acerca de la India: que es, después de todo, una democracia cuyas instituciones políticas se parecen —aunque sea superficialmente— a las del Oeste democrático” (*Times Literary Supplement*, 7 de enero de 2000).

En vista de todo ello, a un lector latinoamericano no le resultará demasiado sorprendente enterarse de que, en 1998-1999, el presupuesto militar de la India subió un 14% y hoy duplica ya el monto de todos los gastos que se realizan en educación, salud y servicios sociales. Ni tampoco saber que, según algunas estimaciones, el 70% de los políticos son corruptos y que la criminalización de la vida política va en aumento.

La distancia entre este caso y los que se consideran paradigmáticos no requiere demasiada elaboración. E invita a que empecemos a plantearnos desde ahora algunas preguntas perturbadoras sobre las

<sup>32</sup> Oigamos a M. S. Gill, comisionado electoral de las elecciones de septiembre y octubre de 1999: “Nos desesperamos por evitar que la democracia se descarrile pero las áreas de mayor violencia son también las de mayor pobreza y analfabetismo y donde está más ausente la justicia. La gente nos pide que les demos condiciones ideales de voto durante las seis semanas de las elecciones cuando algunas de esas áreas han sido abandonadas durante medio siglo” (*International Herald Tribune*, 5 de octubre de 1999).

cuales volveré: ¿cuál es la proporción de ciudadanos plenos que demanda una democracia representativa para ser digna de su nombre?; ¿cuentan los parientes lejanos como miembros de la familia democrática?; ¿bajo qué condiciones y a partir de qué parecidos? No por nada la bibliografía sobre el caso de la India ha ido dejando de ser congratulatoria y cada vez más ha pasado a tratarlo como “una excepción política”.

### *La legitimidad sustantiva*

Paralelamente a la difusión de los derechos sociales, en los países capitalistas avanzados, el Estado de Bienestar cumplió la doble y decisiva tarea de afianzar las instituciones y de asegurar su legitimidad.

Cito al sociólogo español Víctor M. Pérez-Díaz: “Puede suponerse con certeza que si la mayoría de la gente cree que el sistema económico de su país es groseramente injusto y por lo tanto inaceptable desde un punto de vista moral (sea porque le permite a una minoría de ricos explotar a una mayoría de pobres o porque deja que las disparidades de ingreso, haya o no explotación propiamente dicha, crezcan de maneras que resultan completamente injustificables) tendrá una gran dificultad en persuadirse a sí misma de que un discurso público de deberes cívicos, de respeto a la ley y de patriotismo posee algún sentido y, en verdad, de que pertenece a la misma nación que la minoría de explotadores, de personas exageradamente ricas y poderosas y posiblemente colocadas por encima de la ley”.

Porque este es el *quid* de la cuestión. Como ya señalé, en los dos últimos siglos el Estado moderno de Occidente ha sido mucho más que una construcción jurídica llamada a garantizar el monopolio de la violencia legítima sobre un territorio dado y, de este modo, la soberanía. Se ha presentado, a la vez, como el portador de proyectos colectivos que, sobre todo en contextos democráticos, se constitu-

veron en la clave de la integración social, o sea, de la formación de grupos humanos suficientemente cohesionados.

Quiero decir: una cosa es ser miembro de un Estado, sujeto a sus autoridades y a sus leyes en tanto mero habitante de un territorio; y otra muy diferente, gozar de todos los derechos de ciudadanía y ser definido (y definirse) como participante activo en una colectividad guiada por un propósito declaradamente común. Para lo primero, alcanza con reconocerle al Estado una legitimidad *formal*; lo segundo plantea, en cambio, el problema suplementario y crucial de su legitimidad *sustantiva*, conforme ese Estado cumpla o no con los objetivos que invoca como propios o posea, en caso contrario, una credibilidad suficiente como para que resulte verosímil que logrará satisfacerlos en algún momento más o menos próximo.

Según las épocas y los lugares, aquellos proyectos colectivos estuvieron dominados por la lucha contra las tradiciones, por el nacionalismo o por los afanes de la expansión imperialista. Pero, muy claramente, desde la década del cuarenta —después de años de depresión económica, de desempleo masivo y de guerra—, el crecimiento industrial, la ocupación plena y la prosperidad se instalaron como los ideales sustantivos por excelencia.

Más todavía cuando, en el marco cada vez más duro de la Guerra Fría, las democracias capitalistas debían demostrar que estaban en mejores condiciones que sus enemigos para responder a las demandas de la población. (En lo que probaría ser uno de sus errores garrafales, a fines de los cincuenta Nikita Khrushchev visitó los Estados Unidos y lanzó su famoso desafío de que, en unos pocos años, el nivel de vida de los trabajadores soviéticos no sólo emparejaría sino que superaría con creces al de los norteamericanos. En esta forma, aceptaba los valores de la sociedad de consumo como criterios de medición universales y entraba en una competencia que no tenía ninguna posibilidad razonable de ganar).

Así planteado, el tema de la legitimidad trasciende el plano de las creencias individuales para adquirir a la vez una importante di-

mensión objetiva. Es que las instituciones de una sociedad no constituyen solamente sistemas de reglas o modos de organizar y de distribuir funciones. Son siempre la puesta en acto —más o menos fiel, más o menos distorsionada— de ciertos valores, ideas y normas. De ahí que éstos se expresen concretamente a través de ellas y de las prácticas que las caracterizan; y es por eso que unas y otras —las instituciones y las prácticas— pueden ser pensadas como una especie de lenguaje objetivo que habla la sociedad.<sup>33</sup> Mediante este lenguaje se va articulando un discurso público que se sitúa en un nivel distinto que el de las palabras, incluidas las que usan las autoridades o los dirigentes políticos.

Cuando este discurso público no resulta demasiado disonante con la realidad tal cual es vivida e interpretada por los ciudadanos, se crean las condiciones para que éstos desarrollen una creciente confianza en las instituciones y se identifiquen con ellas, basados en la convicción de que a los demás les sucede lo mismo, esto es, que participan de esa confianza y de esa identificación y del respeto a las reglas que ellas suscitan. Contrariamente, cuando no existe tal correspondencia, cuando la policía o la administración de justicia dejan de ser imparciales o se expande la corrupción política, el orden institucional va perdiendo sentido, cada uno supone que el resto experimenta un desencanto similar y se ingresa en un período de repliegue y de alienación generalizados.

Traducido a estos términos, lo que busco establecer es que —más allá de los procesos de marginalización y de empobrecimiento también presentes— en esos años dorados de la posguerra y en los países a los cuales me he referido, el discurso público de la abundancia capitalista y de la democracia liberal que transmitían las instituciones fue haciéndose plausible para amplias capas de la población. Y mucho más, reitero, en contraste con las noticias que llegaban desde

<sup>33</sup> Este tema, de inspiración hegeliana, ha sido muy bien desarrollado por el filósofo canadiense Charles Taylor.

detrás de la cortina de hierro y con las penosas realidades de las áreas subdesarrolladas que los habitantes del Primer Mundo iban conociendo a través de los viajes y de los medios de comunicación.

Con ello, no sólo aumentó la legitimidad sustantiva de los Estados capitalistas avanzados, sino que ésta echó raíces muy firmes, al punto que el debate político debió ceñirse desde entonces a sus parámetros y las prédicas revolucionarias siempre tuvieron allí un eco bastante reducido. Como ya diré, cuando se dispó el fulgor de los "treinta gloriosos" y empezó a debilitarse seriamente la sociedad salarial, contra lo que muchos pronosticaron no fue exactamente esa legitimidad la que primero entró en crisis sino más bien la de algunos actores particulares, como los sindicatos y, en general, los partidarios de una fuerte intervención estatal.

### *Libertad positiva y preferencias*

En páginas anteriores me ocupé de poner en relación al Estado de Bienestar con el tema de la *igualdad*, subrayando la medida en que contribuyó a una redistribución progresiva del ingreso. Ahora quisiera decir una palabra acerca de su vínculo no menos importante con el tema de la *libertad*. Irónicamente, es un asunto que ha sido oscurecido en estos años por la cerrada oposición neoliberal al Estado de Bienestar, esto es, por la resistencia deliberada que le han hecho quienes se proclaman defensores a ultranza de la libertad.

La razón de esta aparente paradoja es bastante cristalina. De Hobbes en adelante, se difundió en varias formas una concepción de la libertad denominada *negativa* porque se la define simplemente como la ausencia de obstáculos externos para la acción individual. Desde este punto de vista, ser libre es poder hacer lo que uno quiera, dentro de los límites que imponga la ley. Se entiende sin necesidad de muchas explicaciones la afinidad electiva que existe entre esta posición y el status de los sectores más privilegiados de la so-

iedad. Frente a ella se ha levantado —también con manifestaciones distintas— la visión *positiva* de la libertad como auto-realización, como control sobre la propia vida.

Para esta segunda postura, puede haber elecciones subjetivas que se realicen en ausencia de obstáculos externos y que, sin embargo, no sean libres. ¿Por qué? Porque, según las condiciones del contexto, tales elecciones pueden ser un emergente de la misma coerción económica y social que sufren los sujetos, de su falta de educación, de una privación material que los obliga a aceptar protectores y a someterse a sus directivas, etc.<sup>34</sup> Sólo que se vuelve inevitable una pregunta: ¿no hay acaso aquí un germen de peligro totalitario? Si la elección subjetiva ha tenido lugar en ausencia de obstáculos externos, ¿quién puede arrogarse el derecho de cuestionarla sino aquel que crea saber más y se autorice en la inspiración divina, en las leyes de la historia o en la pureza de la raza para emitir su dictamen —con las consecuencias que todos conocemos—?

Me apresuro a decir que nada es más ajeno a ese germen que el "espíritu esencial" al que se refería Marshall, desde cuya óptica nadie está investido de la autoridad necesaria para formular válidamente un cuestionamiento semejante. El problema es otro y puede sintetizarse así: todo compromiso con la libertad implica también un compromiso con *las precondiciones sociales de la libertad*. Si éstas no se hallan presentes, si no existe esa "igualdad básica de condición" de que hablaba Tocqueville, si el sujeto no dispone de una cuota mínima de dignidad y está dominado por miedos tan elemen-

<sup>34</sup> Es bueno recordarles a los neoliberales que, en el siglo XIX, el liberalismo tendió a oponerse al sufragio universal temiendo que la posición dependiente de los trabajadores rurales, por ejemplo, los condujese a votar naturalmente por los notables locales en contextos fuertemente patriarcalistas. Fue el gran tema de debate en la Asamblea Nacional alemana de Frankfurt, en 1848-1849. Como escribiría unos pocos años después un constitucionalista noruego: "El sufragio... debe reservarse para los ciudadanos que tienen el *juicio* suficiente como para comprender quiénes pueden convertirse en los mejores representantes y la *independencia* necesaria como para poder mantenerse firmes en sus convicciones".

tales como el de no lograr sobrevivir, se sigue que carece entonces de autonomía y que su presunta libertad se convierte en apenas un simulacro.<sup>35</sup> El Estado de Bienestar es el encargado de garantizar esas precondiciones y esto no implica intervenir en la elección subjetiva sino hacerla auténticamente posible.

Por eso, Claus Offe tiene razón cuando afirma que el buen ciudadano no se define por las preferencias que expresa sino por el modo en que llegó a tenerlas. Desde luego, esto no cuenta para el neoliberalismo de inspiración neoclásica que está hoy en boga. Opera del mismo modo cuando se trata de las relaciones de mercado que cuando se trata de la política, esto es, considera en ambos casos que las preferencias son individuales y exógenas y deben tomarse por dadas, cualquiera haya sido su origen.

En cambio, los efectos de la ciudadanía social se manifiestan justamente en el espacio donde se forman las preferencias y no —insisto— porque dicten su contenido o porque exijan siquiera una participación política activa. Simplemente, porque contribuyen a que esa formación sea lo más autónoma posible y ponen a disposición de ella una serie de recursos indispensables en términos de ingresos, educación, conocimientos, información, capacidad para el diálogo y la deliberación, etc. Que el individuo se valga o no de estos medios o que los use con inteligencia, es otra historia. Pero basta con recordar el ejemplo de la India para comprender toda la significación que poseen.

Más aún que la importancia de la autonomía no se agota en el acto de votar. Es también una de las condiciones para poder intervenir competente y reflexivamente en ese amplio espacio asociativo que se sitúa entre el Estado y el mercado y al que se designa con el nombre de sociedad civil. Confieso mis reservas respecto del

<sup>35</sup> Lo dijo hace años, de modo inmejorable, el socialista francés León Blum: "Toda sociedad que quiera asegurar a los hombres la libertad debe empezar por garantizarles la existencia".

vínculo inmediato y unidireccional que se ha puesto de moda establecer entre el desarrollo de la sociedad civil y la democracia. Después de todo, Alemania y Austria se entregaron al nazismo en medio de una intensa vida asociativa y los miembros del Ku-Klux-Klan suelen participar con mucho ahínco de las organizaciones comunitarias. Y es evidente que en las dos últimas décadas se han multiplicado las organizaciones voluntarias que son albergue de "neotribalismos reaccionarios", según la expresión de Lash y Urry. Pero dicho esto, y aunque no sea condición suficiente, una sociedad civil activa se vuelve un requisito indispensable del proceso de democratización en la medida en que, por un lado, constituya, agregue y redefina intereses pluralistas, genere zonas de igualdad y solidaridad y estimule el diálogo y la confrontación de opiniones; y, por el otro, levante barreras y le ponga límites a los eventuales desbordes de los funcionarios y de los aparatos del Estado.