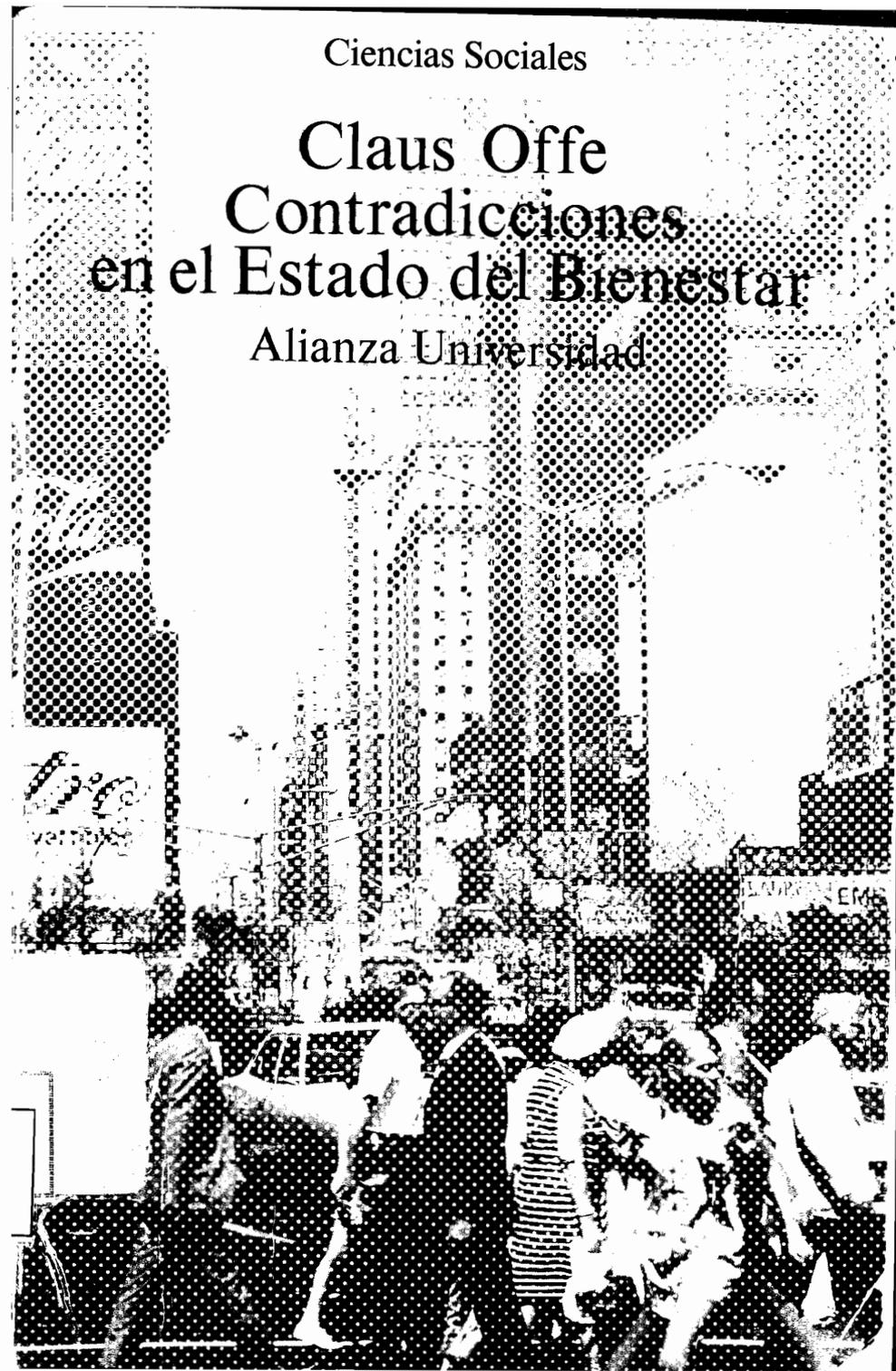


Ciencias Sociales

Claus Offe  
Contradicciones  
en el Estado del Bienestar  
Alianza Universidad



dad un relativo éxito de la coalición neo *laissez-faire*, basada sobre una alianza del gran capital y la vieja clase media. En segundo lugar, en países con un fuerte elemento socialdemócrata (y posiblemente eurocomunista) es más probable la emergencia de nuevas formas de mediación entre intereses y acomodación pacífica, orientadas a determinar la «dosis correcta» de expansión para el Estado del Bienestar, compatibles tanto con las exigencias de acumulación como con las demandas clave de las organizaciones de la clase trabajadora. Este modelo implicaría apoyarse mucho sobre modos «neo-corporativistas» o «tripartitos» de tomar decisiones, instrumentados por representantes de organizaciones patronales y sindicatos altamente centralizados bajo la supervisión de organismos estatales especializados. Sin embargo, esta segunda configuración concebible funcionará especialmente bajo condiciones de crisis, no sólo a expensas de la vieja clase media sino de los sectores de la clase trabajadora peor organizados y representados dentro de esas redes altamente exclusivas de negociación y decisión intergrupal. En tercer lugar, no es enteramente inconcebible un tipo de alianza que combine organizaciones de la clase trabajadora con elementos de la nueva clase media sobre la base de un modelo no burocrático, descentralizado e igualitario de una autosuficiente «sociedad del Bienestar». Los propugnadores de esta solución deben encontrarse dentro de los nuevos movimientos sociales que encuentran alguna resonancia en las ideas teóricas de autores como Illich, Gorz, Touraine, Cooley y otros.

Más que especular sobre el resultado probable de esta configuración de fuerzas e ideas, que requeriría un análisis mucho más detallado del posible dentro de los confines de este ensayo, quiero en las conclusiones volverme hacia la naturaleza del proceso político que eventualmente decidirá uno u otro entre esos resultados. Este proceso puede óptimamente concebirse como algo consistente en tres hileras o escenarios acumulativos de conflicto. El primer y más obvio es el escenario de la *toma de decisiones políticas dentro del aparato estatal*. Sus actores son élites políticas que compiten entre sí por victorias electorales y recursos limitados. Ellos deciden sobre planificación social, legislaciones y presupuestos. Este es el nivel más visible y superficial de la política, el publicitado por los media e implicado allí donde el ciudadano es llamado a actuar con arreglo a su papel político, como votante por ejemplo.

Pero no es éste, en modo alguno, el único nivel en que se genera, distribuye y utiliza poder político. Pues el espacio para posibles

decisiones de élites políticas está determinado por fuerzas sociales que, a un nivel menos visible, configuran y cambian la perspectiva y la percepción de la realidad de los políticos, esto es, las alternativas abiertas a la toma de decisiones y las consecuencias a esperar de cada alternativa. Este es el nivel al que se determina la agenda de los políticos y la prioridad relativa de asuntos y soluciones, y al que resulta condicionada la duración de alianzas y compromisos. A este nivel es más difícil identificar actores específicos; las fuerzas que aquí operan son casi siempre resultado acumulativo de una multitud de acciones y actores anónimos, que a despecho de ello configuran la perspectiva del político sobre la realidad y su espacio de acción. Ejemplos de esas fuerzas condicionantes son acontecimientos en el medio internacional (como guerras y revoluciones), indicadores macroeconómicos (cláusulas comerciales, tasas de crecimiento, cambios en el nivel de desempleo e inflación, etc.), y cambios en los parámetros culturales de la vida social (que abarcan desde tasas de asistencia a institutos de enseñanza media hasta tasas de divorcio). La experiencia de estos indicadores configura la imagen de la realidad en las élites, su percepción de lo que pueden y deben hacer, lo que han de esperar como consecuencia de sus acciones y lo que deben evitar hacer. El punto importante aquí es: aunque el poder para estructurar la realidad, la agenda y la atención de los políticos no puede retrotraerse a actores personales tan fácilmente como en el primer nivel de conflicto político, hay una *matriz de poder social* en cuya virtud clases sociales, actores colectivos y otras categorías sociales tienen mayores oportunidades de configurar y reconfigurar la realidad política, abriendo o cerrando la agenda política. El acceso y control sobre los medios de producción, los de organización y los de comunicación se distribuyen de una forma altamente desigual dentro de la estructura social, y cada uno de ellos puede utilizarse, con diferentes grados de efectividad, para configurar y desafiar lo percibido por los políticos como su *medio para la adopción de decisiones*. El peso relativo de estos distintos recursos, que pueden parcialmente equilibrarse pero también concentrarse en manos de una clase o grupo, depende también de variaciones cíclicas y coyunturales que pueden permitir a un grupo explotar su poder social específico en mayor o menor medida a lo largo de distintos momentos.

Bajo este segundo nivel de la política (la matriz de poder social) existe, sin embargo, un tercer nivel donde se producen cambios dentro de la propia matriz, esto es, cambios en el «peso» relativo de

ALGUNAS CONTRADICCIONES  
DEL MODERNO ESTADO  
DEL BIENESTAR \*

El Estado del Bienestar ha servido como principal fórmula pacificadora de las democracias capitalistas avanzadas para el período subsiguiente a la Segunda Guerra Mundial. Esta fórmula de paz consiste básicamente, en primer lugar, en la obligación explícita que asume el aparato estatal de suministrar asistencia y apoyo (en dinero o en especie) a los ciudadanos que sufren necesidades y riesgos específicos característicos de la sociedad mercantil; dicha asistencia se suministra en virtud de pretensiones legales otorgadas a los ciudadanos. En segundo lugar, el Estado del Bienestar se basa sobre el reconocimiento del papel formal de los sindicatos tanto en la negociación colectiva como en la formación de los planes públicos. Se considera que ambos componentes estructurales del Estado del Bienestar limitan y mitigan el conflicto de clases, equilibran la asimétrica relación de poder entre trabajo y capital, y de ese modo ayudan a superar la situación de

---

\* Este ensayo se presentó inicialmente como escrito a la Facultad de Scienze Politiche, Università di Perugia, Italia, febrero de 1980. Se reimprime aquí, con ligeras modificaciones, partiendo de la versión publicada en *Praxis International*, 1, n.º 3, octubre 1981. (Nota del Editor.)

luchas paralizantes y contradicciones que constituía el rasgo más ostensible del capitalismo liberal, previo a este tipo de Estado. En suma, el Estado del Bienestar ha sido celebrado a lo largo del período de postguerra como solución política a contradicciones sociales.

Hasta hace bastante poco, este punto de vista parecía ser el criterio convergente de las élites políticas, tanto en países donde el Estado del Bienestar se encuentra plenamente desarrollado (por ejemplo, Inglaterra y Suecia) como en aquellos donde sigue siendo un modelo incompletamente realizado. El conflicto político en estas últimas sociedades, como los Estados Unidos, no se centraba sobre la deseabilidad básica y la indispensabilidad funcional, sino sobre el ritmo y modalidades de la puesta en práctica del modelo de Estado del Bienestar.

Esto fue cierto, con excepciones muy menores, hasta mediados de los años setenta. A partir de entonces vemos que en muchas sociedades capitalistas la propia fórmula de paz establecida se convierte en objeto de dudas, crítica fundamental y conflicto político. Parece que el instrumento más ampliamente aceptado para resolver problemas políticos se ha hecho problemático en sí mismo, y que en cualquier caso la confianza indiscutida en el Estado del Bienestar y su expansión futura se ha desvanecido rápidamente. Dirigiré nuestra atención hacia esas dudas y críticas. El punto a partir del cual comenzaremos será la observación de que el modelo casi universalmente aceptado para crear cierta medida de paz y armonía social en las sociedades europeas de postguerra se ha convertido desde los setenta en fuente de nuevas contradicciones y divisiones políticas.

Históricamente, el Estado del Bienestar ha sido el resultado combinado de diversos factores, que cambian en composición dependiendo de los países. El reformismo socialdemócrata, el socialismo cristiano, élites políticas y económicas conservadoras ilustradas, y grandes sindicatos industriales fueron las fuerzas más importantes que abogaron en su favor y otorgaron esquemas más y más amplios de seguro obligatorio, leyes sobre protección del trabajo, salario mínimo, expansión de servicios sanitarios y educativos y alojamientos estatalmente subvencionados, así como el reconocimiento de los sindicatos como representantes económicos y políticos legítimos del trabajo. Estos continuos desarrollos en las sociedades occidentales se vieron a menudo acelerados dramáticamente en un contexto de crisis y conflicto social intenso, especialmente bajo condiciones bélicas y postbélicas. Los logros alcanzados bajo condiciones bélicas y postbé-

licas se mantuvieron regularmente, añadiéndose a ellos las innovaciones que cabía introducir en períodos de prosperidad y crecimiento. A la luz de la doctrina keynesiana de la planificación económica, el Estado del Bienestar llegó a concebirse no tanto como una carga impuesta a la economía, sino como un estabilizador interno de tipo económico y político, que ayudaba a regenerar las fuerzas del crecimiento económico y evitaba que la economía cayese en espirales descendentes hacia profundas recesiones. De este modo, diversas finalidades heterogéneas (que abarcan desde las huelgas reaccionarias contra el movimiento obrero en el caso de Bismarck hasta el reformismo socialista en el caso de los socialdemócratas de Weimar; desde la consolidación socio-política de las economías de guerra y defensa hasta la estabilización del ciclo comercial, etc.) convergieron en la adopción de medios institucionales idénticos a los que hoy constituyen el Estado del Bienestar. Justamente su carácter multi-funcional, su capacidad para servir simultáneamente muchos fines y estrategias conflictivas, hicieron que el arreglo político implicado en el Estado del Bienestar fuese tan atractivo para una alianza amplia de fuerzas heterogéneas. Pero es igualmente cierto que la propia diversidad de las fuerzas que inauguraron y apoyaron al Estado del Bienestar no podría mantenerse para siempre dentro del marco institucional que hoy parece progresivamente objeto de ataque. La propia maquinaria del compromiso de clase se ha convertido en el objeto del conflicto de clase.

#### *El ataque proveniente de la derecha*

La aguda recesión económica de mediados de los años setenta ha producido un renacimiento intelectual y políticamente poderoso de neo-*laissez faire* y doctrinas económicas monetaristas. Esas doctrinas equivalen a una crítica fundamental del Estado del Bienestar, que se considera la enfermedad de aquello que pretende curar; en vez de armonizar los conflictos de una sociedad mercantil, los exacerba e impide que las fuerzas sociales de paz y progreso (a saber: las fuerzas del mercado) funcionen de modo apropiado y benéfico. Se dice que esto es así por dos razones principales. En primer lugar, el aparato del Estado del Bienestar impone una carga fiscal y normativa al capital que equivale a un *desincentivo para la inversión*. En segundo lugar, y al mismo tiempo, el Estado del Bienestar garantiza pretensiones,

títulos y posiciones de poder colectivo a trabajadores y sindicatos que equivalen a un *desincentivo para el trabajo*, o al menos para un trabajo todo lo duro y productivo como el impuesto bajo la égida de fuerzas mercantiles no reprimidas. Tomados conjuntamente, ambos efectos conducen a una dinámica de crecimiento declinante y crecientes expectativas, de «sobrecarga en la demanda» económica (conocida como inflación) y a una sobrecarga en la demanda política («ingobernabilidad»), que cada vez pueden satisfacerse menos por medio de la producción disponible.

Por obvios que sean los usos políticos reaccionarios que este análisis pretende apoyar y sugerir, podría suceder que la verdad del análisis en sí fuese superior a la deseabilidad de sus conclusiones prácticas. Aunque la Izquierda democrática haya medido a menudo lo primero por lo segundo, ambos merecen cuando menos una consideración separada. A mi entender, el análisis previo no es falso tanto por lo que dice como por lo que mantiene en silencio.

Tomando, por ejemplo, el primer punto del análisis conservador: ¿no es cierto que bajo condiciones de tasa decreciente de crecimiento y vehemente competencia de mercados domésticos e internacionales los capitalistas individuales —o al menos las firmas que no disfrutaban los beneficios del sector monopolista— tienen muchas buenas razones para considerar sombrías las perspectivas de inversión y beneficio, culpando al Estado del Bienestar, que impone tasas de seguridad social y una gran variedad de reglamentaciones, de reducir todavía más la rentabilidad? ¿No es cierto que la posición de poder de los sindicatos, basado por su parte sobre derechos adquiridos a través de relaciones industriales, negociación colectiva y otras leyes, es lo bastante grande como para privar de rentabilidad a un número creciente de productores industriales, o para forzarles a buscar en oportunidades de inversión en el extranjero? ¿Y no es también cierto que las firmas capitalistas adoptarán decisiones de inversión (y, por tanto, de empleo) de acuerdo con criterios de rentabilidad esperada, y que por lo mismo dejarán de invertir tan pronto como la rentabilidad a largo plazo les parezca poco atractiva, provocando así un declive relativo adicional en la cantidad de producto de la economía?

Ciertamente, nadie negaría que éstas son causas de tasas declinantes de crecimiento y fracaso capitalista a la hora de invertir que nada tienen que ver con el impacto del Estado del Bienestar sobre los negocios, y deben concebirse más bien como resultado de tendencias inherentes a la crisis en las economías capitalistas, del tipo de sobrea-

cumulación, ciclo mercantil o cambio tecnológico incontrolado. Pero incluso en caso de ser así, podría tener sentido aliviar las dificultades impuestas al capital —y, por definición, al resto de la sociedad, dentro de los confines de una sociedad capitalista— abandonando algunas de las cargas y restricciones del Estado del Bienestar. Desde luego, esto es lo que sugieren como consecuencia práctica la mayoría de quienes proponen esta argumentación. Pero, después de todo, sigue manteniendo la fuerza lógica de la argumentación ¿quién sale beneficiado por el funcionamiento de un Estado del Bienestar que mina y finalmente destruye el sistema de producción sobre el cual debe descansar para hacer verídicas sus propias premisas? ¿No será nominal y falto de valor en cualquier caso un tipo de «bienestar» que castiga al capital con una alta carga de costes, y a todos los otros con inflación, desempleo o ambas cosas? A mi entender, el tipo de intuición valiosa derivable del tipo de análisis que acabo de describir es éste: en vez de ser una fuente separada y autónoma de confort que suministra ingresos y servicios como un derecho ciudadano, el Estado del Bienestar en sí depende altamente de la prosperidad y la continua rentabilidad de la economía. Aunque haya sido proyectado como cura para algunas enfermedades de la acumulación capitalista, la naturaleza de la enfermedad es tal que puede forzar al paciente a no emplear la cura.

Una objeción concebible al argumento previo sería que las élites capitalistas y políticas conservadoras «exageran» los perjuicios impuestos a ellas por los arreglos del Estado del Bienestar. Tienen, desde luego, en el juego político buenas razones tácticas para presentar la carga del Estado del Bienestar como algo más intolerable de lo que es «realmente». La cuestión se reconduce entonces a lo que queremos decir con «realidad» en este contexto, y a cómo medirla. Al responder a esta pregunta, debemos tener presente que la posición de poder de los inversores privados incluye el poder de *definir* la realidad. En otras palabras, lo que *consideren* una carga intolerable *será* una carga intolerable que, *de hecho*, conducirá a una propensión decreciente a invertir, cuando menos mientras puedan esperar que la aplicación de dichas sanciones económicas sirvan para reducir efectivamente los costes relacionados con el Estado del Bienestar. El debate relativo a saber si el Estado del Bienestar está realmente exprimiendo beneficios es por eso puramente académico, porque los inversores están en posición de *crear la realidad* —y los efectos— *de semejante cosa*.

Por importancia, la segunda argumentación del análisis conserva-

dor postula que el efecto del Estado del Bienestar es desincentivo para el trabajo. «¡La mano de obra no trabaja!» fue uno de los eslóganes en la campaña que llevó a Margaret Thatcher al puesto de primer ministro. Pero de nuevo debemos separar cuidadosamente el contenido analítico del argumento de los usos políticos que se le dan. Y nuevamente puede leerse este argumento analítico de un modo a menudo contrario a las intenciones de quienes lo proponen, y de un modo para nada desprovisto de sentido. Por ejemplo, caben pocas dudas de que una minuciosa legislación protectora del trabajo sitúa a los obreros en posición de resistir prácticas de explotación que se aplicarían, como regla, a falta de ella. Sindicatos poderosos y reconocidos pueden, de hecho, obtener incrementos salariales superiores a los incrementos en productividad. Y extensas reglamentaciones sobre seguridad social facilitan —al menos a algunos obreros, durante parte del tiempo— evitar tareas indeseables. Un seguro de desempleo a larga escala que cubra a la mayoría de la población trabajadora hace que el desempleo sea menos indeseable para muchos trabajadores, obstruyendo así parcialmente el mecanismo del ejército de reserva. De este modo, el Estado del Bienestar ha hecho que la explotación del trabajo sea más complicada y menos predecible. Por otra parte, como el Estado del Bienestar impone reglamentos y derechos al intercambio trabajo-capital que acontece en la producción, manteniendo intacta la estructura de autoridad y las relaciones sobre propiedad de la producción, poco puede sorprender que los trabajadores no se encuentren, por regla general, tan intrínsecamente motivados a trabajar todo lo productivamente que podrían. En otras palabras, el Estado del Bienestar mantiene el control del capital sobre la producción, y por eso mismo la fuente básica de conflicto industrial y de clase entre trabajo y capital; en modo alguno establece cosa parecida a un «control obrero». Al mismo tiempo, fortalece el potencial obrero de resistencia ante el control del capital, siendo el efecto neto que un conflicto inmodificado se lucha con medios modificados en favor del trabajo. Las relaciones explotadoras de producción coexisten con mayores posibilidades de resistir, escapar a y mitigar la explotación. No es sorprendente constatar que esta situación mina la «ética laboral», o que al menos requiere estrategias más costosas y menos fiables para reforzar dicha ética<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Un corolario a este argumento usado a menudo en el análisis comparativo es el siguiente: el Estado del Bienestar no sólo socava la *calidad* de la conducta laboral

Hasta aquí, mi pretensión es que los dos argumentos clave del análisis liberal-conservador son válidos en amplia medida, al revés de lo que a menudo argumentan críticos de la Izquierda. El principal defecto que veo en este análisis se relaciona menos con sus afirmaciones explícitas que con aquello que omite considerar. Toda teoría política que merezca ese nombre debe responder a dos cuestiones. En primer lugar ¿cuál es la forma deseable para organizar la sociedad y el Estado, y cómo podemos demostrar que será «practicable» o coherente con nuestras suposiciones normativas y fácticas básicas sobre la vida social? Este es el problema de definir un *modelo* o meta coherente de transformación. En segundo lugar ¿cómo llegar hasta allí? Este es el problema de identificar las fuerzas y *estrategias* dinámicas que suscitarían la transformación.

El análisis conservador del Estado del Bienestar fracasa en ambos puntos. Por empezar con el segundo problema, resulta extremadamente duro hoy en Europa occidental concebir una estrategia política prometedora orientada a eliminar siquiera parcialmente los componentes institucionalmente establecidos del Estado del Bienestar, por no hablar de su total abolición. En otras palabras, el Estado del Bienestar se ha convertido en una estructura irreversible, cuya abolición exigiría nada menos que la abolición de la democracia política y los sindicatos, así como cambios fundamentales en el sistema de partidos. No se vislumbra como factor significativo una fuerza capaz de suscitar cambios tan dramáticos, incluso tomando en cuenta movimientos populistas de clase media y orientación derechista que brotan ocasionalmente en algunos países. Además, es un hecho bien conocido a través de sondeos de opinión política que los más feroces propugnadores del capitalismo del *laissez-faire* y el individualismo económico muestran marcadas diferencias entre su perspectiva ideológica *general* y su disposición a abandonar transferencias, subsidios y esquemas de seguridad social que les reportan *personalmente* beneficios. De este modo, a falta de una poderosa subcorriente ideológica y organizativa en la política occidental (neo-fascista o autoritaria) la

induciendo a los trabajadores a ser más «exigentes» y, a la vez, menos propensos a esforzarse mucho en su trabajo, etc., sino que recorta la *cantidad* de mano de obra productiva disponible. Se considera que la causa de ello está en que la ideología del Estado del Bienestar subraya fuertemente servicios del sector público, carreras burocráticas y especialmente educación y formación profesional, cosas que en conjunto despojan al mercado de trabajo de mano de obra «productiva» en diversos aspectos y modos.

imagen de superar el Estado del Bienestar y resucitar una «saludable» economía de mercado apenas se distingue de la fantasía diurna, políticamente impotente, de algunos ideólogos de la vieja clase media. Esta clase no tiene en ninguna parte fuerza bastante para efectuar sino cambios marginales en un esquema institucional, como lo demuestran los ejemplos de Margaret Thatcher y —presumiblemente— Ronald Reagan, que aceptan dicho esquema como algo dado al asumir su cargo.

Más significativo aún, sin embargo, es el segundo fracaso del análisis conservador; su fracaso a la hora de demostrar que «capitalismo avanzado *menos* Estado del Bienestar» sería realmente un modelo operativo. Las razones en contrario y, por consiguiente, las razones para suponer que la ideología del neo *laissez-faire* sería una cura muy peligrosa incluso *si* pudiera administrarse, son notablemente obvias. Sin una política de subsidios a la vivienda a gran escala, educación pública y servicios sanitarios, así como seguridad social obligatoria, el funcionamiento de una economía industrial sería sencillamente inconcebible. Dadas las condiciones y requerimientos de urbanización, concentración de fuerza laboral a gran escala en plantas de producción industrial, rápido cambio tecnológico, económico y regional, decreciente capacidad de la familia para hacer frente a las dificultades vitales en la sociedad industrial, la secularización del orden social, la reducción cuantitativa y la dependencia creciente de las clases medias propietarias —rasgos todos bien conocidos de las estructuras sociales capitalistas— la brusca desaparición del Estado del Bienestar abandonaría al sistema en un estado de conflicto explosivo y anarquía. El embarazoso secreto del Estado del Bienestar es que si su impacto sobre la acumulación capitalista bien puede hacerse destructivo (como tan enfáticamente demuestra el análisis conservador), su abolición sería sencillamente paralizante (un hecho sistemáticamente ignorado por los críticos conservadores). La contradicción es que el capitalismo no puede existir ni *con* ni *sin* el Estado del Bienestar. Esta es exactamente la situación a la cual nos referíamos usando el concepto «contradicción». El fallo del análisis conservador es el énfasis unilateral que pone en el primer lado de la contradicción, y su silencio sobre el segundo. Esta contradicción básica del Estado capitalista del Bienestar podría, desde luego, considerarse un mero «dilema», que podría «resolverse» o «manejarse» mediante un circunspecto equilibrio de los dos componentes. Sin embargo, esto presupondría dos cosas, que cuando menos son altamente improbables: en primer lugar,

que *haya* algo como un «punto óptimo» donde se mantengan las funciones preservadoras del orden del Estado del Bienestar sin caer en sus efectos paralizantes; la segunda es que, en dicho caso, los procedimientos políticos y las prácticas administrativas serán lo bastante «rationales» como para cumplir ese precario equilibrio. Antes de considerar las perspectivas de esta solución, permítanme primero resumir algunos elementos de la contrapuesta crítica socialista del Estado del Bienestar.

### *La crítica de la izquierda socialista*

Aunque carecería de sentido negar el hecho de que la lucha por una legislación protectora del trabajo, servicios sociales ampliados, seguridad social y el reconocimiento de sindicatos llevada a cabo por el movimiento de la clase trabajadora hace más de un siglo ha suscitado mejoras sustanciales en las condiciones de vida de la mayoría de los asalariados, la crítica socialista al Estado del Bienestar es, a pesar de todo, una crítica de sus fundamentos. Puede resumirse en tres puntos, que consideraremos sucesivamente. Se dice que el Estado del Bienestar es:

1. Ineficaz e ineficiente;
2. Represivo;
3. Condicionador de un entendimiento falso («ideológico») de la realidad social y política dentro de la clase obrera.

En suma, se trata de un instrumento para estabilizar, y no para pasar a la transformación de la sociedad capitalista.

A despecho de las innegables ventajas en condiciones de vida de asalariados, la estructura institucional del Estado del Bienestar ha hecho poco o nada por alterar la distribución de ingresos entre las dos clases principales que son el trabajo y el capital. La enorme maquinaria de redistribución no funciona en la dirección vertical sino en la horizontal, esto es, *dentro* de la clase de los asalariados. Un aspecto adicional de su ineficacia es que el Estado del Bienestar no *elimina las causas* de contingencias y necesidades individuales (como enfermedades relacionadas con el trabajo, desorganización de ciudades por el mercado inmobiliario capitalista, caducidad de oficios, desempleo, etc.), sino que *compensa* (partes de) las *consecuencias* de tales eventos (suministrando servicios y seguros sanitarios, subsidios de vivienda,

formación y re-formación profesional, subsidios de desempleo y análogos). Hablando en términos generales, el tipo de intervención social más típica del Estado del Bienestar sucede siempre «demasiado tarde», y de ahí que sus medidas *ex post facto* sean más caras y menos eficaces de lo que podrían ser caso de producirse un tipo más «causal» de intervención. Este es un dilema comúnmente reconocido en planificación social, cuya respuesta estándar es la recomendación de adoptar más estrategias «preventivas». Sin embargo, con la misma generalidad se reconoce que una prevención eficaz implicaría en casi todas partes perturbar las prerrogativas de inversores y directivos, esto es, la esfera del mercado y la propiedad privada, que el Estado del Bienestar sólo tiene poderes legales y *de facto* muy limitados para regular.

Un argumento adicional que indica la ineficacia del Estado del Bienestar subraya la constante amenaza a que se encuentran expuestas la planificación social y los servicios sociales debido a la crisis fiscal del Estado, que por su parte refleja discontinuidades tanto cíclicas como estructurales en el proceso de acumulación. Todos los países europeos occidentales experimentaron la aguda recesión económica de mediados de los setenta, y conocemos muchos ejemplos de recortar los gastos en servicios sociales como respuesta a las consecuencias fiscales de esta recesión. Pero incluso aunque, y allí donde, el incremento absoluto y relativo de gastos en planificación social como porcentaje del PNB no se interrumpe no es en modo alguno seguro, como han alegado Ian Gough y otros antes, que los incrementos en gastos se vean correspondidos por incrementos en verdadero «bienestar». La falacia dual, conocida en la literatura técnica como «cliché de gastar-servir» es ésta: primero, un incremento marginal en gastos no se corresponde necesariamente con un incremento marginal en los «productos» (*outputs*) del aparato que representa el Estado del Bienestar; bien puede emplearse en alimentar la propia maquinaria burocrática. Pero, en segundo lugar, incluso cuando el producto (digamos en servicios sanitarios) se incrementa realmente, puede producirse un incremento aún mayor de riesgos y necesidades por parte de los clientes o receptores de tales servicios, haciendo que el resultado neto sea negativo.

La forma burocrática y profesional por cuya mediación dispensa sus servicios el Estado del Bienestar se ve crecientemente como una fuente de su propia eficacia. Las burocracias absorben más recursos y proporcionan menos servicios de lo que sería posible con otras estructuras democráticas y descentralizadas de planificación social. La

razón de que la forma burocrática de administrar servicios sociales se mantenga a pesar de su ineficacia e ineffectividad, crecientemente obvia para más y más observadores, debe conectarse por eso con la función de control social ejercida por burocracias centralizadas del Estado del Bienestar. Este análisis lleva a la crítica de la *represividad* del Estado del Bienestar, a su aspecto de control social. A juzgar por los críticos, dicha represividad es indicada por el hecho de que —para acceder a los beneficios y servicios del Estado del Bienestar— el cliente no sólo debe probar su «necesidad», sino ser un cliente *merecedor*; esto es, alguien que se pliega a las pautas y normas económicas, políticas y culturales dominantes en la sociedad. Cuanto mayores sean las necesidades, más restrictivamente tienden a definirse estos requerimientos. Por ejemplo, sólo si los desempleados están deseosos de estar disponibles para cualquier empleo alternativo (a menudo considerablemente inferior al trabajo que perdieron) se les conceden subsidios de desempleo; y los subsidios de pobreza dependen en todas partes de que los sujetos se adapten a pautas de conducta que los estratos acomodados de la población pueden violar con perfecta libertad. En esos casos, y en otros muchos, el Estado del Bienestar puede considerarse una transacción de intercambio, donde se conceden beneficios materiales a los necesitados, a cambio de que ellos reconozcan sumisamente el «orden moral» de la sociedad que engendra esa necesidad. Una pre-condición importante para obtener los servicios del Estado del Bienestar es la capacidad del individuo para plegarse a las rutinas y requerimientos de las burocracias y organizaciones de servicios del Estado del Bienestar, una capacidad —inútil es decirlo— suele relacionarse de modo inverso con la propia necesidad.

El tercer aspecto principal en la crítica socialista al Estado del Bienestar es demostrar su función de control *político-ideológico*. No es visto sólo como fuente de beneficios y servicios, sino como fuente de falsas concepciones sobre la realidad histórica que tienen efectos dañinos sobre la conciencia, la organización y la lucha de clases. Ante todo, el Estado del Bienestar crea la falsa imagen de dos esferas separadas en la vida de la clase trabajadora. Por una parte, la esfera del trabajo, la economía, la producción y la distribución del ingreso «primario»; por otra, la esfera de la ciudadanía, el Estado, la reproducción y la distribución «secundaria». Esta división del mundo socio-político oscurece los vínculos y lazos que existen entre ambos, evitando así la formación de un entendimiento político que contempla

la sociedad como una totalidad coherente a cambiar. En otras palabras, los arreglos estructurales del Estado del Bienestar tienden a hacer que la gente ignore u olvide que las necesidades o contingencias a las que responde surgen, directa o indirectamente, en la esfera del trabajo y la producción, que el propio Estado del Bienestar se ve constreñido material e institucionalmente por la dinámica de la esfera de producción, y que un concepto fiable de la seguridad social no sólo presupone la expansión de «derechos de ciudadanía», sino de los «derechos de los trabajadores» en el proceso de producción. En vez de esas intuiciones, que forman parte de las premisas analíticas iniciales para cualquier estrategia socialista de transformación social concebible, la indoctrinación simbólica inherente al Estado del Bienestar sugiere las ideas de cooperación entre clases, el fin de las luchas políticas y económicas, y la sin duda cada vez menos fundada confianza en un ciclo sempiterno de crecimiento económico y seguridad social.

### *Estado del Bienestar y cambio político*

Lo que emerge de nuestra esquemática exposición comparativa de los análisis de «Izquierda» y «Derecha» del Estado del Bienestar son tres puntos en los que críticos liberal-conservadores y socialistas exhiben paralelos de algún modo sorprendentes.

En primer lugar, contraviniendo el consenso ideológico que floreció en algunos de los Estados del Bienestar más avanzados durante los años cincuenta y sesenta, en ninguna parte se cree ya que el Estado del Bienestar sea la respuesta prometedor y permanentemente válida a los problemas del orden sociopolíticos de las economías capitalistas avanzadas. En ambos campos, los críticos han elevado las voces y se han hecho más básicos en su evaluación negativa de las disposiciones del Estado del Bienestar.

En segundo lugar, ninguno de estos enfoques está o estaría preparado, atendiendo al interés prioritario de su clientela, para abandonar el Estado del Bienestar, pues realiza funciones esenciales e indispensables, tanto para el proceso de acumulación como para el confort social y económico de la clase trabajadora.

En tercer lugar, si bien no hay por parte conservadora ni una teoría coherente ni una estrategia realista sobre el orden social de un Estado no-del Bienestar (como antes alegué), no es perfectamente

evidente que la situación sea mucho mejor en la Izquierda, donde cabría hablar de una teoría coherente del socialismo, pero no de una estrategia consensuada y realista para su construcción. A falta de ello, el Estado del Bienestar sigue siendo un hecho contestado pero en realidad firmemente engastado en el orden social de las sociedades capitalistas avanzadas. En resumen, parece que el Estado del Bienestar no se verá fácilmente reemplazado por una alternativa progresista o conservadora, aunque sea contestado desde la Derecha tanto como desde la Izquierda.

Ciertamente, hay varios modelos normativos de orden social y económico propugnados por intelectuales y otras minorías, en vez de por alguna corriente política amplia. Uno es el modelo neo *laissez-faire*, según el cual debería abolirse el Estado del Bienestar para producir una resurrección de la sociedad mercantil libre y armoniosa. Esta solución es sintomáticamente apoyada por fuerzas políticas de la vieja clase media como granjeros y tenderos, que a menudo favorecen también movimientos de resistencia a la imposición fiscal. El problema político de esta solución es que cuando más y más homogéneamente progresa la modernización capitalista de un país, menor será la base social de esta alternativa nostálgica. Su polo opuesto es un modelo favorecido por elementos de la nueva clase media, combinando valores «post-materiales» con ciertas ideas heredadas de la tradición anarquista y sindicalista del pensamiento político. Este modelo supondría que las funciones del Estado del Bienestar podrían ser asumidas por comunidades libertarias, igualitarias y en buena medida auto-suficientes, que trabarían dentro de un marco altamente descentralizado y desburocratizado.

Sin duda, ninguno de estos modelos alternativos tendrá sino un papel muy marginal si fracasa a la hora de lograr alianzas con alguna de las clases principales, y con las fuerzas políticas que las representan. Pero dichas alianzas, bien entre la vieja clase media y los centros de capital o entre la nueva clase media y las organizaciones de la clase trabajadora establecida, son inmensamente difíciles de formar y sostener. Sin embargo, quizá no pecaría de demasiado especulativo suponer que tales luchas por establecer nuevas alianzas ocuparán el escenario de la planificación social y la reforma del Estado del Bienestar en los años venideros. A mi modo de ver pueden preverse tres resultados alternativos potenciales a estos esfuerzos políticos.

Primero, bajo condiciones de crisis económica incrementada y tensión internacional, no debe excluirse enteramente como posibili-

los actores a la hora de configurar en la agenda política. Si, como antes alegamos, el segundo nivel consiste en el proceso de configurar el espacio de la acción política por el ejercicio del poder de veto, extorsión, amenaza, movilización y discurso social sobre asuntos políticos, o simplemente la fuerza silenciosa de la «reacción anticipada», esto no significa que la cantidad y eficacia de los recursos políticos controlados por cada clase y categoría social deba permanecer inalterable. En otras palabras, el poder social nunca es lo bastante grande como para reproducirse eternamente. Las posiciones de poder son, casi por definición, contestadas y por eso mismo sometidas a cambio y redistribución. La lucha por la *redistribución del poder social* es lo que acontece en el tercer y más fundamental nivel de la política. Por ejemplo, el poder sobre el mercado, la legitimidad política o la fuerza organizativa de que ha disfrutado un grupo o clase pueden ser restringidos (con la consecuencia de hacer menos vulnerable la agenda política con respecto a dicho grupo), o bien otro grupo puede inaugurar nuevos canales de influencia, formar nuevas alianzas o conquistar una posición hegemónica apelando a nuevos valores, ideales o visiones. Al nivel de la política formal, pueden desencadenarse, promoverse o facilitarse tanto pérdidas relativas de poder como ganancias relativas (aunque sólo sea mediante la demostración inequívoca de fracasos). El poder de veto vinculado a ciertos grupos puede ser limitado y costreñido, y ser abolidos los apuntalamientos institucionales del poder social. De ello resulta que hay tres niveles interrelacionados, de un modo no estrictamente jerárquico sino cíclico: aunque el espacio de acción del nivel uno («política formal») se encuentre ampliamente determinado por la matriz de poder social («nivel dos»), puede facilitar y promover una revisión de la distribución de poder social («nivel tres»). Y el estado de la política democrática debería comprenderse entonces como algo simultáneamente determinado por el poder social y determinante de ese poder.

Confío poder confiar al lector la aplicación de este modelo analítico del proceso político a la controversia contemporánea sobre el Estado del Bienestar que he examinado y debatido, explorando por eso mismo la medida de su utilidad. La cuestión con la que quiero terminar tiene un significado académico-político: ¿se hallará la agenda del Estado del Bienestar —con su espacio de acción y su desarrollo futuro— configurada y limitada por la matriz de poder social de las estructuras sociales capitalistas avanzadas? O, a la inversa ¿estará abierta a posibilidades de reconfigurar esta matriz, a través de sus propios logros o fracasos?