

Ugo Pipitone

El capitalismo que cambia

Industria, trabajo y Estado
en medio de la crisis

TERCERA PARTE

¿DEL ESTADO SOCIAL HACIA DÓNDE?



Ediciones Era

Pero la contradicción de más envergadura de esta Constitución consiste en lo siguiente: mediante el sufragio universal, otorga la posesión del poder político a las clases cuya exclusión social viene a eternizar: al proletariado, a los campesinos, a los pequeños burgueses. Y a la clase cuyo viejo poder social reacciona a la burguesía, la otiva de las garantías políticas de este poder. Encierra su dominio político en el marco de condiciones democráticas que en todo momento son un factor para la victoria de las clases enemigas y ponen en peligro los fundamentos mismos de la emancipación política a la social; y de los otros que no retrocedan, pasando de la restauración social a la política.

C. Marx,
Los hechos de clase en Francia 1848-1850,
Ed. Atila, Buenos Aires, 1973, p. 87.

1. NEOCORPORATIVISMO Y REGULACIÓN SOCIAL

Si hay una característica de la evolución económico-institucional de los sistemas capitalistas centrales que reúne los dos requisitos de antigüedad y generalidad, es la del progresivo debilitamiento de la autonomía de la economía respecto al marco institucional. Desde fines del siglo XIX, y como resultado de un amplio espectro de circunstancias, cada vez es menos posible encasillar los aparatos económicos como territorios autónomos circunscritos por una capacidad decisional orientada por la maximización de las ganancias. Cada vez es menos posible pararse en la economía como un territorio autorregulado y regido por "leyes" abstractas de eficiencia y racionalidad. Aquel Estado que había sido sacado por la puerta en las primeras etapas del desarrollo industrial del capitalismo, por ser expresión de intereses localistas, mercantilistas y aristocráticos, vuelve a entrar por la ventana como expresión de intereses no fácilmente definibles pero con una clara orientación unitaria frente al sistema en su conjunto. El reencuentro de economía y Estado resulta tan estrecho que se hace cada vez más complejo y difícil referirse a la economía buscando en su interior aquellas específicas "leyes de movimiento" de cuya expresión los economistas clásicos hacían depender el bienestar y el desarrollo de toda la sociedad. ¿Cómo definir un territorio propio de la economía frente a una presencia estatal cada vez más determinante en el terreno de las políticas del desarrollo industrial, en la promoción de las exportaciones nacionales, en el control de ciertos tipos de importaciones, en leyes laborales cada vez más detalladas, en un gusto público cada vez más voluminoso respecto al conjunto de la riqueza nacional, en leyes fiscales orientadas a estimular o desestimular ciertas conductas de los sujetos económicos? ¿Dónde termina la economía y dónde empieza la presencia del Estado? ¿Es aún posible establecer fronteras seguras entre estos dos territorios?

Hay cuando menos cinco razones centrales que deben tomarse en consideración para comprender el origen de la dificultad para dar una respuesta segura y unívoca a estas preguntas.

1. A medida que cuarenta y cinco por ciento de la producción social provienen de grandes unidades productivas, las decisiones individuales de una empresa ya no pueden ser rechazadas en el corto plazo en forma espontánea por el mercado, sino que tienden a afectar de manera duradera ciertos aspectos de la economía y la sociedad tomadas en su totalidad. Decisiones individuales pueden crear miles de nuevos puestos de trabajo o destruir otros tantos, producir bienestar para grandes áreas geográficas o crear miseria,

debilitar o fortalecer la capacidad de defensa militar de un país. Frente a esta nueva realidad, el retorno del Estado resulta inevitable como condición de coherencia interna de una organización social cada vez más compleja, dentro de la cual el mercado ha dejado de funcionar con el necesario grado de extensión y automatismo. La complejidad de las relaciones químicas del organismo social ya no puede ser activada-administrada por el mero espíritu de enriquecimiento individual proveniente de la empresa-mercado.

2. El desarrollo y la transformación de la "mano de obra" en "clase obrera", o sea en un sujeto que tiende a mirarse a sí mismo como un conjunto social homogéneo con intereses específicos, va transformando el funcionamiento de los mecanismos del mercado en la medida en que establece organizaciones capaces de impulsar sus propios intereses, tanto en los lugares de trabajo (sindicatos) como en la sociedad (partidos políticos). Frente a una compacta presencia social que tiende a expresar voluntades y proyectos propios, la combinación de miseria (como resultado de un automatismo cíclico guiado por las necesidades de la ganancia); y política comienza a mostrar su insuficiencia. Gracias a la intervención del Estado, la presión obrera es recibida dentro del sistema político, cooptada, remitida, justificada, según exigencias generales y coyunturales que el mercado ya no puede expresar en forma plena.

3. Las dos grandes crisis de 1873 y 1929 pusieron en evidencia la imposibilidad o la excesiva lentitud de soluciones espontáneas generadas automáticamente por el mercado, frente al desarrollo de conflictos armados para la unidad del sistema. Por esta razón, ante las crisis generales activadoras de tensiones capaces de amenazar la estabilidad de las relaciones sociales y de poder centrales, el Estado interviene como último recurso de unidad.

4. En la medida en que el desarrollo capitalista rompe las barreras nacionales por medio de la intensificación de las conexiones mundiales en el terreno del comercio, de las finanzas y del establecimiento de actividades productivas en el exterior, resulta más evidente que la solidez de la posición internacional de un país depende de la solidez de sus negocios. De ahí que la iniciativa estatal se convierte en un apoyo poderoso a las "compañías de bandera". De las cuentas externas de un país puede depender su estabilidad social interna y su futuro como potencia mundial. Promover las exportaciones, proteger las industrias nacionales amenazadas por la competencia internacional, proporcionar garantías y seguros para las inversiones en el exterior, etcétera, son tareas frente a las cuales la frontera entre política y economía se hace cada vez más insegura.

5. Dos guerras mundiales mostraron que el destino de un país como potencia mundial (con todas sus consecuencias económicas) depende en gran medida de la eficiencia y el poderío de su aparato productivo. En el curso de las dos guerras, las relaciones entre burocracia pública y grandes empresas (y/o asociaciones empresariales) se fortaleció, dando lugar a experi-

encias de coordinación cuyas enseñanzas se mantuvieron incluso después de su desaparición.

En síntesis, el Estado llena los vacíos funcionales del mercado¹ y lo vuelve operativo —o sea, capaz de recibir presiones que por su cuenta no podría absorber y orientar según sus fundamentos constitutivos—, al costo, sin embargo, de ir reduciendo sus espacios de autonomía. La sociedad y la economía resultan moldeadas y orientadas por una "fuerza política" de estabilidad y de poder que va entremezclándose en formas cada vez más estrechas con las necesidades de valorización del capital.

Aunque siguieran líneas de pensamiento diferentes, dos grandes pensadores del siglo XX —Keynes y Schumpeter—, llegaron a conclusiones parecidas en lo referente al debilitamiento progresivo de la función rectora de la empresa individual y del mismo sistema de empresas. Frente a la tarea necesaria de dar unidad de funcionamiento al capitalismo, Keynes, con fuerza y elocuencia, llama la atención sobre la insuficiencia de una lógica centrada en el enriquecimiento personal.

Yo veo —dice Keynes— que son necesarias acciones coordinadas y juicios inteligentes acerca del nivel en que una comunidad debería ahorrar, acerca de la cuantía de estas inversiones que debería dirigirse a las inversiones exteriores, acerca de la eficiencia del mercado de capitales, así como está organizado ahora, en distribuir los ahorros hacia las actividades productivas nacionales. Yo pienso que estas tareas no pueden ser dejadas por completo a criterios individuales y ganancias personales, como sucede en la actualidad.²

La renuncia por parte del Estado de un compromiso general frente a la sociedad es la última frontera para salvar al capitalismo de los propios capitalistas.

Schumpeter vislumbra la pérdida progresiva de una función empresarial independiente e individual, como consecuencia del crecimiento de los grandes aparatos productivos. "El progreso económico —dice Schumpeter— tiende a despersonalizarse y a automatizarse. El trabajo de oficina y de comisión tiende a reemplazar a la acción individual." Y, utilizando una metáfora militar, concluye:

Antes, aproximadamente hasta las guerras napoleónicas, el generalato significaba consuelo, y por éxito se entendía el éxito personal del hombre que ejercía el mando y que ganaba los correspondientes "beneficios"

¹ Véase Jürgen Habermas, *La crisis de la racionalidad en el capitalismo moderno*, ed. italiana, Roma, 1979, p. 28; ed. italiana del original alemán, *Legitimation-Probleme im Spätkapitalismus*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt a.M., 1973.

² John M. Keynes, *The End of Laissez-Faire* (1926), incluido en *The Collected Writings of J.M.K.*, ed. MacMillan, London, 1972, p. 272. En este ensayo, *Am J Liberty*, de 1925, Keynes llega tan lejos como para cuestionar el mismo principio fundamental como fundamento de una organización capitalista moderna.

en forma de prestigio social [...] La presencia de Napoleón era y debía ser sentida de un modo efectivo sobre los campos de batalla. Esto ya no es así. El trabajo racionalizado y especializado de oficina termina por boiar a la personalidad, el resultado calculable sustituye a la "visión" [...] Como la empresa capitalista tiende —en virtud de sus propias pretensiones— a automatizar el progreso, concluimos de ello que tiende a hacerse a sí misma superflua, a saltar en pedruzcos frente a la presión de su propio éxito.⁴

La epopeya antihéroe (pero epopeya, al fin) del empresario independiente se dirige hacia su ocaso y la gran cultura, con nostalgia o sin ella, sólo puede registrar este hecho de gran trascendencia para el futuro del capitalismo.

En un mundo de grandes organizaciones permanentes (sindicales, productivas, financieras, partidarias) no es el mercado la única instancia que espiera dificultades de funcionamiento; el sistema político liberal mismo resulta objeto de presiones que tienden a modificar sus fórmulas y sus prácticas. Con tiempos y modalidades específicas en cada país, hay sin embargo un conjunto de factores comunes de transformación que operan en el terreno de las prácticas político-institucionales. El liberalismo se bataba sobre algunos supuestos básicos que el universo capitalista ha ido modificando (En primer lugar, una difusa situación de atomismo social, o sea, la existencia de individuos que operan en la sociedad en cuantos roles, sin que grandes grupos sociales homogéneos den lugar a organizaciones de intereses permanentes capaces de incidir sobre —y hasta bloquear— decisiones permanentes capaces de incidir sobre el aparato institucional. En segundo lugar, la visión del parlamento como sede decisional exclusiva en lo referente a los intereses generales de la colectividad, lo cual excluye la posibilidad que, fuera del canal parlamentario, los grupos de interés (sindicatos, asociaciones patronales, burocracia estatal) puedan llegar a acuerdos que afecten al conjunto de la sociedad. En tercer lugar, el compromiso de que la actividad de gobierno se mantenga en los términos mínimos y, en cuarto lugar, la idea central: la autonomía de la sociedad frente al Estado. En cada una de estas áreas práctico-ideales el desarrollo capitalista ha producido situaciones concretas que difícilmente podían ser asimiladas al esquema liberal.

Las tendencias al crecimiento del Estado como regulador del proceso económico, la ampliación de sus funciones sociales y el fortalecimiento de su peso específico, así como la transformación de los canales del proceso decisional y el desarrollo de una "constitución material" (como conjunto de normas y reglas no formales de convivencia social que regulan algunas prácticas socioeconómicas centrales, cada vez más alejada de la "constitu-

⁴ Joseph A. Schumpeter, *Capitalismo, imperialismo y democracia* (1942), ed. Aguilar, Madrid, 1958, pp. 107-89.

ción formal"); todo esto fue modificando el Estado de derecho en una dirección institucionalmente híbrida cuyo punto de llegada ha sido indicado con la expresión: Estado social. Subsiste aquí la división entre los tres poderes del Estado; sin embargo, la actividad del gobierno tiende a subordinar los otros dos poderes. Subsiste el parlamento como sede decisional central; sin embargo, un número creciente de decisiones importantes son tomadas fuera del parlamento: en las oficinas donde opera una burocracia estatal cada vez más numerosa, integrada y capaz de controlar en forma exclusiva los flujos informativos esenciales para la toma de decisiones, o en las salas de reuniones en las que representantes sindicales, patronales y gubernamentales establecen acuerdos vinculantes capaces de compatibilizar intereses distintos, o en las cúpulas de partidos de gobierno que consideran al parlamento como instancia de ratificación formal para decisiones que en realidad no requieren de las absurdas y largas discusiones parlamentarias. Subsisten el pluralismo, el derecho al voto y la organización partidaria; sin embargo, se desarrollan poderosas y extendidas formas de persuasión de masa que convierten la información en instrumento de "normalización" social y saturación de lo "diverso". Subsisten los partidos como organizaciones independientes del Estado, y sin embargo, cada vez más muchos de ellos operan como agencias estatales de organización popular, como instrumentos para canalizar "responsablemente" (o sea de manera congruente con los esquemas de poder y organización social existentes) las inquietudes y orientaciones de "los de abajo".

El Estado social no es el resultado de una forma liberal agonizante y una práctica capitalista aún no formalizada; es, más bien, la combinación contradictoria de dos universos distintos, de dos lógicas de administración, de dos visiones distintas del mundo. La convivencia es posible en tanto que las dos lógicas (una que apunta a la igualdad formal y al respeto de reglas de procedimiento y otra que apunta a la eficiencia en la organización social y a la obtención de objetivos relevantes para el mantenimiento y fortalecimiento de la misma) combinan la existencia de cierto garantismo liberal con una necesaria elasticidad operativa, cuya formulación implícita el pasaje explícito a una institucionalidad diferente frente a la cual podrían activarse expectativas desestabilizadoras provenientes de varios sectores sociales.

El Estado social se desarrolla entre los límites fijados por el Estado de derecho y los fijados por el Estado de excepción; o sea, entre una realidad jurídica más recorrida de procedimientos establecidos y rígidos y una realidad de "decisionismo" puro. El Estado social es las dos cosas simultánea-

⁴ "Cada vez más los parlamentos se ven reducidos a estructuras muy visibles sobre las cuales se realizan confrontaciones ritualizadas entre alianzas estructuradas, controladas y jerárquicas e ideológicamente definidas [...] bajo estas condiciones el parlamento ya no puede realizar un papel autónomo y crítico como mecanismo entre intereses sociales [...]". Gianfranco Poggi, *The Development of Modern States*, Stanford University Press, Stanford, 1978, p. 151.

trante: corporativismo y decisionismo. Kant y Hegel, Kelsen y Schmitt: un aparato formal suficientemente elástico para operar los ajustes que corresponden a las tensiones y conflictos de una realidad socioeconómica estructurada alrededor de grandes organizaciones.

Aunque el Estado Social es el cumplimiento de un largo proceso histórico en el curso del cual se desarrollaron varios de sus aspectos (durante las dos guerras mundiales y durante las dos grandes crisis de 1929 y de los años treinta de este siglo), su desarrollo más pleno se dio a partir de los años cincuenta. Es desde entonces que el Estado Social adquiere con más consistencia las tres características centrales que lo definen en la actualidad: el neocorporativismo, el Estado bienestarista (*Welfare State*) y su carácter de Estado administrador. Concentramos la atención sobre cada uno de estos aspectos.

El neocorporativismo, que con distintas modalidades ha caracterizado gran parte de la historia político-económica reciente de los países capitalistas avanzados, tiene muy poco que ver con el corporativismo reaccionario-legitimista que intenta una organización socializada y jerarquizada (con el Estado a la cabeza) de la economía.¹ Se trata más bien de un corporativismo informal e imperfecto, en el ámbito del cual las organizaciones patronales, sindicales y las representaciones del gobierno intentan compatibilizar sus diversos intereses en materia de salarios, políticas de inversiones (cantidad, ubicación territorial), empleo, impuestos, etcétera. Hay países en los cuales la práctica de la negociación bilateral es más antigua y ha alcanzado cierto formalismo como Suecia, Austria, Inglaterra antes de 1979 y Alemania antes de 1983, países en los cuales esta práctica es más reciente y menos institucionalizada como Italia y situaciones como la estadounidense en la cual, más que de neocorporativismo, habría que hablar de un pacto social entre sindicatos y empleadores que, sin embargo, se limita fundamentalmente al terreno de las empresas y plantas específicas, sin adquirir el carácter de acuerdos nacionales capaces de abarcar aspectos relativos a los precios, el empleo, las inversiones, etcétera.

En términos generales la existencia de un circuito decisional neocorporativo implica que los grandes grupos de intereses adquieren una capacidad decisional acerca de temas de relevancia nacional, una capacidad que es del todo exterior al circuito liberal tradicional, o sea a aquel "circuito" que parte del individuo que vota y llega a la decisión ejecutiva a través del

¹ El conflicto entre la visión de Kant orientada a la seguridad del ordenamiento jurídico, y la visión de Hegel, orientada a la coacción creadora de la voluntad, es puesto en evidencia de manera complementaria por Augusto Blázquez en *Die Logik der Staatstheorie: Iudiciali und politico e del potere*, ed. Elbaudi, Turin, 1980, pp. 35s.

² En su encíclica de 1878, *Quod aeternis Numeris*, León XIII decía: "Se hace oportuno favorecer las sociedades artesanas y obreras que guisan bajo la tutela de la religión constituyen a todos sus socios a permanecer contentos de su suerte y a compartir con mérito la fatiga y a llevar una vida quieta y tranquila"; citado en Ledwith Italia. Corporativismo, en N. Rialdo y N. Marzulli, *Diccionario de política*, ed. Siglo XXI, México, 1981.

debate parlamentario. Para usar una vieja expresión de Schumpeter, el mercado político también se vuelve un mercado oligopolista: un mercado dominado por grandes organizaciones.

Hay dos importantes características de los procedimientos neocorporativos que es necesario subrayar. La primera es que los sindicatos tienden a operar como representación conjunta de los trabajadores sindicalizados que disponen de una mayor capacidad de presión; é sea, los trabajadores de las grandes empresas y, dentro de ellas, los hombres pertenecientes a las clases centrales de edad que, en general, son portadores de cierto nivel de especialización. Los sectores obreros pertenecientes a pequeñas-medianas empresas o los obreros que no operan en la manufactura, para no hablar de las áreas de trabajo precario o de los desempleados, tienen muy pocas posibilidades de ver expresados sus intereses y preocupaciones en los acuerdos bilaterales.

La otra característica importante es el elemento de rigidez que este tipo de lógica impone a la capacidad de adaptación y a la plena autonomía decisional tanto de los empresarios como de los gobiernos. Los acuerdos centrales permiten que se limiten al mínimo las expresiones de conflictividad obrera fragmentadas por zonas, empresas o sectores, pero este beneficio es pagado con una negociación permanente que reduce la capacidad adaptativa del aparato productivo. (Dicho de otra forma: las organizaciones sindicales se envuelven en un vínculo que debe ser tomado en consideración si se quiere que sigan asumiendo su función colateral de control sobre las reivindicaciones potenciales del conjunto de los asalariados.)

El corporativismo es una sociedad liberal (en el sentido de no autoritaria) significa llegar a acuerdos con organizaciones autónomas que no pueden estar totalmente sujetas a la hegemonía ideológica (del Estado) y que siempre deben hacer algo para seguir representando sus bases. Las relaciones entre el Estado y estos intereses organizados se caracterizan por consiguiente por la negociación; algo debe ser otorgado para poder obtener la paz social que las organizaciones pueden otorgar.¹

Una constituyéndose así una red de concesiones recíprocas entre los tres sujetos; una red que, en términos muy generales, puede sintetizarse como aparece en el Cuadro 1.

Es superfluo notar que los puntos que integran este cuadro sólo tienen un valor ejemplificativo: en distintos países y en distintas épocas la naturaleza del *de ut des* bilateral puede asumir (y normalmente asume) una gran riqueza de manifestaciones específicas.

La otra característica central del Estado social es la extensión creciente de la red de seguridad social y de educación de masas, lo que se ha dado

¹ Colin Crouch (comp.), *State and Economy in Contemporary Capitalism*, ed. George Allen, Londres, 1979, p. 23.

Cuadro 1

INTERCAMBIO DE CONCESIONES EN LOS ACUERDOS NEOCORPORATIVOS

1 <i>Concesiones del Estado a las organizaciones patronales</i>	<i>Concesiones de las organizaciones patronales al Estado</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a los sectores estratégicos • Apoyo a las empresas en crisis, que garantizan ciertos niveles de empleo. • Apoyo a las exportaciones • Créditos a bajas tasas de interés 	<ul style="list-style-type: none"> • Respeto de las leyes laborales • Aceptación de mayores reglamentaciones administrativas (control de precios de ciertos productos, normas de salubridad, normas de control de contaminación, etcétera) • Aceptación de la carga correspondiente al financiamiento de la seguridad social.
2 <i>Concesiones del Estado a los empleados</i>	<i>Concesiones de los sindicatos al Estado</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Extensión del sistema de seguridad social • Legislación favorable en materia de empleo, recalcificación profesional, etcétera • Apoyo al desarrollo de áreas deprimidas • Indexación de los salarios a la inflación 	<ul style="list-style-type: none"> • Limitación de la conflictividad de categorías específicas de trabajadores • Aceptación de la lógica del sacrificio en períodos recesivos
3 <i>Concesiones patronales a los sindicatos</i>	<i>Concesiones sindicales a las organizaciones patronales</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Extensión progresiva de los acuerdos a un mayor número de empresas y trabajadores • Aceptación de normas de trabajo que limitan la aceleración de tiempos, la movilidad interna, etcétera 	<ul style="list-style-type: none"> • Esfuerzo sindical para disciplinar al conjunto de los asalariados respecto a los acuerdos generales • Renuncia al uso sistemático de ciertas formas de lucha: huelgas de solidaridad, boicot, sabotaje, etcétera

en llamar al Welfare State. Aquí también, y no obstante los a veces importantes antecedentes, es a partir de los años posteriores a la segunda guerra mundial que el Welfare State se convierte en una pieza decisiva de la organización social del capitalismo avanzado. El elemento que activa la creación de importancia de los sistemas de jubilación, subsidio al desempleo, educación pública y asistencia sanitaria, debe buscarse en el reconocimiento de la diferencia entre los intereses de los empresarios individuales y el interés general del capital y de la acumulación en su conjunto. Para garantizar la estabilidad social en un mundo caracterizado por la presencia permanente de grandes organizaciones sindicales y por una situación de casi pleno empleo (lo que comienza a generalizarse a partir de los años cincuenta), se va imponiendo una política de redistribución social del ingreso que, además, resulta favorecida por el comienzo del largo ciclo expansivo de los años cincuenta, sesenta y parte de los setenta.⁴ Es en este espíritu, en el espíritu del Welfare State como compromiso social, que uno de sus principales padres intelectuales, William Beveridge, se refería a él como a una "socialización de la demanda sin socialización de la producción".

Aquella burguesía que en la etapa áurea del liberalismo "dominaba" las clases subalternas sin "gobernarlas", con el Welfare State llega a un gobierno que no es ejercido por ella en forma directa, sino por un Estado que en parte ha ampliado sus soportes sociales y en parte se ha fortalecido a sí mismo como uno de los polos esenciales del poder. Esta actividad de gobierno implica capacidad de compromiso, espíritu de colaboración conflictual y cierta sensibilidad hacia los problemas sociales que pueden convertirse en ocasiones de enfrentamiento directo.

El comienzo de la crisis del liberalismo que, genéricamente, puede hacerse remontar a fines del siglo pasado, fue simultáneo con el desarrollo de procesos de deslegitimación de las nuevas e híbridas formas de poder.

⁴ El desarrollo de las políticas de bienestar se ha dividido históricamente en dos grandes y distintos procesos: por un lado, las conquistas obtenidas por amplias luchas de los trabajadores y, por el otro, las concesiones otorgadas "desde arriba" para evitar el estallido de conflictos potenciales. "El espíritu de seguro social bismarckiano en los años ochenta del siglo pasado, el seguro de desempleo de Lloyd George de 1911, el aumento y la extensión de la seguridad social en 1959 en Italia, la introducción del Servicio Nacional de Salud en Inglaterra, todo ello ocurre en formas distintas, la presión de los trabajadores y de las naciones amigas ocurren en formas distintas, las modalidades por medio de las cuales la presión de clase u otros. Sin embargo, las modalidades de seguridad social son muchas y muy variadas. Por supuesto algunas de las categorías de seguridad social son nuevas y muy variadas. Por ejemplo, las reformas pueden ser introducidas como consecuencia directa de una crisis o como resultado de negociaciones como en Francia después de mayo de 1968 o como resultado de justas extraparlamentarias como en Francia después de mayo de 1968 o como resultado de un movimiento de crisis independiente, y hasta pueden llegar a ser introducidas por las clases subalternas (el uso bismarckiano del seguro social propuesto por los obreros en el siglo pasado en este sentido)". Para larga cita proviene de John Gough, *The Political Economy of the Welfare State*, MacMillan (1a. ed. 1979), Londres, 1962, pp. 55-59.

Estos procesos fueron contrabalanceados primero por el nacionalismo desarrollado durante las guerras coloniales y, después, por el espíritu de colaboración nacional durante las dos guerras mundiales. A partir de los años cincuenta el Estado encuentra una fórmula legitimadora más estable, gracias a su transformación en agente impulsor del desarrollo económico y coordinador del bienestar colectivo. Esta última tarea implica el desarrollo del llamado "salario social", o sea el conjunto de prestaciones que el Estado proporciona a ciertos grupos de ciudadanos (empleados o no) y que se añade al ingreso primario recibido por la ejecución de cierto trabajo. Un ejemplo: si se consideran los cuatro países siguientes: Francia, Alemania Federal, Estados Unidos e Inglaterra, las transferencias y remuneraciones recibidas por parte del Estado, en relación al ingreso disponible de las familias, pasó de valores oscilantes entre el 22 y el 29% en 1960 a valores entre el 33 y el 45% en 1980.¹⁹

Para tener una dimensión aproximada del tamaño macroeconómico de los gastos públicos asociados a una función de bienestar, es suficiente considerar que en la actualidad, en la mayoría de los países europeos, estos gastos oscilan alrededor del 30% del Producto Interno Bruto, mientras, para países como Japón, Canadá y Estados Unidos, la misma cuota oscila alrededor del 18-22%.²⁰ Además del hecho de que el Welfare State representa entre un 1/5 y 1/3 del PIB de los principales países capitalistas, la otra consideración sobresaliente es que este valor prácticamente se ha duplicado en los veinte años posteriores a 1960. Bajo la presión de trabajadores, sindicatos y organizaciones varias (pensionados, consumidores, etcétera), el Welfare State se ha ido ampliando cada vez más, cumpliendo una función de relativo amortiguamiento social frente a las vaivenes coyunturales de la economía.

Un tercer aspecto característico del Estado social es el desarrollo de funciones de regulación y de intervención directa del Estado en la economía. Mientras en Estados Unidos tradicionalmente han sido importantes las funciones de regulación indirecta de la economía por medio de agencias federales organizadas de intereses privados sectoriales, en Europa han tenido mayor importancia las nacionalizaciones, con la consiguiente asunción de una función productiva por parte del Estado. A este respecto, considérese el Cuadro II.

En tanto que en Europa el conjunto de las actividades infraestructurales —electricidad, ferrocarriles, gas, teléfono y telégrafo— son consideradas como una función pública, en Estados Unidos, a excepción de la electri-

¹⁹ Véase a este propósito G. Poggi, op. cit., p. 133.

²⁰ Centre D'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales, *Economía mundial: la marcha del mundo*, ed. G. Bonin, París, 1982, p. 175.

²¹ Por gastos sociales se entiende, como de costumbre: pensiones, salud, educación, transferencias a las familias y seguros de desempleo. Véase "Social Expenditure: Erosion or Evolution?", *OFCEO Observer*, n. 26, enero de 1984, p. 3. Los datos se refieren al año de 1981.

Cuadro II

PORCENTAJE DE PROPIEDAD PÚBLICA, 1978

	Electricidad	Ferrocarriles	Gas	Acero	Teléfono y Telégrafo	total
Inglaterra	100	100	100	100	100	100
Francia	100	100	100	73	100	90
Alemania Federal	75	100	50	0	100	25
Italia	75	100	100	75	100	35
Suecia	50	100	100	75	100	0
Estados Unidos	25	0	0	0	0	0
Canadá	100	75	0	0	25	0

FUENTE: G. Milioris, "State Ownership and Intervention in Europe", en *Economic Notes*, vol. 51, n. 6, junio de 1983, p. 6.

cidad, la presencia estatal es casi nula. Sin embargo, esto no debe conducir a una falsa percepción de escasa presencia de la función pública en la economía estadounidense. Las compras de bienes y servicios por parte del Estado norteamericano representaron entre 1975 y 1983 cerca del 29.3% del PNB, mientras en los nueve años posteriores a la segunda guerra mundial habían sido del 16.4%.²²

Frente a un compromiso estatal en la economía cada vez más amplio, se han desarrollado dos fenómenos de gran trascendencia. En primer lugar, la extensión de normas y reglamentos cada vez más precisos y detallados para la acción de las empresas; normas y reglamentos que en términos generales surgen de una preocupación de equilibrio social de conjunto y de una visión general de las necesidades de la acumulación. En segundo lugar, una tendencia al desequilibrio estructural en las cuentas públicas, desequilibrio proveniente sobre todo del aumento de los gastos sociales y de los gastos de apoyo al desarrollo.

En este Estado Social —neoliberal, promotor del bienestar e interventor— que la crisis de mediados de los setenta comienza a golpear, intentando reorientarlo en diferentes direcciones.

²² Cálculos realizados en base a datos de *Economic Report of the President*, Washington, febrero de 1985, anexo estadístico, cuadros 20-1.

EL ESTADO SOCIAL EN EL CENTRO DE LA CRÍTICA

Toda organización social puede considerarse una combinación y articulación de *prácticas sociales* por medio de las cuales la sociedad se reproduce físicamente y *prácticas de control* por medio de las cuales reproduce sus esquemas organizativos y de poder. Constituye una grave dificultad la separación conceptual entre los dos universos, ya que las prácticas sociales "espontáneas" —aparentemente "naturales"— incluyen una relación de fuerza normalmente no explícita y, por así decir, no activa, que se ha ido depositando como una tradición en la cual la violencia y la coacción desaparecen, dejando la sombra de un vínculo técnico o de una separación racional de funciones entre los individuos. No obstante esta dificultad, la diferencia es conceptualmente importante en la medida en que permite separar el plano de las prácticas vitales de una sociedad del plano de sus estructuras institucionales y de su sistema de control.

La crisis en la que entran las sociedades occidentales desde mediados de los años setenta, puede expresarse justamente en las dos dimensiones señaladas: una crisis de la integración recíproca entre las prácticas sociales dominantes en el capitalismo avanzado y énfasis crisis de los sistemas de control de tales prácticas sociales. Desde mediados de los años sesenta se activan expectativas y comportamientos por parte de los grandes sectores del trabajo asalariado que ya no resultan fácilmente integrables en el sistema social tal como ha evolucionado desde la segunda posguerra. Las prácticas sociales entran en una lógica de movimiento que las conduce, en perspectiva, a la ruptura de los límites de compatibilidad que representan el perímetro de la estructura social. Los aumentos salariales superiores a los aumentos en la productividad, el fortalecimiento de los sindicatos en la fábrica y en la sociedad, la ampliación de los terrenos de la democracia en la administración de aquella especie de archipiélago de institucionalidad periférica del Estado que son las escuelas, los hospitales, los municipios, etcétera, el cuestionamiento por parte de los movimientos populares (estudiantil, ecologista, feminista, etcétera) de varios aspectos más o menos relevantes de los mecanismos de integración social, una conflictividad social difusa: todo esto pasa en movimiento un proceso de cambio y renovación de las prácticas sociales mientras simultáneamente, se introducen fuertes factores de inestabilidad en su integración bajo la hegemonía burguesa.

La crisis pone en evidencia las tensiones internas a las prácticas de control, en el sentido de que las nuevas realidades y presiones sociales corren más aprisa que la renovación de los instrumentos necesarios para garantizar su control dentro de la organización capitalista de la sociedad. Así,

la crisis surge de tensiones sociales que amenazan la integración social bajo las normas y criterios de los sectores dominantes (empresarios y alta burocracia estatal) y, también, según la expresión de Jürgen Habermas, de "verdaderos de control" no resueltos,¹³ o sea de problemas de eficiencia interna al aparato ordenador y disciplinador de la sociedad. La crisis es, simultáneamente, la resultante de una perturbación del sistema social y la manifestación de una inadecuación entre prácticas sociales e instrumentos de control. Pero la crisis es también, para decirlo con Marx, el comienzo de un proceso de cicatrización social, un proceso de "normalización" de las prácticas sociales y de reconstrucción del sistema de control.

La izquierda reciente golpeada, en parte, por la desorganización y desmóvil que la crisis produce entre los trabajadores y por la amplitud de los procesos de reestructuración de los esquemas tradicionales de organización social del trabajo y, en parte, por sus propias contradicciones internas y sus deficiencias proyectuales. Y, mientras esto sucede, el bloque del orden reconstruye su unidad ideológico-proyectual interna y difunde en la sociedad un clima cultural favorable al restablecimiento del orden, la disciplina y la fijez y seguridad de las roles individuales. Por un lado:

en esta fase del capitalismo que se reorganiza, las ideas políticas alternativas son débiles, confusas, poco creíbles, ineficaces [...] de allí surge un estado de malestar difuso, de incertidumbre colectiva, de recalcóns personales y de escapaz hacia atrás;¹⁴

por el otro, el bloque del orden va desarrollando

nuevas ideologías acerca de las virtudes del mercado, la excelencia jerárquica, las maravillas tecnológicas y la bondad de los tiempos duros [...] para prevenir movilizaciones de masas. La función decisiva de estas ideologías es el mantenimiento de la lealtad hacia el sistema por parte de los intelectuales, científicos y técnicos, con lo cual se tiende a minimizar la necesidad de formas sistemáticas de represión.¹⁵

En la perspectiva de lo que hemos llamado "bloque del orden", el Estado Social que fue creciendo desde el final de la segunda guerra mundial garantizó la paz social a costos excesivamente elevados; costos crecientes mientras más nos acercamos al final de los años sesenta y al comienzo de los setenta. Como resultado, en el balance de efectos positivos y negativos para los equilibrios del poder (tanto en la sociedad como en las instituciones), el Estado Social fue acumulando lentamente un mayor volumen de efectos negativos a los ojos de los sectores dominantes. ¿A cuáles efec-

¹³ *J. y así della razionalità...*, cit., p. 7.

¹⁴ Mario Tronti, "Sinistra", en *Laboratorio Politico*, n. 3, Roma, 1981, p. 133.

¹⁵ Herbert Gold, *Friendly Fascism (The New Face of Power in America)*, M. Knopf, Nueva York, 1968, p. 233.

mis nos telefónicas?

EFECTOS "REVOLUTIVOS" DEL ESTADO SOCIAL

En primer lugar, el garantismo difundido sobre todo entre los asalariados de las medianas y grandes empresas, garantismo que se expresa en las cuantiosas restricciones legales a las decisiones de despido por parte de las empresas, en los límites sindicales a la movilidad de los trabajadores de un puesto de trabajo a otro dentro de una misma planta (para no hablar de las dificultades para mover un trabajador de un tipo de trabajo a otro o de una planta a otra) y en el fortalecimiento de las cargas fiscales asociadas con el desarrollo del Welfare State. Mientras el primero y tercer aspecto son excepcionalmente importantes en los países europeos, el segundo lo es en los Estados Unidos. Considérense al respecto los datos que se presentan en el Cuadro III.

Cuadro III

DERECHOS DE LOS TRABAJADORES EN ALGUNOS PAÍSES

	Alemania	Francia	Suecia	GB	USA
Periodo medio de aviso por cierre	2-6 meses	1-3 meses	6 meses	3 meses	Ninguno
Pagos por enfermedad	6s+100% 1s+75%	Hasta 36s+50%	6 meses, 100%	6 meses, 50%	Ninguno
Subsidios por desempleo	Max 52s a 68% del salario	nd	60s a 68% del salario	Max 52s a más de 50% del salario	50% sal. max. 45s

Fuente. Primero y segundo renglón: Magaziner y Reich, *Mining America's Business*, cit., p. 144; tercer renglón: Fay Hanson, "International Labor in Action", en *Economic Notes*, n. 10, octubre de 1983, p. 9.
* s: semanas.

La progresiva difusión de varias formas de garantismo produjo no solamente un aumento de los costos empresariales asociados con el uso de la fuerza de trabajo, sino que además introdujo fuertes elementos de rigidez en las políticas empresariales como consecuencia tanto de las legislaciones laborales como de las conquistas sindicales en el terreno del puesto de trabajo.

Un segundo problema que plantea el Estado Social es el siguiente. El desarrollo de las prácticas neocorporativas y del Estado de Bienestar implica el ingreso de amplios sectores populares (por medio de sus representaciones sindicales, paritarias y otras) en el área de la toma de decisiones, el área propia de las clases dirigentes. Como señala Alain Touraine:

El Estado deja de aparecer como el territorio de los principios, los discursos y el bien común y se convierte sobre todo [...] en el lugar de las negociaciones entre fuerzas sociales.¹⁴

Es esta democracia imperfecta la que entra en conflicto con la exigencia de un control exclusivo (o, cuando menos, más favorable a los sectores dirigentes) de las áreas decisionales más importantes del Estado.

Dos posturas conservadoras de nuestros días expresan esta situación de maneras distintas y complementarias. Niklas Luhmann sostiene que uno de los principios básicos del Estado de Bienestar es el principio de compensación de las diferencias sociales evadas por el propio desarrollo económico.

Todas las diferencias pueden ser compensadas —dice Luhmann— pero siempre quedan algunas y aparecen nuevos déficits que, a su vez, exigen ser compensados. Si todo debe ser compensado, también debe serlo la acción de compensar.¹⁵

Dicho de otra forma: si se sigue la lógica de compensar las diferencias, se llegará al punto en el cual el objeto de la compensación querrá convertirse en sujeto decisional de la misma. Con lo cual el resultado será el debilitamiento del orden jerárquico y de la estructura de la autoridad social. En forma aún más directa (¿cínica?), Samuel Huntington plantea el carácter relativamente excluyente de dos conceptos: gobernabilidad y democracia. El Estado Social ha hecho avanzar demasiado la democracia y esto ha producido un déficit de gobernabilidad que necesita ser recuperado con el avance de nuevas formas de control y de exclusión social.

Tiene que producirse —sostiene Huntington— una apreciación realista de que no podemos regresar a un mundo más simple, que estamos por vivir en un mundo de grandes organizaciones, de especialización y jerarquía. También tiene que haber una aceptación de la necesidad de autoridad en las diversas instituciones de la sociedad.¹⁶

O sea: hay que poner disciplina reduciendo al mínimo la presencia de

¹⁴ Alain Touraine, *Pour le socialisme*, ed. du Seuil, Paris, 1974, p. 139.

¹⁵ Niklas Luhmann, *Teoría política del Estado del bienestar* (ed. alemana original: Munich, 1981), Franco Angeli, Milán, 1983, p. 42.

¹⁶ S. Huntington, "Is Democracy Dying?", en *N.Y. Times and World Report*, 8 de marzo de 1976, citado en Alan Wolfe, *Los límites de la legitimidad*, ed. Siglo XXI, México, 1980, p. 364.

Los niveles sociales de bienestar y la intervención de organizaciones e instancias de tipo popular en los órganos centrales del *policy making*.

Hay un tercer aspecto mencionado del Estado Social. La expansión del Estado de Bienestar vuelve cada vez más insegura la línea divisoria entre sistema político y sistema económico, y con ello las relaciones sociales se politizan convirtiendo al Estado en un punto de condensación —altamente visible— de la estructura del poder. En la medida en que las condiciones de vida de millones de individuos dependen de su mayor o menor capacidad de presión organizada sobre el Estado, tiende a debilitarse la percepción de que las diferencias sociales brotan del terreno "neutral" del mercado. El mercado como *modus vivendi* se debilita mientras el Estado se hace más visible: el poder se vuelve más frágil como consecuencia de su mayor visibilidad. Ahora bien, en el capitalismo, como en cualquier otro tipo de sociedad de clases, la eficiencia del poder estaba justamente en su invisibilidad: el objetivo es la autodisciplina que surge de la subordinación a un orden establecido, a un orden percibido como natural. Cuando los mercaderes del poder —y su discrecionalidad— se hacen visibles, el poder pierde la capacidad de garantizar la cohesión social y se encamina a descansar sobre un principio de autoridad basado en la coerción pura.

Paralelamente, un cuarto aspecto crítico del Estado Social es el que se refiere a su propia expansión como aparato burocrático. En un universo social cada vez más complejo e interdependiente, las intervenciones administrativas dirigidas a refuncionalizar (en términos de equilibrio general) ciertos aspectos de la vida social tienden a tener efectos colaterales (que a su vez activan otros procesos en una cadena larga e imprevisible) difícilmente controlables. Mientras más se multiplican las acciones administrativas de regulación social, más amplio se hace el ámbito de las consecuencias que no corresponden al espíritu o a los objetos de la acción administrativa originaria. Cada acción administrativa produce un aumento de los ámbitos sociales que no operan de manera automática, imponiendo a su vez una mayor acción administrativa. De esta manera tiende a producirse una espiral en la que la regulación estatal activa procesos que requieren el aumento del esfuerzo de regulación. Por otra parte —y aquí el problema se complica aún más—, cuanto más poderosa se hace la maquinaria burocrática, tanto menos sus reacciones corresponden a un análisis frío y desapasionado de las exigencias del sistema: la misma maquinaria comienza a operar introduciendo en sus variables de comportamiento sus propios intereses. En este sentido y refiriéndose a las grandes corporaciones, F. Capra dice algo que se adapta perfectamente a los grandes complejos burocráticos:

Cualquiera que sea el objetivo original de una institución, su desarrollo más allá de un cierto nivel distorsiona invariablemente aquel objetivo, convirtiendo la autorrealización y el desarrollo ulterior de la institución en su propósito dominante.¹⁹

¹⁹ Fritjof Capra, *The Turning Point: Science, Society and the Rising Culture*.

El crecimiento de los aparatos burocráticos implica también su diferenciación interna, la acción de intereses diferenciados ligados recíprocamente por relaciones conflictivas. El control exclusivo de ciertas informaciones, su no socialización por parte de áreas determinadas del aparato burocrático, así como el desarrollo de comportamientos de autoreferencia sectorial tienden a convertir a la burocracia en un mundo "opaco", un mundo no totalmente comprensible ni siquiera a sus propios ojos. Que de allí puedan activarse procesos degenerativos en la capacidad estatal de regular simultáneamente los procesos económicos y sociales, es algo bastante evidente.

A partir del momento en que la economía pasa abruptamente de una etapa de desarrollo acelerado a una etapa de crecimiento contenido e irregular, una serie de problemas que anteriormente quedaban en el fondo de las preocupaciones socio-institucionales de los sectores dominantes se dirigen con insistencia hacia los cuatro puntos citados: a) las rígidas asociaciones con ciertas formas de "garantismo"; b) el debilitamiento del control exclusivo en los principales centros decisoriales; c) la politización de la economía como consecuencia del mayor peso relativo del Estado; y d) las contradicciones internas de los grandes aparatos administrativos.

Desde la segunda mitad de los años sesenta, las clases dirigentes comienzan a acumular las fuerzas —ideológicas y políticas— para enfrentar estos problemas e intentar reorientar el rumbo de un desarrollo socio-institucional que se ha vuelto inseguro y amenazador para sus posiciones de poder.

EL ESTADO AL ESTADO SOCIAL

En periódicos, revistas, en las universidades y en la cultura política en general, el leitmotiv de los años sesenta fue: cómo adaptar las formas del proceso económico a las tareas de justicia social. En esos años, las discusiones y debates acerca de las "nuevas formas de producir" indicaban, además, que las presiones desde la base social no se limitaban al problema distributivo únicamente. A partir del comienzo de la crisis —pero en realidad desde fines de los años sesenta en forma totalmente explícita— los términos del problema se invierten y en la cultura política se difunde cada vez más una visión para la cual los objetivos del bienestar se han convertido en una traba (tanto en términos de costos como de rigideces socio-estructurales) para el desarrollo de los aparatos productivos, y en una carga que limita el dinamismo y las capacidades innovadoras de los sistemas económicos.

Si antes —en alguna medida— las estructuras productivas debían hacer las cuentas con la maduración civil y política de las sociedades, a partir del comienzo de la crisis la lógica se invierte, siendo ahora las sociedades las que deben adaptarse a las tareas de reestructuración de los aparatos productivos. Cualquiera que sea el rostro social en el "corto plazo" (en térmi-

19. Alvin and Heidi, *New York*, 1982, p. 220.

por de derramarse, extensión de la protección social, mayor selectividad social, mayor desigualdad en la distribución del ingreso, reducción drástica de las posibilidades de carrera en la fábrica y en la sociedad (éstea), deberá ser pagón ante la necesaria renovación y revitalización de los sistemas económicos. Además, considerando que la burguesía (las direcciones de las grandes empresas, los empresarios medianos, la alta burocracia estatal, los banqueros y los profesionales con gran capacidad decisional en los principales centros de poder) constituye el gran bloque social capaz de impulsar y administrar los cambios requeridos, es necesario no solamente que reciba altos rendimientos por los riesgos asociados con estas tareas sino también que los beneficios obtenidos (en términos de ganancia y de poder) no sean amenazados por la continuidad de una lógica estatal orientada hacia el bienestar y sujeta a las presiones populares. De ahí que la renovación de los sistemas económicos quede estrechamente ligada al estancamiento y, más a menudo, al retroceso del carácter social del Estado. Progreso económico y desigualdad social se convierten desde fines de los años sesenta en las dos caras de una misma moneda.

Prisioneras de la capacidad de obstrucción de la burguesía, las sociedades se han cargado, con mayores o menores resistencias, a un dictat que se presenta socialmente como una tarea inevitable de renovación y modernización del sistema de las empresas. El debate sobre si el Estado de Bienestar es una carga económica o un instrumento para dar salida a la sobreproducción continuamente latente en las economías capitalistas avanzadas, tiende a convertirse en una cuestión de grado relativo considerando la capacidad de la burguesía para "convertir en realidad" sus opiniones y deseos. Si las empresas consideran que la carga social asociada con el Estado de Bienestar es excesiva, pueden "demostrar" lo correcto de su opinión con el bloqueo de las inversiones. No está una idea que Claus Offe ha expresado con gran claridad:

[...] la posición de poder de los inversionistas privados incluye la facultad de definir la realidad. Lo cual significa que cualquier cosa que ellos consideren como un gravamen intolerable es un gravamen intolerable que de hecho continuará a una baja de la propensión a invertir [...]²⁰

El asalto al Estado de Bienestar es un intento por reducir y, probablemente, revertir la distancia de acoplación de los ámbitos de vida relativamente protegidos (contra la enfermedad, el desempleo, etcétera) y es además un intento por recuperar amplios márgenes de discrecionalidad decisional por medio de la reducción del peso de los sindicatos en los acuerdos de tipo neocorporativo. En algunos países los mismos acuerdos neocor-

²⁰ Claus Offe, *Some Contradictions of the Modern Welfare State*, texto de una conferencia presentada en la Universidad de Perugia el 11 de febrero de 1980, publicada en Claus Offe, *Ingovernabilità e mutamento della democrazia*, B. Mulino, Bologna, 1982, p. 31.

porativos han entrado en crisis. En las negociaciones entre los tres grandes componentes neocorporativos, el componente sindical ha visto reducir su peso de manera clara en el curso de los últimos años, en la medida en que los procesos decisionales se han desarrollado cada vez más por fuera de los esquemas neocorporativos. Las razones son evidentes. En primer lugar, el fuerte aumento del desempleo que fragmenta y debilita al frente neocorporativo. Con un mundo salarial debilitado las empresas ya no requieren, como antes, de grandes acuerdos capaces de garantizar la paz social dentro de los mismos: desempleo y segmentación del mercado de trabajo son un sustituto "natural" de los acuerdos sindicales neocorporativos. En segundo lugar, el éxito de los acuerdos neocorporativos dependía de la posibilidad de conducir un juego con saldo positivo, o sea, un juego en el cual pudieran obtenerse simultáneamente beneficios para las tres partes. Con la reducción de los ritmos de crecimiento, esta posibilidad ha sido borrada casi totalmente. En tercer lugar, el éxito de los acuerdos neocorporativos dependía de la capacidad, tanto de los sindicatos como de las asociaciones empresariales, para expresar los intereses y las inquietudes del conjunto de sus bases. Sin embargo, si los sindicatos tienen una menor capacidad de representación frente a un mundo laboral cada vez más fragmentado, las mismas asociaciones patronales viven un problema parecido, considerando la mayor fuerza que las empresas individuales obtienen de las mediciones económicas generales, y considerando además la vitalidad de las nuevas estructuras productivas (por lo general de pequeñas y mediana dimensión) que basan su fuerza sobre los altos niveles de productividad, sobre el uso de la mano de obra precaria y sobre la posibilidad (y disposición) de mover sus plantas de un lugar a otro; más que sobre acuerdos generales con los sindicatos.²¹

Sin embargo, la crítica y los ataques dirigidos por la burguesía en contra del Estado Social no tienen como objetivo el Estado mismo; el objetivo real no es el debilitamiento del Estado sino el retroceso de las presiones sociales sobre el mismo y la reducción de los espacios de democracia que se hicieron en los años sesenta gracias al fortalecimiento de los trabajadores en una coyuntura económica favorable. Si las fronteras del Estado deben permanecer no es ciertamente en referencia a las grandes empresas o al apoyo gubernamental a las exportaciones, a la investigación científica o a los negocios en general; el retroceso exigido se limita a los terrenos en los cuales el contrabalanceamiento proveniente de la base social se ha hecho demasiado fuerte según criterios de rentabilidad y de poder. En una entrevista al *Wall Street Journal* —en 1972—, el entonces secretario del Tesoro, John B. Connally, afirmó la necesidad de realizar cambios profundos en la sociedad estadounidense, cambios que debían afectar sobre todo las relaciones gobierno/población/trabajo. Estos cambios requerían según las palabras de Connally:

²¹ Véase Antonio DiIuliano, "Lo Stato sociale: una formula in evoluzione", en A. DiIuliano y A.A. Cervari, *Guida della Italia Sociale*, ed. Laterza, Bari, 1982, pp. 230.

Volver del revés la política antimonopólica, ya que en muchos casos el gobierno debería promover las fusiones en lugar de dificultarlas. Se hace necesario un mayor alcance de largo plazo en la planeación gubernamental de la economía, más asistencia del gobierno federal a las industrias estratégicas y una mayor influencia sobre las mismas. Reorientar muchos jóvenes desde las universidades hacia carreras técnicas intermedias. Y, convencer —o obligar— a los sindicatos para que renuncien a las huelgas prolongadas.²²

Este es un programa que, trece años después de su formulación, las burguesías de las grandes potencias estarían probablemente dispuestas a suscribir.

No obstante el gran auge reciente de una retórica antestatista a medio camino entre la apolojía de la coana invisible de smithiana memoria y la resucitación nostálgica del darwinismo social spenceriano, el problema no es el Estado ni la expansión de su presencia económica, sino el peligro de que la multiplicación de sus funciones sociales vaya fortaleciendo su autonomía frente a las necesidades de las empresas y los bancos. La burguesía parecería decir: de acuerdo que el Estado esté preocupado por el mantenimiento y la reproducción de los equilibrios sociales fundamentales; sin embargo, que sus representantes no olviden que esta tarea se realiza y debe seguir realizándose a partir de los intereses y las perspectivas de los "hombres de negocios". Los equilibrios necesarios no son neutrales, y tampoco lo es el Estado que contribuye a su consolidación.

Martin Feldstein —quien fuera jefe del Consejo de Asesores Económicos durante el primer gobierno de Reagan— sostenía que el proceso de toma de decisiones políticas es necesaria e intrínsecamente "lento". Veamos la línea central de su razonamiento:

Confianza política significa que una decisión será juzgada por sus efectos aparentes en un marco tan pequeño como un par de años [...]. Ya que el proceso político no premia ni castiga a los funcionarios elegidos por las consecuencias de largo plazo de sus acciones, hay poco o ningún incentivo para que estos funcionarios se preocupen acerca de los efectos de largo plazo. La miopía política refleja la incapacidad pública para anticipar las consecuencias de largo plazo de las decisiones políticas y para asociar estas consecuencias, cuando resultan explícitas, con las políticas que las causan. No es asombroso, por consiguiente, que políticas bien intencionadas tengan frecuentemente consecuencias adversas e inesperadas y que políticas que implican costos de corto plazo y beneficios de largo plazo no sean adoptadas [...]. Los electores demandan resultados rápidos del proceso político, lo que no tienen en relación

²² Citado en B. Gross, *Friendly Fascism*, cit., p. 106.

con las actividades (productivas) privadas. La razón de ello es que se reconoce que los funcionarios elegidos sólo son contables en el corto plazo.²³

Si este es el problema, tal como la burguesía lo percibe, la crisis del Estado —más allá de sus expresiones económicas— viene su origen en su excesiva "apertura" hacia la sociedad. Esta apertura significó que el bienestar de los individuos (organizados) dependía cada vez menos de las relaciones de fuerza en el mercado y, cada vez más, de su capacidad de presión hacia el Estado para que éste siguiera ampliando su función redistributiva. Es en este plano que se han ido alimentando expectativas crecientes por parte de millones de individuos, expectativas que las economías capitalistas avanzadas no han podido satisfacer. La continuidad de esta referencia al Estado como instancia de defensa del bienestar alcanzado y como palanca para la conquista de mayores niveles de bienestar es exactamente lo que debe ser roto.

Frente a un diagnóstico de este tipo, la terapia resulta obvia. En primer lugar, levantar más los muros que separan al Estado de la sociedad para convertir nuevamente en el territorio del Poder y reducir sus funciones de redistribuidor de la riqueza social. Además, "dentro del castillo" deberá activarse una seria reflexión orientada a fortalecer su eficiencia y a superar algunas contradicciones propias de su gigantismo burocrático. En segundo lugar, aprovechar la debilidad del frente del trabajo consiguiente a la crisis y a la profunda reestructuración de los aparatos productivos, para obtener una drástica reducción de las expectativas sociales y para convertir nuevamente el mercado en el instrumento exclusivo ("natural") para el avance de los individuos desde el punto de vista de su status social.

El objetivo es limitar la masa de demandas sociales que se dirigen al Estado, ya que ello implica una politización de las mismas, y reorientarlas hacia una estructura —el mercado— cuyas negativas no podrán asimilarse a un rechazo político. En la óptica de la burguesía, el entusiasmo redescubrimiento de las virtudes del mercado corresponde a la necesidad de un mercantilismo que pueda funcionar como barrera "natural" al crecimiento de las necesidades y de su expresión como demandas políticas. Se trata de volver del revés una línea de desarrollo que, sobre todo a partir de los años sesenta, había legitimado socialmente el crecimiento económico por sus efectos inmediatos en términos de bienestar. En las condiciones de los años ochenta, crecimiento y desigualdad vuelven a coincidir y Keynes es reemplazado por las nuevas corrientes y visiones productivistas y eficientistas. Retomando las necesidades sociales hacia la baja se transformó en una "tensión" de equilibrio de largo plazo: se trata de reafirmar una selección gradual a nivel escolar, convertir las universidades en centros más

²³ Martin Feldstein (comp.), *The American Economy in Transition*, The University of Chicago Press, Chicago, 1980, pp. 5-5.

distintos de educación superior, promover la fragmentación del mercado de trabajo y la aceptación social de la idea de que ya no existen trabajos "para toda la vida" sino trabajos más o menos precarios o que requieren períodos de recualificación con salarios reducidos o trasladados hacia el lugar donde las empresas puedan obtener mayores rendimientos. Para ello es necesario desarrollar nuevos valores de renuncia, aceptación del orden jerárquico, visiones familiares donde predomine la fuerza de los roles, corresponsabilidad hacia las necesidades de renovación de los aparatos productivos, nuevas formas de nacionalismo y comportamiento disciplinado.

Una de las componentes del Estado de Bienestar que la burguesía necesita dismantelar en la mayor proporción posible es el salario social; es sea, aquel conjunto de ingresos que complementan el salario directo y que provienen del Estado bajo formas de prestaciones sociales.

Para tener una idea del orden de magnitud del salario social en algunos de los principales países capitalistas, considérese que en Francia, en 1962, más del 34% del ingreso disponible de las familias provenía de dicha fuente. A partir de esta magnitud Aglietta y Bauden sostienen que ella es

un indicador de la creciente autonomía del ingreso respecto al trabajo individual, lo que permite a las personas seguir siendo consumidores incluso cuando han dejado de ser productores, temporal o definitivamente.²¹

Aunque esta afirmación resulte definitivamente exagerada, sobre todo cuando se piensa en el sensible aumento del período medio de desempleo y en los límites de tiempo en los que se otorgan los subsidios correspondientes, contiene un elemento de verdad: el componente social del "salario" representa una especie de "santuario" en el cual los trabajadores pueden refugiarse temporalmente y reducir así el impacto de los mecanismos espontáneos del mercado. De esta manera el salario social fortalece la capacidad de resistencia de los trabajadores.

A doce años del comienzo de la crisis que puso a plena luz las tensiones internas del Estado Social y los peligros para la estabilidad del poder, es aún demasiado pronto para decir que el Estado Social está dirigiéndose hacia su ruina o hacia una reorientación que, sin modificar sus circuitos, fortalecerá la posición de la burguesía dentro de sus estructuras. Incluso en los países donde la ofensiva burguesa ha culminado con gobiernos abiertamente neoliberales (como Estados Unidos con Ronald Reagan o Inglaterra con Margaret Thatcher), más que un ataque a fondo contra el Estado Social parecería haberse activado una ofensiva poderosa orientada a modificar las relaciones de fuerza dentro de esquemas institucionales fundamentalmente inalterados. En el estado actual de la crisis, el problema no es buscar desenlaces definitivos (en este plano la herencia de la previsión científica tiene el mismo valor de las predicciones astrológicas de Nostra-

²¹ M. Aglietta, A. Baudet, op. cit., p. 119.

damus), sino extender las líneas de fuerza que tienden a romper los equilibrios establecidos en función de objetivos y proyectos, sea sea de cuya posibilidad de éxito —repetámoslo— muy poco puede decirse. Sin embargo, aunque sea imposible conocer el lugar definitivo donde parará la flecha —dependiendo de las vientos que podrán cruzarse en su curso— lo que pueda percibirse con cierta claridad es la dirección en la que ha sido lanzada. Es en la comprensión de esta dirección que las contribuciones del sociólogo conservador Niklas Luhmann son especialmente importantes.

Luhmann razona en el marco de un esquema sistemático de tipo cibernético en el cual el problema central es el de los retos que un ambiente social cambiante plantea a las estructuras de poder existentes y a sus prácticas. Para Luhmann la sociedad es un conjunto de subsistemas (religión, ciencia, economía, instrucción, familia, etcétera) que interactúan mutuamente dando lugar a niveles de complejidad que impiden razonar en términos lineales de causa-efecto. Es en referencia a esta realidad de subsistemas funcionales, entre los cuales no existe relaciones jerárquicas, que Luhmann llega a la siguiente conclusión:

una sociedad articulada en subsistemas no dispone de ningún órgano central. Es una sociedad sin vértice y sin centro, la sociedad ya no se representa en la sociedad por un subsistema propio genuinamente social. En la historia de los sistemas sociales del viejo mundo ésta era justamente la función de la nobleza: la de ser la *maiores partes* [...]. La sociedad era considerada como *societas civilis* y como *Corpus Christi*. Las condiciones estructurales de esta representación del todo en el todo incidían en una diferenciación sistemática organizada por estratos jerárquicos que han desaparecido con este tipo de organización. La sociedad moderna es un sistema sin portavoz y sin representación interna;

de ahí a la conclusión el paso es breve: "No se puede entrar en la política una unidad diferenciada funcionalmente sin destruirla".²²

La anterior es una síntesis excelente de una visión conservadora de la modernidad y del Estado. La idea central es ésta: en una sociedad organizada jerárquicamente las necesidades de la totalidad se identifican (especialmente gracias a la religión) con las necesidades del sector social dominante. Añorados civil y Dios se sientan del mismo lado de la mesa. Pero cuando la totalidad deja de estar organizada en base a principios explícitos de autoridad, o sea, cuando se articula de manera funcional, entonces se pierde "vértice y vértice". Es en este tipo de sociedad que poner la política en el centro implica crear las condiciones del *bellum omnium contra omnes*. De hecho de lado la sospecha de que en Luhmann opera alguna nostalgia hacia el mundo jerárquicamente ordenado del *ancien régime*, hecho de autoridad visible, fijera y autoaceptación de las papireras sociales subordi-

²² N. Luhmann, op. cit., p. 53-55.

nados, y disciplina como máximo valor social, queda por señalar que a partir de este diagnóstico la terapia surge en forma automática. Siendo que resulta difícil el retorno a una sociedad organizada en forma jerárquica plana, siendo que no parece haber alternativas a un mundo social organizado en subsistemas funcionales e interdependientes, entonces es necesario que el Estado renuncie a asumir una responsabilidad social global, que la actividad pública retroceda al terreno de las "decisiones vinculantes" (o sea del poder a secas) y deje el mercado como barrera natural de las necesidades, como instrumento simultáneo de cohesión social y de selección de los más aptos; en suma: el mercado sería a la organización funcional lo que el *Corpus Christi* es a la sociedad jerárquica. La propuesta de Luhmann expresa la actitud fundamental de gran parte de la burguesía de los países capitalistas avanzados en la actual fase histórica:

el sistema político debe diferenciarse frente al exterior (o sea, frente a la sociedad) y debe ser mantenido disponible, porque de otra forma no sería posible un control central y una ampliación del poder con efectos vinculantes.²⁴

El Estado es la condensación de un principio de orden y estabilidad; su orientación "hacia el exterior" ha debilitado su capacidad para operar como instrumento de orden y factor de estabilidad.

El retorno del Estado a su núcleo de fuerza coercitiva organizada legalmente expresa tendencialmente su refuncionalización como aparato de control social. Gracias a la crisis, se ha fortalecido la unidad interna de los distintos componentes y sectores de la burguesía, y esta nueva unidad "está basada en cécer institucionales de carácter creciente y visibilidad decreciente".²⁵ El poder institucional se aleja de la sociedad, fortalece sus conexiones internas y sus nexos privilegiados con aquellos que detentan el poder en la sociedad.

Nos encontramos frente a un cambio de gran trascendencia. El conservadurismo cambió de signo: ya no mira al pasado sino al futuro. El Estado debe fortalecer su función como garante del orden, pero ya no para mantener una estabilidad rígida en las realidades socioproductivas establecidas, sino para impulsar profundos procesos de modernización. Se trata de coagular —aunque sólo sea parcialmente— un dinamismo social potencialmente desequilibrador, mientras se procede por las manos libres a reestructurar los aparatos productivos. El reordenamiento de la competencia internacional impone eficiencia, elasticidad, dinamismo y gran capacidad innovadora. Y, evidentemente, seña una situación incómoda para el Estado desde la ventana teniendo un tique suelto en la casa.

El Estado que, en la perspectiva neoneoconservadora, retrotrae sus fronte-

²⁴ *Ibid.*, p. 121.

²⁵ *Recurso Creso*, op. cit., p. 184.

ras frente a las tareas de bienestar y a las funciones de organizador del existente, debe extenderlas en los terrenos de la investigación científica, el apoyo a las empresas estratégicas, el incentivo a determinadas tipo de actividades y el cuidado del equilibrio de las cuentas externas.

136