

Estado benefactor y reforma del Estado

IGNACIO MEDINA NÚÑEZ ♦

Se analiza la transformación del modelo de Estado Liberal del siglo XIX hacia las características de lo que se conoce como Estado Benefactor en el siglo XX: intervención directa del aparato estatal en la economía, la implementación de programas sociales y el sistema competitivo de partidos políticos. Se muestra cómo, a partir de los años sesenta, se inició una ofensiva neoliberal enarbolando la bandera del libre comercio, reduciendo los programas sociales y buscando la reducción del papel del Estado en la economía y en la sociedad en general. El artículo finaliza con la discusión sobre la aplicación de estos parámetros al caso del Estado mexicano.

A

principios del presente siglo, Gramsci ya señalaba la contradicción surgida ante el creciente poder del Estado capitalista: “La historia política del capitalismo se caracteriza por una continua y rabiosa lucha entre el ciudadano y el Estado” (Gramsci, 1975:87). Ello sigue siendo así a finales del siglo XX, pero ni el ciudadano ni el Estado han permanecido invariables; ambos han sufrido importantes modificaciones, antes de llegar al modelo neoliberal dentro del capitalismo.

Las dos grandes crisis económicas mundiales del presente siglo han producido dos grandes transformaciones en el funcionamiento del Estado capitalista. La crisis del ‘29 puso las condiciones para modificar de manera definitiva al Estado en el capitalismo de la libre competencia y convertirlo en el Estado Benefactor, especialmente en varios

♦ Profesor investigador en el Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos (DEILA) del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades (CUCSH) de la UdeG.

países europeos como Suecia, Austria y Noruega; por otro lado, la crisis internacional de los setenta empezó a afectar las características del Estado Benefactor para tratar de convertirlo en un Estado mínimo, modesto -usando la terminología de M. Crozier- dentro del modelo económico neoliberal.

Del Estado liberal al Estado benefactor y de éste al Estado neoliberal parecen ser dos importantes transformaciones que caracterizan el proceso histórico del Estado capitalista en este siglo. Como actor en la sociedad sigue estando en el centro de numerosas polémicas, puesto que su definición va desde la concepción marxista como dominación de clase, hasta la hegeliana como representante de la razón absoluta.¹

Este artículo se centra en el Estado Benefactor, surgido sobre todo en las primeras décadas del siglo XX, con el ascenso de gobiernos socialdemócratas en Europa. Actualmente, la intervención del Estado en la economía y en la sociedad en general ha sufrido una crisis profunda, al ser cuestionado como el causante de los males sociales; muchos lo quieren convertir en un Estado mínimo, dejando todo a las reglas del libre mercado.

Cambios en el Estado liberal

La concepción de un Estado al que se le puedan arrancar reformas a favor de la población y los trabajadores en particular se remonta al nacimiento de la socialdemocracia a finales del siglo XIX. En Europa se había fundado, por ejemplo, el Partido social-demócrata español en 1879; en Noruega nació el Partido Social-Demócrata en 1887; el de Austria y el de Suiza nacieron en 1888; el de Suecia, en 1889;

¹Marx, Engels y Lenin lo llamaron "un órgano de dominación de clase, un órgano de opresión de una clase por otra" (Lenin, 1977:5); Weber lo caracterizó como "monopolio de la violencia física" en un territorio determinado, con una burocracia racional; Poulantzas lo ha llamado "condensación de una relación de fuerzas" con autonomía relativa (Poulantzas, 1987:145); Claus Offe lo describe como "forma institucional de poder político", cuyo funcionamiento se da con base en la producción privada, en las restricciones tributarias, en la acumulación y en la legitimación democrática (Offe, 1990:106); otros lo siguen llamando un instrumento natural y necesario de la sociedad, con poder autónomo y centralizado, para perseguir el bien común (cfr. Fernández del V., 1985:132).

había nacido en Rusia, en 1883, la organización Emancipación del Trabajo, que luego se transformaría en Partido Social-Demócrata de Rusia.

De todos ellos, el más importante por su influencia fue el Partido Social Demócrata alemán, que ya en el Programa de Erfurt de 1891, ateniéndose al socialismo como objeto último, planteaba demandas inmediatas “no sólo para la reforma de la estructura política, sino también para la ampliación de los servicios sociales y para una legislación que protegiese los derechos e intereses de los obreros bajo el capitalismo”(Cole, 1958:398).

En estas propuestas tuvieron bastante influencia, desde el punto de vista teórico, las opiniones de Karl Kautsky y el llamado revisionismo de Eduard Bernstein, haciendo ver la necesidad precisamente de las demandas inmediatas de los trabajadores, que podían conquistarse como reformas dentro del mismo sistema capitalista.

Algo semejante plantearía también Georg Simmel, en una tesis que sigue siendo polémica todavía en el siglo XX: no se trataba necesariamente de la renuncia al cambio radical de la sociedad, sino de reformas sucesivas y acumulativas que podrían ir encaminadas lentamente hacia allá. Estaba, al mismo tiempo, el movimiento que demandaba el sufragio universal, con lo cual el mismo Engels, basado en que la mayoría de la población era de trabajadores, planteaba que, siendo una reforma legal, la población podría optar democráticamente por el socialismo.

Sobre este período, que abarca hasta principios de la centuria actual, señala, por ejemplo, Pablo González Casanova: “A fines del siglo XIX surgió el paradigma de la socialdemocracia, del Estado benefactor que se desarrolló primero en la Alemania de Bismarck y que, después, adquirió un relieve enorme en gran cantidad de países europeos y fuera de Europa, en el propio Estados Unidos, con las políticas de tipo socialdemócrata, con las políticas del Partido Demócrata de Estados Unidos en la época de Franklin Delano Roosevelt, con políticas que tendían a resolver los problemas sociales mediante una intervención del Estado en la educación, en la salud, en la construc-



ción de viviendas, en el desempleo, en pensiones para los ancianos” (González C. P., 1992).

Las demandas de reformas legales dentro del capitalismo, como alternativa ante la confrontación radical de obreros y patronos, resonaban también en el naciente pensamiento sociológico.² Se empezó a preconizar la necesidad de la intervención del Estado esperando que la transformación radical de la situación en su conjunto se pudiera ir logrando, “mediante la suma de mejoras parciales” (Simmel, citado en Frisby, 1990:121).

Paralela a estos planteamientos teóricos y a las exigencias de diversos partidos políticos se encontraba también la institucionalización de los sindicatos como organismos reconocidos por el Estado y que planteaban oficialmente sus demandas para sus agremiados. Pasando de la fase de resistencia ante las ofensivas del Estado y de las empresas, los sindicatos se situaron ya en la fase institucional, en donde podían demandar y conquistar mejores salarios y prestaciones. En este sentido, el surgimiento del Estado de Bienestar empezó a incluir una negociación trilateral (Estado, empresas y sindicatos), en donde se daba un juego de fuerzas sobre la base de la representación efectiva de los grupos sociales.

Estas tendencias, que fueron adquiriendo cada vez mayor importancia, no modificaron, sin embargo, hasta el momento posterior a la Gran Depresión, las características fundamentales del Estado Liberal dentro del sistema capitalista. Hasta antes de los treinta, en el presente siglo, se seguía pensando en la tendencia natural a corregir automáticamente los desajustes periódicos; el Estado tenía que ajustarse en la economía a la función del “Dejar Hacer y Dejar Pasar”.

Ni siquiera fue determinante, por sí mismo, el ascenso al poder de los socialdemócratas por la vía electoral, en varios países como Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Gran Bretaña, Noruega y Suecia, puesto que en todos ellos ni se quebró la estructura del modo de producción capitalista ni se modificó la tarea

² Georg Simmel habla de la necesidad de reformas en su artículo “El Congreso de las mujeres y la socialdemocracia”, en 1896; lo mismo hace en otro sobre “Medicina Social”, aparecido en 1897.

básica del Estado. En todos estos países, “las riquezas permanecieron casi intactas y, evidentemente, la propiedad privada de los medios de producción permaneció intocada” (Przeworski, 1990: 46).

Pero, si no cambió la estructura social, sí permaneció el intento de seguir implantando medidas de protección a la población (programas de vivienda, leyes sobre el salario, protección al desempleo, pensiones de vejez), las cuales, sin embargo, no significaban un cambio radical, puesto que ya eran entendibles en la función de anteriores gobiernos capitalistas. Simplemente “continuaban la tradición reformista de Bismarck, Disraeli y Giolitti. Eran medidas que no modificaban ni la estructura económica ni el equilibrio político de las diversas fuerzas” (Idem, 1990:48).

La misma Iglesia Católica, en su encíclica *Rerum Novarum*, de 1891, había planteado la necesidad de atender la situación miserable de la población trabajadora, puesto que los beneficios del gran desarrollo de la maquinaria industrial y su productividad no habían llegado a elevar su nivel de vida.

Dentro de esta situación, además, en la práctica política de las primeras décadas del siglo, los socialdemócratas habían demostrado que era posible conjuntar el concepto de democracia con las reglas del mismo sistema capitalista. Aunque el capitalismo fuera lo que Marx había denominado la dictadura de la burguesía, su funcionamiento estaba obligando, en vistas del sufragio universal, a conceder importantes posiciones de poder a grupos a los que el Estado y las empresas habían considerado anteriormente antagónicos.

Predominó en la teoría política del siglo XIX, tanto en el marxismo clásico como en el liberalismo, la idea de la incompatibilidad entre capitalismo y democracia (Cfr. Aziz en Luna y Pozas, 1992: 173), pero también encontramos las alabanzas que hizo Tocqueville a la participación ciudadana en el sistema estadounidense y la vinculación que quiso hacer John Stuart Mill entre liberalismo y democracia.

Pero es, más que nada, en el siglo XX, cuando se dio la posibilidad, por lo menos en lo que concierne a democracia electoral, de que, como realidad empírica y como parte constitutiva del Estado de Bienestar,



la democracia pudiera ser ampliamente preconizada dentro del capitalismo; fue por ello que los socialdemócratas europeos, a través de un sistema realmente competitivo de partidos políticos en la lucha por el poder y en medio de acuerdos concertados de los actores sociales, pudieron llegar a controlar gran parte del poder del Estado.

Pero, más que la iniciativa de los socialdemócratas en el poder del gobierno, fue la influencia de Keynes la que ofreció las bases del modelo teórico del Estado benefactor. El punto de partida del cambio es la crítica del mecanismo autocorrector del libre mercado: “En el mundo teórico de Jean baptiste Say, una economía plenamente mercantilizada es auto-estabilizadora y auto-perpetuadora: el fracaso de un bien como mercancía desemboca automáticamente en otros bienes con menores probabilidades de fracaso... Sin embargo, el funcionamiento de este saludable mecanismo auto-corrector no parece ser la regla, especialmente en sociedades capitalistas tardías” (Offe C., 1991:109).

La posibilidad de que las crisis económicas puedan controlarse, en alguna manera, mediante la intervención del Estado, originó un cambio radical en las funciones del aparato estatal. “Keynes mostró que el sistema no podía regenerarse por sí mismo, si no mediaba la voluntad política del Estado y su intervención directa en la economía global de un país... Keynes mostró que el sistema capitalista no tiene reaseguros para sus propias tendencias temáticas, para sus períodos de deflación. En la Teoría General... y en sus obras posteriores, el economista británico subraya con fuerza el papel corrector que debe jugar el Estado” (Friedman, Hansen et al., 1985:12-3).

Así, en la formulación del Estado Benefactor, tenemos una confluencia coyuntural del pensamiento socialdemócrata con su planteamiento de reformas inmediatas en beneficio de los trabajadores, dentro del mismo sistema capitalista, con el papel interventor del Estado propuesto por Keynes, como vía para solucionar las crisis del capitalismo.

Antes de Keynes, las reformas para beneficiar a la población, como los programas de salud, vivienda, leyes para regular el salario, etc., eran vistas como concesiones arrancadas al contrario casi por la

fuerza, pero, en la lógica del keynesianismo, el empleo y las mejoras salariales implicaban un aumento de la demanda de productos capitalistas y por tanto un estímulo para la economía. El Estado, con ello, a pesar de incurrir en déficit presupuestarios, puede considerar el gasto social como una inversión productiva y una solución a la crisis.

Este vínculo entre socialdemócratas y Keynes es lo que originó la nueva perspectiva del Estado. “La sociedad no está indefensa ante los caprichos del mercado capitalista; la economía puede controlarse y el bienestar de los ciudadanos puede aumentarse continuamente por medio del papel activo del Estado. Éste fue el descubrimiento de los socialdemócratas... El significado del aumento de salarios pasó, de ser visto como un impedimento para el desarrollo económico de la nación, a ser visto como un estímulo... El giro Keynesiano pronto llevó a los socialdemócratas a desarrollar una completa ideología del ‘Estado Benefactor’” (Przeworski, 1990:49-50).

Características del Estado Benefactor:

Podemos resumir en tres las características fundamentales del Estado Benefactor, que se encuentran, por ejemplo, materializadas con claridad en los modelos más avanzados y estables de las sociedades europeas como son Suecia, Austria y Noruega:

- La intervención directa e indirecta del Estado en la economía como un medio para enfrentar las crisis del capitalismo, causadas por los excesos de ganancia en la inversión privada. Se acepta, con esto, que el juego del libre mercado, por sí solo, puede conducir a catástrofes. El Estado puede regular la economía de un país y aun llegar a ser propietario de medios de producción.

- La implementación de una serie de programas sociales legales encaminados a paliar los grandes problemas económicos y sociales de la población trabajadora, pero al mismo tiempo para mantener y fortalecer la mano de obra que necesita la producción, aumentando la demanda de productos.

• Un sistema de representación de intereses que se expresa sobre todo en un sistema competitivo de partidos, los cuales avanzan o retroceden en posiciones de poder dentro del Estado, tanto mediante la presión política como por la democracia electoral representativa.

Este modelo ha logrado funcionar en varios países de Europa y en Estados Unidos y contribuyó a la estabilidad política de un capitalismo con rostro humano, en contraste con el capitalismo salvaje de la libre competencia acorde a las reglas del mercado.

Quedaba claro que la dinámica de la producción del sistema, con base sólo en los intereses particulares de la inversión privada, podía llevar a encrucijadas y catástrofes para el propio sistema, debido precisamente a la libertad del mercado. El Estado expresaba su autonomía relativa respecto a cada una de las clases sociales imponiendo restricciones aun a los propios industriales y comerciantes, con tal de mantener la estabilidad del conjunto de la estructura social asimétrica.

El Estado, concebido como abstracción del sistema global, se materializaba en un aparato que podía ejercer, en un determinado territorio, leyes impositivas que afectaban aun a los propietarios directos de los medios de producción. Ya no podía simplemente “dejar hacer, dejar pasar” cualquier acción de los productores privados, guiados sólo por la ganancia; el Estado se convertía también en rector de la economía. Los problemas del capitalismo no se podían resolver con simples ajustes del mercado, sino que “requieren la participación deliberada del Estado en la economía... Se abrió la vía al Estado como planificador y promotor del desarrollo” (Villarreal, 1986:14).

Por otro lado, la implementación de ciertas medidas sociales en favor de los trabajadores y la población en general significaba también una transformación del Estado liberal. El salario y la vida individual ya no se dejaban sin más a las fuerzas del libre mercado; empezaron a ser regulados los contratos de trabajo; se buscaba bajo diversas formas mayor ingreso para los trabajadores y ciertas medidas para atenuar problemas graves como las enfermedades, el desempleo, la vivienda, la mala alimentación, las disparidades de precios, etc.

Si en la perspectiva del pensamiento socialista estas acciones seguían viéndose como concesiones arrancadas al poder de la burguesía

sía, el Estado Benefactor las consideraba como incentivos a la misma economía capitalista y, por lo tanto, el propio presupuesto gubernamental se empezó a utilizar en programas sociales que aumentaban la demanda mercantil en general.

Por último, quedaba también desmantelada la concepción instrumental del Estado por la burguesía. Los grupos sociales, organizados especialmente en partidos políticos, luchaban por posiciones reales de poder dentro del Estado y, con ello, aspiraban, con las reglas de la democracia electoral, aun a la representación del propio Estado en la cabeza del gobierno, a través de los votos de la población.

El Estado empezaba a expresarse como una instancia mediadora del poder de las diversas clases sociales. En esta concepción, “el Estado no es ni un sirviente ni un instrumento de clase alguna. En vez de defender los intereses específicos de una clase singular, trata de poner en práctica y garantizar los intereses colectivos de todos los miembros de una sociedad de clases dominada por el capital” (Offe C., 1991:106).

En palabras de Adam Pzerworski, se podría decir que la organización del Estado como institución expresa más bien un compromiso entre las clases para mantener la estabilidad del sistema capitalista en su conjunto. “El Keynesianismo dio las bases para el compromiso de clase al dar una justificación a los partidos políticos que representaban a los trabajadores para montar sus oficinas en la sociedad capitalista” (Pzerworski, 1990:235).

En este sentido, hay desarrollos políticos que revolucionan la configuración del nuevo Estado: el sistema parlamentario de gobierno, la materialización del sufragio universal y el gran poder de los sindicatos en las esferas estatales.

La estabilidad de la relación asimétrica entre las clases sociales sería el objetivo fundamental del nuevo Estado, con un papel más determinante en la economía, en los programas sociales y en la negociación con todas las representaciones sociales. No se trata entonces de una mediación o negociación neutra, puesto que la economía depende fundamentalmente de la inversión privada, pero sí hay un desarrollo político más complejo al intentar consenso de numerosas clases y grupos opuestos.

No es, pues, el Estado un simple espacio donde todas las colectividades vienen neutralmente a negociar; Theda Skocpol lo afirma de la siguiente manera: “Los Estados, por un lado, pueden ser vistos como organizaciones donde se encuentran las colectividades para perseguir sus objetivos, consiguiéndolos de acuerdo a los recursos estatales y, por otro, pueden ser considerados globalmente como configuraciones de organización y acción que a su vez influyen el sentido y métodos de la política de todos los grupos y clases de la sociedad” (Evans P. et al., 1985:28). El trato preferencial que tiene el aparato estatal con una clase social determinada es esencial para entender el Estado capitalista.

El Estado liberal, entonces, fue sustituido por el Estado Benefactor, permaneciendo la estructura fundamental del sistema capitalista, ya que no se trataba de sustituir el modo de producción dominante, sino de corregir sus fallas de funcionamiento. El Estado se complejizó, convirtiéndose ya no tanto en un centro de antagonismo de las clases sociales, sino en una condensación y mediación de todas ellas para llegar a ciertos compromisos, a través de la presión y la negociación política.

Theda Skocpol, con mucha razón, afirma que “las clases y tensiones de clases están siempre presentes en las sociedades industriales, pero la expresión política de los intereses de clase y sus conflictos nunca están determinados automáticamente o económicamente. Ello depende de la capacidad de las clases de adquirir conciencia, organización y representación. Directa o indirectamente, las estructuras y actividades de los Estados condicionan profundamente tales capacidades de las clases” (Evans et al., 1985:25). Tal condicionamiento no es sólo sobre las clases subordinadas, sino también sobre las clases dominantes.

La ofensiva neoliberal

En los años setenta encontramos una ofensiva contra el Estado Benefactor, enarbolando de nuevo la bandera del libre mercado, en contra tanto de la propiedad estatal de los medios de producción como de

las regulaciones sobre la economía y de los programas sociales a los que se concibe como causantes del déficit fiscal. Este retomar las banderas del libre comercio en un intento de achicar el Estado y disminuir su intervención en la economía es lo que da pie al concepto del neoliberalismo, con base en los planteamientos de F. Hayek y M. Friedman. Pero no se trata solamente de circunstancias externas que lo ponen en cuestión o de una simple falta de presupuesto, sino sobre todo de una crisis debido a sus propias fuerzas centrífugas.

Hay un elemento obvio de la crisis, debido precisamente a la situación generalizada de recesión e inflación del capitalismo industrial, cuatro décadas después del momento de la Gran Depresión.

En la segunda mitad del siglo XX, se trata de una “segunda gran crisis del capitalismo, que se ha prolongado hasta los ochenta. Estos países enfrentan hoy una doble crisis: de desequilibrio macroeconómico y de productividad. El primer aspecto se traduce en problemas de inflación, bajo crecimiento económico, desempleo y desequilibrio en la cuenta corriente de la balanza de pagos; el segundo se refiere a la caída y estancamiento en la productividad, que no es sino un fenómeno que tiene que ver con el patrón de acumulación y crecimiento en el largo plazo” (Villarreal R., 1986:30).

Esta situación se produjo en el seno de las sociedades capitalistas desarrolladas y afectó necesariamente el funcionamiento del Estado. “Las condiciones de estabilidad política internacional y crecimiento económico rentable, sobre las que se han apoyado todos los Estados de Bienestar europeos y estadounidenses, han sufrido una grave erosión” (Keane John en Offe C., 1991: 15).

Uno de los efectos inmediatos fue la escasez de recursos disponibles por el propio Estado para seguir cumpliendo con todos los programas sociales planteados, al mismo tiempo que se daba un retraimiento de la inversión privada. Creció tanto la burocracia estatal y se ampliaron tanto los programas sociales que se necesitaron mayores recursos en un período en que, además, la inversión privada dejó de tener las altas tasas de ganancia a las que estaba acostumbrada. Numerosos movimientos sociales, por otro lado, cuestionaron la validez de la estructura estatal.

Tenemos, así, el surgimiento del neoliberalismo, cuyo puntal teórico ha sido el monetarismo Friedmaniano, que se expresó de manera práctica tanto en Inglaterra con Thatcher como en Estados Unidos con Reagan. Es el intento de volver a las reglas del libre mercado, impulsando un achicamiento del Estado a través de las privatizaciones. Hay que combatir, como dice Friedrich A. Hayek, economista británico de origen austriaco, al Estado intervencionista y dejar que el mercado y los individuos actúen libremente; de esta manera se logrará automáticamente el equilibrio en la sociedad (cfr. Longuet S.,1992).

Pero no sólo el neoliberalismo ha cuestionado al Estado interventor. En otro sentido, de una manera más profunda, la crítica fundamental de Claus Offe al Estado de Bienestar se ha centrado no en la escasez de recursos del aparato estatal para cumplir las funciones que se había trazado, sino sobre todo en el carácter multifuncional mismo del Estado dentro de la sociedad, que se expresó más que nada en procesos estatizadores paralizantes, debido a una excesiva intervención rectora de la economía y de las normas sociales en su conjunto (Offe C.,1991).

Para Offe, lo característico del Estado de Bienestar no es únicamente la provisión de servicios sociales a la población, que empíricamente se puede apreciar por la elevación del gasto social y el crecimiento de la burocracia estatal, sino sobre todo el carácter multifuncional y heterogéneo del aparato estatal que, como subsistema dentro de la sociedad e interdependiente con el ámbito económico y normativo, maneja las estructuras de socialización y la economía mercantil.

La problemática del Estado de Bienestar se presenta, así, como un litigio de fronteras con los otros dos subsistemas en la medida en que su carácter multifuncional se ha extendido a toda la sociedad. En otras palabras, aunque el Estado Benefactor resolvió numerosos problemas en este siglo XX, su propio desarrollo ampliado como sistema político administrativo ya no se armoniza tanto, en las últimas décadas, con los subsistemas de vida social y económica, y más bien ha llegado a obstruir la dinámica de la esfera de la producción económica.

Hay un problema insalvable en la dinámica interna del Estado de Bienestar, que genera permanentes conflictos.⁴ Por un lado, la economía de la sociedad capitalista depende de la producción privada y sus procesos de reinversión; por otro lado, el aparato estatal debe salvaguardar en su conjunto este sistema de inversión privada y, al mismo tiempo, con criterios políticos, socializar en algo la economía con formas de regulación colectiva, por el compromiso de clase con los otros grupos sociales.

El Estado, al mismo tiempo, debe alentar la producción privada y el intercambio mercantil y también reorganizar y restringir los mecanismos de acumulación capitalista, puesto que éstos sólo se enfocan a la ganancia de los intereses privados.

Esto último, el Estado lo ha hecho directamente, a través del gobierno, con regulaciones impositivas y también mediante la creación y consolidación de la representación de otros grupos sociales en una continua negociación colectiva; por ello, no siempre las políticas estatales sirven de manera automática a los intereses de la clase dominante, aunque éstos necesariamente, en el marco del capitalismo, tienen un trato preferencial.

La economía capitalista tiene reglas fundamentales para su inversión en cuanto a la ganancia a corto o largo plazo y, por ello, tiende siempre a resistir los controles externos del Estado; éste se debate, entonces, entre sus intentos de planificación social y la incompatibilidad de éstos con los intereses de la producción privada.

La realidad de los últimos decenios ha demostrado que tanto los intentos de regulación estatal como sus programas sociales de redistribución del ingreso han necesitado, cada vez, de más recursos financieros que desbordan la capacidad del ingreso público. Esto se suma, además, a problemas de legitimidad del propio Estado que, con sus políticas de controles y preferencias, parece no satisfacer ni a los grupos dominantes ni a los dominados: mucha regulación para la inversión privada; muchas falsas promesas de mejoras económicas para la población trabajadora en general.

⁴ Claus Offe lo expresa de esta manera: "Esta relación entre Bienestar y Capitalismo es contradictoria", en el sentido de que el Estado tiene que atender intereses que son opuestos.



Los problemas de la reforma del Estado

El actual proceso para dismantelar al Estado de Bienestar en el capitalismo no procede de una sola tendencia determinada o grupo social dentro de la sociedad, ni con una finalidad homogénea en un solo proyecto de transformación. Por ello, hay que clarificar mejor el origen de las resistencias y acciones frente a esta forma del Estado capitalista, que podrían sintetizarse en varias tendencias principales.

La primera tendencia se refiere a las posiciones clásicas del capital en su perspectiva de ganancias inmediatas, para las cuales, los mismos programas sociales del Estado Benefactor siempre constituyeron un derroche y un obstáculo; la intervención del Estado en la regulación de la economía y la constitución de empresas paraestatales constituían también un gran problema para las inversiones de la iniciativa privada. Ni siquiera le dan valor a la estabilidad que trajo el Estado Keynesiano por varias décadas, al aminorar las contradicciones entre los grupos sociales y estimular el crecimiento a través de inversiones directas y la planificación económica.

En su ofensiva, estos grupos capitalistas quieren resucitar el “*Laissez Faire*” y volver a tener manos libres en su quehacer económico; quieren desaparecer las regulaciones estatales para que, en el juego del libre mercado, puedan elevar más sus tasas de ganancia. En este sentido, si la Gran depresión de los años treinta dio origen a un nuevo paradigma que revolucionó la forma del Estado, en el momento presente tenemos, en su perspectiva, más bien lo que René Villarreal llama una “contrarrevolución”, ya que el objetivo se centra únicamente en un paso hacia atrás, en dejar más libre el paso a la dominación de los grandes capitales, con el mínimo de regulaciones estatales que les restrinjan sus libertades de inversión y ganancia.

La demanda de achicamiento del Estado y las privatizaciones de empresas estatales se ven desde la perspectiva de mayor libertad y apoyo a sus actividades empresariales. Por otro lado, y aprovechando la coyuntura, teniendo en cuenta el papel activo que han desempeña-

do diversas organizaciones sociales en la fijación de políticas sociales dentro del Estado, los grupos conservadores han desarrollado también una ofensiva para debilitar el poder de negociación de los sindicatos y de las organizaciones no gubernamentales que tratan de incidir en la definición de las políticas públicas. Para estos grupos conservadores, el problema de la reforma del Estado es muy simple: hay que achicar el Estado y disminuir su poder con el objeto de que la iniciativa privada tenga más libertad de invertir y sacar ganancias.

El rechazo a esta tendencia ha originado una defensa a ultranza del Estado Benefactor en lo que algunos, en América Latina, han llamado el “neopopulismo” o regreso al proteccionismo de décadas anteriores. Se trata sobre todo de una posición defensiva de las conquistas sociales (educación, salud, servicios, etc.) que, efectivamente, están siendo desmanteladas, de manera paralela al proceso abrumador de las privatizaciones de empresas estatales. Pero, en muchos casos, se trata solamente de un rechazo al llamado modelo neoliberal sin proposiciones sobre el nuevo modelo de Estado que hay que construir. El hecho irreversible es que el Estado tiene que reformarse: en la nueva etapa de la globalización, no puede permanecer invariable la forma del Estado benefactor, pero también el modelo de Estado neoliberal con sus terribles programas de ajuste está mostrando sus nefastas consecuencias sociales y, en numerosos casos, su ineficacia también como reactivador de la macroeconomía.

Los intentos de reforma del Estado no proceden solamente de las tendencias neoliberales de los conservadores y de los defensores del libre comercio. En sí mismo, el Estado benefactor, como dice Claus Offe (Offe, 1991), tiene contradicciones insalvables y, por tanto, hay que construir un nuevo modelo. “El Estado providencial o las mismas políticas económicas inspiradas por Keynes han dado importantes expresiones concretas del triunfo del pensamiento político sobre las prácticas sociales; pero todas ellas ya están en decadencia o descomposición” (Touraine, 1997:24). En este sentido, el Estado contemporáneo necesita ser reformado no sólo porque el neoliberalismo lo esté cuestionando seriamente, sino también porque, en sí mismo, en sus presentaciones de proteccionismo, intervencionismo, benefactor,



populista, no responden a la nueva etapa de las relaciones mundiales de producción.

Hay quienes, como Philippe Schmitter, prefieren hablar de una nueva forma de relaciones políticas en la sociedad en un modelo neocorporativo o de corporativismo social, más allá del Estado y del mercado (Cfr. Schmitter, 1992), como la manera correcta de avanzar precisamente hacia la reforma del Estado, aunque no se vislumbre claramente el modelo de Estado que se quiere construir. Se puede hablar de este modelo al referirnos a una negociación institucionalizada con el Estado por parte de sindicatos, de organizaciones sociales, partidos políticos representativos y autónomos, pero dirigida esta negociación a un compromiso para atravesar la crisis, elevando la productividad de la economía capitalista, modernizando la producción y aceptando de facto la restricción de los recursos del Estado para mantener las anteriores políticas sociales.

Advirtiendo los defectos del Estado de Bienestar, como el crecimiento farragoso del aparato estatal y la pérdida de productividad y de inversión por excesivas regulaciones de la burocracia, se trataría de establecer un nuevo compromiso de clase con el consenso de las élites de los grupos representados, refiriéndose no sólo a las instituciones empresariales, sino a las organizaciones laborales, los sindicatos, no como parte del problema, sino como parte de la solución.

La base de estos acuerdos corporativos está en la suposición de que, con la reactivación de la economía, se puede lograr un juego que sume más que cero, ya que, por lo general, las crisis no benefician al conjunto; teniendo un pastel que repartir, aunque sigan siendo partes no proporcionales para los actores sociales, todos los grupos representados en la negociación pueden salir ganando.

Así, en el proyecto de reforma del Estado, habría que bosquejar la posibilidad de llevar la democracia electoral –todavía en construcción en numerosos países en vías de desarrollo– a una profundización de su práctica en los otros subsistemas de la sociedad.

En este aspecto, podemos hablar de un corporativismo social ampliado sobre dos bases: primero, que los representantes en las negociaciones dentro del compromiso de clase tengan realmente una

mayor representatividad, tratando de evitar “la ley de hierro de la oligarquía” de Michels; segundo, que puedan tener acceso a las negociaciones numerosos grupos de organizaciones no gubernamentales (feminismo, ecologismo, pacifismo, etc.), que no tienen actualmente la debida representación en el aparato de Estado pero que, ante la disminución generalizada de la confianza ciudadana en los partidos políticos o en algunas burocracias sindicales, son muy importantes para lograr el consenso social.

En este sentido se deben enfatizar no sólo las perspectivas de apertura “desde arriba” en el seno del aparato estatal, sino, sobre todo, las posibilidades “desde abajo” para consolidar organizaciones de la sociedad que puedan tener voz y voto en las decisiones nacionales.

En el marco de la reforma del Estado, pues, existen en primer lugar unas tendencias propias de un neoliberalismo conservador a ultranza, en donde sólo se busca el libre mercado para dar las mejores oportunidades de que el capital recupere sus altas tasas de inversión y sus altas tasas de ganancia, sobre la base de que el peso de la crisis sólo lo lleve la clase trabajadora y las clases emergentes. Esta perspectiva está claramente condenada al fracaso dentro de una sociedad democrática, a pesar de la doctrina proclamada, a nivel mundial, en la época de Reagan, sobre la viabilidad absoluta del libre comercio. Nadie puede creer actualmente en “la mano invisible” del mercado de Adam Smith, sobre todo cuando las grandes potencias industriales llevan en una mano, teóricamente, la bandera del libre comercio y, en la otra, la práctica cotidiana de un proteccionismo real para muchos de sus productos nacionales.

Aun el propio Friedrich Hayek, uno de los representantes teóricos del nuevo liberalismo y que propone la defensa a ultranza de la libertad individual, le reconoce al Estado su necesario papel interventor, incluso con coerción en ocasiones, para mantener el orden vigente: “El Estado posee un dominio de actividad vasta e incontestable: crear las condiciones con las que la concurrencia será lo más eficaz posible” (Hayek, citado en Longuet, 1992:25). En este sentido, seguirá vigente la experiencia histórica de principios del siglo XX: la iniciativa priva-



da, sin la intervención y la regulación económica del Estado, basada sólo en la libertad de comercio, podrá llevar indudablemente al caos y confrontación de los mercados y a la guerra mundial.

Sin embargo, los planteamientos del neoliberalismo al estilo de Thatcher y Reagan no son simplemente demandas para una reorientación de la economía. No se trata sólo de los intentos por que les disminuyan impuestos a las empresas, de eliminar los programas sociales, de debilitar o suprimir a los sindicatos; se trata, en palabras de Przeworski, de “un proyecto de nueva sociedad” (Przeworski, 1990:248) que, si bien “parece condenado al fracaso bajo condiciones democráticas” (idem:250), no es en absoluto imposible teniendo en cuenta el caso de Chile posterior a 1973: “La experiencia chilena demuestra que sí es factible, siempre y cuando vaya acompañada de una brutal represión, de la destrucción de las instituciones democráticas y de la liquidación de todas las formas de la política” (idem:249).

El neoliberalismo salvaje que varios gobiernos de países industrializados han tratado de aplicar en el capitalismo periférico es, así, sólo un pretexto para que el gran capital pueda debilitar el papel de negociación de gobiernos nacionalistas y de los otros grupos sociales, especialmente de sindicatos y partidos políticos de oposición, para que el capital pueda seguir medrando con la subordinación que le ha brindado el aparato estatal en un supuesto juego de libre competencia.

La ofensiva es real y por ello numerosos grupos corporativos, antes beligerantes en el aparato de Estado, ahora están a la defensiva queriendo defender sus antiguos privilegios y las prestaciones a sus representados, amenazados con la falta de recursos estatales para ofrecer concesiones y por su descrédito ante la población en general.

Sin embargo, el posible fracaso en condiciones democráticas del proyecto neoliberal no significa ciertamente la conservación del actual Estado de Bienestar. La contradicción de la sociedad capitalista contemporánea, en este punto, consiste en que no puede vivir con él –por eso está en crisis– pero tampoco puede vivir sin él. Si bien el Estado Benefactor ha llegado a ser una carga y un obstáculo, no cabe duda que sigue siendo un instrumento eficaz para resolver numero-

sos conflictos, sobre todo en una perspectiva a mediano y largo plazos.

En este sentido, la alternativa no es la destrucción total del Estado Benefactor, sino su reforma. La perspectiva de la desaparición total del Estado de Bienestar no existe, aun en los ideólogos conservadores más extremistas. “Estos ideólogos perciben correctamente que el ‘desmantelamiento’ del Estado de Bienestar desembocaría en un conflicto generalizado y en formas de conducta... que en conjunto serían más destructivas que las enormes cargas del propio Estado de Bienestar. El Estado de Bienestar es ciertamente un arreglo altamente problemático, costoso y paralizante, pero su ausencia sería todavía más paralizante” (Offe C., 1991:290). Los terribles costos políticos, por ejemplo, de la suspensión total de los programas sociales harían impensable la estabilidad del capitalismo, porque parecería, con claridad, un Estado como puro instrumento de la clase dominante.

Una alternativa realista para el Estado Benefactor es la reforma del Estado, que implica ciertamente su achicamiento hacia un Estado modesto, como dice M. Crozier (Cfr. Crozier, 1989), pero cuyas modificaciones, de nuevo, pueden ser capitalizadas por los intereses exclusivos de una iniciativa privada guiada sólo por la ganancia a corto plazo o por otras fuerzas sociales, también organizadas, de la sociedad civil, participando también, de manera efectiva, en la fijación de las políticas públicas.

El Estado Benefactor debe reformarse porque ha sido evidente su peso como un obstáculo para la productividad y la modernización de las economías nacionales en las últimas décadas, pero la reforma no puede partir de volver a otorgarle un poder absoluto a la llamada iniciativa privada en la concepción del libre comercio.

Si el Estado tiene la necesidad de ser reformado, debe ser sobre la base de la concertación de todos los sectores sociales implicados y, por ello, tanto la venta de empresas paraestatales, las medidas para abatir el déficit fiscal, la fijación de reglas para el funcionamiento de la economía, la supresión, modificación o creación de programas sociales, etc., deben partir de la consulta y negociación con las principales organizaciones de la sociedad.

En tiempo de crisis, como pasó en los años ochenta en toda América Latina, el Estado ha estado mucho más presionado para su reforma, tanto por la falta de recursos monetarios como por las exigencias de los productores privados, que son los privilegiados para reactivar la economía.

Ha llegado inexorablemente la era de las privatizaciones debido a que el Estado se había convertido en propietario en áreas que no le incumbían y en las que, además, había propiciado una gran burocratización e ineficiencia; se plantea, con ello, también, el objetivo de brindar al capital espacios atractivos de inversión antes controlados por el Estado y que, en la práctica, se habían manejado con instituciones improductivas y deficitarias. Pero el capital privado ha exigido, entonces, menos reglamentaciones estatales y más facilidades de inversión y ha aprovechado la ocasión, también a su favor, para flexibilizar los contratos colectivos de trabajo, debilitar la fuerza de negociación de las organizaciones obreras, expulsar hacia el desempleo mano de obra sobrante y presionar sobre los salarios.

En las sociedades europeas, con el antecedente de ciertas formas de corporativismo societal, la reforma del Estado no ha sido producto de una imposición arbitraria o de una ofensiva neoconservadora súbita. En realidad, fue haciéndose evidente, en los años setenta, que ante los problemas de inflación, recesión, desempleo y sacudidas monetarias, ya no era suficiente el marco Keynesiano.

Las políticas antiestatistas, particularmente en casos como el de Gran Bretaña, con numerosas empresas en propiedad directa del Estado en ese período, tenían su fundamento, sobre todo cuando se comparaba la competitividad del avance japonés, que tenía su fundamento en la flexibilidad del trabajo y de los procesos de producción. La modernización económica, con la introducción de nuevas tecnologías, ponía a las empresas públicas en el centro del debate, así como en Estados Unidos lo que estaba en cuestión era la carga impositiva de los impuestos y las excesivas regulaciones en la producción y en el comercio.

El terrible déficit fiscal de muchos Estados, atribuido no sólo a problemas de insuficiencia de las empresas públicas, sino también a

los gastos onerosos de numerosos programas sociales, fue también blanco de ataques en aras de la misma modernización industrial.

De esta manera, para afrontar la crisis, la lógica indicaba que para poder lograr una mayor igualdad distributiva, primero había que producir ese algo que podría distribuirse. Por ello, de nuevo, el trato preferencial del Estado se dirigió al apoyo contundente a la inversión privada en el contexto de la nueva competitividad internacional, afectando los programas sociales, promoviendo las privatizaciones, controlando los salarios, etc.

Pero, a pesar de numerosas resistencias, seguía siendo una reforma dentro del compromiso de clase del Estado y, por ello, los sindicatos y otros grupos sociales participaron en la negociación, aunque con menor beligerancia que la iniciativa privada. Un juego de suma cero a nadie beneficia, puesto que lo ganado por un jugador es necesariamente en detrimento del otro; pero la perspectiva es construir el núcleo no vacío de la negociación, y eso se podía lograr en el compromiso por la reactivación económica, de acuerdo a las nuevas reglas de la modernización internacional.

Nadie, en este sentido, puede dudar de la necesidad de una reforma del Estado, pero el problema concreto es cómo realizarla con los menores costos posibles, ante las múltiples presiones: numerosas organizaciones empresariales quieren aprovechar la coyuntura, con el pretexto del libre mercado, sólo para reducir el papel del Estado al de mero guardián o policía de sus intereses, como Adam Smith lo concebía; el resto de organizaciones sociales parecen estar sólo a la defensiva, carentes de un proyecto propio diferente al Estado Benefactor, tanto por la debilidad de sus representaciones como por lo múltiple y heterogéneo de sus organismos. Para estas organizaciones sociales puede no estar claro el modelo del nuevo Estado a construir, pero sí es evidente la necesidad de participar en el proceso. En este sentido, los mecanismos de concertación a través de una democracia participativa sí se presentan como absolutamente indispensables en el tema de la impostergable reforma del Estado benefactor. ☺

Bibliografía

- Cole G.D.H., 1958, Historia del pensamiento socialista. Tomo II: Marxismo y anarquismo 1850-1890. Fondo de Cultura Económica. México, D.F.
- Crozier Michel, 1989, Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio. Fondo de Cultura Económica/Economía contemporánea. México, D.F.
- Evans Peter, Rueschemeyer Dietrich, Skocpol Theda, 1985, *Bringing The state back in*: Cambridge University Press. Cambridge, New York.
- Fernández del Valle Agustín Basave, 1985, Teoría del Estado. Fundamentos de filosofía política, Editorial Jus. México, D.F.
- Friedman M., Hansen A. H., Sweezy P. M. y otros, 1985, John Maynard Keynes. Crítica de la Economía Clásica, SARPE. Madrid, España.
- Frisby David, 1990, Georg Simmel. Breviarios, Fondo de Cultura Económica. México, D.F.
- González Casanova Pablo, 1992 (fotocopia), Paradigmas y Ciencias Sociales, Conferencia en la Universidad Autónoma de Puebla. Marzo 1992
- Gramsci Antonio, 1975, Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado moderno, Juan Pablos Editor. México, D.F.
- Lenin, 1977, Obras escogidas en doce tomos. Tomo VII. El Estado y la Revolución. Editorial Progreso. Moscú.
- Longuet Stephane, 1992., *Les conditions d'un ordre liberal*, Université Paris XIII. Ponencia presentada en el GREITD, Seminario Internacional sobre "Las nuevas políticas de Ajuste en América Latina". Chapala, Jal. 24-27 febrero 1992. (Mimeo).
- Luna Matilde, Pozas H. Ricardo (Coordinadores), 1992, Relaciones corporativas en un período de transición, Instituto de Investigaciones Sociales. Proyecto Organizaciones empresariales. UNAM. México, D.F.
- Offe Claus, 1990, Contradicciones en el Estado de Bienestar Edición de John Keane. Alianza Editorial/Conaculta. México, D.F.
- Schmitter Philippe C., Lehbruch Gerhard (coordinadores), 1992, Neocorporativismo I. Más allá del Estado y del mercado, Alianza Editorial. México, D.F.
- Touraine Alain, 1997, *Pourrons-nous vivre ensemble? Egaux et différents*, Fayard. Paris, 1997.
- Poulantzas Nicos, 1987, Estado, poder y socialismo, Siglo XXI Editores. 7a. Edición. México, D.F.
-

Przeworski Adam, 1990, Capitalismo y Socialdemocracia, Alianza Editorial Mexicana. México, D.F.

Villarreal René, 1986, La contrarrevolución monetarista. Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo, Fondo de Cultura Económica/Serie de Economía. México, D.F.

Bibliografía