

<b>I. ESTADO Y POLÍTICA SOCIAL.</b>	<b>3</b>
1. Las premisas sociales de la reproducción capitalista.	4
2. El Estado dual y los efectos sociales autodestructivos del mercado.	10
3. El contenido político y social del Estado democrático-liberal.	15
4. Los modos de legitimación del Estado moderno.	19
5. La política social en el Estado capitalista.	29

## Capítulo I

# ESTADO Y POLÍTICA SOCIAL

# I. ESTADO Y POLÍTICA SOCIAL.

Esta primera parte tiene como objetivo determinar la naturaleza de la política social y comprender su papel como herramienta del Estado moderno, porque él constituye el marco donde aquella surge y se desenvuelve. Lo anterior implica revisar de manera general los fundamentos del sistema de producción capitalista, precisar las funciones básicas del Estado y conocer sus determinaciones sobre el tema central que nos ocupa: la pobreza y las formas de enfrentarla.

Como punto de partida, en este trabajo será retomado el desarrollo teórico de Claus Offe sobre el Estado de bienestar en el capitalismo tardío, con el propósito de conocer la relación existente entre una formación social determinada, las funciones que dentro de ella asume el Estado y el desempeño concreto de la política social y, después, explicar cómo se dan estos procesos en el caso de México.

Offe desarrolla el grueso de su teoría sobre el Estado de bienestar en el contexto del capitalismo tardío, fase posterior al denominado capitalismo liberal. Al estudiar a las sociedades capitalistas avanzadas, Offe llega a conclusiones muy importantes sobre el funcionamiento del Estado y la política social en general. Respecto a ello, señala: "El denominador común más abstracto y genérico de la política estatal en sociedades capitalistas tardías es... suministrar un máximo de oportunidades de intercambio para el trabajo y el capital".<sup>1</sup> Su explicación a la crisis del Estado de bienestar permite comprender también acontecimientos de los Estados en desarrollo, pero no constituye una teoría acerca del Estado de bienestar en general, por lo que no puede aplicarse mecánicamente a sociedades con distintos niveles de desarrollo y debe ser contrastada con la realidad específica bajo análisis.

Así, ubicados en un modo de producción capitalista, cuyo Estado adopta diversas formas y tipos históricos, partimos del hecho de que la política social cumple básicamente dos funciones, una en el ámbito económico y

---

<sup>1</sup> Offe, Claus. *Contradicciones en el Estado de bienestar*. Alianza Editorial-CONACULTA. México, 1990, p. 110.

otra en el ámbito político: en el primero, propicia las condiciones de intercambio trabajo/capital y, en el segundo, constituye una fuente de legitimación del poder estatal y de la naturaleza del sistema social en general. A partir de la afirmación anterior es que esperamos comprender más adelante el desarrollo reciente de la política social en México.

### **1. Las premisas sociales de la reproducción capitalista.**

“Ahora como antes, el Estado asegura desde fuera, con instrumentos políticos, la integridad territorial y la capacidad de competencia de la economía nacional. En el interior el medio de autogobierno hasta entonces prevaleciente -a saber, el poder legítimo- sirve sobre todo para mantener las condiciones generales de producción que posibilitan el proceso de valorización del capital, regulado por el mercado; ahora el intercambio pasa a ser el instrumento dominante de autogobierno”.<sup>2</sup>

El capitalismo es la forma de producción de mercancías en la que los medios de producción son propiedad privada de un reducido grupo de individuos, mientras que la mayor parte de la población se dedica a trabajar a su servicio. Entre estos dos grandes grupos se establece una relación de cambio a través de la compra-venta de la fuerza de trabajo, la cual resulta, por lo tanto, una mercancía. El capitalista compra esta mercancía para producir otras a través de ella, venderlas, recuperar su inversión y, finalmente, apropiarse de una cantidad de valor inexistente antes de este proceso de producción e intercambio. Este excedente privatizado, llamado por Carlos Marx plusvalía, es “el fin directo y el incentivo determinante de la producción”.<sup>3</sup> Por ello, el modo de producción capitalista parte de la existencia de dos clases socioeconómicas opuestas: la de los dueños de los medios de producción y subsistencia y la de los trabajadores desposeídos y libres para vender su fuerza de trabajo.

El móvil fundamental del desenvolvimiento de las sociedades capitalistas es, entonces, la obtención de plusvalía. Los procesos sociales deter-

<sup>2</sup> Habermas, Jürgen. *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Amorrortu editores. Argentina, 1991, p. 38.

<sup>3</sup> Sweezy, Paul M. *Teoría del desarrollo capitalista*. FCE. México, 1977, p. 73. A pesar de que los conceptos de ganancia y plusvalía no son los mismos, para efectos de este trabajo se hará referencia a ambos indistintamente.

minados por este principio contienen una distribución de funciones y actividades entre los diversos actores sociales en torno a un núcleo estructuralmente inobjetable: aquellos medios y actividades a través de los cuales se obtiene una ganancia son propiedad y atribución de una clase económica, política y socialmente dominante: la burguesía.

En una sociedad capitalista dada, es preciso, primero, proveer y proteger las condiciones sociales que permitan la continuidad del orden de producción y reproducción establecido. Ello implica, entre muchos otros aspectos, asegurar la existencia de las clases económicas y sociales fundamentales; crear los medios materiales indispensables para la realización del proceso de intercambio; y mantener la hegemonía política y cultural que sostiene este orden.

En este sentido, la postura más racional de un individuo es dejar que los demás realicen acciones que le son benéficas, sin contribuir él personalmente a ellas. Por lo tanto, aquellas funciones no lucrativas, pero necesarias para el funcionamiento del sistema social, son responsabilidad de otros actores, entre los que se encuentra el Estado.

Por otra parte, la intervención del Estado en el arreglo de la vida social es necesaria debido a que los dueños del capital y de los medios de producción pueden darles el uso que mejor les parezca. El principio de intercambio es universal, pero no autosuficiente, por lo que la sociedad capitalista requiere principios "excipientes" que difundan, protejan e interioricen en la población la necesidad y conveniencia de su existencia.

Ello es así porque si la masa poblacional no tiene claros los motivos ideológicos y materiales para hacerlo, no se convierte automáticamente en fuerza asalariada. La fuerza de trabajo potencial puede muchas veces asistirse por canales alternativos de subsistencia antes de acudir al mercado laboral.<sup>4</sup> Por ello, se hace indispensable una intervención deliberada del Estado que regule la formación y el comportamiento de la fuerza de trabajo.

---

<sup>4</sup>Las actividades comprendidas dentro de la economía informal son un claro ejemplo de opciones distintas al mercado de trabajo. No obstante, debe aclararse que la actual explosión de dichas actividades no se debe tan sólo a la «inclinación» de la fuerza de trabajo a evadir el sistema salarial, sino a profundas contradicciones del sistema socioeconómico mundial, entre cuyos efectos se encuentra el desempleo estructural.

Ciertamente, la fuerza de trabajo no tiene más vía formal de subsistencia que incorporarse a una relación asalariada, pero esto tampoco significa que toda ella sea requerida en el mercado laboral sin pasar por algún proceso de selección. Los individuos que por algún motivo dejan de obtener ingresos a través del mercado tienen diversas opciones de subsistencia, como son la emigración, la delincuencia, la rebelión política y el subsidio estatal. Este último puede convertirse en una forma recurrente de prolongar situaciones de incapacidad mercantil, cada vez más gravosa e infructuosa.

A partir de esta situación, Claus Offe define al Estado de bienestar, llamado por otros intervencionista, como “un grupo multifuncional y heterogéneo de instituciones políticas y administrativas, cuyo propósito es manejar las estructuras de socialización y la economía capitalista”.<sup>5</sup> Este Estado, entonces, tiene la función de socializar las necesidades y los procesos de la producción; busca universalizar tanto valores mercantilizados, para accionar del capital, como valores desmercantilizados, para su propio accionar. Así, propicia la participación de cada parte social en la forma que le sea requerida y convence al conjunto sobre la validez de este funcionamiento. El encuentro de la inversión privada y la venta privada de fuerza de trabajo dependerá de las condiciones creadas por las políticas estatales. En este sentido, el Estado liberal primitivo se limitaba a asegurar las premisas básicas de reproducción, mientras que el Estado benefactor interviene activa y directamente en ellas.

Entonces, la eficiencia de la actividad estatal radica en colocar frente a frente al trabajo y al capital, en posibilitar que el trabajador encuentre empleo y que al capital le sea rentable contratarlo. Lo anterior no significa que el Estado sea un instrumento incondicional del capital; aparece como una variable exógena a la relación capital-trabajo, pero no es una variable ajena a la organización de la producción material e ideal de la sociedad, ni independiente del movimiento y enfrentamiento de todos los actores que la componen. Tanto interpretaciones progresistas como reaccionarias suelen adolecer de una hipóstasis respecto al Estado como sujeto libre y

---

<sup>5</sup>Offe, Claus. *Op. Cit.*, p. 17-18. Llama la atención que esta definición no haga referencia a las nociones comunes de bienestar, lo que hace pensar que este denominador se refiere a las formas que este Estado exhibe, más que a sus fines y contenido.

soberano. "Al igual que la tesis del Estado-árbitro, la tesis del Estado-instrumento del capital es una interpretación del Estado como sujeto dotado de voluntad: se fija metas, decide los medios, reina... pero esta concepción del Estado-sujeto me parece uno de los peores obstáculos para un proceso de investigación: no hay nada más que explicar, porque todos los fenómenos son remitidos por postulado a una causa única"<sup>6</sup>

El grado de intervención del Estado en la economía capitalista depende, básicamente, de la realización de valores privados: mientras todo propietario pueda intercambiar su mercancía, es innecesaria la intervención estatal. Esta situación, desde luego, resulta ideal, pues precisamente la contradicción interna de las sociedades capitalistas radica en una tendencia que paraliza crecientemente el acceso a un mercado rentable. Para Offe, el Estado del capitalismo tardío tiene como misión principal contrarrestar tal situación. Sin embargo, el Estado no toma el control sobre los procesos de producción y de intercambio, porque sobre ellos sigue prevaleciendo la perspectiva privada. Aun cuando el Estado coyunturalmente participa en forma activa en el mercado, no lo domina, ni obstruye la lógica de reproducción capitalista.

El capital tiene un fuerte poder frente a la intervención estatal: su radiación o, mejor dicho, su ausencia, esto es, el poder de no invertir donde el Estado espera que lo haga. Para contrarrestar tal autonomía, el Estado trata de dirigir la inversión mediante incentivos que redunden en una mayor tasa de plusvalía, lo que entra entonces en contradicción con la planeación y realización de otro tipo de objetivos, básicamente de carácter social. Sin embargo, la mayoría de las veces, el Estado no puede evitar las fugas de capitales, las tendencias internas al estancamiento, el desbordamiento del déficit público y la inflación.

No obstante, ninguna sociedad de mercado puro sería viable, simplemente, ya que la prestación de servicios sociales y bienes públicos, que tradicionalmente están a cargo del Estado, no serían asumidos por ningún actor privado debido a su baja rentabilidad. El funcionamiento de la economía capitalista no sería el mismo sin las políticas estatales de

---

<sup>6</sup> Topalov, Christian. *La urbanización capitalista*. Edicol. México, 1979, p. 82.

atención a la salud, educación, vivienda, infraestructura, transportes, recreación, etc. De hecho, donde éstas han empezado a disminuir o desaparecer, ya han comenzado a notarse sus adversos resultados tanto para el capital como para el trabajo, aunque desde luego, este último lo resiente más, pues ve afectada una proporción de su ingreso y sus posibilidades de subsistencia. Este es el problema que en la actualidad abrumba a la mayoría de las naciones.

Por otra parte, la necesidad de crear insumos al mercado y su baja generación de plusvalía da pie a una de las funciones primarias del Estado, comúnmente desarrollada con base en la inversión en infraestructura. Desde la perspectiva del capital, los gastos en infraestructura e insumos sociales resultan poco atractivos porque se trata de bienes que no son de consumo privado, sino colectivo. El uso que hace de ellos un consumidor no excluye el uso que puedan hacer otros. No hay un consumo privado que demande la reproducción extensiva de nuevos valores para el mismo uso, pues se trata de bienes compartidos, duraderos y que no se pueden fraccionar. Precisamente su naturaleza colectiva constituye un impedimento para ofrecer a un determinado consumidor la compra de un bien privado.

Los satisfactores directamente orientados a la reproducción del capital son conocidos como medios de circulación material; por ejemplo, bancos, carreteras, aseguradoras y transportes. Los satisfactores directamente orientados a la reproducción del trabajo son llamados medios de consumo colectivo, entre los que se encuentran mercados, escuelas, hospitales, parques y caminos. La distinción entre ambos medios es de tipo analítico, a fin de precisar su participación en el proceso de valorización capitalista, de ninguna forma debe creerse que existe entre ellos una separación material tajante.

Los medios de consumo colectivo son un conjunto de bienes y servicios encargados de satisfacer las necesidades comunes de la población. Para el capital, éstas no son necesidades que él deba cubrir directamente, porque su finalidad no es satisfacer necesidades humanas objetivas, sino demandas mercantilizadas a través del consumo privado. Además, los medios de consumo colectivo no representan una constante reinversión

de capital por el elevado nivel de su parte fija y su largo periodo de rotación, por tratarse de grandes y largas construcciones que no pueden circular como el común de las mercancías, como valores intercambiables. Donde existan condiciones rentables excepcionales, la inversión en medios de consumo colectivo es limitada, si se pretende evitar la sobreacumulación masiva, y su naturaleza lucrativa los excluye como satisfactores de las necesidades de los trabajadores. En suma, la creación de los medios de consumo colectivos que sirven de insumo a la venta y compra de fuerza de trabajo, materias primas y diversos bienes y servicios, no es rentable.

Es así como el Estado se constituye en el órgano encargado de responder a las demandas de carácter social de la valorización. Los satisfactores no lucrativos del trabajador son asimilados por el Estado a través de los medios de consumo colectivos, en forma de subsidios y prestaciones sociales. Las necesidades de consumo popular que no son canalizadas de manera privada se traducen en un consumo público de satisfactores estatales.

A grandes rasgos, los imperativos del sistema económico capitalista, en relación al Estado de bienestar, se traducen a través de los siguientes tipos de actividad:

- Creación de las premisas sociales de producción y apoyo al incremento de plusvalía (escuelas, transportes, hospitales, comunicaciones, infraestructura).
- Protección de la propiedad privada y libertad de contratación (instituciones básicas del mercado), a través del derecho civil.
- Intervención directa en el proceso de acumulación de capital.
- Promoción externa de la economía nacional (acuerdos y tratados, política aduanera).
- Neutralización de los efectos secundarios autodestructivos del mercado (jornada laboral, salario mínimo, control de cambios, política anti-monopolio, protección ambiental, etcétera).
- Adaptación del sistema jurídico a demandas nuevas de la organización económica.
- Autoconservación del Estado, es decir, de la integridad nacional (mantenimiento del orden interno, represión política, diplomacia, política militar).

Para el Estado, estos imperativos son independientes del tipo de desarrollo de las sociedades capitalistas. Incipiente y subdesarrollado o tardío y avanzado, el capitalismo busca lo mismo: la maximización de los beneficios privados. Aunque se hable de sociedades con diferentes grados de desarrollo industrial, económico, político y social, es al Estado a donde se desplazan cada vez más las contradicciones originadas en la esfera de la producción. El Estado vive en toda sociedad capitalista la misma contradicción: armonizar la lógica de acumulación del capital y la lógica de reproducción de la clase trabajadora; propiciar al mismo tiempo la generación de plusvalía y la seguridad económica de la población, lo que significa, como veremos adelante, mitigar los efectos e impactos de la acumulación sobre las necesidades sociales. Pero no todos los Estados se han dado a esta tarea, sólo el Estado de bienestar, cuyas funciones en cualquier sociedad capitalista son las mismas: acumulación, reproducción y legitimación.

El Estado de bienestar no constituye un sistema político que se reduzca a preservar las condiciones de producción capitalista, sino que diseña, organiza y controla todo un conjunto de instituciones políticas y administrativas que inciden en el desarrollo social, por lo que es preciso identificar los mecanismos selectivos de su política que se sobreponen a una desigualdad definida por la pertenencia de clase económica, esto es, un sistema de estratificación social políticamente mediado. Así, el Estado de bienestar ha evitado la reducción de la plusvalía y absorbido a través del gasto social los crecientes costos de la reproducción de la fuerza de trabajo.

Sin lugar a dudas, son las formas de apropiación de la plusvalía las que definen el sistema de clases y de dominación capitalista, pero ello no devela por sí mismo los mecanismos que le dan viabilidad.

## **2. El Estado dual y los efectos sociales autodestructivos del mercado.**

“En cualquier punto temporal, el Estado de bienestar trata de mantener el dominio económico del capital, de desafiar y erosionar su poder, y de compensar sus consecuencias disociativas y desorganizadoras”.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Ofte, Claus. *Op. Cit.* p. 22.

Siguiendo con la teoría de Offe, otro aspecto que reclama la intervención de elementos ajenos al mercado radica en el hecho de que el movimiento del capital produce sistemáticamente resultados que obstruyen el proceso de valorización y que no pueden ser corregidos por las unidades capitalistas privadas.

Los recursos fiscales son una importante forma de intervención del Estado en la organización social. Pueden ser destinados a obras de infraestructura, lo que básicamente constituye un insumo indispensable y costoso de la producción privada, pero también son útiles para la corrección de efectos colaterales de la producción, la absorción de capital falto de mercado y la organización y protección de la fuerza de trabajo.

Desde sus orígenes, el proceso de industrialización ha generado demandas funcionales tanto en el sistema productivo como en el sistema político, que condujeron al surgimiento del Estado benefactor. Los procesos de mercantilización tienden a amenazar el propio intercambio capitalista, por lo que todo Estado de bienestar procura la continuidad del mismo minimizando sus tendencias autoparalizantes.

Sin embargo, el Estado no puede evitar la siguiente contradicción: al apoyar la mercantilización capitalista, el Estado libera también una acumulación con tendencias monopólicas, las cuales, antes que propiciar el pleno empleo, conducen a una marginación creciente, tanto de trabajo como de capital. Surgen así elementos excluidos del desarrollo productivo, mercantil y cultural, debido a algún carácter disfuncional que los ha hecho susceptibles. El Estado de bienestar intenta absorber el manejo de dichos elementos, pero éstos pueden escapar a su control, convirtiéndose en productos "residuales" del sistema capitalista que emergen amenazadores en situaciones de crisis. La pobreza, por ejemplo, es ocasionada por el movimiento del capital; la inversión privada tiende a concentrarse en actividades intensivas de capital y en áreas urbanas, excluyendo otros actores, mientras que la inversión pública tiende a reforzar la inversión privada y efectuar operaciones directas de rescate.

El desarrollo científico-técnico, la variación en la composición del capital que desplaza fuerza de trabajo, la concentración del capital, la inten-

sificación de la competencia, la formación de monopolios y la caída constante de las tasas de plusvalía, son todas tendencias sistémicas que, aunadas a una planificación y actuación estatal limitadas y deficientes, terminan por sacudir y amenazar la integridad y supervivencia del sistema social entero.

El Estado protege una serie de relaciones e instituciones sociales que sirven para el dominio del capital, porque él mismo depende de la acumulación privada. Son los actores privados poseedores de los medios de producción quienes determinan el uso de éstos, no el poder político. Antes bien, el poder político depende de los impuestos que extrae del capital. Es así como las tendencias autoparalizantes del sistema capitalista no sólo amenazan su propia operación, sino el margen y la capacidad de acción del Estado, a menos que éste logre deslindarse de aquél, lo que remite a su propia necesidad de legitimación.

La racionalidad administrativa es un recurso regulador del Estado, cuyo funcionamiento depende del grado de autonomía del sistema político-administrativo respecto al sistema económico y de la formulación de demandas populares; así como de un grado de diferenciación y coordinación internas que permitan deslindar y ejecutar funciones sin interferencias entre sus partes; de la capacidad de planeación de sus instituciones, teniendo en cuenta sus alcances objetivos y temporales; y del acceso a información confiable.

Sin embargo, las determinaciones estructurales de la organización social son fuertes y la capacidad planificadora del Estado es imperfecta, lo que posibilita la prevalencia de intereses parciales organizados. Las fallas de percepción, planificación y coordinación de la administración pública facilitan la persistencia de las contradicciones de la organización económica, de manera que sus decisiones pierden cierta autonomía respecto a los grupos específicos involucrados. Offe atribuye al contexto autoparalizante del sistema capitalista el relativo fracaso de los recursos reguladores del Estado: fiscales, legales y normativos, más que a sus debilidades internas. Aunque los objetivos, medios y problemas de racionalidad administrativa no se reducen a las contradicciones de capital,

Habermas señala que “la competencia entre sectores sociales particulares se reproduce dentro del aparato estatal”.<sup>8</sup> Por ello, la viabilidad y popularidad de las políticas estatales dependerá en alto grado del sustento no mercantil con que cuenten.

El problema sobre la naturaleza del Estado es que no produce sus propios ingresos, no es un tercer actor que genere e intercambie un valor, sino que depende directamente del crecimiento económico general de la sociedad, de las tasas de rentabilidad y de la satisfacción de expectativas. En determinados momentos, incluso, para el Estado es más importante el poder material que el electoral.

El Estado mantiene el dominio de relaciones sociales capitalistas porque, desde luego, es mayor la capacidad de presión sobre sus políticas por parte de los propietarios del capital, que de los trabajadores, pero al mismo tiempo, intenta aminorar sus efectos sobre el orden social y las condiciones de vida de la población. “Hay una determinación dual del poder político del Estado capitalista: la forma institucional de este Estado es determinada por las reglas del gobierno democrático y representativo, mientras el contenido material del poder estatal está condicionado por las continuas exigencias del proceso de acumulación”.<sup>9</sup> Estos objetivos se contraponen tanto entre sí que, lógicamente, el Estado de bienestar no podía encontrarse, sino donde se encuentra en el momento histórico actual, enfrentado al modelo de Estado llamado neoliberal.

Como el funcionamiento del mercado tiene consecuencias económica y políticamente intolerables para el propio sistema capitalista, cuando el Estado actúa racionalmente toma algunas medidas en su contra, como es el tomar del mercado una cantidad de riqueza que luego distribuye de tal forma que logra evitar las crisis de la economía y restablecer las fuentes de legitimidad. Si no se alcanzan ambos objetivos, puede surgir un déficit de racionalidad administrativa en el aparato de Estado y, debido a que este último interviene en diversos ámbitos de la vida social (educativos, sanitarios, recreativos, etcétera), la crisis de valores puede permear con mayor facilidad a la sociedad en su conjunto. Lo anterior, desde luego, no es un proceso mecánico ni obligado.

---

<sup>8</sup> Habermas, Jürgen. *Op. Cit.* p. 82.

<sup>9</sup> Offe, Claus. *Op. Cit.* p. 107.

La misión histórica del Estado de bienestar lo condujo a perseguir demasiadas metas, que en la fase del capitalismo tardío se manifiestan en una interferencia mutua entre los sistemas socializadores, económicos y políticos. De esta forma surgió una imagen idílica del Estado omnipotente, entre cuyos efectos sobre la población se encuentra el aumento de sus expectativas respecto a lo que dicho Estado es capaz de realizar. En consecuencia, aumenta también su nivel de frustración cuando las políticas estatales no funcionan como se esperaba. La tensión permanente entre el control privado de la inversión y la desmercantilización del proceso productivo demanda un mayor esfuerzo por parte del Estado para hacer aparecer su funcionamiento como natural a los ojos del conjunto social.

Sin embargo, el poder que pierde el Estado basado en la estructura del mercado puede ser compensado mediante la estructura misma del Poder, esto es, el sistema político. La distribución del ingreso a través de las políticas del Estado, social, fiscal, de inversión, etcétera, repolitiza la relación de clases, que ya no se reduce a la ley del valor. De esta forma surge una relación dialéctica entre el mercado y el comportamiento dual del Estado, unas veces armónica, otras no. Pero como cada vez es más difícil para el Estado dar respuesta a las necesidades populares a través de los arreglos económicos dominantes, debido a la lógica capitalista de apropiación y concentración de la riqueza, él mismo comienza a asumir directamente la provisión de los servicios indispensables para la reproducción social. Las necesidades de socialización de la producción se traducen, entre otros fenómenos, en la continua expansión del gasto público, ya sea hacia proyectos de inversión o de atención social.

Actualmente, la relación entre el financiamiento público de los medios de consumo colectivos y la acumulación privada de capital se ve determinada por las condiciones del presupuesto público. El reciente desarrollo del capitalismo favorece una acumulación monopolista, no general, y un recorte del presupuesto público. Por tanto, la atención a las demandas colectivas ha recaído más en los recursos personales de los afectados, ya sea en forma directa, mediante el pago de servicios privados, o indirecta, a través del alza de impuestos, mientras que los apoyos gubernamentales se han destinado prioritariamente a gastos estrictamente productivos y eficientes, desde un enfoque económico neoliberal. El destino del gasto

público y la capacidad del Estado para interconectar trabajo y capital afectan, desde luego, su legitimidad y el logro de sus fines.

El problema de fondo radica en la posesión privada de los activos productivos, pues ésta se traduce en una distribución desigual de la riqueza, que continúa hasta los patrones de consumo, ahorro e inversión y a través del sistema de precios. Josep Picó señala que la “contradicción estructural del capitalismo maduro no reside en el antagonismo entre las fuerzas productivas y las relaciones de producción, sino en la antinomia entre la anarquía de la producción capitalista y la lógica racionalizadora del Estado, que no produce directamente valores de cambio, sino valores de uso dirigidos a sostener la producción capitalista”.<sup>10</sup> Esta aseveración también es válida al hablar de sociedades capitalistas subdesarrolladas, de ahí que el debate público se haya mantenido en los alcances y límites de la intervención estatal y de la iniciativa privada, en la creación de controles y la desregulación, en la libre competencia y la prevención de la competencia desleal, en la apertura y la cerrazón gubernamentales, y en la eficiencia económica y el bienestar de la población.

En suma, el Estado de bienestar es un instrumento estabilizador de la sociedad capitalista, cuyo fin nunca ha sido modificar la piedra angular de su funcionamiento: la propiedad privada, sino preservarla, de ahí que las críticas por parte de corrientes socialistas lo consideren falaz, represivo e ineficaz. Así, el Estado de bienestar constituye un modelo de desarrollo que durante varias décadas ha permitido conciliar intereses sociales contrapuestos. Si en la actualidad ha perdido eficacia en términos de la lógica capitalista, ello se debe más a la dinámica interna de esta última, que a los desaciertos organizativos del Estado benefactor.

### **3. El contenido político y social del Estado democrático-liberal.**

“Para que una economía mercantil capitalista funcione, es preciso que el síndrome de individualismo posesivo se encuentre en la base de la conducta de los actores y en su interpretación de la conducta actual y futura de los demás... la contradicción del capitalismo del Estado de bienestar, a nivel ideológico, se centra en la subversión de este síndrome de individualismo posesivo”.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Picó, Josep. *Teorías sobre el Estado del Bienestar*. Siglo XXI Editores. España, 1987, p. 21.

<sup>11</sup> Offe, Claus. *Op. Cit.* p. 115.

Como hemos señalado, las sociedades de clases, por esta organización, distribuyen su producto necesariamente en forma inequitativa, pero legalizada y legitimada sobre un mismo sistema ideológico de poder.

Con el surgimiento del orden capitalista, la filosofía liberal de los siglos XVII y XVIII dio paso a la dignificación política y social del ser humano, al reconocimiento de sus derechos naturales e inalienables y, con ello, a la necesidad de construir sobre el modelo de la democracia liberal los nuevos patrones de acción del Estado, del gobierno y de la sociedad. Ello no significa que todo Estado capitalista sea un Estado democrático, pero en términos generales liberalismo, individualismo y democracia han constituido -con todo y sus vaivenes- el marco de desenvolvimiento de las relaciones sociales en el capitalismo.

Los principios políticos liberales promovieron la libertad de acción individual y con ella, el acaparamiento del poder económico y político y la injusticia social, al quedar en un plano meramente formal. El liberalismo dio por sentada la igualdad entre los hombres y dejó en el ámbito de lo individual las desigualdades existentes, así fueran biológicas, materiales, culturales o psicológicas.

La igualdad de la filosofía liberal se limita al aspecto formal de la legalidad, tiene un contenido de carácter jurídico que la refiere al hecho de que los hombres sean tratados por igual ante la ley: "para los modernos libertad... quiere decir el derecho de cada uno a no ser sometido más que a las leyes... el individuo privado vuelve a tener un valor".<sup>12</sup>

No obstante, el derecho, ya sea visto como instrumento de legitimación y/o dominación, ofrece un primer acercamiento al carácter de un Estado-nación. Ello es así porque el Estado y su derecho reproducen para todas las esferas sociales los principios que dan sustento a una nación, bajo la forma de "interés general". Pero no es un solo interés el que define la naturaleza de un Estado, sino la organización -impuesta, quizás- de la sociedad entera.

---

<sup>12</sup> Córdova, Amaldo. *Sociedad y Estado en el mundo moderno*. Grijalbo. México, 1976. p. 57.

El derecho moderno, creación, instrumento y reflejo de los fines del Estado capitalista para la formalización y legitimación de su dominio, enarbola como principios rectores la libertad, la propiedad, la seguridad y la igualdad jurídica. En las sociedades contemporáneas, estos fines cobran sentido únicamente en relación a las funciones y circunstancias de su Estado, no se deben a una posición axiológica casualmente humanitaria. Tan es así, que la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, antecedente del derecho moderno forjado en el proceso de consolidación de la era capitalista, acota en su artículo 1º: "Las distinciones sociales no pueden fundarse más que en la utilidad común"; y el artículo 17 añade: "Siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella, salvo cuando lo exija evidentemente la necesidad pública, legalmente comprobada, y a condición de una indemnización justa y previa".<sup>13</sup>

Más recientemente, con un contenido de carácter social más amplio y fuera del contexto histórico del auge liberal, sino del Estado benefactor, la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, proclamada en 1948 en el seno de la Naciones Unidas, entre otros preceptos, estipula lo siguiente:

Artículo 22. "Toda persona, como miembro de la sociedad tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización de los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad."

Artículo 23. "Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.

---

<sup>13</sup> Franz Hinkelammert planteó que «los derechos consagrados por la Carta Universal de los Derechos Humanos fueron concebidos fundamentalmente como derechos individuales y no como derechos colectivos. El límite del reconocimiento de los derechos humanos así llamados es el respeto a la propiedad privada, es decir, el respeto al individuo, a su libertad, a sus condiciones mínimas, pero finalmente un límite establecido sobre la base de no tocar los intereses de la propiedad privada.» Sosa, Raquel. "De la crítica pública a la alternativa social" en Laurell, Asa C. *Hacia una política social alternativa*. IERD-FES. México, 1996, p. 176.

Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia confortable a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.”

Artículo 25. “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad...”.

Así, en el plano ideológico, el Estado moderno ha creado y difundido un discurso en el que el bienestar de la comunidad aparece como el objetivo de sus acciones, particularmente de las medidas de política social. En los Estados democráticos, el Estado benefactor se ha sustentado ideológicamente en la obligación que tiene jurídica, política y moralmente, de proteger a la población nacional y brindar apoyo a los sectores más afectados por el funcionamiento del mercado. Una parte de este principio se concretizó en la aparición de los sindicatos y el poder de interlocución que éstos adquirieron en la búsqueda de consensos sociales para la determinación de diversas políticas estatales. De esta forma surgieron múltiples contextos nacionales en los que se fortaleció la demanda, la inversión privada, el empleo y la estabilidad social, aunque la evolución del Estado de bienestar en cada país dependió de diversos factores, como son el contexto internacional, la cultura política nacional, el nivel de riqueza, la presión de grupos internos y el comportamiento burocrático.

Todo este sistema ideológico que arroja las relaciones sociales capitalistas ha adquirido una dinámica propia que genera puntos de tensión y desacuerdo e, incluso, logra desmitificar algunos atributos “naturales” del sistema de dominación y amplía las expectativas sociales de participación, no sólo en el sistema económico, sino en el proceso de toma de decisiones.

A medida que los países se desarrollan y crecen la organización civil y los mecanismos de satisfacción de necesidades, el reclamo de las mismas adquiere una dinámica autónoma y mayor. El Estado deja de responder a demandas de necesidades básicas porque el nivel de exigencias mínimas de bienestar aumenta. Desde luego, esta relación cambia cuando no hay un crecimiento económico, político y cultural generalizado, pero cuando la población percibe que las acciones sociales del Estado tienen un propósito distinto a la satisfacción de sus necesidades, puede surgir en ella un sentimiento de frustración que deslegitime la acción estatal.

La legitimidad del Estado de bienestar depende cada vez más de postulados y valores universales más amplios, además de la eficacia y la eficiencia de su funcionamiento; pero al mismo tiempo, cada vez le es más difícil mantener las condiciones y mecanismos bajo los cuales se desenvuelve.

Como quiera que sea, no debe olvidarse que el Estado capitalista es una institución de clase vinculada a la dominación de la burguesía, que hace concesiones o neutraliza a las clases subalternas, a fin de lograr un gobierno expedito. Se establece así en la sociedad civil una hegemonía capitalista basada en una determinada forma de producir, de explicarse las cosas e, incluso, de sentir; se trata de “un orden en el que domina una cierta forma de vida y de pensar, en el que un determinado concepto de la realidad se difunde a través de la sociedad en todas sus manifestaciones públicas y privadas, permeando con su espíritu los gustos, la moralidad, las costumbres, la religión, los principios políticos y todas las relaciones sociales, particularmente en sus connotaciones morales e intelectuales”.<sup>14</sup>

#### **4. Los modos de legitimación del Estado moderno.**

“La legitimidad corporativa del Estado, al hacer partícipes de las decisiones al resto de los grupos sociopolíticos, supera o al menos modifica la legitimidad del liberalismo más primario, basada exclusivamente en el mercado, puesto que las estructuras corporativas

---

<sup>14</sup> Picó, Josep. *Op. Cit.* p. 23.

tratan de mediar y modificar la dominación del capital y develan sus contradicciones más duras".<sup>15</sup>

Cualquiera que sea la forma del Estado capitalista -liberal o benefactor-, requiere legitimar su acción, ya que le resulta más difícil ejecutar sus funciones sin contar con el apoyo de la población. El aparato administrativo, que es el ejecutor estatal, no hereda un poder legítimo directo del mercado, de ahí que en cada uno de los asuntos sociales que conduce, atiende y en los que reemplaza a las fuerzas del mercado, debe justificar por qué lo hace, mucho más cuando se trata de cuestiones propiamente productivas o mercantiles.

En términos globales, durante el liberalismo primitivo la legitimidad derivaba directamente del funcionamiento económico; la relación de mercado incluía esta función política, por lo que la relevancia de este sistema era menor. Con el avance del capitalismo, tal escisión es superada por un aparato público que absorbe antiguas funciones del mercado, como es la búsqueda de legitimidad, y compensa otras mediante la corrección de la distribución espontánea de la renta. Es así como las recurrentes crisis económicas se reflejan en el ámbito jurídico-administrativo como crisis de legitimidad, obligando a encontrar un nuevo equilibrio entre eficiencia y consenso.

El Estado de bienestar en particular, debido a su doble función, producción privada/compensación, va y viene entre márgenes de coacción/liberación; su actuación varía entre la planificación y la negociación. Para protegerse de la propia dinámica competitiva del sistema económico, el sistema político-administrativo requiere cierta autonomía sustentada en una fuerte base de legitimidad popular.

Al aumentar el número y tipo de asuntos que maneja el Estado de bienestar a través de su administración pública, aumentan también sus necesidades de legitimación y de apertura del sistema político y de democracia. Asimismo, crece la dependencia entre el sector público y el sector privado: el primero requiere mayores ingresos para resolver mayores demandas,

---

<sup>15</sup> *Ibid.* pp. 7-9.

y el segundo requiere mayor protección para la realización de sus intereses.

A través de la legalidad, en el mejor de los casos, el aparato estatal garantiza que la interacción social se desarrolle bajo procedimientos formales y en determinadas condiciones. Pero la legalidad es sólo una parte de un sistema político-institucional que, si no pretende crear situaciones de vida críticas y extremas, requiere ser legitimado en su conjunto. La legitimidad no surge automáticamente del derecho formal estatuido por el Estado, es preciso aludir a otro tipo de factores que por lo general tienen que ver con una noción de justicia material, esto es, que tengan un sentido concreto, aun en un plano inmediato.

La legitimidad es una forma de aceptación que sigue a la legalidad, que refrenda los métodos establecidos por esta última a través de su auténtica aceptación. Para ello, el Estado ofrece alcanzar fines más allá de los implícitos en la ley, crea la esperanza de poder contribuir al bienestar y en esa intervención sustenta su legitimación.

La legitimidad implica una subordinación voluntaria a un poder que se juzga positivo o, simplemente, se acepta como obligatorio. Legitimidad, consenso y obediencia varían según una escala de aceptación que depende de diversas causas. La legitimidad se basa en un sistema de valores y normas colectivos, pero no es sólo una racionalidad formal, significa también la búsqueda de resultados. En su defecto, puede basarse en diversos tipos de coacción que van desde el temor al castigo y la carencia de alternativas frente al funcionamiento del sistema, hasta la persuasión o la simple resignación. Lo cierto es que mientras menos legítima es la ley y menos compartidos son los intereses que expresa, más requiere aplicarse a través de métodos coactivos.

Una crisis de legitimidad, de identidad, cuestiona la estructura de lo público e incluso, como parte de ella, el régimen social de propiedad. En este caso, los recursos administrativos no bastan para contar con el nivel de lealtad de las masas requerido. Una crisis de gobernabilidad, amenaza la integridad del sistema; el aparato de Estado no puede ofrecer al sistema

económico-social el rendimiento necesario de estabilidad si las medidas administrativas son superadas por los imperativos de la valorización.

La relación del gobierno con los gobernados no acepta explicaciones unicasales, sin embargo, pueden considerarse fundamentales en dicha relación "la legitimidad del gobierno que aprecian los gobernados... de la forma de actuar y de estar organizado ese gobierno; la bondad de las políticas diseñadas por el gobierno en cuanto sean capaces de reducir al mínimo el conflicto, de asegurar una tendencia a la repartición de la riqueza y de propiciar su incremento; y la capacidad operativa del propio gobierno para actuar sin sobresaltos, pudiendo realizar sus programas sin estar sujeto a elementos disfuncionales".<sup>16</sup>

Esto es así porque la legitimidad no basta para poder gobernar permanentemente, a largo o mediano plazos hacen falta resultados que demuestren la eficacia gubernamental. La legitimidad es el componente subjetivo de la gobernabilidad, mientras que la eficacia económica y política conforman su componente objetivo.

No obstante, un gobierno puede ser legítimo con independencia del beneficio público alcanzado, si se le considera bueno en sí mismo. De hecho, la legitimidad de los gobiernos puede protegerlos de sus propios fracasos. En este sentido, los sistemas sociales democráticos,<sup>17</sup> además de evitar la violación sistemática de los derechos ciudadanos, pueden evitar la ingobernabilidad en caso de fallar las políticas económicas, aunque representen un riesgo para el gobierno en cuestión. La gobernabilidad no depende únicamente de la estabilidad económica, pero por lo común, sus amenazas tienen origen en las críticas condiciones de vida de la población.

Algunos factores comunes que deslegitiman a la autoridad pública son los fracasos económicos, la ineficacia administrativa y la pérdida de confianza de la población, pero los factores de ingobernabilidad no siempre

---

<sup>16</sup> Alcántara Sáez, Manuel. "Los problemas de gobernabilidad de un sistema político" en Merino, Mauricio (coord.). *Cambio político y gobernabilidad*. CNCPyAP-CONACyT. México, 1992, p. 51.

<sup>17</sup> Como características básicas de los regímenes democráticos retomamos las garantías institucionales enunciadas por Robert Dahl: libertad de asociación, de expresión, de información, de elección, de elegibilidad y de referendo ciudadano. *Ibid.* p. 24.

aparecen manifiestamente en el escenario público, pues permanecen latentes mientras no se dé solución a las causas que los originan. Aun en los regímenes democráticos, no todas las demandas sociales están a la luz de las negociaciones políticas, ni forman parte de la agenda gubernamental. Menos sucede, desde luego, en los regímenes autoritarios. Puede ser que los sectores sociales carentes de atención no se hagan notar ni alteren la gobernabilidad vigente, pero tarde o temprano pueden emerger como factores de ingobernabilidad.

La gobernabilidad no es un atributo circunstancial, independiente de sus efectos futuros, que esté asociada a un gobierno en particular y sea vigente sólo mientras éste dura en el poder. Normalmente, los resultados de las políticas gubernamentales no se observan en lo inmediato y una aparente gobernabilidad puede ocultar graves situaciones de ingobernabilidad futura. De ahí que la gobernabilidad constituya un proceso acumulativo que puede tornarse ingobernable en cualquier momento, lo que implica un fortalecimiento real y permanente de sus bases. La mayoría de las veces, la ingobernabilidad es generada por procesos históricos - algunos ancestrales-, que a pesar de generar malestar y disgusto en la población, logran convertirse en inercias sociales sistémicas que perduran a través del tiempo, pero que gradualmente pueden volverse insostenibles.

En un sentido muy amplio, la gobernabilidad es el conjunto de condiciones medioambientales que permiten la acción del gobierno; es la capacidad continua del Estado para resolver demandas sociales y superar conflictos políticos; depende de la construcción y continuación de las condiciones sociales, económicas y políticas demandadas por los gobernados, así como de la confianza que deposita la sociedad en la autoridad pública, esperando satisfacer sus expectativas y demandas a través de ella. La legitimidad del régimen político es la base más sólida de su gobernabilidad, pero depende también de lo que el gobierno retribuye a la sociedad.

La ingobernabilidad es una disfuncionalidad del sistema político que lo dificulta. La imposibilidad de que los gobernantes lleven a cabo las políticas formuladas por ellos debe verse inserta en sistemas sociales históricos

específicos; los de hoy, presentan profundas crisis y transformaciones económicas y políticas, protagonizadas por múltiples actores públicos, más exigentes y más variados.

La gobernabilidad es la posibilidad de coexistencia de actores sociales con expectativas recíprocas divergentes, es la convivencia permanente de normas y valores plurales, por lo que no sólo es de interés para los gobernantes, sino para diversos actores del sistema social. Esto no significa que todos los líderes y negociadores políticos tienen la capacidad de disponer medidas que rijan para toda la comunidad, pero sí tienen intervención en la forma de resolver los conflictos que finalmente llegan a ser gobernables o ingobernables.

De igual forma, la "democracia no depende de una voluntad, es tarea de una sociedad entera; tampoco se plasma en una elección, sino que es una práctica cotidiana de la vida ciudadana... Una sociedad democrática es aquella en la que los ciudadanos pueden participar, directa o indirectamente, del gobierno de su propia realidad circundante, en donde el Derecho es un reglamento de convivencia colectiva que ampara derechos y exige responsabilidades comunes y en donde la toma de decisiones se da en un diálogo entre los ciudadanos y las instituciones".<sup>18</sup>

El aparato público del Estado benefactor difícilmente legitima su acción desvinculado del sistema electoral: "sólo en condiciones extraordinarias y transitorias es posible prescindir del mecanismo del sufragio universal para obtener legitimación. El problema que ello plantea es resuelto mediante el sistema de la democracia formal".<sup>19</sup> La democracia funciona con base en la aceptación inducida y en la legitimidad. Si la autoridad estatal goza de legitimidad, la cooperación ciudadana fluye con mayor facilidad. Siempre que el sistema político-administrativo tenga la capacidad de identificar y establecer las normas, valores, estilos y mecanismos legítimos que lo sustenten, tendrá un amplio margen de actuación y movilización orientadas hacia la consecución de sus demás objetivos y metas.

---

<sup>18</sup> Favela, Alejandro. "El gobierno salinista y la reforma del Estado" en *Revista de Estudios Políticos* núm. 9. FCPyS-UNAM. México, 1991, pp. 72-73.

<sup>19</sup> Habermas, Jürgen. *Op. Cit.* p. 53.

En el plano político, la eficacia implica democracia porque se refiere a la ejecución expedita de los procesos eminentemente políticos. La estabilidad social puede obtenerse de diversas formas, incluso dictatoriales, pero la gobernabilidad no, porque implica la aceptación de las políticas generales que la acompañan, no sólo de los procesos electorales.

Es importante abordar el problema de la democracia en el Estado capitalista al intentar comprender la política social porque, en la medida que haya cierto nivel de responsabilidad por parte del Estado hacia la población, cabe esperar que ésta ejerza un mayor peso y control sobre las decisiones políticas que la afectan. En el caso de los Estados de bienestar, cabría esperar una mayor defensa de los derechos sociales alcanzados en muchos países, lo que representa una economía capitalista aún, pero que promueva el trabajo y facilite el logro de las capacidades requeridas para acceder a él.<sup>20</sup> Ciertamente, la democracia ni es una panacea ni es sinónimo de eficacia, pero constituye una posibilidad objetiva para alcanzar mejores condiciones de vida.

En la actualidad, es cada vez más difícil pensar en la autoridad si no hace referencia a la democracia, a sus resultados y al “bien común” o “interés público”, lo que puede implicar en algún grado participación ciudadana, redistribución del ingreso o crecimiento de oportunidades. De hecho, la autoridad estatal existe, justamente, gracias a una cesión cooperativa de los ciudadanos, por lo que en sí misma constituye un bien colectivo; alguna virtud le encuentra la comunidad para ceder un poder a favor de ella y de sí misma a la vez.

Esta acotación es válida en relación al Estado democrático, pues en él no existe una autoridad última, de poder inminente y soberano, lo que no sucede en todos los Estados capitalistas. Los Estados democráticos, ya sean liberales o de bienestar, requieren conservar la base de producción del sistema económico y, al mismo tiempo, obtener la aprobación de las masas en un contexto de estabilidad formal.

---

<sup>20</sup> Para diversos teóricos, el llamado Estado benefactor social sigue la línea de continuidad del Estado liberal de derecho. García Pelayo expresa: el Estado social no es más que “el intento de adaptación del Estado tradicional a las condiciones sociales de la civilización industrial y postindustrial”. García Pelayo, Manuel. “El Estado social y sus implicaciones” en Monografía *Cuadernos de Humanidades* núm. 1, UNAM, México, p. 10.

A pesar de sus derrotas históricas, el marco de legitimación más funcional del Estado burgués ha sido la democracia política, porque ella propicia el acuerdo social, neutraliza factores desestabilizadores y permite una mayor participación de la población en la economía. Sin embargo, en la situación de crisis mundial actual, el discurso ideológico democrático ha perdido efectividad en términos reales, por lo que ya no propicia fácilmente una legitimidad inmediata si no hace referencia a la satisfacción de genuinas demandas sociales.

Por ello, en los Estados democráticos, la legítima autoridad va ahora de la mano del uso que hace de los recursos fiscales disponibles, a través de las diversas políticas que instrumenta. Cuando la inversión pública se presenta como dilapidación fiscal, como gasto infructuoso y no rentable, no sólo representa un desperdicio de recursos monetarios y humanos, sino un deterioro de la legitimidad del sistema político-administrativo.

Donde se ha observado la quiebra de la mediación institucional entre el Estado y el individuo debido a la falta de acceso a los instrumentos establecidos para resolver algunos conflictos políticos, los costos de la producción y de la legitimación se han socializado a través del fisco. Ello pone en la mira de los contribuyentes la selectividad tributaria, el destino del gasto y el propio rendimiento administrativo del aparato público. Por un lado, el Estado recolecta los impuestos en detrimento de los ingresos privados, pero cuidando no alterar el patrón de crecimiento; por otro, trata de distribuir esos recursos de forma que redunden positivamente tanto en el proceso de acumulación, como de legitimación.

Cabe resaltar, de acuerdo con Habermas, que la estructura de clases es, en última instancia, la causa de un déficit de legitimación. Aun en una situación ideal de crecimiento económico y de distribución eficiente de su producto, "ese crecimiento se cumpliría siguiendo prioridades que no se establecerían de acuerdo con los intereses generalizables de la población, sino de acuerdo con los fines privados de la optimización de la ganancia... La participación del ciudadano en los procesos de formación de la voluntad política, es decir, la democracia material, llevaría a la conciencia la contradicción entre una producción administrativamente

socializada y un modo de apropiación y de empleo de la plusvalía que sigue siendo privado. Para que esa contradicción no sea tematizada, el sistema administrativo debe alcanzar suficiente autonomía respecto de la formación de la voluntad legitimante”.<sup>21</sup>

En los Estados de bienestar, paralelamente a las instituciones políticas formales, han surgido mecanismos de mediación y negociación informales, corporativistas y oscuros, pero funcionales en el sentido de que lograron neutralizar las amenazas de enfrentamiento abierto al sistema sociopolítico. “La expansión, sustantiva, temporal y social de la acción administrativa se ve necesariamente acompañada por una irracionalización interna de la estructura organizativa de la administración estatal”<sup>22</sup> porque el sistema administrativo no puede independizarse fácilmente de otros factores políticos, pues tiene la necesidad de contar con su apoyo para llevar a cabo sus acciones, así como para retener el poder, estableciendo con ellos una relación de dependencia simbiótica.

Según Offe, los mecanismos corporativistas florecen donde las formas de oposición al Estado son débiles, tanto por parte del capital como del trabajo; donde existen altos niveles de represión política; y donde un crecimiento económico ininterrumpido permite un juego de suma positiva entre trabajo y capital.

Así, las actividades clásicas del Estado se ven ampliamente apoyadas en grupos de interés e instituciones ajenos a la organización central, como son asociaciones empresariales, profesionales, sindicales y populares, que en forma recíproca ofrecen su cooperación a la administración estatal, ya que en la “medida que el Estado compensa las falencias de un sistema económico que se bloquea a sí mismo, y emprende tareas de complementación del mercado, por la lógica misma de sus medios de autogobierno está obligado a admitir elementos ajenos al sistema, en número cada vez mayor”.<sup>23</sup>

Los criterios corporativistas integran y excluyen al mismo tiempo, básicamente a través del consumo, al discriminar entre la población organizada y la no organizada. A esta última la perjudica en alto grado

---

<sup>21</sup> Habermas, Jürgen. *Op. Cit.* pp. 53 y 94.

<sup>22</sup> Offe, Claus. *Op. Cit.* p. 69.

<sup>23</sup> Habermas, Jürgen. *Op. Cit.* pp. 66.

porque la aleja de la mayor parte de los beneficios propiciados por el Estado pero, paradójicamente, perjudica también a sus beneficiarios directos e inmediatos, porque crea sobre ellos relaciones de dependencia y sujeción.

Josep Picó, al retomar la definición de corporativismo de varios teóricos, señala que éste es:

“un sistema representativo de intereses en el cual los grupos que lo constituyen están organizados en un número limitado de categorías individuales, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas por el Estado, a quienes concede un monopolio representativo deliberado a cambio de que obtenga cierto control en la selección de sus líderes y en la articulación de sus reivindicaciones...

se trata de una estructura política parcial que no desplaza la representación parlamentaria ni la Administración...

operando sobre todo en la esfera del consumo, trata de regular el mercado e integrar a los grupos más marginados...

el Estado necesita la presencia de estos grupos no sólo para legitimarse, sino para armonizar los intereses y salvar las contradicciones que pueden llevarle a la crisis total del sistema”.<sup>24</sup>

En suma, el corporativismo es la vía de consenso entre las élites políticas que ajusta el desenvolvimiento de las políticas estatales al subsistema económico, como respuesta ante las permanentes tensiones surgidas en la acumulación de capital, la legitimidad y la democracia. Como instrumento legitimador del Estado de bienestar, el corporativismo tiene la función de disolver el conflicto, eliminar las demandas eminentemente politizadas e institucionalizar espacios informales de negociación entre los representantes de los grupos sociales más fuertes y mejor organizados. La esfera del consumo constituye el punto de encuentro por excelencia entre las políticas corporativistas y la sociedad civil; la política social es el espacio donde mejor anidan estas negociaciones.

Mientras todo ciudadano pueda acceder sin obstáculos a los medios de subsistencia necesarios y se realicen las mercancías trabajo-capital, no se pondrá en cuestión la legitimidad del Estado, pero ésta es una situación

---

<sup>24</sup> Picó, Josep. *Op. Cit.* pp 7-9.

ideal, ya que las tendencias de desarrollo immanentes de la sociedad capitalista y el quehacer estatal actúan muchas veces en sentido contrario. De ahí que las expectativas y exigencias de la población respecto al Estado y al sistema social entero sean cada vez más y mayores. Surge así un conflicto entre acumulación y democracia que genera también un problema de legitimidad: el Estado no puede cumplir ya sus promesas de bienestar popular, ni aun a través de su estructura corporativista.

La relación entre democracia y mercado -entendida la primera como el desarrollo de las instituciones políticas que aseguran la participación y representación de los ciudadanos en los procesos de decisión, y el segundo, como un marco de actividad económica escasamente regulado, donde el Estado es un actor más- plantea el problema de cómo deben combinarse ambos elementos, de forma tal que sus frutos lleguen a toda la sociedad, como sustento de la gobernabilidad de los sistemas sociales contemporáneos.

Hoy en día, la legitimidad del Estado presenta un traslado de los fines a los métodos, que implica eficacia en la gestión pública frente a un ciudadano carente y/o demandante. Legitimidad y eficiencia son dos condiciones que requiere suministrar el Estado capitalista moderno, pero no parece ser capaz de manejar eficazmente esta contradicción.

## 5. La política social en el Estado capitalista.

“... para las primeras décadas del presente siglo era más evidente que el mercado constituía mucho más un mecanismo de desintegración que de integración social. Por consiguiente,... la cuestión era encontrar políticas que, a diferencia de las leyes de pobres, fueran compatibles con la lógica subyacente de mercado, complementaran el mercado y aliviaran sus efectos más disruptivos”.<sup>25</sup>

La política social es una herramienta propia del Estado capitalista, que surge con funciones específicas vinculadas al desenvolvimiento general

---

<sup>25</sup> Duhau, Emilio. “Estado benefactor, política social y pobreza” en *Sociológica* año 10, núm. 29. UAM-Azcapotzalco. México, septiembre-diciembre, 1995, pp. 65.

del sistema. Con anterioridad al Estado moderno, las acciones sociales orientadas al bienestar de la población más necesitada obedecían a preceptos morales, básicamente religiosos, y no a una política deliberada emanada del poder central, pues este último ni siquiera existía como lo conocemos ahora. Hoy, en modo alguno podríamos pensar que las acciones caritativas corresponden a una racionalidad estatal que persigue objetivos de naturaleza diversa y de mayor complejidad.

Julio Boltvinik señala que los bienes y servicios se obtienen a través de las siguientes formas: autoproducción, mercantilización, transferencias privadas y transferencias públicas; esta última red, su naturaleza, objetivos y alcances, constituyen el campo de la política social, sin embargo, "no se trata de cuatro sistemas con diferentes funciones y propósitos, sino de cuatro redes que pueden complementarse, sustituirse o estorbarse en el desempeño de un mismo fin. Toda acción (u omisión) pública produce, por tanto, una reacción en los otros sistemas que es necesario prever para evitar el fracaso de la acción pública".<sup>26</sup>

Así pues, entendemos por política social al "conjunto de instituciones, programas y mecanismos cuyo denominador común es que sus componentes están orientados a incidir en las condiciones de vida, la socialización y la reproducción de la población. Esto último, en el sentido amplio del término, esto es, reproducción de los individuos en tanto que ciudadanos y trabajadores dotados de un conjunto básico de capacidades y habilidades físicas, intelectuales y morales".<sup>27</sup>

Este sentido amplio hace referencia al hecho de que el ser humano, en su calidad de trabajador, es irreductible a la condición de fuerza de trabajo. La reproducción de la clase trabajadora, aun en su percepción más funcional e instrumentalista, no es determinada tan sólo por una lista de requerimientos económicos, arrastra también un contenido social, político y cultural específico, manifestado principalmente en el grado y tipo de organización sindical, así como en la incidencia de la participación social y ciudadana sobre las decisiones políticas en torno al bienestar.

---

<sup>26</sup> Boltvinik, Julio. "Algunas tesis y reflexiones sobre la pobreza en México. Bases para una política para su superación" en Laurell, Asa C. *Op. Cit.* p. 123.

<sup>27</sup> Duhau, Emilio. *Op. Cit.* p. 62.

Los componentes básicos de la política social son el seguro social y la asistencia social. El seguro social nace en la Alemania de Bismarck como un instrumento de integración y estabilización de la clase trabajadora y, al mismo tiempo, de impulso al desarrollo capitalista.<sup>28</sup> Después, durante el periodo de entreguerra, la legislación social se convirtió en un instrumento de gasto público más definido y menos selectivo, debido a la necesidad ya no sólo de reproducir la fuerza de trabajo, sino de gestionar y armonizar el conflicto social, construir un consenso a partir de ella y consolidar una forma específica de socialización. No obstante, al paso del tiempo, ello entrará cada vez más en choque con la extensión de los derechos ciudadanos, debido a la dominación del mercado.

El seguro social forma parte de una política que busca aliviar los efectos desintegradores del mercado sobre la clase trabajadora y garantizar el orden de producción establecido. Es un mecanismo que permite “manejar la tensión existente entre la lógica del proceso de acumulación y del mercado de trabajo que lo sostiene, y la fragilidad de la condición social del trabajador derivada de dicha lógica... simultáneamente protege el ingreso de los trabajadores frente a las contingencias del ciclo vital laboral, y regula las condiciones de entrada y salida del mercado de trabajo, a través del establecimiento de las condiciones consideradas legítimas para la suspensión del trabajo (incapacidad, enfermedad, edad mínima de retiro)”.<sup>29</sup> La base formal del seguro social es la existencia de un contrato laboral; su base material son las aportaciones monetarias del trabajador y del contratante.

La asistencia social cubre las omisiones del seguro social, abarca aquella atención vinculada básicamente a la salud, la educación y la vivienda, pero que no deriva de un contrato de trabajo, ni cuenta con un fondo previo de aportaciones monetarias. Sin embargo, en los Estados de bienestar europeos dicha asistencia se convirtió en un mecanismo institucionalizado de la seguridad social y con ello, en un derecho social

---

<sup>28</sup> “La ruptura política con el liberalismo primitivo quedó acometida en 1878, cuando Bismarck cesó a cuatro ministros liberales a fin de poder adoptar una política aduanera proteccionista y una política social. Los intereses de los sectores cerealísticos y metalúrgicos, por una parte, y la cuestión social, por la otra, forzaron al Estado a asumir de nuevo una responsabilidad global económica y político-social que tras la época del mercantilismo se había considerado precisamente superada.” Stolleis, Michael. “Las líneas de desarrollo de la dogmática del Derecho Administrativo en la era industrial” en *Documentación Administrativa* núm. 234. Instituto Nacional de Administración Pública de España, abril-junio, 1993, p. 9.

<sup>29</sup> Duhau, Emilio. *Op. Cit.* pp. 65-66.

que puede ser reclamado por la ciudadanía, que ya no depende únicamente de la discrecionalidad de los gobernantes. En América Latina, en cambio, la asistencia social suele responder a una situación de pobreza generalizada; con ella no se trata de cumplir derechos sociales, sino de cubrir necesidades inmediatas, principalmente en materia de salud.

Los esquemas de racionalización de la política social son cuatro: los programas de prevención, los programas finales (más allá de la aprobación de leyes y medidas, la instrumentación de ambos depende de la capacidad de presión de sus destinatarios), la asistencia institucionalizada (que abre un poder potencial de negociación al convertir a individuos en miembros de una colectividad de beneficiarios enganchados en ese momento con el sistema político-administrativo) y la privatización.

En términos generales, los motivos por los que el Estado ejecuta políticas redistributivas son: la presión de los grupos sociales con menores ingresos, pero fijos (asalariados); la necesidad de contar con el apoyo social de estos mismos grupos para la realización de otro tipo de medidas; y la necesidad de proveer al sistema social de estabilidad, lo que implica no sólo contar con legitimidad, sino absorber una parte de los costos sociales.

A largo plazo, la negación de las necesidades objetivas de reproducción de la fuerza de trabajo puede afectar el abastecimiento de mano de obra para el capital, mientras que a corto y mediano plazos, representa una seria amenaza de equilibrio económico, social y político para el sistema. Además, si bien el capital puede elegir libremente sus campos de inversión, así como las características de la fuerza de trabajo que contrata, ello no impide que entre la clase trabajadora surjan demandas que cobran extensión social.

La distinción social o privada de las necesidades humanas tiene un carácter histórico. El obrero vende su fuerza de trabajo a cambio de los medios necesarios para su subsistencia y reproducción. Sin embargo, este carácter necesario varía según el grado de desarrollo histórico de cada país. Las necesidades objetivas resultan de los cambios en las

condiciones de explotación y en los patrones de consumo. “Se puede convenir en llamar necesidades a la forma subjetiva de las exigencias objetivas de la reproducción. Esta forma subjetiva varía al infinito según los individuos. Sin embargo, tampoco es abstracta. Está determinada socialmente, culturalmente, ideológicamente. Las necesidades, definidas de esta manera, pueden ser consideradas como la interiorización de los requerimientos estructurales”.<sup>30</sup>

Así, el salario -en el mejor de los casos- satisface las necesidades de la fuerza de trabajo, es decir, del hombre que en un determinado puesto y durante un tiempo preciso produce la mayor cantidad posible de plusvalía. El salario representa el valor social del trabajador como mercancía, lo que no equivale al conjunto de sus necesidades como ser humano íntegro. Además, el salario no es propio de los sectores sociales desocupados (niños, minusválidos, ancianos, amas de casa, desempleados, etcétera), pues sólo asegura la posesión de fuerza de trabajo a corto plazo, a fin de evitar riesgos futuros. El salario es resultado del forcejeo en la compraventa de la fuerza de trabajo. El sistema de precios es el espacio formal, en el nivel de la circulación, donde interactúan como homogéneos los factores de la producción, sin considerar los procesos concretos de su formación.

Por lo tanto, las necesidades disociadas de la generación de plusvalía son cubiertas por el sistema público de atención social, ya sea en forma monetaria, a través de subsidios, bonos y asignaciones, o mediante el suministro directo de valores de uso: escuelas, viviendas, transportes, hospitales, etcétera. Al complementar al salario y cubrir las necesidades objetivas del trabajador excluidas de él, así como las grandes obras de infraestructura de baja rentabilidad, pero necesarias para el proceso de mercantilización, el Estado actúa como un apoyo a la acumulación de capital, amortigua el deterioro de las condiciones generales de ganancia y reduce las presiones sobre la determinación del salario.

Adicionalmente, la intensificación del trabajo y la modificación de los mecanismos técnicos de explotación conllevan al surgimiento de nuevas

---

<sup>30</sup> Topalov, Christian *Op. Cit.* p. 55.

necesidades y aceleran el deterioro del trabajador, lo que demanda alguna forma de intervención regulatoria del Estado. La insuficiencia del salario para la subsistencia del trabajador conduce a alternativas de consumo no mercantilizado que, a la larga, pueden representar una crisis de sobreproducción en aquellas ramas relacionadas a la reproducción de la fuerza de trabajo. Por otra parte, todo insumo al trabajo que no provenga de la relación salario-capital constituye una fuente de resistencia del trabajo respecto al capital; su dependencia de él será menor, aunque sea temporal y parcialmente, si existen otras fuentes de abastecimiento, pero lógicamente, surgirán en su lugar otras formas de sujeción.

La dependencia de la población respecto a las determinantes privadas del mercado es remplazada por una dependencia respecto a las compensaciones del Estado. Así, la política social emerge como un recurso regulador necesario en la compensación de los costos de socialización capitalista, pero sujeto, igualmente, a las contradicciones internas del sistema. De ahí que la tendencia decreciente de la tasa de ganancia en las sociedades capitalistas y la constante complejización de las mismas creen las condiciones para que la política social vea en permanente aumento las demandas a las cuales requiere dar respuesta.

En este contexto, la política social es una especie de lubricante que da solución a necesidades económicas y al reconocimiento de valores humanos acordes, sin subvertir la estructura básica de la organización social; todo lo contrario, constituye una forma de mantenimiento, una manera de "aceitar" sus engranes.

En el marco de una sociedad clasista, de propietarios e intercambios privados, la política social tiene la función de conducir a la fuerza humana al mercado de trabajo, a fin de garantizar la continuidad del sistema. En esencia, no constituye un apoyo temporal a la capacidad de autosubsistencia. Las instituciones y estrategias de la política social se desarrollan, por un lado, a causa de los efectos del proceso de acumulación e industrialización y, por otro, de las exigencias planteadas por los trabajadores organizados, ambos mediados por las estructuras internas del sistema político.

Como instrumento compensador del Estado capitalista, la política social actúa contra una explotación desmedida que ponga en riesgo el manejo,

la existencia, la preparación y la disponibilidad de la fuerza de trabajo. Ella constituye el espacio donde coinciden los intereses inmediatos tanto del trabajo, como del capital. Su éxito relativo radica en encontrar el punto medio para dar satisfacción a ambos factores, en el marco de las instituciones establecidas para ello, lo cual depende de las estrategias de negociación y enfrentamiento de los grupos en conflicto.

A medida que se complejiza el funcionamiento de la economía capitalista, se restringe la libertad de acción del Estado y se dificulta la instrumentación de políticas sociales eficaces, asumiendo un papel meramente reactivo y en relación a amenazas políticas, más que del contenido mismo del bienestar social. Esto forma parte de un círculo vicioso, pues los efectos de una política social eficaz, racional y concreta, serían más resistentes al impacto de los vaivenes económicos.

La política social obedece también a una racionalidad administrativa que la hace más o menos eficaz; pero, de acuerdo con Offe, ella simplemente define los temas, tiempos y métodos del conflicto, no actúa directamente sobre los oponentes ni sobre el contenido de sus demandas, ni tiene en sus manos los medios sociales de control. En suma, la política social responde en última instancia a las exigencias funcionales del proceso de valorización capitalista.

El precario equilibrio entre los intereses sociales enfrentados radica en la naturaleza contradictoria del Estado capitalista, que pretende legitimarse actuando con base en principios operativos contrapuestos. "No se puede legitimar una institución que destruye con la mano izquierda lo que construye con la derecha... La política abdica así de la pretensión de hacer las cosas bien y de manera justa, y se limita a afirmar que nada ni nadie lo hubiese hecho mejor ni más justamente".<sup>31</sup>

Ante esa situación y en sociedades de capitalismo tardío, el Estado profundiza las medidas -entre ellas de política social- para que trabajo y

---

<sup>31</sup> Picó, Josep. *Op. Cit.* p. 125. Francisco Gil Villegas califica la Teoría de la Justicia desarrollada por John Rawls (Rawls, John. Teoría de la Justicia. FCE. México, 1971), quien plantea este tipo de argumento, como antihistórica, antisociológica, etnocéntrica, ingenua y abstracta, "como una pomposa construcción ideológica que busca justificar la organización sociopolítica de las actuales sociedades anglosajonas". Gil Villegas, Francisco. "La relativización sociológica de la teoría de la justicia" en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* año XXVIII, núm. 110. Nueva Epoca. México, octubre-diciembre, 1982, pp. 81-95.

capital entren en intercambio. Pero en su papel de contribuyentes, tanto trabajadores como capitalistas cuestionan dichas medidas por el hecho de ser solventadas con el gasto fiscal; surge así un foco de conflicto sobre el modo como deberían usarse los recursos sociales.

En este sentido, la reducción del déficit público es una exigencia interna a cada nación, porque se le considera en relación al grado de eficacia del aparato estatal, es decir, como resultado e indicador del buen uso de los impuestos ciudadanos.<sup>32</sup> Ello, aunado a los requerimientos externos para una inserción internacional competitiva con base en el actual modelo de crecimiento global, provoca que la política social opere en los países subdesarrollados exactamente en sentido inverso a los países de capitalismo tardío.

Concretamente en América Latina, la política social difiere de Europa occidental debido, en primer término, a los distintos niveles de desarrollo económico y, en segundo lugar, a las condiciones del mercado laboral y la conformación histórica de la clase trabajadora en relación al sistema político-institucional. Mientras que durante las décadas de crecimiento económico constante y conformación del Estado de bienestar en Europa se vivió una situación de empleo generalizado, el cual garantizaba una calidad de vida por arriba del nivel de pobreza, en Latinoamérica ni la economía alcanzó una dinámica autosostenida ni la mayoría de la población encontró un empleo estable y remunerador ni el estatus salarial excluía por sí mismo la posibilidad de vivir en situaciones de pobreza.

Además, en América Latina el acceso a los beneficios de la política social ha sido mediado políticamente en alto grado por las instancias corporativistas de representación social, debido a que los regímenes políticos de estos países no son plenamente democráticos; "mientras en Europa la intervención del Estado quedó limitada por el estrecho margen de maniobra dejado por el embate de intereses que fueron fruto de un largo periodo de sedimentación entre las clases y de construcción de mecanismos institucionales representativos de las mismas, en América Latina esa intervención ocurrió en un contexto de transición de

---

<sup>32</sup> Carrillo Barroso, Ernesto. "La modernización de las administraciones públicas ante la integración europea" en Merino, Mauricio. *Op. Cit.* p. 10.

sociedades tradicionales a modernas, lo que impidió esa sedimentación, dando como resultado una desarticulación social que favoreció la 'centralidad' del Estado, que a su vez propició que se autonomizara la economía de la política".<sup>33</sup>

En este sentido, Emilio Duhau<sup>34</sup> habla de la existencia de tres enfoques recientes en las políticas públicas orientadas a la atención de los pobres:

- La liberal-individualista, que percibe las actividades informales del sector popular como una potencial capacidad empresarial obstruida por el burocratismo, a lo que no habría que aplicar más que medidas desregulatorias que propicien la libre competencia;
- La tecnocrático-progresista, difundida por organismos internacionales como la CEPAL, el BID y el PNUD, que recalca el impacto de la pobreza sobre los objetivos del desarrollo, así como la necesidad de redistribuir el ingreso y dar satisfacción a las necesidades básicas de la población; y
- La democrático-autonomista, que se centra en los derechos ciudadanos y la participación popular como recursos para la redistribución del ingreso y el logro del bienestar social, por lo que es sustentada principalmente por las Organizaciones No Gubernamentales.

Como veremos a lo largo de este trabajo, en el desarrollo de la política social mexicana han convivido en los últimos años los dos primeros enfoques, si bien uno lo ha hecho más a nivel discursivo, el tecnocrático-progresista, y otro en los hechos, el liberal individualista.

---

<sup>33</sup> Pardo, Ma. del Carmen. "El cuestionamiento al modelo de desarrollo y la política social" en Política social. *Revista del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública* año IV, núm. 6. México, primer semestre de 1996, p. 21.

<sup>34</sup> Duhau, Emilio. *Op. Cit.* p. 69.