

Reconstruir el estado social y su idea: ¿es políticamente posible?

Debate o discusión en teoría social

GT 13 Reforma del Estado, Gobernabilidad y Democracia

Héctor Raúl Solís Gadea
Universidad de Guadalajara (CUCSH)

Resumen

Esta ponencia discute la importancia del estado social como horizonte de acción política de la sociedad latinoamericana, con énfasis en México, y como problema de reflexión teórica para la sociología y las ciencias sociales. Desarrolla una reflexión de orden general, y provisional, sobre los problemas presentes en nuestras sociedades que justifican la necesidad de generar un nuevo emplazamiento del estado social adecuado a las circunstancias actuales y capaz de dar salida a las tendencias críticas que enfrentamos y que ponen en cuestión la sustentabilidad de la democracia

Palabras clave: estado social, crisis del capitalismo contemporáneo, correlación de fuerzas políticas

1

Reconstruir el estado social, o establecer un arreglo institucional que atenúe las tendencias a las crisis económicas, políticas y socio-culturales del capitalismo contemporáneo, es una tarea que está en el horizonte histórico de las sociedades contemporáneas, y de manera particular de la mexicana y latinoamericana.

Con esta afirmación no pretendo enunciar que el camino que nuestros países tienen por delante implica, necesariamente, la reconstrucción del estado social, sino que nuestras sociedades enfrentan el imperativo de dar tratamiento a sus problemas y crisis, los cuales tienen que ver, en última instancia, con la razones que en alguna época justificaron al estado social, ya sea en América Latina o en otras latitudes.

El intento de reconstrucción, o restablecimiento de alguna institucionalidad funcionalmente similar al estado social, es una posibilidad latente o manifiesta en México y América Latina. De hecho, algunos países del subcontinente están tratando de llevar a la práctica esta tarea, con mayor o menor éxito, y con mayores o menores riesgos. Este es el caso de países como Argentina, Ecuador, Uruguay, Bolivia, Brasil, Venezuela y Nicaragua, entre otros, los cuales están gobernados por fuerzas políticas de izquierda que abiertamente exhiben un compromiso con valores afines a los principios sobre los que se organizaron los estados sociales.

Otros países, gobernados por fuerzas políticas que estrictamente no simpatizan con las ideas de la izquierda, también tratan, a su manera, de lidiar con las realidades para las que fueron diseñados los estados sociales. Es el caso de países como México, Chile, Perú y Colombia, por lo menos. Más allá de que los gobiernos de estos países no renuncian a las premisas básicas de un orden social y económico de mercado lo más abierto posible, buscan formas de paliar las patologías sociales que suelen acompañar a los modelos económicos que impulsan estos regímenes económicos y políticos de derecha.

El panorama social que explica esta situación se compone de hechos como la exclusión y

desigualdad que padecen muchas personas, grupos y sociedades, el persistente desencanto colectivo con la política y la democracia, la pérdida de la cohesión social que es manifiesta en muchas latitudes, así como las dificultades que tienen los gobiernos para manejar las crisis económicas.

Este escenario hace indispensable reconstruir las instituciones y las condiciones que hagan posible el respeto a los derechos sociales de los ciudadanos y que permitan una gestión de la vida pública con niveles mínimos de estabilidad política y justicia social. Muchos gobernantes y muchos líderes de organizaciones políticas y sociales se preguntan cómo es posible realizar esta tarea. También muchos movimientos sociales y fuerzas políticas se plantean este objetivo. Por tales motivos, éste es, quizás, el desafío más importante que enfrentan nuestros gobiernos y nuestras sociedades. En última instancia se trata de un problema de teoría social y política que debe ser considerado seriamente.

2

El sentido común afirma que siempre será más fácil destruir que construir. A esta dificultad se han enfrentado todas las sociedades contemporáneas que experimentan los vacíos dejados por la retirada del estado de la gestión de las economías. Pero también han encarado una dificultad adicional: la que se deriva de la errónea creencia de que el ejercicio de la política contemporánea no requiere crear instituciones y mecanismos explícitamente orientados a promover la cooperación social deliberada.

En muchos países campeó la ilusión de que bastaba eliminar los controles a la gestión de las economías para que se desarrollaran, como por arte de magia, economías de mercado a la vez productivas e incluyentes; las capacidades del *hombre económico*, considerado en abstracto, simplemente estaban allí esperando a ser liberadas de manera que pudieran propiciar la mejora en la producción y el bienestar social. Se pensó que el mercado, por sí solo, es un mecanismo que posibilita la integración social espontánea y con rendimientos adecuados de crecimiento económico y justicia social (Bryant y Mokrzycki, 1994).

Al estado se le concibió como un ente *esencialistamente* caracterizado como enemigo de la espontaneidad productiva y como inhibidor de las iniciativas creadoras de los individuos. Esta creencia impidió tomar en cuenta los aspectos positivos del estado y provocó que se sobrevaloraran las bondades del mercado. Así, se impuso la creencia infundada de que la democracia electoral representativa, junto con la liberalización de la economía, serían suficientes para garantizar la cohesión social, la estabilidad política y el bienestar comunitario.

Cuando mucho, se asumió que el estado estaba obligado a corregir algunas imperfecciones del mercado, en el sentido de brindar alguna suerte de asistencia para paliar los efectos de la exclusión que sufren amplios sectores de la población. Ni siquiera se puso suficiente énfasis en poner al día las capacidades del estado para hacer imperar la legalidad, propiciar la certidumbre jurídica y combatir la corrupción y la impunidad, elementos clave del control social que son funcionales para el funcionamiento del capitalismo, además que un componente indispensable para contar con una democracia consolidada y basada en un ejercicio real de los derechos ciudadanos. Mucho menos se pensó en fortalecer los recursos del estado para favorecer la integración social, el intercambio político equilibrado entre los grupos sociales organizados y el compromiso con valores generalizados orientados a la promoción de la solidaridad social.

Ocurrió un cambio de paradigma en términos del modelo de funcionamiento de la sociedad (concebida como un conjunto de sistemas de acción). De esta forma, la política fue concebida como un ejercicio técnico-instrumental concentrado en dos funciones: el emplazamiento de procesos electorales relativamente aceptables por la sociedad concebidos como fuente de legitimidad gubernamental desde

arriba, y la puesta en marcha de procesos administrativos y burocráticos eficientes concebidos para acompañar la acumulación de capital y la promoción de ventajas competitivas de ciertos sectores de la economía a expensas de otros.

En otras palabras: el estado renunció a la política, dejó de ser el espacio privilegiado para la formación de la voluntad colectiva y de responsabilizarse de una gestión institucionalizada de los asuntos públicos enfocada a la creación de legitimidad desde abajo como resultado de la búsqueda eficaz del bien común. Simplemente se asumió que la sociedad se bastaba a sí misma para integrarse con estabilidad, lograr metas de beneficio público, generalizar el bienestar y la satisfacción, y, con todo ello, propiciar la legitimidad del conjunto de instituciones civiles, políticas y económicas. También se consideró que el estado debía desentenderse de su papel como un actor importante para promover valores generalizados y principios ideológicos que hagan posible la identidad de la sociedad y el compromiso con normas capaces de impulsar la solidaridad.

Bajo esta óptica impulsada por el cambio de paradigma mencionado, el estado nada tiene que ver con estas funciones positivas de la economía, la sociedad y la cultura, lo que reduce a la política a un proceso administrativo y de racionalidad técnica. Cuando la política se ejerce por los ciudadanos de abajo, fuera de los canales reconocidos por el estado y sus instituciones, se convierte en acción estéril, o por lo menos en luchas al margen con muy pocas posibilidades de éxito. Otro es el destino, por supuesto, de la política ejercida por los ciudadanos de arriba, los que cuentan con recursos monetarios y capacidad fáctica, de diversa índole, para influir en las decisiones gubernamentales; en este caso se trata de una política eficaz, pero indiferente a la realización de un sentido de beneficio público.

El ataque al estado, con la consecuente pérdida de sus capacidades de regulación de las economías y de control de la sociedad, ha provocado una exacerbación de las desigualdades sociales y la pérdida del sentido de dirección de la vida colectiva en su conjunto. Lo que resulta más preñado de consecuencias es el hecho de que esta retirada del estado ha significado la pérdida de las disposiciones de los ciudadanos para involucrarse en la solución de los problemas públicos.¹ Hoy, demasiados actores sociales que persiguen intereses privados y egoístas, muchos al margen de la legalidad, han logrado posiciones de poder fáctico e influencia en las decisiones del gobierno, lo que no sólo minimiza las capacidades reguladoras del estado, sino que también socava las iniciativas y fuerzas sociales orientadas a la creación de valor público y beneficio colectivo.

Este sector insolidario, orientado al egoísmo individualista y a la adquisición de ventajas competitivas, usa al estado para obtener mayores ventajas y reproducir su capital monetario y político. En última instancia, es el sector que más se ha beneficiado de la democracia electoral representativa, pues cuenta con los recursos para tomar el control de los partidos políticos y convertir muchos aspectos de la práctica de la democracia en un ejercicio de mercadotecnia política. Una vez logrados los objetivos político-electorales, este sector suele asociarse con las burocracias políticas que controlan las agencias gubernamentales para realizar negocios privados. Estos procesos, que explican la despreocupación por destinar recursos para propiciar el beneficio colectivo, y que favorecen el desgobierno de la vida pública, se fundan en el poder del dinero como factor que somete a sus designios prácticamente cualquier decisión gubernamental y convierte a la política en un quehacer orientado por una tendencia instrumentalista y de control estratégico (Nieto, 2008).

Reconstruir el estado social va más allá de establecer políticas públicas que promuevan el bienestar en función de sólo procurar atender las necesidades de salud, alimentación y educación de

¹ Es un asunto abierto al análisis la relación entre el abandono de muchas funciones reguladoras del estado y la pérdida de las disposiciones de las personas para involucrarse activamente en los asuntos comunes y que se orientan a la promoción del bienestar colectivo.

determinados sectores de la población. Más bien, se trata de generar las condiciones que permitan evitar la exclusión y no simplemente paliar sus efectos nocivos para el bienestar, la legitimidad y la estabilidad. Se trata de que una parte importante de la sociedad y la economía, y de que muchos valores culturales, funcionen de manera que se produzcan bienes públicos como resultado de la existencia de instituciones basadas en la cooperación productiva y no en la competencia a ultranza. También se trata de hacer que las iniciativas individuales sean un componente de un mecanismo institucional más amplio que promueva su convergencia para generar riqueza social susceptible de ser distribuida de forma más equitativa.

3

Considerando al estado social como horizonte de acción política y como posibilidad objetiva, viene al caso preguntarse qué es, qué tan viable es reconstruirlo y de qué condiciones depende que pueda lograrse este objetivo. Es posible avanzar en las respuestas a estas preguntas, sobre todo en términos teóricos, a partir de tomar en cuenta los rasgos típico-ideales que se pueden colegir de lo que se podría llamar como la experiencia clásica de la construcción de los estados sociales, lo que se vincula con la constelación de factores necesarios para hacer factible un resurgimiento del estado social.

El estado social no se agota en la prestación de servicios asistenciales, sino que implica un arreglo específico de los intercambios entre los sistemas político, económico, social y cultural alrededor de los siguientes elementos:

- a) El establecimiento de mecanismos políticos y legales que disciplinan a los mercados capitalistas, de manera que se impulsa el crecimiento y la productividad al tiempo que se evitan las distorsiones y los desequilibrios que se han presentado en los últimos años.
- b) El reconocimiento por parte del estado de determinados actores y sujetos sociales dignos de ser considerados en las dinámicas de representación de intereses, negociación e intercambios político-económicos.
- c) La creación de una determinada sustentabilidad fiscal como base para la prestación de servicios sociales universales a la ciudadanía.
- d) La forja de un poder estatal que permita tomar decisiones vinculantes para provocar una mejor distribución del ingreso entre la población como resultado de una política salarial determinada.
- e) El funcionamiento cotidiano del estado como un factor de cohesión social, desarrollo social y reconocimiento de valores y reivindicaciones culturales que favorecen la solidaridad y el compromiso con el bien público.

Como se puede apreciar, todos estos elementos poseen un carácter político en el sentido de que implican restaurar la capacidad del estado para ordenar los intercambios entre los sistemas de que se compone la sociedad. En el fondo, la eficacia o debilidad del estado social está en función de la correlación de fuerzas políticas existente en la sociedad, del prestigio ideológico y político del estado y sus instituciones, así como de su capacidad específica para gestionar los procesos de producción y de acción de los mercados.

Durante las últimas décadas hemos asistido a un debilitamiento de los movimientos y organizaciones que defienden los derechos de las clases desaventajadas de la sociedad, así como de las propias capacidades institucionales del estado. Sin embargo, actualmente estamos atestiguando la constante irrupción de fenómenos sociales críticos que apuntan a desestabilizar el estado de cosas

existente, sobre todo en sociedades como la mexicana. Así, se ha instalado la violencia, la falta de gobernabilidad, las expresiones de desapego cívico y ruptura del tejido social, que pueden contribuir a poner en primer plano la necesidad de reconstruir el estado social. Es una pregunta abierta la posibilidad de que estas manifestaciones se configuren como una acción política consistente, por parte de los sectores inconformes de la sociedad mexicana, capaz de revertir la correlación de fuerzas actual que claramente favorece a las élites económicas y políticas.

Pero las posibilidades de reconstruir el estado social no sólo tienen que ver con la factibilidad de que surja un movimiento político organizado con capacidad política concreta para plantearse este objetivo. También tienen que ver con la forma en que pueda prestigiarse un discurso que defienda los valores del estado social de forma que sean compatibles con principios como la libertad, la responsabilidad individual y social, la iniciativa económica, la innovación y la creatividad, los cuales son un componente del espíritu de la época contemporánea. No se trata de regresar al pasado, sino de propiciar una evolución institucional que vaya hacia adelante recuperando lo mejor de las formas institucionales ensayadas con éxito en el pasado. Recordemos que las décadas que corren entre los años 40 y 70 del siglo veinte fueron las más exitosas en términos de combinar crecimiento económico con redistribución del ingreso y las oportunidades. También fueron las más exitosas desde el punto de vista de propiciaron la formación de una amplia clase media, sector clave en las actuales disputas que se están presentando en la sociedad mexicana.

4

El estado social fue una configuración única, una constelación que respondió a su tiempo y su circunstancia. Acaso fue tan sólo un interregno en la marcha triunfal de la sociedad liberal de mercado que ha regresado a partir de los años ochenta del siglo pasado, para terminar imponiéndose, hasta ahora, como sociedad de capitalismo salvaje que se expande a lo largo y ancho del globo. O, tal vez, ahora se están presentando condiciones que permitan no una reedición del viejo estado social de mediados del siglo veinte, sino un nuevo emplazamiento del mismo, adecuado a las circunstancias actuales y equipado con las capacidades institucionales que le permitan cumplir de mejor manera sus funciones y evitar las fallas que llevaron a su desmantelamiento a manos de las políticas de corte utilitarista y neoliberal.

Convertir al estado social en un objetivo realizable implica llevar a cabo una reflexión teórica profunda e innovadora. Esa es una tarea que tienen por delante las ciencias sociales contemporáneas, particularmente la sociología, aunque cabe aclarar que historia y razón no siempre coinciden, de manera que pensar teóricamente un nuevo emplazamiento del estado social adecuado para el presente no garantiza su concreción en los hechos, los cuales son contingentes.

Es intuitiva la idea de que la sociedad de mercado capitalista es insostenible si no se acompaña de alguna suerte de regulación de la vida económica. Ése ha sido uno de los grandes temas de la economía política y de la sociología, por supuesto. Como los intercambios económicos suelen no ser justos, sino motivados por el afán de lucro y acumulación, el mercado tiende a ser excluyente y a producir toda clase de distorsiones; de allí que el capital necesite alguna suerte de coerción, o de mecanismo de control normativo y político, para su libre operación y reproducción. De cualquier modo, desde el punto de vista teórico existe una convergencia entre los clásicos de la sociología alrededor de la idea de que el capitalismo requiere ser acompañado de mecanismos correctivos de sus patologías.

Para Marx (1975, 1867), la sociedad de mercado capitalista estaba destinada al fracaso. Cuando esto ocurriera, en vez de productores individuales en competencia, aislados e ignorantes de las

necesidades de planeación de la economía en su conjunto, habría una asociación de productores libremente organizados bajo el propósito consciente de evitar el dominio de las mercancías sobre las necesidades reales de la sociedad. Así, la división del trabajo y los procesos de producción, distribución, circulación y consumo de bienes, se regularían de tal modo que la economía en su conjunto estaría al servicio de las necesidades humanas y no de los imperativos de reproducción del capital.

En los planteamiento de Durkheim (1893), encontramos algo parecido en su idea de la necesidad de fundar asociaciones gremiales, intermedias entre el individuo y el estado, encargadas de generar reglas destinadas a regular la función económica, de manera que ésta dejase de ser caldo de cultivo para las luchas de clases, crisis económicas y desacoplamientos entre las capacidades laborales de los agentes económicos y sus puestos de trabajo, además de incoherencias entre las expectativas de los individuos y el grado de satisfacción de las mismas.

Talcott Parsons (1956) también advirtió la necesidad de complementar al mercado económico con el funcionamiento de otros sistemas de la sociedad que son necesarios para la gestión de las sociedades contemporáneas. Me refiero al sistema político, orientado al logro de metas y cuyo medio de intercambio funcional es el poder; al sistema de las instituciones civiles, encargado de la integración de la sociedad, cuyo medio de intercambio es la influencia; y al sistema de los valores culturales, que tiene por medio de intercambio al compromiso con normas generalizables y que hace posible la identidad simbólica de la sociedad. Como se observa, para Talcott Parsons estabilizar una sociedad requiere algo más que coerción y dinero.

Para algunos autores, como Niklas Luhmann (2007), la sociedad puede existir como un sistema de sistemas de acción, cada uno con sus propios imperativos funcionales, sin requerir una base normativa común. No habría necesidad de contar con un único centro regulador de la vida social, o sería muy problemático hacerlo hoy en día cuando la sociedad se ha vuelto tan compleja y multicéntrica. Sin embargo, Luhmann analiza el estado en su función de mantener bajo control las expectativas de los consumidores y los ciudadanos referidas al funcionamiento de la economía y de las exigencias hechas hacia la política debido a la existencia de derechos sociales reconocidos legalmente.

Max Weber (1972, 1915) era consciente de que la modernidad entrañaba un proceso de creación de esferas autónomas, cada una con cierta independencia entre sí: el poder y el estado, el mercado y la empresa, la religión, la subjetividad, el erotismo, etcétera. No la reconciliación y la unidad, sino su pérdida, la fragmentación y el conflicto de valores, son la verdadera divisa de la modernidad impulsada por la racionalización de los distintos ámbitos de la vida social. A lo mucho, podemos aspirar a una diferenciación de estructuras y organizaciones que se complementen funcionalmente, y con ello produzcan orden y al mismo tiempo permitan ciertos espacios de libertad individual. O, también, el orden puede ser el resultado del conflicto regulado; de ahí la función que Weber asignara al parlamento (1984, 1918) por ejemplo, a las reglas de la democracia, y a la acción de políticos responsables.

Como se señala arriba, la idea del estado social presupone mucho más que agencias gubernamentales encargadas de brindar servicios de asistencia social; materializa un modo de organización de las sociedades complejas por cuya virtud es posible manejar las tendencias a las crisis económicas, políticas y sociales. Esta tarea la hizo el estado social, o alguna suerte de estado rector, regulador, interventor o de bienestar, durante varias décadas en algunos países. El problema ocurrió cuando el propio estado social se convirtió en fuente de nuevos problemas y nuevas crisis.

La crisis fiscal y la falta de productividad de la economía, por ejemplo, pero también la pérdida de legitimidad de los estados como resultado de la ineficiencia y la corrupción de las burocracias públicas, llevaron a pensar que era necesario dismantelar el estado social y volver al mercado el eje de la integración social: desregular las economías, permitir los flujos sin restricciones de los capitales

financieros, ampliar al máximo los intercambios comerciales, deslocalizar la producción, permitir que las leyes de la oferta y la demanda determinaran con mayor libertad los precios de la mano de obra y los bienes y servicios, propiciar la utilización de la fuerza de trabajo sólo como factor de producción, de acuerdo con las necesidades de la productividad y la eficiencia; es decir, liberalizar los mercados en todos los sentidos. Esto ha contribuido a barrer al estado social.

El resultado de estas políticas es muy conocido para repetirlo aquí. Tal vez estamos de vuelta, al final del ciclo del estado neoliberal. Las crisis en el mundo se suceden unas a otras. Las tensiones políticas aumentan. La insatisfacción con las democracias es palpable. Los gobiernos viven enfrentados a límites muy claros en sus capacidades de lograr metas de valor público. ¿Cómo pensar en desempolvar al estado social cuando el estado, como tal, hace mucho que perdió sus más elementales capacidades? Y sin embargo, algo se tiene que hacer.

Una cosa es clara. El sistema capitalista mexicano, tal y como está ahora, no puede seguir funcionando sin crisis constantes, sin insatisfacción, sin desempleo, sin caídas salariales, sin estancamiento. En el mediano plazo es muy probable que tengan que imaginarse alternativas institucionales para la corrección de sus falencias. La idea de un estado social adecuado a nuestra circunstancia está en nuestro horizonte de trabajo intelectual.

Bibliografía

Bryant, Christopher G. A., y Mokrzycki, Edmund. *The new great transformation? Change and continuity in East-Central Europe*. Routledge, London and New York 1994.

Durkheim, Emile. *La división del trabajo social*. Editorial Colofón. México, sin fecha.

Luhmann, Niklas. *Teoría política en el estado de bienestar*. Alianza Universidad, Madrid 2007.

Marx, Karl. *El capital, crítica de la economía política*. Editorial Siglo Veintiuno Editores. México 1975.

Nieto, Alejandro. *El desgobierno de lo público*. Editorial Ariel, Barcelona 2008.

Parsons, Talcott. *La sociedad, perspectivas evolutivas y comparativas*. Editorial Trilla. México 1974.

_____. *Apuntes sobre la teoría de la acción*. Amorrortu Editores. Buenos Aires 1970.

_____. *Economy and Society*. Free Press, Nueva York 1956.

Rusconi, Gian Enrico. *Problemas actuales de teoría política*. UNAM, México 1985.

Weber, Max. “Negaciones religiosas del mundo y sus orientaciones”, en sus *Ensayos de sociología contemporánea*. Editorial Martínez Roca, Barcelona 1972.

_____. “Parlamento y gobierno en el nuevo ordenamiento alemán”, en sus *Escritos políticos*. Folios Ediciones, México, 1984.