

Reforma de Estado: una perspectiva de análisis alternativa

Carmen Midaglia

1. Introducción

Es tema corriente en América Latina referirse a la necesidad o inevitabilidad de reformar el Estado, en términos de tamaño, funciones y estilo de acción. El eje de la discusión radica, bien en repensar, bien en aniquilar el tradicional Estado de Bienestar, en el entendido que el mismo ha sido una estrategia de desarrollo e integración socio-política carente de valor para este momento histórico.

Una multiplicidad de causas disímiles operan para que este tema se considere prioritario en la agenda política de los países latinoamericanos. Por una parte, se hace referencia a variaciones estructurales en la forma de acumulación capitalista, destacándose la instauración de una tercera revolución tecnológica, que inevitablemente plantea nuevos requerimientos productivos y políticos para su implementación (globalización de los mercados y flexibilización de la mano de obra, etc.). A su vez, se toma en consideración el conjunto de modificaciones procesadas en los mercados internacionales (variaciones en las posiciones hegemonía económica mundial e incorporación de

nuevos países en ese marco, regionalización de los mercados, etc.). Y por último, pero no menos importante, se suma a este panorama una serie de diagnósticos referidos a los efectos perniciosos o inesperados promovidos por la acción estatal en diversos contextos nacionales. En este plano, entre otras cosas, se focaliza la atención en el comportamiento anti-capitalista e irresponsable asumido por los principales sujetos económicos (empresarios y sindicatos), ya que el amparo otorgado por el Estado les permitió maximizar sus beneficios en detrimento de otros grupos sociales, comprometiendo en varias oportunidades, las posibilidades de crecimiento nacional.

Estancamiento económico, endeudamiento externo, crisis fiscal, y aumento en los índices de pobreza, parece ser, en parte, el resultado neto de una modalidad de desarrollo donde el Estado jugó un rol fundamental.

Frente a esta situación, los organismos de crédito internacional imponen a los países periféricos un conjunto de fórmulas de estabilización de corte neo-liberal, que obliga, entre otras cosas, a repensar el carácter, el papel y la dimensión de la "nueva" esfera pública.

Más allá de los cambios económicos y políticos suscitados en la esfera internacional, y de los posibles resultados perversos generados por el modelo de bienestar en los países latinoamericanos, la reflexión de estos temas carece de un claro marco analítico que permita

CARMEN MIDAGLIA

MA en Sociología. Investigadora y docente del Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de la República.

comprender de manera dinámica el proceso constitutivo del Estado de Bienestar, así como los impactos introducidos en diversos ámbitos de la sociedad.

Se hace imprescindible conocer la significación que tuvo y tiene este modelo en los países periféricos, la trama de relaciones instituida; la cultura política generada; los recursos e incentivos que otorgó a diversos actores; la capacidad que obtuvo el propio Estado para instrumentar dicha propuesta, así como la que hoy dispone para reformularla.

La intervención estatal, en su versión de políticas de bienestar, no puede ser leída como un simple derivado de la lucha y/o competencia entre actores sociales económicamente relevantes, ni en términos de un epifenómeno subyacente de integración sistémica. Este tipo de visiones no tienen rendimiento analítico, en la medida que abordan la dinámica de transformación socio-económica y política de forma teleológica o predeterminada, ubicando a la órbita pública como un espacio de acomodación de intereses o una esfera que apenas refleja el ajuste "natural" del sistema global.

Se destituye al Estado de cualquier tipo de autonomía, menospreciando su condición de actor con recursos específicos (poder, autoridad, burocracias), capaz de imponer, pese a una serie de oposiciones, un proyecto de desarrollo o reforma, distinto del concebido por los diversos agentes nacionales o internacionales. Por supuesto, que cualquier programa público necesita, la mayoría de las veces, del apoyo de los grupos privados, pero sus presiones tienen límites, ya que el Estado en su dinámica de intervención y expansión generó cuerpos internos, con intereses propios y poder suficiente no sólo para implementar sino también para revertir y/o reformular las preferencias sociales establecidas.

Independientemente del tenor de las reformas que se intentan introducir, en particular, en los contextos subdesarrollados, se torna

importante arribar a un tipo de enfoque interpretativo que permita abordarlas como un conjunto de insumos con potencialidad de desencadenar procesos políticos novedosos. En caso contrario, se corre el riesgo de reeditar visiones unidireccionales, bajo el supuesto de que las determinantes externas serán asumidas y aplicadas por los Estados nacionales sin mayores problemas, y si se suscitan serias dificultades se recurrirá a dosis diferenciales de represión.

El presente trabajo pretende discutir las diversas lecturas sobre las políticas de bienestar, conocer su potencialidad analítica, no sólo para evaluar la orientación o direccionalidad de las reformas, sino para mapear las posibles áreas de conflicto e innovación que se pueden derivar de la interacción entre un modelo más o menos consolidado y su pretensión de destitución.

Para alcanzar este objetivo, realizaremos en una primera etapa una sintética revisión bibliográfica sobre las diferentes perspectivas de las políticas de bienestar, pasando luego a considerar sus virtudes y carencias para captar las tendencias de renovación y cambio (en nuestro caso, propuestas de reforma). En un segundo momento, intentaremos rescatar los elementos de mayor utilidad interpretativa presentes en los enfoques considerados, y propondremos un tipo de abordaje que permita entender a las políticas públicas como factores propiciadores y/o reforzadores de procesos políticos. Bajo estos parámetros se busca recuperar la noción de Estado en tanto actor peculiar, con posibilidades de diseñar e implementar acciones que difieren sustancialmente del universo de intereses presentes en un determinado momento.

2. Diferentes perspectivas sobre las políticas de bienestar

Existe un conjunto diverso de estudios en relación a esta temática, ya sea en términos de contextos de referencia, períodos históricos considerados, y nivel de desarrollo teórico alcanzado. En su mayoría, estos trabajos orientan

sus reflexiones teniendo en cuenta los patrones de modernización de los países del Primer Mundo. Más allá de esa dirección, es imposible desconocer su riqueza, a pesar que una porción significativa de ellos tiene cierta antigüedad.

En el intento de explorar las bondades de tales estudios sobre políticas de bienestar, y procurando encontrar algunos ejes comunes de interpretación, vale la pena agrupar los mismos en tres grandes categorías: los modelos teóricos macro-sociales; los modelos históricos-propositivos y los modelos teóricos-empíricos.⁽¹⁾

Si bien este esfuerzo de síntesis, opaca por una parte la profundidad de las elaboraciones construidas, por otra, posibilita un examen de los aspectos sustanciales incorporados en la discusión de dicho fenómeno.

Modelos teórico macro-sociales

Dentro de esta categoría se ubicarían las lecturas que realizan del Estado de Bienestar los grandes paradigmas de las ciencias sociales: funcionalismo, marxismo y pluralismo.

Considerando un importante trabajo teórico-comparativo realizado por R. Mishra (1981) y reelaborado en algunos aspectos por M. Coimbra (1987)⁽²⁾, se observa, en líneas generales, que tales perspectivas abordan de manera tangencial la problemática del Estado de Bienestar. El análisis de este tema, se encuentra dentro de un amplio movimiento de modernización (político y económico) de las sociedades y/o en referencia a la profundización del modo de producción capitalista.

Para el funcionalismo, el intervencionismo estatal es considerado un requisito esencial tanto para asegurar el tránsito de sociedades simples a complejas (Durkheim), así como la estabilidad del sistema en contextos ya industrializados (Parsons). El alto potencial de anomia social que puede devenir del aumento de la división del trabajo, del incremento de movilidad ocupacional y geográfica, del quiebre de los marcos referenciales de socialización (unidad familiar, Iglesia, etc.), hace necesaria la presencia de un agente capaz de mantener el control social: el Estado.

Las políticas públicas contrarrestarían los desajustes de ese proceso de cambio, regulando la vida económica y garantizando niveles mínimos de justicia social (Mishra, 1981) supliendo así, el papel de organizaciones tradicionales (Flora, 1987).⁽³⁾

Para la visión funcionalista, la armonía social o el ajuste de las distintas partes del sistema pasa a ser el eje fundamental de interpretación para entender la dinámica de acción y permanencia de cualquier forma de organización. Por esta razón, la función integrativa debe ser desempeñada en todo tipo de sociedades, más allá del agente instituido o consensualmente admitido para su ejercicio, porque en caso contrario, las mismas se desintegrarían.

El Estado de Bienestar es considerado como un mecanismo socio-económico con capacidad de suplir las necesidades de integración en los sistemas complejos. Se traduciría en un producto emergente del proceso de diferenciación estructural y especialización, característico de las sociedades modernas, y por ende imprescindible para su reproducción.

Importa señalar, que la noción de bienestar sostenida por esta perspectiva tiene un ca-

1. El agrupamiento diseñado no pretendió agotar el universo de enfoques referidos a las políticas de *welfare*. Apenas se buscó destacar los abordajes más relevantes en relación a ésta temática. Por esta razón, se asume las deficiencias de la tipología elaborada.
2. R. Mishra, (1981); *Society and Social Policy: Theories and Practice of Welfare*. Segunda edición, The Macmillan Press Ltd, Londres y Basingstoke.
Marcos Antonio Coimbra(1987): *Abordagens Teóricas ao Estudo das Políticas Sociais*, en *Política Social e Combate à Pobreza*, (org.) S. Abranches, Rio de Janeiro, Ed. Jorge Zahar.

3. Flora, Peter, (1987): *Growth to Limits. The Western European Welfare State since World War II*, Berlín, Ed. Walter De Gruyter.

rácter universal, y además no se agota en la órbita pública.

To a varying degree, and in some form or another, patterns of welfare can be seen as a feature of any collectivity with a communal character. This generalised notion of welfare can thus encompass social services, enterprise welfare, charitable and voluntary as well as mutual aid of various kinds (...) ⁽⁴⁾

En síntesis, la preocupación central de este abordaje, consiste en explicar la presencia de ese fenómeno, a partir de su contribución al sistema general.

Como un derivado de esta interpretación funcionalista, se ubica la teoría de la convergencia. Para ella las políticas de bienestar, son simultáneamente una necesidad y consecuencia inevitable del progreso tecnológico industrial.

Para esta perspectiva el desarrollo económico e industrial es un movimiento genérico e inevitable, y por ende pasa a ser evaluado como la base común de ajuste de las sociedades avanzadas.

Dicho patrón de desarrollo se impondría en los más disímiles contextos, ya que la red de intercambio internacional obligaría al conjunto de las naciones a adoptar el mismo, transformándolo en un pre-requisito funcional para la sobrevivencia y autonomía de tales Estados.

La adopción de ese modelo tecnológico, conduciría a las sociedades modernas a enfrentarse, en el largo plazo, con problemas sociales semejantes. Esto a su vez, sería un factor estimulante para que las mismas adoptaran medidas similares de intervención, más allá de su

sistema político y de las ideologías sustentadas por las élites económicamente dominantes.

Esa visión homogenizante del desarrollo no pretende significar, que el conjunto de sistemas de bienestar se transforman en idénticos, sino que tienden a disminuir sus diferencias.

De este modo, las políticas públicas no se presentan como un producto emergente de la confrontación de paradigmas ideológicos o culturales, ni tampoco como una alternativa para disminuir los posibles conflictos sociales. Ellas se traducen en una consecuencia del avance tecnológico (Coimbra, 1987).⁽⁵⁾

Si bien este enfoque, subestima la incidencia de los factores políticos e ideológicos en la consagración de las políticas de bienestar, admite en cierto grado su presencia, fundamentalmente, en las fases tempranas de la industrialización. Pero a medida que dicho proceso avanza, las exigencias funcionales de la industrialización impone líneas de acción similares a en las diversas sociedades.

Otra variante, seguramente más sofisticada de la vertiente funcionalista, es la versión pluralista de las políticas públicas. Este tipo de teoría, junto a la marxista (posición que seguidamente expondremos) son calificadas como "sociocéntricas", ya que entienden las acciones estatales como un producto de la lucha o competencia entre diversos grupos o clases sociales.

El pluralismo comparte con el paradigma estructural-funcionalista, la idea de que el sistema político (como cualquier otro sub-sistema), en particular el democrático o poliárquico, aquél que se corresponde de manera más adecuada con el funcionamiento de una sociedad de masas, se asienta en un consenso colectivo e hipotético sobre las reglas de juego político. Dicho consenso posibilita que la multipli-

4. R. Mishra (1981), (o. cit.), p. 58, Segunda edición, The Macmillan Press Ltd, Londres y Basingstoke.

5. Coimbra, Marcos Antonio, (1987); (o. cit.), p. 96. Rio de Janeiro, Ed. Jorge Zahar.

cidad de grupos con preferencias disímiles, puedan coexistir e incidir en la definición o transformación de "políticas", generando asimismo una matriz armónica de intereses agregados.

Las políticas sancionadas serán el emergente de una dinámica de negociación y presión entre un conjunto amplio de asociaciones minoritarias.

As características da poliarquia é que aumentam muito o número, tamanho e diversidade de minorias, cujas preferências influenciarão o resultado das decisões governamentais. Além do mais, essas características (...) exercem influência recíproca sobre certo número de aspectos importantes da política (...).⁽⁶⁾

En este marco, la esfera política estatal es considerada una arena donde se dirimen los conflictos, se conforman coaliciones alrededor de algunas metas comunes plasmadas en distintas políticas. El Estado no es evaluado en términos de un actor independiente, sino como un árbitro con capacidad legal para canalizar las posiciones divergentes. Su rol específico consiste en registrar y responder a las demandas organizadas de la sociedad (Skocpol, 1985).⁽⁷⁾

En síntesis, este abordaje centra su atención en el análisis de las decisiones públicas (*outputs*), en la medida que ellas representan beneficios específicos para una gama de actores privados.

Más allá de esta lucha competitiva por la apropiación de recursos públicos, la estabilidad del sistema político parece estar asegurada, no sólo por la existencia de mecanismos constitu-

cionales, sino por una cultura política de la tolerancia. Dicha cultura recrea en alguna medida ese consenso inicial, cimentador de la dinámica política, ya que se apoya en el supuesto que para el universo de los grupos sociales los costos de mantener las reglas de juego son menores que los requeridos para su quiebra o suspensión (Dahl, 1989).⁽⁸⁾

Esta posición deja traslucir una visión relativamente optimista del funcionamiento político, ya que la incorporación de cualquier actor a esa arena es posible, y si bien los resultados de la negociación son inciertos, existe un horizonte implícito que limita las pretensiones de los grupos; el mismo se refiere al mantenimiento del orden. En última instancia, se presupone que las políticas públicas serán relativamente inclusivas o en su defecto reportarán ganancias para una gama importante de los involucrados. Sin embargo, este optimismo de base se alterna con apreciaciones teóricas y empíricas que colocan en cuestionamiento ese juego balanceado de intereses. Se admite diferenciales de recursos entre los actores y por ende oportunidades desiguales para incidir en la toma de decisiones. En este sentido, las medidas aprobadas pueden suponer altas dosis de exclusión en pos de asegurar el *status quo* de ciertos sectores económicamente significativos. La arena pública pasa a ser capturada por tales intereses privados, generando acciones irracionales e ineficientes para la modernización del sistema en su conjunto (Grindle y Thomas, 1989).⁽⁹⁾

6. Robert A. Dahl: *Um Prefácio á Teoria Democrática*, Rio de Janeiro, Ed. Jorge Zahar, 1989, p. 132.

7. Theda Skocpol: *Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research*, in *Bringing the State Back In*, org. P. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol, p. 5. Cambridge University Press, 1985.

8. En el tema referido al mantenimiento del orden político, interesa ver el tratamiento realizado por uno de los exponentes destacados del pluralismo como R. Dahl. Este autor aborda dicha problemática considerando las intensidades de las preferencias ciudadanas y analizando las escasas posibilidades para la constitución de grupos anti-sistemas.

Robert A. Dahl: *cap. Igualdade, diversidade e intensidade*, Rio de Janeiro, Ed. Jorge Zahar, 1989, o. cit., pág. 117.

9. Merilee Grindle y Thomas John: *Policy makers, Policy Choices and Policy Outcomes: The Political Eco-*

Atendiendo a este planteo relativamente pesimista del pluralismo, se concluye que las acciones públicas reflejarán mínimamente un juego libre y abierto de intereses contrapuestos. Los marxistas modernos (neo-marxistas) radicalizarán esta posición, sosteniendo que a pesar de las ganancias económicas y sociales obtenidas por las clases asalariadas en el capitalismo avanzado, existen escasas posibilidades para revertir políticamente la hegemonía de la clase dominante.

En el intento de abordar la perspectiva marxista sobre el tema, importa reiterar que ella comparte con la posición anterior una óptica "sociocéntrica". Pese a esta generalidad, este enfoque es profundamente distinto, y carece de una evaluación unánime respecto a la emergencia de las políticas de bienestar así como de sus impactos.

Como señala Mishra,⁽¹⁰⁾ la política social fue analizada de manera tangencial por el propio Marx, y los aspectos que fueron objeto de su atención referían específicamente a la legislación laboral.

Es posible localizar dos razones explicativas de este tipo de tratamiento. En primer lugar, se debe tener en cuenta que en el momento histórico en que dicho autor desarrolló su labor intelectual, la presencia del Estado de Bienestar era prácticamente incipiente.

La otra razón, y tal vez la más fundamental, dice al respecto de su propio marco teórico. Para Marx era inconcebible imaginar que en el modo de producción capitalista se lograra alcanzar un bienestar general de acuerdo a la necesidades humanas, y por ende con capacidad de incorporar a las diferentes clases sociales.

Para Marx el concepto de bienestar suponía la consagración de relaciones sociales de

producción asentadas en la cooperación y solidaridad.

En una sociedad organizada en base a la propiedad privada de los medios de producción, al mercado y a la explotación de los individuos, parecía ingenuo esperar políticas dirigidas a un mejoramiento significativo de las condiciones de vida de la población. En realidad, dicho mejoramiento sólo podía ser alcanzado a partir de la abolición de estructura de clases, es decir, con la instauración del régimen socialista producción.

For the institutionalisation of welfare as a central social value, it is necessary that production be governed by social criteria and distribution by human needs. This in turn requires that the dominance of the market together with private ownership of productive resources and production for profit are ended and communal control established over the conditions of work and living (...).⁽¹¹⁾

De cualquier manera, Marx reconocía que en las sociedades capitalistas se podría lograr algún tipo de avance a este respecto, y la sanción de la legislación laboral se presentaba como un ejemplo de esa precaria posibilidad. La reglamentación de la jornada de trabajo supuso, en su momento, un cambio en las condiciones laborales de los obreros, disminuyendo el grado de explotación y por ende restringiendo las ganancias de los empresarios.

Por otra parte, la aprobación de tales medidas parecían señalar la potencialidad que poseía la lucha de la clase trabajadora. No obstante, las luchas tenían un alcance limitado en ese tipo de sistema, dado que no poseían un carácter abarcativo para la vida de los trabajadores, y a su vez, presentaban dificultades en su ins-

nommy of Reform in Developing Countries", Revista Policy Sciences, Vol. 22, No 3-4, 1989, pág. 218.

10. R. Mishra: 1981, o. cit., segunda edición, The Macmillan Press Ltd, Londres y Basingstoke.

11. R. Mishra: Segunda edición, The Macmillan Press Ltd, Londres y Basingstoke, 1981, o. cit., p. 71

trumentación, ya que eran contrarias a los intereses de los sectores dominantes.

Las consideraciones que le marxismo original planteó en relación a las políticas de bienestar, han sido objeto de discusión para algunos teóricos vinculados al tema. Es así que para Mishra la concepción del capitalismo como un sistema que ofrece, aunque de manera limitada, alternativas de superación de las condiciones de vida de los trabajadores, parece indicar un cierto dualismo interpretativo sobre la naturaleza del Estado en una sociedad de clases.

En cambio para Coimbra, esa posibilidad es apenas una demostración de las contradicciones de ese sistema, descartando cualquier tipo de evaluación dualista sobre ese fenómeno por parte de Marx. La propia dinámica capitalista confirmaría una tendencia cada vez más acentuada de explotación de los sectores proletarios. Sólo la lucha organizada de los obreros permitiría atenuar pero no revertir esa tendencia.

Cualquiera sea la posición que se le adjudique a Marx en este tema, cabe destacar que su reflexión de estaba estrechamente asociada al modelo de Estado liberal inglés.

A fines de la década de los 60 se inicia una fuerte polémica entre los marxistas respecto a la significación del Estado de Bienestar en los países de capitalismo avanzado. Surgieron un sinnúmero de interpretaciones, pero esa variedad no permitía esconder un denominador común que las unificaba, que consistía en la incorporación de principios funcionalistas al interior de un marco analítico de clases.

En términos generales, para este grupo de pensadores, calificados de neo-marxistas, la provisión pública de bienes y servicios era entendida como un requisito necesario para la acumulación capitalista, en pos de garantizar niveles de excelencia de la fuerza de trabajo y de eficiencia. Simultáneamente, se pretendía obtener la adhesión de la clase obrera al sistema, en la medida que las acciones organizadas

de este sector representaban una amenaza para la estabilidad y crecimiento económico. En última instancia, tales beneficios parecían materializar un compromiso (conciente o inconciente) de los trabajadores con ese modo de producción, ya que no reportaban ningún cambio en su posición de clase.

Si bien este tipo de lectura sobre el *Welfare State* en términos genéricos marginalizó la lógica dialéctica del desarrollo capitalista, propia del esquema marxista, simultáneamente logró recuperarla de manera parcial, incorporando un elemento novedoso en la discusión. El mismo estaba referido a la admisión de cierta autonomía relativa y ocasional del Estado en la definición de sus líneas de intervención.

La función de las políticas sociales consistía en preservar y expandir ese modo productivo. Sin embargo, tales acciones se instrumentaban, en diversas oportunidades, en contra o en perjuicio de los intereses de fracciones de la clase capitalista. Se asumió que el grupo dominante no era un todo homogéneo y compacto, constatándose divergencias de intereses en el corto y mediano plazo. Dichas divergencias facilitaban la inclusión de algunas de las demandas de los sectores que no formaban parte del bloque del poder, posibilitándose así, la sanción o modificación de las políticas.

Se hace evidente que las acciones públicas no pasan de ser más que un reflejo de las relaciones de dominación entre las clases sociales. Sin embargo, bajo determinadas circunstancias se abre un espacio, aunque tenue, para la intervención autónoma del Estado. Hay momentos en que las discrepancias dentro del sector capitalista son de un nivel tan profundo que resulta imposible consolidar una mínima coalición que imprima coherencia al gobierno. Frente a una situación de crisis política, donde está en juego la legitimidad del régimen, la elite estatal puede impulsar una serie de reformas, aunque las mismas despierten fuertes oposiciones de sectores significativos de la clase dominante.

Como señala Nordlinger,⁽¹²⁾ el Estado para los neo-marxistas emerge como autónomo por períodos cortos, cuando la reproducción del orden capitalista se haya seriamente amenazada. Para que se manifieste dicha autonomía, es necesario que se presenten algunas de las siguientes condiciones:

- a) que los grupos hegemónicos mantengan posiciones contrapuestas sobre temas o estrategias de economía política;
- b) que la legitimidad del Estado en tanto entidad supuestamente neutral se encuentre en franco deterioro;
- c) que la paz social esté en proceso de quebrantamiento;
- d) que las medidas anteriormente aprobadas hubiesen generado grados intolerables de irracionalidad económica.

A partir de los años 80 aparecen en escena nuevos estudios marxistas sobre dicha temática, distanciándose en gran medida de las interpretaciones funcionalistas anteriores. En líneas generales, tales análisis consideran que el amplio cuerpo de políticas sociales imprimió cambios en la estructura capitalista, ya sea alterando la estratificación social o reforzando el papel organizativo y estratégico de la clase trabajadora. Es posible afirmar que este nuevo enfoque evalúa de manera favorable las políticas de bienestar, utilizando como referencia el modelo de organización capitalista que en mayor medida las ha potencializado: el socialdemócrata.

Entre algunos de sus exponentes se ubicaría Costa Esping-Andersen.

En uno de sus trabajos recientes⁽¹³⁾ este autor evalúa el Estado de Bienestar en térmi-

nos de una característica diferenciadora del capitalismo. En este sentido, dicho fenómeno dejaría de ser un mero producto de los cambios industriales o tecnológicos para transformarse en una variable independiente, generadora de efectos específicos sobre la estratificación social, así como también sobre la capacidad de movilización y definición de estrategias políticas de la clase trabajadora.

The present challenge for comparative research is to study welfare states in their role as independent, causal variables (...). The welfare state is becoming deeply embedded in the everyday experience of virtually every citizen. Our personal life is structured by the welfare state, and so is the entire political economy (...).⁽¹⁴⁾

Para Esping-Andersen el modelo de bienestar no se equipara a un simple mecanismo con potencialidad de corregir la estructura de desigualdad de la sociedad capitalista. Se presenta como un aspecto constitutivo del sistema de estratificación, con fuerza suficiente para ordenar las relaciones sociales. Entre los diversos impactos de sus políticas, se encuentra la alternativa de producir *de-commodification* de la fuerza de trabajo, es decir, la posibilidad de constituir un sistema de subsistencia fuera del mercado de trabajo.

A su vez, los objetivos orientadores del "bienestar" (seguridad en el ingreso, erradicación de la pobreza, etc.) se traducen en condiciones para la unidad y acción colectiva de la clase trabajadora. En la medida que ese estrato social no es representativo de la mayoría de la población, se ve obligado a realizar alianzas políticas con otros grupos, en pos de viabilizar y sustentar dicha forma de organización socio-económica. La amplitud de esas alianzas, la característica de los sectores involucrados, nos

12. Eric A. Nordlinger: *Taking the State Seriously*, in *Understanding Political Development*, Weiner, M & Huntington, S., Boston, Ed. Little Brown Series, 1987, pp. 356 y 357.

13. Costa Esping-Andersen: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, New Jersey, Princeton University Press, 1990.

14. Costa Esping-Andersen: Princeton University Press, New Jersey, 1990, o. cit., p.141.

informan acerca de perfiles diferenciales de ese modelo.⁽¹⁵⁾

Es pertinente afirmar que tales parámetros interpretativos suponen una evaluación del Estado de Bienestar en términos de un fenómeno simultáneamente estructural y relacional. Por esto, para el autor, no existiría una matriz única del modo de producción capitalista. Al contrario, se vislumbrarían tres modelos básicos de acuerdo al tipo de *welfare* instituido, tales como: el liberal, el conservador y el socialdemócrata.

El liberal está asentado en la preeminencia de la lógica de mercado y la efectivización de los derechos sociales (ciudadanos) que suponen modestas transferencias universales, dirigidas a grupos de bajos ingresos. Este estilo de *welfare* produce niveles mínimos de *de-commodification* de la fuerza de trabajo, estratificando la población entre los que se encuentran dentro o fuera del mercado laboral. Sin embargo, esta dicotomía (integrado versus no integrados) promueve efectos duales desde el punto de vista económico y político, ya que los sectores amparados por esos servicios deben recurrir obligatoriamente al mercado para complementar su subsistencia.

El modelo conservador potencializa la autoridad de Estado, legitimando su intervención en pos de superar y corregir la incertidumbre derivada de la dinámica del mercado. Esta for-

ma de intervención intenta conjugar la armonía entre las clases con niveles aceptables de productividad económica. Su lógica de funcionamiento se asienta en la disciplina y lealtad de los diversos grupos en relación al Estado. Por esta razón, dicho modelo refleja y reproduce la estratificación *natural* del mercado laboral, ya que los derechos sociales se efectivizan de acuerdo a la pertenencia de clase y status social.

Por último, el modelo socialdemócrata es el que mayor

universaliza los derechos sociales, ya que su efectivización supone estándares de beneficios elevados e igualitarios para los diversos grupos sociales. Dicha forma de organización es profundamente inclusiva de los distintos estratos poblacionales, y a la vez generadora de altos grados de emancipación de la esfera laboral, más allá de la clase social de pertenencia.

Sus principios de funcionamiento permite superar el dualismo emergente entre la lógica del mercado y la protección del Estado, y simultáneamente diluye las diferencias entre diversos sectores sociales.

Modelos históricos-ideológicos

En este agrupamiento es posible incluir los enfoques sustentados tanto T.H. Marshall (1967)⁽¹⁶⁾ y G.V. Rimlinger (1971),⁽¹⁷⁾ tomando en consideración la naturaleza diferente de sus obras.

Sin menospreciar dichas variaciones, parece adecuado argumentar que estos autores enfatizan, ya sea estudiando un caso particular o de manera comparada, el proceso histórico e ideológico de legitimación de los derechos sociales y por tanto del Estado de Bienestar.

15. A modo de ilustración, importa señalar aquí, que la posición sostenida por este autor es relativamente divergente a la defendida por A. Przeworski, pese a que ambos son partidarios de ese modelo de organización capitalista. Para este último, las políticas de bienestar no presentan como pre-condiciones de las solidaridades de la clase obrera. Ellas pasan a ser el "premio" que ese sector obtiene por consentir su explotación. Ese grupo no está dispuesto a pagar el precio de la transformación del sistema, ya que su situación inmediata empeoraría, y la percepción del futuro o del prójimo no es lo suficientemente fuerte para asumir tales costos. Przeworski, Adam, (1991); *Capitalismo e Social-Democracia*. San Pablo, Ed. Companhia Das Letras,

16. T. H. Marshall: *Ciudadanía, Clase Social e Status*, Rio de Janeiro, Ed. Zahar, 1967.

17. Gaston V. Rimlinger: *Welfare Policy and Industrialization in Europa, America and Russia*, Ed. John Wiley and Sons, Inc. EUA, 1971.

T. Marshall en su trabajo *Ciudadanía, clase social y status* analizando el caso inglés, muestra como es posible canalizar el conflicto de clases en las sociedades capitalistas modernas a través del proceso de construcción de la ciudadanía.

El status de ciudadano se va adquiriendo progresivamente, en diferentes momentos históricos (desde el siglo XVIII hasta el XX), a partir de la agregación de un conjunto de derechos diferenciales: los civiles, los políticos y por último los sociales.

Los derechos civiles tratan sobre la habilitación de los miembros de una sociedad de realizar contratos privados, acordes a la dinámica de la vida comercial e industrial. Estos derechos son los primeros en manifestarse, y garantizan un conjunto de libertades individuales básicas, tales como: la libertad de expresión y pensamiento; la de movilidad territorial de los habitantes; la propiedad privada, etc.

En segundo término, teniendo en cuenta el período de emergencia, se encuentran los derechos políticos relativos a la participación efectiva de los individuos en la vida política y administrativa de una nación. Los mismos suponen la consagración de los derechos electorales y su extensión a los diferentes estratos de la población. La puesta en práctica de tales derechos dio lugar a la creación de un amplio mercado político, el cual tuvo fuerte incidencia en el desarrollo de los futuros derechos sociales.

Estos últimos derechos están referidos a la aceptación pública de un mínimo de bienestar social (seguridad social, salud, vivienda, alimentación, y educación) para los integrantes de la comunidad.

Su sanción supuso la constitución de un conjunto de servicios bienestar (tanto públicos como privados) encargados de su instrumentación.

segurança ao direito de participar por completo na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade (...).⁽¹⁸⁾

Si bien esos derechos fueron los últimos en consagrarse (siglo XX), su aprobación no sólo posibilitó el ejercicio real de los anteriores (civiles y políticos), sino que a su vez, imprimió cambios en los marcos culturales de las sociedades modernas, ya que legitimó patrones básicos de responsabilidad y solidaridad social.

Parece evidente que la emergencia del conjunto de derechos constitutivos del status de ciudadano fueron definidos por Marshall en términos de una secuencia lineal e incremental, coincidente con el desarrollo capitalista.

Dicha secuencia tiene significación teórica en su trabajo, ya que busca demostrar que la adquisición de esos derechos generadores de igualdad entre los miembros de una comunidad es plenamente compatible con las profundas diferencias engendradas en una sociedad estratificada como la capitalista. En estos términos, el objetivo primordial de las políticas de bienestar no se orienta a reducir las desigualdades entre los sectores sociales; al contrario, pretende tornarlas más tolerables.

T. Marshall argumentaba que los servicios de bienestar han tenido escasos impactos redistributivos si se toma en cuenta la transferencias estipuladas entre los estratos sociales, en la medida que los mismos se diseñaron en base a partidas horizontales (al interior de grupos) más que verticales (entre grupos).

En síntesis, la consagración del status de ciudadano, permitió contrarrestar los efectos perniciosos y altamente conflictivos de una sociedad estructurada en clases sociales, inaugurando una ideología igualitarista entre los

O elemento social (...) vai desde o direito a um mínimo de bem-estar económico e

18. T. H. Marshall: Rio de Janeiro, Ed. Zahar, 1967, o cit., pp. 63 y 64.

miembros pertenecientes a una comunidad nacional.

En un brillante estudio histórico-comparativo entre algunos de los países del primer mundo (Francia, Alemania, Inglaterra y Estados Unidos), G. Rimlinger muestra el papel desempeñado por los grandes marcos ideológicos (mercantilistas, liberales y posteriormente el de bienestar) que acompañaron el desarrollo capitalista.

Dichas ideologías fueron asimiladas de manera particular en los diversos contextos nacionales, facilitando o retardando la instalación del Estado de Bienestar, así como también imprimiendo rasgos peculiares en la formulación del conjunto de derechos sociales.

El proceso histórico de instalación de los servicios de seguridad social introdujo serios cambios en la cultura política de las naciones, redefiniendo las pautas de asistencia; la ayuda ofrecida a la población según sus necesidades pasó a ser entendida como capítulo de los derechos ciudadanos.

La reconceptualización de tales servicios y los impactos provocados en los ámbitos nacionales, guardó estrecha relación con las diversas trayectorias en la construcción del Estado-Nación, y por ende con las características específicas de las coaliciones o actores socio-políticos participantes del nuevo orden social.

Es así que, dimensiones tales como: tradición de centralización versus descentralización de la administración pública; tipo y desarrollo del movimiento sindical; inserción productiva de las elites económicamente dominantes; estructura de partidos políticos, etc., jugaron un rol esencial en la emergencia y dinámica de funcionamiento del Estado de Bienestar.

Si bien el autor considera esas características estructurales como factores explicativos de los rasgos diferenciales de los Estados de Bienestar existentes, su preocupación se centra en las interpretaciones realizadas por los grandes marcos ideológicos sobre los problemas deriva-

dos del proceso de industrialización, en particular de la pobreza y sus efectos en la consagración de los derechos ciudadanos.

Throughout this book, special attention is paid to the role of ideas. The changing views regarding the reciprocal rights and duties of the individual and the state are clearly important. Of particular significance are the ideas concerning the consequences of social protection (...).⁽¹⁹⁾

El mercantilismo evaluaba el trabajo como la base de la riqueza de las naciones, sobre todo, de aquellas que competían en el comercio internacional. Pero para que tales naciones obtuvieran ventajas en ese amplio mercado, se tornaba necesario mantener en un nivel mínimo los salarios de trabajadores y privarlos de todo tipo de servicios. El mejoramiento de las condiciones de vida de ese sector podía conspirar en su incorporación a la esfera laboral, ya que eran considerados reticentes a todo tipo de esfuerzo.

La pobreza entonces, lejos de ser problemática, se transformaba en un ingrediente esencial para asegurar la prosperidad de los Estados y limitar la responsabilidad de las clases favorecidas (Rimlinger, G., 1971).⁽²⁰⁾

La excesiva valoración por el trabajo del mercantilismo, sumado al estigma de que eran objeto las camadas pobres, llevó a esa doctrina a promover medidas punitivas en relación a esos grupos, buscando así erradicar sus vicios y disciplinarlos para el desempeño de tareas laborales.

En esa época (siglo XVII y XVIII) se hicieron común una serie de propuestas referidas a la provisión de empleos para dicha población. No importaba, sin embargo, la intervención del Estado.

19. Gaston V. Rimlinger: Ed. John Wiley and Sons, Inc. EUA., 1971, o. cit., p. 10.

20. Gaston V. Rimlinger: Ed. John Wiley and Sons, Inc. EUA., 1971, o. cit., p. 14.

La legislación de ayuda a los pobres aprobada en ese período (*poor laws*) estipuló el trabajo como condición básica para recibir beneficios. Dicha condición estaba acompañada de altas dosis de coerción, y la constitución de las *workhouses* ejemplificaba esa propuesta ideológica.

Si bien este contexto de trabajo represivo no supuso un mejoramiento del nivel de vida de las capas deprivadas, tuvo a su vez, fuertes implicaciones en el futuro desarrollo de la seguridad social. En primer lugar, generó sentimientos de responsabilidad social por parte de los grupos gobernantes. Y en segundo término, promovió un reconocimiento de los derechos de los pobres a disponer de medios para la subsistencia.

Las alternativas impulsadas por los mercantilistas no referían a la instauración de un Estado liberal, sino a la promoción de prácticas de ayuda, amparadas en el paternalismo de los sectores dirigentes y orientadas hacia la armonía social.

La emergencia de la ideología liberal en las etapas finales del siglo XVIII desencadenó un fuerte cuestionamiento sobre esas prácticas represivas de ayuda. Sus concepciones básicas acerca la libertad de los hombres llevaban a descartar cualquier tipo de protección social.

El ataque del liberalismo en relación al viejo sistema de las *poor law* se respaldaba en los nuevos requerimientos económicos impuestos por el desarrollo industrial.

En ese contexto ya no se tornaba necesaria la sujeción y disciplinamiento laboral de los sectores desposeídos; al contrario, era imprescindible su movilidad territorial y su libre incorporación al mercado laboral.

Sin embargo, en esa época el crecimiento de los niveles de pobreza urbana, hizo pensar en algunas intervenciones mínimas en pos de controlar ese fenómeno⁽²¹⁾.

Cabe destacar que la ideología liberal no tuvo el mismo impacto en los distintos países analizados, ya que algunos de ellos (Alemania, por ejemplo) contaban con un importante predominio de sectores tradicionales en sus economías, creando un cuerpo nacional de resistencia a la propagación de esos principios. A este hecho se sumaban otro tipo de factores, fundamentalmente de naturaleza política (desarrollo de partidos obreros; presencia de líderes carismáticos —Francia Napoleón III—, etc.) que conspiraban contra la aceptación de las propuestas liberales.

La manifestación de las ideas de protección social estuvieron fuertemente asociadas a tales factores políticos, en particular al desarrollo del movimiento sindical y a la amenaza política que representaba (Alemania en el período de Bismarck 1891).

Estas ideas fueron paulatinamente modificando el marco liberal, generando así, una trayectoria más o menos universal de institucionalización de los servicios de seguridad social, de acuerdo al nivel de resistencia desencadenada por ese patrón ideológico.

Los primeros en instaurarse estaban referidos a los accidentes de trabajo; seguidamente surgieron los seguros de salud; en un período posterior, se aceptaron las pensiones por vejez; y finalmente, los más controvertidos, fueron los seguros por desempleo. Evidentemente, la consagración de éstos últimos representó un abandono radical de la propuesta liberal.

es la condición fundamental para el progreso de las sociedades. Pero dicho avance se torna imposible, sin la existencia de ciertas garantías básicas, a partir de las cuales los ciudadanos puedan orientarse en la definición de sus estilos de vida. El gobierno debe asegurar tanto la propiedad privada, así como un mínimo de bienestar a los individuos, proveyendo fundamentalmente de medios educacionales básicos para la población en su conjunto.

21. La propuesta de John Stuart Mill es ejemplificante de ese marco ideológico. Para este pensador, la libertad

Modelos teóricos-empíricos

Cerrando esta clasificación, corresponde presentar, entre algunos de los exponentes de este modelo, las posiciones sustentadas por Peter Flora⁽²²⁾ y Harold Wilensky.⁽²³⁾

En líneas generales, esta perspectiva operacionaliza un conjunto de dimensiones presentes en los abordajes conceptuales sobre políticas de bienestar, intentando verificar, con la ayuda de diversas metodologías cuantitativas (regresiones múltiples, coeficientes de correlación de variables, etc.) la pertinencia de las asociaciones elaboradas teórica e históricamente.

Es así que Flora respaldando la visión del proceso de modernización de las sociedades (teoría de la convergencia), busca desentrañar las variables políticas que favorecieron la consagración de un conjunto de derechos sociales, y por tanto la institucionalización de un sistema de asistencia pública.

El concepto de modernización se transforma en la pieza fundamental para alcanzar el objetivo propuesto, en la medida que resalta *"the multidimensionality of societal development, or the assumption of causal interrelationships among economic and population growth, social and psychic mobilization, political development, cultural change, and the transformation of the international economic and political order"*.⁽²⁴⁾

No obstante esta multicausalidad conceptual, el autor enfatiza dos dimensiones para explicar la emergencia del Estado de Bienestar: la económica, medida en términos del crecimen-

to del PIB (producto interno bruto), y la política, relativa al cambio de la estructura nacional y categorizada a través de regímenes políticos.

Esta última dimensión (la política), siguió aparentemente un patrón evolutivo de desarrollo, dando lugar la constitución de un conjunto de etapas íntimamente relacionadas.⁽²⁵⁾

La primera de ellas hace referencia al período inicial de la construcción de los Estados nacionales, donde se consagra la defensa militar del territorio y se establecen las primeras medidas fiscales para asegurar su sustento.

La etapa subsiguiente supone la consolidación del Estado-Nación, en que tiene lugar una serie de contactos entre las elites y los diversos sectores poblacionales, mediatizados por la instauración de una serie de servicios públicos (escuelas, medios de comunicación, fuerzas armadas, etc.).

En un tercer momento, se consolida la participación políticas de las masas, para lo cual se debió otorgar y extender los derechos políticos básicos.

Y por último, surge la etapa de redistribución, es decir, la puesta en marcha del Estado de Bienestar, y por tanto, el reconocimiento de un conjunto mínimo de derechos sociales.

Si se acepta esta trayectoria evolutiva de los cambios políticos, y la fase redistributiva surge como un aspecto inexorable, habría que explicar entonces las variaciones de los servicios sociales, en aquellos países que han atravesado tales etapas.

Para ello, el autor introduce la variable régimen político, subdividiéndola en tres categorías: democracia liberales, democracia de masas y las monarquías constitucionales dualistas. De esta manera, constata que en las democra-

22. Peter Flora y Arnold Heidenheimer: *The Development of Welfare State in Europe and America*, Ed. New Brunswick (USA) and London (UK), 1981.

Peter Flora: Berlín, Ed. Walter De Gruyter, (1987); o. cit.

23. Harold L. Wilensky: *The Welfare State and Equality: structural and ideological roots of public expenditures*, Ed. University of California, 1975.

24. Peter Flora y Arnold Heidenheimer: Ed. New Brunswick (USA) and London (UK), 1981, o. cit., p. 38.

25. En la explicación del patrón de evolución política P. Flora utiliza el esquema propuesto por Stein Rokkan sobre la conformación del Estado-Nación.

cia de masas es donde se produce el mayor desarrollo de los sistemas de bienestar con perfil universalista y organizados en base a contribuciones obligatorias.

Sin embargo, esta correlación no es perfecta, ya que inciden en la expansión de este modelo otras variables políticas contextuales, tales como: sistema de partidos, tipo de movimiento sindical y características de las burocracias estatales.

En términos generales, Flora encuentra en su estudio una cierta relación entre consolidación del *welfare state*, régimen político y crecimiento económico.

La fuerza de tales asociaciones parecen tener validez hasta la emergencia de la primera guerra mundial, a partir de la cual dicho fenómeno tiende a homogenizarse en las naciones desarrolladas. Es así que las guerras mundiales son consideradas como un factor de promoción del *welfare*, a la vez que catalizador de las variaciones hasta el momento constatadas.

Por último, y más allá de este abordaje modelístico, importa señalar que dicho autor retoma y confirma experiencias históricas, esbozadas en estudios anteriores (G.V. Rimlinger), relativas al surgimiento temporal de los servicios de bienestar públicos. Resulta ilustrativa, su comprobación de que los esquemas de seguros de desempleos fueron los últimos en constituirse, ya que la directa intervención estatal en el área laboral suponía quebrar radicalmente con la preeminencia de la lógica de mercado.

Por su parte, Harold Wilensky con pie en la teoría de la convergencia, trata de discernir las variables explicativas de la emergencia del Estado de Bienestar, así como de su posterior expansión.

Para este autor, los modelos de bienestar provocan un alto grado de uniformidad estructural en las sociedades modernas y simultáneamente generan fuertes diversidades debido al

comportamiento de un conjunto de factores considerados claves para su desarrollo.

The welfare state is at once one of the great structural uniformities of modern society and, paradoxically, one of its most striking diversities.⁽²⁶⁾

En una primera instancia, H. Wilensky intenta encontrar aquellos aspectos relacionados con el surgimiento de este fenómeno. El desarrollo económico es considerada la variable de mayor incidencia, ya que provoca fuertes impactos en los patrones demográficos (crecimiento poblacional), así como también en la consolidación de las burocracias estatales. Tales impactos son evaluados como características que imprimen rasgos comunes a la dinámica de funcionamiento de los servicios de bienestar.

Asimismo descarta la significación de los diversos sistemas políticos, en tanto dimensión explicativa de la instauración de este modelo.

Vale la pena mencionar, que este autor a diferencia del anterior, categoriza los sistemas políticos bajo otros parámetros. En este sentido, tal variable es considerada en términos de socialismo versus capitalismo; sistemas colectivistas versus individualistas; democracias versus totalitarismos.

Una vez catalogados los elementos que incidieron fuertemente en el surgimiento de las políticas de sociales, Wilensky trata de discernir aquellos que han favorecido su desarrollo.

Analizando el gasto público social (indicador del "bienestar"), constata que los aumentos registrados se encuentran relacionados, fundamentalmente, con el tiempo de instauración de los servicios públicos de seguridad social, y con la edad media de la población. Estos serían entonces, los factores explicativos de las variaciones evidenciadas entre los Estados de Bienestar.

26. Harold L. Wilensky: Ed. University of California, 1975, o. cit., p. 1.

No obstante la importancia de tales constataciones, un aspecto central de su estudio está dirigido a demostrar los efectos redistributivos del gasto público, y para ello focaliza la atención en la forma de financiamiento adoptadas por servicios de bienestar.

Su análisis tiende a demostrar que si bien las modalidades de financiamiento, en particular en algunas áreas, tienen un impacto regresivo, el resultado del conjunto de las transferencias que sustentan ese modelo generan un resultado positivo, es decir, inciden favorablemente en el nivel de equidad social.

Más allá de que este estudio perdió vigencia en lo que refiere al tipo de asociaciones establecidas (correlación de variables), el tema sobre los impactos redistributivos de las políticas de bienestar pasó en la actualidad a ser uno de los aspectos más polémicos de la discusión sobre reforma de Estado. Por esta razón se debería tener en cuenta algunas de sus apreciaciones, a la hora de analizar las consecuencias producidas por este tipo de organización socio-política.

3. Un balance del conjunto de enfoques

Para pensar las virtudes y limitaciones de tales marcos interpretativos, se torna necesario definir el tema específico de referencia, en relación al cual se evalúa la pertinencia de esos abordajes.

En este sentido, se han definido dos dimensiones de análisis, en pos de considerar el ajuste de tales marcos teóricos. Una de ellas problematiza su capacidad de aportar conocimiento sustantivo sobre la emergencia y consolidación de las políticas de bienestar.

La otra dimensión, busca discernir las bondades de esos enfoques para captar las modificaciones que dichas políticas públicas han introducido en distintos ámbitos de la vida social: en las estrategias de los diversos actores privados, en los propios cuerpos estatales, en los marcos de relación (en las redes) entre la

sociedad civil y política, en la cultura política de las naciones, etc.. Se trata de entender las políticas de bienestar como insumos capaces de innovar o desencadenar un proceso político. Este tipo de indagación permite abordar las situaciones de coyuntura, en particular, la serie de cambios que en la actualidad se están proponiendo en la forma de intervención pública.

Teniendo en cuenta, estos dos ejes temáticos, pasaremos a evaluar cada uno de los modelos presentados.

En términos generales, la perspectiva calificada de macro-social tiene la virtud de considerar el universo de políticas sociales como formando parte integral y sustantiva del funcionamiento global del sistema, básicamente del capitalista. Esto le otorga un carácter universal a dicho fenómeno, y le permite trascender las características peculiares o estadios específicos de desarrollo de las naciones.

La visión funcionalista tiene una evaluación positiva en relación al *Welfare*, en la medida que lo ubica como formando parte del sub-sistema integrativo de la comunidad.

En la medida que dicho sub-sistema es genérico, permite pensar en formas variadas de provisión de los servicios de bienestar. Es posible imaginar su instrumentación en base a dosis importantes de intervención pública, así como también, en relación a apoyos privados o voluntarios.

Si bien la generalidad que acompaña el concepto de bienestar" tiene aspectos positivos como los señalados, se transforma simultáneamente en una noción ambigua.

Explicar un fenómeno en términos de sus consecuencias positivas para el sistema supone asimilarlo a cualquier otro tipo de evento, abandonado así su especificidad, y tornando dificultosa la construcción de una base empírica para su estudio.

Por otra parte, al evaluar la "positividad" de un acontecimiento *ex-post*, se descuida el conjunto de elementos que estuvieron presen-

tes en su génesis, y que, seguramente jugaron papeles contradictorios.

El énfasis dado por este abordaje respecto a la función integrativa, opaca la percepción de los desajustes parciales o tensiones al interior de las unidades.

Presentar el concepto de función bajo los parámetros descriptos, conduce a que se transforme no sólo en una noción redundante, sino vacía de contenido.

Por otra lado, la focalización del tema de la función desdibuja el rol desempeñado por los actores sociales y el Estado en el mantenimiento y expansión del Estado de Bienestar. Estos cuerpos colectivos quedan subsumidos dentro de los sub-sistemas particulares, despojándolos así de cualquier relevancia y especificidad. Se desconocen las formas de articulación existentes entre el ámbito público y privado, que informan acerca de la sustentabilidad de una política pública, como también de sus variaciones a lo largo del tiempo y entre las naciones.

Del conjunto de críticas esbozadas, tal vez la más importante se refiere a la asociación automática que realiza el funcionalismo entre sistemas de bienestar y modernización de las sociedades, entendida ésta, como la complejización y diferenciación de sus partes.

Dicha asociación (modernización-*welfare*) al estar planteada de manera mecánica, se torna incapaz de responder el por qué de las diferencias constatadas entre los Estados de Bienestar existentes.

Como lo señala R. Mishra

"(...) the social policy development (...) is not only about increasing specialisation but also about changes in values and beliefs, in income, status and power of various social groups and in the life chances of individuals. Unfortunately the functionalist cannot cataphorize any of this rich subs-

tance of social change in his theoretical net of structural differentiation".⁽²⁷⁾

En última instancia, la discusión parece restringirse a un análisis evolucionista de la lógica del industrial, reduciendo los procesos de transformación social a un simple pasaje de las estructuras agrarias tradicionales a las modernas industriales.

La teoría de la convergencia no solo adolece de los mismos problemas, sino que radicaliza la visión tecnológica industrial.

Ella no agrega conocimiento sustancial sobre las políticas de específicas de "bienestar" adoptadas.

Es indudable que el desarrollo tecnológico promueve en las sociedades avanzadas la emergencia de ciertos problemas comunes, los cuales trascienden fronteras nacionales. Pero a partir de este hecho, es imposible instituir una misma secuencia de políticas de seguridad social, orientadas a proteger a segmentos más amplios de población, aumentando en porcentajes similares los gastos públicos en pos de responder a las de necesidades sociales y a los requerimientos tecnológicos (Skocpol y Amenta, 1986).⁽²⁸⁾ Existen un conjunto de factores políticos y socio-económicos que inciden directamente en la definición de estrategias de acción, y que buscan resolver problemáticas coyunturales y estructurales derivadas del patrón industrial adoptado. La experiencia histórica, así lo ha demostrado.

Skocpol y Amenta, al evaluar diferentes investigaciones sobre el tema, concluyen que los niveles de industrialización han fallado en la predicción del tiempo de incorporación de

27. R. Mishra: Segunda edición, The Macmillan Press Ltd, Londres y Basingstoke, 1981, o. cit., p. 63.

28. Theda Skocpol y Edwin Amenta: *States and Social Policies*, p. 133, *Annual Review of Sociology*, Vol. 12, Los Angeles, Ed. Ralph H. Turner, 1986.

programas de protección social en doce naciones de Europa entre 1880 y 19.⁽²⁹⁾

La lectura pluralista, si bien comparte algunos presupuestos funcionalistas que debilita su esquema analítico⁽³⁰⁾, a su vez, tiene la ventaja de tomar en cuenta la acción de un conjunto de actores sociales en la emergencia y promoción de las políticas públicas. Ellas se presentan como algo más que una simple respuesta compensatoria a los desajustes provocados por la modernización; las mismas se transforman en producto del accionar político de los grupos, de la puesta en práctica de las estrategias de negociación y alianzas para la obtención de beneficios específicos.

Sin embargo, esta posibilidad de consolidar un libre juego político queda opacada ante la evidencia que los actores interesados en la sanción de determinadas políticas disponen de recursos diferenciales de poder para incidir en su formulación. Si se asumen estas desigualdades de poder comienzan a perder significado tanto las dimensiones constitutivas del sistema democrático o poliarquía (liberalización y participación) como el consenso básico, valorativo y normativo que sustenta ese orden.

Las políticas públicas en lugar de reflejar la voluntad general (Mann, 1986)⁽³¹⁾ como lo suponían los pluralistas optimistas, pasan a ser el resultado de una negociación relativamente limitada entre las elites dominantes. Bajo estos

supuestos, el sistema democrático contará casi siempre con niveles más o menos importantes de exclusión de sectores sociales (los desorganizados o pobres), ya que no existe una entidad relativamente universal, capaz de defender o imponer el bien común por encima de los diversos y conflictivos intereses sociales, cambiando las prioridades ya establecidas y los comportamientos rupturistas.

La debilidad mayor de esta perspectiva es que el Estado no es considerado como un actor autónomo, sino que es tomado como un espacio de manipulación restringida y dependiente de las preferencias privadas. Por esta razón, las políticas se traducen en respuestas casi automáticas a las expectativas de aquellos que controlan recursos efectivos (Nordlinger, 1987).⁽³²⁾ Los grupos sociales predominan sobre las burocracias, y trasladan sus demandas sin despertar, aparentemente, ningún tipo de conflicto o resistencias. En ningún momento, se pone en consideración la capacidad estatal para implementar tales propuestas ni para revertirlas o modificarlas. Los funcionarios estatales se presentan como instrumentos pasivos, carentes de un espíritu de cuerpo e intereses propios. En tanto ellos se ubican como simples medios para satisfacer los objetivos de terceros, no tiene significado político caracterizarlos en términos de impermeables o permeables (cooptables) a las presiones externas, en el intento de discernir su forma de actuación.

En síntesis, esta falta de autonomía del Estado lleva a evaluar cualquier forma de intervención derivada de este ámbito como *outputs* absolutamente dependiente de intereses ajenos al mismo. Y este hecho transforma esta perspectiva en altamente reduccionista, ya que se descarta la alternativa de analizar el marco de relaciones emergentes entre la esfera pública y privada.

29. Theda Skocpol y Edwin Amenta: *Annual Review of Sociology*, Vol. 12, Los Angeles, Ed. Ralph H. Turner, 1986, o. cit., p. 134.

30. Este punto hace referencia al consenso hipotético que sustenta el funcionamiento del sistema político, ajustando las demandas de los actores privados para garantizar su reproducción. Este juego relativamente consensual no parece presentarse de manera clara, fundamentalmente, en los países latinoamericanos, pese a que algunos de ellos han alcanzado grados considerables de institucionalización democrática.

31. Michael Mann: *The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results*, in *States in History*, org. John Hall, EUA, Ed. Basil Blackwell, 1986, p. 111

32. Eric A. Nordlinger: in *Understanding Political Development*, Weiner, M & Huntington, S., Boston, Ed. Little Brown Series, 1987, o. cit., p. 358.

El marxismo⁽³³⁾, por su parte, fundamentalmente el neo-marxismo, no escapa a las críticas de que es objeto la teoría pluralista. Más allá de una visión negativa de las políticas de "bienestar" subyacente en sus planteos, en tanto fenómeno que inhibe el potencial revolucionario de los trabajadores, en ningún momento se manejan evaluaciones sobre los impactos que este tipo de modelo ha generado en la estructura de clases.

Para ellos, las intervenciones públicas que favorecen a los sectores populares, no son más que una serie de incentivos constitutivos del capitalismo avanzado para promover su legitimidad, aunque en un primer momento impresionen como respuestas contradictorias, indicativas de modificaciones en la naturaleza de ese modo productivo. Dichas intervenciones forman parte de los requerimientos funcionales para la acumulación del capital (Skocpol y Amenta, 1986)⁽³⁴⁾, y favorecen globalmente la sobrevivencia de la clase dominante y los intereses de fracciones específicas de dicho bloque.

Las políticas sociales, si bien surgen de la relación de fuerzas entre los principales grupos de ese sistema (capitalistas versus trabajadores), son claramente instrumentales, ya que de antemano tienen un papel definido: la reproducción del orden y el apaciguamiento de las clases populares.

Los actores colectivos quedan subsumidos en una lógica sistémica en la medida que sus intencionalidades y universo cognitivo pasan a ser un reflejo prácticamente fiel de las posiciones que ocupan en el mismo. Queda poco espacio para la innovación, como también para la

aceptación de transformaciones sustantivas de las relaciones de clases a partir de los resultados de las interacciones establecidas.

De forma similar que los pluralistas, el Estado carece de autonomía, y queda reducido a una arena institucionalizada donde se entabla y se dibuja el conflicto entre dichos sectores antagónicos. La resultante global de esa lucha, pese a depender del nivel de cohesión de las clases, tiene grados importantes de previsibilidad. Las medidas aprobadas, en última instancia, reforzarán la lógica del modo de producción capitalista. Y este hecho reafirma la presunción de que la órbita pública no es neutra, sino que ha sido capturada por los intereses de los clases dominantes. Por ende, los instrumentos legales admitidos para controlar las tensiones, favorecerán ampliamente a los capitalistas.

Los actores participantes de ese enfrentamiento parecen ser refractarios a los efectos que se desprenden de sus propias acciones y que a su vez afectan al resto de los grupos sociales. La lucha entablada en el campo estatal no asume un carácter relacional; por el contrario, es discreta ya que parece resumirse en la aplicación estrictamente racional de tácticas y estrategias entre sectores "enemigos" que no se confunden, ni establecen vínculos de interferencia mutua.

El abordaje histórico-ideológico presenta otra serie de virtudes y defectos en relación a esta temática.

Entre los primeros, se encontraría la capacidad de este enfoque de analizar el proceso histórico de constitución del modelo de "bienestar".

Resulta importante comprender el papel que han jugado los diferentes marcos ideológicos en la promoción de los servicios de bienestar (G. Rimlinger), así como también el movimiento político que ha dado lugar a la consagración de los derechos ciudadanos, en particular, de los sociales (T.H. Marshall).

33. De estas consideraciones sobre el marxismo, se ha excluido la propuesta realizada por Costa Esping-Andersen, en la medida que se separa sustancialmente de las interpretaciones funcionalistas.

34. Theda Skocpol y Edwin Amenta, *Annual Review of Sociology*, Vol. 12, Los Angeles, Ed. Ralph H. Turner 1986, o. cit., p. 134.

Sin embargo, la riqueza de esta perspectiva se diluye en la medida que dicho proceso es tratado de manera lineal y evolutiva, sobre todo, en la propuesta de la ciudadanía planteada por T. Marshall.

Para este autor el conjunto de derechos constitutivos del status de ciudadano (civiles, políticos y sociales) surgen de forma progresiva, exentos de cualquier tipo de conflicto. Si bien este esquema evolutivo se torna problemático para analizar el proceso de extensión de la ciudadanía en aquellos países asociados a una matriz secuencial de desarrollo (Inglaterra), más dificultosa se hace su aplicación para otros contextos. Se hace evidente que los países del Tercer Mundo no han respetado dicha cronología; en varios casos fue simultánea la consagración de los derechos políticos y sociales.

Pero lo más pernicioso de las visiones secuenciales está referido a la desconsideración de la acción de los grupos, y de las tensiones emergentes en la lucha por la obtención de tales derechos.

Además, la concepción de derechos sociales formulada por T. Marshall presenta otro tipo de problemas que no tienen respuesta satisfactoria en su esquema.

En este sentido, importa señalar la asociación permanente realizada por el autor entre derechos sociales y servicios públicos de bienestar. Se ha constatado la existencia de un conjunto de planes de asistencia previos a la formulación de tales derechos; las "leyes de pobres" y los fondos de ayuda gremiales son ejemplos ilustrativos de este hecho.

Por otra lado, la definición de los derechos sociales, en términos de un mínimo de bienestar y seguridad social, genera una fuerte impresión conceptual en relación a los contenidos de esos derechos. El padrón de suministro de los servicios sociales no es tema secundario, ya que está relacionado con los intereses de los grupos, y específicamente con la distri-

bución de poder en la sociedad (Mishra, R. 1981).⁽³⁵⁾

Si se aprueba ese relativismo conceptual y se hace depender el mínimo social del momento histórico, se acepta entonces que cualquier sociedad estipule derechos ciudadanos, aunque los mismos se encuentren respaldados en porciones prácticamente inexistentes de bienestar (Coimbra, M. 1987).⁽³⁶⁾

La falta de precisión sobre el contenido de los derechos sociales (niveles de beneficios) es producto de que los mismos no pertenecen a la misma categoría normativa de los derechos civiles y políticos. Los derechos sociales están directamente involucrados con los patrones de distribución vigentes en la sociedad, de ahí su naturaleza conflictiva y temporal. En cambio, los otros derechos mantienen una relación indirecta con dicha órbita, y por esta razón asumen un carácter normativo.

We might say that civil and political rights set the rules of the game: social rights represent the outcome of the game. They are not regulative norms of the same kinds as the other two rights.⁽³⁷⁾

Pese a todas estas críticas, es evidente que la teoría de la ciudadanía aportó elementos sustantivos para entender el Estado de Bienestar, tornando compatible la existencia de una sociedad organizada en base al mercado (competencia) con ciertas dosis de igualdad social.

Además, la idea de un mínimo de bienestar dio lugar a la formulación de un conjunto de propuestas acerca de la justicia social, comprometiendo así a los actores colectivos con la efectivización de tales derechos.

35. R. Mishra: Segunda edición, The Macmillan Press Ltd, Londres y Basingstoke, 1981, o. cit., p. 32.

36. Marcos Antonio Coimbra: Río de Janeiro, Ed. Jorge Zahar, 1987, op. cit., p. 84.

37. R. Mishra: Segunda edición, The Macmillan Press Ltd, Londres y Basingstoke, 1981, o. cit., p. 33.

La propuesta de G. Rimlinger, sin embargo, no podría ser calificada de evolucionista, pese que su presentación de los marcos ideológicos relativos al desarrollo capitalista posee una tonalidad secuencial. De cualquier manera, este hecho no es un problema en su trabajo, ya que puede considerarse como recurso analítico y de exposición para describir la incidencia de esas cosmovisiones en los distintos contextos.

El cuestionamiento que merece su abordaje se refiere a la excesiva autonomía que adquieren las ideas en relación a los grupos sociales. Ellas se presentan con movimiento propio, patrocinadas y discutidas por algunas personalidades de la época. Los agentes nacionales se ubican como simples recipientes, con la única potestad de aceptarlas o rechazarlas. De esta manera se desdibuja tanto el papel de los sujetos colectivos en la elaboración y reformulación de esos marcos ideológicos como la incidencia que seguramente los mismos han tenido en la modificación, en cierto grado, de las cosmovisiones de los actores.

Teniendo en cuenta las características del modelo histórico-ideológico parece evidente su utilidad para analizar la direccionalidad que pueden asumir los procesos de reforma de Estado, en particular en el campo social. Al momento de discernir las posibles áreas de conflicto y resistencia ante la nueva forma de intervención pública, es importante considerar el grado de desarrollo de los derechos sociales en contextos específicos, y también las ideologías sustentadas por los distintos actores nacionales.

Cerrando este tópico, corresponde evaluar las bondades del modelo calificado bajo la categoría de teórico-empírico.

En la medida que los autores seleccionados respaldaron sus estudios en la teoría de la convergencia, las interpretaciones que sustentan adolecen de las deficiencias propias de esa teoría. Las asociaciones manejadas entre la

consagración de las políticas de bienestar y desarrollo económico (avance tecnológico), así como la expansión de las mismas y tipo de régimen político (democracia de masas), no son relaciones suficientes para explicar el ritmo diferencial de emergencia y consolidación de este fenómeno en aquellos países que siguieron una matriz de modernización similar, y menos aún para los que adoptaron un patrón distinto al de Occidente.

Parece obvio que el esquema de Flora (el referido a las fases de desarrollo político necesarias para la instauración de los modelos de bienestar como la constitución del Estado, consolidación, participación, democratización), es totalmente inadecuado para captar, entre otras, la experiencia histórica de los países del Tercer Mundo.

Dejando de lado los cuestionamientos a la visión teórica sustentada por los autores, es innegable la riqueza conceptual y metodológica de sus trabajos. El solo esfuerzo de operacionalizar un conjunto de nociones abstractas y constatar una serie de asociaciones entre variables de diferente naturaleza (políticas, demográficas, económicas), se presenta como un aporte significativo para comprender la dinámica de funcionamiento del *Welfare State*.

Las apreciaciones realizadas por H. Wilensky sobre la extensión de los servicios de bienestar, por un lado, y edad media de la población y años de existencia de tales servicios, por otro, es de gran utilidad para revisar la viabilidad política y social de reducir el gasto público, y con ello suprimir algunas áreas típicas de intervención estatal.

En el mismo nivel de importancia se encuentran las constataciones realizadas por Flora sobre la intervención de algunos factores políticos específicos en la implantación de diversos tipos de estados de bienestar: grado de desarrollo del movimiento sindical, tipo burocracia y sistema de partidos.

Estas y otras interpretaciones derivadas de sus trabajos se tornan sugerentes —de la misma forma que en el enfoque anterior— para calcular el grado de conflictividad y los costos políticos que traería aparejada la instrumentación de profundas modificaciones en esfera estatal.

3. Hacia un nuevo marco de interpretación

Para aumentar la comprensión sobre las políticas de bienestar, así como para captar su actual proceso de reformulación, es necesario abandonar, al menos parcialmente, los enfoques estructural—funcionalistas y los socio-céntricos.

Considerar este fenómeno, tanto desde el punto de vista de los cambios estructurales (trayectorias históricas evolutivas) o de la fuerza relativa de un conjunto de actores sociales, supone evaluarlo en términos de una variable dependiente. Si bien esta lectura no es nada despreciable a la hora de conocer las condicionantes generales que favorecieron la instauración del Estado de Bienestar, a su vez se torna débil para explicar las importantes diferencias contextuales que presenta este modelo y las alteraciones que él mismo imprime e imprimió en los distintos ámbitos la vida social.

Invertir el enfoque, y analizar las políticas públicas constitutivas del "bienestar" como variables independientes, permite concebir este fenómeno de manera dinámica, como un proceso de redefinición constante de los parámetros políticos sobre los que se sustenta el mencionado modelo.

De esta manera, cualquier tipo de cambio propuesto en la modalidad habitual de intervención pública deja de ser planteado únicamente como una consecuencia de la interacción conflictiva entre intereses privados (nacionales o internacionales) para concebirse en términos de nuevas reglas de juego, capaces de alterar la distribución clásica de recursos, y así modificar las típicas estrategias políticas de la

gama de grupos vinculados a tales beneficios (P. Pierson, 1993).⁽³⁸⁾

A partir de esta óptica, los actuales programas de reforma de Estado (reducción de la esfera pública, preeminencia del mercado) no pueden ser interpretados como líneas de acción impuestas por agentes externos. Ellos tienen la posibilidad de ser entendidos como insumos que, aplicados diferencialmente por los Estados nacionales, desencadenan procesos políticos más o menos novedosos de acuerdo a la capacidad estatal para instrumentarlos, al legado histórico de cada contexto o a los sectores afectados directa o indirectamente por los mismos.

La sanción e instrumentación de las políticas públicas supone la activación de una trama compleja de interacciones formales e informales entre el Estado y los agentes privados, influenciados ambos por predisposiciones ideológicas, experiencia técnica y marcos culturales (Grindle y Thomas, 1989).⁽³⁹⁾ Las políticas reestructuran constantemente dicha trama de relaciones, alterando no sólo las partes involucradas, sino también los términos de la propuesta originalmente concebida. Por lo tanto, las causas que pueden encontrarse en el origen de determinada intervención pública, no serán necesariamente las mismas que darán lugar a sus desdoblamientos subsiguientes, ya que ellas transformaron la esfera política (Skocpol y Amenta, 1986).⁽⁴⁰⁾

Las políticas feedbacks

De acuerdo a lo expuesto, se torna pertinente encuadrar las acciones públicas bajo el calificativo de *policy feedbacks*, es decir, como

38. Paul Pierson: *When Effect Becomes Cause. Policy Feedback and Political Change*, en revista *World Politics*, vol. 45, No 4, p. 596. Johns Hopkins University Press, 1993.

39. Merilee Grindle y John Thomas: *Revista Policy Sciences*, Vol. 22, No 3-4, 1989, o.cit., p. 215.

40. Theda Skocpol y Edwin Amenta: *Annual Review of Sociology*, Vol. 12, Los Angeles, Ed. Ralph H. Turner, 1986, o. cit., p. 132.

fuerzas capaces de producir efectos socio-políticos que renuevan tanto la esfera pública como la privada. Dichas iniciativas son evaluadas por las expectativas (Lowi, 1963)⁽⁴¹⁾ que promueven en los diversos planos de la vida social, permitiendo así aislarlas o, mejor dicho, clasificarlas en relación al tipo de impactos desarrollados.⁽⁴²⁾

Para sustentar esta visión es imprescindible replantearse la concepción de Estado. Esta entidad comienza a ser abordada como un actor con *autonomía* y capacidad suficiente para realizar sus metas políticas, más allá de las oposiciones sociales engendradas (Skocpol 1985).⁽⁴³⁾ El Estado posee las potestades y medios necesarios para instrumentar distintas líneas de acción e introducir alteraciones en la agenda pública y en los patrones de los conflictos de los grupos y a su vez reconvertir su propia capacidad interna.

States may be sites of autonomous official initiatives, and their institutional structures may help to shape the political processes from which social policies emerge. In turn, social policies, once enacted and implemented, themselves transform politics.⁽⁴⁴⁾

41. Theodore Lowi: *American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory*, 1963.

42. Importa mencionar que T. Lowi fue uno de los primeros científicos sociales, preocupado en elaborar una tipología suficientemente abarcativa de políticas públicas tomando en cuenta sus impactos. Fue así que agrupó las mismas en tres importantes categorías, a saber: distributivas (impactos dispersos en una multiplicidad de participantes); regulatoria (impactos desagregados en un universo menor de grupos), y redistributiva (impactos dirigidos a categorías de población amplias y delimitadas). Dicha clasificación posteriormente fue sofisticada por R. Salisbury y J. Heinz, los cuales introdujeron las características específicas del sistema político decisional (fragmentado vs centralizado).

43. Theda Skocpol: in *Bringing the State Back In*, org. P. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol, Cambridge University Press, 1985, o. cit., p. 9.

44. Theda Skocpol y Edwin Amenta: *Annual Review of Sociology*, Vol. 12, Los Angeles, Ed. Ralph H. Turner, 1986, o. cit., p. 131.

De esta manera, se abandona la noción de la órbita pública como simple receptora de demandas y estructuradora de respuestas que pretenden únicamente satisfacer o ser el reflejo fiel de las preferencias en juego. Por el contrario, las políticas públicas en tanto acciones de autoridad proveen una serie de recursos e incentivos que facilitan u obstaculizan el funcionamiento asociativo (P. Pierson, 1993).⁽⁴⁵⁾ Ellas, en su calidad de recursos, pueden favorecer el acceso de distintos sectores sociales a los círculos de poder y toma decisiones. Y como incentivos, tienen la posibilidad de resolver problemas de la acción colectiva, ayudando a grupos latentes a organizarse. Por lo tanto, se abre la posibilidad de cuestionar la idea de que el universo organizativo debe irremediablemente preceder a la instrumentación de ciertas intervenciones públicas; el mundo de las organizaciones puede ser una consecuencia específica, buscada o no, de su propia implementación.

Se hace evidente, que las *policies feedback* no operan de forma aislada sino que se encuadran en un amplio marco político institucional. Este hecho impide la construcción de una macro-teoría que permita asociar tipos de políticas públicas con una serie precisa de impactos. Esta dificultad no le quita valor heurístico a dicha perspectiva, ya que asumiendo una posición menos pretenciosa, es posible elaborar teorías de alcance medio, capaces de combinar los complejos efectos de las políticas con características específicas de los contextos donde se desarrollan (Pierson, 1993).⁽⁴⁶⁾ Esta modalidad analítica abre camino para la realización de estudios cualitativos e históricos, permitiendo la instauración de un campo de investigación, altamente fructífero, sobre política comparada.

45. Paul Pierson: en revista *World Politics*, vol. 45, No 4, Johns Hopkins University Press, 1993, o. cit., p. 598.

46. Paul Pierson: o. cit., p. 623.

El Estado como un actor autónomo

Como ya se mencionó, el Estado en su condición de autónomo es una organización con suficiente poder sobre la población como para implementar una gama diversa de acciones. Esto significa que dicha entidad es distinta y analíticamente separable de la esfera social. Supuestamente posee una dinámica de funcionamiento específica (carrera burocrática, conjunto de procedimientos) y ciertos intereses permanentes que los distinguen de otros actores. Entre sus objetivos primordiales se encuentra el mantenimiento de la paz interna y la seguridad externa, y le es imprescindible asegurar su hegemonía.

Según M. Mann⁽⁴⁷⁾, el Estado presenta cuatro características sustantivas y elementales que lo transforman en un actor peculiar, a saber:

- a) un marco diferenciado de instituciones y funcionarios (elite estatal);
- b) centralidad, es decir, la estructuración de relaciones políticas que irradian desde un centro;
- c) un territorio claramente demarcado sobre el cual opera;
- d) y el monopolio de la autoridad para tomar decisiones, respaldado en el manejo exclusivo de los medios de violencia física.

Esta caracterización del Estado, al contener simultáneamente elementos institucionales y funcionales, trasciende las definiciones legales-formales clásicas, de corte exclusivamente weberiano. Este agente no se resume simplemente en un sistema burocrático-administrativo implementador; es también un "locus" de autoridad decisional.

A su vez, los medios de poder que aplica, como el económico e ideológico, son relativa-

mente análogos (exceptuando el monopolio de la coerción) a los utilizados en el conjunto de relaciones sociales (Mann, M., 1986).⁽⁴⁸⁾ Su diferencia radica en que el poder del Estado es incomparable e irreducible al de cualquier otra entidad, ya que es la única organización claramente centralizada sobre el territorio en el que ejerce su autoridad.

Ahora bien, los rasgos particulares del Estado que promueven su autonomía, no lo ubican como un actor divorciado de la vida social. Si bien puede contar con fuerza suficiente para extender sus decisiones independientemente de las presiones ciudadanas o de grupos, generalmente requiere de soportes sociales para disminuir los costos y riesgos de sus acciones.

Las preferencias públicas son habitualmente producto de conflictos internos burocráticos, de negociación y construcción de coaliciones políticas que brindan sustentabilidad a determinadas políticas. Pero la constatación de esta dinámica no significa que dicha organización se transforme en un simple espacio de manipulación de los intereses privados. Ella, en tanto esfera decisional toma en cuenta dichos intereses en la formulación de sus acciones, pero sin embargo, la forma de incorporarlos es la que define los grados diferenciales de autonomía.

Lo expresado hasta el momento intenta demostrar que el concepto de autonomía de Estado es relacional e histórico, ya que informa acerca de las modalidades de intercomunicación o tipos de redes que se establecen con la sociedad civil y las variaciones que las mismas sufren a lo largo del tiempo.

Un Estado aislado puede ser independiente a otros que disponen de apoyos sociales, dado que su forma de operar no se agota en los formatos legales-institucionales sino el tipo de vínculo que establezca con la socie-

47. Michael Mann: in *States in History*, org. Hall, John, EUA, Ed. Basil Blackwell, 1986, o. cit., p. 112

48. Michael Mann: , o. cit., p. 123.

dad. Y tales vínculos pueden ser analizados, según E. Nordlinger,⁽⁴⁹⁾ a través de cuatro variables constitutivas de esa relación, tales como: el nivel de maleabilidad, aislamiento, flexibilidad y vulnerabilidad.

La primera hace referencia a la capacidad estatal para trasladar sus preferencias al interior de las políticas, estableciendo así una clara delimitación entre la arena pública y privada. Esa capacidad depende, fundamentalmente, del espíritu de cuerpo de las burocracias, lo que a su vez remite a un aspecto estructural del Estado, relativo a su diferenciación interna. Dicho aspecto informa sobre los estilos de consolidación de sus bases funcionales, tipo de reclutamiento, procedimientos de ascenso o carrera burocrática, niveles jerárquicos por función, servicios y especialización.

Evidentemente, si el Estado posee suficiente diferenciación burocrática y sus cuadros cuentan con conocimiento, experiencia y profesionalización, el elenco público estará más apto para defender posiciones asociadas a sus funciones y por ende al interés general en desmedro del atendimiento de demandas particularistas.

El aislamiento, por su parte, es indicativo del grado de cohesión versus divisiones que operan en los cuerpos internos. Aquí no se toma en cuenta tanto los procedimientos funcionales ni la especialización del personal, sino el nivel de conflicto entre las elites estatales. En caso de que prime el acuerdo, los servidores tendrán mayor probabilidad de definir y defender el tipo específico de agenda pública.

La flexibilidad informa sobre las alternativas que tiene el Estado de contrarrestar las oposiciones manifiestas o potenciales de la esfera social, cambiar las preferencias existentes y conseguir adhesiones que faciliten la puesta

en práctica de sus líneas de acción. Para ello debe contar con importantes niveles de centralización en pos de coordinar sus acciones y tornarlas eficientes y eficaces.

Por último, se ubica la vulnerabilidad estatal asociada a la capacidad de esa esfera para instrumentar efectivamente las políticas sancionadas. El suceso de las intervenciones públicas no se relaciona únicamente con las bondades, coherencia y característica técnicas de sus programas sino también con las posibilidades reales de que se dispone para implementarlas. Cuando se cuenta con los medios e instrumentos adecuados al perfil de las políticas que se busca promover, dichas acciones dejan de ser el blanco de críticas internas y externas, reforzándose de esta manera la unidad de la elite estatal.

La combinación de estas cuatro dimensiones permite estipular tipos diferenciales de autonomía de Estado, en la medida que es viable distinguir las particularidades que caracterizan la dinámica de comunicación, tanto global como sectorial, entre la esfera pública y privada.

P. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol⁽⁵⁰⁾ consideran que es indispensable analizar en detalle y con especial cuidado las áreas de intervención pública ya que ellas, en la mayoría de los casos, presentan serias variaciones en lo concerniente a su nivel y forma de autonomía. Por esta razón, resulta incorrecto calificar al Estado en términos genéricos de fuerte o débil, de independiente o privatizado, en la medida que tales rótulos son incapaces de reflejar la compleja dinámica sectorial. Es totalmente factible que dentro de la arena estatal se constata la presencia de bolsones de eficiencia, altamente independientes conviviendo con estructuras permeables a las presiones sociales.

49. Eric A. Nordlinger: in *Understanding Political Development*, Weiner, M & Huntington, S., Boston, Ed. Little Brown Series, 1987, o. cit., pp. 373 a la 384.

50. P. Evans, D. Rueschemeyer, and T. Skocpol: *On the Road toward a more Adequate Understanding of the State*, in *Bringing the State Back In*, org. P. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol, Cambridge University Press, 1985, p. 353.

Las articulaciones o *networks* que se conforman, sean éstos formales o informales, están lejos de ser uniformes y generalizables.

Historia de la autonomía estatal

Se hace evidente que la autonomía del Estado no es un mero resultado de un conjunto de sanciones legales, sino una consecuencia del devenir histórico. Esta dimensión pública surgió y se mantuvo por la gran utilidad (militar y/o económica) que tuvo en la constitución, consolidación y modernización de los Estados-Nacionales.

De acuerdo con M. Mann⁽⁵¹⁾ existieron dos movimientos o tendencias que consagraron la importancia del papel de los agentes estatales en las distintas partes del planeta. Una de ellas refiere al establecimiento del poder despótico, cuya característica básica es que las elites estatales en la definición de sus acciones no estructuraron ninguna rutina de negociación con los grupos sociales. Esa forma de poder se encuentra básicamente asociada a los momentos fundacionales de la nación.

La otra modalidad está vinculada al creciente poder infraestructural del Estado, es decir, a su capacidad de penetrar en diversas esferas de la vida social. Esta tendencia se convierte en uno de los aspectos logísticos más importantes de control político. Ese movimiento adquiere mayor posibilidad de expresión, básicamente, en las democracias capitalistas modernas.

Si bien tales categorías de poder son tipos ideales y en la práctica pueden hallarse combinada en diversas dosis, el proceso histórico consagró la preeminencia del poder infraestructural en las sociedades contemporáneas. Resulta obvio que la consagración de ese poder requirió de centralización territorial, así como también de la instalación de cuerpos perma-

nentes militares y civiles aptos para cumplir con las funciones esenciales para el mantenimiento de la nación.

El Estado se transforma en agente esencial de integración social, abandonándose de esta forma el conjunto de interpretaciones reduccionistas acerca de su papel. Dicha entidad está lejos de ser una mera arena de confrontación de intereses o lucha de clases, un espacio de institucionalización de la fuerza militar o un factor de cohesión social y expresión de valores al servicio de los sectores dominantes. Es una esfera socio-espacial de organización sustancialmente diferente a otras que operan en el mismo contexto (M. Mann, 1986).⁽⁵²⁾

Su carácter autónomo es útil y necesario porque, en términos generales, beneficia a la sociedad en su conjunto, ya que sus intervenciones resuelven las dificultades naturales de la acción colectiva, tornando así real y viable la expresión del término *nación*. Esto no significa que los grupos privados cumplieron o cumplen un papel secundario en la constitución y renovación de esa realidad; simplemente se pretende resaltar que ciertas actividades requieren de un actor permanente y políticamente responsable, y este rol se vuelve impracticable por sectores particulares.

Ahora bien, la afirmación de la autonomía pública no supone la configuración de prácticas unidireccionales capaces de generar efectos sobre a un auditorio pasivo. Al contrario, la noción prefigura un marco de relaciones dinámicas, que impactan y reestructuran simultáneamente el perfil y las capacidades de los actores involucrados.

51. Michael Mann: in *States in History*, org. Hall, John, EUA, Ed. Basil Blackwell, 1986, o. cit., p. 119.

52. Michael Mann: in *States in History*, org. Hall, John, EUA, Ed. Basil Blackwell, 1986, o. cit., p. 125.

Posibles áreas de impacto de las políticas públicas

Teniendo en cuenta los aspectos básicos de las *políticas feedback* y asumiendo la inexistencia de una teoría acabada sobre sus efectos, es posible vislumbrar, de cualquier manera, tres campos de incidencia: alteraciones en los intereses de los grupos sociales; cambios en el comportamiento de las elites gubernamentales y políticas, y en las estrategias de vida de la población (P. Pierson, 1993).⁽⁵³⁾

En relación al primer tópico, es correcto afirmar que las políticas públicas en tanto proveen una serie de incentivos y recursos, son capaces de inhibir, expandir o cambiar el rumbo de la acción colectiva. Ellas pueden ofrecer, directa o indirectamente, medios materiales, simbólicos e información y alterar de esa forma, tanto el contexto de operación como el universo cognitivo de los ciudadanos, estimulándolos a asumir, individual o grupalmente, otras pautas de comportamiento.

T. Skocpol en su estudio sobre el desarrollo de las políticas sociales en los Estados Unidos,⁽⁵⁴⁾ muestra cómo la reformulación en las formas de intervención estatal en el área de seguridad social, afectó las estrategias de acción de sectores poblacionales vinculados a la misma. Es así que la amenaza de eliminación de ciertos beneficios públicos, específicamente pensiones a veteranos de guerra, transformó a esa clientela desarticulada en un importante sujeto colectivo.

Existen un sinnúmero de experiencias que confirman el fuerte impacto de la acción gubernamental sobre la estructura asociativa de una sociedad, ya sea potencializando grupos, alterando sus objetivos, regulando su modali-

dad organizativa, favoreciendo u obstaculizando su incorporación a la arena pública, así como también rearticulando las coaliciones políticas de apoyo que le brindan sustentabilidad a los programas estatales.

Las circunstancias en la que se aplica una política pública es de vital importancia para la generación de tipos específicos de resultados sobre la trama organizativa de una sociedad, ya que los grupos en contextos de crisis son más permeables a introducir cambios radicales en sus pautas de actuación que cuando se encuentran en situaciones de relativa normalidad (Grindle y Thomas, 1989).⁽⁵⁵⁾

Los impactos de las políticas públicas no se agotan en la esfera social sino que transforman simultáneamente la capacidad del Estado para cumplir con sus cometidos.

En la medida que los instrumentos públicos (materiales, ideológicos y humanos) son factores determinantes para viabilizar la puesta en marcha de diferentes programas, nuevas asignaciones y redefinición de funciones, puede que medie una expansión o restricción de la esfera estatal no exenta de conflicto.

La sanción de políticas de reforma tiende a afectar sustancialmente los intereses de las burocracias, sus habilidades técnicas y administrativas (innovación de procedimientos) y las cosmovisiones que tienen en relación a la significación de sus actividades. A su vez, cabe la posibilidad que dichas medidas despierten fuertes resistencias en los cuadros funcionales, dando lugar a diversas formas de dualización y desarticulación de la estructura interna del Estado.

El grado de tensión que despierta la aprobación de una nueva política depende básicamente del status de los estratos burocráticos involucrados, del tipo de cambio promovido

53. Paul Pierson: en revista *World Politics*, vol. 45; No 4, Johns Hopkins University Press, 1993, o. cit., p. 598.

54. Theda Skocpol: *Protecting Soldiers and Mothers. The political origins of social policy in the United States*, Harvard University Press, 1992.

55. Merilee Grindle y John Thomas, *Revista Policy Sciences*, Vol. 22, No 3-4, 1989, o. cit., p. 223.

(innovación o modificaciones relativas), de su complejidad técnica e institucional, y de su *timing* de instrumentalización.

Analizando estas dimensiones, se puede inferir sobre los costos y beneficios de la puesta en práctica de una determinada medida y, a la vez, evaluar las adhesiones intraburocráticas factibles de obtener. Este último aspecto se ubica como uno de los factores de mayor relevancia para el suceso de los programas estatales, ya que la toma de decisión o definición precisa de los mismos, no se traduce automáticamente en una garantía de su aplicación. Para ello se debe disponer de una adecuada capacidad y apoyo de los cuerpos funcionales porque, en caso contrario, dichos programas se diluyen o se acoplan a otros, y en la situación más extrema, caen en un vacío.

El estudio de T. Skocpol antes mencionado⁽⁵⁶⁾ es ilustrativo a este respecto. Ella demuestra que los americanos fueron pioneros en la aprobación de un conjunto de políticas de ayuda para madres solteras pero que las mismas no consiguieron trascender su formulación porque no se disponía de cuerpos burocráticos aptos para implementarlas.

Considerando que tales estructuras de funcionarios públicos estén consolidadas y que poseen relativa experiencia así como conocimiento sobre sus tareas, cabe preguntarse cuáles son los elementos que incentivan el apoyo a determinadas líneas de acción, siempre y cuando sus intereses no se encuentren amenazados.

Diversas investigaciones plantean que el consentimiento de las elites estatales a una nueva agenda está íntimamente relacionada con las experiencias anteriores de éxito. Los decisores públicos tienden a aprobar con mayor facilidad aquellas intervenciones que tienen semejanzas con otras anteriormente experimentadas. Se constata, entonces, la adopción

de respuestas favorables en torno a ciertas políticas, fundamentalmente, cuando existe un marco de referencia análogo que las respaldan. Esto lleva a suponer que la promoción de orientaciones innovadoras tendería a despertar serios cuestionamientos en las bases burocráticas, no sólo porque sus preferencias inmediatas podrían verse alteradas, sino debido a que su comportamiento se caracteriza por un ritmo lento e incremental para la incorporación de nuevos parámetros de acción (P. Pierson, 1993).⁽⁵⁷⁾

Existiría otra gama de efectos relativos a las formulaciones estatales, aquellos referidos al cambio de las alternativas de vida de los ciudadanos. De acuerdo con la posición de Costa Esping-Andersen, indicada en otro apartado⁽⁵⁸⁾, las políticas públicas, particularmente las de bienestar, generaron diversos grados de *de-commodification* de la fuerza de trabajo, alentando a los individuos a tomar decisiones claves sobre su tiempo y forma de inserción en el mercado laboral. Ellas se transformaron en un marco de orientación ciudadana, apoyando a la población a realizar ciertos tipos de inversiones, generalmente, de largo plazo, tales como: capacitarse en algunas áreas laborales y profesionales; alcanzar determinado nivel de ingreso y consumo; planificar el número de integrantes familiares; estipular la edad y la forma de incorporación al mercado de trabajo, así como también su retiro o desvinculación.

Por esta razón un cambio drástico en las políticas de bienestar supone revocar las alternativas de vida de las personas, que por definición son de difícil reconversión, en tanto implican desarticulaciones en las estrategias de sobrevivencia de las unidades familiares y en su dinámica de reproducción.

57. „Paul Pierson: en revista *World Politics*, vol. 45, No 4, Johns Hopkins University Press, 1993, op. cit., p. 604.

58. Costa Esping-Andersen, New Jersey, Princeton University Press, 1990, o. cit.

56. Theda Skocpol, Harvard University Press, (1992); (op. cit.).

Esto confirma que las políticas no son incentivos y recursos solamente para los grupos organizados (asociaciones privadas y élites estatales); ellas también ejercen ese papel frente a la masa ciudadana, transformándose en un marco imprescindible de información para guiar sus acciones.

Como señala P. Pierson,⁽⁵⁹⁾ la información tiene un valor estratégico para ayudar a los individuos a interpretar el mundo, promoviendo asimismo diversos grados de adhesión en relación a los programas gubernamentales que se intentan llevar a cabo.

Cuando la información se distribuye de manera asimétrica existe la posibilidad que se generen espacios fértiles para la manipulación política de las preferencias poblacionales. Para evitar estos inconvenientes y conseguir que los ciudadanos tengan un conocimiento adecuado de las líneas de acción pública, es necesario que dichas políticas cumplan con dos condiciones fundamentales; se tornen visibles y trans-

parentes ante el amplio auditorio nacional. De esta manera, la población dispondría de recursos reales para evaluar los resultados potenciales de esos programas y poder emitir así sus opiniones de apoyo o castigo con un relativo sustento.

En base a lo expuesto, se tornan evidentes las bondades de perspectiva calificada en términos de *policies feedback*, no sólo porque ella sustituye las interpretaciones mecanicistas y evolucionistas sobre las políticas públicas, sino por ofrecer un instrumental analítico adecuado para estudiar los procesos constantes de reforma de la órbita pública. Esto no significa invalidar el conjunto de aportes teóricos realizados por los abordajes clásicos preocupados en la instauración y consolidación de los modelos de bienestar. Apenas se intenta sugerir la incorporación de una nueva óptica que complemente, y a la vez, modifique las tradicionales y a veces sintéticas evaluaciones de este fenómeno.

Resumen

Este trabajo presenta distintos enfoques interpretativos sobre las políticas de bienestar, y discute sus ventajas y carencias para entender tanto la emergencia como la significación de ese fenómeno socio-político. Asimismo, se esboza una línea alternativa de lectura sobre dicha problemática, considerando su potencialidad analítica no sólo para abordar globalmente los modelos de políticas sociales, sino además para especular acerca de los lineamientos posibles de reforma en el área social.

59. Paul Pierson: o. cit., p. 622.