

La política social y la teoría del Estado (1976)

CLAUS OFFE

La política social y la teoría del Estado (1976). En libro: Economía Social Contradicciones en el Estado de Bienestar. Editorial Alianza, Madrid. 1990

Controversias relativas a una teoría científico-social del Estado

En las ciencias sociales liberales, el estudio del Estado y la política social está guiado por conceptos formales. Las definiciones de la naturaleza sociológica del Estado parlamentario-democrático constitucional se refieren generalmente a las formas, procedimientos, reglas e instrumentos de la actividad estatal y no a las funciones estatales, a sus consecuencias y a los intereses que luchan dentro del Estado. Por ejemplo, la definición weberiana del Estado como "monopolio de la violencia física" se refiere a la autoridad formal de los actos soberanos, pero nada revela sobre la dirección de la relación de violencia, esto es: quiénes la despliegan y contra quiénes. El concepto de política, entendido como hazañas solitarias y decisivas de "Íderes" no constreñidos por la razón, se hace irracional y convierte dichas cuestiones en algo falto de sentido. El concepto metodológico de democracia, preparado por Weber y aplicado más tarde por Schumpeter, ha convertido su trabajo en árbitro supremo de la teoría liberal democrática y pluralista; como dice Weber, la democracia es un mecanismo "técnico-estatal" singularmente eficaz para producir orden, pero la teoría no puede predecir ninguno de sus resultados.

Esta forma de argumentación -que primero pone el contenido como contingente (esto es, como algo que depende de la voluntad de grandes individuos, de procesos empíricos de coalición y negociación o, finalmente, de la variable "fuerza científico-técnica de las circunstancias") y luego prescinde de él teóricamente- prevalece también en disciplinas conexas como derecho constitucional y teoría de la administración. Por ejemplo, tras formarse la República Federal Alemana, E. Forsthoff y W. Weber gastaron considerable energía intelectual aseverando que la caracterización normativa (tal como viene dada por la constitución) del Estado alemán occidental como "Estado del bienestar" (Sozialstaat), era compatible con los principios formales de la estatalidad constitucional. En otras palabras, trataban de reducir el principio del Estado del Bienestar del nivel constitucional al legislativo. De modo análogo, en la ciencia de la administración las estrategias no determinadas por alternativas normativas de contenido o practicables -el tratamiento "incrementalista" (Lindblom) u "oportunista" (Luhmann) de los problemas- se caracterizan como la forma empíricamente predominante de racionalidad administrativa.

En contraste, lo que entendemos por teoría del Estado puede describirse como la totalidad de los intentos por exponer este punto ciego del formalismo mediante la investigación científico-social. La reducción del Estado y la democracia a categorías de procedimiento, que es una tendencia persistente y en aumento desde la Primera Guerra Mundial, ha penetrado tanto en la carne y la sangre de las ciencias sociales liberales que no sólo pasan desapercibidos en cuanto tales los marcados vacíos sistemáticos en el conocimiento (del contenido y resultados de los procedimientos), sino que los intentos científicos hechos por llenarlos en las diversas profesiones se abandonan por principio a la ignorancia oficial. Esta perspectiva anti-formal y científico-social se interesa típicamente por el "elemento dictatorial" que "inevitablemente conlleva toda democracia burguesa" (Kirchheimer). En términos más generales, a esta perspectiva le interesan las fuentes concretas y las consecuencias materiales del despliegue de violencia estatal, en la medida en que esas fuentes y consecuencias son simplemente fácticas y por lo mismo casuales, sino rasgos funcionales intrínsecos en la organización del aparato estatal burgués. El punto de partida para este tipo de investigación sustantiva no es el establecimiento de modos específicos de regular la actividad a nivel de procedimiento (por ejemplo, el Estado o democracia

constitucional), sino más bien nociones hipotéticas sobre conexión funcional entre actividad estatal y problemas estructurales de una formación social (capitalista).

La necesidad intelectual de análisis sustantivos, funcionales, del Estado, o de áreas particulares de la actividad estatal, no es ciertamente algo restringido a la ciencia social marxista. Von Ferber suministra un ejemplo reciente e influyente (en la literatura alemana sobre política social) del intento de superar definiciones formalistas de política social. Su trabajo levanta una impresionante denuncia del cuadro de la política social en Alemania Occidental como sistema de pretensiones legales estatalmente asignadas a transferencias de dinero. Alega que este tipo de cuadro sobre la política social -definido exclusivamente por las disciplinas de la economía y el derecho- desemboca en una "estrechez mental" en la teoría y la práctica de la política social, tal como se relaciona con individuos o pequeñas comunidades. Aunque esta crítica a los intentos de vincular los fenómenos políticos a procedimientos formales (por ejemplo, "democracia" a competencia entre élites por los votos de la población, o "política social" a pretensiones legales de transferencias monetarias) pueda estar justificada y ser convincente, no se trata de llenar las lagunas existentes con opciones normativas del científico social observante, de manera que "política social" se relacione conceptualmente con justicia, igualdad, seguridad, liberación de carencias, etcétera.

Con independencia de que las recetas sobre el contenido de la política social sólo pueden pretender reclamaciones sociales y temporales de validez muy restringida, poco se logra con intentos semejantes de definición normativa. No sabemos todavía qué es el Estado, o la política social, en un sentido funcional. Simplemente obtenemos una respuesta a la cuestión sin duda menos interesante: ¿con qué criterios normativos juzgan ciertas personas, que resultan ser científicos sociales? Cuando se pretende que la meta de la política social es "pluriforme seguridad humana o mejora del estatus sociocultural", o cuando se recomienda que los parámetros particulares de las condiciones vitales individuales (por ejemplo, sueldos) "no deberían poder operar restrictivamente", el valor semántico-operativo de tales asertos resulta discutible. De hecho, sirven para perfilar la formulación preliminar de una investigación sociológica de la política social que podría calificarse comparativamente como Debe frente a Es: se traza una imagen de las deficiencias y omisiones de las prácticas existentes, pero la relevancia política de esos déficits sigue siendo dudosa.

También se considera que estas investigaciones normativas son el interés específico de la investigación sociológica sobre política social. Naturalmente, el problema es que los insumos de valor hipotético (ought-value) se extraen más o menos directamente de la conciencia social del investigador. La investigación demuestra que la política social práctica no logra asumir los criterios políticamente progresistas de crítica adoptados por la propia investigación. En consecuencia, los proyectos normativos de investigación están abiertos, en primer lugar, a la objeción de que no pueden sostener la validez y necesidad de sus presupuestos normativos y, en segundo lugar, a la de que suelen sobreestimar su capacidad para inducir siquiera cierto desasosiego en los actores políticos y administrativos a quienes se presentan pruebas sobre la discrepancia entre "debe" y "es" (y que, como regla, tienen poder para financiar -o negarse a financiar- semejante investigación). En cualquier caso, cualquier concepción teórica de la política social que intente "estimular (...) una investigación a largo plazo pertinente y continua sobre los intereses del Estado del Bienestar" debe encontrar un modo de escapar a este doble dilema, metodológico y político.

A pesar de su oposición a las descripciones formulistas (especialmente económicas y jurídicas) de la política social, las perspectivas normativas en realidad confirman, más que superan, la dualidad no reconciliada de esferas que impone a la realidad social la ciencia social liberal. En ambos casos, las reglas de procedimiento se contraponen a las necesidades, los "hechos" a los "valores", la racionalidad formal a la material. A nosotros nos parece que tanto las perspectivas formalistas como las normativistas en el estudio de la política social rehuyen la cuestión nuclear implícita en los recientes debates científico-

sociales sobre la teoría del Estado y específicamente por los que han estimulado autores de convicción marxista. ¿Cómo surge la política estatal (política social en este caso) de una estructura económica y de clases basada sobre la utilización privada de capital y trabajo asalariado, y qué funciones realiza esta política con respecto a dicha estructura?

En términos generales, esta cuestión puede reformularse del siguiente modo: ¿cómo se reproduce a sí misma una sociedad histórica dada mientras mantiene o altera su identidad? ¿Qué estructuras y mecanismos engendran su continuidad e identidad, o producen rupturas en dicha continuidad? Es fácil mostrar que lo problemático de esta continuidad, o al menos lo no garantizado por ningún factor metasocial (por ejemplo, la naturaleza humana), es la intuición (insight) que se encuentra en el corazón de cualquier esfuerzo, tanto marxista como comtiano, por formular una teoría de la sociedad. La sociología se hizo inicialmente posible gracias a esa intuición. Este problema original, intacto, central y permanente es dominado por la sociología en la medida en que es capaz de identificar los problemas estructurales que hacen problemática en vez de auto-evidente la cohesión y la continuidad histórica de la sociedad y en la medida en que identifica los medios de "integración" social mediante los cuales un sistema social dado supera, o no logra superar, sus específicos problemas estructurales. En la tradición teórica del materialismo histórico, la referencia a la regulación estatal de la sociedad burguesa ha jugado siempre un papel a la hora de explicar hipotéticamente esta última cuestión. Claramente, esta hipótesis debe medirse frente a los datos sobre funciones reguladoras, ideológicas y otras del aparato estatal y a sus componentes y políticas organizativas específicas. En lo que sigue adoptaremos este enfoque con respecto al dominio de la política social.

Sobre la función social de las instituciones de política social y el problema de marcos funcionales de referencia

Cualquier análisis de política social que pretenda responder a tales cuestiones hará bien en comenzar con la construcción hipotética de un marco funcional de referencia, que habrá entonces que probar su valor como clave para las explicaciones de procesos políticos empíricos. Sugerimos que uno de tales hipotéticos puntos de referencia para la explicación funcional de la política social es: la política social es la manera estatal de efectuar la transformación duradera de obreros no asalariados en obreros asalariados. Esta hipótesis se basa sobre la consideración siguiente. El proceso capitalista de industrialización se ve acompañado -y no sólo en sus orígenes históricos, cuando el fenómeno resulta especialmente evidente- por la desorganización y movilización de la fuerza laboral. La diseminación de relaciones de competencia a mercados nacionales y luego internacionales, la continua introducción de cambios técnicos orientados a economizar trabajo, la debilitación del trabajo y las formas de vida agrícola, el impacto de crisis cíclicas: estos y otros factores destruyen efectivamente, en medida mayor o menor, las hasta entonces prevalecientes condiciones para la utilización de la fuerza laboral. Los individuos afectados por tales eventos descubren que sus propias capacidades laborales -cuyas condiciones de utilización no pueden controlar colectiva ni individualmente- ya no pueden servir como base para su subsistencia. Pero esto no significa, desde luego, que encuentren automáticamente la solución de sus problemas enajenando su fuerza laboral a un tercero a cambio de dinero. Los individuos no entran automáticamente en el sector suministro (supply) del mercado laboral. Suponer semejante automatismo sería adaptar la norma histórica a algo que parece sociológicamente autoevidente, perdiendo así de vista los mecanismos que deben existir a fin de que se produzca el "caso normal".

Para presentar este problema de modo más preciso podría ser útil hacer una distinción entre proletarianización "pasiva" y "activa". No es discutible que una proletarianización "pasiva", masiva y continua, con la consiguiente destrucción de las formas hasta entonces dominantes de trabajo y subsistencia, ha sido un aspecto socio-estructural importante del proceso de industrialización. Sin embargo, hablando en términos sociológicos, no hay razón para que individuos desposeídos de sus medios de trabajo o subsistencia procedan

espontáneamente a una proletarización "activa", vendiendo su fuerza laboral en el mercado de trabajo. Suponer esto sería concebir las consecuencias de la proliferación "pasiva" - hambre y privación física- como factores de explicación sociológica.

Con independencia de consideraciones metodológicas, esta suposición debe descartarse por la simple razón de que han existido históricamente, y siguen existiendo, varias "rutas de escape" funcionalmente equivalentes ante la proletarización pasiva. La migración, a fin de restablecer una ahora destruida existencia independiente en otra parte; asegurarse la subsistencia mediante formas más o menos organizadas de saqueo; huir a formas alternativas en lo económico y vital, a menudo sostenidas por inspiración religiosa; reducir el nivel de subsistencia hasta el punto de que la mendicidad y la caridad pública basten para la supervivencia; prolongar la fase previa al ingreso en el mercado de trabajo, estirando la fase de la adolescencia dentro del sistema familiar o, más a menudo, gracias a las instituciones del sistema educativo formal; hacer esfuerzos agresivos por desenraizar las causas de la proletarización pasiva (por ejemplo, destruyendo maquinaria, mediante demandas políticas de tarifas protectoras) o desarrollando movimientos políticos (movimientos socialistas revolucionarios de masas) cuya meta es la liquidación de la forma mercantil de la fuerza laboral misma. Estas posibilidades suministran una lista incompleta y no sistemática de alternativas reales, tanto pasadas como presentes, a la proliferación "activa" mediante el trabajo asalariado. Dado este margen de alternativas, es preciso explicar porqué sólo una minoría (sea cual fuere su volumen cuantitativo) ha optado por ellas. Claramente la transformación a gran escala de la fuerza laboral proletarizada en trabajo asalariado -el nacimiento de un mercado de trabajo- no es un resultado "natural". Aunque se suponga como hecho la destrucción de las formas tradicionales de subsistencia, el proceso de industrialización es inconcebible sin suponer también una masiva proletarización "activa".

Como el problema estructural de la proletarización, de la incorporación de la fuerza de trabajo a un mercado de trabajo, no se resuelve "por sí mismo" en ningún sentido social-científico serio ¿qué estructuras sociales contribuyen funcionalmente a su solución efectiva? Avanzamos la tesis de que la transformación completa y global de la fuerza laboral desposeída en fuerza asalariada activa ni fue ni es posible sin políticas estatales. Si bien no todas esas políticas se consideran convencionalmente parte de la "política social" en sentido estricto, realizan la función de incorporar la fuerza de trabajo al mercado de trabajo.

Nuestro problema central -que la proletarización "activa" no se sigue necesariamente de la proletarización "pasiva"- puede subdividirse en tres problemas anexos:

1 - Si ha de ser posible una reorganización social fundamental, del tipo de la ocurrida en el curso de la industrialización capitalista, los potenciales trabajadores desposeídos deben en primer lugar hallarse preparados para ofrecer su capacidad de trabajo como una mercancía en el mercado. Deben considerar que los riesgos y cargas asociados a esta forma de existencia son relativamente aceptables; deben albergar la motivación cultural de convertirse en asalariados.

2 - Son necesarias pre-condiciones socio-estructurales para que los asalariados funcionen como asalariados. Debido a sus especiales condiciones de vida, no todos los miembros de la sociedad podrían funcionar como asalariados, salvo que se cumplan ciertas funciones reproductivas básicas (especialmente en el campo de la socialización, la salud, la educación y el cuidado de los ancianos). Se requiere, pues, un campo de servicios institucionales específicos, bajo cuya égida la fuerza laboral quede, por así decirlo, exenta de la compulsión de venderse de modos distintos al intercambio por ingresos en dinero (el ama de casa es un caso). La indispensabilidad funcional de subsistemas extraños al mercado, como servicios familiares, sanitarios y educativos, debe considerarse menos problemática que la respuesta a la cuestión de porqué esas formas de organización deben caer en la provincia de la planificación estatal. Pueden ofrecerse dos puntos en apoyo de la tesis de que el Estado debe organizar y sancionar formas de existencia extrañas al mercado de trabajo si ha de ser

posible la transformación de la fuerza laboral en fuerza asalariada. Para empezar, los subsistemas relacionados con condiciones de vida en la fase preindustrial y en la primera fase industrial (especialmente la familia, pero también la caridad privada y eclesiástica, así como otras formas grupales primarias de atención social) pierden su capacidad de respuesta a los problemas actuales del desarrollo industrial y deben ser sustituidos por regulaciones políticas formales.

En segundo lugar -este punto es bastante compatible con el primero y probablemente no menos importante- sólo la estatalización de esos subsistemas de flanco hace posible un control de la clase dominante sobre las condiciones de vida del segmento de la población a quien se permite el acceso a la especial forma de vida y subsistencia que permanece fuera del mercado laboral y que, por tanto, está exento de la compulsión a vender su fuerza de trabajo en el mercado de trabajo. La esencia de este segundo argumento es que las precondiciones "materiales" de reproducción y, también, de control por la clase dominante de los asalariados, exigen regular políticamente quién es o no es un asalariado. Sin este argumento, sería difícil explicar por qué casi en todas partes la introducción de un sistema educativo común (esto es, la sustitución de las formas familiares de formación y socialización) se vio acompañada por la introducción de un período general y definido de educación forzosa (que equivale a la organización obligatoria de ciertos períodos de vida fuera del mercado laboral). La incorporación fiable y permanente de fuerza laboral "adicional" en el mercado de trabajo asalariado sólo puede garantizarse regulando estrictamente las condiciones bajo las cuales resulta posible la no-participación en el mercado laboral (y donde no bastan medidas puramente represivas, como castigar la mendicidad y el robo). La elección entre una vida de trabajo asalariado y formas de subsistencia extrañas al mercado no debe, por eso, encomendarse a la elección de la fuerza laboral. Cuándo y por cuánto tiempo permanecerán fuera del mercado laboral los individuos, la decisión sobre si alguien es demasiado viejo, joven, impedido o enfermo, o puede válidamente reclamarse parte del sistema educativo, no debe quedar librada a necesidades individuales ni a las oportunidades momentáneas de subsistencia fuera del mercado. Estas elecciones deben ser reguladas positivamente mediante criterios políticamente definidos, pues en otro caso los asalariados sufrirían incalculables inclinaciones a evadir sus funciones, deslizándose hacia los subsistemas de flanco. Por esto la institucionalización política de diversas categorías de trabajadores no asalariados -y no sólo el mantenimiento de facto- es una precondición para la constitución de una clase de trabajadores asalariados. 3 - Por último -éste es el tercer problema anexo- debe haber a la larga un equilibrio cuantitativo aproximado entre quienes son proletarizados "pasivamente" (por huida obligatoria de formas agrícolas de reproducción, despido como resultado de recesión o cambio tecnológico, etcétera) y quiénes son capaces de hallar empleo como asalariados, dado el volumen de demanda en el mercado laboral.

El primero de los problemas anexos antes mencionados es atendido por todas las políticas estatales emanadas de las secciones "ideológicas" y "represivas" del aparato estatal (por usar la terminología de los estructuralistas franceses). No se trata sólo de que el ingreso de los trabajadores en la función de asalariados -la transformación de la fuerza laboral en una mercancía- sea algo problemático y en modo alguno inevitable al comienzo del proceso de industrialización. Además, este problema engendra constantemente otro en el desarrollo del capitalismo industrial: el de mantener a los trabajadores dentro de la función asalariada. Según la antropología marxista del trabajo y su teoría de la alienación, el carácter específico del trabajo asalariado implica que la predisposición de los trabajadores a vender efectivamente su fuerza laboral no puede concebirse como auto-evidente. Con la propiedad privada de los medios de producción se institucionaliza una específica forma de división del trabajo, junto con un modo particular de distribuir los bienes. Los trabajadores se han visto ampliamente privados de la posibilidad de estructurar el proceso laboral, especialmente por lo que respecta a sus propios intereses. Es típico de la organización capitalista del trabajo hacer que la fuerza laboral sea tan orientable y controlable desde fuera como posible sea.

Por consiguiente, desde la perspectiva de la organización del trabajo el hecho de la "desposesión" significa que los individuos se ven privados de los recursos materiales y los símbolos de los cuales depende una auto-imagen satisfactoria. Así pues, en la medida en que prevalece la racionalidad económica, el trabajo no puede superar su carácter instrumental mediante la satisfacción de su necesidad. Este hecho perjudica gravemente la motivación laboral no sólo al comienzo del proceso de industrialización (cuando todavía estaban por reconocerse la eficacia de las orientaciones precapitalistas del valor), sino hoy también. Este problema profundamente arraigado de la "Integración social" del trabajo asalariado debe tratarse con mecanismos de control social que el propio mercado de trabajo no produce a un nivel fiable. Ejemplos de ello incluyen la criminalización y persecución de modos de subsistencia que representan alternativas potenciales a la relación salario-trabajo (desde la prohibición de la mendicidad a la Ley Socialista bismarckiana) y la adquisición de normas y valores estatalmente organizados, cuyo establecimiento desemboca en la transición a la relación salario-trabajo. Sólo la aplicación a largo plazo de estos dos mecanismos de política estatal produce una situación donde la clase trabajadora "por educación, tradición y costumbre contempla las exigencias de ese modo de producción como leyes naturales auto-evidentes". Esta transformación de la fuerza laboral desposeída en salario-trabajo es en sí un proceso socio-político constituyente, cuya realización no puede explicarse sólo por la "compulsión silenciosa de relaciones económicas".

Además, incluso si la forma organizativa del salario-trabajo se establece políticamente como modo dominante de subsistencia, esto no significa para nada que será sostenida automáticamente a lo largo del tiempo. El problema estructural de la proletarianización es generado continuamente por las formas específicamente industriales -capitalistas de utilizar el salario-trabajo. Estas formas de utilización implican que los límites psicológicos y físicos de tolerancia en los trabajadores no suelen tomarse en cuenta para mantener la capacidad laboral. Esto no es únicamente una consecuencia de las restricciones institucionalizadas mediante el diseño técnico o la forma de autoridad personal. Aunque el trabajo efectivamente desempeñado sea regulado mínimamente y esté abierto a la iniciativa, se fuerza a los trabajadores a afrontar decisiones cuyas consecuencias pueden ser considerablemente lesivas para su salud. Arriesgados encuentros con equipos técnicos que violan los reglamentos de seguridad, un ruinoso ritmo de trabajo y horarios excesivamente prolongados son algunos de los modos de conducta reforzados por el hecho de que la propia dirección sólo toma limitadamente en cuenta la seguridad física y la salud. Si la fuerza laboral de un empleado se ve perjudicada de algún modo, es típico de los patronos reaccionar despidiéndole y contratando fuerza laboral nueva y corporalmente capaz. Por consiguiente, los patronos tienen pocas razones para promulgar medidas laborales preventivas de seguridad, o para contribuir a la rehabilitación de la fuerza laboral. La "comercialización" de la fuerza laboral se ve afectada inversamente también por el hecho de que las capacidades profesionales van continuamente cayendo en desuso. La relación funcional independiente entre innovaciones técnicas y organizativas, y la competencia entre quienes ponen a la venta su fuerza laboral, engendra un desequilibrio permanente entre la estructura de empleo y las aptitudes individuales, desequilibrio que no puede ser eliminado por el propio mercado. En la medida en que las habilidades profesionales ya no pueden adquirirse o adaptarse constantemente a través de la experiencia, y en la medida en que las habilidades culturales generales no son ya suficientes para obtener un empleo, las perspectivas de poder participar en el mercado laboral se deterioran constantemente. Como regla, no puede esperarse que la dirección suministre servicios de formación, ni siquiera en caso de estar pensados para producir fuerza laboral especializada. Puesto que el contrato por el cual se cede la fuerza laboral al patrono puede ser revocado por el trabajador en cualquier momento, la dirección no tiene ninguna garantía de obtener compensación alguna por sus inversiones en programas de formación.

Los mecanismos endógenos de producción capitalista debilitan la capacidad de hacer trabajo, que se encuentra determinada por la salud y el nivel profesional de los trabajadores individuales. Estos mecanismos reducen la intercambiabilidad del trabajo en el mercado

laboral hasta tal grado que se hace necesario establecer "áreas de captación" fuera del mercado laboral, donde la fuerza laboral pueda acomodarse o bien permanentemente (pensiones de vejez, pagos a obreros impedidos) o temporalmente (instituciones de cuidado sanitario y educación ulterior). Pero este proceso implica una segunda condición: esas "áreas de captación" no deben ser libremente seleccionables; el acceso a ellas debe acoplarse a requisitos de admisión controlados administrativamente, pues en otro caso tendería a hacerse probable una relajación en la "compulsión a vender" fuerza laboral físicamente capaz.

A este respecto, la política social es una estrategia estatal para incorporar fuerza laboral a la relación salario-trabajo, una relación que fue capaz de lograr su amplitud contemporánea y su "normalidad" sólo en virtud de la efectividad de esta estrategia. Comprendida de este modo, la política social no es alguna especie de "reacción" estatal al "problema" de la clase obrera; al contrario, contribuye ineluctablemente a la constitución de la clase obrera. La función más decisiva de la política social es su regulación del proceso de proletarización. En otras palabras, el proceso de proletarización no puede comprenderse como un proceso continuo, masivo y relativamente suave sin pensar también en las funciones constitutivas de la política social estatal.

Además de preparar y estabilizar la proletarización mediante políticas de represión y socialización, y la colectivización forzosa y el procesado de sus riesgos, el tercer componente de la política social estatal es el control cuantitativo del proceso proletarizador. El proceso de industrialización capitalista se produce mediante saltos y transformaciones abruptas, marcadas por agudas desproporciones. Debido a la pauta del proceso -e incluso si se mantuviesen la disposición y aptitud para entrar en el mercado laboral- parece improbable que caiga víctima de la proletarización "pasiva" en cualquier momento dado del tiempo exactamente (o incluso sólo aproximadamente) la misma cantidad de fuerza laboral que puede ser "acomodada" dentro de la relación salario-trabajo bajo las condiciones espaciales y ocupacional-estructurales prevalecientes.

Mientras la desposesión de la fuerza laboral o el despido de asalariados ya empleados exceda la capacidad de absorción del mercado laboral, debe reconocerse como posibilidad permanente un excedente (siquiera temporal) de "suministro" laboral, que en el mejor de los casos funciona como "ejército de reserva". Estas desproporciones son probables, en parte, porque la "mercancía" poder laboral difiere de otras mercancías en que la cantidad, el lugar y el momento de su aparición no dependen de elecciones estratégicas basadas sobre las "posibilidades de venta". En otras palabras, la fuerza laboral es tratada realmente como una mercancía, pero -en contraste con otras mercancías- su llegar a ser no se basa sobre expectativas estratégicas de posible venta. Este problema estructural de una discrepancia a largo plazo entre demanda y suministro y, en particular, el exceso potencial de suministro, requiere regulación cuantitativa para establecer un equilibrio entre proletarización "pasiva" y "activa". Precisamente porque las fluctuaciones "anárquicas" en los lados del suministro y la demanda del mercado laboral se generan socialmente pero no se controlan socialmente, son necesarias "áreas de captación" que aseguren la reproducción de fuerza laboral incluso cuando no se produce un empleo actual dentro del proceso productivo.

Este problema de "almacenamiento" institucional de la parte del volumen de fuerza laboral que (por cambios estructurales y coyunturales) no puede ser absorbida por la demanda generada por el mercado laboral se hace agudo a medida que las formas tradicionales de cuidar esa fuerza laboral se hacen ineficaces. Esta tesis puede fundamentarse más de cerca con los resultados de un estudio sobre la sociología de la familia orientado hacia la historia social y estudios sobre la pérdida de función de la atención privada y las instituciones caritativas.

Nuestras conclusiones hasta aquí pueden resumirse del modo siguiente. La desposesión de la fuerza laboral engendra tres problemas estructurales: la incorporación de fuerza laboral al

lado del suministro del mercado laboral; la institucionalización de los riesgos y áreas de vida que no se encuentran "subsumidos" bajo la relación salario-trabajo; y la regulación cuantitativa de la relación entre suministro y demanda en el mercado de trabajo. En modo alguno se resuelven automáticamente estos problemas estructurales por la "silenciosa compulsión de las relaciones económicas", cuyos participantes se ven privados de otra elección que someterse a los imperativos ineluctables de la industrialización capitalista. Si las "relaciones económicas" fuerzan a algo es a la invención de instituciones sociales y relaciones de dominio, que por su parte no se basan para nada sobre una compulsión muda. La transformación de fuerza laboral desposeída en salario-trabajo "activo" no se produce sólo a través del mercado, sino que ha de ser sancionada por una estructura política normativa, mediante el poder estatal. El propietario de fuerza laboral se convierte inicialmente en un asalariado como ciudadano de un Estado. Así, entendemos que el término planificación social incluye todas las relaciones y estrategias políticamente organizadas que contribuyen a la resolución de estos tres problemas estructurales, efectuando continuamente la transformación de propietarios de fuerza laboral en trabajadores asalariados.

Un análisis más completo confirmaría probablemente nuestra impresión de que si bien estos tres problemas básicos -la voluntariedad, la habilidad y las perspectivas objetivas de venta de la fuerza laboral- pueden perfilarse nítidamente a nivel analítico, siguen prevaleciendo a pesar de todo dispositivos "multi-funcionales" al nivel de las correspondientes medidas de política social. Estos dispositivos se construyen de tal manera que puedan, simultáneamente y en combinaciones cambiantes, intentar controlar motivos, ajustar estrategias laborales y regular cuantitativamente el suministro de trabajo. Desde un punto de vista estratégico-conceptual, el predominio de tales dispositivos de la política social, que pueden caracterizarse como "terapia de banda ancha" para aquellos problemas estructurales, hace que parezca imprudente excluir del concepto de política social las medidas más bien represivas de control social (o las estrategias para solucionar problemas de educación, alojamiento o salud), sobre todo desde que las conexiones entre esas medidas individuales se reconocen claramente hoy dentro de la propia administración estatal. El alcance de las actividades estatales incluidas como parte de la planificación social no deberían, pues, deducirse de su distribución departamental. Estas actividades deberían determinarse más bien sobre la base de su orientación funcional ante el problema estructural objetivo, a cuyo tratamiento contribuyen las diversas instituciones estatales, departamentos y estrategias de intervención: el problema de la constitución y reproducción continua de la relación salario-trabajo.

Enfoques para la explicación de procesos de innovación política en el campo de la política social

La meta de la investigación teórico-estatal en las formas y cambios históricos y contemporáneos de la política social es explicar esa política sobre la base de sus funciones sustantivas. El vínculo funcional de la política social estatal con los problemas estructurales de la socialización del trabajo propuesta en la sección previa sólo ofreció indicaciones preliminares a tales efectos. Siguen abiertas cuestiones relativas a las fuerzas impulsoras o influencias cruciales determinantes del desarrollo histórico de los instrumentos e instituciones de política social. De hecho, las instituciones de política social no son fijas, sino que se hallan sujetas a un desarrollo e innovación constante. Hasta ahora, sólo hemos perfilado e ilustrado un marco teórico de referencia para una investigación teórico-estatal sobre política social que trate de examinar y comprender la "existencia" de instituciones de política social en relación con el problema estructural de la "integración de la fuerza laboral en la producción social en forma de salario-trabajo". Pero incluso en el caso de que esas instituciones hayan cumplido totalmente las tres funciones antes examinadas, no lo hacen de una vez y por todas. Es también necesario explicar la regularidad de los cambios en su existencia, las "leyes del movimiento", por así decirlo, del desarrollo de la política social. Al analizar este aspecto nos basaremos inter alia sobre las perspectivas y conclusiones teóricas

de un estudio casuístico sobre el desarrollo y la puesta en práctica de un campo especial de legislación en el dominio del mercado laboral y la política social, un dominio cuya pauta de desarrollo requiere aclaración política y sociológica.

En respuesta a esta cuestión sobre las fuerzas impulsoras del desarrollo de las políticas, se han ofrecido dos formas argumentales en la literatura sobre ciencia política. Cada una posee sus específicas dificultades. Pueden distinguirse como sigue.

Explicación de la génesis de la política social estatal en términos de intereses y necesidades

Dijimos antes que el salario-trabajo sólo podría establecerse con éxito como forma organizativa dominante si se hicieran admisibles los riesgos específicos afrontados por el propietario de la "mercancía" fuerza laboral y sólo si se evitara a la vez cualquier "huida" de la relación salario-trabajo, tanto en forma de regresión a lo precapitalista como de progresión hacia formas socialistas de organización.

Esto sugiere la hipótesis de que el desarrollo ulterior de las instituciones y operaciones de política social se ve impulsado por los precisos riesgos del proceso de industrialización capitalista, y también por la fuerza organizativa de la clase trabajadora, que eleva y defiende exigencias apropiadas ante el Estado. Los desarrollos en planificación social pueden así analizarse como efecto de cargas objetivas de riesgo y puesta en práctica política de exigencias.

El problema obvio en este enfoque explicativo es que presupone que el sistema de instituciones políticas está constituido de manera que accede efectivamente a las exigencias de las organizaciones de la clase obrera exactamente en la medida y combinación correspondiente a las condiciones prevalecientes de riesgos objetivos y a la fuerza política de esas organizaciones (partidos obreros y sindicatos). Pero el logro de este tipo de correspondencia es en sí una cuestión abierta. Quienes tratan de explicar los desarrollos de política social haciendo referencia a intereses o necesidades, o a las exigencias de distintos cambios, deben por lo mismo suministrar explicaciones de cómo el sistema de instituciones políticas es, en primer lugar, lo bastante sensible y receptivo como para hacerse consciente de esas exigencias y otorgarles el estatus de "asuntos" políticos; pero, en segundo lugar, no lo bastante sensible y receptivo como para que esos "insumos" (inputs) puedan registrarse y tratarse significativamente de modos no necesariamente ligados ni al nivel de riesgos objetivos del salario-trabajo ni de la fuerza política de los trabajadores organizados. Esta consideración lleva cuando menos a la conclusión de que el desarrollo de las políticas no puede explicarse plenamente por intereses, necesidades y exigencias tan sólo, y que el proceso de conversión de las "exigencias" en "políticas" se ve siempre refractado y mediado por las estructuras internas del sistema político, cosa que determina si se reconoce o no como temas merecedores de tratamiento las "necesidades".

Explicación de los desarrollos en política social por imperativos "objetivos" del proceso de valorización de capital

Los enfoques explicativos que pueden agruparse bajo este tipo de argumentación mantienen que las variables causales en los desarrollos de política social no son "exigencias" de la clase trabajadora, sino exigencias funcionales del proceso capitalista de valorización. Una característica crucial de este proceso es su "extravagancia" en devorar fuerza laboral, cuya consecuencia es la destrucción global de capacidades laborales y, por eso mismo, los fundamentos de una acumulación futura.

La planificación social estatal se explica así por el auto-interés capitalista a largo plazo en el mantenimiento de la substancia "material", el nivel de aptitud y disponibilidad de la fuerza

laboral y su protección frente a la explotación miope y excesiva. Prescindiendo de que este enfoque explicativo debe excluir cualesquiera medidas de política social no relacionadas incondicionalmente con el mantenimiento de la substancia material de la fuerza de trabajo (o debe ponerlas entre paréntesis bajo el concepto de "política social no-sistémico-específica", como hacen Funke y sus colaboradores, con una noción que suscita tanta perplejidad, pueden también oponerse objeciones metodológicas, o cuando menos interrogaciones. En primer lugar, este enfoque debe aclarar la medida en que pueda suponerse que los centros estatales disponen de la capacidad previsor y la capacidad analítica requeridas para diagnosticar las exigencias funcionales del capital con más precisión que los propios portadores del proceso de valorización. Y, en segundo lugar, incluso si la administración fuese dirigida por verdaderos supersociólogos, este enfoque se ve forzado a aclarar bajo qué circunstancias los centros estatales están en posición de responder libremente a las demandas percibidas con medidas e innovaciones adecuadas en política social.

Cabe obtener un modelo más complejo y menos problemático de explicación combinando los dos enfoques. Hay dos modos diferentes de hacerlo, y en el primero de ellos -una extrapolación, nos parece, del análisis hecho por Marx de la determinación del día de trabajo normal- predomina en una buena parte de los análisis marxistas del tema. Sin simplificaciones excesivas, esta argumentación puede condensarse en la tesis siguiente: cuando las organizaciones (existentes) de la clase trabajadora proponen y defienden políticamente exigencias de seguridad mediante planificación social estatal, sólo son capaces de provocar condiciones que son necesarias -a largo plazo, en cualquier caso--- para los intereses del capital y para una cautelosa modernización de las relaciones de explotación. Las organizaciones de la clase trabajadora simplemente fuerzan al capital a "conceder" aquello que resulta coincidir con los bien entendidos intereses de este último. Eso se dice cierto al menos en el sentido de que el capital, a cambio de los costes que debe pagar por concesiones en planificación social -costes probablemente gravosos a corto plazo, pero tolerables a medio plazo-, se ve compensado a la larga con las ventajas de una mano de obra físicamente intacta y adecuadamente formada, así como con una paz social que una clase trabajadora cada vez más inmunizada ideológicamente observará de buena gana. Construcciones hiper-funcionalistas semejantes implican que el aparato estatal, o más bien los partidos y sindicatos que funcionan como componentes suyos, tienen a su disposición mecanismos equilibradores muy afinados, de colosal complejidad e infalible precisión. Si la hipótesis sugerida ha de ser plausible, estos mecanismos han de poder asegurar que todas las exigencias que conducen a medidas de política social e innovaciones, y únicamente ellas, tienen al mismo tiempo el efecto de satisfacer a largo plazo las exigencias funcionales de acumulación.

En contraste con interpretaciones tan marcadamente "armonísticas" de la génesis y función de las políticas sociales del Estado, intentamos defender la tesis de que la explicación de la política social debe tomar efectivamente en cuenta como factores causales tanto las "exigencias" como los "requisitos sistémicos", esto es, problemas de "integración social" y de "integración sistémica" (Lockwood), el procesado político del conflicto de clase y las crisis del proceso acumulador. Como reacción a ambos grupos de problemas, el desarrollo de la política social nunca puede hacerles frente de modo coherente. La solución a un grupo de problemas no coincide en modo alguno con la solución al otro; son mutuamente contradictorios. En consecuencia, mantenemos que la pauta de desarrollo de la estrategia e innovaciones de la política social se ve determinada por el tratamiento del "meta-problema" que podría resumirse con esta pregunta: ¿cómo pueden desarrollarse las estrategias de política social y modernizarse las instituciones existentes para que pueda producirse una satisfacción tanto de las exigencias políticas "licenciadas" en el contexto de los derechos políticos prevalecientes de la clase trabajadora como las previsibles demandas y los pre-requisitos laborales y presupuestarios del proceso de acumulación? El problema funcional crucial en el desarrollo de la política social y, en consecuencia, la clave para su explicación científico-social es el de la compatibilidad de las estrategias por cuya mediación el aparato político gobernante debe reaccionar a "exigencias" y "requerimientos sistémicos" en el

marco de las instituciones políticas existentes y a la relación de fuerzas sociales canalizada a través de ellos.

Esta tesis propone que las medidas de política social y las innovaciones particulares no deben concebirse como "respuestas" a exigencias específicas ni percibirse como imperativos de modernización generados por los problemas de valorización del capital. Como es manifiesto en los temas y condiciones de la formación de innovaciones en política social, la política social consiste más bien en respuestas a lo que cabe llamar el problema interno del aparato estatal, a saber: cómo puede reaccionar coherentemente a los dos polos de las "necesidades" del trabajo y el capital, o en otras palabras, cómo hacerlas mutuamente compatibles. El problema al que reacciona el desarrollo de una planificación social en el dominio de la planificación social es el de la precaria compatibilidad de sus propias instituciones y actividades.

Nuestro punto de referencia funcional para explicar innovaciones en planificación social es, por tanto, el de la racionalización interna del sistema de ejecución para la planificación social; desde esta perspectiva, la correspondiente presión orientada hacia la racionalización proviene de que las "exigencias" y requerimientos a que se enfrenta el sistema político-administrativo cuestionan continuamente la compatibilidad y viabilidad de las instituciones de política social existentes.

Racionalización administrativa y puesta en práctica de innovaciones

Esta perspectiva del "problema de compatibilidad", sostenemos, describe la condición causal y la fuerza motriz de la innovación en planificación social y es accesible al análisis sociológico empírico. En consecuencia, sería posible poner a prueba la tesis de que los actores responsables de las instituciones de planificación social e innovaciones dentro del aparato estatal (en ministerios, parlamentos y partidos políticos), están enfrentados constantemente al dilema de que muchas exigencias y garantías sancionadas legal y políticamente permanecen sin reconciliar con demandas y capacidades de la política presupuestaria, financiera y de mercado laboral en la economía capitalista. Factores ambientales incontrollables conducen al conflicto con esta política. Las iniciativas innovadoras en materias de política social se ajustan cronológica y sustantivamente a los parámetros específicos de este dilema. Si esa tesis fuese confirmada, estaríamos en posición de afirmar que esas innovaciones en política social no "sirven" las necesidades o demandas de ningún grupo social particular o clase, sino que en vez de ello reaccionan a los problemas estructurales internos del aparato estatal del bienestar.

Sin embargo, esta tesis será incompleta y engañosa salvo que se añada que los esfuerzos estatales de innovación política, aunque "teleológicamente abstractos" (goal abstract) y relacionados sólo con sus propios problemas internos (a saber, la integridad de sus recursos organizativos legales, físicos e institucionales), tienen efectos que no se limitan en absoluto a esas esferas internas de organización estatal. Al contrario, toda medida de racionalización interna -sea técnica, médica, administrativo-organizativa o fiscal- supone siempre "efectos externos" de mayor o menor alcance sobre el nivel riqueza y poder de grupos sociales. Esto es bien obvio en casos donde las innovaciones en política social -nuevas leyes, decretos y procedimientos institucionales- modifican explícita y manifiestamente el equilibrio de cargas y beneficios entre categorías particulares de personas. Un ejemplo sociológico (comparativamente trivial) sería la elevación de impuestos o la supresión de servicios en el curso de esfuerzos por equilibrar el presupuesto. Las conexiones son menos transparentes (y requieren por ello explicación sociológica) si efectos externos de las innovaciones en política social no se regulan explícitamente, sino que se ponen en práctica globalmente como una función más o menos indeterminada y latente del proceso de racionalización administrativa. Un caso de este tipo serían los cambios organizativos en la supervisión de la juventud municipal o en servicios sociales. Por mucho que se trate de medidas de reforma administrativa en un caso dado, no hay una reforma administrativa que sea únicamente

reforma administrativa; siempre implica cambios en la calidad de los servicios sociales disponibles, en su accesibilidad para los clientes, en la composición de la clientela y así sucesivamente.

Finalmente, son del mayor interés para las investigaciones sociológicas sobre desarrollos en planificación social y estrategias de racionalización innovaciones políticas de un tercer tipo. En este caso, los verdaderos efectos ("impacto") de una ley o un servicio institucional no se encuentran determinados por la literalidad de leyes y estatutos ("producción política"), sino generados primariamente como consecuencia de disputas y conflictos sociales, para los cuales la política social estatal simplemente establece localización y momento del debate, tema y "reglas del juego". En estos casos de ejecución extra-política o "externa" para medidas de planificación social, las medidas estatales de política social no establecen en modo alguno "condiciones" concretas (por ejemplo, el nivel de servicios, el régimen de seguros contra condiciones difíciles de vida). En vez de ello, define la sustancia del conflicto y, apoyando o no apoyando a los grupos sociales en cuestión, prejuzga la extensión de la "utilidad" específica de las instituciones de política social para esos grupos. Un ejemplo de esta relación es la función de las leyes para proteger el trabajo juvenil, que en modo alguno implican protección y seguridad efectiva para empleados jóvenes, sino que meramente definen el marco dentro del cual han de actuar las respectivas posiciones de poder de proveedores y compradores en el mercado laboral. De este modo, la regulación legal de criterios específicos de calidad para los empleos de los jóvenes puede -y a menudo suele- convertirse en una grave desventaja para sus perspectivas de empleo, cuya posible violación de las provisiones legales puede, a su vez, tolerarse como cosa necesaria. Como indica este ejemplo, hay entre las realidades legales y sociales de la política estatal procesos que dirigen la transformación de "producción" (output) en "impacto". En estos procesos de poder no sólo están implicados proveedores y compradores en el mercado laboral; dependiendo del particular asunto de política social que está siendo regulado, estos procesos incluyen también personal administrativo, miembros de profesiones (médicas, educativas, legales, etcétera), intereses organizados y medios de comunicación.

Lo importante aquí para nosotros sólo es el aspecto que se relaciona con la estrategia de investigación: los desarrollos e innovaciones de la política social estatal pueden concebirse no como la causa de concretas situaciones o cambios sociales, sino solamente como iniciadores de interacciones conflictivas, cuyo resultado es abierto y ambivalente precisamente porque se encuentra determinado por la relación estructural de poder y la constelación de intereses. De esta observación extraemos la conclusión de que la tarea de cualquier investigación específicamente sociológica sobre política social no puede ser el desarrollo preceptivo de "diseños políticos" y "resultados políticos", sino ante todo ofrecer una descripción explicativa de las condiciones para la puesta en práctica social de regulaciones políticas. Sólo este conocimiento proporciona una base para expresar las recomendaciones políticas de modos no normativos ni voluntaristas.

Las consideraciones e hipótesis desarrolladas hasta aquí ofrecen un esquema de análisis sociológico de los desarrollos en política social que comprende tres pasos. Primero, debe mostrarse que cuando se alteran las modalidades de la generación, financiación y distribución de actividades de política social los actores en el aparato estatal se encuentran, de hecho, en el dilema de reconciliar exigencias «con licencia» o necesidades reconocidas, por una parte, con las «demandas» percibidas o la tolerancia de la economía capitalista ante gastos "improductivos" de planificación social, por otra. La relevancia ubicua de este problema básico, apenas esbozada aquí, puede ser puesta a prueba estableciendo si el ritmo temporal en la aparición, asuntos y efectos de las innovaciones en política social se vinculan con esos concretos "problemas de compatibilidad". Si este fuese el caso, el segundo paso sería identificar estrategias de solución que -prescindiendo de los específicos temas y tácticas de auto-representación política que tienden a acompañar tales innovaciones- se aplican dentro de la administración para el problema de coherencia, un problema que no suele designarse en cuanto tal. Finalmente, en el tercer paso, deben

ponerse de manifiesto los "efectos externos" de tales estrategias de solución, sus beneficios y cargas más o menos latentes, los consiguientes incrementos y decrementos de poder, Junto con la pauta de conflicto que guía estratégicamente el proceso de poner en práctica socialmente la innovación en política social.

Estos procesos de ejecución social pueden categorizarse atendiendo a si (en un extremo) desembocan en el logro esencialmente no distorsionado de las metas declaradas en las "producciones políticas" oficiales de administradores y legisladores, o si bien (en el otro extremo) topan con actos de obstrucción por parte de grupos de poder social, que a su vez plantean nuevos problemas de coherencia dentro del aparato estatal, y que quizá exijan derogar efectivamente las innovaciones. Sería de gran interés teórico y práctico poder localizar innovaciones concretas de política social en puntos específicos en la escala de "consecuencias de puesta en práctica", así como identificar las relaciones de poder social y conflictos que son responsables del resultado dado. Pero en vista de las limitadas bases teóricas y empíricas de la actual investigación sociológica sobre estas políticas, parece inevitable -cuando menos por ahora- que esas investigaciones sean retrospectivas en vez de prospectivas; abandonando cualquier intención de producir consejo o "mejora", sus metas serán empírico-analíticas en vez de normativo-analíticas. Su propósito será reconstruir empíricamente la "historia social de efectos" de innovaciones pasadas en política social. Podemos, pues, esperar que investigaciones sociológicas de este tipo diluciden cuestiones como: ¿qué inmediatos beneficios, cargas y perspectivas comerciales fueron generados por un nuevo programa de planificación social? ¿Qué tipos de "personas afectadas" se vieron situadas en relaciones de competencia y/o cooperación por este programa? ¿En qué medida fueron realmente capaces los afectados de reclamar ventajas, o de evitar u obstruir regulaciones desventajosas para ellos? ¿Por quiénes y para quiénes pueden cambiarse las cargas grupo-específicas (group-specific) y qué grupos sociales de poder son capaces de bloquear la ejecución administrativa del programa? La respuesta a semejantes cuestiones no es sólo deducible de los textos de las leyes y decretos correspondientes: puede también conocerse con certeza por los propios autores de la planificación social. Los efectos materiales de las innovaciones en política social sólo se forjarán en el curso de su ejecución social, y la ambivalencia de nuevas medidas e instituciones sólo se resolverá en "impactos" no ambiguos cuando las relaciones de poder y los conflictos condicionados socio-estructuralmente les hayan otorgado esta no-ambigüedad.

La tesis de que estas innovaciones de política social con las cuales responde el aparato estatal a su propio problema inherente de coherencia son ambivalentes por principio, y la tesis complementarla de que las "producciones" (outputs) estatales se convierten en "impactos" fácticos fuera del Estado, pueden aclararse por medio de unos pocos ejemplos. Aquí nuestro análisis se basa en unos pocos modelos de racionalización que representan, por así decirlo, los denominadores comunes estratégicos de innovaciones más específicas en política social. Aunque no pueda ofrecerse aquí un análisis más exacto, estos esquemas iluminan la ambivalencia que subyace a las respectivas estrategias de racionalización y, por tanto, la necesidad que esas estrategias tienen de ser completadas "fuera" del Estado. Como mínimo, podemos esperar que estos esquemas desafíen la extendida suposición de que la política social estatal produce por sí misma cosas como "calidad de vida", "seguridad social" y así sucesivamente. En contraste con esa suposición, nuestra tesis es que la función de "configurar la sociedad" de la política social estatal se limita a la definición de los temas, tiempos y métodos de conflicto y, así, al establecimiento del marco -y no el resultado- de procesos de poder social.

Estrategias de racionalización

Cabe detectar una serie de esquemas de racionalización en la esfera del desarrollo de la planificación social. En cierta medida, esos esquemas se reconocen y recomiendan explícitamente en informes oficiales de política social como cálculos estratégicos que se superponen a otros campos.

Prevención

Un primer ejemplo se refiere a la idea de potenciar la eficacia de la política social apoyándose cada vez más sobre estrategias preventivas (en vez de retrospectivas, "curativas") para resolver problemas. La práctica de la innovación en política social está guiada por esta idea en iniciativas en diversas áreas: en política sanitaria (reducción de formas de vida y situaciones laborales patógenas, exámenes médicos preventivos), política educativa (educación pre-escolar, insistencia sobre "flexibilidad" y "destrezas clave" en la formación profesional) y en el campo de las relaciones laborales (la "humanización" del trabajo, reglamentos sanitarios y de seguridad, leyes sobre empleo de trabajadores juveniles, etcétera). En todos esos casos los órganos estatales se interesan por un arreglo de pretensiones y funciones institucionalizadas que ahorre costos, en el punto inicial de desarrollo del problema. Pero la cuestión de si este arreglo sirve realmente al interés estatal no se halla contestada (positivamente) para nada; simplemente se suscita por la aprobación de las medidas y leyes correspondientes. Como es bien sabido, la medida en que puede ser realmente eficaz el volumen financiero destinado a protección médica depende de la libertad de doctores y hospitales en cuanto a fijar precios; que se pongan en práctica programas de humanización y otras medidas de protección laboral depende de la fuerza de la representación empresarial o sindical (o del grado de su inmunidad ante la amenaza de desempleo por razones coyunturales o basadas sobre racionalización). En estos y otros muchos casos, la planificación estatal simplemente no gobierna los debidos "medios sociales de control" necesarios para garantizar un resultado preventivo. De ahí que el "éxito" de la política social se halle determinado por las conflictivas "estrategias de utilización" de las diversas clases sociales y grupos interesados.

Programas finales

Se despliega una correlación similar dentro de un segundo esquema de racionalización, a saber: en los esfuerzos por hacer más eficaz la política social sustituyendo los programas condicionales por programas finales.* Es cuestión de relativizar estructuras legales que vinculan derechos dados y pretensiones a casos abstractamente definidos, e introducir criterios decisorios no dependientes de situaciones, que se obtienen de acuerdo con perspectivas "discrecionales" de oportunidad política. En relación con esto cabría mencionar el extenso uso de medidas en leyes sobre planificación social, así como la libertad de juicio permitida por conceptos como "adaptabilidad a la política para el mercado laboral" o "deseabilidad" (frecuentemente hallados en la legislación alemana sobre el mercado laboral); los textos legales sobre reglamentación de la formación y las condiciones de trabajo en las fábricas operan similarmente como una regla con cláusulas sobre "necesidad" y "deseabilidad". En este tipo de innovación es evidente también la referencia a problemas estatales de coherencia interna: una relajación de las formas legales rígidas facilita descartar las exigencias cuya satisfacción no se considera "apropiada" a la luz de circunstancias concretas, mientras el poder vinculante de los preceptos puede suavizarse si las consecuencias fiscales de su puesta en práctica (como desempleo y reducción de la recaudación fiscal) parecen demasiado graves. Naturalmente, lo que se juzga apropiado, deseable, necesario, etcétera y en consecuencia, se reconoce como fundamento para una decisión por parte de la administración y los tribunales, depende tanto directa como indirectamente del equilibrio de poder entre intereses sociales y de su respectiva capacidad para amenazar y sancionar. Que una propuesta de re-formación se considere apropiada desde el punto de vista de la política para el mercado laboral, y que sea adoptada, debe, por ejemplo, ser determinado por la oficina estatal de empleo a la luz de las estrategias concebibles de compradores potenciales de la mano de obra re-formada, y de acuerdo con las decisiones de esos compradores sobre asuntos como localización del trabajo y procedimientos de reclutamiento laboral. La definición de "adaptable" para un empleo por parte de la oficina de empleo se encuentra gobernada de modo similar por el grado en que los patronos pueden entrar en conflicto individual o colectivo.

Asistencia institucionalizada

Un tercer esquema de racionalización se refiere a la circunstancia a menudo observada de que la parte de servicios y pagos en especie crece continuamente en relación con la totalidad de las tareas estatales en política social. Además de transferir (y sustituir parcialmente) el poder adquisitivo, la planificación opera a través de relaciones institucionalizadas de escolarización, cuidado, atención, cura, socialización, re-socialización, consulta, instrucción, etcétera, en otras palabras, por medios regulativos no monetarios.²³

Esta forma de planificación social se vincula también definitivamente al problema estatal interno de equilibrar exigencias institucionalizadas y de los medios financieros e institucionales para satisfacerlas. En la medida en que quienes demandan no sólo reciben dinero, sino también (o en vez de ello) relaciones de "tratamiento", el gasto "inapropiado" de ingreso transferencial -una opción siempre, mientras se suministre sólo ayuda monetaria- puede ponerse bajo control. Además, es posible suministrar categorías de bienes y servicios que en otro caso serían inaccesibles o sólo disponibles con costos considerablemente mayores. (Los pagos transferenciales a estudiantes, por ejemplo, deberían elevarse sustancialmente si sus necesidades de reproducción fuesen cubiertas por mercados normales de bienes y servicios, y no por ayudas públicas subvencionadas como alojamientos.) Sin duda, este efecto economizador de la ayuda institucional se aplica primariamente a clientes que aceptan renunciar de modo más o menos amplio a la libertad de elección, lo cual es disfrutado por "compradores" del mercado, pero no por "clientes de instituciones asistenciales". Esta forma de satisfacer necesidades -y aquí reside la ambivalencia específica de este esquema de racionalización- permite a quienes establecen, controlan y distribuyen el suministro institucional de servicios un poder considerable para definir las normas que gobiernan las necesidades de los clientes. Por otra parte, sin embargo, los clientes sufren una desindividualización al desplazarse su estatus desde el de "compradores" individuales al de miembros de una colectividad de "usuarios", cuyo poder potencial puede muy bien convertirse en un contrapeso al monopolio de la definición detentado por la dirección de la institución. En esa medida, cuando los órganos de la planificación social pasan de programas dinerario-sustitutivos a formas institucionales de ayuda (o viceversa) no hay desde el principio certeza alguna de que la consecuencia material de tales innovaciones será la incapacitación burocrática de la clientela por la imposición profesional de necesidades "apropiadas" o, más bien, la movilización y la creciente independencia de la clientela (ayudada por el carácter colectivo de la asistencia institucional), que con ello adquiere la oportunidad de entrar activamente en el proceso de definición y satisfacción de sus propias necesidades.

Como confirman numerosos estudios sobre el dilema político del trabajo social como profesión, esta cuestión sólo se decide en el curso de la "ejecución social" de las innovaciones estatales en planificación social.²⁴

Reprivatización

Un cuarto esquema de racionalización, prominente en desarrollos actuales en política social, es evidente en intentos por ahorrar gastos fiscales (iy costos de conflicto político!) desplazando las tareas sociales a sistemas parafiscales de financiación o a formas privadas o casi públicas ("auto-gestionadas") de organización del proceso de toma de decisiones. La asignación de tareas públicas a instituciones financiadas por contribuciones, los planes -hoy sometidos a debate en ciertos sectores- de financiar funciones particulares de política social mediante impuestos y cargas especiales (sobre formación vocacional, mercado laboral, extranjeros) y las tendencias a contribuciones privadas para los costos de la atención sanitaria en el marco del seguro de enfermedad son en todos los casos ejemplos de esta estrategia de racionalizar la política social estatal. También aquí el centro estratégico de atención es eliminar un dilema interno del Estado: las cargas a nivel financiero y de toma de decisiones deben desplazarse del nivel estatal central a la esfera de los participantes

inmediatos, a quienes están "sobre la escena". Una vez más, es evidente que la fuerza económica relativa de esos "participantes" determina el modo en que acabarán distribuyéndose las cargas y beneficios respectivos.

¿La cientifización de la política?

Nuestra enumeración y diferenciación de los modelos de racionalización que juegan actualmente un papel en el desarrollo de la política social -no pretendemos una exhaustividad siquiera aproximada- deben interrumpirse ahora para indicar otro tipo de estrategia racionalizadora. Nos estamos refiriendo a una tendencia que ha sido también observada y debatida en muchos otros dominios políticos: la "cientifización" de la política, esto es, la participación de expertos científicos en el desarrollo y evaluación de programas políticos. Esta cuestión de la "cientifización" de la política, esto es, la participación de expertos científicos en el desarrollo y evaluación de programas políticos. Esta cuestión de la "cientifización" de la política social estatal ofrece una oportunidad para recordar los problemas discutidos en la primera parte de este ensayo. La cientifización del desarrollo de los programas de política social se halla motivada ante todo por una serie de funciones latentes y manifiestas, que bien puede relacionarse con el problema de la "compatibilidad" entre pretensiones institucionales y los medios disponibles para su satisfacción y, por tanto, con el problema de coherencia interna del Estado. Se espera de la ciencia que suministre indicaciones para potenciar tanto la realización "eficiente" como la "eficaz" de programas de política social. La cientifización funciona así para descargar al sistema de toma de decisiones políticas tanto socialmente (las peticiones e interpretaciones de la realidad de cualquiera incapaz de establecer su "legitimidad científica" pueden ponerse de lado) como temporalmente (mientras se recoge información y se sopesan programas alternativos, puede interponerse una zona amortiguadora temporal entre la identificación de problemas y la aprobación de soluciones a ellos); lo que es más importante, los afectados pueden prepararse para una posible guerra de trincheras y cambios inminentes en su posición y perspectivas de poder.

Las estrategias que intentan racionalizar y desactivar problemas de organización estatal interna son, con todo, característicamente ambivalentes en sus efectos explícitos. Están abiertas a interpretación por intereses sociales en lucha, aunque sus efectos reales sobre la planificación social sólo emergen en el curso de intentos por aplicarlas, cargados de conflictos. Por consiguiente, no se hallan determinadas de antemano por las respectivas estrategias de racionalización. Esto es tan verdad para la cientifización del desarrollo de programas de política social como lo es para los esquemas racionalizadores antes analizados. Cuanto más intente racionalizarse la política social estatal pidiendo el apoyo de los servicios del establecimiento científico, mayores son las probabilidades -especialmente si no entran en juego filtros adicionales y mecanismos de discriminación, o si los miembros del establecimiento científico no se defienden- de que florezcan conceptos teórico-políticos opuestos y se hagan importantes tanto en la formulación y la ejecución social como en la aplicación de los programas estatales.

A nuestro juicio, los conflictos decisivos en teoría política y vida política que son provocados e intensificados por la creciente cientifización de la política social (y quizá también la política educativa) pueden resumirse en estas preguntas: ¿se amoldará la propia planificación social académica a los conceptos teóricos del derecho y la economía, colgándose -como una "ciencia política" con orientación étatiste- de una auto-comprensión contrafáctica (counterfactual) de su papel como productora de políticas "eficientes", "efectivas", "prácticas", "correctas" o incluso "socialmente justas"?²⁵ ¿O captará el peligro de esta equivocación tecnocrática y en vez de ello actuará sobre la base de la intuición (insight) de que las estructuras institucionales y legales de los "resultados políticos" no definen en modo alguno el "impacto" social y político de la política social? ¿Llegará desde entonces a entender el estudio de la política social que son las relaciones de poder social legal y políticamente sancionadas, la capacidad para imponer exacciones y amenazas, combinadas

con los conflictos de intereses dependientes de ellas, quienes determinan el grado al que se puede llegar de "justicia social" por medio de la política social estatal? Y, por último, ¿no sucederá que la investigación sociológica sobre política social sólo tiene como opción legítima exponer estos concretos mecanismos y condiciones de la ejecución social de la planificación social estatal?

NOTAS

1-C. von Ferber, *Sozialpolitik in der Wohlstandsgesellschaft* (Hamburgo, 1976) pp. 76 y ss.; cfr. también F. Tennstedt, "Zür ökonomisierung und Verrechtlichung in der Sozialpolitik", en A. Murswiek (ed.), *Staatliche Politik im Sozialsektor* (Munich, 1976), pp. 139 y ss.

2-Refiriéndose a B. Külp y W. Schreiber (eds.), *Soziale Sicherheit* (Colonia y Berlín, 1971), p. 12, Murswiek afirma que la posición teórica dominante en la ciencia de la planificación social es que constituye "una ciencia libre de valores, positiva, cuya meta es explicar lo decidido en el dominio de la política como medidas de planificación social" [A. Murswiek, "Perspektiven einer Theorie des Wohlfahrtsstaates in der BRD", Manuscrito (otoño 1976), p. 7]. Desde luego, tal tratamiento de la planificación social abandona la determinación de sus fundamentos conceptuales a las divisiones particulares de la planificación administrativa. En un sentido similar, cfr. la crítica pertinente en J. Kruger, "Soziale Ungleichheit und Sozialpolitik", *Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit* (1975), p. 251.

3-Tennstedt, "Zür ökonomisierung und Verrechtlichung in der Sozialpolitik", pp. 139-149.

Böhle y D. Sauer, "Intensivierung der Arbeit und staatliche Sozialpolitik", *Leviathan*, 3 (1975), p. 52: "Los análisis críticos sobre la eficacia de la política social estatal se limitan a establecer discrepancias entre metas explícitamente manifestadas y lo que se realiza efectivamente".

5-Tennstedt, "Zür ökonomisierung und Verrechtlichung in der Sozialpolitik", p. 155.

6-No debería ser necesario insistir en que nuestra argumentación crítica contra el enfoque normativo es sólo metodológica, y no hace alusión alguna a la cuestión de la corrección político-moral de las normas valorativas establecidas. El tratamiento de esta cuestión requeriría argumentación política.

7-En este sentido, deberíamos apuntar las reservas y objeciones de Goldthorpe a cualquier sobreestimación de la capacidad analítica de una explicación funcionalista en política social: "Es difícil ver cómo podríamos alguna vez demostrar que procesos sociales particulares son esenciales para la efectiva supervivencia física de una sociedad, del mismo modo que podemos demostrar la necesidad de procesos biológicos particulares para la supervivencia de un organismo". Existe el peligro de una "explicación de tipo metafísico y totalmente no informativo, al que tiende a dar nacimiento un enfoque funcionalista irreflexivo y acrítico". (J. Goldthorpe, "The development of social policy in England, 1800-1914", *Transactions of the Fifth World Congress of Sociology*, 4 (1962), pp. 53 y ss.). Sin embargo, un análisis funcional guiado por el materialismo histórico puede asumir esta reserva con relativa soltura, pues procede -al contrario que el funcionalismo- de la idea de que los imperativos funcionales que "debe" seguir un sistema no son simplemente dados objetivamente (para sociólogos), sino registrados y establecidos en luchas de clase; en otras palabras, son actores sociales quienes crean estos problemas imperativos. Por consiguiente, toma en cuenta la cuestión de porqué los imperativos funcionales dados de un sistema social "tienden a concebirse como imperativos" (*ibid.*, p. 54, subrayado en el original). La segunda pretensión metodológica de Goldthorpe, que los análisis funcionales tienden a desplegarse en un nivel relativamente alto de generalización y, por lo mismo, no logran explicar la elección entre soluciones funcionalmente equivalentes, debería admitirse si los alineamientos y procesos de conflicto y consenso que surgen de actores y situaciones concretas no se minimizasen e ignorasen como "fenómenos superficiales", sino que fuesen vistos -teórica y políticamente- como componentes inevitables de procesos a través de los cuales las sociedades resuelven sus problemas estructurales y hacen frente a la elección entre sistemas equivalentes de solución. (Véase Claus Offe, *Berufbildungsreform, Eine Fallstudie über Reformpolitik* (Frankfurt, 1975), pp. 45 y ss.)

8-K. Marx, *Capital*, I (Harmondsworth, 1976), p. 899.

9-Cfr. Böhle y Sauer, "Intensivierung der Arbeit und staatliche Sozialpolitik".

10-Cfr. N. Glaser, "Die Grenzen der Sozialpolitik", en W.-D. Narr y Claus Offe (eds.), *Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität* (Colonia y Berlín, 1975).

11-Contra la idea generalmente aceptada de que la política social es una respuesta "reactiva" a la "cuestión social" [esto es, la lucha de clases (ed.)], R. Funke y otros, "Theoretische Problemskizze für eine Untersuchung der Entwicklungstendenzen im Bereich staatlicher Sozialpolitik", manuscrito (Max Plack Institut, Starnberg, 1976), p. 7, subrayan correctamente que "las medidas de planificación social crearon las precondiciones para la relación capital-salario-trabajo, al descartar los peligros que para esa relación generaba el propio proceso de acumulación. Esta formulación es engañosa en el sentido de que dicha relación no necesita forzosamente estabilizarse con medidas de política social; pero es verdad que la forma de existencia salario-trabajo no puede preservarse sin planificación social.

12-K. Polanyi, *The Great Transformation* (Nueva York, 1944).

13- Böhle y Sauer, "Intensivierung der Arbeit und staatliche Sozialpolitik", p. 64.

14-Véase, por ejemplo, G. Heinsohn y R. Knieper, *Theorie des Familienrechts* (Frankfurt, 1975).

15- Este marco conceptual evita tanto el formalismo antes criticado como el defecto complementario que parece evidente en las posiciones normativas y "críticas". En lugar de ello, el fundamento de este marco conceptual se configura por problemas estructurales definidos, cuya realidad se hace evidente allí donde, por cualquier razón, se produce un fallo de los mecanismos destinados a manejar estos problemas, y en consecuencia les hace imperceptibles como problemas estructurales.

16-Offe, *Berufbildungsreform, Eine Fallstudie über Reformpolitik*.

17-Cfr. E. Standfest, "Die Kostenentwicklung in der sozialen Sicherung", WSI-Mitteilungen, 29, núm. 7 (1976), p. 396. Ante innovaciones como los sistemas parlamentarios y los partidos socialdemócratas, es difícil ignorar el problema de respuesta "óptima" (para las estructuras sociales capitalistas) por el procedimiento de considerarlo resuelto de una vez por todas. En otras palabras, la posibilidad de fracturas en la armonía funcional y, por tanto, en la presunta "optimización" debe siempre reconocerse, bien en la dirección de un recorte de los derechos políticos de las organizaciones de la clase trabajadora, o bien por una ampliación de esos derechos hasta el punto de que ya no son compatibles con la forma organizativa del salario-trabajo. Se derrumbarían entonces los apoyos del sistema político al libre salario-trabajo o (como puede acontecer) al libre salario-trabajo.

18-Cfr. Böhle y Sauer, "Intensivierung der Arbeit und staatliche Sozialpolitik".

19-Funke y otros, "Theoretische Problemkizze", p. 11 y passim.

20-Véase, por ejemplo, W. Müller y C. Neusüss, "The illusion of state socialism and the contradiction between wage labour and capital", Telos, 25 (otoño 1975), pp. 13-90.

21-Así, por ejemplo, E. Talos, "Zu den Anfängen in der Sozialpolitik", Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 2 (1976), p. 151: "La necesidad de la acción estatal (en la esfera legislativa, a propósito de la protección del trabajo y su seguridad) tiene una doble base:

- El desarrollo del movimiento de los trabajadores que constituye una amenaza tanto para relaciones sociales como políticas.

- El peligro que representa para la existencia física de los obreros una valorización sin restricciones del poder laboral. El interés en mantener la valorización del capital obliga a medidas que sirven para preservar la existencia de los trabajadores garantizando sus posibilidades de reproducción". "Asegurar las posibilidades de reproducción de la fuerza laboral sirve objetivamente los auto-intereses del capital", tanto debido al consiguiente mantenimiento de la subsistencia física de capacidades laborales como por el consiguiente "apaciguamiento e integración de contradicciones sociales" (ibíd., p. 157). De modo semejante, Funke y otros, "Theoretische Problemkizze", pp. 23-24: Por medio de "Impulsos innovadores en la política social estatal (...) la integración social de los trabajadores, que se había puesto temporalmente en peligro, se garantiza nuevamente (1)... Este es el precio de las innovaciones sociales". Naturalmente, en tales construcciones sigue siendo misterioso cómo el proceso de formación de políticas, caracterizado al nivel de la acción por «conflictos entre clases sociales» y por una «plétora de controversias políticas" (Talos, "Zu den Anfängen in der Sozialpolitik", p. 146), conduce a resultados cuya función objetiva es establecer, tan perfectamente como sea posible, una armonía de clases. Debe al menos explicarse por qué esta intuición no se ha comunicado a las organizaciones políticas de la clase dominante, que en vez de ello siguen viendo con recelo y combatiendo todo aumento en las pensiones como socialismo subrepticio, etcétera. A nuestro modo de ver, se trata de un callejón sin salida hiperfuncionalista (o vulgarmente hegeliano) que recuerda la máxima: "Todo lo que fue, fue necesario". (Cfr. Goldthorpe, "The development of social policy in England", p. 56.)

22-En este sentido, defenderíamos en general un modelo explicativo para procesos de innovación en política social, que R. Funke ("Zur sozialpolitischen Entwicklung in der Bundesrepublik", manuscrito, Max Plack-Institut, Starnberg, 1976, p. 14) sólo subraya como rasgo particular de la política social documentada en el Sozialbericht de 1976 (Bonn, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales): "En el centro del interés (...) no se alcanzan nuevas tareas, sino la preservación del status quo dentro de los sistemas de producción y financiación de la política social".

* Esta distinción entre modos "condicionales" y "finales" de intervención legal se apoya sobre una tipología desarrollada por recientes sociólogos del derecho (por ejemplo, Niklas Luhmann). Una intervención "condicional" comprende un programa de decisiones legales que se pone en práctica automáticamente si están presentes ciertos antecedentes (especificados en la ley). Un programa "final", por contraste, es contingente en cuanto a la eficacia percibida de la intervención para lograr resultados específicos. (Nota del Editor.)

23-Cfr. Sozialbericht, p. 101; Murswieck, "Perspektiven einer Theorie des Wohlfahrtsstaates in der BRD", p. 17; B. Badura y P. Gross, "Sozialpolitik und soziale Dienste: Entwurf einer Theorie der persönlich Dienstleistung", manuscrita (Universidad de Constanza, 1976); Tennstedt, "Zur ökonomisierung und Verrechtlichung in der Sozialpolitik", p. 150.

24-Cfr. E. Standfest, "Demokratischer Sozial-oder autoritärer Wohlfahrtsstaat?", en "Gewerkschaftsstaat oder Unternehmerstaat", número especial de WSI-Mitteilungen (agosto 1976), p. 14.

25-Considerando la extendida euforia sobre la preceptiva capacidad de las ciencias sociales para lograr una planificación social estatal "mejorada" o "socialmente justa", el resumen retrospectivo trazado por un investigador americano en política social podría producir cierta desilusión: "Una tesis principal de este libro es que los resultados de los estudios de investigación en ciencia social han sido irrelevantes o relevantes sólo en términos macro-negativos (y, por tanto, de valor limitado) para las decisiones sobre asuntos clave en la política social federal para los menos favorecidos. Esto es, los estudios indican cómo los grupos son menos favorecidos en cuanto a educación, salud, trabajos, ingresos, etcétera (información macro-negativa), pero no específicamente cómo superar esos problemas" [W. Williams, Social Policy Research and Analysis, The Experience in the Federal Social Agencies (Nueva York, 1971), p. 58]. Véase también el vacilante informe sobre la experiencia alemana en R. Bartholomäi. "Ressortforschung: Aspekte der Vergabe und Forschungsbegleitung", en Wissenschaftszentrum Berlin (ed.), Theoretische und praktische Probleme der anwendungsbezogenen Sozialwissenschaften (Berlín, 1975).