

La política social desde una perspectiva sociológica

Ubicación teórica e histórica de la política social que articula saberes, normas, resoluciones administrativas, instituciones, organizaciones sociales y experiencias individualizantes que funcionan como un dispositivo estructurante de la acción social desde la óptica estatal y que, en conjunto, le permiten al Estado intervenir en los procesos autónomos de organización social.

CARLOS BARBA SOLANO

Introducción

Este artículo tiene como propósito fundamental establecer el *status* teórico de la política social dentro de la sociología, para poder situarla, posteriormente, en el contexto de las grandes transformaciones experimentadas por la sociedad moderna a partir de la década de los ochenta, utilizando las herramientas analíticas que proporciona la teoría sociológica.

El núcleo teórico de esta propuesta es que la política social, desde una perspectiva sociológica,¹

1. Considero, por una parte, que el esquema interpretativo de la economía nekeynesiana no es apropiado para dar cuenta, sociológicamente, de la política social. Paul Samuelson, en su célebre curso de economía moderna, a partir de la teoría de la escasez, describe la política social señalando que son tareas del Estado: el bienestar, la provisión de servicios públicos, la reglamentación del mercado y las políticas encaminadas a mitigar a la economía de mercado. En el centro de la acción estatal estaría la voluntad de redistribuir el ingreso: de transferir (a través de la política fiscal, la producción pública y el gasto social) un poder de compra hacia



puede ser estudiada como una *intervención sistémica* realizada para resolver las crisis de integración social que se producen a nivel de las organizaciones o de las interacciones sociales.

Para que esta afirmación teórica pueda ser comprendida, conviene analizar primero los tres órdenes de fenómenos que integran al mundo social: el de la interacción, el de las organizaciones y el sistémico.

Acto seguido se debe abordar el fenómeno de la integración social y la tendencia a las crisis socioculturales provocadas por la creciente organización de las sociedades modernas, para establecer en ese contexto las diversas formas y escalas de la intervención sistémica y, dentro de éstas, el *status* de la política social.

El episodio final de este proceso de concreción tiene que ser la definición de la política social como objeto de estudio sociológico.

Los tres órdenes de la modernidad

Anthony Giddens ha señalado que la capacidad de la sociología para explicar la emergencia, desarrollo y funcionamiento de las instituciones modernas, reconocida desde la fundación de esta ciencia, ha

los pobres o los necesitados: ancianos, huérfanos, ciegos, desempleados. Ver: Samuelson, Paul, *Curso de Economía Moderna* Madrid, Aguilar, 1975, pp.56 y 164-172. Otro tanto, podría decirse de las aportaciones provenientes de lo que se dio en denominar la sociología fiscal que apareció en la década de 1970 y fue desarrollada por un grupo de sociólogos marxistas norteamericanos: James O'Connor, E. Olin Wright y Alan Wolfe, entre otros. Este esfuerzo tuvo el mérito de examinar el papel decisivo de las finanzas estatales en la remodelación de las configuraciones sociales. De acuerdo con este enfoque, el Estado enfrenta una creciente tensión entre las necesidades de intervenir en la economía para regular las crisis y las demandas sociales. El resultado, dada la endémica escasez de recursos, es la crisis de legitimidad del Estado. Ver: O'Connor, J, *La Crisis Fiscal del Estado*, Barcelona, Peninsula, 1974; Wrigth, E. Olin, *Clase, Crisis y Estado* Madrid, Siglo XXI, 1983; y Wolfe, A., *Los Límites de la legitimidad: contradicciones políticas del capitalismo tardío* México, Siglo XXI, 1980.

A un lado de estos trabajos está el de R. Titmus acerca del Estado de Bienestar, quien señala que la política social está integrada por una serie de instrumentos fiscales y gastos públicos que posibilitan la intervención estatal en el mercado y la sociedad. A través de asignaciones directas, subsidios y transferencias, el Estado puede: 1) producir y administrar bienes y servicios públicos; 2) regular el empleo y las formas de remuneración del trabajo; y 3) seleccionar usuarios y vías de acceso a bienes y servicios públicos. Ver: Titmus, R.N., *Essays on the welfare state* Londres, UNWIN University Books, 1974.

Otra vertiente importante es la relativa a los estudios de los efectos de las políticas públicas en la regulación de los mercados de trabajo, destaca aquí el trabajo de Suzanne de Brunhoff. Esta autora desarrolla una verdadera sociología de la intervención pública, señalando que a través de la política económica y, específicamente, de la política social, el Estado regula a la fuerza de trabajo. Su gran aportación, empero, es demostrar que el Estado, a partir de la conformación de una política

sido puesta en tela de juicio por los grandes cambios experimentados por la sociedad actual, que hacen necesario el replanteamiento tanto de la modernidad misma como de las premisas del análisis sociológico clásico.² Para empezar, subraya Giddens, aunque la modernidad reemplaza los hábitos de la sociedad tradicional, como se pensaba durante el siglo pasado, no establece un horizonte de certidumbre racional sino una duda generalizada. Por otra parte, la consolidación de sistemas abstractos, como el mercado y el proceso creciente de globalización de la vida en sociedad, ha puesto entre paréntesis el tiempo y el espacio, alejando las relaciones sociales de sus antiguos contextos locales y resignificando la vida diaria.³

Alain Touraine, por su parte, sostiene que la sociedad moderna ha desgastado los dos principios fundacionales de la sociología clásica, vigentes todavía hasta la obra de Parsons, que eran: por una parte, el imperio de la razón sobre las tradiciones y los intereses particulares y, por la otra, la correspondencia cuasi natural existente entre actores y sistemas.⁴

En el mismo tenor, Niklas Luhmann afirma que la tradición sociológica iluminista y antropocéntrica, heredada del siglo pasado, debe ser abandonada hoy en favor de una sociología que estudie la

social, pudo modificar el continuo social compartido por trabajadores y pobres durante todo el siglo XIX, a través de la administración diferencial de la inseguridad laboral, constituyendo sectores protegidos por una cuadrícula institucional y normativa que cristalizó en dos espacios diferenciales: los programas de bienestar (para los pobres) y la seguridad social (para los trabajadores). Ver: De Brunhoff, Suzanne, *The State, Capital and Economic Policy* (Londres, Pluto Press LTD, 1978).

Finalmente, los trabajos de Karl Polanyi, Claus Offe y Michel Foucault, quienes, desde perspectivas teóricas muy distintas, subrayan el papel fundamental de la intervención estatal en el proceso de producción, reproducción y gestión de los individuos, para fijarlos a los aparatos de producción y a la normatividad social del mercado. Aunque se acercan ya a la cuestión de la integración sistemática del mundo de la vida, son aún demasiado vagos. Ver: Polanyi, Karl, *La Gran Transformación* (México, Juan Pablos Editor, 1975; Foucault, Michel, *La Verdad y las Formas Jurídicas* (México, Gedisa, 1983, pp. 91-140; y Offe, Claus, "Social Policy and the theory of the State", en *Contradictions of the Welfare State* (Cambridge, Mass., MIT Press, 1984, pp. 88-118).

2. Giddens, Anthony, *Modernity and Self-Identity: Self and Society in the Late Modern Age* (Stanford, Stanford University Press, 1991, pp. 1-9).

3. Así, por ejemplo, el dinero posibilita intercambios entre personas completamente desconocidas y distantes, mientras que la globalización de los medios de comunicación acerca, a la vida de los individuos, fenómenos lejanísimos que han generado un "nuevo sentido de identidad personal". Ver: Giddens, *op. cit.*, pp. 15-23.

4. Touraine, Alain, *Critique a la Modernité* (Paris, Fayard, 1992, pp. 406-413).



complejidad sistémica de la sociedad,⁵ porque la sociedad contemporánea es esencialmente distinta a la de los siglos XVIII y XIX, pues la técnica y el poder han ocupado el lugar de la naturaleza y la realidad social ha alcanzado niveles muy altos de complejidad y especialización, lo que se expresa en la virtual separación de tres órdenes: el sistema social (la economía, la política, la educación, el derecho, etc.), las organizaciones (instituciones diseñadas en términos de una racionalidad medios-fines) y la interacción social (relaciones entre personas), que se distinguen entre sí formando una unidad en la medida que cada uno es el entorno de los otros.⁶ El mundo social, cada vez más intrincado, ha generado sistemas especializados de reducción y profundización de complejidad, autorreferenciales y autopoieticos. Así, los sistemas abstractos y las organizaciones limitan la vida de los hombres y se convierten en *a priori* para sus conceptualizaciones, expectativas y estrategias. Algo parecido ocurre con los sistemas y las organizaciones para las que los hombres son solamente un entorno que “gatilla” decisiones, programas, políticas, normas, etc. El resultado de esto es que la interacción, la organización y la comunicación forman parte de órdenes distintos que coevolucionan, pero nunca pierden sus propias “lógicas”.⁷

Como podrá apreciarse, los puntos de vista de estos tres autores son polémicos entre sí, pero coinciden en dos aspectos que me parecen cruciales: en primer lugar, coinciden en afirmar que una de las características distintivas de nuestra época es la separación creciente de las interrelaciones personales, las instituciones y los sistemas sociales; en segundo lugar, concuerdan en su denuncia de la incapacidad de la tradición clásica de la sociología para dar cuenta de esta separación. Pienso que la primera coincidencia es acertada, mientras la segunda debe ser matizada, como veremos a continuación.

5. Izuzquiza, Ignacio, *La Sociedad sin Hombres: Niklas Luhmann o la Teoría como Escándalo*, Madrid, Anthropos, 1990, pp. 47-53.

6. Ver: Niklas Luhmann, *Sistemas Sociales: lineamientos para una teoría general*, México, UIA-Alianza Editorial, 1991.

7. Luhmann, Niklas, *Sociología del Riesgo*, Guadalajara, Universidad Iberoamericana/Universidad de Guadalajara, 1992.

El problema de la integración social

Max Weber aseveraba que el eje de la modernidad era el proceso creciente de organización de la vida social y económica, mientras que el motor de la expansión de la cultura occidental era el dominio de los mundos natural y social a través de la ciencia, la tecnología y la burocracia. Este proceso creciente de ordenamiento y control de la actividad humana fue denominado por Weber como *racionalización*. El costo que ha tenido que pagar el hombre por la instauración del mundo moderno ha sido el control impersonal sobre sus estilos de vida; por parte del sistema económico y de las grandes burocracias en eso consiste la “jaula de hierro” a la que hacía alusión el célebre sociólogo alemán, y a eso se refiere también el concepto “enajenación” del que hablaba, el no menos famoso, Carlos Marx.

Sin embargo, conviene poner entre paréntesis las graves consecuencias que la expansión de la racionalidad medios-fines tiene para el viejo proyecto de la ilustración⁸ y preguntarse: ¿Por qué la modernidad se ha caracterizado por una creciente organización de la vida social? Una de las respuestas más brillantes que se han dado a esta pregunta, siempre implícita en la teoría sociológica clásica, proviene de la obra de Emile Durkheim cuando explora la relación de la sociedad y los individuos.

En su libro *La división del trabajo social*,⁹ Durkheim nos aporta elementos para sospechar que la “adaptación de uno mismo a un otro generalizado” es mucho más difícil de lo que suponía George Mead,¹⁰ pues a medida que la sociedad moderna se va haciendo más compleja nuestra identificación con ella se hace cada vez más problemática. El desarrollo de la forma moderna de sociedad está íntimamente unido a la expansión del individualismo, fenómeno asociado al crecimiento de la división del trabajo y a la especialización de grupos sociales en determinadas tareas. Este proceso es teorizado por Durkheim como el paso de la “solidaridad mecánica”

8. Ver: Horkheimer, Max y Theodor W. Adorno, *Dialectic of Enlightenment*New York, Continuum, 1972.

9. Durkheim, Emile, *La División del Trabajo Social*Buenos Aires, Shapire, 1976.

10. Mead, George Herbert, *Mind, Self and Society*Chicago, University of Chicago Press.

a la “solidaridad orgánica”. La noción de solidaridad hace referencia a la relación de los individuos y la sociedad como un todo. En el caso de la *solidaridad mecánica*, el vínculo entre sociedad e individuos es directo; sólo se es miembro de la sociedad en la medida que se adquieren los hábitos, actitudes, creencias y valores que constituyen la conciencia común del grupo; por ello, el vigor de ese tipo de sociedad (grupos de clan) se sitúa en relación inversa con el desarrollo de la personalidad individual.¹¹ En el caso de la *solidaridad orgánica*, la vinculación que señalábamos antes es indirecta, el individuo está unido a la sociedad sólo en la medida que se relaciona dentro de ella con instituciones específicas y con otros individuos en grupo; hablamos aquí de una sociedad diferenciada, especializada y coordinada a través de una interdependencia funcional. Por ello, lo esencial en las sociedades modernas es la expansión de la división del trabajo. En este tipo de sociedades no se presupone identidad sino diferencia entre las creencias y acciones de los distintos individuos y aun entre los grupos, debido a que coexisten en ella diversos modos de vida que realizan intercambios culturales y económicos entre sí.¹²

En esta argumentación de Durkheim hay elementos para una posible contestación a la pregunta que formulé hace algunas líneas: la sociedad se organiza y se especializa cada vez más en la solución de determinados problemas (se sistematiza), para garantizar la identificación de los individuos con ella misma. Las instituciones, los sistemas y las interacciones sociales se desarrollan, al menos en parte, para garantizar la “*integración social*”;¹³ la creciente dife-

11. Esta visión concuerda con la postura de George Mead para quien los intereses, deseos y sentimientos individuales no deben ser vistos como esencialmente privados, ya que los procesos de individuación son al mismo tiempo procesos de socialización, es decir, adaptación de uno mismo a un “otro generalizado”. La noción de “otro generalizado” hace referencia a los grupos sociales que dan al individuo su unidad. El punto de vista del otro generalizado habla de las conductas tendientes a mantener al grupo social fiel a sus miras y reglas. El otro generalizado se refiere pues a las demandas que el grupo plantea real o supuestamente al individuo. Ver: Mead, George Herbert, *ibid*.

12. Durkheim, Emile, *ibid*, y Giddens, Anthony, *El Capitalismo y la moderna teoría social* (Barcelona, Labor, 1977), pp. 135-147.

13. La noción de “integración social” da cuenta de los procesos de constitución y organización de identidades colectivas, esto es: de identificación de los individuos con la sociedad o con segmentos de ella.

renciación y especialización de esos tres órdenes es resultado de dicho proceso. Cuando las relaciones cara a cara no bastan, surgen las organizaciones; cuando las organizaciones se traducen en un conjunto sumamente heterogéneo y entrópico, surgen los sistemas.

El proceso de unificación de individuos y sociedades se da por dos vías: la interacción social y la intervención sistemática. En el primer caso, la noción de “integración social” da cuenta precisamente de los procesos de constitución y organización de identidades colectivas a partir de la interacción y las organizaciones sociales, y ocurre en ámbitos de acción especializados en la tradición cultural que necesitan incondicionalmente del entendimiento como mecanismo de coordinación de acciones. Este proceso es denominado socialización.¹⁴

En el segundo caso, dado el proceso de creciente diferenciación y especialización de la sociedad moderna, la integración de los individuos a la sociedad, a través de grupos e instituciones particulares, ha sido mediada por y sujeta a normas de acción que se transforman en un poder externo. Las formas de integración social son desplazadas por mecanismos sistémicos, abstractos, anónimos y estandarizados (por ejemplo, los medios de comunicación, el mercado, las tecnologías de organización del trabajo en las fábricas, etc.), a este desplazamiento lo denomina Jürgen Habermas “integración sistémica”. Se trata, en palabras de ese mismo autor, de un proceso de “colonización del mundo de la vida” que recoge la tesis Weberiana de la penetración de las formas de racionalidad económica y administrativa en todos los ámbitos de la vida moderna; en este caso, en el de la socialización.¹⁵ Formas de control como el dinero y el poder, que crean sus propias estructuras sociales exentas de contenido normativo, se anclan al tejido social a través de instituciones, políticas, programas, etc., que atacan las identidades colec-

14. “Socialización” puede definirse como la inducción amplia y coherente de un individuo en el mundo objetivo de una sociedad o un sector de él. La socialización primaria es la primera que un individuo atraviesa en la niñez; por medio de ella se convierte en un miembro de la sociedad. La socialización secundaria es cualquier proceso posterior que induce al individuo ya socializado a nuevos sectores del mundo objetivo de la sociedad. Ver: Berger, Peter y Thomas Luckman, *La Construcción social de la realidad*, Buenos Aires, Amorrortu editores, 1968, p. 166.

15. Habermas, Jürgen, *Teoría de la acción Comunicativa* Buenos Aires, Taurus, 1990, p. 469.



tivas sustituyendo las referencias intersubjetivas de la acción social por formas anónimas de socialización.¹⁶

Sin embargo, esta racionalización creciente de la vida social, hábilmente descrita por Habermas, siguiendo a Weber, no es cabalmente explicada. ¿Por qué ocurre? En este caso la noción clave para resolver este enigma de la sociología clásica y contemporánea es la de intervención sistémica, concebida como una forma de resolver la crisis de integración social.

La tendencia a la crisis de la integración social

En nuestra época, la tesis weberiana acerca de que la naturaleza del mundo moderno radica en el proceso creciente de organización de la vida social y económica, se ha vuelto una obviedad. En las sociedades modernas los grupos¹⁷ y las organizaciones¹⁸ dominan una buena parte de nuestras vidas. Lo constata Anthony Giddens cuando afirma que dependemos de otros, a quienes nunca conoceremos, que pueden vivir a gran distancia de nosotros, y que sin la coordinación de actividades y recursos que proporcionan las organizaciones esto no sería posible. Nacemos en grandes hospitales, asistimos a la escuela, trabajamos en fábricas, nos abastecemos de víveres en tiendas de auto servicio, utilizamos empresas para comunicarnos con otros por medio del teléfono, leemos periódicos y revistas para mantenernos informados, vemos la televisión para divertirnos, etc.¹⁹

Podría aceptarse, sin grandes controversias, que la complejidad del mundo moderno exige esos niveles de especialización funcional para resolver sus problemas, pero, de acuerdo con Rene Lourau, paradójicamente los agrupamientos sociales producen la negación, en diversos grados, de la idea misma de comunidad. Por una parte,

16. Ver: Habermas, op. cit., pp. 261-264.

17. Grupo social: un número de personas que interactúan unas con otras sobre una base regular.

18. Una organización es una gran asociación de personas regidas según líneas impersonales, establecidas para conseguir objetivos específicos. Todas las organizaciones modernas son altamente burocratizadas, jerárquicas, reglamentadas, etc.

19. Giddens, Anthony, *Sociología* Madrid, Alianza Editorial, 1991, pp. 305-309.

la unidad de una organización suele ser minada por el individualismo o el nihilismo; por otra, los diferentes sistemas de pertenencia y las referencias a numerosas agrupaciones producen multitud de grupos fragmentarios que segmentan a las instituciones.²⁰ Ello significa, llanamente, que la organización produce anómia (egoísmo que amenaza la unidad social), y que las instituciones sociales, uno de los elementos clave en el proceso de constitución y estructuración de identidades colectivas, provocan efectos opuestos al de la socialización, a saber: individualización o resistencia social en diversas escalas que se traducen en crisis de integración. En ese contexto se vuelve ineludible una intervención para evitar que las disputas sociales separen los vínculos institucionalizados, lo que pondría en peligro el cumplimiento de las funciones instrumentales realizadas por las instituciones.

Este descubrimiento permite formular una hipótesis plausible para explicar el origen de otro hecho constatado por el análisis institucional o socioanálisis, desde Michel Foucault hasta Michel Crozier, a saber: la dimensión arbitraria del orden instituido.²¹ El punto de vista de Crozier supone que no existe acción social desligada del poder y que dicho poder constituye un mecanismo que estructura, aunque sea parcialmente, un campo de posibilidades para la acción.²² El sistema no es visto aquí como un esquema a priori, casi natural, sino como un juego que permite coordinar estrategias opuestas de los actores participantes, haciendo posibles los conflictos, las negociaciones, las alianzas en un conjunto institucional.²³

Lo dicho antes puede sintetizarse así: a) la racionalización de la vida social es necesaria para enfrentar problemas de muy diversa índole generados por la complejización de la sociedad (la organización y especialización creciente de la vida social responden a éste hecho); b) este proceso complica muchísimo los procesos de integra-

20. Lourau, *op. cit.*, pp. 264-265.

21. Crozier, *op. cit.*, p. 190.

22. *Ibid.*, pp. 197-201.

23. *Ibid.*, p. 201.



ción social, generando anomia y resistencias sociales; c) en esas condiciones es necesario intervenir dicho proceso para evitar que el conflicto social disuelva los vínculos institucionalizados, lo que pondría en peligro la continuidad de las funciones instrumentales cumplidas por las instituciones; d) por ello, el poder y el control se vuelven elementos constitutivos de las organizaciones sociales; e) así aparecen sistemas para enfrentar los problemas de integración social que la especialización funcional genera.

Esta integración dinámica, social resistencia, intervención sistémica, explica la opacidad de las organizaciones y los sistemas sociales subrayada, entre otros, por Lourau y Crozier, quienes indican que las instituciones son ambiguas y que las relaciones que los individuos mantienen con ellas se caracterizan por una especie de ceguera. En este punto hay una coincidencia plena con el diagnóstico de la sociología contemporánea acerca de la existencia de una brecha entre sistema y actores. Por ello, no basta con describir una organización refiriéndose a los servicios que brinda, hay que tener en cuenta que la fábrica, el hospital o la escuela, por ejemplo, son formas de clasificación social, producen modelos de comportamiento, mantienen normas sociales e integran al usuario dentro del sistema total.²⁴

El ya señalado carácter dual de las instituciones y los sistemas sociales pone de manifiesto la existencia de mecanismos anónimos, abstractos y relativamente estandarizados para hacer frente a las crisis de integración social a través de intervenciones sistémicas orientadas a modificar las identidades sociales, a desactivar el conflicto y a generar formas de participación colectiva que refuercen el orden social.

24. Michel Foucault al estudiar una red de instituciones disciplinarias que aparecieron en el Siglo XIX (pedagógicas, médicas, penales e industriales), se percató de que éstas no se proponían ya, como en el siglo XVIII, separar a los individuos "anormales" de sus familias, grupos sociales o comunidades, sino fijarlos a los aparatos de producción y ajustarlos a una nueva normatividad social, en cuyo centro estaba la compra y venta de fuerza de trabajo. Foucault mostró cómo, a pesar de que el esquema de la fábrica-prisión no prosperó (debido a que resultaba incosteable), se mantuvieron algunas de las funciones disciplinarias básicas de esa red institucional, desplazándose ascendentemente hacia el Estado o "suavizándose". Ver: Foucault, Michel, *La Verdad y las Formas Jurídicas* México, GEDISA mexicana, 1983, pp. 91-140.

La intervención sistémica

Después de la Segunda Guerra Mundial, la característica fundamental de las sociedades modernas ha sido la intervención estatal en el mercado y en el sistema sociocultural. Si el siglo XIX se caracterizó por el despliegue del capitalismo, el siglo XX se caracteriza por la ampliación del Estado. Detrás de este proceso está justamente la profundización de la racionalización del mundo moderno. Asistimos en este siglo a la consolidación del sistema político administrativo que en el mundo capitalista es mejor conocido como Estado Benefactor.²⁵ El origen de la intervención estatal en los dos subsistemas que lo flanquean radica en las tendencias a la crisis que se generan sistemáticamente en esas dos esferas.

Después de 1929, la propensión a la crisis de la capacidad autorreguladora del mercado y el surgimiento del Estado Keynesiano han sido ampliamente documentadas, por lo que no abundaré sobre este tema aquí.²⁶

El aspecto que más me interesa subrayar, en cambio, es la tendencia a la crisis sociocultural que provoca la intervención estatal en las esferas de la socialización y la reproducción cultural.²⁷ La intervención del Estado en las tradiciones culturales y las estructuras normativas busca justamente hacer frente a dicha crisis.

En un contexto de politización del mercado, como el que se vivió sobre todo a partir de la Segunda Guerra y que ha entrado a una fase crítica, se intensifican las necesidades de legitimación estatal,

25. El subsistema político está integrado por las instituciones políticas que constituyen al Estado: el económico, por relaciones de intercambio capitalistas; y el sociocultural, tanto por la tradición cultural (sistema de valores) como por las instituciones que confieren virtudes normativas a esas tradiciones a través de procesos de socialización. Habermas, Jürgen, *Problemas de Legitimación en el Capitalismo Tardío* (Buenos Aires, Amorrortu editores, 1975, p.22 y Offe, Claus, "Crises if crisis management: elements of a political crisis theory", en *Contradictions of the Welfare State* (Cambridge, Mass., The MIT Press, p. 38.

26. Baste decir que el Estado Benefactor, que está conformado por un grupo multifuncional y heterogéneo de instituciones políticas y administrativas, creó un andamiaje institucional que funciona al margen de la lógica mercantil, a través de políticas públicas cuyo propósito ha sido reorganizar y restringir los mecanismos del mercado para que, paradójicamente, sean capaces de cuidarse a sí mismos. El resultado, lo sabemos ahora, no fue el deseado pues la intervención estatal tendió a desmercantilizar a la sociedad. Ver: Offe, "Reflections on the Welfare State", en *op. cit.*, pp. 265-266.

27. Habermas, *Problemas.*, pp. 66-69.



porque su intervención es considerada heterónoma por aquellos que la sufren. La urgencia de legitimación que enfrenta el Estado se traduce en la promoción de la indiferencia política, unida con el interés dominante por el tiempo libre, el dinero, el consumo y la seguridad.

La política social ha sido el mecanismo fundamental en la solución pragmática de problemas de integración social por parte del Estado, de tal suerte que podríamos hablar aquí de un proceso de especialización funcional.²⁸

Las sociedades reguladas por un Estado Benefactor concentran todas las fuerzas de integración sistémica en los sitios donde era más probable el estallido de conflictos estructurales. Esto explica la intervención estatal dirigida a la pacificación del endémico conflicto de clases que caracterizó a las sociedades liberales del siglo XIX. El procedimiento fue el siguiente: desplazar la estructura de clases del mundo de la vida al sistema, precisamente a través de la política social.²⁹

El Estado Benefactor modificó los roles de trabajador y ciudadano, sustituyéndolos por los de consumidor y cliente de las burocracias estatales. Así, en primer lugar, se normalizó el rol de trabajador a través de compensaciones monetarias y de seguridades garantizadas jurídicamente; por ello, el mundo del trabajo perdió su fuerza explosiva ante el ascenso del consumo social.³⁰ En segundo lugar, se neutralizó el papel del ciudadano a través de la democracia de masas, separando este rol de los procesos efectivos de decisión.³¹ Esta neutralización fue pagada por el Estado a través del

28. Habermas, *Problemas.*, p. 54

29. Ver: Anderson, Perry, "Las Antinomias de Antonio Gramsci", en *Cuadernos Político* Editorial Era, No. 13 (julio-septiembre de 1977), pp. 5-57.

30. Habermas, *Teoría de la Acción*, pp. 493-494.

31. En este proceso los partidos políticos jugaron un papel muy importante. Primero, desradicalizándose, esto es, alejándose de ideologías clasistas en busca del mayor número de votos, apelando al mayor número de votantes posibles. En segundo lugar, centralizándose y burocratizándose para mantener una presencia continua en el mercado político, a costa de la desactivación de los miembros de la base. En tercer lugar, su tendencia maximizadora se ha traducido en el apoyo a una creciente heterogeneidad estructural y cultural que, a su vez, ha contribuido a disolver el sentido de identidad colectiva. El resultado de todo esto, como lo señala Offe, es la "garantía virtual de que la estructura del poder político no se desviará lo

consumo de bienes públicos, esto es: creando clientelas para las agencias estatales que poco a poco sustituyeron al sistema sociocultural en la producción de bienes y servicios reproductivos como salud, educación, vivienda, etc.³²

La condición para que funcionaran la democracia de masas y el Estado Benefactor en los países capitalistas avanzados era que la dinámica de la economía no decayera, pues sólo en ese contexto se podía disponer de las compensaciones necesarias. Como sabemos, dicha condición dejó de cumplirse, parcialmente, a partir de la década de 1970. A la luz de las evidencias históricas resulta obvio que la intervención estatal no logra resolver, de una vez y para siempre, las tendencias a la crisis que enfrenta, porque el fracaso en cualquiera de sus dos flancos de intrusión se traduce en problemas en el otro.³³

La pacificación, más o menos exitosa, del mundo del trabajo y la neutralización de la participación ciudadana, alcanzadas por el Estado Benefactor (que estuvieron asociadas a un auge económico sin precedentes y a la desradicalización del conflicto entre obreros y empresarios), han perdido relevancia desde la década de los setenta pues los problemas socio-políticos que la integración sistémica regulaba han dejado de ser los únicos importantes.³⁴

Asistimos a la emergencia de proyectos y demandas de movimientos sociales que no se basan en una posición contractual colectiva sobre mercancías o mercados de trabajo, como ocurría con los partidos y sindicatos tradicionales. Su común denominador es un sentido de identidad colectiva en términos de edad, género, etnia,

suficiente de la estructura del poder socioeconómico. Esta serie de aspectos de los partidos políticos modernos contribuye a explicar elacompañamiento de democracia y capitalismo durante la fase del Estado Benefactor. Ver. Claus Offe, "Las Contradicciones de la democracia capitalista", en *Cuadernos PolíticoMéxico*, Editorial Era, octubre-diciembre, 1982, pp. 10-12.

32. *Ibid.*, pp. 494-495.

33. Pues como afirma Offe: "El problema que enfrenta el sistema político-administrativo no es meramente mantener un 'balance positivo' entre servicios regulatorios e ingresos fiscales ... o entre lealtad de las masas y políticas de bienestar o represivas. También consiste en tratar con dos complejos de problemas (el impedir las fallas económicas y los conflictos políticos) de tal manera que un tipo de problemas no sea resuelto agravando el otro". Offe, "*Crises of crisis management*" p. 53.

34. Offe, Claus. "Las Contradicciones...", *op. cit.*, pp. 13-15.



región, problemas urbanos, etc. Otra característica importante es que no necesariamente buscan la intervención del Estado sino el respeto de esferas de vida puestas en peligro por dicha intervención.³⁵

En este contexto, la política social ha entrado en una fase de redefinición que apunta a la aparición de nuevas formas más flexibles de intervención de las organizaciones sociales que desplazan su atención, al menos parcialmente, de las organizaciones de clase y la ponen en los movimientos sociales y en las organizaciones no gubernamentales.

La política social

Algunas conclusiones podrían señalarse después de este recorrido teórico. La primera es que aun cuando efectivamente la política social está integrada por un conjunto de instrumentos asociados al ejercicio del gasto público, como lo señalan diversos enfoques,³⁶ estos instrumentos posibilitan al sistema estatal no sólo atender demandas sociales sino segmentar a la sociedad, y sustituir la integración social por formas sistémicas que buscan regular el proceso de diferenciación creciente que caracteriza al mundo moderno y que se traduce en desigualdad, anomia, pérdida de sentido y crisis de legitimidad.

También es evidente que la política social se dirige principalmente a la conformación o alteración de identidades colectivas, cuyas características pueden variar mucho: identidades permanentes o momentáneas, corporativas o ciudadanas, espontáneas o inducidas etc., pero siempre tienden a estructurarse alrededor de anclajes institucionales y normativos tales como: institutos de salud, programas de vivienda, sindicatos, comités de solidaridad, contratos colectivos, leyes laborales, etc.

Otro aspecto importante es que la política social se organiza como mecanismo puente entre el orden sistémico y el mundo de la vida,

35. *Ibid.*

36. Ver nota número 1.

pero no como una respuesta a las demandas emanadas de la sociedad, sino como una lectura estatal de éstas que tiende a reproducir las diferencias entre sistema y entorno.

Así mismo es claro que los programas de la política social son vinculantes tanto para el orden sistémico como para las identidades sociales. En ambos casos constituyen horizontes de sentido que se desdoblan o bien en instituciones (sindicatos, sistemas de salud, etc.), o bien en juegos de sentido que estructuran a individuos y colectividades (vg. corporativismo y clientelismo).

Puede afirmarse, en síntesis, que la política social articula saberes, normas, resoluciones administrativas, instituciones, organizaciones sociales y experiencias individualizantes que funcionan como un dispositivo estructurante de la acción social desde la óptica estatal y que, en conjunto, le permiten al Estado intervenir en los procesos autónomos de organización social. ☞

