

Ciudadanía social, neoliberalismo y crisis del estado de bienestar

*Gabriel Pérez Pérez**

Después de la Segunda Guerra Mundial, el modelo político-económico de Estado de bienestar permitió compaginar el crecimiento económico, los rangos elevados de empleo y la aplicación de políticas sociales distributivas. Sin embargo, en los últimos años la crisis económica generalizada ha evidenciado la disfuncionalidad de este tipo de sistema político. A partir de 1970, se detecta en todos los países industrializados un marcado proceso de desaceleración económica que condujo a una grave crisis social con sus ya conocidos efectos nocivos (desempleo, desigualdad, segmentación del mercado de trabajo, mutaciones y rupturas del tejido social, etcétera). Después de este ciclo económico recesivo se han ido sucediendo hasta la fecha, periodos de recuperación y recesión económica. Esta crisis ha afectado la conformación del Estado, la economía y el empleo, cuyas consecuencias son: la crisis fiscal del Estado y los problemas de financiación del sistema de seguridad social.

Desde su inicio, el Estado de bienestar ha sido objeto de críticas por parte de un grupo que desde la derecha rechazaba esa mezcla de Estado y mercado representativa de la posguerra. Este grupo proclamaba su fe en las doctrinas clásicas del

* Profesor-investigador. Departamento de Relaciones Sociales. UAM-Xochimilco.

mercado y el individualismo, y deploraba el compromiso entre capitalismo y socialismo representado por esta vía intermedia. Economistas como Hayek y Friedman, por ejemplo, se han identificado con este punto de vista desde hace muchos años.¹ Los años setenta supusieron un cambio de escenario. Enfrentado con una situación persistente de estancamientos con inflación, el keynesianismo prácticamente se había desmoronado como teoría y como guía para la acción. Desde entonces ha hecho su aparición dentro del campo del pensamiento social un movimiento neoconservador o neoliberal basado en los principios del *laissez-faire* (dejar hacer-dejar pasar): creencia en el monetarismo y en el libre juego de las fuerzas del mercado. De ahí que las ideas de la nueva derecha representen un contraataque significativo contra la socialdemocracia y el Estado de bienestar.

Los problemas del estado de bienestar

Para los seguidores del neoliberalismo el crecimiento del Estado ha sido un fracaso absoluto. Se señala para cada país capitalista, una larga lista de las deficiencias del Estado de bienestar como prueba de su fracaso, el gasto masivo de recursos y el esfuerzo que ha traído poco beneficio y ha causado un enorme daño: según sus postulados, los gobiernos se encuentran sobrecargados hasta el punto de volverse ineficientes e ineficaces.

Las políticas económicas keynesianas y las políticas del Estado de bienestar marcadas por el estilo Beveridge impulsaron el crecimiento del Estado en los años de posguerra. Keynes hizo respetables el déficit presupuestario y el creciente endeudamiento y gasto público. El éxito inicial de estas políticas acentuó el problema de la sobrecarga de funciones en la larga duración, ya que aumentó el prestigio del gobierno y animó a la gente a creer que no debían ponerse límites a su papel interventor. Otra razón para la sobrecarga es el crecimiento administrativo. De ahí la dificultad de coordinar y controlar el aparato burocrático. Las consecuencias de esta sobrecarga del gobier-

¹ Desde principios del siglo xx autores como Friedrich A. Hayek, Milton Friedman y Ludwin von Mises, han presentado una serie de postulados a favor del liberalismo clásico, defendiendo la tesis en contra de la sobrerregulación del Estado la cual se considera nociva para la libertad económica y el individuo. Para Friedman sin la libertad económica, el resto de las libertades –civiles y políticas– se desvanecen. Mientras que para Hayek la libertad es en el fondo un instrumento del progreso; el mérito supremo del individuo hayekiano es contribuir (sin darse cuenta) a la evolución social, en donde lo que importan son las reglas del juego y no los valores y fines compartidos. Estos autores basan sus ideas en la apreciación clásica liberal del gobierno limitado, los mercados libres y el gobierno de la ley y representan el antecedente teórico de los ataques neoliberales en contra del Estado de bienestar (Guilherme, 1993:167-174).

no, incluyen una grave decadencia de la eficacia del gobierno y un incremento en el número de fracasos de las políticas estatales (Johnson, 1990:56-58).

La nueva derecha utiliza las teorías de la sobrecarga de funciones del Estado y las pruebas, extremadamente sesgadas, de los fracasos en la política para dejar a un lado al Estado de bienestar y volver a las políticas de liberales; una vuelta al mercado y más apoyo en las familias y en el esfuerzo voluntario. Como señala Hayek (1978: 66-67), "se trata de un *laissez-faire* que permita establecer una competencia efectiva entre las fuerzas del mercado, como la mejor guía para conducir los esfuerzos individuales y garantizar la libertad. El liberalismo económico considera que la competencia es el único método que permite a nuestras actividades ajustarse a las de cada uno de los demás sin intervención coercitiva o arbitraria de la autoridad, evitando por lo tanto un control social explícito". De ahí que los neoliberales afirmen que la intervención estatal supone la negación de la libertad, estableciendo un estrecho paralelo entre la libertad económica en el mercado y la libertad en general. Los servicios sociales suministrados estatalmente, los intentos hechos por parte del Estado para reducir la desigualdad y mantener altos rangos de empleo, son rechazados al considerarlos inalcanzables, salvo a un precio demasiado elevado en términos de libertad.

Los problemas económicos, fiscales y de gobierno del Estado de bienestar dan origen a problemas de legitimación. La única solución, de acuerdo con la nueva derecha, es reducir el papel del Estado y el compromiso por parte de éste con los principios del capitalismo: individualismo, propiedad privada, libre mercado, competencia y beneficio. Los defensores de esta corriente, suscriben la opinión de que el Estado de bienestar es la causa de los crecidos gastos estatales y del aumento del aparato de gobierno. La libertad del individuo es sacrificada en la persecución de una igualdad no lograda. Más concretamente, el Estado de bienestar reduce los incentivos, sofoca la iniciativa, libera a la gente de responsabilidad personal y estimula la dependencia. La ausencia del mecanismo de los precios y de la disciplina de mercado estimula la ineficiencia y el despilfarro (Johnson, 1990:64-68).

Las contradicciones del sistema político del Estado de bienestar residen en su dificultad para conciliar, sin que se produzcan graves distorsiones en la formación social, las dos funciones principales que ha de desplegar: garantizar el funcionamiento del sistema económico haciendo posible la acumulación rentable del capital disponible (principio económico de acumulación cuyo incumplimiento es patente ante la crisis de la oferta y la consiguiente caída del tipo de beneficio empresarial), y conseguir la adhesión de los individuos y de los grupos de intereses organizados a las políticas estatales, legitimándolas mediante la integración y el consenso social (principio político de legitimación). En efecto, cuando el Estado no puede reconciliar ambas exigencias (acumulación y legitimidad), se produce una crisis de legitimación estructural, es decir,

se ocasiona un déficit en la racionalidad político-administrativa que el capitalismo avanzado ha tomado en su expresión como Estado de bienestar.

La llamada crisis de legitimación del Estado de bienestar, apela a un descrédito del Estado primordialmente entre las clases medias que en otros tiempos fueron su apoyo y que ahora se manifiestan con indiferencia y desafección por la pérdida de confianza en la capacidad de los Estados para producir transformaciones significativas. Uno de los factores principales de esta deslegitimación tiene que ver con el desempleo, por ejemplo, para el año 2010, se estima que en la Unión Europea harán falta 25 millones de nuevos puestos de trabajo para hacer frente al aumento del 15 por ciento de la fuerza laboral, sin embargo, no se ven las condiciones que puedan contrarrestar esto, más que en la precarización del empleo. Lo cual, sumado a los factores de la crisis fiscal del Estado y las pocas expectativas de crecimiento, el resultado es la frustración de amplias capas de la ciudadanía que en algún momento supieron que tenían asegurados determinados derechos y que ahora los ven, sino negados, por lo menos de dudosa satisfacción (Tortosa, 1996:101-109).

La crítica de la función del Estado constituye un arma peligrosa, en manos de los defensores del neoliberalismo. Si la acción del gobierno también conduce a resultados adversos e imprevistos, entonces la propia idea de corregir las fallas del mercado por medio de la acción pública es claramente errónea. Como destaca Ramesh Mishra (1992:67-68), las fallas del sector público se deben, en parte a la existencia de efectos no deseados, en primer lugar, la política social conduce, por sí misma, a una intensificación de los procesos de debilitamiento de las estructuras familiares, los grupos étnicos, el vecindario, la iglesia, etcétera. El resultado es una mayor dependencia hacia el gobierno, y la necesidad de intensificar por lo tanto la política social. En segundo lugar, esta última genera inevitablemente, un aumento de las peticiones de la gente de difícil cumplimiento, prácticamente en todos los campos. La promesa de una política social cuando no se cumple de forma satisfactoria, provoca un incremento de las expectativas, lo que hará necesaria una nueva ronda de medidas sociales para satisfacerlas, con los mismos resultados.

La idea de la sobrecarga del sector público está íntimamente relacionada con los problemas del crecimiento estatal y las fallas del sector público. Se dice que se produce una sobrecarga cuando las demandas al gobierno exceden considerablemente su capacidad para cubrirlas de forma efectiva. Las expectativas van más allá de lo que el sector público puede hacer. Por lo tanto existe una sensación de estancamiento por parte del gobierno.

Los críticos del Estado benefactor señalan un conjunto de problemas que contribuyen directamente a esta sobrecarga. En primer lugar, durante los años de posguerra tuvo lugar un considerable crecimiento de los grupos de interés organizados, la sociedad se volvió altamente politizada, de forma tal que los gobiernos democráticos –lejos de

contar con un amplio espacio de maniobra— se vieron considerablemente reducidos, además de que con el tiempo se debilitaron las restricciones que limitaban las actuaciones de algunos de los grupos de interés y éstos intentaron presionar al máximo para alcanzar sus intereses sectoriales. En segundo lugar, durante el mismo periodo tuvo lugar una auténtica revolución respecto de los derechos ciudadanos, cuyas expectativas por mejorar su calidad de vida, extendieron el concepto de derechos sociales y la idea de que el gobierno era responsable de su garantía (Mishra, 1992:71).

Respecto de los derechos de ciudadanía social, Dahrendorf (1993:156-163) señala que éstos se han presentado como costos (e impuestos) no salariales del trabajo y se contemplan como reductores de la competitividad internacional. El Estado de bienestar es la concreción de los derechos de ciudadanía social. Para alcanzar el objetivo de una plena situación de ciudadanía para todos son necesarias las titularidades formales y los programas de salud pública, educación, etcétera. El conjunto de medidas resultante tiene que ser financiado y administrado. Pero se llega a un punto en el que la maquinaria del Estado de bienestar le impide cumplir su objetivo; la burocracia es su mayor contradicción, al provocar que la obtención de servicios por parte de los ciudadanos quede entrampada en un complicado proceso de cumplimiento y papeleo. Para este autor, el Estado “sereno” guardián de noche, del siglo XIX, fracasó al enfrentarse a las exigencias de unos derechos de ciudadanía crecientes. De hecho, nunca llegó a ser un verdadero Estado, los gobiernos tomaron para sí más tareas, lo que requirió más impuestos y más funcionarios. Esto es lo que implica la llamada sobrecarga de las funciones gubernamentales.

El primer signo de las inminentes dificultades económicas para el Estado de bienestar fue la crisis del petróleo de 1973, que provocó una recesión mundial. Desde mediados de los setenta los países más avanzados industrialmente habían experimentado tasas más bajas de crecimiento económico, índices más elevados de desempleo y tasas de inversión inferiores e inflación. En resumen, durante los setenta y principio de los ochenta los resultados económicos del mundo capitalista avanzado se deterioraron bruscamente, esto produjo la caída de la inversión y llevó a inferiores tasas de crecimiento y a un desempleo más elevado.

Para la nueva derecha, las políticas seguidas por los gobiernos tras la Segunda Guerra Mundial, legitimadas por las enseñanzas keynesianas, son en gran parte las culpables de las altas tasas de inflación de las economías occidentales. Los neoliberales señalaron que en los años de posguerra lo que los gobiernos pusieron en práctica fue una especie de keynesianismo irresponsable, sus remedios estaban previstos para recesiones más intensas que las que tuvieron lugar en las décadas de 1950 y 1960. Así, llevados por objetivos de popularidad electoral. La política compensadora expansiva fue utilizada por los políticos sin ningún tipo de restricción.

Las críticas al Estado keynesiano de bienestar siguen tres líneas básicas. La primera se centra en la dudosa utilidad de la intervención del sector público en la consecución de rangos satisfactorios de empleo. La segunda se refiere a las funciones de bienestar asumidas por el sector público, esto es, se pone en cuestión la eficiencia “productiva” del sector público en la provisión de servicios sociales. La tercera línea señala que el proceso de crecimiento de las actividades de bienestar desarrolladas por el sector público ha hecho que se transgreda uno de los principios básicos de la política de bienestar, tal y como planteaba el binomio Keynes/ Beveridge, el cual consistía en la no alteración de los mecanismos de mercado, es decir, que sólo actuaba sobre los resultados obtenidos por el mercado corrigiendo aquellos socialmente no aceptables (pobreza) o económicamente no eficientes (bienes públicos o desempleo), y no sobre los mecanismos de asignación. En otras palabras, el gasto público interfiere con el proceso de acumulación privado y distorsiona el funcionamiento del mercado, al desaparecer toda una serie de incentivos considerados centrales al sistema (Muñoz, 1989:34).

A pesar del discurso neoliberal, hay efectivamente problemas económicos por parte del Estado de bienestar. Es de destacarse que en términos comparativos internacionales, la intervención del Estado de bienestar ha influido negativamente en el comportamiento económico de los países en lo que a competitividad internacional se refiere. La competencia internacional está aumentando la presión sobre el Estado de bienestar desequilibrando su estabilidad y competitividad económica. Hay tres explicaciones principales a este respecto: *a)* el crecimiento a gran escala del Estado de bienestar en los años sesenta y setenta; *b)* los cambios acontecidos en el contexto económico alteran el equilibrio entre la funcionalidad y la disfuncionalidad del Estado de bienestar; *c)* por último, los grupos de poder existentes a lo largo y ancho de la economía (desde los trabajadores sindicalizados hasta las distintas asociaciones de productores) se han convertido en un obstáculo cada vez mayor para la realización de los rápidos ajustes económicos requeridos por el mercado (Pfaller, Alfred e Ian, 1993:70-73).

Este contexto ha servido para que la nueva derecha no sólo argumente en contra del excesivo crecimiento del Estado, sino que las propuestas alternas forman un conjunto de postulados interrelacionados a favor de un Estado mínimo. De ahí que la propuesta neoliberal sea reducir el tamaño del sector público y permitir que las fuerzas del mercado, incluyendo las relaciones voluntarias, actúen de una forma más libre. No sólo hay que reducir los gastos sociales, sino también, se deben abandonar los intentos públicos de mantener el pleno empleo. La nueva derecha, a diferencia de los keynesianos, considera que el desempleo es una característica inevitable de las economías de mercado, el precio que se debe pagar por la libertad y el crecimiento. Si se mantiene “artificialmente” el pleno empleo –como han hecho todos los países occidentales en mayor o menor medida– el resultado será la aparición de inflación,

seguida de índices crecientes de desempleo. Además el pleno empleo inducido por la actividad pública tendería a distorsionar el funcionamiento de la economía de mercado de forma negativa.

El estado de bienestar y el problema del trabajo

La crisis económica de los años setenta sitúa el origen del desequilibrio económico en dos puntos: el crecimiento de los costos del factor trabajo y el crecimiento de los gastos del Estado. Ambos convergen en el crecimiento conjunto de la inflación y el desempleo. Este diagnóstico avala el proyecto de adaptar los factores que intervienen en el mecanismo productivo a las nuevas condiciones de precios y demanda. La orientación central es flexibilizar las rigideces del mercado de trabajo y, paralelamente, restituir al mercado la función de asignar recursos.

La primacía del problema de la inflación conlleva una secuencia en la que la política monetaria restrictiva, la reducción del gasto público y la contención salarial, constituyen momentos sucesivos. En este contexto se produce un encadenamiento de sucesos, que abarcan desde la reducción del déficit del Estado hasta la reconversión industrial, pasando por la flexibilidad del mercado de trabajo. La política monetaria activa y la flexibilidad del mercado de trabajo son los polos en los que se hace visible la reestructuración de las relaciones capital/trabajo. Dos son los puntos de la reactivación económica. Uno, es el control de la inflación y con ello, la reducción de la intervención del Estado. Otro, la reestructuración de todo el sistema productivo (Bilbao, 1995:44-45).

Hay un cambio de paradigma desde un modelo fordista de crecimiento –basado en la producción masiva, las economías de escala y el consumo de masas– hacia un paradigma orientado a la producción flexible, la innovación, las economías de alcance, las rentas de innovación y unos patrones de consumo que cambian y se diferencian más rápidamente. Lo que hoy está a la orden del día en la competencia internacional es la habilidad para cambiar rápida y fácilmente entre productos y procesos innovadores, de modo que, cada nuevo producto ofrezca mejores cualidades funcionales y una mayor eficiencia en la producción. Ya no se trata de competir a partir de economías de escala en la producción de bienes y servicios estandarizados que usan sistemas de producción específicos, sino de competir por medio de la capacidad para introducir sistemas de manufactura o de entrega flexible. Éste es el contexto en el que la transición al paradigma tecnoeconómico posfordista lleva a reorientar las principales funciones económicas del Estado, pues la combinación de la tendencia fordista a la internacionalización con el énfasis posfordista en la producción flexible, induce

a quienes toman decisiones a centrarse en el problema del lado de la oferta de la competitividad internacional y a subordinar la política de bienestar a las exigencias de flexibilidad (Jessop, 1999:72).

Desde la primera mitad de los años ochenta y con la puesta en marcha de la flexibilidad del trabajo,² nos encontramos con que se multiplicaron las formas precarias de empleo, además de la atenuación o marginación de las garantías jurídicas, la multiplicación de las excepciones al empleo a tiempo completo y la duración indeterminada, economía sumergida, trabajo clandestino y semiclandestino, etcétera, el propio discurso conservador tiende a presentar estas evoluciones como beneficiosas e inevitables, lo que contribuye a generalizar los pronósticos de una regresión salarial pura y simple. Pero lo que es un hecho es que la flexibilidad laboral conlleva a la precarización y a la degradación de las condiciones de trabajo. Supone, por tanto, una imposición negativa para todos aquellos individuos flexibilizados.

El problema de la estructura económica y el empleo ha sido uno de los que mayor impacto han tenido en la segunda mitad del siglo xx sobre el Estado de bienestar. La disminución del empleo en los sectores agrícola e industrial, responde al notable aumento de la productividad por las innovaciones tecnológicas que están ocurriendo en estos sectores, mientras que el sector servicios ha ido creciendo y absorbiendo buena parte de la mano de obra expulsada de los sectores agrícolas e industriales.³ Junto con la disminución del empleo agrícola e industrial también se dio un descenso considerable del empleo público por parte del Estado de bienestar.

Los empleadores habían aceptado con gusto que el Estado se encargara de los costos de capacitación y reproducción de mano de obra, porque el futuro de la empresa capitalista dependía del aumento de la fuerza de trabajo. Pero la situación fue cambiando. Cada vez más, la contratación de mano de obra deja de ser un activo para

² De acuerdo con Robert Boyer (1986:278-282), la flexibilidad del trabajo se caracteriza por cinco definiciones principales: a) La mayor o menor *adaptabilidad de la organización productiva*, b) la *polivalencia de la mano de obra*, c) la *debilidad de las restricciones jurídicas que regulan el contrato laboral* y, en particular las decisiones de despido, d) la *sensibilidad de los salarios* a la situación económica, propia de cada empresa o en lo general del mercado de trabajo, y e) la posibilidad de las empresas de *sustraerse a una parte de las deducciones sociales y fiscales* y, más en general, de liberarse de las regulaciones públicas que limitan su libertad de gestión.

³ La disminución del empleo en los sectores agrícolas e industriales ha variado de país a país, siendo en EU donde tal transformación ocurrió antes. En aquel país, el porcentaje de la población empleada en agricultura descendió de 25 por ciento en 1935 a 8 por ciento ya en 1960. En cambio, en Europa esta transformación ocurrió más lentamente. En Francia, por ejemplo, se llevó mucho más tiempo, pasando de 38 por ciento en 1935 a 9 por ciento en 1982. En Italia, el porcentaje de población empleada pasó de 32 por ciento en 1952 a 7 por ciento en 1993 y en España pasó de 25 por ciento en 1970 a 9.8 por ciento en 1996. Una situación semejante ha ocurrido con el empleo en la industria, aunque en este sector el porcentaje de trabajadores ha sido siempre ligeramente inferior en Estados Unidos que en los países económicamente más poderosos de Europa: Alemania, Francia, Reino Unido y Países Escandinavos (Navarro, 2000:48-49).

transformarse en un pasivo. Actualmente los negocios se miden por el valor de sus acciones y dividendos antes que por el volumen de su producción, por lo que la función de la mano de obra es cada vez menor en el proceso productivo, ahora invertir en las prestaciones del Estado de bienestar ya no parece tan lucrativo, los mismos efectos, y mejores, pueden obtenerse a costos más bajos. Las facilidades logradas en lugares distantes –sin mayor dificultad y con los auspicios de gobiernos poco exigentes– rinden mejores dividendos. La nueva libertad de movimiento de las empresas llega junto con la liberación de viejas cargas financieras: ahora ya no es preciso costear la renovación de la fuerza de trabajo. Hoy día las reservas de mano de obra, virgen y maleable son inagotables, sobre todo para las empresas transnacionales.

Al desaparecer las ventajas de financiar la educación y la reproducción de mano de obra, los empresarios actuales –si bien se les pide que compartan los costos de los servicios sociales– hacen uso de su nueva libertad para llevarse a otros países, menos exigentes, su dinero y sus empresas. En consecuencia, los gobiernos que insisten en mantener intacto el grado de beneficios para sus trabajadores se ven acosados por el temor a una catástrofe por partida doble: la multiplicación de los desheredados y el masivo éxodo de capitales (y de posibles fuentes de ingreso para el fisco). El eje alrededor del cual giraba toda la organización del Estado de bienestar, desaparece del proyecto que alguna vez fue sostén, es decir, pierde su fundamento político (Bauman, 2000:86).

Los riesgos de la ciudadanía social

El concepto de ciudadanía, de inspiración marshaliana, que se desarrolla en Occidente después de la Segunda Guerra Mundial, hasta la llamada crisis del Estado de bienestar se había venido construyendo del cruce de, por una parte, una ciudadanía política, basada fundamentalmente en el derecho al voto y la participación política indirecta, y por otra, de una ciudadanía social basada en los derechos de bienestar, materializados en la provisión estatal de una larga serie de bienes y servicios públicos considerados dentro del consenso democrático como responsabilidad de las naciones, garantes de la seguridad de sus ciudadanos. A las libertades políticas tradicionales se añadió una larga serie de derechos positivos concretados en el suministro de bienes que no eran mercantilmente ofertados de una manera directa, y otro buen número de derechos laborales derivados de la institucionalización pública del conflicto industrial

⁴ El concepto de desmercantilización ha sido ampliamente debatido en las recientes investigaciones sobre el Estado de bienestar. Derivado originalmente de Polanyi, y posteriormente desarrollado por Offe, aspira a captar el grado en el que los Estados de bienestar debilitan el nexo monetario al garantizar unos derechos independientes de la participación en el mercado. Es una manera de especificar la noción de derechos de ciudadanía social de T.H. Marshall (Esping-Andersen, 2000:64).

y del mercado laboral.

La desmercantilización⁴ parcial de ciertos espacios de las economías occidentales supuso a escala nacional, por lo tanto, una racionalización del capitalismo moderno con efectos complementarios positivos en la acumulación económica y la legitimación social, consenso democrático, desradicalización del movimiento obrero y cierto reparto indirecto entre los sectores intermedios de renta. Tales beneficios supusieron un modelo de sociedad donde el pacto keynesiano trajo consigo la aceptación por parte de la mayoría de las ciudadanías occidentales, y especialmente europeas, donde la racionalidad básica del sistema de producción se compensaba con la socialización de los posibles costos sociales por parte de las esferas públicas. Este proceso de desmercantilización requería desvincular parcialmente el proceso de reproducción y gestión social de la fuerza de trabajo del mercado y con ello, el reconocimiento de derechos no sólo políticos, sino aquellos que le permitían al ciudadano participar en ciertos grados de distribución social.

El capitalismo de la economía mixta no dejaba de ser capitalismo ni dejaba de tener conflictos ni dejaba de presentar deficiencias de distribución, tampoco eliminaba la desigualdad. Constituía una fuerte dinámica de consumos y servicios públicos que respondían a la institucionalización de hecho del pacto keynesiano, implícitamente interclasista, y que mediante la creación de redes y estrategias corporativas se concentraba en la distribución –asimétrica pero real– más o menos acordada de los frutos del crecimiento económico y de ciertos costos sociales de ese crecimiento. La constitucionalización de los derechos sociales ha sido uno de los rasgos básicos del ciclo histórico de reconstrucción luego de la Segunda Guerra Mundial y del posterior crecimiento sostenido y optimista. A la frontera del bienestar material se añadían así, los límites de la ciudadanía política liberal, normativizando una sustanciosa serie de derechos sociales que al ser formalmente asumidos por los Estados –desarrollados y occidentales– se convertían en el compromiso de una provisión continuada de bienes públicos a una población que veía ampliar el ámbito positivo de su ciudadanía (Alonso, 1999:106).

La construcción social de los derechos de bienestar se realizó en un entorno fordista keynesiano donde la institucionalización del conflicto industrial amplió el espacio de la ciudadanía hasta la garantía parcial y la provisión de bienes públicos como parte de la normalización y positivación constitucional de lo que pasó a ser considerado derechos fundamentales del hombre. La centralidad del trabajo en la definición de la ciudadanía, se inscribía, por tanto, en el mundo de la industrialización madura estableciendo el marco de la seguridad y el progreso social como un aspecto constitucionalizado formalmente, y sólo parcialmente garantizado con políticas sociales de corte universalista. La ciudadanía social incluía un marco de deberes y derechos que

supuso una desmercantilización parcial de lo social y una ampliación del alcance, la amplitud y la calidad de la intervención del Estado en la economía, financiada con una gestión hasta ese momento heterodoxa de las finanzas públicas, aceptando déficits moderados y cierta inflación para estimular la demanda agregada y financiar el gasto público incluidos, por tanto, los gastos sociales (Alonso, 2000:167-168).

El problema real de este retorno al fundamentalismo liberal trajo, de hecho, la ruptura definitiva del consenso de posguerra o, si se quiere, del pacto keynesiano, que durante 30 años ajustó mercado y democracia, extendiendo el concepto de ciudadanía del plano administrativo y político al plano social, convirtiendo al ciudadano en sujeto de derechos económicos y aceptando que sólo la negociación de las grandes organizaciones económicas y sociales, refrendadas por el Estado, eran capaces de estabilizar anticíclicamente el crecimiento económico a base de internalizar socialmente los costos y externalidades de este último.

Al entrar en crisis el Estado de bienestar se puso en riesgo la ciudadanía social. Los índices de desempleo y dislocación económica han llevado a sostener que los compromisos asistenciales del Estado no son compatibles con el liberalismo internacional. La propuesta gubernativa actual que establecen los Estados occidentales es la reducción de la demanda social a partir de recortes al gasto público y por lo tanto también mediante limitaciones de los servicios y de las prestaciones públicas.

Para las décadas de 1980 y 1990, ha ido estallando ese universo social, unificador e integrador, creado por el modo de regulación fordista y que había servido repetidamente como referencia básica para el estudio de los mecanismos de estabilización del capitalismo keynesiano: clase obrera normalizada, consumo de masas, pleno empleo, prestación impersonal y múltiple de bienes y servicios públicos, clases medias funcionales, Estado intervencionista desmercantilizador, etcétera. Sin embargo, un modelo posfordista está generando casi todo lo contrario: mercados de trabajo segmentados, dualización social, desempleo estructural, oferta diferenciada y estratificada de bienes y servicios, Estados mercantilizados y empresarializados, etcétera (Alonso, 1999:51-52).

Nos enfrentamos a una transformación de los sujetos básicos que impulsaron la ciudadanía social: el trabajador homogéneo de cuello azul que impulsó el reconocimiento del oficio industrial como elemento básico en la distribución de los frutos del crecimiento económico, y las nuevas clases medias funcionales, basadas en la expansión de la burocracia han visto modificada su estructura. La idea relacionada con los derechos sociales asociados al propio concepto de trabajo y producción, se está perdiendo en estos momentos. Los derechos sociales están en franca regresión, lo mismo que el propio concepto de trabajo como centro de la sociedad.

Este tipo de políticas neoliberales en el ámbito sociolaboral dificultan la adhesión voluntaria de los trabajadores y de los agentes sociales a las direcciones de las políticas

gubernamentales, y rompen las bases de consenso sociopolítico inherente al sistema del Estado de bienestar que al resquebrajar a la clase trabajadora atenta contra su propia base social de apoyo, es decir, se trata de la potenciación de sistemas privados e individualizados. Se fomenta así un tipo de ciudadanía social basada en derechos sociales de contenido asistencialista en grado mínimo y se descuida por otra parte, la ciudadanía basada en los poderes colectivos, especialmente en el poder de las organizaciones sindicales. Los sindicatos tienden a ser apartados del espacio político y, por lo demás, sufren un proceso de pérdida de identidad que se refleja muy especialmente en la crisis de la afiliación, a la cual contribuye la cultura del individualismo, que comporta el descrédito y el rechazo hacia lo público y de los valores de solidaridad propios del actuar sindical.

Nos encontramos con un proceso de remercantilización de los servicios sociales desde la forma de la privatización, simple liquidación, desaparición o precarización de buena parte de servicios que fueron universales, y habitualmente garantizados, por los Estados de bienestar occidentales de la posguerra. Las razones para la privatización, eran en el orden teórico, de calidad y eficiencia y, en la práctica, se trataba de convertir en espacios privados las posibles zonas rentables con el lanzamiento de una nueva línea de asistencia industrializada o financiada en el campo del servicio social. El Estado, por tanto, se ha convertido más en un ente remercantilizador que desmercantilizador. Su principal línea de intervención, en esta coyuntura, consiste en reforzar el movimiento mercantil de los recursos, reduciendo los controles y las trabas administrativas sobre las actuaciones reasignativas del capital productivo. Se experimentó con ello, primero, el declive de las políticas sociales, reprivatización de ciertos servicios y, al mismo tiempo, limitando fuertemente el campo de actuación de los elementos estatales de reproducción de la fuerza de trabajo, y segundo, el auge de las políticas industriales que es donde el intervencionismo estatal adquiere especial vigor y donde se sitúan las conocidas políticas de reconversión y reindustrialización de los ochenta y noventa. Es decir, ha sido el tiempo de la utilización de recursos públicos para la liquidación y el saneamiento inversor de las industrias y de las redes financieras anticuadas, endeudadas o con exceso de capacidad, así como para la potenciación y el desarrollo de nuevas técnicas productivas y su aplicación (Alonso, 1999:55-58).

El Estado de bienestar que antes regulaba fundamentalmente la ciudadanía en función de los derechos sociales, en estos momentos es incapaz de generar una cultura de la seguridad y de la garantía laboral, porque tiene que competir, a escala internacional, en mercados cada vez más turbulentos y más dinámicos. Este espacio de la competitividad internacional hace que los Estados, en buena medida, más que intervenir para garantizar los derechos de la ciudadanía, lo hagan para generar situaciones mercantiles eficientes y, por tanto, atender antes a los derechos de propiedad

que a los derechos de bienestar. La integración internacional de todos los mercados hace que los Estados deban plegarse a una nueva ciudadanía, que es compleja y que tiende más a la desigualdad económica que a la igualdad social.

El mercado compete con la democracia, y de alguna forma la pone en jaque, especialmente restringiendo la noción de ciudadanía social. El mercado no garantiza la igualdad, entonces surgen restricciones en la ciudadanía; y el acceso a los recursos básicos de bienestar que antes eran provistos por el Estado, o mínimamente asegurados por éste, dependerá ahora de la inserción de cada persona en el mercado. Inserción que se presenta en general, plagada de incertidumbre. El resquebrajamiento de la imagen del Estado de bienestar, hasta su mutación en un organismo precarizado, muestra las dificultades, de éste en tanto garante de derechos sociales, como el acceso a la salud, la educación, la vivienda o la seguridad. Más aún, en la actualidad es posible observar dificultades en términos de garantizar la supervivencia de un número cada vez mayor de excluidos sociales. A su vez, es posible observar una cierta tendencia a la "naturalización" de la exclusión, lo que implicaría un deterioro significativo de la noción de ciudadanía (Carballeda, 2002:54-55, 74).

La crisis actual del Estado no sólo pone en entredicho la ampliación del marco institucional de la ciudadanía social sino también su mantenimiento. Esto nos conduce a una crisis general de las regulaciones sociales en la cual se niega que sea necesario buscar nuevos medios de organizar la solidaridad social y parece que sobre la aplicación práctica de derechos sociales pesa hoy una duda fundamental: en vez de favorecer la materialización de la ciudadanía eliminando las cargas de la pobreza, mantienen al individuo en una condición subordinada, en la que se limita a participar en un sistema de protecciones sociales. El debilitamiento de las instituciones de ciudadanía social afecta de un modo mucho más general a los derechos sociales. En la crítica del Estado de bienestar, se ha considerado que la ciudadanía expresa el ideal normativo de una libertad individual y que es en consecuencia incompatible con derechos y servicios sociales, con su organización administrativa, con la idea misma de normas universales (Procacci, 1999:30-33, 39).

El discurso neoliberal contra los derechos sociales

La nueva derecha ha presentado un ataque directo contra la idea de derechos sociales. Éstos siempre fueron resistidos desde la derecha, con el argumento de que a) son incompatibles con las exigencias de libertad negativa y con los reclamos de justicia basados en el mérito; b) son económicamente ineficientes; y c) nos hacen avanzar en el "camino hacia la servidumbre". Mientras que Marshall había argumentado que los

derechos sociales permitían a los más desfavorecidos integrarse a la corriente principal de la sociedad y ejercer efectivamente sus derechos civiles y políticos, el neoliberalismo sostiene que el Estado de bienestar ha promovido la pasividad entre los pobres, no ha mejorado sus oportunidades y ha creado una cultura de dependencia. Lejos de aportar una solución, para ellos, el Estado de bienestar ha perpetuado el problema al reducir a los ciudadanos al papel de clientes inactivos de la tutela burocrática (Kymlicka y Wayne, 1997:9).

Según el neoliberalismo, el esfuerzo por asegurar la integración social y cultural de los más pobres debe ir “más allá de los derechos”, focalizándose en su responsabilidad de ganarse la vida. Dado que el Estado de bienestar desalienta a la gente de todo esfuerzo por llegar a autoabastecerse, se debe cortar la red de seguridad y todo beneficio social restante debe conllevar alguna obligación. Esta es la idea que orientó una de las principales reformas del sistema de seguridad social en Estados Unidos y el Reino Unido durante los años ochenta: la introducción de programas de *Workfare*,⁵ que exigen una actividad laboral como contrapartida de los beneficios aportados por las políticas sociales. El objetivo es reforzar la idea de que los individuos deben ser capaces de mantenerse a sí mismos.

El argumento neoliberal con respecto al costo económico que tienen los derechos sociales consiste en que la sociedad en el Estado de bienestar es una sociedad de expectativas de reivindicación de derechos materiales, o sociales. Pero éstos son costosos, gravosos, y alguien debe pagarlos. No son derechos formales,⁶ sin costo alguno. Los derechos materiales están condicionados forzosamente por las disponibilidades materiales y la intervención del Estado. De acuerdo con el discurso neoliberal, la contradicción se encuentra en que el Estado de bienestar ofreció los derechos sociales como si fueran derechos formales y por consiguiente, la población los percibe y reclama como derechos absolutos, como si no tuviesen costo social y económico alguno. Se trata, según esta corriente, de un error histórico de extrema gravedad.

⁵ La expresión de *Workfare* había sido lanzada por primera vez a comienzos de los ochenta en los medios conservadores. Para Ronald Reagan, la reforma del Estado de bienestar se identificaba con este tema. La idea básica era simple: quienes recibían ayuda pública debían a cambio brindar un trabajo. El blanco al que se apuntaba era visiblemente la población de personas solas, en esencia las mujeres, con hijos a cargo. En el transcurso de la década de 1980, varios estados estadounidenses, como Nueva York y California, trataron de poner en pie programas que respondían al *Workfare* pero sin mucho éxito. Para 1992, nos encontramos con un nuevo impulso al *Workfare*, pero ahora por el lado de los demócratas y provenientes del gobierno de Bill Clinton. Sin bien posteriormente se flexibilizaron estas medidas, no cabe duda de que en Estados Unidos el Estado de bienestar comenzó una mutación importante (Rosanvallon, 1995:164-169).

⁶ Se entiende por “derechos formales” los derechos políticos y civiles, sustentados en las constituciones de los siglos XVIII y XIX, se conforman como derechos jurídico-formales, absolutos e incondicionales que no tienen una traducción inmediata en términos de beneficios materiales sustantivos. Son, de acuerdo con Montoro (1997:24), unos derechos fáciles de repartir entre la población.

Por lo tanto la sociedad del Estado de bienestar estaba abocada desde un principio al fracaso material y financiero, poniendo en peligro incluso el modelo democrático sobre el que se asienta.

Un aspecto de la respuesta neoliberal, es el intento de negar la condición de derechos sociales constitucionales y la reducción del ámbito de la ciudadanía. Los neoconservadores han retomado la concepción liberal clásica de los derechos fundamentales, según la cual tales derechos son derechos del hombre individual aislado que están destinados, ante todo, a asegurar la esfera de libertad del individuo frente a intervenciones del poder público; son derechos de defensa del ciudadano frente al Estado. Desde la perspectiva del pensamiento jurídico neoliberal los derechos sociales pertenecientes a la ciudadanía (que incorporan expectativas que tienen por objeto prestaciones públicas, como es el caso de las pensiones de seguridad social) no son verdaderos derechos, toda vez que tienen un carácter aleatorio; el objeto de la mayoría de los derechos fundamentales sociales es muy impreciso y depende de la disposición de recursos económico-financieros, su realización es, por lo tanto, un asunto de política.

Un derecho formalmente reconocido pero no justiciable –es decir, no aplicado o no aplicable por los órganos judiciales con procedimientos definidos–, o incluso con justiciabilidad deficiente, es, *tout court*, un derecho inexistente. Los derechos sociales encuentran su límite en su compatibilidad con las reglas competitivas y selectivas del mercado y con su eficiencia productiva. Es por ello que se ha señalado, con razón, que la tentativa de hacerlos efectivos mediante la predisposición de garantías y procedimientos jurídicos más eficaces no puede ignorar una transformación radical de la estructura económica y social. La culminación del discurso político-jurídico neoliberal termina con la afirmación de que los derechos sociales quedarían excluidos de la relación de los derechos de ciudadanía (Monereo, 1996:196-197).

Conclusión

Existe el riesgo neoliberal de negar a los derechos sociales la naturaleza misma de derechos. Pero con frecuencia se descuida el dato histórico-normativo de que muchas de las objeciones que se anteponen a la naturaleza de los derechos sociales serían también extensibles a la categoría general de los derechos fundamentales. Es cierto que los derechos sociales en la práctica son susceptibles de una garantía, pero ocurre que esa dependencia de la efectividad de los derechos respecto de factores externos es también predicable respecto de los derechos civiles y políticos; esta categoría de derechos exige cambios en la estructura social para hacerlos eficaces.

El problema clave es que el Estado ha de predisponer por imperativo constitucional

de los medios aptos para la plena satisfacción de los derechos sociales acometiendo las transformaciones económicas y sociales que en cada momento sean necesarias para ello. En el camino dinámico y permanente que será necesario recorrer no parece que deba negarse la consideración de derechos a los derechos sociales de ciudadanía. En este sentido la efectividad de los derechos sociales depende junto con los derechos civiles y políticos del perfeccionamiento del sistema político-democrático.

Los derechos sociales (en cuanto "derechos distributivos") son supraordenadores del mercado, y en su calidad ponen en cuestión la naturaleza de la distribución hecha a partir del mercado y encuentran su nacimiento en la acción estatal correctora del libre funcionamiento de las fuerzas económicas. Los derechos sociales distributivos son propios del Estado social de Derecho, separándose de los derechos ligados al mercado. En otras palabras, la morfología institucional del Estado ha variado en función de los derechos sociales fundamentales. Su reconocimiento en el Estado de bienestar supone la transformación de ciertos intereses sociales en derechos por medio de un proceso de lucha y la constituyen la esencia de una ciudadanía social. Ciertamente los derechos sociales protegen una esfera de interés propio de los titulares del derecho y se satisfacen por medio del cumplimiento de los correspondientes deberes por parte del poder público. En esto no hay diferencias respecto de cualquier otro derecho. Pero son diferentes en la medida en que interfieren en el proceso de asignación eficiente de bienes y servicios conforme a los mecanismos autorreguladores del mercado, al comportar un intervencionismo público que afecta a la estructura de recompensas de la economía capitalista, basada en el intercambio de mercado.

Ante esta evolución, la conceptualización de los derechos sociales fundamentales como meras garantías institucionales formalizadas jurídicamente en la Constitución supone degradar tales derechos a simples funciones sociales asumidas por el poder público de acuerdo con las variables del ciclo económico y la coyuntura política, desnaturalizando su entendimiento como derechos distributivos garantizados en la Constitución. En la actualidad la negación neoliberal de la naturaleza de los "derechos sociales" persigue la reducción de la ciudadanía basada en estos mismos derechos.

Desde esta perspectiva, el origen de los derechos sociales tiene un fundamento ambivalente: su reconocimiento y ampliación son el resultado contradictorio (pero no necesariamente antitético) de una lucha colectiva, y al mismo tiempo son el reflejo de la adopción de políticas sociales integradoras y de estabilización social (es decir, encaminadas a la neutralización del conflicto). Ciertamente las políticas solidarias han pasado a ser legítimas, no controvertidas y aceptadas sólo en la medida en que se han instrumentado como derechos enmarcados en la ciudadanía social. Este es el postulado básico del Estado de bienestar, y que se constituye en el centro de gravedad de la ciudadanía, definida como la pertenencia a una sociedad política organizada y controlada por ella misma. Es el reflejo de una lucha por el contrato social, construido

sobre la base de la justicia como equidad y la extensión para todos de los derechos de ciudadanía (como derechos de pertenencia a la comunidad).

Si a la postre el Estado de bienestar no es sino un sistema de transferencias de recursos destinado a garantizar la efectividad de los derechos de ciudadanía para todos, la crisis de esta forma política y su presentación interesada desde ópticas neoliberales, se plantea atendiendo al dilema (o disyuntiva) entre derechos distributivos (los derechos sociales que el poder público ha de garantizar para los individuos que pertenecen a la comunidad política) y los recursos económicos disponibles para ser transferidos por el Estado social (hallándose éste en una situación de sobrecarga de expectativas derivadas de la extensión de los derechos que comporta la ciudadanía y de las exigencias de transferencias de fondos públicos para la reestructuración productiva y la recuperación de las tasas de beneficios empresariales).

Bibliografía

- Alonso, Luis Enrique (1999). *Trabajo y ciudadanía. Estudios sobre la crisis de la sociedad salarial*, Madrid, Trotta.
- Alonso, Luis Enrique (2000). "Ciudadanía, sociedad del trabajo y estado de bienestar: los derechos sociales en la era de la fragmentación", en Manuel Pérez Ledesma, (comp.), *Ciudadanía y Democracia*, Madrid, Pablo Iglesias.
- Bauman, Zygmunt (2000). *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*, Barcelona, Gedisa.
- Bilbao, Andrés (1995). *Obreros y ciudadanos. La desestructuración de la clase obrera*, Madrid, Trotta.
- Boyer, Robert (1986). "¿Flexibilidades defensivas... u ofensivas?", en *La flexibilidad del trabajo en Europa. Un estudio comparativo de las transformaciones del trabajo asalariado en siete países, entre 1973 y 1985*, Dirigido por Robert Boyer, Madrid, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.
- Carballeda, Alfredo J (2002). *La Intervención en lo social. Exclusión e integración en los nuevos escenarios sociales*. Buenos Aires, Paidós.
- Dahrendorf, Ralf (1993). *El conflicto social moderno. Ensayo sobre la política de la libertad*, Barcelona, Biblioteca Mondadori.
- Esping-Andersen, Gosta (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barcelona, Ariel.
- Guilherme Merquior, José (1993). *Liberalismo viejo y nuevo*, México, FCE.
- Hayek, Friedrich A. (1978). *Camino de servidumbre*, Madrid, Alianza.

- Jessop, Bob (1999). *Crisis del estado de bienestar. Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*, Colombia, Siglo del Hombre Editores/Universidad Nacional de Colombia.
- Johnson, Norman (1990). *El estado de bienestar en transición. La teoría y la práctica del pluralismo de bienestar*, Madrid, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.
- Kymlicka, Will y Wayne Norman (1997). "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía", *La Política*, núm. 3, octubre, Barcelona, Paidós.
- Mishra, Ramesh (1992). *El estado de bienestar en crisis*, Madrid, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.
- Monereo Pérez, José Luis (1996). *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*, Madrid, Consejo Económico y Social.
- Montoro Romero, Ricardo (1997). "La reforma del estado de bienestar: Derechos, deberes e igualdad de oportunidades", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm.79, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, julio-septiembre.
- Muñoz de Bustillo, Rafael (1989). "Economía de mercado y estado de bienestar", en *Crisis y Futuro del Estado de Bienestar*, Rafael Muñoz de Bustillo (comp.), Madrid, Alianza.
- Navarro, Vicenc (2000). *Globalización económica, poder político y estado del bienestar*, Barcelona, Ariel.
- Pfaller, Alfred e Ian Gough (1993). "La competitividad de los estados de bienestar industrializados: Un análisis comparativo", en *Competitividad económica y estado de bienestar. Estudio comparativo de cinco países avanzados*, Alfred Pfaller, Ian Gough y Göran Therborn (comps.), Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Procacci, Giovanna (1999). "Ciudadanos pobres, la ciudadanía social y la crisis de los estados del bienestar", en *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*, Soledad García y Steven Lukes (comps.), Madrid, Siglo XXI.
- Rosanvallon, Pierre (1995). *La nueva cuestión social. Repensar el estado providencia*, Buenos Aires, Manantial.