

Del gobierno y los Estados-providencia contemporáneos

François Xavier Merrien*

La noción de gobierno tiende a inscribirse, desde hace algunos años, en una problemática de eficiencia y eficacia de la acción pública (Stoker, 1995). Una parte cada vez mayor de la teoría del gobierno tiene por objeto la reflexión, no sobre el ejercicio del poder y la dominación, sino sobre los modelos más eficaces y eficientes de administración de la sociedad. En este sentido, las cuestiones que se plantean son las relativas a las condiciones para una mejor gestión de las sociedades en un universo cada vez más global y más inseguro.

Esta teoría parte de un análisis de la crisis de gobernabilidad para afirmar que están apuntando algunas soluciones y que éstas constituyen la mejor respuesta posible al problema actual. La primera problemática es con mucho la más extendida y contiene de manera inextricable una parte de análisis positivo y otra parte de análisis normativo y/o ideológico. En el sentido hegemónico que ha tomado el término, la noción se basa en tres fundamentos o postulados teóricos:

- el primero es la existencia de una crisis de gobernabilidad;
- el segundo es que esta crisis refleja el agotamiento de las formas tradicionales de la acción pública;
- el tercero es la emergencia de una tendencia política convergente en todos los países "desarrollados" que hace que surja una nueva forma de gobierno más adaptada al contexto.

Esta concepción tiende a hacerse dominante en el campo de las relaciones internacionales y del análisis del gobierno local. Esta teoría parte de un análisis de la crisis de gobernabilidad para afirmar que están apuntando algunas soluciones y que éstas constituyen la mejor respuesta posible al problema actual. También ofrece una clara analogía con el paradigma que, por influencia de las organizaciones internacionales tiende a dominar la reflexión moderna sobre los Estados-providencia. Esta analogía es la que queremos estudiar en este artículo, o dicho de otro modo, si la teoría del gobierno representa un conjunto de propuestas más ricas de contenido, es

* François-Xavier Merrien es profesor de sociología política en la Universidad de Lausana (e-mail: fmerrien@issp.unil.ch). Sus investigaciones tratan de las transformaciones de la acción pública y de los Estados-providencia. Su última obra publicada es L'Etat-providence, 1997.

decir, más susceptibles que otras de explicar las evoluciones de los estados-providencia contemporáneos.

Gobierno y crisis de gobernabilidad

Desde hace algunos años, la noción de gobierno tiende a inscribirse en una problemática de pérdida de protagonismo de la instancia estatal, de la menor eficiencia y eficacia de la acción pública y de la importancia de las redes mixtas (públicas-privadas) de gobierno.

La idea principal es que en un mundo de enorme complejidad y de diferenciación de subsistemas, el Estado ha perdido su capacidad de acción. Si ya tiene dificultades para prever las consecuencias de sus acciones, difícilmente puede evitar la creación de efectos perversos. A veces dicta normas inaplicables o no dispone de los medios o de la legitimidad necesaria para hacerlas aplicar. Por último, es incapaz de responder a la pluralidad de demandas. Nos encontramos ante el problema del fracaso de gobernar y de la ingobernabilidad de los sistemas (Koiman, 1993).

El Estado está cada vez más desconectado de la sociedad civil. En una sociedad que se caracteriza por la crisis de las clases medias asalariadas y una yuxtaposición creciente de divisiones culturales y sociales desordenadas, lo que da lugar a un pluralismo de comunidades, los gobernantes son incapaces de gestionar los problemas y arbitrar soluciones ante unas demandas demasiado numerosas y demasiado contradictorias. El Estado es incapaz de hacer frente a la sobrecarga de demandas sociales. La opinión pública está cada vez más desilusionada. La acción pública no es ni eficaz, ni eficiente, ni siquiera equitativa. Las formas tradicionales de gestión de los servicios públicos se consideran ineficaces y muy costosas. El Estado o las colectividades públicas ya no pueden responder correctamente a las necesidades sociales. La regulación jerárquica centralizada ya no funciona, el servicio público se encierra en el círculo vicioso burocrático, las políticas públicas ya no saben cómo arbitrar entre demandas contradictorias, el actor estatal tiene márgenes de maniobra cada vez más estrechos. En última instancia, el Estado ya no tiene más que la apariencia de poder, los verdaderos árbitros de las políticas posibles son los mercados internacionales. La crisis exige nuevas formas de regulación.

En este contexto, o más exactamente, en esta manera de construir ("framing")¹ el contexto, la crisis de gobierno aparece como el resultado inevitable de la evolución de

las sociedades, y el buen gobierno, como la solución mágica, el medio de resolver las contradicciones engendradas por el desarrollo político y social.

Al disfuncionamiento cada vez mayor de la acción pública responden nuevas formas - más adaptadas- de gobierno. El Estado, limitado en sus capacidades de planificación, de previsión y de acción, en competencia con otros actores, tiene que compartir su poder y actuar en colaboración con otros socios, especialmente privados. Su legitimidad se basa formalmente en la necesidad de reducir los presupuestos públicos y de buscar una mayor eficiencia de la acción pública (Stoker, 1995).

La solución pasa por la integración y la movilización de actores externos, cada uno de los socios puede aprender mucho del otro y juntos, constituir una comunidad de acción, a la vez más rica en recursos, más experimentada y más flexible. El Estado tiene que abandonar su puesto jerárquico para pasar a desempeñar más bien la función de un mediador que ocupa un lugar esencial en la elaboración de una red de acción pertinente. En esta nueva distribución de los espacios, se supone que el comportamiento de los diferentes actores se orientará menos hacia el triunfo de sus intereses privados que hacia la búsqueda colectiva del bien común. Cada uno de los sectores de acción del Estado se inserta en redes sectoriales en torno a los problemas que hay que resolver. Estas redes se basan en la confianza mutua.

La nueva teoría del gobierno va en sentido contrario al de la teoría clásica. En una aceptación de la teoría clásica, se puede, forzándolo un poco, plantear la hipótesis de que el buen gobierno corresponde a lo que se ha llamado el Estado fuerte, es decir, el Estado muy diferenciado de la sociedad civil, dotado de los suficientes recursos para resistir a las presiones sociales. Cuanto más fuerte es el Estado, más capacidad tiene de poner en marcha políticas autónomas. El grado de burocratización y de centralización de un país son los factores determinantes de la capacidad de autonomía del Estado (Badie y Birnbaum, 1979). La obra primordial de Evans, Rueschemeyer y Skocpol (1985) no sólo hace hincapié en la necesidad de situar el concepto de Estado en el centro de nuestros análisis, sino que es además un alegato en favor de reforzar al Estado en las democracias pluralistas; y sobre todo un llamamiento para cambiar las políticas sociales residuales y estigmatizantes por políticas nacionales de base universal (Skocpol, 1995).

Por el contrario, la nueva concepción afirma que el buen gobierno es aquél en el que el Estado se pone en retirada, pierde su fuerza, se hace modesto y trabaja en red, con

intereses y grupos privados, en calidad de socio apenas distinguido. En la nueva teoría del gobierno, actores de todas clases se asocian con las instituciones públicas, ponen en común sus recursos, su experiencia, sus capacidades y sus proyectos y crean una nueva coalición de acción basada en compartir las responsabilidades. De alguna forma, se pasa de un proceso de gobernar "desde la cumbre hacia abajo" a un proceso interaccionista. El Estado vacío es el único porvenir posible del poder público; tomando la palabra porvenir en el doble sentido de lo que va a venir y de lo que es deseable (el buen gobierno) (Koiman, 1993).

De este modo, Rhodes (1996), basándose en un análisis de la literatura reciente, descubre ocho definiciones de gobierno, aunque, por nuestra parte, no vemos más que ocho características de una teoría o de una ideología del gobierno. El gobierno se define como "el Estado mínimo"; "el gobierno según el modelo de la empresa privada", "la nueva gestión pública", el "buen gobierno", "un sistema socio-cibernético", "un conjunto de redes sociales auto-organizadas".

En este sentido, se puede considerar el gobierno como otra denominación del Estado mínimo, que privatiza las empresas y los servicios públicos, y da un trato de privilegio a los mercados o los quasi-mercados como medio de asignar servicios ("tener el timón más que remar", como preconizan los ideólogos de la nueva gestión pública).

El nuevo (el buen) gobierno se caracteriza porque pasa de la tutela al contrato, de la centralización a la descentralización, del Estado redistributivo al Estado regulador, de la gestión del servicio público a la gestión según los principios del mercado, de la "guía" por parte del Estado a la cooperación entre actores públicos y privados.

Por medio de este breve resumen se ve bien la triple ambición de la noción de gobierno: descriptiva, analítica y normativa. En el plano analítico, el concepto trata de proporcionar toda una serie de interpretaciones nuevas de lo político y de las relaciones entre lo político instituido y lo no político. Desde el punto de vista descriptivo, la noción pretende explicar las transformaciones reales de los modos de gobernar. Por último, desde el punto de vista normativo, la teoría afirma que estas transformaciones son positivas y deben ser apoyadas.

Del gobierno de los estados-providencia

El concepto de gobierno tiene de interesante para un especialista del análisis de los Estados-providencia que hace referencia inmediata a un conjunto de discursos, de prácticas nacionales e internacionales que, a la vez que propagan la idea de una crisis general de los Estados-providencia preconizan su abolición y su superación.

Se puede afirmar que, desde el fin del decenio de 1970, la reflexión de los expertos sobre los Estado-providencia es ya una reflexión sobre el gobierno. Si se examinan con atención los grandes informes internacionales (OCDE, 1981, 1994, Banco Mundial, 1994) que jalonan los dos últimos decenios, se descubre rápidamente todo un conjunto de diagnósticos, de análisis y de recomendaciones que ofrece un parecido sorprendente con los existentes en los trabajos sobre el gobierno.

Los informes de los expertos dibujan un retrato negativo de los estados-providencia. Insisten en la extensión desmesurada y sin evaluación de las prestaciones sociales, la crisis fiscal de los Estados, la escasa eficacia de los programas comparada con los objetivos, los efectos perversos como la desmotivación para el trabajo. Consideran que existe una crisis de legitimidad de los Estados-providencia cuyo síntoma puede ser la rebeldía de los contribuyentes. Por último, preconizan soluciones a la crisis: privatización, política de objetivos en las prestaciones sociales, asociación de los actores públicos y privados, retroceso del Estado-providencia y liberación de las energías individuales. Finalmente, afirman que los países que han emprendido esta vía han obtenido resultados significativos mientras que los otros se hunden en la crisis. La acción social pública ya no es la respuesta adecuada a los problemas del mundo contemporáneo, sino que se ha convertido ella misma en el problema. El "buen gobierno" pasa por la reorganización y el debilitamiento de los Estados-providencia.

Sin embargo, la cuestión principal, a la que muy pocas veces se alude es la siguiente: la teoría del gobierno, en su manera de abordar la nueva problemática del Estado-providencia, ¿proporciona nuevas claves teóricas que permiten abrir o entreabrir la caja negra o no es más que una manera ideológica de diseñar o de imaginar las transformaciones de las políticas de los Estados-providencia enmascarando su significación o sus evoluciones reales?

Para contestar, hemos preferido examinar la cuestión en los tres planos en los que se sitúa la teoría del gobierno: el descriptivo, el analítico y el prescriptivo.

¿Del estado-providencia al estado modesto?

Si nos fijamos más en el aspecto descriptivo del concepto, es decir, en su realismo histórico, ¿refleja correctamente la nueva noción la evolución de los Estados-providencia? ¿Están experimentando los Estados-providencia una crisis general de legitimidad y están condenados a retroceder?

Es evidente que el estudio de las realidades internacionales conduce a unas conclusiones mucho más matizadas. Por un lado, hay que admitir que en la época actual la gestión de los Estados-providencia es mucho más difícil. Esta crisis tiene sus raíces en el proceso económico de mundialización (Esping-Andersen, 1996). Los estados-providencia fueron concebidos para una sociedad en crecimiento, relativamente homogénea, en cuyo seno es posible repartir los riesgos, una sociedad en la cual la inmensa mayoría de la población dispone de un empleo estable y no para una sociedad en la cual una parte importante y cada vez mayor de la población se encuentra de manera casi permanente apartada del trabajo y no participa en la vida social más que de manera marginal. Ahora bien, la situación actual se caracteriza por el crecimiento continuo de un grupo de personas que no cotizan, no pagan impuestos y cada vez más están a cargo de la colectividad pública y de las organizaciones caritativas: desempleados de larga duración, jóvenes sin empleo, madres solteras, personas que han roto con los vínculos sociales. Además, los Estados-providencia tienen que gestionar un desequilibrio demográfico cada vez mayor, que genera elevados costos. Las situaciones sociales que existen ahora en la mayor parte de los países desarrollados dejan percibir una cierta convergencia de los problemas. Desde este punto de vista, el primer postulado de la nueva teoría del gobierno está parcialmente justificado.

Pero, por otra parte, la crisis social de los Estados-providencia ya no es, como en el decenio de 1980, una crisis de legitimidad. Aunque haya crisis, hay que admitir que dista mucho de ser general. A principios del decenio de 1990, una inmensa mayoría de ciudadanos sigue afirmando que es responsabilidad de los gobernantes dispensar las prestaciones sanitarias, la ayuda a las personas de la tercera edad o a los desempleados, contribuir a reducir las desigualdades y proporcionar empleos. Una minoría muy pequeña (menos de 5% de los entrevistados) desea que se reduzcan los gastos sociales (Borre y Scarbrough, 1995).² Es incluso posible hacer la hipótesis realista de que la falta de apoyo público es más fuerte en los Estados-providencia

poco desarrollados, de tipo residual, y que, al contrario, los Estados-providencia más antiguos y más fuertes cuentan con un gran apoyo popular (Esping-Andersen, 1990). La razón es estructural. En el régimen de Estado-providencia "conservador-corporativista", las prestaciones del Estado-providencia se perciben como un derecho que procede de una contrapartida (cotizaciones anteriores). El hecho de recibir una pensión de jubilación, un subsidio de desempleo o de invalidez o el derecho a la medicina gratuita se percibe subjetivamente como la contrapartida de los esfuerzos anteriores. Inversamente, los Estados-providencia liberales, basados esencialmente en la asistencia y la comprobación de las necesidades, conocen fenómenos de rechazo de los programas de asistencia. Los estudios realizados en Gran Bretaña (Taylor-Gooby, 1985) revelan un apoyo muy fuerte hacia los servicios públicos (ejemplo típico: el NHS) y los programas de seguridad social y una desconfianza no menor con respecto a los programas de asistencia.

Si la crisis de legitimidad dista mucho de ser general, ¿qué ocurre con la evolución de los Estados-providencia? ¿Se observa una transformación global; una disminución de la esfera de intervención pública, una mayor colaboración entre el sector público y el sector privado y por último, un modelo de sociedad que deja un margen más amplio a los mecanismos del mercado?

La respuesta globalmente es negativa. Pese a los discursos sobre el retroceso del Estado y a las políticas de recortes en los gastos sociales, todos los estudios ponen de manifiesto que, por múltiples razones, los gobiernos han aumentado más que limitado sus intervenciones en el ámbito social. El poder público desempeña una función primordial en el proceso de adaptación de las economías. El Estado interviene decisivamente para facilitar las jubilaciones anticipadas, ayudar a las reconversiones industriales, mejorar la formación profesional y la puesta al día de los trabajadores. La crisis hace que se multipliquen las intervenciones puntuales, los planes de socorro. Los gastos de indemnización por desempleo aumentan. Este refuerzo de la esfera estatal puede proceder también de una transferencia de cargas del sector privado al sector público en un trasfondo de mercadeo político-económico (en general, promesas de contratar a los jóvenes). A título de ejemplo, en Francia, el Estado soporta el peso de las jubilaciones anticipadas negociadas por el sector privado.³ Además, las evoluciones demográficas y las transformaciones de las estructuras familiares implican mecánicamente un aumento de los gastos sociales. Por todas estas razones, pese a los cuestionamientos del Estado-providencia y de los recortes en los presupuestos

sociales, los gastos públicos, o bien se estancan o disminuyen ligeramente, o bien siguen aumentando en términos reales y en porcentaje del producto nacional.⁴

Es cierto que se están produciendo transformaciones. En algunos países, en los que tradicionalmente el Estado tiene una función predominante, incluso exclusiva en materia de protección social (Suecia, Dinamarca), estamos asistiendo sin ninguna duda a una redistribución de las tareas en beneficio del sector privado y mixto. En otros países, el recurso al sector privado está aumentando (Gran Bretaña). Pero al mismo tiempo también asistimos a unas evoluciones en sentido contrario hacia un mayor peso del Estado. En Francia por ejemplo, donde los sindicatos tienen tradicionalmente un papel protagonista en la gestión de la seguridad social (seguro de enfermedad, seguros de vejez, seguros familiares), el gobierno tiende a atribuirse un papel más importante en el sistema de seguridad social (plan Juppé de 1996).

Así pues, las evoluciones no son tan convergentes como se pretende. Frente a todos los discursos sobre el fin del Estado-providencia, el desarrollo del pluralismo social o del Estado-animador, hay que admitir que los Estados-providencia siguen siendo realidades indiscutibles que funcionan en el fondo, no de manera estrictamente estatal, pero sí según unos sistemas totalmente controlados y reglamentados por el Estado.

Los fundamentos institucionales de las transformaciones de los estados-providencia

Es cierto que todos los países están sometidos a fuertes tensiones y especialmente a la necesidad de reducir el déficit presupuestario, tarea fundamental para los países europeos ante los acuerdos de Maastricht. Sin embargo, pese a toda la retórica sobre las mutaciones del Estado-providencia, hay pocas señales de transformaciones profundas y estructurales de los Estados-providencia que permitan hablar globalmente del fin, del declive, o incluso del retroceso generalizado. Muy al contrario, aunque existan nuevas orientaciones, cuestionamientos o adaptaciones de los sistemas de seguridad social, parece que estas mutaciones no hacen sino prolongar ciertas líneas de evolución inscritas en la estructura de los regímenes de Estado-providencia (George y Taylor-Gooby, eds., 1996).

Las nuevas políticas americanas de Welfare se distinguen por un aumento de la represión y estigmatización con respecto a los pobres, y significa cada vez más el paso de una lucha contra la pobreza a una lucha contra los pobres (Gans, 1995).

Estas políticas están perfectamente de acuerdo con el paradigma utilitarista-común que subyace desde el origen en el Welfare americano, y con estructuras institucionales basadas desde el origen en la asistencia y el control de los medios (means tested). El Estado-providencia liberal americano es cada vez más residual pero más por restablecer su paradigma de inspiración que por una ruptura profunda con sus estructuras básicas (Merrien, 1996). Lo que es válido para las políticas de recortes presupuestarios lo es igualmente para las tentativas de puesta en marcha de medidas nuevas. El fracaso del plan de sanidad propuesto por el presidente Clinton (1994) recuerda irremediabilmente los fracasos anteriores de 1919, 1948, 1965, 1974, 1978 (Starr, 1982; Steinmo y Watts, 1995).

La lentitud de la construcción estatal, la estructura federal, la división del poder (ejecutivo, legislativo, judicial), la importancia de la vida política local y de los estados, hace muy difícil la adopción de medidas nacionales en cuanto se oponen a los poderosos lobbies (los médicos por ejemplo), mientras que los beneficiarios potenciales difícilmente son capaces de hacerse oír (Skocpol, 1995).

La evolución de los Estados-providencia europeos también pone de relieve la existencia de fenómenos de "path dependency".⁵ La mayoría de los países europeos sigue desarrollándose según su modalidad típica heredada de la historia. El marco institucional heredado junto con los fenómenos de institucionalización en el mismo sentido (March y Olsen, 1984) limitan las revoluciones en las políticas sociales. En los países de tradición bismarkiana, la influencia de los actores sociales (especialmente los sindicatos), junto con el legado normativo limitan las posibilidades de orientarse hacia un modelo residual o universalista-débil pese a las preferencias de una parte de la minoría en el poder. De manera simétrica, los países escandinavos continúan arraigados en la herencia universalista-igualitarista, aunque se tengan que adaptar a la nueva coyuntura y practicar serios recortes en las prestaciones sociales. Por último, se puede hacer la hipótesis de que la evolución inglesa procede más de la tendencia inherente al sistema beveridgiano que de razones políticas. Como afirma Maurizio Ferrera, los regímenes de Welfare "han modelado las preferencias distributivas y las estrategias de los actores. Igualmente han modelado las tensiones y las oportunidades de acciones organizadas y de programas de reformas, así como las referencias cognitivas y normativas de los decisores y de los afectados por sus políticas" (Ferrera, 1996, 62). Los dirigentes políticos y las minorías sociales siguen seleccionando los problemas y adoptando estrategias de acuerdo con su legado y su cultura

institucionalizados. Por supuesto, se pueden ver inclinaciones neoliberales, pero no son ni generales ni uniformes (Jobert, 1995).

En lugar de reflexionar en general sobre la convergencia en materia de gobierno o más exactamente de ingobernabilidad, es más útil y más prometedor estudiar cómo las instituciones heredadas distribuyen los objetivos y hacen posibles o imposibles algunas opciones (fenómenos de "path dependency"). Al hacerlo así, se trata no tanto de mostrar los efectos perversos de las disposiciones públicas y promover mejores formas de gobierno, como de reflejar las condiciones de posibilidad o imposibilidad de programas igualmente racionales (Weaver y Rockman, 1993) ya sea la reforma de las pensiones en los Estados Unidos y en Gran Bretaña (Pierson, 1994), o el desarrollo de las políticas sociales en Europa (George y Taylor-Gooby, 1996; Leibfried y Pierson, 1995). Hay que reconocer igualmente que la teoría de las redes tiene un interés limitado cuando se trata de ponerse a hacer comparaciones internacionales (Atkinson y Coleman, 1992). Más que hacer hincapié de manera general en la importancia de las redes, parece necesario reflexionar sobre las formas específicas de redes según los países, y sus efectos en las políticas públicas. Las diferencias entre naciones son suficientemente significativas para que la comparación macrosociológica tenga sentido (van Waarden, 1992).

En definitiva, el enfoque llamado neo-institucionalista muestra que las configuraciones institucionales desempeñan una función esencial en la percepción de los problemas y por lo tanto en los programas, en los modos de constitución de las comunidades de políticas públicas, en el tipo de redes susceptibles de tener acceso a la decisión, en el tipo de solución adoptada, en la capacidad de poner en marcha algunos tipos de soluciones, en el juego de los actores individuales o colectivos (grupos de intereses).

Los teóricos del gobierno, al preocuparse esencialmente de la cuestión de la capacidad de actuar se privan de la posibilidad de entender por qué razones, pese a las amplias similitudes en el entorno externo y a las parecidas presiones de la esfera económica ("mundialización"), no es menos cierto que los grupos de actores análogos desarrollan estrategias distintas, que los actores principales tienen capacidades de acción diferentes, escogen vías de acción o de inacción divergentes, soportan las presiones más o menos fuertes de los grupos de intereses organizados, llegan o no a sellar acuerdos serios con las grandes organizaciones sindicales, levantan o no movilizaciones colectivas de gran alcance tratando de poner en práctica reformas relativamente parecidas.

Las instituciones constituyen el marco del que depende que se pueda desplegar la imaginación (o la empresa) política, o no se pueda.

¿Qué gobierno conviene a los estados-providencia?

Si estudiamos el contenido normativo de la "teoría", es difícil afirmar que las recomendaciones del nuevo gobierno en el ámbito de los Estados-providencia, es decir, resumiendo, la privatización, la política de objetivos y la colaboración de los sectores privado y público, representen la mejor vía posible como dicen sus partidarios.

Para empezar, estas recomendaciones distan mucho de apoyarse siempre en bases sólidas. Los trabajos de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) ponen de manifiesto las lagunas y las hipótesis no comprobadas sobre las cuales se basan algunas recomendaciones del Banco Mundial y de la OCDE. El debate ha sido especialmente agitado en lo referente a la validez del programa de privatización de los seguros de pensiones propuesto por el Banco Mundial. Según Roger Beattie y Warren McGillivray (1995), estas propuestas implican un grado de riesgo inaceptable para los asalariados y los jubilados, aumentarían el coste de la protección social de la tercera edad, y serían una pesada carga para la población activa actual. Además, su aplicación podría producir efectos negativos en el crecimiento.

La otra solución que preconizan las organizaciones internacionales como la OCDE y el Banco Mundial, la de la selectividad o establecimiento de objetivos de solidaridad, se inscribe también en la problemática de la eficiencia de la acción pública. Se trata de limitar el acceso a las prestaciones sociales básicas a aquéllos que más las necesitan y excluir a los que se considera capaces de protegerse a sí mismos. En otras palabras, los sistemas complicados de protección social deberían ser reemplazados por la puesta en marcha o la consolidación de sistemas de ingresos mínimos o de asistencia a los más desvalidos. El poder público tendría que atribuirse la tarea proporcionar una seguridad mínima a los más necesitados. Todos los demás se verían liberados de la obligación y podrían utilizar sus ingresos como quisieran.

El establecimiento de objetivos no constituye, sin embargo, la solución a la crisis. Donde se han aplicado con más seriedad no cumplen sus promesas y producen efectos perversos importantes. Como demuestra muy claramente el ejemplo

americano, la constitución de un modelo residual de Welfare se traduce necesariamente por dificultades técnicas y efectos inducidos no desdeñables. La dificultad de fijar un nivel a partir del cual se tiene que establecer la solidaridad, es enorme y tiende a crear efectos de umbral. En el plano administrativo, implica controlar cuidadosamente los recursos y las necesidades. Esto se traduce necesariamente en un aumento de los costes administrativos, pero también en el carácter humillante y estigmatizante de una ayuda asociada a un control social. Lo que es más grave, compromete la solidaridad generalizada instituida por los Estados-providencia europeos en beneficio de una solidaridad vertical entre los que son estructuralmente financiadores y los que son estructuralmente beneficiarios. El riesgo final es el debilitamiento de la ayuda pública a las medidas de asistencia y una estigmatización de las poblaciones necesitadas (Skocpol, 1995). Igualmente se puede temer una menor integración de las poblaciones y el desarrollo de comportamientos delictivos o desviados en una mayor escala. El establecimiento de objetivos de solidaridad produce una sociedad dualista (Hare, 1996).⁶ Es preferible un modelo de Estado-providencia continental, que como muestra el ejemplo holandés, puede ser a la vez competitivo económicamente e integrador y socialmente (Armingeon, 1996). Los países con mejores resultados no son necesariamente aquellos en los cuales los salarios son especialmente bajos, como España, ni los que han desestructurado más el mercado de trabajo, como Francia, sino al contrario los países que han combinado capacidad de negociación colectiva, revisión de las prestaciones sociales (aspectos en los que Francia se muestra incapaz por falta de consenso social y de organizaciones sindicales fuertes y legítimas), esfuerzo de solidaridad global -aunque en el caso de los Países Bajos, en detrimento de las mujeres, y rechazo de la dualización social.⁷ Los éxitos y los fracasos apenas dependen de la aptitud del Estado para ser modesto, sino más globalmente de la capacidad de los gobiernos para llegar a compromisos neo-corporativistas con las fuerzas sociales, con tal de que éstas sean de verdad representativas y legítimas, lo que es también uno de los legados de la historia.

La existencia de redes sociales en torno al Estado no es en sí misma una prueba de mayor eficiencia en el ámbito social. No todos los grupos tienen los mismos intereses ni la misma capacidad de influencia. Los grupos dominantes pueden colonizar al Estado en su beneficio exclusivo mientras que los grupos minoritarios pueden tener dificultad para hacerse oír.

El gobierno entre diagnóstico e ideología

La noción de gobierno tiene la ventaja de hacer hincapié en las transformaciones de la acción pública: la disminución relativa de la capacidad de acción de los estados, la crisis de legitimidad de la esfera pública, la intervención de actores e instituciones del sector privado en todos los niveles de la acción pública y la importancia actual del modelo de mercado.

El enfoque del gobierno señala sin ninguna duda la importancia (¿nueva?) de las dificultades actuales de la gestión pública y a la vez la necesidad de conceptualizaciones más ricas. De todas formas, la "teoría" del gobierno no permite aprehender con la suficiente precisión ni los tipos diferentes de crisis de la acción pública ni el alcance de los tipos de soluciones nacionales a los problemas. Desde este punto de vista nos parece que constituye un obstáculo para un análisis sociológico (científico) de la realidad.

En su conjunto recibe las críticas que March y Oisen (1984) hacen a la teoría política tradicional: el contextualismo, el reduccionismo, el utilitarismo y el instrumentalismo, la tendencia al funcionalismo y a la interpretación teleológica. La primera característica de la teoría del gobierno es con toda evidencia su historicismo y su contextualismo. Los conceptos son enviados en primer lugar al trasfondo histórico del cual son (¿a la vez?) la emanación (reflejan los cambios políticos, económicos y culturales) y, secundariamente, herramientas de comprensión. El aspecto analítico propiamente dicho de la teoría política es secundario, lo que da lugar a malentendidos.

La manera en la que funciona la argumentación sobre el gobierno hace aparecer también una marcada tendencia hacia el funcionalismo. Todos estos estudios se sitúan en una perspectiva de desarrollo necesario e inevitable.

El análisis más o menos profundo, más o menos sistemático de las evoluciones de las formas de gobierno y de las dificultades (¿nuevas?) de los gobernantes para gestionar los problemas y arbitrar entre las demandas sirve para mostrar la falta de adecuación de los antiguos sistemas y de la necesidad de soluciones nuevas, de formas de gobernar que se correspondan con los problemas de la época actual y con sus necesidades (Koiman, 1993, 6).

Según este análisis, la convergencia de los problemas y de las soluciones es más importante sin ninguna duda que las divergencias. Las soluciones pueden ser exportadas aunque deban ser adaptadas a las situaciones locales. El gobierno es el one best way que se impone y pasa especialmente por una des- diferenciación entre lo público y lo privado y la aplicación de las recetas de la nueva gestión pública.

La teoría del gobierno afirma que los problemas son tales que obligan a cambios en la administración de las organizaciones públicas y de los Estados. Sin embargo, ¿impone realmente la mundialización una presión tal sobre los Estado-providencia que estén éstos en el dilema de adaptarse o morir? Legítimamente se puede plantear la cuestión de la posibilidad de falsear esta hipótesis, tanto más cuanto que las evoluciones actuales están lejos de demostrar esta evolución.

Una de las ambigüedades de la teoría afecta a su condición. El gobierno se inscribe en el doble registro de la observación (sein) y de la prescripción (sollen). La afirmación de que es necesaria una mayor flexibilidad, actuar en redes público/privadas tiene el peligro de caer en la banalidad o en la apología de las recetas de administración cuyo poder de persuasión tiene más que ver con su capacidad de proporcionar justificaciones racionales a las creencias de los actores que tienen la enfermedad de la "liberalización" y la "desreglamentación", que con su pertinencia científica.

Como señala Mayntz (en Koiman, 1993), sería interesante distinguir el sentido de los términos según se trate de describir y analizar situaciones o evoluciones sociales y políticas y según se trate de preconizar reformas administrativas. Se puede admitir la comprobación de una crisis de gobernabilidad sin que ello suponga admitir la pertinencia general de la solución que pasa por la interpenetración de los intereses públicos y privados. Igualmente se puede suscribir la idea de que esta alianza nueva está cobrando auge en muchos países, sin que ello suponga asentir a la idea de que estas nuevas formas de "gobierno" son más eficaces o menos eficientes que los sistemas anteriores. Finalmente, se puede estar más atento a las formas y a los grados de ese auge, a las coaliciones de intereses o de causa que colaboran a esta evolución, a los grupos que se oponen a ella, a las consecuencias precisas de este nuevo gobierno.

Para terminar, la nueva "teoría" del gobierno está aquejada de las mismas insuficiencias que la teoría de la convergencia tan extendida no hace mucho: la dificultad de explicar los sistemas no-convergentes y la sub-estimación manifiesta de

las divergencias, el historicismo, la tendencia al neo-funcionalismo y a la profecía del experto; sin olvidar un aparente cientifismo que oculta un discurso no falsificable. Para estudiar los problemas reales de los Estados-providencia y de las vías que se les abren para salir de una crisis estructural, es imprescindible tomar en consideración las instituciones y normas sociales en las que están inmersos. Éstas indican las vías posibles de una acción verdaderamente modernizadora.

Traducido del francés

Notas

1. "Framing is a way of selecting, organizing, interpreting, and making sense of a complex reality so as to provide guideposts for knowing, analysing, persuading and acting. A frame is a perspective from which an amorphous, ill-defined problematic situation can be made sense of and acted upon". Rein y Schon, 1991, 263.

2. El estudio abarca cinco países: Alemania, Gran Bretaña, Italia, Austria, Noruega. Nuestro agradecimiento a Ken Newton por haber llamado nuestra atención sobre esos resultados.

3. En Francia, los transportistas por carretera han obtenido en 1997, por medio de una movilización colectiva sin precedentes, la jubilación a los 55 años: el costo para el Estado francés se eleva a varios miles de millones. Las dos grandes empresas de automóviles Peugeot y Renault han negociado con el Estado francés, sin éxito hasta hoy, la salida de 40000 asalariados de más de 50 años con un coste para el Estado estimado en más de 50 000 millones de francos; por su parte, el grupo Fiat, en Italia, ha obtenido medidas de este tipo.

4. A título de ejemplos: gastos públicos de protección social en % del PIB

	1980	1985	1990
Media de los países de la OCDE (fuera de la CEE)	18.20	19.66	21.15
Media de los países de la CEE	21.60	23.58	22.29

Fuente: OCDE 1994, 63, 65.

Hay que destacar que entre 1985 y 1990 todos los países adoptaron medidas mucho más restrictivas, sobre todo en materia de derecho al subsidio de desempleo y a pensiones de jubilación.

5. La noción de "path dependency" está tomada de las obras del historiador de Economía Paul David y alude al hecho de que una decisión óptima tomada en un momento dado puede ejercer a largo plazo dependencias y tensiones acompañadas de efectos sub-óptimos; el ejemplo típico es el de los teclados de las máquinas de escribir y de los ordenadores.

6. Pese a un éxito económico irrefutable, la debilidad del Estado social americano tiene otra cara: 47% de madres solas tienen unos ingresos inferiores al umbral de la pobreza, 20% de los niños son considerados pobres, 20% de los americanos no dispone de ningún seguro de enfermedad, los Estados Unidos ocupan en el escalafón mundial el puesto 70º en el índice de mortalidad infantil (Hare, 1996).

7. Los Países Bajos, uno de los Estados-providencia más desarrollados del mundo, salen bien parados, con un índice de desempleo que pasa de 12% (1983) a 7% (1996), los ingresos reales en alza de 3%, índices de intereses inferiores a los de la Bundesbank, un índice de inflación bajo y un fuerte excedente comercial. Todo esto se ha conseguido al precio de una vuelta relativa de las mujeres al hogar y del aumento del empleo a tiempo parcial (30% contra 14% en Francia y a la moderación salarial negociada y puesta en práctica por el gran acuerdo tripartito de 1982. El núcleo del Estado social se mantiene, el bienestar social se reparte más armoniosamente que en los estados Unidos, los derechos sociales se preservan (aunque el seguro de enfermedad esté parcialmente privatizado).

Referencias

ARMINGEON, 1966. National Governments and their capacity to Act, ECPR, Joint session, Oslo.

ATKINSON M. y COLEMAN W. 1992, "Policy Networks, Policy Communities and the Problem of Governance" *Governance*, 5,2, 154-180.

BADIE, B. Y BIRNBAUM, P. 1979. *sociologie de l'Etat*, París: Grasset.

BANQUE MONDIALE, 1994. *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Nueva York.

BEATTIE R. y MCGILLIVRAY W. 1995, "Une stratégie risquée: réflexion sur le rapport de la Banque Mondiale, La crise du vieillissement", *Revue Internationale de sécurité sociale*, vol.48, 3/4, 5-25.

BORRE O. Y SCARBROUGH, E. (eds.), 1995, *The Scope of Government*. Oxford University Press.

ESPING-ANDERSEN G. (ed.), 1996. *Welfare States in Transition*, Londres, Sage.

ESPING-ANDERSEN G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton: Harvard University Press.

EVANS P.; RUESCHEMEYER D.; y SKOCPOL Th. eds., 1985, *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press.

FERRERA M.1996, "Modèles de solidarité, divergences, convergences: perspectives pour l'Europe", *Revue Suisse de Science Politique*, vol. 2(1); primavera, 55-72.

GANS, H. 1995, *The War against the Poor*, Nueva York: Basic Books.

GEORGE V. y TAYLOR-GOOBY P.(eds.), 1996, *European Welfare Policy. Squaring the Welfare Circle*, Londres,: Macmillan.

HARE W., 1996, A New Look at Poverty in America; Population Bulletin vol.51, nº2, Washington: Population Reference Bureau.

JOBERT, B. (dir.), 1995. Le Tournant Néo-libéral en Europe, París: L'Harmattan.

KOIMAN J.(ed.), 1993. Modern Governance, Londres, Sage.

LEIBFRIED P. y PIERSON P. eds. 1995, European Social Policy. Between Fragmentation and Integration, Washington DC: Brookings Institution.

MARCH J y OLSEN J. 1984, "The New-Institutionalism: Organisational Factors in Political Life", American Political Science Review, 78, 734-749.

MERRIEN F.X., 1996, "L'Etat-providence face à l'exclusion" en Paugam (dir.), L'exclusion.L'Etat des savoirs, París: La Découverte.

OCDE. 1994. New Orientations for Social Policy, París.

PIERSON P.1994. Dismantling the Welfare State? Cambridge: Cambridge University Press.

REIN M. y SCHON D., "Frame Reflexive Policy Discourse", en Wagner et al 1991, p. 262-299.

RHODES R.A. 1996, "The New Governance: Governing without Government", Political Studies XLIV, 652-667.

SKOCPOL T., 1995, Social Policy in the United States, Princeton University Press.

STARR P. 1982, The Social Transformation of American Medicine, Nueva York: Basic Books.

STEINMO S. y WATTS J. 1995, "It's the Institutions Stupid?" Journal of Health Politics, Policy and Law, vol. 20, nº2, verano, p. 329-369.

STOKER G. 1995. "Urban Governance in Britain", *Sociologie du travail*, 2, 301-316.

TAYLOR-GOOBY P. 1985. *Public Opinion, Ideology and State Welfare*, Londres: Routledge y Kegan Paul.

van WAARDEN F. 1992. "The Historical Institutionalization of Typical National Patterns in Policy Networks between State and Industry. A Comparison of the USA and the Netherlands", *European Journal of Political Research*, vol. 21, 1-2, 131-162.

WAGNER P.; HIRSCHORN WEISS, C.; WITTROCK B. y WOLLMAN H., Eds., 1991 *Social Sciences and Modern States*, Cambridge University Press.

WEAVER K. y ROCKMAN B., eds. 1993. *Do Institutions Matter? Government Capacities in the US and Abroad*, Washington DC: The Brookings Institution. 29