

intervencionismo de estado y política social

edgar ramírez m.

En la dinámica expansiva del capitalismo, el Estado intervencionista se expresa como relación económica a más de su función ideo-política; las unidades capitalistas de producción, requieren del intervencionismo de Estado para la producción de capital social, el Estado con su autonomía relativa, reproduce globalmente las condiciones generales de producción por encima de intereses particulares de sectores o fracciones del capital, dicha autonomía relativa se manifiesta históricamente y está en correspondencia con la fase histórica del desarrollo del capitalismo (para el caso del capitalismo monopolístico, son las fracciones monopolistas las más beneficiadas con este intervencionismo). La intervención estatal en la fase monopolística se define por una participación amplificada en la economía y un fortalecimiento del capital estatal frente a fracciones del capital competitivo, afectando fracciones del capital productivo que serán sus-

traídas de la valorización promedio del capital; ello implica que el Estado hace parte fundamental de la reproducción del capital, lo cual implica que el Estado intervenga en el incremento de plusvalía a favor de ciertas fracciones del capital, en el cobro de impuestos, y su redistribución social a través del presupuesto nacional; pero su nuevo sentido intervencionista tiende a dos objetivos principales: 1. Reducción de costos de capital constante y variable y 2. Acelerar el ciclo de rotación del capital. El planteamiento anterior lleva a precisar que el sentido intervencionista de las nuevas tendencias del Estado hay que entenderlo como una relación dinámica y globalizadora que afecta lo económico, lo político y lo social, este último campo no tiene una definición o taxonomía precisa ya que se articula de manera compleja y abigarrada con los otros dos campos del intervencionismo, uno de estos aspectos puede relievase: 1. Frente a políticas del gasto público, donde el Estado modifica su actitud y comportamiento respecto a otros estadios históricos del Estado capitalista, así puede encontrarse que el sector público tiene una

mayor participación en el producto nacional, desplazamiento de "agentes principales del gasto" de la administración central a institutos descentralizados o autónomos, esto se enfatiza en el denominado sector social; 2. En la intervención que busca contrarrestar la tendencia en la baja de ganancia; el Estado a través de su intervención en la reproducción de capital constante y capital variable facilita la reproducción ampliada del capital al capitalismo privado. 3. Ideológicamente este intervencionismo se legitima propalando ideas del desarrollo como bien común y del Estado, como mediador en la distribución del ingreso.

En la modificación sustantiva del Estado intervencionista, se alteran relaciones de clase, de alianzas de clase, de bloque histórico en el poder, el propio aparato de Estado se reacondiciona al igual que las políticas que orientan esta materialidad institucional del poder de Estado, para señalar un campo específico de estos cambios sustantivos, es interesante describir los nuevos frentes de intervención pública; el intervencionismo de Estado en la fase monopolística se inmiscuye o participa en: formación de precios, condiciones y legislación laboral, provisión y adecuación de medios de producción; algunas de las ventajas económicas radica en las economías de escala de alto rendimiento, eficiencia, administración y recursos naturales, financieros y humanos y en el plano político-social el hecho de convertirse el Estado en el máximo empleador, restringe la lucha obrera a nivel económico y político, tanto en el sector público como en el privado, ya por su intervención directa como patrón, fijando topes salariales y legislando con facultades especiales sobre asuntos laborales, o como "intermediario" o "árbitro" en las luchas de asalariados con fracciones privadas del capital. Otro de los frentes de este intervencionismo, toca la aceleración de rotación del ciclo de capital y la atenuación de la tendencia a la baja de ganancia, a través del manejo del crédito público el cual observa tres comportamientos: a) centralización del control y manejo monetario canalizando crédito a favor de fracciones monopolísticas del capital; b) la política monetaria pública se liga al mantenimiento de la producción y a la aceleración y reproducción de plusvalía; c) las instituciones financieras del Estado influyen en las políticas económicas gubernamentales.

Este intervencionismo de Estado en la fase monopolística no debe analizarse en una sola vía, sin

contradicciones y dificultades, por el contrario, aspectos como deficiencias o desequilibrios en el gasto público entre inversión pública y funcionamiento burocrático, déficit fiscal, reformas tributarias, no son meras fallas patológicas o disfuncionales del Estado, ellas manifiestan las crisis inherentes al desarrollo capitalista, desórdenes de la producción capitalista, tanto en el sector privado del capital como en el sector público de éste. En relación a crisis de este capital "público" o del "sector público" son pertinentes algunas consideraciones sobre factores o aspectos que conllevan a las crisis fiscales del Estado intervencionista en la fase monopolística: 1. Los recursos públicos provienen de impuestos, rentas contractuales, créditos internos o externos como principales fuentes de producción para actividades estatales, los ingresos públicos como parte de la distribución del producto social, son provistos por salarios nominales de los asalariados o de la plusvalía obtenida por los capitalistas; 2. Todos los ingresos fiscales recaen sobre el capital, por ende los ingresos fiscales son una sustracción del capital destinado a reproducir el proceso de valorización del capital, esto genera una contradicción en la participación pública en el proceso de capitalización, la intervención pública indispensable para el mantenimiento de los niveles de acumulación necesarios para elevar la productividad y valorizar el capital, se nutre al mismo tiempo, de las sumas de capital precisadas por las empresas privadas para reproducir la dominación social del trabajo y para elevar la composición orgánica de capital, el Estado genera el gasto social y productivo —políticas de control social a los obreros, manejo de desempleados— en el sector público, esta contradicción lleva a pensar en un balance entre la plusvalía que deja de generar el capital-dinero apropiado por el Estado y la atenuación de costos de capital constante y variable, merced a los servicios públicos ofrecidos por el Estado, según esto, se presentaría una transacción de equivalentes y de efecto nulo para la acumulación de capital; mirado internamente en la esfera exclusiva de reproducción, este proceso llevaría a un posible enfrentamiento entre fracciones privadas de capital y el sector público, no obstante, estos aspectos contradictorios, se ven mediatizados por las ventajas de la producción pública (economías de escala, imposición de topes salariales a los asalariados, mediación en los conflictos obreros, políticas de subsidios, de impuestos) lo que implica a largo plazo, ventajas

* El autor es profesor asociado de la Universidad Nacional, Seccional Medellín y catedrático de la Facultad de Sociología de Unaula.

comparativas para el capital privado en el uso o apropiación de estos capitales por el sector público; 3. El Estado no siempre da empleo productivo al capital privado que capta, gastando parte de éste en "gasto improductivo", como gasto de funcionamiento o burocrático, gasto social, en aparatos represivos de Estado, este gasto sólo se justifica en la esfera ideológica-política y no en la reproducción interna de capital; el Estado que interviene para atenuar el descenso en la tasa de ganancia en sentido estrictamente económico, disminuye por efectos ideo-políticos el conjunto total de bienes productivos que dan origen a la tasa de ganancia para el conjunto del capital; el Estado intervencionista trata de paliar esta paradoja a través de medidas denominadas "racionalización del gasto público" —alargamiento e intensificación de jornada de trabajo en el sector improductivo o sobre-explotación del sector público—.

El Estado intervencionista a más de utilizar "gasto improductivo" participa de la producción capitalista de mercancías, obteniendo tasas de ganancias similares o más altas que las fracciones privadas del capital, participando de la creación de valor y la obtención de plusvalía, el gasto público es considerable en estas producciones —creación de empresas, contratos de explotación agro-minero— y cubre gran parte del denominado "gasto público", entre ellos el "improductivo" y el "social".

ESTADO Y SECTOR SOCIAL

El sector social hace parte de una mezcla abigarrada de subsectores que incluyen una serie de funciones económicas, ideológicas y políticas que tiene tratamiento y valoración de acuerdo al tipo de sociedad que lo define y trata.

Las sociedades del capitalismo central han diseñado y refinado desde la aparición del Estado liberal, políticas sociales que van desde la acción filantrópica, pasando por adecuaciones legislativas, hasta la creación de instituciones, ministerios y elaboración y aforos presupuestales; en la fase histórica del intervencionismo de Estado, el sector social se incluye de manera definitiva en el gasto público y es considerado de vital importancia en

las funciones generales de reproducción de estas sociedades.

La definición y conceptualización del sector social en las sociedades modernas del centro capitalista, presentan un vínculo particular entre Estado y sector social, articulándolo a manifestaciones y desarrollos del denominado estado de bienestar; no así, para las sociedades periféricas capitalistas, donde la situación es más compleja, ello, por la permanencia de rémoras precapitalistas, llegando a presentar situaciones donde la política social la desarrollan instituciones de carácter privado. En algunos países de América Latina la Iglesia Católica, a través de prácticas de beneficencia social, compete, sustituye o complementa la intervención del Estado en este campo; no obstante, estas deficiencias estatales, a partir de los años 50s, los estados latinoamericanos dieron inicio a la planeación como criterio de eficiencia y racionalidad en el manejo de la política social —utilización de recursos y manejo del gasto público— dando lugar a la aparición de planes de desarrollo económico-sociales y al interior de éstos: Diagnóstico, análisis y soluciones para el sector social, éste incluía subsectores como vivienda, salud y educación, ya en las décadas de los 70s y 80s, lo hacían extensivo a la administración de justicia, participación comunitaria, política de trabajo y seguridad social, atención al menor, planes de nutrición y alimentación. La concepción que desarrollan planificadores y políticos latinoamericanos, está de cara a los principios expresados en el estado de bienestar y sus respectivas políticas sociales, por ello, es conveniente analizar aquí, en qué consisten esas políticas sociales y cómo se define y desarrolla el sector social en el estado de bienestar.

Inicialmente hay que precisar qué legislación social y servicios sociales se consolidan como políticas estatales al finalizar la segunda guerra mundial, representando el sector social un incremento considerable en la participación del PNB; esto llevó a algunos políticos —entre ellos al escritor británico Crosland— a señalar al estado de bienestar o el "Welfare State" como estadio final del capitalismo, dando origen a una sociedad "postindustrial" y de bienestar que superaba con creces el capitalismo industrial.

Para los escritores de la tradición de la administración social estado de bienestar y política social se definían por la búsqueda de: la satisfacción

de necesidades humanas y mejor bienestar humano, en tal sentido definen R. Titmuss⁽¹⁾, F. Lafitte⁽²⁾ y J. Carrier⁽³⁾ e I. Kendall dicha situación:

"El objetivo de los servicios sociales es la mejora de vida de los individuos" (R. Titmuss).

"La política social se dirige a toda una amplia gama de necesidades: materiales, culturales y emocionales fuera del amplio campo de las satisfacciones que pueden ser dejados convenientemente para el mercado" (F. Lafitte).

"El rasgo distintivo —de las actividades del bienestar— es que su propósito manifiesto es influir la diferente dominación sobre los recursos, según algunos criterios de necesidades (J. Carrier e I. Kendall).

Lo que identifica a las anteriores definiciones es el propósito del aumento del bienestar humano y la imposición de "valores civiles" que no sólo se rigen por las leyes de mercado, sino por una política social de intervencionismo estatal en el estado de bienestar, a diferencia del "laissez-faire" típico del Estado liberal decimonónico.

¿Cuáles son las actividades del sector social que regulan e intervienen el estado de bienestar? En lo fundamental la acción del Estado recae: 1. Provisión estatal de servicios sociales; 2. Reglamentación estatal de actividades privadas.

1. Provisión estatal de servicios: El Estado cubre individual o colectivamente contingencias en: seguridad social, salud, beneficencia, educación, vivienda; estos servicios son provistos con dinero o en especie, permitiendo una interacción entre proveedores y consumidor, algunos de estos servicios son de forzosa aceptación, dando oportunidad al Estado para combinar elementos de control y provisión en la sociedad. A este respecto Pinker señala: "Los servicios sociales se utilizan

1. R. Titmuss. *Ensayos del estado de bienestar*, Unwin, 1963, pág. 14.

2. F. Lafitte. *Política social y sociedad libre*, Penguin, 1973, pág. 57.

3. J. Carrier, I. Kendall. *Administración social como ciencia social*, suplemento Times, 1978.

tanto para imponer sanciones como para conceder beneficios" (4).

2. Reglamentación estatal de actividades privadas: el aspecto legislativo vincula prácticas y funciones individuales y colectivas, incluye políticas fiscales, legislación laboral, protección al consumidor, reglamentos de construcción de viviendas. Sobre estas dos funciones del estado de bienestar centran sus expectativas analíticas, tres corrientes teóricas acerca del estado de bienestar y la política social: 1. Teoría funcionalista del estado de bienestar; 2. Teorías económicas de políticas de Estado; 3. Teorías pluralistas de decisión política.

Los funcionalistas incluyen explicaciones ciudadanas y tecnológicas del desarrollo de la política social; los economistas del estado de bienestar aplican a la economía del bienestar estudios macroeconómicos del gasto social mezclándolos con teorías ideológicas del liberalismo y los pluralistas centran sus análisis en estudios socio-políticos.

La teoría funcionalista del estado de bienestar analiza los desarrollos de diferentes políticas como respuestas pasivas a fuerzas sociales y no sociales; concibe la historia —en particular la del desarrollo de las sociedades— como proceso y simultáneamente como progreso, especificando logros tecnológicos al servicio de procesos productivos y formas de organización social; respecto al Estado enfatiza la relación Estado-individuo, el papel que este último juega en la reproducción de la sociedad industrial como agente productivo y el nexo social que establece a través del consenso social —relación Estado-sociedad civil—.

La teoría de la acción social incluye aspectos teóricos de economía del bienestar social y teoría política liberal, sus análisis se centran en dificultades y logros individuales —individuo como unidad básica de la sociedad— en consecuencia la política social es una interpretación subjetiva de lo que constituye un problema social.

Las limitaciones interpretativas de estas dos teorías pueden llevar a que la teoría funcionalista explique el crecimiento histórico del gasto social

4. R. Pinker. *Teoría social y política social*, Herneman, 1971, pág. 144.

y la tendencia a que diversas políticas sociales converjan gradualmente, pero no la inmensa diversidad de medidas sociales que cualquier estudio comparativo puede revelar, contrariamente las teorías de la acción social, explican la diversidad de estas políticas sociales, pero no el crecimiento del gasto público *.

* Este artículo hace parte de una investigación titulada: Estado y Política Social en Colombia en la década de los 80s, auspiciada por la facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional, Seccional Medellín.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

BENITEZ ZENTENO, Raúl y otros. *Clases Sociales y Crisis Política de América Latina*, UNAM, México, Siglo XXI.

RODRIGUEZ ZUNIGA, Luis. *Raymon Arón y la Sociedad Industrial*, IMNASA, Madrid.

F. FOURQUET, Lion MURARD. *Los equipamientos del poder*, Edit. Gustavo Gili, Barcelona.

MONCAYO, Víctor Manuel. *Especialidad Capitalista y Políticas Estatales*, Cinep, Colección Teoría y Sociedad N° 9, Bogotá.

GOUGH, Ian. *Economía Política del Estado de bienestar*, Blume ediciones, Barcelona.

ALZATE, Rodrigo y otros. *El estado perspectivas sociológicas*, Edit. Universidad Nacional, Bogotá.