

¿Gobierno o gestión? El Estado remercantizador y la crisis de lo social

Luis Enrique ALONSO

Luis Enrique Alonso Benito -catedrático de Sociología en la Universidad Autónoma de Madrid- está especializado en sociología económica y del consumo, y en la metodología cualitativa de las ciencias sociales. Ha ejercido la docencia en diversas universidades internacionales y es autor de una extensa obra con títulos como *Trabajo y Ciudadanía: estudios sobre la crisis de la sociedad salarial* (1999. Madrid: Editorial Trotta) o *La Era del Consumo* (2005. Madrid: Siglo XXI).

Del mismo modo que la capacidad de carga de un puente se mide tomando como referencia la fuerza del pilar más débil, y aumenta sólo si aumenta la fuerza de este, la solidez y los recursos de una sociedad se miden por el bienestar y los recursos de sus sectores más débiles, y sólo aumenta si su situación mejora. La justicia social y la solidez económica, la lealtad a la tradición del Estado social y la capacidad de modernizar tratando de perjudicar lo menos posible a la cohesión social y a la solidaridad, no son ni debieran ser, objetivos incompatibles. (Zygmunt BAUMAN. 2010. *Living in Borrowed Time: Conversations with Citlali Rovirosa-Madrado*. Cambridge: Polity).

Desde la crisis financiera de finales del primer decenio de nuestro siglo, el discurso del managerialismo estatal ha servido para generar a una sistemática desformalización de los conceptos históricos en

los que se había fundamentado la responsabilidad social de los gobiernos europeos. Gran parte de las políticas sociales se habían realizado en el ciclo keynesiano, a partir de la idea de que los bienes públicos y los derechos sociales quedaban garantizados por la acción directa del Estado. Sin embargo ahora se justifican y se gestionan a partir de una potente *empresarialización* de la oferta (con la consiguiente desmaterialización del sector público), la concertación con el sector mercantil en la prestación de los servicios tradicionales (debidamente menguados) y, sobre todo de máxima subordinación de las intervenciones públicas de los Estados a las valoraciones y aprobaciones de los agentes financieros internacionales, convertidos en anónimos y superlegitimados *mercados*. De la práctica del gobierno como ejecución por parte del Estado de las acciones garantes políticamente de la racionalidad económica de una sociedad, hemos pasado a la *governance* como proposición de la simple coordinación pública de las iniciativas sociales privadas y empresariales, aparecida en territorios y espacios urbanos o regionales.

La gobernanza de la crisis

Así, del principio de autoridad legítima socialmente regulada –típica del ciclo de gobernabilidad socialdemócrata– con el uso del concepto de *governance* se pasa al de *intercambio* de intereses y recursos entre esferas públicas y privadas, legitimado por la mayor eficiencia y rentabilidad para todas las partes. Este cambio de los modelos de legitimación se justifica como una gerencia postpolítica de los asuntos públicos, y vuelve a proponer la imagen de la red (red de asociaciones públicas y privadas, del tercer sector y las empresas), esta vez como activadora del intercambio y la movilización de recursos, fundamentalmente económicos. El Estado, así, en esta función de la *governance* (enésima reencarnación de la teoría de la sociedad civil liberal) ya sólo toma el papel de facilitador de las alianzas y las relaciones de partenariado entre actores sociales y económicos –tomados como iguales, autónomos y horizontales, y

empeñados en hacer emerger la riqueza pública a base de buscar la realización de los objetivos e intereses individuales–.

El impacto de los nuevos planteamientos del *management*, por lo tanto, no se ha hecho esperar en los Estados y, a partir de los años ochenta, estos Estados han ido transformando el sentido de su intervención: cada vez conocemos menos un *Welfare State* propiamente dicho y observamos más la configuración de un *Workfare State*. Es decir, estamos viendo la transformación de un Estado del bienestar basado en las políticas sociales, productivas o de empleo en un Estado del rendimiento, basado fundamentalmente en políticas de rentabilidad tecnológica, financiera y monetaria. Con este tipo de cambio de filosofía de intervención, mucho más cercano a un Estado liberal que a un Estado social, se sustituyen las políticas públicas de construcción de tejido productivo y social por las políticas de relanzamiento monetario, de formación y movilización individualizada de recursos humanos, de control de las demandas sociales y de facilitamiento del funcionamiento de los grandes poderes económicos bajo el argumento “técnico” de su apoyo al mercado como sinónimo de competitividad, modernización y desarrollo. Es por todo esto por lo que se argumenta que el Estado ya no puede soportar costes sociales excesivos, sino que tiene que priorizar la rentabilidad y facilitar lo que el mercado demanda, porque de no seguir esta línea cualquier territorio perdería el tren de la carrera por los mercados internacionales y con ello llegaría el retraso y la pobreza. El Estado en los países occidentales está, por tanto, pasando de ser un Estado desmercantilizador a ser un Estado mercantilizador, e incluso remercantilizador (por privatizador) de lo social, y con ello, estamos viviendo una tendencia a la sustitución de un Estado social basado sobre las titularidades sociolaborales a un Estado “agente” basado en las titularidades económico-financieras.

La universalización de los servicios sociales tiende a ser cada vez más problemática, por simple eliminación, privatización, degradación y/o abandono –

neobeneficencia–, o por la reconstrucción de un sistema de cobros complementarios para su financiación inmediata tal como se pretende con los tickets moderadores, las tasas o los impuestos indirectos. Las estrategias, en esta línea, pueden ser combinadas: se desatienden, descuidan, empobrecen y precarizan los servicios públicos directamente producidos en el ámbito estatal y, a la vez, se impulsan los servicios privados subvencionados, o no, alejando su mejor calidad y disponibilidad –ejemplos muy de actualidad pueden ser los correos, las policías, las enseñanzas, las prestaciones sanitarias y hasta las pensiones privadas, etc. – aunque muchas veces las administraciones públicas se conviertan, de manera directa o indirecta, en el principal financiador de lo privado. Del Estado productor y benefactor universal se puede pasar, así, a un Estado cliente que recauda públicamente impuestos para permitir los negocios privados seguros en su entorno.

El proceso de gestión pública como privatización o como proceso de reactivación del mercado, esto es, de remercantilización social general significa, al fin y al cabo, *la institucionalización de la sociedad del riesgo y la precarización del trabajo*. Dejar al trabajo en permanente disposición de los ciclos de la actividad mercantil implica ninguna estabilidad biográfica en sus horizontes de vida, y la constatación de la fragmentación de la ciudadanía entre ciudadanos estables e inestables. Así, en los discursos más economicistas la ciudadanía se ha convertido más en una etiqueta de “normalidad financiera” que en un derecho al reconocimiento de la naturaleza pública de lo social. En este sentido, conocemos una rearticulación completa del Estado protector –benefactor y productor–: hemos pasado al Estado fundamentalmente activador, monetarista y empresarializador, que tiene como principal misión activar el mercado. El Estado, en muchos casos, ya no toma el papel de racionalizador y sostenedor de las riendas del mercado (creador de libertades positivas o públicas), sino que fundamentalmente es el espoleador máximo de su superposición sobre lo social,

manteniendo sólo su papel de garante de las libertades negativas o privadas. Ello implica también el posible peligro de generar desigualdades y costes sociales bastante evidentes.

Contemplamos así una severa transformación en las políticas de intervención del Estado contemporáneo. Así, estamos pasando de la preponderancia de políticas de intervención abiertamente desmercantilizadoras –generadoras de espacios públicos no regulados de manera directa por la ley del valor y la rentabilidad–, ahora consideradas como pasivas, a políticas estatales remercantilizadoras, generadoras de las bases y los medios de rentabilidad para el sector privado, ahora redefinidas como *políticas activas*. El Estado no es tanto un instrumento o un agente de un poder omnímodo e indefinible, como el producto de los conflictos entre clases y grupos sociales, y al cambiar la relación de fuerzas y las bases de actuación de estos grupos, también ha cambiado el sentido de su actuación. De esta forma, las estrategias de intervención social son cada vez menos universales, y los derechos sociales tienden a diferenciarse más entre grupos particulares, del mismo modo a como tienden a ser asumidos, de manera muy diferente, según situaciones territoriales diferentes.

Control financiero y disciplina social

En este sentido, el Estado de bienestar había intervenido casi siempre generando una cultura universal de lo público, sancionando una serie de derechos en crecimiento –tanto en lo que se refiere al número de individuos que se encontraban bajo su cobertura, como en lo que se refiere a su profundidad y a las prestaciones recogidas bajo la titularidad genérica–; sin embargo, en estos momentos se ha invertido la tendencia, y lo que se vislumbra es un tipo de intervención estatal *selectiva*. De tal forma que la intervención estatal en el centro de la sociedad se hace, en cuanto a sus aspectos sociales, cada vez más escasa. La remercantilización general de la era postkeynesiana (o mejor antikeynesiana)

hace que los riesgos deban ser, en estos espacios, asumidos y gestionados personalmente, formando parte del paquete adquisitivo de la propia sociedad de consumo y con arreglo a la propia capacidad adquisitiva privada; y reforzando, así, estos elementos de gestión del riesgo la estructura mercantil y financiera del capitalismo desmaterializado de finales de siglo. Sin embargo, para aquellos colectivos y grupos especialmente vulnerables y débiles, que no pueden asumir con cierta solvencia económica el riesgo, se están generando nuevos estilos de políticas sociales, definidas como políticas de mínimos, una política social de intervención en los aledaños del sistema ligada, fundamentalmente, a lo que podríamos llamar un intento de evitar el derrumbe social y la desintegración en los colectivos, periféricos y premarginales, del sistema social.

Esto representa el declive de las políticas sociales de ciudadanía total y su cambio por políticas asistenciales muy *focalizadas*, ligadas casi siempre a grupos no laborales o sublaborales y, por ello, aislables y estigmatizables inmediatamente como grupos “no normales”, al considerar la normalidad una relación estable y fluida como ente adquisitivo con el mercado. Políticas *paliativas* de lo que podríamos denominar los excesivos costes sociales que puede generar un modelo privatista y absolutamente mercantilista de gestión social general. Políticas precarias –para un tiempo socialmente precario– cada vez más desinstitucionalizadas y confusas, que buscan una nueva *governabilidad* en una gestión social del riesgo entre la mercantilización de la asistencia y el endose de la responsabilidad a la solidaridad personal o a los motivos del corazón de los ciudadanos.

En otro aspecto diferente, pero evidentemente relacionado con esto, podemos apuntar que no sólo se produce un declive genérico de las políticas sociales, sino que al mismo tiempo se abre una dinámica, casi general en toda Europa, según la cual las políticas sociales o laborales, a la vez que más escasas, se hacen más territoriales y están ligadas a unidades administrativas por debajo del Estado nacional.

La condición de ciudadano se sitúa, así, en una disyuntiva paradójica: cuanto mayor es la globalización mediática y económica, más tiende a refugiarse en las propias comunidades locales la condición de ciudadanía social, como un espacio de resistencia de mínimos donde se puede entablar un posible pacto social minúsculo –lo pequeño es hermoso–, pero también donde se pueden externalizar costes hacia otros territorios con menos capacidad para competir. Con lo que, en buena medida, la política social, en su perfil genérico, ya no tiende tanto a ser una política de ciudadanía universal y nacional, cuanto que de focalización sobre grupos de riesgo -y de mantenimiento de estos grupos en una situación de cierta integración social mínima y funcional-, así como de territorialización asociada a la actual competencia entre regiones y a los efectos frontera derivados.

Es sintomático, en esta línea, que los planes postliberales de empleo sean traducciones milimétricas de la literatura *managerial*, y en general las políticas que en este campo estamos conociendo en los últimos años o bien son políticas de carácter fundamentalmente individualizador -con tendencia a darle al individuo situaciones de información personal, de formación, de meritocratización particular de cara a la “búsqueda” de empleo, etc.-; o bien son políticas de sujeción de los individuos premarginales en los mercados secundarios de trabajo, estabilizando estos márgenes como un elemento más o menos estable del modelo de estructuración social. Por lo tanto, estamos asistiendo a una separación, de hecho, entre las políticas laborales y las sociales, con el subsiguiente declive de las “*convenciones y justificaciones*” que enlazaban las políticas sociales y las laborales sobre la idea de un modo de vida salarial normalizado y universalizado, y derivaban los derechos del bienestar social de los derechos colectivos del trabajo.

El Workfare State

La puesta en práctica de la filosofía del *workfare* por parte del “liberalismo social” o las nociones de “flexi-

seguridad” propiciadas por las ideas difundidas por la Unión Europea, en múltiples foros, desde la cumbre de Luxemburgo celebrada a finales de la década de los noventa del siglo pasado hasta hoy mismo, apuntan a una nueva ordenación de políticas sociales mínimas, localizadas y destinadas a grupos marginales, y políticas laborales de corte productivista destinadas a la búsqueda individualizada de empleo o de nichos, yacimientos o formas autónomas de empleo. La fórmula del “trabajo para el que puede, seguridad para el que no puede” –defendida por todo el frente postneoliberal que entra a gobernar en gran parte de Europa a finales de los noventa– implica la filosofía del nuevo compromiso, para “preparar” a los hombres para el cambio tecnológico, en su máxima adaptabilidad a las exigencias del mercado de trabajo –utilizando la ya citada y eufemística fórmula de aumentar la “*empleabilidad*”–, a la vez que las políticas sociales se restringen a la asistencia controlada para las periferias sociales –como si fuera un cinturón de seguridad del sistema central–, estabilizando en ellas al círculo difuso que rodea la nueva sociedad postindustrial: los sin papeles, los sin sueldo fijo, los sin ordenador, los sin nacionalidad, los sin cualificación, “los sin”, en suma, de todo tipo.

Políticas laborales, pues, de corte competitivo personal –destinadas al núcleo interno integrado de la sociedad– que exigen, a cambio de una intervención del sector público socialmente “empresarial”, que las acciones estatales estén gobernadas por el pragmatismo, por la rectitud financiera, por el control milimétrico de los menguantes subsidios sociales, por la obligatoriedad de la búsqueda de empleo, por la incentivación del autoempleo o cualquier otra forma de “desafiliación” de la relación salarial estable, etc.; y políticas sociales de mínimos para los ciudadanos mínimos, aquellos que no pueden gestionar ni mercantilizar individualmente su propia previsión de riesgos y acuden, dependiente y subordinadamente, a un sector público más asistencial que redistributivo.

Las políticas de sobre-exposición al riesgo de esta sociedad dual integrada rompen conceptos tan evidentes, en otras épocas, como el de normalización laboral. Y así, la sociedad salarial se va disolviendo en miles de estrategias cada vez más fragmentadas personal y particularmente de inserción laboral; o de apoyo en la grupalidad defensiva, en la comunidad histórica, o en la condición étnica, como formas de supervivencia. De acuerdo con esto, los modelos de intervención social despliegan estrategias compensatorias que responden no tanto a leyes o a derechos sociales universales como a protocolos particulares, creados para grupos localizados y particulares de integración social y laboral débil. La asistencialización de las políticas sociales va indisolublemente ligada ya a su *focalización* –esto es, a su “desuniversalización”–, y también a su gestión cada vez más territorializada y localizada.

El peligro de esta nueva intervención, si se produce, es que puede ser cada vez más estigmatizadora y degradante. El Estado, cuando interviene, debe refrendar con su sello la incapacidad de los individuos que acuden a él en la carrera de la competitividad social. Es el Estado de los que “no pueden ir a lo privado y por lo tanto van a lo público”. Este estilo de intervención social para menesterosos, para incompetentes (los que ya no pueden competir), le puede dar al Estado social vergonzante actual unas características muy parecidas, aunque situadas en otro contexto, al del Estado de pobres, pietista y sin proyecto colectivo. De esta manera, este sector público estigmatizador, pasivamente asistencial, sería simplemente un remedio contra las posibles situaciones de desorden social o de conflicto que generasen los marginados y los expulsados del sector mercantil, en crecimiento potencial. Coincidiendo esto con el proceso paralelo del aumento de la agresividad en la retórica del mercado, una retórica que hace del mercado no sólo el idílico y confortable mundo de la sociedad de consumo pasada, integradora y despreocupada, sino el paso necesario, y muchas veces sombrío, para el futuro competitivo de las

personas, ya sea en forma de compra de educación, tecnología, o a través de los medios y méritos para la adaptación individual al mercado de trabajo.

Así, esta asistencialización se hace complementaria del subempleo y de la vulnerabilidad de amplios grupos laborales, cuya relación salarial se encuentra cada vez menos socializada y, por ello, políticamente más desarticulada. Los peligros de creación de una sociedad dual cristalizada y fortificada son evidentes, así como la tendencia a crear un espacio vergonzante para las políticas sociales, cuya sola existencia supone la estigmatización automática y generalizada de los usuarios de estas prestaciones sociales. Por este camino, la cultura laboral típica del fordismo ha ido fraccionándose y segmentándose en trayectorias personales y grupales divergentes.

Conclusión: ¿el fin de la justicia social?

Asistimos, con esto, no al fin o el declive del trabajo tradicional –como pretenden algunos de los propagandistas liberales, neoliberales o gerenciales–, sino a la conversión de la sociedad salarial en un conjunto de culturas laborales y sublaborales tremendamente inestables, en procesos biográficos y trayectorias de incrustación en el mundo del trabajo cada vez más diferenciales, en situaciones de asalariación diversas y en algunos casos directamente enfrentadas, dentro de una contractualización cada vez más desordenada; y, en suma, en la conformación de un universo turbulento de identidades laborales difusas, solamente sujeto en su periferia, cuando mucho, por políticas de asistencialización particular diseñadas para evitar los excesivos desencajes sociales del modelo de regulación débil que ha implantado el postfordismo financiero. Llama la atención, por tanto, cómo el modo de regulación postfordista, frente a la codificación y convergencia de la socialdemocratización fordista es, por principio, radicalmente débil y socialmente desorganizado; pero, por otra parte, acusadamente eficaz para ge-

nerar posibilidades de beneficios para los grandes grupos económicos y financieros internacionales. La *justicia social*, perseguida como objetivo principal por los Estados nacionales –típico punto retórico, pero central, en los compromisos de postguerra– ha salido de las formas principales de regulación y de las convenciones políticas: se ha convertido en una ausencia explícita o en un enemigo implícito en la política *managerial* de los Estados, para ser sólo introducida, de forma parcial, como efecto de las autorregulaciones mercantiles o de los acoples cibernéticos de los flujos combinados de información y de gestión económica. En suma, la justicia social como límite, o como consecuencia cognitiva no buscada, antes que como objetivo de un sistema socioeconómico mundializado.