

---

# ACTORES COLECTIVOS Y MODELOS DE CONFLICTO EN EL ESTADO DE BIENESTAR

Francisco Colom González

Universidad Pública de Navarra

---

El término «Estado de bienestar» o «Estado social» se ha consagrado como un impreciso descriptor de las transformaciones políticas y económicas sufridas por las estructuras del Estado liberal a lo largo del último medio siglo. Con él se alude de forma indiscriminada a procesos tan heterogéneos como la implantación de la democracia de masas, el incremento de las competencias administrativas del Estado, la extensión de las políticas sociales y el desarrollo cualitativo del capitalismo. El término resulta, sin embargo, demasiado ambiguo para dar cuenta de la complejidad específica de cada uno de estos procesos y, en particular, de la realidad política del Estado de bienestar como escenario<sup>1</sup> de conflictos en los que intervienen actores, intereses y formas de organización muy distintos entre sí. Mi intención aquí es ofrecer una diferenciación teórica de los ámbitos en que se articulan y desarrollan los procesos de competencia y de conflicto sociopolítico más relevantes de las sociedades industriales avanzadas, así como de la dinámica organizativa que impulsa a sus respectivos actores colectivos.

---

<sup>1</sup> De aquí en adelante emplearé el término «escenario» en su sentido tradicional en español: como *espacio* en el que se desarrolla una determinada trama de acción. Con ello pretendo evitar los frecuentes malentendidos a que lleva su errónea identificación con el término inglés *scenario: guión argumental* de una producción dramática o cinematográfica.

## LA GESTACION DE LOS «ESTADOS DE BIENESTAR»

Originalmente, la expresión *Welfare State* comienza a emplearse en Gran Bretaña durante la postguerra para referirse a la aplicación por parte del gobierno laborista de una serie de programas de política social y económica esbozados ya durante la contienda<sup>2</sup>. El Estado de bienestar sería para los primeros analistas sociales y políticos, por consiguiente, un fenómeno específicamente británico definido por la extensión de determinados servicios sociales universales, la persecución del pleno empleo como objetivo político prioritario y la asunción de un ambicioso programa de nacionalizaciones<sup>3</sup>. El término no tardaría, sin embargo, en hacerse extensivo a las políticas aplicadas por gobiernos occidentales de distinto signo a partir de la década de los cincuenta. La conversión de lo que en principio parecía un fenómeno histórica y geográficamente localizado en un modelo estereotipado de análisis sociopolítico hizo que se perdiese de vista la relativa autonomía de cada uno de los procesos que convergían bajo el manto conceptual de los Estados de bienestar.

Algunos autores han llamado la atención, en este sentido, sobre la inexactitud del término «*Estado keynesiano de bienestar*», puesto que recoge bajo un mismo concepto elementos como la política social, la dirección macroeconómica estatal y el compromiso con el pleno empleo, que están, desde un punto de vista lógico y práctico, separados<sup>4</sup>. A esta imprecisión ha contribuido no poco la insistencia de los análisis neomarxistas de los años setenta en interpretar globalmente las políticas de bienestar como una respuesta funcional del viejo Estado liberal a las transformaciones históricas sufridas por el capitalismo<sup>5</sup>. Pero tampoco puede olvidarse la carga normativa del término «bienestar» y los supuestos histórico-filosóficos que comporta su aplicación a una determinada forma de Estado. Se trata, en definitiva, de lo que Asa Briggs calificó como una reformulación de la interpretación *whig* de la Historia en la que el concepto de *welfare* sustituye al de «*gobierno representativo*» como su supuesto destino inexorable<sup>6</sup>. Esa misma lectura del Estado de bienestar como un avance constante y ascendente hacia mayores cotas de justicia social fruto de la presión histórica del movimiento obrero es la que late tras la noción de «*ciu-*

<sup>2</sup> Concretamente, la paternidad intelectual del *Welfare State* británico se atribuye al informe de Lord Beveridge de 1942 sobre los objetivos socioeconómicos para la postguerra. Cfr. Lord BEVERIDGE, *Seguro social y servicios afines*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1989, y *Pleno empleo en una sociedad libre*, Madrid, MTSS, 1988.

<sup>3</sup> Cfr. N. JOHNSON, *El Estado de bienestar en transición*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990, p. 17.

<sup>4</sup> G. THERBORN, «Los retos del Estado de bienestar», en R. del Bustillo (ed.), *Crisis y futuro del Estado de bienestar*, Madrid, Alianza, 1989, p. 85.

<sup>5</sup> Esta línea de análisis es la que se encuentra recogida fundamentalmente en el paradigma del «capitalismo tardío». Cfr. C. OFFE, «La política social y la teoría del Estado», en *Contradicciones del Estado de bienestar*, Madrid, Alianza, 1990.

<sup>6</sup> A. BRIGGS, «The Welfare State in Historical Perspective», en *European Journal of Sociology*, n.º 2 (1961), pp. 221-258.

*dadanía social*», acuñada por T. H. Marshall<sup>7</sup>. Según ello, la evolución política desde el liberalismo hasta la democracia de masas habría corrido paralela a la configuración de sus miembros como sujetos de derechos a lo largo de un proceso de «inclusión»: los derechos civiles concedidos por las revoluciones liberales habrían servido como instrumento para la posterior obtención de derechos políticos y, en última instancia, de derechos sociales. Desde esta perspectiva, el Estado de bienestar se presentaría como la última fase en la construcción política de los Estados-nación<sup>8</sup>.

Lo cierto es, sin embargo, que el derrotero histórico de los derechos sociales no guarda una relación necesariamente lineal con el avance de la democracia o del movimiento obrero. De hecho, los orígenes de lo que con el tiempo vendría a denominarse Estado de bienestar se remontan a finales del siglo XIX, concretamente al período comprendido entre la unificación nacional de Alemania e Italia y la Primera Guerra Mundial. La reforma social en Alemania fue utilizada precisamente por Bismarck para retrasar el desarrollo democrático del país y coincidió con la promulgación de las «leyes antisocialistas». Por otro lado, el relativo fracaso de los partidos europeos de izquierda para adaptar sus ideas económicas y sociales a las limitaciones institucionales y políticas de los Estados liberales durante el período de entreguerras dejó en algunos casos la política social en manos de corporatismos de signo autoritario. Por último, ya en nuestra época, no puede olvidarse tampoco que las propias tesis de Keynes y de Beveridge fueron ajenas a la órbita laborista y que el modelo alemán de bienestar forjado durante la era Adenauer fue inspirado en gran medida por las doctrinas de la «economía social de mercado» de cuño cristiano-demócrata<sup>9</sup>. Este derrotero histórico viene a demostrar que los sistemas de seguridad social se desarrollaron primeramente en Estados con marcadas estructuras autoritarias. El inicio de siglo, hasta el estallido de la Primera Guerra Mundial, supondría la cesión de la iniciativa en política social a las democracias parlamentarias, mientras que el período de entreguerras depositaría en manos socialistas la extensión de los sistemas de bienestar. Ya a partir de 1945, y hasta las crisis económicas de los setenta, el signo ideológico de las fuerzas políticas en el gobierno dejaría de ser relevante en lo que respecta al desarrollo de la política social.

---

<sup>7</sup> T. H. MARSHALL, *Citizenship and social class*, Cambridge, Cambridge University Press, 1950.

<sup>8</sup> P. Flora (ed.), *Growth to Limits: the Western European Welfare States since World War II*, Berlin-New York, Walter de Gruyter, 1986 (vol. 1), p. XV.

<sup>9</sup> Los estudios comparativos de H. L. Wilensky sobre los sistemas europeos de bienestar en los años sesenta y setenta han demostrado que la permanencia de partidos de izquierda en el poder no guarda una relación sistemática con el aumento del gasto en política social. El volumen del mismo constituiría más bien una variable dependiente del juego de competencia política entre partidos de izquierda y partidos confesionales. Cfr. ídem, «Leftism, Catholicism and Democratic Corporatism: the Role of Political Parties in Recent Welfare State Developments», en P. Flora y A. J. Heidenheimer (eds.), *The Development of Welfare States in Europe*, New Brunswick, New Jersey-London, Transaction Books, 1981, pp. 345-382.

La naturaleza errática, contradictoria incluso, del camino hacia los Estados de bienestar muestra toda su evidencia si, como propone Douglas Ashford, en vez de plantearse desde una perspectiva macrosociológica el «porqué» de la expansión de las políticas sociales se acude a un análisis institucional de «cómo» los respectivos gobiernos han llevado a cabo las mismas<sup>10</sup>. Un análisis de este tipo puede demostrar que la capacidad para asumir y desarrollar programas sociales por parte de los Estados ha dependido tanto de las condiciones económicas del momento como de las circunstancias políticas y de las estructuras administrativas de cada país. La introducción de políticas sociales fue a menudo el fruto de la reacción pragmática de los responsables gubernamentales ante los problemas cruciales del momento, más que el resultado de un programa coherente diseñado a largo plazo. Adicionalmente, para que los Estados liberales tomaran medidas destinadas a paliar la penuria económica de parte de su ciudadanía, las carencias privadas no sólo tenían que ser reconocidas como un problema público que requería una solución, sino admitir, además, que tal solución competía al Estado. En este sentido, los estudios históricos han puesto de manifiesto que los elementos normativos que incitaron las políticas sociales durante los últimos dos siglos en Europa se encontraban muy alejados de los atribuidos a los contemporáneos Estados de bienestar<sup>11</sup>. En concreto, y frente al estigma de las antiguas «leyes de pobres», el bienestar de la última postguerra respondía a un objetivo político explícito: el de relativizar la ecuación entre contribuciones personales y derecho a prestaciones sociales. Se trataba, en definitiva, de un programa político diseñado para ampliar la concepción de la ciudadanía y garantizar una determinada serie de *entitlements* o derechos adquiridos. Pero, por encima de ello, las políticas asistenciales e intervencionistas significaron un desafío institucional para los instrumentos de regulación y de toma de decisiones de los Estados liberales. Sobre su capacidad de respuesta y de adaptación incidieron conjuntamente la presión externa de un movimiento obrero organizado, los instrumentos técnico-administrativos disponibles en cada momento, la rivalidad entre las esferas burocráticas por el reparto de unos recursos estatales en aumento y los incentivos ofrecidos a políticos y funcionarios. Por ello, abordar la evolución del Estado social desde la perspectiva de su capacidad resolutoria de conflictos permite estudiar directamente las principales tensiones que lo atraviesan y sus respectivos escenarios de desarrollo.

Los estudios clásicos de Weber sobre la sociología de la dominación señalaron el procedimentalismo del derecho positivo como la principal fuente de legitimidad de las sociedades modernas. El diagnóstico weberiano se ceñía fun-

<sup>10</sup> D. E. ASHFORD, *The Emergence of the Welfare States*, Oxford, Blackwell, 1986.

<sup>11</sup> Sobre la evolución de la consideración moral de la pobreza en la Inglaterra del siglo XIX y su repercusión en los programas pioneros de reforma social, cfr. G. HIMMELFARB, *La idea de la pobreza*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988. Un estudio clásico de los efectos sobre el mercado laboral inglés de las leyes de *Speenhamland* introducidas en 1795 es el de K. POLANY, *The Great Transformation*, Boston, Beacon Press, 1957, pp. 77 y ss.

damentalmente, sin embargo, a los contornos de los Estados liberales de los que fue coetáneo. La legitimidad de la dominación en las sociedades de capitalismo avanzado mana, además, de una fuente adicional: la *eficacia* del Estado para atender a las demandas que se le plantean desde entornos sociales muy diferenciados<sup>12</sup>. Este es un punto en el que ha coincidido tanto la literatura sobre la «crisis de legitimación» del Estado de bienestar como la que alude a su supuesta «ingobernabilidad»<sup>13</sup>. En el contexto de los años sesenta, los rendimientos del Estado asistencial fueron considerados como una garantía legitimatoria frente a los riesgos de una involución autoritaria o de una extensión del comunismo propiciados por dislocaciones económicas y sociales similares a las de décadas anteriores. Con la extensión de la regulación estatal, la institucionalización del movimiento obrero y el acceso universal a determinados bienes públicos (educación, salud) mediante una redistribución indirecta de la renta, los conflictos en las sociedades del bienestar parecían haber perdido su carga ideológica, quedando reducidos a un mero problema técnico sobre las prioridades para el reparto de unos recursos en continuo aumento<sup>14</sup>. Desde el propio ámbito de la sociología, el paradigma pluralista, cuya tesis básica sostenía la fragmentación y difusión del poder político en las sociedades industriales avanzadas<sup>15</sup>, concibió el funcionamiento del sistema político como una división del trabajo entre los grupos de interés, los partidos políticos y el gobierno. Según este esquema, los grupos de presión transmitirían demandas específicas a los partidos con el fin de que éstos las agregaran e integraran en un programa general dotado de apoyo público. Por último, los parlamentos y las burocracias estatales le concederían a esas demandas una formulación jurídico-política con el fin de ponerlas en práctica<sup>16</sup>.

Sin embargo, a finales de la década de los sesenta, Occidente asistió a un inesperado resurgir de la conflictividad sociolaboral, al estallido de una auténtica confrontación intergeneracional y a la aparición de nuevas y variadas formas de disensión y de protesta política<sup>17</sup>. La recesión económica provocada por dos crisis energéticas consecutivas no tardaría en sumarse a este panorama. Este cúmulo de conflictos fue interpretado desde tantas claves sociológicas como diversas fueron las posturas ideológicas que las respaldaron: como una «crisis de motivación» que afectaba a los fundamentos legitimadores del Estado

<sup>12</sup> C. OFFE, *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates*, Frankfurt, Suhrkamp, 1972; J. HABERMAS, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu, 1977.

<sup>13</sup> C. OFFE, «“Ingobernabilidad”. Sobre el renacimiento de teorías conservadoras de la crisis», en *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Sistema, 1988, pp. 27-53.

<sup>14</sup> D. BELL, *The End of Ideology*, Illinois, The Free Press, 1960.

<sup>15</sup> El trabajo clásico en este sentido sigue siendo el de R. DAHL, *Who governs? Power and Democracy in an American City*, New Haven, Yale University Press, 1963.

<sup>16</sup> S. Berger (ed.), *La organización de los grupos de interés en Europa occidental*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988, pp. 23 y ss.

<sup>17</sup> Para un análisis comparativo de las tensiones sociolaborales en Europa durante ese período, cfr. C. Crouch y A. Pizzorno (eds.), *El resurgimiento del conflicto de clases en Europa occidental a partir de 1968*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1989.

de bienestar, como el fruto de las contradicciones culturales generadas por el propio capitalismo o como una quiebra de los mecanismos económicos sobre los que el Estado había apoyado hasta entonces su política redistributiva<sup>18</sup>. Partiendo de este contexto resultaría posible distinguir de forma esquemática tres escenarios distintos en los que se han condensado las tensiones sociales y políticas más relevantes de las sociedades industriales avanzadas y de cuyo recíproco ajuste ha dependido la capacidad de resolución de las mismas. Me refiero a la contraposición de intereses entre trabajo asalariado y capital en el ámbito de *modelos neocorporatistas* de concertación social, la competencia electoral por el poder político en un *sistema institucionalizado de partidos* y las reivindicaciones desarrolladas por toda una serie de movimientos sociales en el ámbito de la *sociedad civil* a través de cauces extrainstitucionales de negociación y conflicto.

#### ESCENARIO 1: EL CONFLICTO CAPITAL-TRABAJO EN MODELOS DE NEGOCIACION CORPORATIVA

El corporativismo como teoría social se encuentra históricamente emparentado con algunos aspectos de los nacionalismos autoritarios y de la doctrina social católica. Frente a las consignas marxistas sobre la lucha de clases, las primeras formulaciones corporativas pretendieron ofrecer una imagen orgánica de la sociedad como un sistema normativo y funcionalmente integrado. Sin embargo, el surgimiento de la literatura contemporánea sobre «neocorporativismo» tuvo como contexto el rebrote de la conflictividad laboral a finales de los años sesenta<sup>19</sup>. El desprestigio político del término, derivado de su uso ideológico en épocas anteriores, movió a la nueva generación de teóricos de la concertación social a añadir a los modelos que trataban de describir un prefijo renovador con el fin de marcar sus diferencias normativas y estructurales.

El contexto económico del momento se caracterizaba por el ocaso de un modelo de producción asentado sobre bajos costes energéticos y por la erosión del poder adquisitivo de las rentas salariales. Estas circunstancias alteraron radicalmente las expectativas de los actores sociales en Europa y supusieron un auténtico desafío para los sistemas existentes de relaciones laborales. La primera reacción de los gobiernos ante esta crisis consistió, por lo general, en recabar la ayuda de las organizaciones del capital y del trabajo con el fin de restaurar el equilibrio económico. Este fue el origen de la aparente convergencia corporati-

<sup>18</sup> Cfr. J. HABERMAS, *op. cit.*; D. BELL, *Las contradicciones culturales del capitalismo*, Madrid, Alianza; J. O'CONNOR, *La crisis fiscal del Estado*, Barcelona, Península, 1981; S. BRITTAN, «The Economic Contradictions of Democracy», en *British Journal of Political Science*, V (1975), pp. 129-159.

<sup>19</sup> P. C. SCHMITTER, «Still the Century of Corporatism?», en *The Review of Politics*, 36 (1974), pp. 85-131.

vista de las relaciones laborales europeas a comienzos de los setenta<sup>20</sup>. En algunos casos, como el de Austria y los países escandinavos, se trataba de una intensificación de prácticas preexistentes desde hacía ya varias décadas. En otros, como Italia y Gran Bretaña, la iniciativa no pasó de ser un intento gubernamental por crear estructuras tripartitas de negociación. En cualquier caso, las estrategias corporativas pueden definirse en términos genéricos como el intento por organizar institucionalmente tanto los procesos de *representación de intereses* como de *formación e implementación* de determinadas *políticas públicas*. Es precisamente la combinación de estos dos procesos lo que distingue a los modelos funcionales de representación frente a los modelos territoriales o parlamentarios. Concretamente, los modelos de concertación social merecedores del calificativo de «neocorporativos» se apoyan, ante todo, en los procedimientos de la negociación colectiva y de la regulación legal. Por consiguiente, su viabilidad corre en proporción directa al estrechamiento de las opciones de representación de intereses, esto es, a su capacidad para *redefinir* (representar y controlar) los intereses en liza de acuerdo con los cauces institucionales existentes. Para ello, desde un punto de vista *intraorganizativo*, deberán disponer de un *cuasi-monopolio* en la representación y jerarquización de los intereses, dotarse de una sistema *centralizado* para la toma de decisiones y obtener una *aceptación disciplinada* de las mismas. *Extraorganizativamente*, las asociaciones corporatistas tendrán que *reconocer mutuamente sus respectivos «status» y derechos*, contar con una cierta *simetría en la capacidad organizativa* y gozar de un *respaldo estatal para su autoridad*<sup>21</sup>.

El número de partes implicadas en las negociaciones marca una diferencia decisiva entre los viejos y los nuevos modelos corporativos. Algunos autores han cifrado esa mutación histórica en la distinción entre un *corporativismo estatal* versus un *corporativismo societal* (Schmitter) o de un *corporativismo autoritario* versus un *corporativismo liberal* (Lehmbruch)<sup>22</sup>. En las fórmulas autoritarias y estatistas, el poder político no intervendría con el fin único de sancionar la vigencia de los pactos alcanzados, sino para forzar su sometimiento a los intereses hegemónicos de una de las partes. Algunos autores han querido asociar esta forma de corporativismo autoritario a la «etapa clásica» del desarrollo capitalista, caracterizada por una supuesta suma cero entre los intereses

<sup>20</sup> C. CROUCH, «Relaciones laborales en Europa: ¿del conflicto a la concertación?», en A. Espina (ed.), *Concertación social, neocorporatismo y democracia*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1991, pp. 51-64.

<sup>21</sup> Para una comparación entre los mecanismos rectores de los *mercados*, las *comunidades* y los *Estados* como modelos de orden social frente a las *asociaciones*, cfr. W. STREECK y Ph. SCHMITTER, «Community, market, State - and associations? The prospective contribution of interest governance to social order», en W. Streeck y Ph. Schmitter (eds.), *Private Interest Government*, London, Sage, 1985, p. 9.

<sup>22</sup> Ph. C. Schmitter y G. Lehmbruch (eds.), *Trends toward Corporatist Intermediation*, Beverly Hills-London, Sage, 1979.

del trabajo y del capital<sup>23</sup>. Este habría sido el caso de las fórmulas de concertación ensayadas por los regímenes autoritarios europeos en los años treinta y por las autocracias latinoamericanas de los sesenta<sup>24</sup>. Por el contrario, los corporativismos societales o liberales se presentarían como un componente específico de los Estados democráticos de bienestar y del capitalismo avanzado. Su presupuesto no lo constituiría una base consensual de intereses y valores, como pretendían las viejas doctrinas corporativas, sino un potencial de conflicto encauzable a través de dispositivos institucionales no incluidos en las estructuras convencionales de la representación territorial.

Los grupos de interés se prestan a ser analizados, en principio, desde el punto de vista de sus miembros, de su organización interna o del sistema social en que se integran<sup>25</sup>. A este respecto, los análisis de las organizaciones corporativas han contribuido a poner de manifiesto la reciprocidad de dependencias que caracteriza a éstas como agencias de intermediación. Se trata, en definitiva, de actores colectivos constituidos por intereses individuales que, sin embargo, conforman y controlan esos mismos intereses que les dan vida. Las organizaciones corporativas pertenecen a una tipología específica de grupos de interés caracterizados por la semiobligatoriedad de sus cauces de intermediación. En las sociedades capitalistas desarrolladas, la mayor parte de estos grupos deriva su identidad de la función que ocupa en la división social del trabajo. Sindicatos, asociaciones patronales y colegios profesionales, en cuanto organizaciones vinculadas a la producción social, caen bajo la categoría corporativa con mucha mayor frecuencia que los grupos organizados en la esfera del consumo social. De entre todos ellos, los sindicatos y las asociaciones patronales aportan la cuota más significativa para la canalización de los conflictos entre capital y trabajo.

La necesidad de una vinculación cuasi-obligatoria de los intereses en las organizaciones corporativas se deriva de la propia naturaleza de los fines perseguidos por ellas, ya que, por definición, el objetivo de una organización consiste en la obtención de algún tipo de beneficio colectivo para sus miembros. Un «beneficio público» o colectivo es aquel del que no pueden ser excluidos quie-

<sup>23</sup> A. ESPINA, «Armonización de intereses versus lucha de clases», en A. Espina (ed.), *op. cit.*, p. 23. Para una gradación histórica de los modos de conflicto con respecto a la evolución del capitalismo, cfr. S. GINER y M. PÉREZ YRUELA, *La sociedad corporativa*, Madrid, Centro de Estudios Sociológicos, 1979, p. 61.

<sup>24</sup> No obstante, algunos estudios clásicos sobre el nacional-socialismo alemán han insistido en presentarlo, más que como un modelo estatal-autoritario de implementación política, como una pugna anárquica entre élites de poder (partido, ejército, burocracia y gran capital) articulada por compromisos puramente contingentes. Cfr. F. L. NEUMANN, *Behemoth. Pensamiento y acción en el nacionalsocialismo*, México, Fondo de Cultura, 1943. Por lo demás, la identificación de los primeros corporatismos con el autoritarismo político estaría pasando por alto la experiencia de la Alemania de Weimar y el proyecto socialdemócrata inicial, plasmado constitucionalmente, de una «democracia económica». Cfr. F. COLOM GONZÁLEZ, *Las caras del Leviatán*, Barcelona, Anthropos, 1992, pp. 78 y ss.

<sup>25</sup> C. OFFE, *Disorganized Capitalism*, Oxford, Polity Press, 1985, p. 221.



nes no participen en los costes de su obtención<sup>26</sup>. Por otra parte, el ingreso en una organización comporta también algún tipo de coste, comenzando por el de tener que adaptar los intereses individuales a los intereses colectivos representados por la organización. El miembro de una gran organización se encuentra en una situación similar a la de un contribuyente ante el Estado: sus esfuerzos individuales no ejercerán un efecto notable sobre la situación de su organización, pero podrá disfrutar de cualquier tipo de mejora propiciada por los demás con independencia de que haya colaborado o no en su obtención. La posibilidad de aprovecharse del esfuerzo de los demás sin haber contribuido a él es lo que se denomina *free riding* en la teoría de la acción colectiva. Las alternativas de las organizaciones frente a este dilema consiste en procurar la afiliación obligatoria dentro de su ámbito de incumbencia, incentivar el ingreso en ellas mediante la provisión de beneficios no colectivos o lograr un fuerte grado de integración normativa.

Los orígenes del movimiento obrero proporcionan numerosos ejemplos de los problemas con que tuvo que enfrentarse la organización de los intereses derivados del trabajo. En este sentido, la *regulación unilateral* constituye una de las formas más antiguas de acción sindical<sup>27</sup>. Se trataba de una práctica relativamente extendida entre los sindicatos de oficios del siglo XIX y debía contar con el control de la oferta de trabajo como requisito para su éxito. Su estrategia consistía en limitar unilateralmente el acceso a las distintas categorías laborales (*closed-shop*) y presionar a aquellos empresarios que contratasen a trabajadores no afiliados. Si un sindicato conseguía de un patrono el reconocimiento de la afiliación obligatoria de sus empleados, su futuro estaba garantizado. El considerable ascenso del sindicalismo norteamericano durante el tránsito de siglo corre paralelo a la extensión de semejante reconocimiento. Sin embargo, cuando los sindicatos trataron de plasmar jurídicamente esas prácticas hasta entonces informales se encontraron con una fuerte oposición empresarial. De forma similar, en Gran Bretaña, durante el debate de 1871 sobre el *Trade Unions Bill*, prevaleció la tesis de que los sindicatos eran esencialmente clubs privados y sus reivindicaciones, por tanto, ajenas a la competencia de los tribunales de justicia<sup>28</sup>. El reconocimiento jurídico de los acuerdos laborales supuso, por tanto, un hito en el desarrollo de las corporaciones de trabajadores. No menos importante fue el principio de la *negociación colectiva*, implantada en Alemania con la República de Weimar y cuyo reconocimiento se demoraría en Estados Unidos hasta la aprobación del *Wagner Act* en 1935. Con esta fórmula negociadora aparecía una nueva figura jurídica, la del *convenio colectivo*, que

---

<sup>26</sup> M. OLSON, *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Harvard University Press, 1971, p. 14.

<sup>27</sup> H. CLEGG, *El sindicalismo en un sistema de negociación colectiva*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1985, p. 14.

<sup>28</sup> H. Ph. BROWN, *Los orígenes del poder sindical*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990, p. 356.

concedía notables poderes a las organizaciones sindicales en la medida en que obliga a las partes contrayentes a cerrar contratos laborales individuales de acuerdo con determinaciones acordadas colectivamente<sup>29</sup>.

Los derechos conquistados por el movimiento obrero no se vieron definitivamente consagrados, sin embargo, hasta quedar explícitamente recogidos en los textos constitucionales y en la legislación laboral. La institucionalización histórica del conflicto socioeconómico en Occidente discurre en este sentido paralela a la juridificación de las relaciones laborales. En sus orígenes, las centrales sindicales centraron su actividad en el cultivo de la identidad colectiva de sus miembros, en la movilización organizativa de su voluntad y en la participación en conflictos laborales a pequeña escala caracterizados por una baja mediación burocrática de la acción. En una segunda fase, localizable en torno al período de entreguerras, las organizaciones sindicales acumularon el suficiente grado de poder para ser reconocidas no tanto por su capacidad para provocar conflictos, sino para impedirlos. En estas circunstancias, su consolidación dependía de un doble equilibrio: por una parte, debían saber controlar su potencial de movilización con el fin de ganar el reconocimiento del adversario como agencias de intermediación; por otra, tenían que reclutar y movilizar la voluntad de sus miembros para poder sobrevivir. Se trataba, en definitiva, del dilema planteado entre la *activación* y la *representación* de intereses<sup>30</sup>. La única solución que no amenazaba ninguna de estas dos premisas consistía en sustituir progresivamente el conflicto centrado en la organización por un tipo de conflicto basado en el derecho legal a participar en la toma de decisiones. Esta es, en definitiva, la estructura elemental sobre la que descansa la corporatización de los conflictos entre capital y trabajo y la participación de las organizaciones de intereses en el diseño de las políticas estatales.

Desde este punto de vista, el corporativismo no alude tanto a una propiedad de la organización en sí misma como a un tipo específico de relación entre las organizaciones de intereses y el Estado<sup>31</sup>. Con ello se llega a un nivel de conflicto sociopolítico cualitativamente distinto, por cuanto que los modelos neocorporatistas constituyen, de hecho, un segundo circuito añadido a la maquinaria del sistema político democrático representativo<sup>32</sup>. Ante una escasa institucionalización de los intereses sectoriales, el sistema político debe operar potenciando al máximo la eficiencia del poder gubernamental. En ese contexto, los partidos deben actuar como conductos de comunicación y como redactores de prioridades programáticas para adecuar los *outputs* políticos a las

<sup>29</sup> La elaboración jurídica de esta nueva forma contractual se debe en gran medida a Hugo Sinzheimer, padre del derecho laboral alemán; cfr. ídem, *Grundzüge des Arbeitsrechts*, Jena, Fischer, 1927.

<sup>30</sup> C. OFFE, «Two Logics of Collective Action», en *Disorganized Capitalism*, Oxford, Polity Press, 1985, p. 211.

<sup>31</sup> A. CAWSON, «Varieties of Corporatism», en A. Cawson (ed.), *Organized Interests and the State*, London, Sage, 1985, p. 5.

<sup>32</sup> C. OFFE, «The Attribution of Public Status to Interests Groups», en *Disorganized Capitalism*, op. cit.

demandas de los distintos grupos de interés. Los modelos neocorporativos, por el contrario, actúan en un sentido inverso: redefiniendo institucionalmente los *inputs* sociales a fin de hacerlos compatibles con los medios de que dispone el sistema político. Esto sólo es posible en la medida en que el Estado delegue en las organizaciones de intereses privados cierta capacidad para la toma de decisiones, lo que de hecho equivale a crear centros rivales de poder y a privilegiar determinadas categorías de intereses. La legitimidad constituye, por tanto, el punto débil de los acuerdos corporativos, ya que desde las premisas de una teoría democrática de la representación resulta muy difícil, más allá de la mera demostración práctica de su efectividad, justificar la investidura de determinados intereses privados con el aura de la autoridad pública.

La relación de los modelos neocorporativos con el Estado de bienestar requiere en este punto una aclaración, puesto que ambos conceptos aluden a fenómenos distintos. El «neocorporatismo» como paradigma sociológico se ha acuñado fundamentalmente para describir las prácticas de concertación social desarrolladas por las grandes asociaciones de intereses y el Estado. Las políticas de «bienestar» aluden, por su parte, a un modelo que pretende amortiguar los efectos colaterales del mercado, regular el consumo de bienes preferentes y no deseables y proporcionar complementos salariales con intenciones redistributivas. El Estado se presenta desde esta perspectiva como un proveedor tanto de bienes públicos o colectivos como de bienes privados o de consumo rival. La legitimación de las prácticas corporativas de los años sesenta y setenta descansaba precisamente sobre el supuesto de que la búsqueda de beneficios privados por parte de las organizaciones de intereses redundaba en una serie de bienes públicos tales como la pacificación laboral, el incremento de la producción y la estabilidad económica. De hecho, algunos estudios comparativos han puesto de manifiesto la relación inversamente proporcional existente entre el ámbito de cobertura y el nivel de la negociación colectiva entre los agentes sociales con el recurso a la huelga como forma de expresión del conflicto de intereses<sup>33</sup>. El triunfo de las políticas neoliberales durante la década de los ochenta, tanto como la propia crisis de los sistemas de bienestar, ha venido, sin embargo, a suponer un nuevo hito en la articulación del conflicto entre capital y trabajo. Bajo la bandera del neoliberalismo se ha producido un repliegue de las funciones reguladoras del Estado y un significativo avance de los mercados como mecanismos sustitutivos de la concertación social. Con ello, los antiguos ámbitos de negociación corporativa han tendido, por lo general, a convertirse en nuevos escenarios de conflicto entre las organizaciones de intereses privados y el Estado. Esta tendencia ha venido acompañada de importantes cambios económicos y sociales que condicionan fuertemente la viabilidad de cara al futuro de los viejos modelos corporativos. En primer lugar, las economías nacionales europeas se encuentran sometidas a una creciente competencia externa que, a nivel europeo, ha culminado con la constitución del mercado único. En este

---

<sup>33</sup> H. CLEGG, *op. cit.*

sentido, los paquetes políticos elaborados mediante la concertación son a menudo considerados por los gobiernos y las organizaciones patronales, más que una ventaja, un obstáculo para la capacidad de reacción económica ante las oscilaciones de los mercados. Schmitter ha apuntado, asimismo, ciertos indicios de reticencia sindical ante la concertación a gran escala a medida que el protagonismo de las organizaciones de trabajadores se ha desplazado hacia «sectores protegidos» de la competencia internacional (funcionarios, profesores, etc.). Estos sectores son reacios, por lo general, a aceptar sacrificios en aras de la competitividad de la economía nacional<sup>34</sup>. Pero más importante aún ha sido la transformación de la naturaleza de la militancia en esas organizaciones y la repercusión sobre su capacidad negociadora. En este sentido, el descenso generalizado de las cuotas de afiliación ha puesto de manifiesto la decreciente capacidad sindical para combinar la *representación* con la *definición* y el *control* de los intereses de los trabajadores. El caso español es quizá un ejemplo extremo de alta capacidad de movilización y baja densidad de afiliación sindical. La difusa identificación de los trabajadores con sus organizaciones socava justamente el papel tradicional de éstas como agencias de intermediación concertada. Todos estos elementos parecen perfilar para la década de los noventa un horizonte en que la armonización del conflicto capital-trabajo se aleja progresivamente del modelo de negociación global tripartita entre las cúpulas de las organizaciones de intereses y el Estado. En su lugar, la concertación en Europa parece abandonar las viejas pautas macrocorporativas y evolucionar hacia fórmulas más débiles localizadas a nivel sectorial y de empresa. Se trata, en definitiva, de una paulatina tendencia hacia la implantación de prácticas de meso y microcorporatismo.

## ESCENARIO 2: LA COMPETENCIA INSTITUCIONALIZADA ENTRE PARTIDOS POLITICOS

Los esquemas de concertación corporativa, pese a su elevado potencial para la resolución de conflictos, no constituyen, de hecho, sino un mecanismo añadido al núcleo político de los Estados de bienestar: el sistema democrático-representativo. Frente a las organizaciones corporativas como agencias de intermediación de intereses, los modelos territoriales de representación descansan sobre un tipo distinto de asociación voluntaria: los *partidos políticos*. El carácter territorial de su ámbito de operación marca una diferencia fundamental frente a las corporaciones a la hora de analizar sus rendimientos funcionales. Sin embargo, definir de antemano la naturaleza de los partidos como un producto de las «demandas» de los grupos sociales que representan o como organizaciones que persiguen la obtención de unos «fines» específicos, ya sean ideoló-

<sup>34</sup> Ph. C. SCHMITTER, «La concertación social en perspectiva comparada», en A. Espina (ed.), *op. cit.*, p. 75.

gicos o sociales, equivaldría a aplicar el mismo patrón explicativo de las organizaciones corporativas a las asociaciones políticas<sup>35</sup>. La determinación de los fines de los partidos, más que un dato previo, constituye un problema en sí mismo. Por esta razón, y tomando como perspectiva el sistema social en su conjunto, en lugar de partir de una definición de los partidos resulta más fértil analíticamente distinguir el *entorno* específico en que éstos desarrollan una *actividad* asimismo específica. En este sentido, sean cuales fueran los demás posibles escenarios que comparten con otras organizaciones, sólo los partidos operan en la *escena electoral* y compiten por los *votos*. Esto no quiere decir que la competencia entre los partidos sea *sólo* por los votos, ni que los votos sean un fin en sí mismos. Tampoco los partidos formulan necesariamente sus estrategias con el fin de ganar elecciones, pero, como se han encargado de señalar las teorías economicistas de la democracia, ante las elecciones los partidos se comportan, ante todo, como maximizadores de votos. Las múltiples tipologías en que pueden clasificarse los partidos políticos atendiendo a las demandas sociales a que respondan, a los fines ideológicos que persigan o a la posición que ocupen dentro de un sistema de partidos quedan supeditadas, pues, en un modelo democrático-representativo, al ámbito de su desarrollo: la competencia electoral. Pero el ambiente externo de los partidos no sólo es decisivo para determinar sus diferencias con respecto a otro tipo de organizaciones: la capacidad para perseguir electoralmente las demandas y fines que éstos incorporan condiciona también su naturaleza organizativa. Los partidos son, a la vez, *burocracias* que demandan la continuidad y estabilidad de sus estructuras internas y *asociaciones voluntarias* que deben contar con un cierto grado de participación no obligada. Para ello deben distribuir incentivos selectivos entre las élites que compiten dentro del partido por el control de los cargos, así como incentivos colectivos para el conjunto de su militancia. Los primeros pueden ayudar a paliar los costes personales y profesionales que comporta la actividad política. Los segundos contribuyen a reforzar la identificación con el partido. Dicho con otros términos, la organización debe encontrar un equilibrio entre la necesidad de satisfacer intereses individuales y de alimentar lealtades organizativas. En este contexto, la ideología del partido funciona con un doble sentido: como fuente principal de los incentivos colectivos, mantiene la identidad de la organización de cara a sus partidarios; de otro lado, «amortigua» el agravio de la distribución de los incentivos selectivos tanto a los ojos de los beneficiarios como de quienes no lo son<sup>36</sup>.

El par ideología-organización constituye, de hecho, el eje a través del que se ha analizado tradicionalmente la evolución histórica de los partidos. Ya en 1919, Weber distinguió los dos patrones que pueden configurar a las modernas asociaciones políticas: como organizaciones patrocinadoras de cargos, según el

<sup>35</sup> Ambas perspectivas de análisis responden a lo que A. Panebianco ha denominado los juicios «sociológico» y «teleológico», respectivamente; cfr. *Modelos de partido*, Madrid, Alianza, 1990, pp. 28 y ss.

<sup>36</sup> A. PANEBIANCO, *op. cit.*, p. 42.

modelo típico americano, o como partidos de ideología que se proponen la implantación de ideales de contenido social y político<sup>37</sup>. Por encima de esa diferencia, sin embargo, las exigencias organizativas obligarían a todos los partidos a someterse a un proceso de burocratización interna que los llevaría a evolucionar desde las viejas camarillas aristocráticas y los partidos de notables hasta los modernos partidos de integración de masas. Pocos años después, y con la mente puesta en la social-democracia alemana, Robert Michels formularía esas mismas exigencias organizativas como una «ley de bronce» que conduciría irremisiblemente a la oligarquización de los partidos y a una sustitución de sus fines originales. En los años cincuenta, sin embargo, y tras la experiencia del fascismo, algunos politólogos europeos valoraron la capacidad integradora de los partidos burocráticos de masas frente al inestable clientelismo de los partidos electorales<sup>38</sup>. Esa diferencia aludía a una supuesta gradación histórica que antepone los partidos de génesis «interna», surgidos de fracciones parlamentarias y comités electorales, a los creados por instancias «externas», como era el caso de los partidos confesionales y socialistas. No obstante, desde la perspectiva que le había proporcionado el exilio norteamericano, Otto Kirchheimer no tardaría en invertir con su teoría del *catch-all party* la supuesta gradación histórica esbozada por Duverger: los partidos de integración de masas, como los partidos de clase o los confesionales, serían tan sólo una etapa en el proceso más amplio de su transformación en auténticas agencias electorales parecidas a las estadounidenses<sup>39</sup>.

El modelo de partido «atrápalo-todo» perfilado por Kirchheimer aludía básicamente a una organización dirigida por cuadros profesionales, con débiles lazos de organización vertical, y orientada hacia un electorado identificado potencialmente con el conjunto de la nación. Ello no significaba que su base electoral fuese tan heterogénea que permitiese representar a todo el espectro social. La vieja *classe gardée* del partido de masas tenía que ser preservada de algún modo si la organización quería dotarse de un centro de gravedad política. En este sentido, Kirchheimer tenía en mente la transformación ideológica y organizativa sufrida por el SPD alemán a partir del congreso de Bad Godesberg. Por ello, y pese a sus ambiciones, el partido «atrápalo-todo» debía seguir centrando su atención en sectores sociales afines sin notables conflictos de intereses entre sí. Por encima de estos sectores, se trataba sencillamente de abrirse a nuevos grupos sociales, de difuminar aquellos postulados ideológicos que pudiesen restar votos de antemano y de centrarse en cuestiones políticas susceptibles de encontrar un respaldo social interclasista. Pero, más que en su

<sup>37</sup> M. WEBER, «Parlamento y gobierno en el nuevo ordenamiento alemán», en *Escritos políticos*, México, Folios, 1982, pp. 81 y ss.

<sup>38</sup> M. DUVERGER, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957, pp. 26 y ss.

<sup>39</sup> O. KIRCHHEIMER, «El camino hacia el partido de todo el mundo», en K. Lenk y Franz Neumann (eds.), *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Barcelona, Anagrama, 1980, pp. 328-347.

base sociológica, la tipología de Kirchheimer señalaba unas modificaciones profundas en la propia estructura organizativa del partido: mayor apertura hacia los grupos de interés, acceso a la financiación estatal y a través de *lobbies*, pérdida del peso político de la burocracia y de los afiliados en favor de los profesionales especializados y del electorado y, finalmente, como consecuencia de todo ello, un fortalecimiento del poder organizativo de los líderes. Este conjunto de rasgos es lo que permite aplicar para este modelo el término técnicamente más preciso de «partido profesional-electoral»<sup>40</sup>.

La aceptación generalizada tras la última guerra de las reglas del juego democrático en las sociedades económicamente más desarrolladas, con la consiguiente orientación electoral de la acción política de los partidos a través de los medios de comunicación de masas, llevó a algunos autores en los años cincuenta a intentar describir las pautas de la pugna democrática de partidos mediante el modelo económico de una competencia espacial entre agencias maximizadoras de votos<sup>41</sup>. Este tipo de aproximación no hizo sino reflejar el peculiar intercambio que se ha consumado en las sociedades del bienestar entre los principios rectores de la política y de la economía: en ellas, el Estado impone con *autoridad* determinados objetivos económicos, mientras que los partidos políticos compiten en el ámbito de un *mercado* electoral. La reconfiguración de la esfera pública de las sociedades democráticas como un mercado electoral en el que compiten fundamentalmente partidos organizados con criterios de rentabilidad política ha terminado por modificar también el sentido concedido originalmente a los mecanismos del gobierno representativo, en particular en lo que se refiere a los papeles institucionales atribuidos a la oposición política, a la opinión pública y a la fracción parlamentaria. Así, el auge de los medios audiovisuales como vehículos de comunicación política ha sustituido paulatinamente el papel que en los sistemas censitarios liberales desempeñaban la prensa y la correspondencia con el electorado como instrumentos para el control público de la labor parlamentaria. Pero el fortalecimiento del rol institucional de los partidos ha repercutido también en un desplazamiento del centro de gravedad del sistema político. La ingente labor administrativa y la complejidad técnica de los programas económicos y sociales elaborados por el Estado intervencionista sobrepasa la capacidad de especialización de los órganos parlamentarios. El parlamento sigue siendo el lugar donde se dan a conocer públicamente las directrices gubernamentales y se someten a prueba los pactos y alianzas políticas. Sin embargo, los centros de decisión se han desplazado hacia las directivas de los partidos y hacia un poder ejecutivo apoyado sobre una ingente maquinaria administrativa, la única capaz de aportar el conocimiento técnico necesario para la elaboración de los programas de políticas públicas.

Este fortalecimiento de la esfera del ejecutivo como centro decisorio en los

<sup>40</sup> A. PANEBIANCO, *op. cit.*, pp. 488 y ss.

<sup>41</sup> A. DOWNS, *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper-Row, 1957.

Estados de capitalismo avanzado ha sido precisamente una de las condiciones posibilitantes de los modelos de concertación neocorporativa con organizaciones de intereses privados igualmente centralizadas. Pero es también aquí donde los procesos de concentración de poder muestran su reverso: en su erosión como instrumentos de traducción política de aquellos intereses excluidos de las estructuras corporativas de intermediación o marginados en la jerarquía de prioridades de los partidos electorales de masas. Esta es precisamente la clave con que debe rastrearse la aparición de formas no convencionales de conflicto sociopolítico como los representados por los movimientos sociales y las iniciativas ciudadanas.

### ESCENARIO 3: FORMAS NO CONVENCIONALES DE CONFLICTO EN EL AMBITO EXTRAINSTITUCIONAL

El incremento de las movilizaciones extrainstitucionales a cargo de grupos de acción ciudadana y de iniciativas sociales definidas por un objetivo monotématico (*single-issue groups*) constituye uno de los fenómenos sociopolíticos más novedosos de la última década. Se trata de una amplia gama de movimientos en favor de la paz, el medio ambiente, los derechos humanos en general y de la mujer en particular, en contra de la energía nuclear, el racismo, etc. Las diferencias observables en los actores, valores y formas de organización de estos movimientos frente al ámbito más convencional de las organizaciones corporativas y de los partidos políticos han llevado a algunos autores a acuñar el término de «nueva política» para describir su particular universo de acción<sup>42</sup>. Su tipología puede realizarse atendiendo a diversos criterios. Según el contenido de sus objetivos y los destinatarios de sus movilizaciones, podemos distinguir, en primer lugar, entre las *iniciativas ciudadanas* y los *nuevos movimientos sociales*. Las primeras surgen básicamente como formas colectivas de autoayuda entre grupos de perjudicados en conflictos de carácter puntual. En este sentido, sus protestas se refieren a bienes no colectivos de cuya privación se hace responsable a un déficit de actuación institucional por parte de la administración pública. Su ámbito de acción lo constituye, por lo general, la política regional y local, a la que se concurre con formas de autoorganización que pretenden movilizar las instancias oficiosas del sistema político.

En un plano distinto se sitúan los *nuevos movimientos sociales*, cuyas demandas combinan bienes no colectivos (como los referidos, por ejemplo, a un género o a una determinada identidad sexual) y bienes que se entienden como colectivos para el conjunto de la humanidad (armonía con el medio ambiente, paz internacional, etc.). En lo que se refiere a las pautas de actuación, estos movimientos se caracterizan por recurrir a formas demostrativas y

<sup>42</sup> C. OFFE, «Los nuevos movimientos sociales cuestionan los límites de la política institucional», en *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Sistema, 1988, p. 173.



no institucionales de presión política, tales como protestas, manifestaciones, desobediencia civil, objeción fiscal, etc. Se trata, por lo general, de tácticas dirigidas a movilizar a la opinión pública a costa, si es preciso, de quebrar calculadamente la legalidad. Su capacidad de conflicto, desarrollada fundamentalmente en el espacio público, exige una considerable implicación motivacional por parte de sus protagonistas. Ese potencial contrasta, sin embargo, con el bajo perfil organizativo de este tipo de movimientos, en los que las consignas antiburocráticas y de democracia directa suelen jugar un papel importante. Esta flexibilidad interna repercute negativamente sobre su capacidad de negociación, ya que la escasa diferenciación y jerarquización de roles dificulta la toma de decisiones vinculantes. Por lo demás, movimientos sociales e iniciativas ciudadanas rara vez tienen algo que ofrecer a cambio en un proceso de negociación política, salvo el cese mismo de su protesta.

Las explicaciones sobre la génesis de este tipo de movimientos se pueden encuadrar en dos grandes tipos de argumentos. Un primer grupo alude fundamentalmente a las *motivaciones psicológicas* que orientan la acción de los sujetos comprometidos en los nuevos movimientos sociales. Se trataría de individuos con una escala de valores diferenciada de la de generaciones anteriores debido al particular contexto en que se desarrolló su socialización. Las posibilidades educativas y la seguridad material procurada por el bienestar de postguerra habría dado lugar a sectores sociales generacionalmente minoritarios, pero socialmente significativos, en cuya jerarquía axiológica primarían una serie de valores «postmaterialistas» (autorrealización, calidad de vida, participación, etcétera)<sup>43</sup>. El supuesto que subyace a esta hipótesis es el de que los individuos, una vez aseguradas sus necesidades materiales, desarrollan una orientación hacia valores tendencialmente alejados de la esfera de la reproducción material. Antes incluso de los estudios clásicos de Inglehart en este sentido sobre la generación americana del *baby boom*, Habermas había ya formulado en Europa una hipótesis parecida con su diagnóstico sobre la supuesta «crisis de motivación» que habría erosionado en las sociedades de bienestar la tradicional ética burguesa del trabajo. Un segundo grupo de argumentaciones sobre la génesis de los nuevos movimientos sociales enfatiza, por el contrario, los cambios sufridos por la *estructura social* de las sociedades industriales avanzadas. Estas transformaciones habrían producido una dislocación entre subculturas políticas y estructura de clases. Los protagonistas de este nuevo tipo de acciones ciudadanas se reclutarían entre unas «nuevas clases medias» descentradas con respecto al modelo de lealtades sociopolíticas típico de las viejas sociedades industriales<sup>44</sup>. Las protestas extrainstitucionales con un alto grado de movilización

<sup>43</sup> R. INGLEHART, *The Silent Revolution. Changing Values and Political Styles among Western Publics*, Princeton, Princeton Univ. Press, 1977, y «Values, Ideology and Cognitive Mobilization in New Social Movements», en R. J. Dalton y M. Kuechler (eds.), *Challenging the Political Order*, New York, Oxford Univ. Press, 1990, pp. 43 y ss.

<sup>44</sup> H. KRIESI, «Neue soziale Bewegungen: auf der Suche nach ihrem gemeinsamen Nenner», en *Politische Vierteljahresschrift*, 3 (1987), pp. 315-334.

emotiva serían en este sentido típicas de un «radicalismo de clase media»<sup>45</sup> caracterizado por un alto grado de motivación moral y emocional.

Un caso merecedor de atención aparte por su originalidad lo constituye el paradigma de la «*sociedad del riesgo*», inaugurado por Ulrich Beck<sup>46</sup> y directamente dirigido contra las tesis de la «sociedad postindustrial». Según este enfoque, en las viejas sociedades industriales la fuente principal de riesgos se derivaba fundamentalmente de la necesidad de repartir la riqueza social de una forma desigual y, sin embargo, «legítima». Este problema fundamental se manifestaba en el conflicto, siempre latente, de la lucha de clases. Las sociedades industriales avanzadas, por el contrario, se habrían convertido, para Beck, en sociedades generadoras de «riesgos» por el «efecto *boomerang*» de su dinámica interna de desarrollo, no por el reparto desigual de recursos escasos. Esos riesgos aluden fundamentalmente a los efectos colaterales para la salud y el medio ambiente generados por el desarrollo científico-técnico y, a nivel socio-laboral, por la inseguridad en el empleo. El desacoplamiento entre el sistema educativo y el mercado laboral no garantiza ya la obtención de un puesto de trabajo en función del nivel de cualificación. El desempleo como estado transitorio o recurrente en la vida de buena parte de la ciudadanía de las sociedades desarrolladas y la ubicuidad de los efectos derivados del industrialismo habrían contribuido, según esta interpretación, a «democratizar» los riesgos entre los distintos estratos de la estructura social. Pero lo específicamente novedoso de este proceso consistiría en la *individualización* de la percepción vital de esos riesgos. A través de lo que Beck denomina el «efecto ascensor», las sociedades desarrolladas habrían reproducido las diferencias de clase a un nivel superior en el que hay colectivamente más ingresos, consumo, educación, movilidad, etcétera. Sin embargo, ese crecimiento habría ido unido a una disolución de las viejas identidades de clase. El efecto disgregador de la modernización cultural y económica se habría traducido en una diversificación e individualización de las posiciones sociales y los estilos de vida. Ello ayudaría a explicar la diferenciación de lealtades políticas que ha permitido el desmantelamiento parcial de los Estados de bienestar durante la última década y el surgimiento de los nuevos movimientos sociales.

## LA EVOLUCION FUTURA DE LAS LINEAS DE CONFLICTO

El surgimiento de estos movimientos puede interpretarse, siguiendo a Beck, como un proceso de redefinición de solidaridades derivada de la percep-

<sup>45</sup> F. PARKIN, *Middle Class Radicalism*, Manchester, Manchester University Press, 1968, y K. W. BRANDT, «Cyclical Aspects of New Social Movements: Waves of Cultural Criticism and Mobilization Cycles of New Middle Class Radicalism», en R. J. Dalton y M. Kuechler (eds.), *op. cit.*, pp. 23 y ss.

<sup>46</sup> U. BECK, *Risikogesellschaft*, Frankfurt a.M., Suhrkamp, 1986.

ción común de riesgos al margen de las subculturas específicas de clase<sup>47</sup>. Pero el efecto disgregador de los cambios económicos y de las políticas de bienestar sobre las estructuras sociales y las comunidades de intereses trasciende, con mucho, el ámbito de las movilizaciones extrainstitucionales. Son precisamente esos mismos cambios los que han propiciado una crisis política del modelo clásico de bienestar durante los años ochenta. Esa crisis puede cifrarse, de un lado, en el desbancamiento de numerosos partidos socialdemócratas, valedores tradicionales del Estado de bienestar, de las posiciones de gobierno en el centro y el norte de Europa. De otro, en la adopción de políticas económicas de un corte neoliberal más o menos acentuado por parte no sólo de los gobiernos conservadores, sino también de los gobiernos socialistas de la Europa meridional que a menudo tenían que enfrentarse con la tarea de construir un Estado de bienestar. Ese desplazamiento político ha ido acompañado de una apreciable discontinuidad en el nivel absoluto de gastos sociales y de un declive en las transferencias y servicios relativos al nivel de necesidad causado por el desempleo y los cambios económicos.

El efecto de estas transformaciones sobre los escenarios estudiados ha sido muy diverso. Siguiendo a Offe, pueden distinguirse tres direcciones principales hacia las que se han desplazado las pautas de conflicto sociopolítico<sup>48</sup>. En primer lugar, el auge de huelgas militantes y disturbios como reacciones de defensa o desesperación frente a unos procesos de destrucción de empleo y de empobrecimiento que difícilmente pueden ser contenidos mediante prácticas neocorporatistas. En segundo lugar, un nada despreciable apoyo político a algunos recortes selectivos del Estado de bienestar. Ese apoyo ha sido interpretado por Offe como un paradójico resultado del propio proceso de expansión de las políticas sociales durante las décadas anteriores. La creación y el mantenimiento de los Estados de bienestar contemporáneos exige amplias alianzas electorales y la convergencia de determinados grupos de intereses en la institucionalización de acuerdos colectivos. Este complejo proceso político cuenta con mayores posibilidades durante largos períodos de crecimiento económico sostenido, como ocurrió en Occidente a partir de los años cincuenta. Sin embargo, la crisis económica de los Estados de bienestar y el carácter anónimo y disperso de muchos de sus efectos sobre la sociedad ha generado una gran incertidumbre entre los actores sociales sobre las posibles alianzas defensivas de intereses y sobre el nivel y la duración de los sacrificios exigidos.

Esa dislocación de las comunidades de intereses ha puesto de manifiesto la disparidad creciente en las expectativas vitales del conjunto de población asalariada en las sociedades industriales avanzadas. Las fisuras por sectores laborales, niveles de cualificación, sexo, edad, región, etnia, etc., no han hecho sino incrementarse por el efecto discriminador de las dificultades económicas. Con

---

<sup>47</sup> U. BECK, *op. cit.*, p. 99.

<sup>48</sup> C. OFFE, «¿La democracia contra el Estado de bienestar?», en *Contradicciones del Estado de bienestar*, Madrid, Alianza, 1990, pp. 183 y ss.

ello se han propiciado actitudes políticas individualistas y autodefensivas reacias, a menudo, a los programas de servicios sociales o a las políticas redistributivas. Ese fenómeno ha sido particularmente observado entre las denominadas «nuevas» clases medias, principales beneficiarias de las prestaciones del Estado de bienestar y, sin embargo, las menos fieles al mismo en términos políticos. Cuanto mayor es el *status* y los ingresos que proporciona el Estado de bienestar, menor parece la motivación para vincular los privilegios a acuerdos colectivos. Esta tendencia parece particularmente cierta en lo que se refiere a la búsqueda de alternativas privadas a algunos servicios del Estado de bienestar, como los de salud y las pensiones de vejez, cuando éstos son igualitarios y de baja calidad.

También el papel de las nuevas clases medias es muy relevante en la tercera y última línea de conflicto promovida por los cambios económicos. Se trata del progresivo abandono por los movimientos sociales de los componentes ideológicos igualitario-colectivistas y de su progresiva aproximación a ideas libertarias, antiestatistas y comunitarias. La desconfianza frente al Estado de bienestar parece, pues, alimentarse por dos vías: de un lado, por las categorías sociales con movilidad ascendente; de otro, por quienes le reconocen un cierto logro en lo referido a la justicia social pero rechazan los instrumentos burocráticos empleados para ello. En este sentido, el componente antiburocrático y antiinstitucional ha jugado un papel básico en la definición de las identidades y las prácticas de los nuevos movimientos sociales. Sin embargo, en la medida en que muchos de ellos han evolucionado desde sistemas de solidaridad hasta convertirse en sistemas de intereses, no han podido evitar un cierto proceso de institucionalización organizativa y operativa. Este proceso ha sido menor allí donde los movimientos no han llegado a asumir la forma de partido, como es el caso de algunas organizaciones feministas y su recurso a tácticas de *lobby* sobre los centros de decisión<sup>49</sup>. Un caso distinto ha sido el de los denominados «partidos libertarios de izquierda»<sup>50</sup>. Este tipo de partidos, en el que se encuadran fundamentalmente los de inspiración ecopacifista, se caracterizan por la puesta en práctica de formas altamente fluidas de participación y de organización de intereses, como son la rotación de cargos o el rechazo de la jerarquización interna.

Sin embargo, la resistencia a la profesionalización no ha podido saldarse sin una merma de su eficacia política y sin la aparición de graves escisiones internas, como lo atestigua la división de los ecologistas alemanes y franceses entre «fundamentalistas» y «realistas» o el fracaso electoral de los primeros tras la reunificación<sup>51</sup>. En cualquier caso, algunos estudios comparativos recien-

<sup>49</sup> J. GELB, «Feminism and Political Action»; D. RUCHT, «The Strategies and Action Repertoires of New Movements», en R. J. Dalton y M. Kuechler (eds.), *op. cit.*, pp. 137-175.

<sup>50</sup> H. KITSCHULT, «New Social Movements and the Decline of Party Organization», en R. J. Dalton y M. Kuechler (eds.), *op. cit.*, pp. 179 y ss.

<sup>51</sup> C. OFFE, «Reflections on the Institutional Self-transformation of Movement Politics», en R. J. Dalton y M. Kuechler (eds.), *op. cit.*, pp. 232-250.

tes<sup>52</sup> han demostrado que la diferente consolidación de estos movimientos y partidos de nuevo cuño en Europa no parece guardar una relación directa con la existencia de modelos neocorporativos de regulación de intereses, como habían sugerido las primeras hipótesis. Más importantes en este sentido parecen la permeabilidad de las instituciones representativas existentes, la capacidad de los movimientos y partidos para movilizar a la opinión pública sobre cuestiones bien definidas y el propio nivel de saturación del sistema político en lo referente a actores y temarios. Ante la complejidad del panorama trazado, resulta muy difícil aventurar prognosis de medio o largo alcance sobre la evolución de los escenarios aquí reconstruidos. Sin embargo, no cabe duda de que el desarrollo de las líneas de conflicto sociopolítico en las sociedades europeas, tanto como el futuro papel de las corporaciones, los partidos y los movimientos sociales, dependerá del equilibrio y de la diferenciación funcional que estos actores colectivos consigan mantener entre sí a la hora de captar y defender los intereses de sus respectivas órbitas de influencia.

---

<sup>52</sup> En este sentido es particularmente revelador el estudio comparativo de F. L. WILSON, «Neo-corporatism and the Rise of New Social Movements», en R. J. Dalton y M. Kuechler (eds.), *op. cit.*, pp. 67-83.

---

## RESUMEN

La dinámica histórica del *Estado de bienestar*, su tan anunciada crisis y su no menos incierto futuro, puede ser mejor comprendida si se la concibe como el fruto de una determinada constelación histórica de estrategias organizativas, frentes de conflicto y actores colectivos. Esa constelación permite configurarlo teóricamente como un espacio político en el que confluyen tres modelos distintos de confrontación de intereses: los del capital y el trabajo, los de la política institucionalizada y los expresados en formas extrainstitucionales de protesta. De su capacidad institucional para resolver esos tipos de conflicto, así como del recíproco ajuste y equilibrio entre sus escenarios, depende en buena medida el futuro político de los Estados de bienestar.

## ABSTRACT

The Welfare State, its current crisis and its chances for the future, can be better understood if they are considered as the result of a historical set of organizational strategies, political cleavages and collective agency. From this point of view we can conceive the State as a political arena in which three different models of interest conflict meet: capital *versus* labor, institutional politics and protest expressed through non-institutional means. The political future of the Welfare State depends therefore on its conflict solving capacity as well as on its ability to balance those three different conflict models.

---

# NOTAS DE INVESTIGACION