

TEORIA

EL ESTADO DE BIENESTAR: UN PROBLEMA TEORICO Y POLITICO

Niklas Luhmann

I

No existe ningún concepto que logre unificar las distintas opiniones expresadas actualmente en torno al Estado de bienestar. Sin embargo, en general, se acepta que el Estado de bienestar constituye un problema central en la teoría y praxis contemporánea. Pero aun cuando no se estuviera de acuerdo sobre el hecho y el fundamento, la concepción unitaria de éste sería posible si fuese tratado desde el punto de vista del conocimiento y se vinculara, después, al terreno del sistema político.

Existe, ciertamente, un desencanto frente a las expectativas de ese Estado benefactor, que nos permite visualizar una crisis, que se hace evidente al hablar de su fracaso e ingobernabilidad o, simplemente, plantear una visión catastrofista de la organización política. Además, me parece que ciertas premisas teórico-sociales han desempeñado un papel importante. Por un lado, muchos analistas han partido de la premisa según la cual la economía, diferenciada en su estructura por dinero y organización del trabajo, practica una influencia definitiva sobre el conjunto del desarrollo social. La sociedad misma será entonces caracterizada a través de la forma de su **economía**.

Por otra parte, hay quienes han supuesto que sobre la política recae una responsabilidad global. Sea ésta una forma de responsabilidad total sobre el bienestar de los hombres, o bien, porque se le atribuye una competencia subsidiaria sobre los problemas que no se han resuelto en algún otro espacio. La sociedad, según esto, tiene su centro o vanguardia en la **política**.

Desde Hegel se han dado innumerables intentos por conciliar estos puntos de partida. Yo considero falsa la idea de caracterizar la sociedad moderna a través de la primacía de uno de sus centros de función, sea éste el político o el económico. Se trata simplemente de corrientes de pensamiento europeo que a pesar de sus di-

ferencias se pueden precisar si se lee a un autor en particular, sea Aristóteles, Justus Lipsius o Karl Marx. Los problemas —también, pero no únicamente— del Estado de bienestar surgen del hecho de que se le delegan todas las funciones primarias a una parte del sistema social, no existiendo ya ningún tipo de responsabilidad social total.¹

La sociedad moderna tiene un número elevado de sistemas funcionales con alto grado de autonomía que deben ser tratados diferenciadamente; las consecuencias de ese desarrollo aparecen en todos los campos, y no sólo en el Estado de bienestar contemporáneo. También la penetración del derecho, la vida cotidiana y las expectativas de satisfacción emocional en relaciones estrictamente personales han obtenido un violento desarrollo a través de la liberación de su función precisa.

Ya en el siglo XIX, cuando se percibieron los resultados de estas formaciones, se observó que Europa era superior en dinamismo que todas las demás civilizaciones; producía más confort, pero, sin embargo, también más perjuicios.

Jean Blondel explicó esto con el concepto de **egoísmo exagerado**; ² se le puede explicar sociológicamente, a través de la **diferenciación funcional**. Ambos principios **excluyen la libertad en relación a sí mismos**.

El partir de la teoría social tiene una significación importante en el análisis del Estado de bienestar pues el cambio en la perspectiva parte precisamente de la teoría social. El análisis pasa por alto así las alternativas superfluas sobre cálculos optimistas o pesimistas, ideologías progresistas o conservadoras, énfasis humanistas o tecnocráticos. Si se parte de cualquiera de estas opciones siempre tendrán la razón tanto unos como otros, porque la misma sociedad posibilita igualmente el desarrollo de ambos argumentos. Por lo tanto, el problema consiste en entender cómo es posible que una sociedad busque mejorar permanentemente todos sus sistemas de función.

1.- Esto no se contradice con la tendencia recientemente observada en Italia y otros lugares de una refundamentación de criterios morales. Esta exigencia permanece en el campo de la abstracción, porque no está relacionada con condicionantes ni con sus consecuencias en las estructuras actuales. Este tipo de postulado conforma uno de los muchos indicadores de que no puede institucionalizar el total de la responsabilidad social.

2.- *Des hommes tels qu'ils sont et doivent être*; Ouvrage de sentiment, London-Paris, 1758.

II

La función política ha sido especificada y diferenciada al correr de una larga evolución social, en base a la necesidad de tomar decisiones colectivamente obligatorias. Ya desde el siglo XVII, la autonomía progresiva de lo político se manifiesta también en el aspecto teórico.³ A ello se aúna el desarrollo del Estado Moderno; éste se puede resumir en dos tesis: a) todo conflicto puede ser políticamente decidido —también conflictos sobre la salvación del alma o sobre el uso de energía atómica—; y b) los usos arbitrarios del poder coercitivo estatal (soberano) deben ser controlados. Tanto en la teoría como en la realidad política de los Estados constitucionales modernos son ambas tesis, exigencias objetivamente realizables, aunque parezcan contradictorias. Como resultado de un proceso histórico —primero soberanía, después principios de las mayorías y división del poder— ahora sentimos normal esta solución, como una combinación perfectamente balanceada. Cuando menos parece funcionar en algunos Estados de la sociedad moderna. No se puede afirmar entonces que esta combinación no fuera posible; por el contrario, se puede constatar con admiración que esta combinación partió de la teoría y que se insertó después en el sistema político.

Si se observa de cerca esta forma de estabilización de lo político, aparecen francamente sus precondiciones de funcionamiento. Tienen su principio en un hecho que fue señalado por los cibernéticos como un **feedback negativo**. Las desviaciones frente a las expectativas normales son eliminadas a la primera oportunidad. Para posibilitar lo anterior, la constitución adquiere la forma de derecho, el cual a su vez casi siempre es fijado en leyes. Esto significa que las desviaciones deberán ser evitadas, desechadas.

Sin embargo, los sistemas políticos han tenido desarrollos evolutivos con formas de reproducción distintas.⁴ Pero en todas las decisiones políticas colectivamente obligatorias se presentan referencias explícitas o implícitas a la estructura, especialmente a la constitución del sistema político que, con ello, reproduce su sentido constitutivo.⁵ Esta reproducción

permite ciertas **variaciones** cuando cambian sus circunstancias. De esta forma, el Estado constitucional ha producido ambiciones de constituirse en Estado de bienestar sin que le antecedan principios teóricos. Ello ha producido procesos evolutivos sin meta precisa (que aquí no pueden ser analizados en particular) que han provocado el paulatino agotamiento del potencial político de las decisiones colectivamente obligatorias (derecho); asimismo, se ha forzado la optimización de la función política desde el punto de vista nacional y democrático y así se ha afectado a porciones de la población, políticamente pasivas y activas, cuando sus actos se convierten en decisiones colectivamente obligatorias. Se puede afirmar que ésta es una **paulatina inclusión del todo en un circuito funcional específico** o, expresado en términos de Parsons, se trata de una combinación de **universalismo** y **especificación** en el terreno de lo político.⁶

Como resultado, aumentan las pretensiones de la capacidad de las mismas a decisiones políticas y de su consecuente rendimiento, en una forma que se presiona a la misma política pero que ya no se le puede controlar. Exigencias a las cajas públicas y a las formas de ordenamiento público son, en tanto exigencias, políticamente atendibles, no importando si se pueden cumplir o no. Nadie se cuestiona el fin político consistente en exigir un bienestar social a través de medios políticos. Principalmente, la idea de que toda desigualdad individual —sin importar si es provocada por acontecimientos naturales o por estructuras sociales— debe ser compensada, se traduce en un programa interminable de ayuda asistencial. Justicia como principio de crecimiento a través de ideas de compensación.

Mientras el Estado constitucional se fundaba en el **feedback negativo**, esto es, en la eliminación de desviaciones, el Estado de bienestar se fundamenta en un **feedback positivo**, es decir, en el fortalecimiento de las desviaciones, propugna por otro futuro. En el Estado constitucional se dio una exitosa combinación de teoría política y praxis política. Sin embargo, esto floreció del principio del **feedback negativo** y estructuralmente de las normas de derecho. El Estado de bienestar no encuentra aún una teoría política, y uno se tiene que preguntar si es posible una recombinación de teoría política y praxis política cuando esta combinación se propone sobre la base del reforzamiento de desviaciones y del cambio continuo de valores. Es cla-

3.-Véase Justus Lipsius, *Politicorum sive civilis doctrinae libri sex*, citado según la edición de Nurnberg, 1594.

4.-Llama la atención que existan una serie de intentos de aplicación de teorías evolutivas de la ciencia, la economía, el derecho, pero que hasta donde yo sé nunca se ha intentado su aplicación en el terreno de lo estatal-político. Esto puede correlacionarse con el hecho de que aquí los cambios son relacionados exclusivamente con la constitución estatal; esto es, son registrados como cambios intencionales no evolutivos.

5.-A partir de una fundamentación muy distinta, con su "ciencia del espíritu", Rudolf Smend hace reflexiones semejantes sin que su teoría ataque análisis teóricos evolucionistas. Véase especialmente *Verfassung und Verfassungsrecht* (1928), citado según: *Staatsrechtliche Abhandlung und andere Aufsätze*, Berlin 1957, págs. 119-276.

6.-Sobre esto T.H. Marshall, *Class, Citizenship and Social Development*, Garden City N.Y., 1964; Talcott Parsons, *The System of Modern Societies*, Englewood Cliffs N.J., 1971 S. 11, 92 ff.; Niklas Luhmann, *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, München, 1981, S. 25 ff.

ro que donde se practica la teoría política se choca irremediablemente, con la práctica política de buenos deseos, con lo dado por presupuesto, con los esfuerzos por hacer justicia y proporcionar bienestar.

III

Existe una necesidad de recuperación teórica en la medida en la que se logran concebir los problemas políticos derivados del aumento de expectativas. Los fenómenos muestran que la política tiene enormidad de problemas originados, en parte, en y por ella misma. Lo que fue deseado como bueno se presenta ahora en la política como problema. Uno se enfrenta a realidades autogeneradas. La crítica a la burocracia autogenerada es el mejor ejemplo de ello. La misma estructura circular se repite en todas partes. En efecto, tanto más abarca la política terrenos ajenos a ella —como por ejemplo organizar la producción económica o planear la organización y/o contenido de la educación— más aspectos median, participan en su realización. El juego con uno mismo debe ser jugado a la vez sobre varios terrenos. Se puede cambiar de gobierno para evitar la identificación forzada de las intenciones propias, pero este recurso se agota en poco tiempo. La experiencia le recordará al observador que la política está ocupada consigo misma y con sus propios problemas, sin importar quién está en el poder, quiénes ocupan los puestos y con qué ideología.

Pero ¿cómo podemos registrar teóricamente esa experiencia?

Desde luego que sería falso deducir que ocuparse de sí mismo significa irrelevancia, o pérdida de efectos, o inmovilidad. Asimismo, es falsa la opinión de que con todas las modificaciones en el fondo, no cambia nada, porque la política está dirigida a su autoconservación. Con esos juicios apresurados se pierde la posibilidad de hacer análisis complejos.

De acuerdo con los fenómenos esbozados, ese análisis debiera poder recurrir a una teoría del sistema autorreferencial. En la actualidad, sin embargo, casi no existen fundamentos confiables. No obstante, queda claro que la comunicación política sólo es posible precisamente en un contexto de comunicación política; éste reglamenta cuáles temas pueden ser tratados con buenas expectativas de solución, lo que será emprendido y lo que será desechado, y en qué horizonte temporal tendrá actualidad. Aunque en el sistema político siempre debe haber comunicación sobre las circunstancias del entorno, la relación con la política es inevitable, es una condición continua de la comunicación. Que la autorreferencia del sistema sea cerrada es la condición para su apertura teórica; y ambos están

condicionados por el alto grado de diferenciación social y autonomía funcional del sistema político.

La teoría del sistema autorreferencial supone que los problemas del Estado de bienestar deben ser buscados en la relación entre su estar cerrado y abierto. Más exactamente, en las condiciones que posibilitan la combinación de estar cerrado y abierto simultáneamente. Como intenté señalarlo en otro lugar,⁷ esto está relacionado con una desjerarquización del sistema político y con un desglosamiento del proceso de comunicación político-administrativa y pública. Esta relación es históricamente posible, cuando menos, porque ambos, el Estado de bienestar y su diferenciación interna, se han desarrollado en este siglo.

Según como se mida esta diferenciación interna, existen en el sistema horizontes temporales distintos, así como varias formas de filtrar temas que permitan la comunicación. Y parece que bajo las condiciones actuales, frente a la opinión pública, diversas personas seleccionan aquello que consideran relevante y que será la base de una posterior manipulación de la información.

Aquí se podrían hacer análisis más profundos que se ocuparan de las condiciones y limitaciones de la sensibilidad de la opinión pública y de la posibilidad de asimilar la información del sistema político. Otro aspecto estaría en la operacionalización e instrumentación de la política misma.

El sistema político debe satisfacer la necesidad social de contar con decisiones colectivamente obligatorias. Esta función será implementada organizativamente a través de la organización burocrática y, en el terreno de la técnica de la comunicación, a través del derecho y con recursos económicos. Como siempre, se presenta el uso "simbólico" de la comunicación política, que está relacionado con la necesaria generalización del aseguramiento de la función y buscando fortalecer la impresión de que la política puede cumplir con las exigencias y que puede, asimismo, mantener todo en orden, o cuando menos llevar todo al orden. Pero el problema del Estado de bienestar no radica en su uso simbólico, tampoco en su creencia valorativa, ni en su autolegitimación; radica más bien en que el Estado de bienestar sobrecarga a sus propios instrumentos de implementación.

Es un punto importante el que sus propios instrumentos no se adapten voluntariamente a la necesidad de formar decisiones socialmente obligatorias. Hay quehaceres para los que son realmente ineficientes, como por ejemplo en el terreno de la sociología política.

⁷ *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, München, 1981.

Por lo demás, le quita el derecho al aparato legislativo y el dinero al sistema económico. Esto es posible sólo parcialmente y presupone que, a la larga estos sistemas permanezcan intactos. En todo caso, el Estado de bienestar se enfrenta a tareas de cada vez de mayor envergadura y diversificación objetiva en los procesos de decisión de problemas complejos, que sólo pueden ser solucionados a través de la renuncia del control de la interdependencia interna. Aquí la organización, a pesar de estar especializada en decidir sobre decisiones, no puede decidir sobre su propio proceso; se retrotrae así sobre decisiones burocráticamente seguras, inatacables y en todo caso inofensivas.⁸

Si todo esto es cierto, los problemas a los que se enfrenta el Estado de bienestar son correlativos al aumento de sus funciones, lo que ha sido posible a partir de la paulatina diferenciación del sistema social. Estos problemas se retraen a una estructura social que no es modificable, ni siquiera por una revolución y que planea todo a la perfección, excepto su campo de intervención. Lo anterior no significa que esté excluido todo cambio en la diferenciación social.⁹ Por el contrario, estos cambios son muy posibles, fundamentalmente porque la sociedad moderna está percibiendo las consecuencias de sus propias estructuras. Pero en principio, los problemas condicionados por la forma de la diferenciación social del sistema no pueden ser resueltos con el rechazo a las causas que lo desintegran, sólo puede ser paliada a través de un reacomodo dentro del propio sistema.

Este análisis no conduce a conclusiones directas de la teoría social sobre el actuar (comportamiento) práctico. Tampoco permite ningún juicio de valor en la sociedad o el sentido de su sistema político, sea positivo o negativo, conformista o crítico. Se debe partir del hecho de que la sociedad moderna ha desarrollado, en comparación con su antecesora, aspectos positivos y negativos. En todo caso, no se puede elegir la sociedad sino en la sociedad. Pero puede preguntarse si el sistema social actual produce juicios positivos o negativos sobre sí mismo.

Este cambio en la plataforma de cuestionamiento, sin embargo, nos lleva a su vez a interrogarnos sobre la

posibilidad de que un sistema social como totalidad —o especialmente en sus sistemas funcionales— sea capaz de realizar una auto-observación objetiva.

Al nivel del sistema social al "auto-observarse" se denota la posibilidad de comunicación sobre el sistema dentro del sistema (en contraposición a la representación o percepción del sistema social consciente realizada por una persona; esto es, por un observador externo). Desde el siglo XVII/XVIII la sociedad moderna ha tenido en casi todos los ámbitos funcionales cierta experiencia de auto-observación dirigida teóricamente. Con ayuda de una teoría del sistema sobre el sistema uno logra comunicarse dentro del sistema político, del sistema económico, del sistema educativo, del sistema jurídico, del sistema científico, etc...¹⁰ sin hablar de las más o menos dudosas calidades "científicas" de esas teorías; con esto se obtienen posibilidades estructuradas de comparación. De esta manera el sistema cobra distancia frente a sí mismo y puede así aceptar su contingencia propia.

IV

La teoría constitucional del Estado describió al sistema político, a su constitución, a su soberanía, a su control de poder como un orden que en el siglo XIX se empezó a nombrar como "Estado moderno". Esta teoría constituyó un índice orientador de la misma política y tuvo un enorme éxito en la realización de un derecho constitucional. Lo que exigió como **renuncia** en las posibilidades de actuar efectivas, **se recuperó en la teoría como una libertad altamente valorada**.¹¹ Nosotros conocemos ahora las condiciones del éxito de una teoría del sistema en el sistema; el trabajar la información en la forma de un **feedback negativo**, de un excluir las desviaciones. Por el contrario, aún no existe ninguna teoría del Estado de bienestar; aún más, será cada vez más difícil de desarrollar porque ahí se trata de un **feedback positivo**, de un reforzamiento de lo desviado. Y uno se pregunta cómo es que se podrán insertar en esta teoría **renuncias altamente valoradas** tales como renunciaciones a mayor bienestar, a mejorar las relaciones sociales, a lograr compensaciones en las desigualdades.

8) En *Organisation und Entscheidung*, en: *Soziologische Aufklärung* Vol. 3, Opladen, 1981, traté de demostrar que los programas de racionalización y democratización sólo pueden reforzar esto, porque dichos programas, a su vez, aumentan la complejidad.

9) Esto no es válido únicamente en el sentido de una regresión a viejas diferenciaciones, (véase V. g. Charles Tilly, *Cho and Midway*, en: John C. McKinney/Edward A. Tizakian [comp.], *Theoretical Sociology: Perspectives and Developments*, New York 1970, págs. 433-466), sino también en el sentido de un experimento actual —V. g. límites de las conquistas alcanzables a través de la socialización escolar, jurídica o económica. Compárese Eugen Buss/Martina Acheops, *Die gesellschaftliche Entdifferenzierung*, *Zeitschrift fuer Soziologie* 10 (1969), págs. 315-329; Jost Halfmann/Klaus P. Japp, *Grenzen sozialer Differenzierung-Grenzen des Wachstums öffentlicher Sozialdienste*, *Zeitschrift fuer Soziologie* 10 (1981), págs. 244-255. Se podría afirmar con términos parsonianos que la sociedad moderna aún no ha absorbido las consecuencias de las revoluciones pedagógica e industrial.

10) Aun este éxito teórico puede ser mejorado técnicamente, V. g. sobre el sistema jurídico Raffaele de Giorgi, *Scienza del diritto e legittimazione: Critica dell'epistemologia giuridica tedesca* de Kelsen a Luhmann, Bari, 1979.

11) El paralelismo con el proceso psicológico de la sublimación *frappiert*. "So long", constata Philip Rieff, "as a culture maintains its vitality, whatever must be renounced disappears and is given back bettered; Freud called this process sublimation" (*The Triumph of the Therapeutic: Uses of Faith After Freud*, New York, 1966, S. 5). Este paralelo muestra también cómo la recuperación nostálgica de la vitalidad de la cultura deja mucho que desear en su explicación.

12) Sobre el particular véase el análisis de Talcott Parsons, "MacCharthysm" and American Social Tension: A Sociologist View, *Yale Review* 1955, "Social Strains in America," en: Talcott Parsons, *Structure and Process in Modern Societies*, New York 1960, S. 226-247.