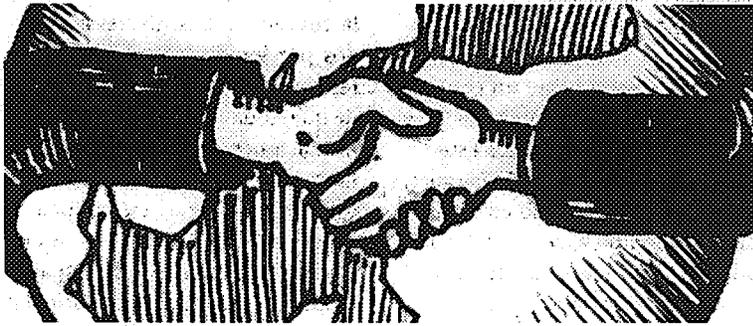


Pacto global: posibilidades remotas o última esperanza

José María Tortosa*



Las condiciones de pobreza en el mundo se han hecho extremas. El papel de los científicos sociales a este respecto ha podido ser la de levantar acta de tal situación o la de proponer medidas para solucionarla. Cada vez se abre más la idea según la cual el papel de dichos profesionales es la de discutir y clarificar las opciones históricas que se abren ante nosotros. Obviamente, eso se puede hacer desde una perspecti-

va local (no qué debe hacerse en el Ecuador, por ejemplo, sino qué puede hacerse en dicho país) o desde una perspectiva del mundo como sistema, que es la que aquí se adopta.

1. El Estado del Bienestar como pacto.

Se ha podido responder a la creciente pobreza en el mundo invocando el derecho al desarrollo o, incluso, los derechos humanos.

(*) Profesor de la Universidad de Alicante, España.

Por ejemplo el de tener acceso a unas condiciones de vida dignas. No parece que sea suficiente para solucionar el creciente foso entre ricos y pobres a escala mundial. Haría falta involucrar a otros actores y otros criterios. Para indagar sobre esta posibilidad vendrá bien dar un paso atrás y ver qué sucedió, en su origen, con los Estados del Bienestar europeos.

Lo que en la actualidad se llama o en su tiempo se llamó Estado del Bienestar cubre un conjunto sumamente heterogéneo de prácticas aplicadas por los Estados europeos en el siglo XX. Es, pues, un fenómeno limitado en el espacio y el tiempo a pesar de los largos años transcurridos durante el proceso que, como después se dirá, no se ha llevado a término en algunos países mientras que en otros ni se habría iniciado todavía.

En general, y buscando sus características comunes y no sus igualmente conocidas diferencias, los Estados del Bienestar tienden a tener un doble componente.

Por un lado, incluyen una vertiente de búsqueda de seguridad para aquellos habitantes que puedan haber sido objeto de algún revés particular. Digamos que es la vertiente "defensiva" en la que el Estado pretende defender al ciudadano de las consecuencias negativas de algunos eventos relativa-

mente inesperados como la viudez, la orfandad o la súbita incapacidad para el trabajo.

Por otro lado, y a veces con posterioridad a haber abordado el punto anterior, los Estados del Bienestar incluyen un aspecto positivo, a saber, la búsqueda del bienestar de las personas en cualquiera de las condiciones en que se encuentren y que incluye la salud y la educación. Los niveles alcanzados por los distintos países difieren notablemente hasta el punto de que, todavía hoy, los niveles de prestaciones del Estado del Bienestar británico después de la revolución thatcheriana, están todavía muy por encima de los niveles de prestaciones del Estado español después del incremento particular de unos gobiernos socialistas, hasta el punto de que más de un autor se pregunta si, realmente, el proceso iniciado por Solís bajo el franquismo ha llevado realmente a que España se encuentre en lo que comúnmente se llama Estado del Bienestar en sentido pleno.

Los motivos que llevaron a estas políticas históricas son también diversos y se entienden bien en el contexto anterior a que se produjera la revolución del tipo que se produciría en la Rusia de 1917. Sin ánimo de exhaustividad, pueden resultar particularmente interesantes, en el contexto

de lo que aquí se pretende, los siguientes.

Una motivación relativamente bien difundida es el miedo a las clases peligrosas ("les classes dangereuses"), a las crecientes masas de parias de la Tierra, desheredados, condenados a largas horas de trabajo o trabajo de esclavo que incluye el de las mujeres recién paridas y el de los niños, y que comienzan a organizarse políticamente y a poner en peligro la fábrica social sobre la que se asienta el poder de las clases dominantes. Es, como se sabe, la versión conservadora del Estado del Bienestar: démosles algo para que no pasen a mayores. Y es algo que entendieron bien algunos revolucionarios de la época: esta política redistributiva disminuía significativamente la capacidad revolucionaria de los proletarios y de los marginados. Como decía el Manifiesto de 1848, lo que se pretendía era "ahuyentar a la clase obrera de todo movimiento revolucionario haciéndole ver que lo que a ella le interesa no son tales o cuales cambios políticos, sino simplemente determinadas mejoras en las condiciones materiales, económicas, de su vida". Y "claro está que este socialismo se cuida de no incluir entre los cambios que afectan a las "condiciones materiales de vida" la abolición del régimen burgués

de producción, que sólo puede alcanzarse por la vía revolucionaria; sus aspiraciones se contraen a esas reformas administrativas que son conciliables con el actual régimen de producción y que, por tanto, no tocan para nada a las relaciones entre el capital y el trabajo asalariado, sirviendo sólo bien el mejor de los casos para abaratar a la burguesía las costas de su reinado y sanearle el presupuesto". Dicho está.

La segunda, que podríamos llamar socialdemócrata, no parte del miedo sino de valores, de fines de la acción posible, o, si se prefiere, de otra ideología. La idea de solidaridad es particularmente importante para entender esta motivación que, en momentos particularmente duros para la colectividad, con algo de nacionalismo, hace que todos sientan la necesidad de aportar su granito de arena, como sucedió en los países escandinavos en la posguerra. La crítica de los revolucionarios que piensan que cuanto peor, mejor, puede ser la misma, pero los motivos en este caso no coinciden con los de la categoría anterior como tampoco coinciden sus actores o sujetos, es decir, los que pasan a la práctica.

Finalmente, está la motivación que se podría llamar de "egoísmo ilustrado" que es la de aquellos liberales que, para mejor obtener la satisfacción de sus propios intere-

ses, creen que es mejor disminuir sus expectativas en un ejercicio del freudiano principio de la realidad como enfrentado al principio del placer. Si se quiere, aquí entra el fordismo en el sentido de dar mayor salario a los obreros para que todos ellos puedan comprarse un coche de marca Ford. Políticas de demanda, si así se prefiere.

En realidad, todos son conscientes, y Adam Smith el primero, de que el mercado, dejado a sus propias fuerzas, produce incrementos de la desigualdad y de que los niveles excesivamente elevados de esta desigualdad dejan de ser beneficiosos para el funcionamiento del sistema en cuanto tal.

- sea porque la polarización extrema se rompe y, como bien entendió Bismarck, los excesos del mercado libre son incompatibles con la democracia estable,
- sea porque el exceso de desigualdad es ofensiva,
- sea porque no es rentable que los de abajo no tengan con qué comprar los bienes producidos por las empresas de los de arriba.

Obviamente, para afrontar estos problemas o, por lo menos, algunos de ellos, había (y hay) otros medios. Dichos medios alternativos, respectivamente, serían.

El recurso a la violencia directa sea a través del Estado (golpes

de Estado o también los llamados "aparatos represivos del Estado" funcionando de forma convencional) sea a través de pistoleros o paramilitares que, por lo menos, terminen físicamente con los "cabecillas" de las clases peligrosas y, de todas maneras, amedrenten suficientemente al resto como para que no busquen nuevas confrontaciones. La desindustrialización y la deslocalización son también prácticas interesantes: hacen desaparecer a la clase obrera.

La ocultación sistemática de los "menos favorecidos" que incluye su ocultación física en barrios "invisibles" o su ocultación moral haciéndoles responsables de su situación ("blaming the victim") con recursos que van de la moralidad a la lucha contra el vicio, todo menos reconocer que su existencia muestra el fracaso de un sistema.

Dedicando la economía, es decir, la búsqueda del beneficio o de la incesante acumulación de capital, a los bienes suntuarios, a la economía financiera (economía de casino) o al sector armamentístico, cosa particularmente frecuente en las fases decrecientes de las llamadas ondas Kondratiev.

En todo caso, si se entra en el Estado del Bienestar, los términos del contrato social parecen estar relativamente claros. Los ricos deben



dar algo de su dinero o, en otros términos, deben dejar de ganar algo, principalmente a través del impuesto, y los pobres tienen que integrarse en el sistema y no intentar cambiarlo sustancialmente. Las mejoras de los pobres son perceptibles y la tranquilidad de los ricos también. El Estado, entonces, se convierte en el garante del contrato simbolizado en los acuerdos tripartitos Estado-sindicatos-patronales y abandona la anterior política del "Estado mínimo" pasando a ser también un actor en la que será economía mixta. Al mismo tiempo,

se responsabiliza, como "Estado benevolente", del individuo desde la cuna a la tumba.

2.- La opción de un nuevo pacto

El problema principal de ese Estado del Bienestar era que alguien tenía que pagar las facturas ("no free lunch") y todo parece indicar que las facturas se pagaron fuera, a saber, en los países coloniales, post-coloniales, tercermundistas o del Sur, que esas son las sucesivas palabras para indicar lo que, desde otras perspectivas, se puedan llamar periferias del siste-

ma mundial y a las que, prácticamente desde el discurso del presidente Truman el 20 de enero de 1949, se llamó países en desarrollo, países en vías de desarrollo o países subdesarrollados. Tras todas estas palabras se esconde la realidad de una explotación pura y dura según algunos, un intercambio desigual según otros o una posibilidad de comercio que acaba beneficiando a los habitantes de los países centrales según la extrapolación que puede hacerse de la parábola de David Ricardo sobre los textiles ingleses y el vino portugués en torno a las ventajas comparativas.

De una forma u otra, pero sobre todo en la tercera de las opciones, es como si se diera un acuerdo tácito entre todos los actores sociales de los países ricos para repartirse los bienes derivados del expolio, algo de lo que es mejor no hablar, aunque no sea más que porque haría ver hasta dónde llega el principio de solidaridad aplicado de puertas hacia adentro en el Estado cuando se lo intenta aplicar de puertas hacia fuera. Gandhi, en su visita a Inglaterra, creyó oportuno ir a Manchester para explicar, a los obreros que allí trabajaban, por qué él propugnaba que no se compraran textiles ingleses y, en cambio, se produjeran en la India... a pesar de que las "venta-

jas comparativas" jugaban a favor de la Inglaterra de la Revolución Industrial y a pesar de los efectos que sobre el empleo inglés pudiera tener la disminución de demanda india.

Se ha hablado hasta la saciedad sobre la crisis del Estado del Bienestar cuando la tarea, como han indicado otros, es más el ¿qué hacer? que el seguir repitiendo los argumentos sobre su crisis incluso filosófico. A pesar de compartir la postura de los que piensan que ya se ha hablado incluso demasiado de las razones de la crisis, no me resisto a exponer una de las fuentes, entre ideológicas y empíricas, de las dificultades que hoy atraviesa el modelo en los países industrializados (en otros países todavía no se puede hablar realmente de impuestos directos, ni de las prestaciones básicas en la línea "defensiva" indicada al principio, ni, mucho menos, de la generalización de las prestaciones públicas de servicios relacionados con el bienestar; en más de un caso —más aún, en muchos—, incluso resulta excesivo referirse a dichos países utilizando la palabra "Estado"; no digamos ya "del Bienestar").

La dificultad más traída y llevada ha sido la de la "globalización", término confuso y muchas veces puramente ideológico como lo muestran, por ejemplo, las con-

trascriptorias reacciones periodísticas a la reunión de Davos, dedicada en 1999 a la "globalización responsable". Por lo general, el argumento reza así: sólo se compite en lo global, lo cual exige cambios a la baja en salarios y, en general, en prestaciones sociales. Los Estados europeos tienen que desmantelar su Estado del Bienestar (en el caso, como se ha dicho, de que efectivamente lo tengan) si quieren competir en el mercado global del que no hay escapatoria.

Lo que me interesa resaltar es esa dimensión interestatal que ya ha aparecido al tratar de quién pagaba la factura. El hecho es que, en mi opinión, nos encontramos, a escala mundial, y a comienzos del siglo XXI, en una situación semejante a la que se encontraban los Estados europeos a principios del XX.

La descripción incluye algunos datos bien expresivos. Por un lado, y aunque la pobreza y la desigualdad haya podido disminuir en algunos países concretos, la creciente desigualdad (o polarización) a escala mundial es un asunto constatado de forma continua en los 10 años de informes sobre el desarrollo humano por parte del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Los informes de otras organizaciones, dentro de las Naciones Unidas o

fuera, como la OIT, OMS, UNICEF o FAO confirman esta tendencia, tal vez transitoria, pero no por ello menos real en lo que se refiere a la creciente insatisfacción de necesidades básicas de un creciente número de personas (centenares de millones, más de un millardo en algún caso). Por otro lado, es también fácilmente constatable la notable indefensión de los sectores más débiles de la población mundial ante las catástrofes llamadas "naturales", algunas de las cuales han sido producidas indirectamente por los excesos productivistas de los países ricos.

En tiempos más recientes, esta tendencia general propia de los últimos 20-25 años (hablar más allá es hablar sin datos: aquellos de los que ahora disponemos no son buenos, pero por lo menos existen) ha venido acompañada por la llamada "crisis asiática", global para otros, y que, en cualquier caso, implica riesgos adicionales para la supervivencia del sistema.

Finalmente, y no por agotar con ello la descripción, han sido cada vez más frecuentes los desafíos ideológicos, demográficos y militares planteados desde el Sur al Norte, simbolizados, si se quiere, por Jomeini, las pateras y Saddam Husein o Milosevic. Casos menos extremos incluyen el retorno al control de los tipos de cam-

bio en la Malaysia de Mahatir.

Las motivaciones para introducir cambios en el modelo vuelven a presentarse:

- el miedo a las "clases peligrosas" (ya no a la clase obrera) o a los países peligrosos, audible en la argumentación de la necesidad que tiene la Unión Europea de ayudar al "desarrollo" del Magreb para así lograr que allí haya menos fundamentalismo y menos pateras;
- la solidaridad de algunos pocos países (no más de media docena) que cumplen con su compromiso de dedicar el 0,7 de su producto interior bruto a la llamada "ayuda al desarrollo"; y
- la necesidad de buscar compradores para los productos aquejados de crisis de sobreproducción en los países ricos.

Es, aparentemente, la misma historia, sólo que a escala mundial. Pero, de momento, estas motivaciones no son las mayoritarias (tampoco lo eran a los comienzos de la Inglaterra victoriana) como se observa cuando se analizan las prácticas de ellas derivadas:

- la confianza en la solución militar, respondiendo con la guerra a cualquier desafío desde el Sur apoyando a paramilitares y pistoleros que cumplan con los

mismos cometidos que cumplieron en la Europa de principios de siglo o exportando nuevas dictaduras o regímenes autoritarios, dando fin así a un ciclo democrático que coincidió con la necesidad de renegociar la deuda externa contraída durante el ciclo dictatorial previo;

- el volumen total dedicado a las ayudas al desarrollo es decreciente en los últimos años y, de esas ayudas, cada vez más se dedican más fondos a financiar compras de productos industriales a los países ricos;
- y el capitalismo de casino ha sido la norma en los últimos, digamos, 25 años, que no otra cosa es la burbuja especulativa que también se llama globalización (globalización contemporánea si se prefiere, para distinguirla de la globalización histórica o mundialización).

Sin embargo, estos asuntos comienzan a discutirse desde foros muy heterogéneos y, aunque no mayoritarias, las voces de los que proponen prácticas para el sistema mundial que se parecen a las viejas prácticas del Estado del Bienestar, comienzan a ser audibles. Por un lado, están los que entran en tales propuestas desde perspectivas que, de nuevo, se podrían llamar de

"egoísmo ilustrado": necesitamos mejorar la condición de los otros para conseguir estabilidad, detener las nuevas enfermedades, parar la destrucción del medio ambiente antes de que sea irreversible (si no lo es ya), conseguir mercados. Por otro, los que lo hacen por intereses geopolíticos claros y confesos. Finalmente, los que llegan a tales propuestas desde planteamientos ideológicos o religiosos que tienen que ver con la solidaridad, la caridad, la justicia, la equidad y hasta de los que hablan de la obligación moral que tienen los países ricos de devolver a los pobres lo que se llevaron, argumento que incluye la llamada "deuda ecológica". Algunos organismos de las Naciones Unidas, como es el caso del PNUD, parecen liderar, en el campo institucional, esta ofensiva a favor de lo que, en mi opinión, acabará siendo la "nueva ortodoxia" que sustituirá a la neoliberal de los últimos años.

Ahora ya no se duda que el mercado, dejado a sus fuerzas, produce a escala mundial lo mismo que producía a escala de la "riqueza de las naciones", a saber, desigualdad. Obviamente, no porque sea intrínseco al modelo platónico del mercado libre sino por el hecho bien evidente de que tal mercado libre no existe a escala internacional como lo muestran

las continuas intervenciones de las multinacionales y de los Estados ricos y de las primeras a través de estos últimos en las normas que regulan el comercio mundial (La "guerra del banano" ha sido paradigmática; no se olvide que las grandes empresas bananeras están entre las primeras en contribuir al Partido Demócrata de los Estados Unidos). No sólo eso. Lo mismo ha podido decirse a escala estatal: como indicaba un editorial del *The Guardian Weekly* (28 de marzo, 1999) ya citado, "los Estados del Bienestar tal vez estén siendo recortados para los individuos, pero los Estados del Bienestar para las grandes empresas nunca han gozado de mejor salud" ya que las grandes empresas pueden ahora conseguir de los Estados más fondos que nunca en "un medio en el que el libre movimiento de capitales ha dejado a los gobiernos dispuestos a pagar cualquier precio con tal de crear y conservar los empleos".

Pero algo tendrán que hacer si quieren que el sistema siga existiendo. Una de las posibilidades es, por supuesto, la de la creación de una especie de "Mundo del Bienestar", con alguna forma de control, con sistemas redistributivos a escala planetaria, con instituciones financieras que puedan afrontar las catástrofes y con un nuevo



Bretton Woods (esta vez sí keynesiano, pero del keynesianismo global reflejado en los informes que van del Informe Brandt al de la Comisión Sur pasando por Brundtland y Palme) que garantice las condiciones de bienestar mínimas para la población del planeta.

Las reacciones, también aquí, son semejantes. Están, claro está, los de "cuanto peor, mejor", que saben que estas reformas al estilo de la llamada "cumbre social" de Copenhague aminoran la capacidad revolucionaria de los parias de la Tierra. Están los conservadores, con los Estados Unidos a la cabeza,

que siguen pensando en que "ley y orden" es suficiente y que si el palo ha de primar sobre la zanahoria, pues nada mejor que un sector armamentístico para cumplir con las políticas keynesianas de demanda. Pero la reacción más problemática viene, como en el caso de los viejos Estados del Bienestar, de donde era previsible: de los que tienen que pagar la factura.

Tampoco aquí hay "free lunch", pero esta vez es más difícil que los ricos de los países ricos compartan con los pobres de los países pobres el pago de la factura (que eso era, al fin y al cabo, el vie-

jo modelo, se lo considere como se lo considere, por más que eran los pobres los que más han pagado). Esta vez son los países ricos los que tienen que pagar la factura, es decir que los habitantes de los países ricos tienen que aceptar reducir su nivel de vida (su sobreconsumo) para obtener el resultado deseado a escala mundial, cosa que, sin sorpresas, se vuelve contra los tambaleantes Estados del Bienestar de los países centrales: una tentación inmediata de las élites de los países ricos es hacer caer sobre las clases bajas, en forma de recortes sociales, los costes de la operación mientras se corre a la ayuda de bancos en dificultades y se incrementan los gastos no-sociales como los militares. Una razón más para la llamada "crisis" del Estado del Bienestar cuyo contenido en términos de clases sociales o grupos sociales concretos no hay que olvidar y que no es momento ahora de introducir.

En conclusión: creo que nos encontramos, a escala mundial, en una coyuntura semejante a la que se atravesó, a escala europea central, entre finales del siglo XIX y principios del XX. Si entonces se dejaron de lado las ideas del "Estado mínimo" y se entró en el "Estado intervencionista" por extremar la calificación (tan extremada como la de "mínimo"), ahora volve-

ríamos a encontrarnos ante la posibilidad de un retorno del Estado (ejemplificado por el "Estado activista" según la nueva ortodoxia del PNUD seguida por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, nada, pues, que ver con el Estado soviético e incluso con el socialdemócrata) pero, sobre todo, ante la posibilidad de alguna forma de control supra-estatal de un mercado que es supra-estatal y que, hasta ahora, no tiene institución política que lo regule mínimamente. No se trata de control total, pero sí de regulaciones mínimas, de políticas redistributivas, probablemente de alguna forma de ejército, de fondos para la intervención ante las emergencias y hasta tal vez de "empresas mixtas". Mixtas ¿entre quién?. ¿Naciones Unidas? Anda de capa caída después de la guerra de Yugoslavia. ¿Un gobierno mundial? No se ve la viabilidad y, para muchos, queda demasiado lejano y es de más difícil control, sobre todo desde el punto de vista de la lucha contra la corrupción. ¿Un nuevo Bretton Woods como propone el ministro francés de economía? Tal vez ahí esté el paso institucional más importante.

Al final, aquí como en el viejo caso, la opción es ideológica entre las tres ideologías producidas en el capitalismo histórico como tres

formas de afrontar el problema del cambio: detenerlo, gestionarlo o acelerarlo. Cuál de ellas sea más probable puede ser cuestión empírica aunque de difícil solución. Cuál de ellas sea la deseable es la cuestión ideológica. Pero el problema final es que el que sea deseable de una forma u otra, se convierte en razón por la que es probable. Mi opinión es que la opción conservadora de detener el proceso es, por ahora, la mayoritaria y viene ayudada por la política de la potencia neo-hegemónica, los Estados Unidos, que consiste en negarse al pacto ecológico y a cualquier discusión que se acerque a la idea del pacto global aquí reseñado. Le sigue la opción de gestionarlo. La revolucionaria de acelerarlo es, hoy por hoy, extremadamente minoritaria y no parece que, de momento y como alternativa a la conservadora, consiga "compañeros de viaje" suficientes. La que aquí se ha intentado describir y entender es la opción segunda en probabilidad, pero pri-

mera en deseabilidad. Es, pues, la opción mejor situada si se busca una alternativa a dejar las cosas como están. Es la que me parece que es la más probable, aunque, ciertamente, podría no funcionar y nunca llegar a producirse. ☺

Notas

VV.AA., Pros y contras del Estado del Bienestar, R. Casilla y J.M. Tortosa eds., Madrid Tecnos, 1996.

Kapstein, E.B., "Trabajadores y la economía mundial", *Política Exterior*, X, 52 (1996) 19-40; Soros, G., *The Crisis of Global Capitalism*, Nueva York, Public Affairs, 1998.

VV.AA., *The Age of Transition*, T.H. Hopkins y W. Wallerstein eds., Londres, Zed Books, 1996.

Ver Rodrik, D., "Has Globalization Gone Too Far?", *Challenge* ñ *the Magazine of Economic Affairs*, XLI, 2 (1998) 81-94; Beck, U., *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona, Paidós Ibérica, 1998; Evans, P.B., "The Eclipse of the state? Reflections on stateness in an Era of Globalization", *World Politics*, L, 1 (1998) 62-88.

Acosta, A., *El Estado como solución*, Quito, ILDIS, 1998.

Wallerstein, I., *After Liberalism*, Nueva York, The New Press, 1995.

