

El vaciamiento por el mercado del Estado de bienestar

Gonzalo Sáenz de Buruaga

*Profesor de Economía Mundial, Universidad Carlos III, Madrid.
Director de Desarrollo, revista de la SID, Madrid/Roma.*

1. La interacción Estado-Mercado

En la vieja interacción, y a menudo promiscuidad, entre el sistema estatal y el sistema de mercado, se están produciendo cambios considerables, pero mucho más opacos que los que acaecen en la evolución reciente de la economía mundial. Vamos a intentar desvelarlos, a pesar de la dificultad que ello entraña, pues es un análisis mestizo entre la Economía y la Política, entre la Prospectiva y, en consecuencia, la Historia.

Hay que recordar que, con relación al Mercado, el Estado es un mecanismo de toma de decisiones muy reciente: apenas 500 años, mientras el Mercado se remonta a los albores de cualquier sociedad con características humanas. Los Estados europeos del Renacimiento nacen, sobre todo, como una maquinaria fiscal-burocrática para sufragar el enorme coste de los ejércitos que se reclutaban forzosamente en miles de comunidades descentralizadas, fundamentalmente campesinas. De ahí el alto coste (no sólo económico, sino en muertes, sufrimientos, pérdida de derechos y sustracción de tierras, mercancías o trabajo) de la construcción del Estado en la historia de Europa y... en el acontecer reciente de los balbucientes estados de África, Asia e incluso América Latina.

En sus orígenes europeos, hubo una correlación negativa entre Estado y Mercado: los Estados pioneros más fuertes de Europa (España y Francia) crecieron fuera del área más intensamente comercializada del continente, la franja urbana que entre Flandes y los puertos hanseáticos penetra por el Rin hasta Suiza y el norte de Italia; es decir, el mismo triángulo

que, con algunos desbordamientos, sigue siendo el centro comercial y tecnológico de Europa. El mercado intensivo no engendró, por consiguiente, Estados, sino más bien inhibió que se formasen. Incluso cabe inferir que cuanto menos comercializada fuese una economía, más exhaustivo tenía que ser el aparato extractor del Estado para conseguir los mismos ingresos. Ello explica las tensiones seculares dentro de uno de los primeros Estados europeos con necesidades ingentes de financiación militar, España: las áreas de mayor tradición comercial (Cataluña primero, Vascongadas después) son las que más recelaron, y siguen recelando, de la imposición -fiscal y militar- del Estado.

Otra propensión estatal que todavía provoca, en la vieja Europa y en los nuevos Estados, fuertes tensiones es la necesidad de homogeneizar toda la sociedad civil: el proceso de construcción estatal minimiza las variaciones culturales dentro de los Estados y maximiza las variaciones entre los Estados.

Pero el Estado, una vez consolidado, impuesto y homogeneizado como tal, ha tenido que aproximarse a las exigencias del Mercado: parte de la homogeneización no sólo era cultural (lingüística y educativa), sino de provisión de infraestructuras para hacer posible el «mercado único» estatal y la diversificación del sistema productivo. Esta legitimación del Estado se ha llamado, en Europa, Estado de Bienestar, es decir, la maquinaria fiscal mediante la cual los ingresos compulsivos que el Estado detrae de los ciudadanos y de sus actividades se convierten en gastos que difunden un bienestar generalizado en forma de infraestructuras y

equipamientos públicos, desde redes de transportes y comunicaciones hasta instalaciones energéticas y de aprovisionamiento de agua, pasando por equipos educativos, sanitarios, urbanísticos, etc., amén de los sistemas de salarios y seguridad social, desempleo y jubilación. Esta legitimación del Estado como suministrador de infraestructuras y equipamientos públicos es todavía una asignatura pendiente en los Estados de la Europa del Sur. Sólo recientemente, y gracias a los fondos supraestatales de la CE, estos países se legitiman como Estados: de ahí su firme y, a menudo, monocorde fidelidad comunitaria, su adscripción a un espacio europeo que supera los Estados nacionales los legitima como tales, aunque sea a destiempo.

2. La fase actual del «Estado menguante»

Paradójicamente, en la actualidad, cuando Europa ha conseguido exportar a todo el mundo su ya antiguo invento de sistema estatal, el Estado desfallece como organización o se vacía como maquinaria que satisfaga las modernas necesidades humanas: por un lado, los Estados europeos intentan dificultosamente integrarse en un macroespacio que pueda competir y tomar decisiones políticas no dependientes del área norteamericana o de las del Extremo Oriente; por otro, caso de todos los Estados de Europa, occidental y oriental, profundizan en sus esquemas de devolución de poderes a comunidades subestatales, tengan o no singularidades étnicas, culturales, etc. Este doble movimiento es complementario al menos en su contemporaneidad, pero está por ver que es racionalmente complementario, como ponen de manifiesto los agudos conflictos supraestatales, estatales y regionales en la actual Comunidad Europea.

La gran incógnita a verificar en el próximo futuro es calibrar hasta qué punto los Estados europeos han entrado en un período inexorable de rendimientos decrecientes: se legitimaron (algunos) como suministradores de bienes-

tar a través de las infraestructuras económicas y sociales a escala de los mercados, capital, comunicaciones y organización productiva de la Europa decimonónica y de la primera mitad del siglo XX, pero están demostrando ser más y más irrelevantes a la escala tecnológica actual y a la necesidad de interdependencia y capacidad de influir en las decisiones mundiales que impone este final de siglo. Quizás, como subrayó un gran historiador (Ch. Tilly) hace ya dos décadas, ahora que empezamos a comprender aquel transcendental proceso histórico —la formación de los Estados nacionales—, es cuando éstos empiezan a perder su importancia universal: quizás, sin saberlo, estamos escribiendo la necrología del Estado.

Más allá de las posibles exequias del Estado, lo más singular del último devenir de los Estados europeos es su progresivo autovaciamiento, su auténtica falta de responsabilidad ante sus propias funciones, su fascinación/dejación ante la posible mayor eficiencia del Mercado. Nos encontramos, por doquier, en Occidente, en la fase del «Estado menguante», en el marco de un asedio al Estado que tiene una larga tradición en la literatura económica y, en general, en la filosofía social de Occidente, que, culminando en Popper, ha visto en las sociedades abiertas, a través del comercio, la competencia y la especialización, la garantía de las libertades humanas y de la democracia. Es verdad que frente al Estado, que desde sus orígenes y en sus expresiones más aberrantes en el siglo XX, presenta rasgos despóticos, de imposición centralizada y coerción general, el Mercado aparece como una forma de diálogo múltiple, formulador de múltiples decisiones voluntarias, democráticas. En realidad, en la dialéctica entre Estado y Mercado, han predominado las comparaciones de sus limitaciones y errores con sus modelos ideales. Más bien, habría que comparar Estados imperfectos con mercados imperfectos y formular no sólo una «teoría de los fallos de Mercado», sino otra «teoría de los fallos de Estado», tal como hace tiempo apuntó Buchanan.

3. Los peligros de la rapacidad del Mercado

Frente al actual asedio al Estado y al propio complejo de inferioridad de éste respecto al Mercado, habría que resaltar al menos tres campos en los que el Mercado es notoriamente peligroso no sólo para la presunta soberanía del consumidor, sino para las expectativas democráticas y humanas de las sociedades civiles modernas:

a) No es sólo que el mercado ideal sea irreal (no hay tal competencia atomística ni costes nulos de transacción e información ni soluciones de equilibrio) ni que los mercados imperfectos luchan por convertirse en oligopolísticos y monopolísticos, desvirtuando la satisfacción de las necesidades a través de la excesiva diferenciación de productos y el despilfarro publicitario y el marketing. No es sólo eso: es que la mayoría de los protagonistas de los mercados, *las empresas*, sean unidades de producción o distribución, perpetúan en sus organizaciones y en sus mecanismos de toma de decisiones *los mismos sesgos despóticos que el viejo Estado declinante*. Este, al menos, comporta el lánguido desorden de la decadencia, mientras que los protagonistas o «líderes» de este o aquel mercado exhiben su prepotencia y despilfarro sin control alguno y con absoluta manipulación de los instrumentos de comunicación social, gracias a insensatos presupuestos publicitarios y de relaciones públicas. Al menos, los gobiernos de un Estado están sujetos al control permanente de los otros poderes del Estado (legislativo y judicial), así como al de la opinión pública, que, además, puede expulsarles en las revisiones periódicas electorales. Pero, ¿quién controla la vida cotidiana y las estrategias a medio y largo plazo de los flamantes protagonistas del Mercado, sean grandes o pequeños? Nadie: la soberanía del consumidor es, así, un slogan tan retórico como la soberanía del votante/contribuyente ante la intermediación de los partidos políticos que pugnan por controlar el Estado.

La argumentación básica respecto a la higiene del Mercado es que en éste las empresas, al competir entre sí, están bajo la amenaza constante de la quiebra, a menos que sean lo

suficientemente eficientes como para obtener beneficios y avanzar en su competitividad. Esta argumentación es, empero, falaz, sobre todo en países de escasa tradición competitiva, como los latinos: cuando la competencia provoca crisis empresariales, no es el Estado del Bienestar, sino el paternalista, el que salvará no tanto la subsistencia de los empleos, cuanto la mala dirección de los gestores.

b) Por otro lado, la expansión global no ha producido ni la sociedad global, como pretendía el Club de Roma, ni la «aldea global», que sólo es ya una metáfora televisiva. Finalizada la expansión global, el darwinismo creciente que impone el Mercado está produciendo la segmentación acelerada del mercado de trabajo (más empleos eventuales, marginales, subterráneos, sin seguridad social, etc.), en definitiva, una *sociedad crecientemente fragmentada*, más parecida a las junglas urbanas de ciertas pesadillas del futuro que a comunidades humanas. La sociedad civil, por la presión continua del Mercado y ante la indiferencia o impotencia del Estado, se convierte en una sociedad de múltiples velocidades: en un extremo, bullen los grupos de ejecutivos hiperactivos; en otro, la masa informe de parados, derrotados, marginados; en medio, grupos sociales de difícil vertebración en razón a la anomia provocada por la acción/inacción del Mercado/Estado.

c) Pero es, sobre todo, en el problema crucial del *medio ambiente* donde la rapacidad del Mercado y el vaciamiento del Estado están comportando consecuencias más graves. Los impactos ecológicos se resisten a ser minimizados a través del mecanismo de precios que los economistas suelen propugnar («el que contamina paga», «derechos de propiedad medioambientales», «subastas y licencias ecológicas», etc.); y es que la protección medioambiental no es sólo un problema económico, sino algo que implica tanto a los hombres como al resto de la naturaleza, tanto a nuestro tiempo y espacio cuanto a los tiempos y espacios futuros. Por ello, la protección del medio ambiente se impone como un imperativo común al conjunto de las sociedades civilizadas y, particular-

mente, en sus estratos menos contaminados por el Mercado o por el Estado, como son los jóvenes.

4. Mas allá del Estado y del Mercado: el tercer sistema

Desde 1990, no sólo la crisis del Estado, como maquinaria fiscal, se ha agudizado, sino que la crisis del Mercado ha irrumpido violentamente, y ambas van a estar con nosotros largo tiempo. Cada vez más, surgen diagnósticos como éste: «Frente a esta sociedad que se ha vuelto extraña para sí misma, encontramos en todos los países dos tipos de rebeliones. Por un lado, las personas culturalmente armadas para asumir su autonomía exigen la creación y la protección, contra el poder del Estado y el poder del dinero, de nuevos espacios de sociabilidad autogestionada y de actividades autodeterminadas. Por otro lado, tenemos la reacción regresiva de aquéllos a quienes les gustaría recuperar la seguridad de un orden pre-moderno, estable, jerarquizado, fuertemente integrador, en el que desde su nacimiento cada cual tenga su plaza asegurada y asignada por su pertenencia a su nación o a su raza» (A. Gorz).

Esa exigencia de autonomía, de sociabilidad autogestionada y de actividades autodeterminadas es el tercer sistema, el de la sociedad civil, que se diferencia del sistema estatal y del sistema de mercado en que sus miembros son voluntarios y sus objetivos obedecen a valores, mientras que los objetivos básicos del Estado son controlar y regular y el del Mercado, producir beneficios para sus unidades empresariales. Las organizaciones del tercer sistema, ni gubernamentales ni empresariales, están mostrando en los últimos años una vitalidad y diversificación tanto mayor cuanto más libre y madura es la sociedad civil donde se incuban: por eso, son el indicador más claro del desarrollo humano de cualquier sociedad, más allá de los indicadores economicistas de renta o de consumo o de los de provisión de infraestructuras o equipamientos.

En último extremo, el desarrollo, al menos en Europa, consiste en desarrollar la sociedad

civil: el Estado ya lo está suficientemente y, en la actualidad, en su fase menguante; el Mercado también se ha expandido hasta su actual fase multinacional.¹ En Europa, la cabal devolución de poderes no es tanto a autoridades regionales o locales (que a menudo perpetúan en menor escala los vicios y errores de los Estados declinantes), cuanto a la propia sociedad organizada. Se configura así un contrapoder respecto al Estado y al Mercado, a veces de manera beligerante, a veces no antagónica, pero siempre como un poder crítico frente a los fallos y aberraciones de ambos sistemas dominantes, el estatal en declive, el omnipotente del mercado. **A**

Nota

1. En otros espacios geográficos, por ejemplo en América Latina, el desarrollo todavía consiste en apuntalar tanto al Estado como al Mercado, pero a menos que la sociedad civil crezca más de prisa, ambos sistemas, el estatal y el de mercado, reiterarán —como lo han hecho a menudo— su propensión al despotismo y a la explotación.