

Artículos

Propuestas de bienestar ¿con Estado de bienestar?

Francisco Javier Ibisate

Resumen

El neoliberalismo, uno de los tantos “neos” de fines de siglo, proclama entre sus objetivos la consecución del bienestar social. Empero, ¿es posible conseguirlo, primero, sin un Estado de bienestar, y segundo, en una sociedad insolidaria, no estructurada para el bienestar? El autor contesta a las dos preguntas, echando una mirada al desarrollo histórico del Estado de bienestar y a su contraposición con el esquema neoliberal, su antípoda.

Introducción

Al acabar el siglo XX queremos arrancar algunas páginas negras de nuestra historia: los campos de concentración y el archipiélago de Gulag, la carrera armamentística, el muro de Berlín, la plaza de Tiannamen, el terrorismo fundamentalista y el irrespeto a la naturaleza, que generosamente nos ofrece cuanto tiene y contiene. Pero sobre todo quisiéramos erradicar la angustia, la inseguridad y la pobreza, que es la mayor violencia. En breve, quisiéramos el bienestar de la sociedad, quisiéramos algo nuevo. Sin embargo y pese al nuevo milenio, no podemos cortar la historia, nuestra historia del siglo XX. Ella seguirá siendo la historia

del año 2000. Un signo de esta continuidad es la proliferación y reencarnación de tantos *neo*: neo-clásicos, neo-liberales, neo-keynesianos, neo-socialistas, neo-estructuralistas... y también los neo-fundamentalistas, que nos dan miedo. La proliferación de tanto *neo* parece indicar que el “fin de la historia” lo tenemos que armar con retazos y experiencias de la historia pasada. Con razón dicen que la historia es la maestra de la vida.

Es normal que siendo tan distintos *neos*, cada cual quisiera reencarnar su retazo preferido de la historia. Hablar de la sociedad de bienestar es un atractivo *slogan* para el año 2000. El problema es si podemos llegar a la sociedad de bienestar a tra-

vés del Estado de bienestar. Sin duda, muchos lectores estarán en desacuerdo con esta correlación, porque hace más de veinte años editaron carta de defunción para el *Welfare State*. Hablar del Estado de bienestar sería un anacronismo para estos lectores y electores, pero la verdad es que sin el Estado de bienestar tampoco tenemos bienestar. Una pregunta posible es ¿cómo podemos llegar a una sociedad de bienestar sin un Estado de bienestar? Y jugando más con las ideas que con las palabras, ¿es posible aceptar un Estado de bienestar en una sociedad no estructurada para el bienestar? Preguntas un tanto sofisticadas para decir que el problema no es sólo el Estado: el problema es y somos la sociedad, una sociedad atomizada (Copenhague, 1995) e insolidaria con los intereses de los demás. Es decir, una sociedad a lo neoliberal.

Son varias las razones que me han animado a escribir sobre el Estado de bienestar. En primer lugar, que el neoliberalismo está en estado de crisis, está sometido a críticas multiformes en todos los continentes, porque ni su aparición inicial como liberalismo, ni su reencarnación actual manifiestan una intención ideológica ni una potencialidad real para asegurar el bienestar de las sociedades. Al igual que los imperios, vence, pero no convence. En segundo lugar, porque en los países desarrollados, intelectuales, académicos y hombres de acción debaten sobre “el neoliberalismo en cuestión” (ECA, 1996, pp. 67-73): unos sienten nostalgia por la economía social de mercado; otros por el Estado de bienestar, como los participantes en un reciente seminario, cuyas ponencias y conclusiones me servirán de punto de partida.

En tercer lugar, de cara a nuestro país, el editorial de ECA, “Perspectivas para el cambio social” (1996, pp. 553-568), nos recuerda que nunca habían aparecido tantas propuestas como en el presente año, invitando al diálogo y a la concertación sobre el cambio social. El editorial analiza específicamente el *Manifiesto Salvadoreño* de la Asociación Nacional de la Empresa Privada, porque ha recibido amplia publicidad en la medida que invita a un diálogo intergremial y con la intelectualidad. En cuarto lugar, porque parece que el peor enemigo del Estado suelen ser los gobier-

nos y el nuestro no es la excepción. No puede haber Estado social de bienestar si el gobierno no alcanza la categoría de Estado.

El hecho de que en países europeos —cuna del modelo liberal y luego, del Estado social de bienestar— revalúen los logros y también las razones de su crisis para reiniciar un proceso de reeducación de aquellos valores de justicia, equidad y solidaridad frente al neoliberalismo imperante, nos puede servir a quienes no estamos de acuerdo ni con el presente, ni con el futuro próximo. La presencia de varias propuestas, precedidas y acompañadas de las encuestas de opinión pública, legitiman recuperar los aportes positivos de la historia pasada. Comienzo sintetizando las reflexiones de algunos seminarios europeos y las relaciones con nuestras propuestas nacionales.

1. ¿Por qué nació el Estado de bienestar?

La respuesta es breve: porque fracasó el Estado liberal. Todos los modelos económicos están sometidos a fases de euforia, logros, fatigas, declive y crisis. También el modelo del que vamos a hablar. Las siguientes reflexiones han sido extractadas de un reciente seminario centrado en “Los derechos económicos-sociales y la crisis del Estado de bienestar” (1995)¹. Este recuento histórico y esta reflexión crítica no tendrían sentido si no partimos de un amplio consenso de que, a nivel nacional e internacional, no vivimos en sociedades de bienestar. Esta tesis no necesita demostración, a menos que día a día nos mientan todos los medios de comunicación social. En otras palabras, en 1995 surge la nostalgia por un Estado social de bienestar que promueva una civilización de la soli-

daridad. Y surge la nostalgia a sabiendas de que el Estado de bienestar entró en crisis en la década de los setenta, al igual que en los países del este europeo renace la nostalgia del pasado régimen, pese a sus graves defectos, porque tampoco es-

tán contentos con su modelo actual de mercado. Las nostalgias no buscan volver a lo mismo, sino a la renovación de aquellos ideales y valores, como nueva solución, como una tercera vía al neoliberalismo actual, fundamentado en el individualismo económico y en la insolidaridad social.

La proliferación de tanto *neo* parece indicar que el “fin de la historia” lo tenemos que armar con retazos y experiencias de la historia pasada.

El neoliberalismo no corrige los vicios humanos del liberalismo y el prefijo "neo" sólo significa más de lo mismo.

1.1 Las fuentes del Estado de bienestar

En las ponencias del seminario mencionado se hace una distinción entre el Estado social y el Estado de bienestar, para indicar que en este último confluyen dos tradiciones intelectuales y políticas diferentes. La tradición social emanaría de la revolución francesa (1789) con su célebre divisa revolucionaria: libertad, igualdad y fraternidad. Esto lleva a que un autor, Preuss, entienda el Estado social como:

una alternativa, por un lado, a la dictadura económica y política burguesa del capitalismo liberal y, por otro lado, a la dictadura del proletariado". El mismo autor encuentra el origen del Estado de bienestar "en la teoría económica keynesiana y su objetivo sería liberar el potencial del capitalismo en condiciones críticas.

En consecuencia, el Estado de bienestar integra dos interpretaciones:

como respuesta a la democracia de masas, el Estado de bienestar puede ser visto como algo que surge de las demandas de una mayor igualdad y un reconocimiento de los derechos sociales a los servicios de bienestar y a la seguridad económica. Como una respuesta a los desarrollos del capitalismo, el Estado de bienestar puede ser interpretado por los marxistas y otros autores como un intento de hacer frente a las contradicciones y los problemas del sistema capitalista, contribuyendo tanto a la acumulación de capital como a la legitimación (N. Johnson).

Sin hacer distinción de fronteras entre ambas tradiciones, el Estado de bienestar se refiere no sólo a las experiencias de políticas keynesianas, sino también a los experimentos de la social-democracia, integrando la intervención del Estado en la economía "con el objetivo de mantener el pleno empleo mediante la regulación del mercado y la creación de un sector público económico y, por otro lado, por la prestación de una serie de servicios sociales de carácter universal" (M. J. Rubio).

El neoliberalismo no corrige los vicios humanos del liberalismo y el prefijo "neo" sólo significa más de lo mismo.

Una disquisición más afinada es si el Estado social es compatible con una concepción liberal-individualista del Estado, que permita considerar las cuestiones sociales como función legítima del gobierno, sin necesidad de replantearse esa concepción liberal-individualista del Estado" (modelo británico), o si, de acuerdo al modelo francés, "la idea de primacía del interés general constituye un elemento esencial de las nociones de república (cosa pública) y del Estado; por ello, el compromiso social del Estado es un rasgo nuclear del mismo (Ashford).

En resumen, por confluencia de corrientes políticas, el Estado de bienestar descansa en una reconsideración de los ideales democráticos de la revolución francesa.

1.2. Libertad, igualdad y fraternidad

En el diccionario neoliberal aparecen los términos de libertad e igualdad, pero la fraternidad es un elemento olvidado. Esto significa que con las mismas palabras se expresan ideas o ideales diferentes. Afinando la filosofía moral, se distinguen tres nociones diferentes de *libertad*. La "libertad negativa", entendida como ausencia de impedimentos negativos. La "libertad positiva" que, en el plano individual, es sinónimo de autodeterminación racional y en el plano político se identifica con la democracia. Y la "libertad real", cuyo origen se remonta a la literatura socialista del siglo XIX, "cuya idea nuclear es que sólo mediante la remoción de los obstáculos de carácter económico y social, lograrán los individuos ser realmente libres" (F. Laporta). La idea de libertad se conecta esencialmente con la capacidad económica. A la serie de libertades individuales, que reza la Constitución, es menester que se agregue una supervivencia digna: la educación, la vivienda y las prestaciones sanitarias. La libertad se identifica con la libertad real, que conduce al Estado a la prosecución, no sólo de los derechos y la autonomía, sino también de los derechos económico sociales. El problema es que no es posible una libertad real sin una real *igualdad*.

La concepción liberal enseña la "igualdad formal" o la igualdad ante la ley, mientras que la

noción socialista requiere la "igualdad real", poniendo fin a las desigualdades de carácter económico y social. Dado que no todas las personas somos iguales por razones de sexo, raza y etnia, edad, cultura, ideología, religión..., la igualdad se concreta en dos principios: "el principio de la no discriminación", según el cual las diferencias de raza, sexo, religión... no deben engendrar consideraciones desiguales, y el "principio de la relevancia", que valora cuáles de estas diferencias humanas se ponderan o no se ponderan para considerarnos desiguales. De acuerdo con este principio, mientras la igualdad liberal conduce a un Estado abstencionista (todos somos iguales ante la ley), la formulación democrática de la igualdad conduce a un Estado social, comprometido con el bienestar y el disfrute de los derechos económicos y sociales.

Por lo que hace a la *fraternidad*, se trata de un elemento olvidado por el discurso liberal e incluso cuestionado por su filosofía política, mientras que el Estado social no deja a los individuos abandonados a su propia suerte. En las corrientes filosóficas socialistas del siglo pasado, la fórmula de la fraternidad se presentaba como un antídoto del individualismo liberal, buscando compatibilizar los intereses particulares con el interés general. La idea de fraternidad "niega la concepción de la sociedad como mero agregado de individuos, pero critica también aquellas otras concepciones que anulan al individuo disolviéndolo en la sociedad". Libertad y dignidad del individuo, junto con la defensa del interés común. "La idea de fraternidad servía para justificar la idea de obligaciones positivas entre los individuos, y por ende, de éstos hacia la sociedad y de ésta hacia aquellos" (J. E. S. Hayward). Se introduce así, desde el siglo pasado, la noción de fraternidad asociada al término de solidaridad, como componente de un Estado social democrático.

Cuando la cumbre mundial sobre el desarrollo social (1995) señala como uno de los graves problemas mundiales la atomización e insolidaridad social, nos volvemos a formular la misma pregunta del siglo XIX: "¿cómo ha de ser la organización en la que la obligación hacia el otro y hacia la

comunidad conviva con y corrija el derecho de los individuos? Desde esta perspectiva, el conflicto entre Estado liberal y Estado social no es un conflicto entre individuo y comunidad, sino un conflicto que enfrenta a dos modelos de vinculación social diferente: una dineraria y otra basada en el reconocimiento consciente de la sociabilidad estructural del individuo concreto, que nos obliga a la búsqueda de un terreno común" (P. Barcellona). En consecuencia, la idea de democracia es más fuerte que el simple juego de mayorías y minorías, siendo inseparable de la idea del interés común.

Son ideas que materializan la soberanía del pueblo, que sirven de mediación entre el individuo y el Estado, que ofrecen criterios para resolver las diferencias y discrepancias egoístas entre los particulares, y que muestran la presencia de la razón en política, toda vez que ni los deseos ni las preferencias de los particulares coinciden necesariamente con la razón, ni podemos considerar siempre justas a las mayorías.

En el seminario en cuestión se retoma la teoría de que el "Estado de bienestar es un desarrollo moralmente positivo, en tanto en cuanto supone la superación de la lucha competitiva por la supervivencia y un reconocimiento de la responsabilidad colectiva de hacer frente a las necesidades básicas de cada uno de nosotros en la sociedad" (Harris).

Harris asume que

la crisis del Estado de bienestar no es sólo ni principalmente de carácter económico, sino que el núcleo de la discusión se ha desplazado a la misma idea de democracia. El elemento central del Estado de bienestar es la aceptación de un compromiso público creciente en la erradicación de la pobreza, el aumento del bienestar social y el logro

de la igualdad. En definitiva, que el Estado de bienestar descansa en la idea de solidaridad social y que, por lo tanto, los poderes públicos deben suscitar un espíritu de solidaridad vinculado a la idea de pertenencia a una comunidad y al objetivo de que todos los miembros de la misma alcancen su estatuto de ciudadanía. El

En el diccionario neoliberal aparecen los términos de libertad e igualdad, pero la fraternidad es un elemento olvidado. Esto significa que con las mismas palabras se expresan ideas o ideales diferentes.

poder público debe ser utilizado para el logro de fines morales, que no pueden reducirse al egoísmo... La garantía de ese estatuto de miembros plenos de la comunidad exige el reconocimiento de unos derechos económicos y sociales, que son distribuidos fuera del mercado y de acuerdo con un principio de necesidad socialmente reconocido.

Con estas reflexiones de fin de milenio pareciera que regresamos a finales del siglo XIX y que volvemos a escuchar a los así llamados "socialistas de cátedra". Los ponentes y autores citados en este seminario de investigación, dedicado a la ciencias empresariales, son hombres de cátedra, sumamente preocupados por este tema de actualidad: "los derechos económicos y sociales y la crisis del Estado de bienestar". Este seminario no tendría sentido si crisis significara acta de defunción y entierro del Estado de bienestar. Crisis significa aquí evaluación de los objetivos, logros y problemas, así como de las críticas de la nueva derecha y de la antigua y nueva izquierda al pasado Estado de bienestar.

2. Origen histórico del Estado de bienestar

Aunque no es fácil fijar fecha de nacimiento a un modelo que surge como reacción a otro, los ponentes de este seminario se inclinan por la década de 1940, señalando el papel relevante del gobierno laborista de Clement Atlee (*La seguridad social británica*, 1948), precedido o acompañado por los programas de seguridad social de Francia (1945) y por el conjunto de países europeos con proyectos similares. Todo nacimiento tiene un proceso de gestación y entre los padrinos hay que citar a los "socialistas de cátedra" alemanes, cuya enseñanza se traducirá en las famosas leyes sociales del canciller Bismarck, el canciller de hierro. Los catedráticos influyeron en los gobernantes, con, como testigo, el mensaje del Káiser Guillermo II al parlamento, en noviembre de 1881: "El Estado asume no sólo la misión defensiva de tutelar los derechos ya existentes, sino también la misión positiva de promover, mediante las instituciones y los medios colectivos de que dispone, el bienestar de todos los súbditos, y especialmente de los más débiles y necesitados".

Este corto mensaje puede leerse simultáneamente como un prólogo a la economía social de mercado y a la configuración del Estado social de



bienestar, modelos que germinaron en tierra alemana. El mensaje es importante, porque los socialistas de cátedra integraban el papel del Estado con el problema de la libertad. El liberalismo clásico de finales del siglo XIX, al igual que el neoliberalismo de fines del siglo XX, consideran "la libertad individual y el poder del Estado como magnitudes inversamente proporcionales, de tal forma que el desarrollo o la ampliación del poder del Estado conlleva inevitablemente la reducción de la libertad del ciudadano y, viceversa, el desarrollo de la libertad individual requiere inevitablemente el repliegue del poder estatal". La tesis liberal o neoliberal es unidimensional y parcial. Si la opresión política y las agresiones del Estado son negación de la libertad, también lo son la pobreza, la explotación laboral, la ignorancia... Como bien dijo el Mahatma Ghandi, la pobreza es la mayor violencia y es lo que más se está generalizando al final del siglo, bajo la égida del neoliberalismo. El Estado debe proteger la libertad frente a estas agresiones sociales. Por ello nos interesa hacer un breve recorrido sobre la historia del Estado de bienestar, que los ponentes dividen en dos fases.

2.1. Los años 1950-1960

Luego de la crisis económica liberal de 1930 y de la segunda guerra mundial asistimos a una reestructuración social, económica y política intercontinental. No es justo mirar al Estado de bienestar simplemente como una mayor intervención del Estado en la vida nacional, sino como una menor intervención del Estado y del poder político en todos los detalles de la vida nacional, propios de los modelos centralistas, que se consolidaban en la Europa del Este y que se publicitaban internacionalmente como el modelo y la solución para el tercer mundo. En las décadas de la gran crisis ideológica y económica liberal, el Estado de bienestar aparece como una tercera vía o como un valladar para que los países agotados o humillados por la guerra, la destrucción, el desempleo y la pobreza no derivaran hacia los atractivos enunciados por el bloque comunista, al cual se adhirieron varios países europeos. Liberales y neoliberales deben aceptar que el Estado de bienestar les salvó su propia historia, por lo tanto, su reacción actual no debiera ser tan visceral y virulenta.

En estas décadas, el Estado de bienestar suscitó un consenso general, aceptado incluso por las izquierdas, como se muestra en este breve testimonio de Tom Bottomore, quien resume las rasgos más esenciales: "En la mayoría de Europa occidental tuvieron lugar en aquellos años progresos igualitarios en la distribución de la riqueza y en el control económico a través de diversas formas de economía mixta, así como una notable expansión y perfeccionamiento de la política asistencial, facilitado todo ello por unos índices de crecimiento excepcionalmente altos".

En esta fase del Estado de bienestar, la teoría del derrame funcionó: hubo crecimiento promedio del siete u ocho por ciento anual, hubo progresos igualitarios en la distribución del ingreso y mejoras sensibles en la seguridad social. Estas tres cualidades nunca las ha conjugado el modelo liberal. Las dos largas décadas de paz social y de crecimiento generaron una época de confianza y optimismo,

occidente parecía haber encontrado por fin la fórmula mágica entre libertad e igualdad, entre iniciativa privada e intervencionismo estatal, entre eficacia y justicia, en definitiva, entre capitalismo y socialismo; y sólo desde un fundamentalismo cerril de izquierda y de derecha resultaría posible disentir de semejantes logros. En este sentido, estaba teniendo lugar un proceso de convergencia hacia el centro social demócrata, tanto

La tesis liberal o neoliberal es unidimensional y parcial. Si la opresión política y las agresiones del Estado son negación de la libertad, también lo son la pobreza, la explotación laboral, la ignorancia...

en el nivel electoral como en el nivel teórico e intelectual.

El mismo ponente, F. Contreras Peláez, introduce otra dimensión sociopolítica, destacada por E. R. Huber. Se trata de la función de árbitro interclasista.

Huber concibe al Estado social o Estado de bienestar como la instancia en la cual la lucha de clases es encauzada, es ritualizada, es canalizada. Hablar de canalización, de domesticación, de ritualización equivale a reconocer implícitamente que la lucha de clases no va a desaparecer, que la lucha de clases no va a ser superada, sino solamente encauzada. Huber piensa que la división de clases es el precio a pagar por la libertad; en las condiciones de las sociedades industriales, una sociedad libre será inevitablemente una sociedad de clases. Por lo tanto, el Estado social presupone el conflicto, se asienta sobre el conflicto y no intenta escamotear ese dato; pero el Estado social mantiene abiertas vías de negociación capaces de conseguir que la lucha de clases sea sublimada en forcejeo dialéctico, en forcejeo judicial o sindical, sin degenerar, por consiguiente, en enfrentamiento abierto.

El Estado de bienestar asume dos compromisos económicos: controlar o amainar los ciclos económicos, con sus vaivenes de prosperidad y depresión —trece veces repetidos en el calendario histórico del capitalismo— y la preocupación por el logro del pleno empleo, objetivos claves en la *Teoría general* de Keynes. Dos problemas mundiales que vuelven a aparecer en el calendario del neoliberalismo actual. Similar énfasis se pone en

el terreno social por dar satisfacción a las necesidades elementales de la población, al margen del mercado, adelantándose medio siglo al redescubrimiento de que la inversión social es la base de todo desarrollo económico.

Estos objetivos y logros se asientan sobre una nueva ciencia y conciencia económica. Al decir ciencia nos referimos a la nueva instrumentación para orientar la economía nacional. Brevemente, se trata de la "elaboración concertada de planes de desarrollo económico y social" y de la gestión mixta del quehacer económico. Las técnicas de planificación económica parecerían aproximar la Europa occidental a la del este; pero las diferencias son abismales. La planificación del bloque del este, pese a todos los intentos de reforma, fue una planificación militarizada (economía de cuartel de ordeno y mando), centralista, vertical y detallada, convirtiéndose en una aplanadora de la iniciativa empresarial. La planificación occidental, asentada en la contabilidad nacional, en la macroeconomía real y en las matrices intersectoriales, será una planificación estratégica, concertada entre el sector público y el privado, una planificación indicativa (Jean Monnet la llamó "la planificación por la saliva"), que logró las mayores tasas de crecimiento armónico que Europa haya tenido. Nuestros críticos actuales de la planificación manifiestan una gran ignorancia del mapa geográfico y de la historia económica del presente siglo. Da pena que hombres públicos, con tanta arrogancia, dejen al descubierto su miopía histórica.

Yendo más al fondo de la explicación, los instrumentos y las políticas económicas se fundamentan en los valores éticos que los sustentan. Este aspecto se desarrolló más ampliamente en un seminario tenido en Barcelona (1993) sobre "El neoliberalismo en cuestión", que nos sirvió de comentario en un artículo anterior: "los problemas existentes desde hace más de un siglo en buena parte del planeta (marginación, bolsas de pobreza, falta de libertades, inmigración forzada...) siguen presentes en la actualidad, ya que no pueden desaparecer por arte de birlibirloque, ni por pretendidos finales de la historia. Desde la asunción de esta realidad, hay que reafirmar las bondades de

un sistema político, económico, social y cultural que refuerce los valores de libertad con justicia, solidaridad e igualdad para hacer frente a los valores insolidarios que predominan en nuestras sociedades desarrolladas, entre ellos, y no el menos importante, el de la exaltación de la riqueza y del éxito económico, que contribuyen a dejar fuera de la sociedad a un segmento importante de la población".

A continuación la misma historia leída desde horizontes diferentes.

Buena parte de la cultura neoliberal imperante durante la década de los ochenta se ha construido alrededor de la lucha contra los valores desarrollados en Europa durante la postguerra mundial; ejemplos claros y evidentes serían la crítica encarnada a las instituciones del Estado de bienestar, la cultura del triunfo individual "frente a los demás" y el ataque frontal a las organizaciones sindicales como pretendidos "sujetos retardatarios" del progreso social. Pero la oleada conservadora no nos puede hacer olvidar que Europa se construyó sobre los valores de justicia, solidaridad y progreso, los cuales, a pesar de los ataques antes citados, son valores que no han desaparecido... En tal tesitura debemos contribuir a cambiar los

Liberales y neoliberales deben aceptar
que el Estado de bienestar les salvó
su propia historia, por lo tanto,
su reacción actual no debiera ser tan
visceral y virulenta.

vientos de la historia y recuperar —incorporando todo lo que de nuevo sea necesario— aquellos valores que posibilitaron el desarrollo de una Europa solidaria, en la década de los sesenta y buena parte de los setenta. Además nos parece útil y necesario deshacer

un equívoco existente respecto al pretendido abstencionismo económico y social de los gobiernos conservadores. Si algo ha caracterizado en la pasada década a tales gobiernos ha sido un descarado intervencionismo en el ámbito económico —pero a favor del conglomerado militar en Estados Unidos— y en el ámbito laboral, pero para restringir los derechos colectivos y sindicales en Gran Bretaña... En suma, debemos recapacitar sobre qué tipo de desarrollo propugnamos y con qué valores, teniendo bien claro que la competitividad es un valor que debe servir para el enriquecimiento colec-

tivo y no sólo para provocar un agravamiento de las desigualdades, y que la economía no puede ser pensada independientemente de los cuadros institucionales y de la sociedad en que se inserta. El debate actual se realiza sobre el reparto de los frutos del crecimiento, lo que evidentemente es muy importante, pero no sobre el sentido y las modalidades a largo plazo del desarrollo, lo cual no lo es menos².

2.2. La crisis de los setenta

En el presente seminario, al igual que en tantos libros de texto, se hace referencia a la crisis energética de los años setenta, en particular a partir de 1973. Después de veinte años de crecimiento acelerado, que multiplica por cuatro el PIB mundial — aunque no en forma equitativa— volvemos a entrar en una recesión, que combina el alza de los precios con la contracción productiva. Hay agotamiento de las economías, hay crisis energética, hay crisis monetaria mundial, pero a veces se silencia otra crisis no menos grave. Las revistas de geoestrategia nos recuerdan que para estas fechas las grandes naciones de ambos bloques gastaban un millón de dólares “por minuto” en la agobiante carrera armamentística. Este dato es importante, no sólo porque traduce a dólares la agresividad ideológica, sino porque estos gastos multimillonarios pronto sofocaron a todos los erarios públicos.

Sin embargo, en la lectura de los déficits fiscales, la culpabilidad mayor recae unilateralmente en los gastos de la seguridad social, olvidando el derroche en la inseguridad armada. Conviene ser más equitativos al leer la historia y sobre todo más éticos. Al querer equilibrar los déficits fiscales, el armamento no pesa, sólo la seguridad social es el mayor gravamen. Esta es la norma ética de un imperio que quiere imponer el orden por la fuerza bruta. He ahí la contradicción asentada en las mismas Naciones Unidas, cuyo Consejo de Seguridad integra, con poder de veto, a los cinco países mayores exportadores de armamento bélico.

Lo cierto es que esta onda larga recesiva (ondas de Kondratief), iniciada en 1970 y sin fecha de finalización, genera una nueva atmósfera intelectual

que adversa la viabilidad del Estado de bienestar. Se dirá que el modelo funciona bien en la fase de prosperidad, de una economía sana en expansión, pero que el financiamiento de las prestaciones sociales automáticamente se convierte en un gravamen insoportable. Estadísticamente, éste sí es un problema real, o parte del problema: “la curva del crecimiento del gasto público (y más concretamente de los gastos sociales) es más que proporcional a la curva de crecimiento del producto interior bruto de casi todos los estados; el gasto público crece más rápido que la producción nacional”. Realmente hay que aceptar que el uso se transformó en abuso y, consecuentemente, en déficit insostenible. Este será un punto central de la crítica, que en parte sigue siendo unilateral y en parte real, cuando las ayudas sociales se amplían indefinidamente. Pero ¿se aplica la misma contabilidad a los presupuestos militares? En la reflexión sobre el Estado social o de bienestar es importante recoger todas las críticas y analizar las causas reales y políticas, que transforman el uso en abuso.

transformó en abuso y, consecuentemente, en déficit insostenible. Este será un punto central de la crítica, que en parte sigue siendo unilateral y en parte real, cuando las ayudas sociales se amplían indefinidamente. Pero ¿se aplica la misma contabilidad a los presu-

puestos militares? En la reflexión sobre el Estado social o de bienestar es importante recoger todas las críticas y analizar las causas reales y políticas, que transforman el uso en abuso.

3. Las críticas de la nueva derecha e izquierda al Estado de bienestar

3.1. Las críticas neoliberales

Los autores de la nueva derecha convergen en ciertas conclusiones comunes: la recesión de los setenta no se debe a factores coyunturales, como la crisis energética, sino a defectos estructurales del Estado de bienestar.

Opinan que el paternalismo estatal, el exceso de regulación y la hipertrofia burocrática están asfixiando a la iniciativa privada, están destruyendo los incentivos, están arrebatando a la sociedad su dinamismo: responsabilizan a las políticas keynesianas, aplicadas desde la segunda guerra mundial, de la situación de estanflación (de estancamiento más inflación) en la que se encuentra occidente en aquellos momentos. Como alternativa a todo eso proponen básicamente el repliegue del Estado, es decir, la desregulación, la desburocratización, el restablecimiento de los estímulos para la in-

Nuestros críticos actuales
de la planificación manifiestan
una gran ignorancia del mapa
geográfico y de la historia económica
del presente siglo.

versión, la reducción de la presión fiscal y la reducción del gasto público, lo cual conlleva lógicamente recortes contundentes en los gastos sociales, el retorno a las políticas monetaristas. Si en cierto modo la idea del Estado de bienestar se apoya o presupone una teoría del fracaso del mercado, ahora los neoconservadores contestan con una teoría del fracaso del Estado. En este sentido, los gobernantes social demócratas aparecen como ingenuos aprendices de brujo que, en su bien intencionada obsesión por perfeccionar el capitalismo, lo que hacen es generar nuevos males.

Francisco Contreras sintetiza los rasgos comunes de la crítica neoconservadora que, por tener un origen ideológico, explica la realidad con una amalgama de argumentos entre dudosos y falsos. Sin embargo, es necesario escuchar las críticas que pueden también dar lugar a una contrarréplica. Tal sería la exposición del economista y filósofo F. A. von Hayek, quien, al estilo de los fisiócratas, parte de un orden natural "el *Kosmos*, orden social autorregulado, autógeno, autofundado", que sería el mercado multipolar capitalista. Frente a este *Kosmos* natural, la economía centralizada artificial siempre sería un modelo imperfecto. Como entre lo blanco y lo negro hay una diversidad de colores, sus conciudadanos gestores de la economía social de mercado de Alemania ya han respondido al irrealismo de Hayek, recordándole que "el mercado no es un juego" (ECA, 1996, pp. 68-69).

Otro grupo de críticos parte de una interpretación ultraindividualista de la teoría de los derechos naturales, destacándose el pensamiento de Nozick.

Consideran que los derechos individuales son derechos absolutos, es decir, definen un espacio social inviolable dentro del cual el individuo es soberano; ese espacio social, por supuesto, incluye el patrimonio privado, incluye la propiedad. Por consiguiente, cada vez que el Estado profana ese recinto sagrado, por ejemplo mediante los impuestos, o cuando confisca una parte del patrimonio del sujeto, con el pretexto de distribuir los recursos y socorrer a los más desvalidos, estaría prácticamente atentando contra la dignidad humana, estaría pisoteándola.

El Estado estaría conculcando el imperativo categórico de Kant, "obra siempre de tal modo que trates a la humanidad, tanto en tu propia persona como en la de los demás, siempre como fines



y no solamente como medios". Interpretación algo parcial del imperativo categórico, que habría que aplicar al origen mismo de tantas propiedades privadas, y que, por añadidura, no decreta la mínima solidaridad ante la inocente pobreza.

Más importantes en la línea de una crítica constructiva serían los problemas de un Estado sobredimensionado y los fallos en el logro de los objetivos inicialmente propuestos. La primera crítica se centra en la sobredimensión y, por ende, en la sobrecarga estatal. El título de Estado paternalista significa que tiende a hacerse cargo de una familia siempre creciente en sus necesidades y, por ello, se deja llevar por una dinámica intervencionista. Problemas y pseudoproblemas inflan la ambición redentora del Estado, sin capacidad para la autorrestricción. La creciente demanda asistencial desarrolla la hipertrofia estatal. Este grupo de críticos se apoyan en la "teoría económica de la política", que sí parece decir cosas ciertas. Los miembros del sector público y privado pertenecen al mismo género de personas y tienen las mismas motivaciones. En el mercado privado priva la competencia económica, pero en el sector público, competencia política.

Entonces, los partidos, obsesionados por la rentabilidad electoral, obsesionados por ganar

votos, multiplicarán las promesas, dispararán las expectativas del público mucho más allá de lo razonable... De esta forma, los electores terminan desarrollando la psicología característica de los niños mimados, es decir, piensan que tienen derecho a todo a cambio de ningún esfuerzo. Esto genera una irresponsabilidad fiscal del electorado.

La teoría económica de la política dice algo cierto que percibimos en los repetidos procesos electorales, pero esta teoría se aplica a toda la gama de partidos políticos, que en nuestro caso prometen estar al servicio de los más pobres de los pobres y no son estados ni gobiernos del bienestar social. El electorado no es un ente atomizado, sino que actúa en *lobbies* o grupos de presión, de intereses, organizaciones patronales y empresariales, sindicales y otras. Desde esta perspectiva hay que leer la frase siguiente, "entonces, llevados por esta voracidad intransigente de los grupos de presión y la actitud complaciente de los partidos políticos, se termina desembocando en una situación de ingobernabilidad, ya que el partido triunfador en las elecciones accederá al poder lastrado por una serie de compromisos y de promesas, en buena parte incompatibles entre sí; esto, evidentemente equivale a una situación de ingobernabilidad". Esta crítica, erigida inicialmente contra el Estado de bienestar, se convierte en un *boomerang*, que regresa con la misma fuerza sobre los partidos de derecha que, de acuerdo a nuestra experiencia, mienten en sus promesas y no cumplen lo que mienten, generando más bien un modelo excluyente, que fomenta el mal común.

El crecimiento y la hipertrofia del Estado se deberían no sólo a presiones externas, sino también a impulsos internos. Mientras que en el mercado capitalista el crecimiento está sometido a las restricciones de la competencia, en el sector estatal se invierte el proceso, de suerte que el autocrecimiento es signo de competencia. Para la nueva derecha, la inflación de las reivindicaciones, de las expectativas, la actitud complaciente de los partidos políticos y la tendencia de la maquinaria burocrática a la autoreproducción desembocan en

una situación de sobrecarga, en el famoso concepto del *government overload*. El Estado de bienestar es devorado por su propio éxito. Cada necesidad satisfactoriamente atendida, en lugar de acallar la demanda asistencial lo que hace es generar nuevas expectativas y nuevas necesidades, en una progresión imparable, con lo cual la sociedad termina exigiendo mucho más de lo que el Estado puede realmente ofrecer.

Las ponencias de este seminario recogen las críticas principales de la nueva derecha, puesto que su primera sesión se dedica a la crisis o a la etapa crítica del Estado de bienestar. Las críticas de la derecha parten de una medida de valor, el *Kosmos* u orden natural a no discutir, y ese orden es el mercado capitalista. Pero este seminario, igual que tantos eventos en diferentes meridianos y paralelos, se centra en los derechos económicos y sociales, y desde esta perspectiva humana, el mercado capitalista deja de ser el *Kosmos* u orden natural. Por ello, la réplica a la crítica nos conduce a otro "fin de la historia". Con este mismo fin, conviene analizar la otra vertiente de críticas.

3.2. Las críticas de la izquierda

Para ciertos grupos marxistas o filomarxistas, el Estado de bienestar no pasa de ser un camuflaje del Estado capitalista-filantropico, donde persiste la explotación y donde las concesiones ofrecidas a los trabajadores son cosméticas, "con las cuales se intenta comprar la mansedumbre de los trabajadores". Con mucha razón, el ponente de esta primera sesión nos viene a decir que estas afirmaciones emanan más bien de una página arrancada del manual de economía política de la Unión Soviética, que de la historia real de Europa occidental. Sobre todo, después de los sucesos de 1989, no merece la pena perder el tiempo con estas teorías que, en el fondo, presuponen que el socialismo real del este, el socialismo superior, será irremediablemente el sucesor del capitalismo actual. Más acertado es detenerse en otras críticas, que encierran una buena dosis de verdad, aproximándose a la crítica de la derecha, la teoría económica de la política.

La crítica se puede resumir en estas líneas de J.

Los gobernantes social demócratas
aparecen como ingenuos aprendices
de brujo que, en su bien intencionada
obsesión por perfeccionar el capitalismo,
lo que hacen es generar nuevos males.

Westergaard. y H. Rosler. "El impacto de los servicios sociales ha tendido a ser fraccionador: señala la divisiones entre diversas teorías (clases) de trabajadores, entre los pobres y los demás, entre los que necesitan una asistencia especial y los que se limitan a utilizar los servicios generales". *La crisis fiscal del Estado*, de J. O'Connor, sostiene que "la distribución selectiva de prebendas por parte del Estado de bienestar divide a la clase obrera". La función integradora inicial de la clase laboral al bienestar del resto de la sociedad sólo se ha conseguido en parte. El estrato superior del proletariado (los trabajadores cualificados, los sindicados, con contratos de larga duración...) ha sido asimilado o englutido en el bienestar social. Pero no así el estrato inferior de los trabajadores (el *lumpenproletariat*), los trabajadores eventuales o los parados crónicos, los inmigrantes del tercer mundo, que siguen en el extramuros social. La crítica enfila a los sindicatos de los estratos laborales superiores, que defienden sus intereses, incluso a costa de los intereses laborales de la clase inferior.

He aquí un botón de muestra, del cual hay muchos ejemplares, "¿cómo reaccionaron los sindicatos alemanes cuando hace unos años el líder social demócrata Oskar Lafontaine aventuró la hoy famosa propuesta de redistribución social del trabajo? (El tiempo de trabajo en las nuevas condiciones se ha convertido en un bien escaso, de forma que debe de ser también objeto de redistribución social: hay que limitar o recortar la jornada laboral de los trabajadores, reduciendo también proporcionalmente los salarios, para así poder crear nuevos puestos de trabajo). Los sindicatos alemanes reaccionaron coléricamente; decían que era una propuesta insensata y reaccionaria. Esto indica que los sindicatos están alineados con los intereses de los trabajadores ya situados, pero los pobres que no tienen trabajo, no tienen defensa". Esta crítica nos acerca más a nuestra realidad que, por supuesto, no pretende ser Estado de bienestar.

Quedan dos citas que, si valen para países desarrollados, valen para los nuestros, readecuando las proporciones.

Gunnar Myrdal escribe que siempre hay una

minoría de perdedores, que son demasiado enfermos, demasiado viejos, demasiado negros, demasiado inempleables o demasiado poco cualificados para beneficiarse del crecimiento económico, una subclase de gente en bolsas de pobreza, que tiene cada vez una vida más precaria y que son crecientemente excluidos.

K. Galbraith se expresa en forma semejante cuando habla de la subclase funcional, de la sociedad dual o sociedad de los dos tercios:

dos tercios de ciudadanos integrados, con puesto de trabajo, con acceso a la cultura, que votan regularmente en las elecciones, y un tercio de perdedores, que ni votan en las elecciones, ni tienen puesto de trabajo fijo y que se alejan cada vez más del crecimiento y de la integración.

Estas citas nos acercan a nuestra realidad, variando las proporciones, y nos acercan a la cumbre mundial para el desarrollo social de Copenhague (1995): "se generaliza la pobreza, el crecimiento con desempleo y la atomización e insolidaridad social"³. Estas estadísticas son la crítica más objetiva a los modelos que han pretendido ser la etapa superior de la historia. La prueba de su crisis es la insolidaridad con los datos reales. Por ello queremos reencarnar algo nuevo.

3.3. Balance de las críticas y conclusiones

El balance de las críticas nos confirma en esta línea de la recreación de un modelo. F. Contreras dirá que ambas críticas tienen un punto común, donde los extremos se tocan: "ambas coinciden en que el capitalismo no es reformable; el capitalismo no es susceptible de reparaciones quirúrgicas: no sería viable, según ellos, un capitalismo a la carta, en el cual fueran preservados los aspectos positivos (la productividad, el dinamismo, la libre iniciativa, etc.) y fueran eliminados los aspectos negativos (la desigualdad, el desempleo, la marginación)". Sin alternativa de vía intermedia, habría que optar entre el capitalismo sin correcciones sociales o esperando su desaparición, o saltar a un

El estrato superior del proletariado
ha sido asimilado o englutido
en el bienestar social,
pero no así el estrato inferior
de los trabajadores,
que siguen en el extramuros social.

socialismo irreal, que ya ha quedado descalificado.

De acuerdo a los datos y a los quince años que nos separan de los experimentos de Thatcher y Reagan, "en aquella anunciada revolución conservadora hubo más ruido que nueces". Los gastos estatales, en relación al producto interno bruto, no han descendido en ninguno de los países de la OCDE, siguiendo en pie el derroche armamentístico. Las medidas decididamente antisociales tropezaron con una fuerte resistencia popular: los mineros en Inglaterra y los estudiantes en Francia. Aunque estas medidas se siguen intentando y forzando, el ideal de un Estado de bienestar es aún muy fuerte: "las raíces del Estado de bienestar son más profundas de lo que se hubiera podido esperar... Entonces la tan cacareada crisis del Estado de bienestar en realidad equivale a un estancamiento transitorio, esperemos, del proyecto, pero no a un desmantelamiento sistemático del mismo". Los citados experimentos neoconservadores no han dado resultados elocuentes, porque los recortes presupuestarios no se concentran tanto en los servicios universales, sino en aquellos destinados a las clases especialmente indefensas, con menos capacidad de reacción. Con ello se logra una situación de rápido deterioro social. Desde esta perspectiva, con suficiente base histórica, el ponente pasa a las conclusiones y es preferible cederle literalmente la palabra.

Pienso que el Estado social se basa en una problemática combinación de valores: libertad e igualdad, individualismo y solidaridad, etc. Son valores en tensión; es decir, el Estado social se basa en la tensión axiológica, la rivalidad entre valores opuestos, e intenta encontrar el equilibrio entre ellos. Pero en cualquier caso, los modelos alternativos, que resultan ser modelos radicales (el socialismo de Estado, el capitalismo salvaje) creo que se basan en ensoñaciones, en mitos. El neoliberalismo cree en el mito del mercado archieficaz, el mercado autorregulado que consigue por sí mismo, con sus reglas inmanentes, espontáneas, la máxima productividad y la máxima armonía; eso es un mito como otro cualquiera. Los marxistas creen en el mito de la sociedad comunista futura en la que habrá desaparecido el Estado, los hombres colaborarán espontáneamente en base a motivaciones puramente idealistas, el hombre nuevo de que hablan los marxistas. Pues esto también me parece una ensoñación, un mito

como otro cualquiera.

Finalmente, el Estado de bienestar sólo intenta ser realista, intenta contemporizar, desciende a la cenagosa realidad, acepta a los hombres tal como son en la actualidad; es decir, seres quizás básicamente egoístas, pero también capaces de cierto esfuerzo solidario, en condiciones transparentes y razonables. Mi conclusión sería que el Estado social es, finalmente, el único modelo político económico conocido capaz de armonizar la productividad económica y la libertad con dosis moderadas de justicia social y de igualdad y, aunque sólo fuera por falta de alternativas conocidas, merecería la pena, lejos de dismantelar lo construido, más bien actualizarlo, modernizarlo, agilizarlo, refinarlo; en definitiva, reparar el Estado de bienestar, pero no destruirlo, porque no conocemos nada mejor.

Si las palabras finales del ponente rezuman emoción y preocupación, cada ponencia se prolonga en un debate, en las mesas de trabajo. El debate en torno a esta ponencia se centra en el impacto económico de la asistencia social sobre el erario público, en relación el producto interno bruto. Se analizan algunos datos de países europeos, donde el gasto público oscila ente el 25 y el 30 por ciento de dicho producto interno y en algunos casos hasta el 40 por ciento. Se concluye que no es conveniente exceder determinados límites, debido, en parte, a la transformación de la pirámide de edades, concentrando más bien las ayudas en las nuevas clases marginadas y más necesitadas. La conclusión principal es que, más importante que el gravamen económico, es la concientización de la sociedad en la función de solidaridad, integrando en los programas de asistencia social a organizaciones no gubernamentales y filantrópicas, que lleguen más directamente que el Estado a los beneficiarios de la asistencia social.

El contenido de estos debates demuestra la gran preocupación en estos países europeos por las renovadas bolsas de pobreza, desempleados crónicos, riadas de inmigrantes y nuevos marginados por la edad y el desajuste tecnológico. Un detalle personalmente significativo: en una reciente estancia en Bélgica me obsequiaron una investigación interuniversitaria sobre *La connaissance des pauvres* (Louvain La Neuve, 1996). Hace treinta y cinco años, en la Universidad de Lovaina, nos pre-

ocupábamos por la pobreza *dans les pays en voie de développement*. Al reaparecer estos problemas similares a los años de la postguerra mundial, lógicamente resurge la idea de reactualizar y readecuar un Estado social de bienestar, que demostró ser capaz para aportar una respuesta, tanto en el orden económico como humano.

Hay un dato importante para nuestra siguiente reflexión y aplicación a la economía nacional. En esas décadas se desarrolló una contabilidad nacional, una sólida macroeconomía al servicio del crecimiento armónico y la modernización de las ramas sectoriales, que hicieron posible la integración de las economías nacionales e internacionales. Todo este instrumental técnico servía como base para los planes de desarrollo económico y social. No es posible descalificar al modelo del Estado de bienestar como un mito social sin base técnico-económica, cuando nuestra macroeconomía "oficial", en su óptica neoliberal, suena tan aburrida y superficial, tan encubridora de los desajustes estructurales. Es normal que los países europeos, donde cohabitaron modelos de economía social de mercado y estados de bienestar social, añoren estos modelos, porque para el neoliberalismo todos los conflictos sociales son episodios necesarios y positivos de la libre competencia.

Así nos decía hace poco el Dr. Luis de Sebastián:

la crítica del neoliberalismo (tema central de este seminario) tiene que partir de un supuesto filosófico y de otro supuesto económico. El supuesto filosófico es el destino universal de los bienes materiales, que son para todos los seres humanos. El supuesto económico es que el comportamiento de los individuos en la esfera económica (el mercado) lleva necesariamente a conflictos de intereses que sólo pueden ser resueltos o moderados por una instancia exterior al mercado: una clase social, el Estado, la Iglesia o la sociedad entera. Para el neoliberalismo, los fenómenos que desde una visión ética de la realidad socio-económica llamamos conflictos (explotación, pobreza, desempleo, fuga de capitales, quiebras bancarias, *crash* de la bolsa, enfrentamientos regionales) son epi-

sodios necesarios y positivos de la lucha de los ejemplares más fuertes de la raza humana para conseguir mayor riqueza, mayor prosperidad, mayor bienestar para la humanidad en general, aunque no necesariamente para todos y cada uno de los miembros de esa raza. Pero eso no importa: la humanidad se considera mejorada sólo con que algunos de sus miembros alcancen niveles nunca alcanzados de riqueza. Es un "desarrollo vicario", en que los ricos ejercen la función de representar a toda la humanidad en el disfrute de los bienes materiales de la creación.

Sin duda, Luis de Sebastián contempla desde el Banco Interamericano de Desarrollo los efectos del neoliberalismo en boga sobre todo en los países en desarrollo, donde él trabajó por bastantes años. Como un puente a la refle-

xión aplicada a nuestra economía, con miras a la reencarnación de un neo-Estado social de bienestar, añadimos un párrafo final: "esto nos lleva a insistir en la re-distribución de los frutos del trabajo, del capital y de la tierra (y otros recursos naturales) de una manera más coherente con el destino universal de los bienes. La distribución que los neoliberales relegan al final del proceso de crecimiento, convirtiéndola en una 'distribución escatológica', o sea, al final de los tiempos, tiene que ser el grito de movilización contra el neoliberalismo. El efecto 'rebalse', es decir, que llegue a los niveles inferiores de ingresos lo que sobra en los superiores, no es aceptable éticamente ni funciona adecuadamente. El proceso de distribución del producto nacional es un proceso conflictivo en el que priman las relaciones de fuerza de los distintos grupos que se disputan el pastel; que la distribución del producto dejada al mercado es desigual y normalmente injusta; y que la sociedad tiene que intervenir de alguna manera para moderar estos conflictos y redistribuir equitativamente lo que las relaciones de fuerza distribuyen con poca equidad" (ECA, 1996, pp. 67 y 69).

4. Piezas para un proyecto nacional

Como se indica en la editorial anterior de ECA, "Perspectivas para el cambio social" (1996, pp.

Más importante que el gravamen económico, es la concientización de la sociedad en la función de solidaridad.

553-558), nunca se habían presentado tantas propuestas de un nuevo proyecto nacional como en 1996. Estas propuestas tienen un doble denominador común: "la preocupación ante el rumbo impreso a El Salvador por el gobierno actual" y el deseo de que cada proyecto se prolongue en un diálogo abierto y concertado. *El manifiesto salvadoreño* de la Asociación Nacional de la Empresa Privada, sin duda el más publicitado, vino precedido por el *Plan del Frente para lograr una economía productiva con desarrollo humano* y por la propuesta de FUNDE, *Crecimiento estéril o desarrollo. Bases para la construcción de un nuevo proyecto económico en El Salvador*. FUSADES y otras instituciones universitarias se agregan a la lista de aportes valiosos. Asimismo, en julio de 1996, el Comité Permanente del Debate Nacional presentó su *Propuesta de agenda nacional, desde las fuerzas sociales: un aporte para el debate y la concertación*.

Aunque difieran ciertos enfoques y, de manera especial, la extensión del apoyo teórico y estadístico, estos proyectos se complementan o se retroalimentan por cuanto vendrían a rehacer un diálogo entre entidades empresariales, laborales, sociales y de investigación académica. Lo importante es catalizar la propuesta de diálogo.

La pregunta mayor es si el gobierno quiere y está abierto a participar en este diálogo, o más bien se autocomplace, presentando una imagen no muy realista del país en la sede de las instituciones financieras internacionales, por cuanto desde ellas le dictan la planificación económica nacional. Esto nos hace dudar de si el gobierno conoce y quiere conocer la verdad económica, social y espiritual del país. No basta ir a contar la laboriosidad y la productividad del pueblo salvadoreño, porque estas cualidades tradicionales no pueden ejercerse en un entorno de globalización del desempleo, de la pobreza y la marginación. Sin embargo, el discurso presidencial del 1 de junio es una muestra de que el gobierno a veces escucha. Luego de afirmar que estamos construyendo un nuevo El Salvador y que "el mundo está mirando a nuestro país con admiración", el presidente de la república promete, "habiendo recogido opiniones de diversos sectores y de profesionales", doce medidas económicas que, bien leídas, muestran que no somos algo tan nuevo, ni estamos tan admirados de nosotros mismos. Por ello, bien merece la pena de avanzar en este diálogo. Estas líneas no pretenden armar el

mosaico del proyecto nacional, sino unirse a la convocatoria abierta.

4.1. Una introducción al mosaico: ¿desacuerdo inicial?

Releyendo estas propuestas se llega a la conclusión de que enfrentamos un grave problema económico, pero que la crisis no es sólo económica, sino multifacetal. Sintetizando, podemos afirmar que estamos anclados en una crisis de la "verdad", que no nos atrevemos a reconocer ni a decir toda la verdad. La gran víctima de la postguerra es la verdad. Con razón, las encuestas de opinión pública indican que se están agostando la credibilidad y la esperanza. El mosaico hay que armarlo desde este preámbulo y esto da razón a la propuesta de diálogo para resucitar el creer y el esperar.

Sentados en la mesa del diálogo conviene ceder la palabra a la "Introducción" de la propuesta de FUNDE. Los calificativos son duros, pero realistas: se critica el simplismo, la superficialidad, el análisis parcial e incluso la irresponsabilidad de la valoración gubernamental sobre la buena salud de nuestra economía. FUNDE recoge aquí lo que tantas instituciones académicas y sociales hemos dicho y oído. Dice de forma más técnica lo que las repetidas encuestas expresan en forma más popular. Introducciones similares podemos encontrar en los programas del FMLN y del Comité Permanente del Debate Nacional. Ahora bien, recordemos que en 1993, un año preelectoral, instituciones como el Departamento de Investigaciones Económicas y Sociales de CENITEC, el Instituto de Investigaciones Económico Sociales de la UCA y FUNDE presentaron propuestas de consenso para el país⁴.

Entonces y ahora se repite que nuestro crecimiento es estéril, frágil y sobre flotadores mal encauzados. FUNDE dice que nuestra economía no es un barco a vapor, sino a vela; el Comité Permanente del Debate Nacional dirá que nuestra economía ha cambiado de motor y combustible. Entonces y ahora, con más razón y más pruebas, se nos alerta sobre la creciente terciarización económica que, aparte de crear un crecimiento deforme y no sustentable, lo convierte en un modelo concentrador de la riqueza y excluyente de empleo. Los equilibrios macroeconómicos superficiales, y no nacionales, ocultan esta deformación estructural de los sectores productivos y están transformando una economía de producción y trabajo en una eco-

nomía de importación y especulación.

Son las bases estructurales de nuestra economía las que se hallan debilitadas; mejor dicho, las hemos debilitado entre todos los residentes del sector privado y público. Tenemos que hacer una macroeconomía desde abajo, que puede llamarse meso-economía.

Algo que arranca de un análisis matricial estructural, prestando atención a los adelantos microeconómicos. Queriendo o sin querer, tenemos que rehacer el plan de desarrollo económico social; y puesto que han suprimido este ministerio y los otros ministerios económicos no asumen esta responsabilidad (recomendación repetida en las propuestas), dicho plan deberá emanar del presente diálogo. Lo que está en juego aquí es el concepto multidimensional del desarrollo y el modelo para lograrlo. El problema de los modelos económicos es que realmente no manejan ni modifican variables macroeconómicas, sino acciones y actores humanos. El éxito de los modelos depende del poder de convencimiento, del consenso razonado, de una economía concertada. Por añadidura, toda economía se realiza sobre una superficie geográfica nacional —y la nuestra se halla bastante desarticulada—, lo cual dificulta aún más nuestra integración productiva. Sobre este aspecto también rondan las propuestas nacionales, porque el pequeño El Salvador son dos: el desolado campo agropecuario y la superpoblada área urbana terciaria.

Otro acuerdo difícil es apreciar objetivamente los logros parciales y los desequilibrios económicos, sociales y culturales derivados de los programas de estabilización y ajuste estructural en su entorno de globalización. En este punto las posiciones ideológicas pueden obnubilar los resultados. FUNDE sintetiza acertadamente estos efectos en nuestras economías cuando sostiene que

después de muchos años de vigencia e implementación, semejantes políticas han arrojado un saldo netamente negativo. Más allá de algunos resultados positivos en el campo de la estabilización macroeconómica (resultados relativamente frágiles, como analizaremos más

adelante), los programas de estabilización económica y ajuste estructural han profundizado y universalizado importantes problemas socio

económicos y ecológicos; aumento y generalización de la pobreza y especialmente de la extrema pobreza, incluso en los países del norte; creciente marginalidad y exclusión de cada vez más sectores, grupos sociales, empresas, regiones,

países e incluso continentes (como África); precarización del empleo, deterioro de las condiciones laborales e incremento generalizado del desempleo y subempleo; fuerte presencia y alza de la delincuencia común en casi todas las sociedades y pujante “internacionalización” del crimen organizado; acelerada perversión de los estados y ‘mundialización’ de la corrupción; agravamiento y globalización de los desequilibrios de los ecosistemas (reducción de la capa de ozono, cambio climático, efecto invernadero, desertificación, escasez de agua, etc.); pérdida de las identidades culturales, así como reducción de los márgenes de maniobra de los gobiernos locales (p. 5).

Este valioso párrafo sintetiza bastantes aspectos detallados en los documentos preparatorios de la cumbre mundial sobre el desarrollo social (Copenhague, 1995). Son datos mundiales y, por lo tanto, muy nacionales. Todos y cada uno amalgaman la crisis económica con el deterioro ecológico, la descomposición moral y el aniquilamiento de valores culturales de larga tradición. Son muchas las voces que nos alertan desde el primer mundo y desde nuestro continente sobre esta avalancha de antivaleores (ECA, 1996, pp.581-587).

Es normal que ante la multiplicidad de problemas y propuestas nos preguntamos por dónde comenzamos. De hecho, no podemos aislar la salud de la economía del conjunto de debilidades sociales y espirituales, como parecen querer intentarlos nuestros organismos oficiales. En este sentido *El manifiesto salvadoreño* de la Asociación Nacional de la Empresa Privada se ciñe a cinco o seis retos económicos, comentados en sus aportes positivos

No basta ir a contar la laboriosidad
y la productividad del pueblo salvadoreño,
porque estas cualidades no
pueden ejercerse en un entorno
de globalización del desempleo,
la pobreza y la marginación

y en sus lagunas oscuras por el citado editorial de *ECA*. Digamos que el programa de la empresa privada enfatiza más el crecimiento que el desarrollo y sigue considerando al primer mundo como paradigma modélico. Por supuesto, la reciente representación oficial ante el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (inicios de octubre) silencia este entorno de problemas y busca en la inversión extranjera la solución económica. Una vez más, ¿la solución desde fuera?

4.2. Se amplía la agenda del diálogo

La pregunta es, ¿entre quiénes y sobre qué temas dialogamos? En otras palabras ¿en qué orden situamos estos problemas?, ¿a qué damos prioridad, frente a la prioridad de los programas del ajuste y ante el silencio de sus consecuencias nacionales? Al extender la agenda del diálogo parecería que lo complicamos y lo entorpecemos. No es esa la intención. No todos sabemos de todo, pero aquí sí hay tarea para todas las fuerzas sociales, porque el problema nacional hay que atacarlo desde todos sus costados. Las propuestas abren vías para un aporte y una acción multipolar. Su análisis introductorio muestra suficientemente que el terreno nacional no es el más apto para que surja espontáneamente un "milagro económico". No estamos de acuerdo en que se sustituya el realismo por el espejismo. En este campo nos iluminarán los buenos economistas.

¿Cómo puede ir bien la economía cuando sus bases naturales, institucionales y humanas se vienen debilitando en el largo plazo? Tal vez nos cueste más percibir estos cambios estructurales, porque ocurren en el largo plazo. He aquí algunos ejemplos ya repetidos. Son varias las instituciones y publicaciones que quieren alertarnos sobre el deterioro del ambiente ecológico y no deben reducir esta actividad benéfica, reclamada en cada una de las propuestas nacionales. ¿Qué economía y qué salud preventiva pueden asentarse sobre la contaminación y el agotamiento de la naturaleza? La ecología forma parte del proyecto nacional, aunque la legislación oficial no dé aún muestras de preocupación seria.

Las encuestas de opinión pública y hasta el mismo discurso presidencial afirman que "la delincuencia y el crimen organizado continúan figurando como uno de los más graves problemas que confronta la población". El documento dice "continúan figurando" como lo advertía el informe de la Comisión de la verdad. Llama la atención que nuestros emisarios ante el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial hayan pretendido diluir la imagen de un país de alto riesgo, cuando la inversión sigue siendo función de la productividad, de la tasa de interés y de la corrupción y la violencia organizada. Ahora, las tres atemorizan por lo menos a la inversión nacional. Las propuestas y el proyecto de nación integran esta variable o más bien esta constante.

Con ocasión de la maltraída ley que reimplantaría la pena de muerte, algunos diputados indecisos manifestaron que podrían votar a favor de ella si dispusiéramos de un sistema judicial honesto y fiable y de una Policía Nacional Civil con cualidades similares. A este conjunto de datos, las propuestas le llaman corrupción. La violencia organizada y la corrupción tienen como característica común que su represión y castigo es inversamente proporcional a la categoría social de quienes la ejercen. Por varios poros y fisuras estas "costumbres" penetran al interior de las variables y conductas económicas. Ahí están los narco-dólares y tantas decisiones que se toman "por unos dólares más". La economía es más que economía y esto nos asusta o nos despista cuando queremos ensamblar políticas económicas presentadas en estas propuestas.

Habría que agregar el deterioro de nuestra psicología, de nuestras conciencias, de los valores cívicos y de la neo-cultura individualista y agresiva. Tenemos necesidad de volver a leer los acuerdos de paz porque, sin ironías, hemos inventado la paz armada o la paz violenta. De aquí brota todo lo demás. Integrar estos puntos en la agenda del proyecto nacional no es complicar y entorpecer el diálogo, sino ampliar la convocatoria a todas las instancias técnicas, sociales, humanitarias y eclesiales, que tienen mucho que decirnos sobre estos

¿Cómo puede ir bien la economía
cuando sus bases naturales,
institucionales y humanas
se vienen debilitando
en el largo plazo?

valores personales. También ampliamos la convocatoria al mismo Estado.

4.3. Crisis y modernización del Estado

La palabra "crisis" no significa aquí que nuestro Estado y gobierno se hallen en una situación declinante o próxima al golpe militar. El término se usa en su sentido etimológico de análisis, evaluación, enjuiciamiento de las funciones y del papel del Estado al final del milenio. La misma lectura se aplica al concepto de modernización, ya que no todos la concebimos con los mismos parámetros cuantitativos y cualitativos. Obviamente, no se puede congeniar un proyecto de nación sino se llega a un cierto acuerdo sobre el papel, la responsabilidad y las funciones que en dicho plan de acción le corresponden al Estado. Punto difícil, porque desde el mismo arranque se presentan posiciones encontradas.

El problema se complica porque, además de las opiniones externas, hay que partir de la conciencia que los gobiernos actuales tienen sobre sus propias responsabilidades como estados. Sabemos que el gobierno y su partido oficial critican la intromisión y la sobreinjerencia estatal de los gobiernos anteriores, en la década de los ochenta. Sabemos que el gobierno actual participa del pensamiento imperante neoliberal, de acuerdo al cual, exagerando, el mejor gobierno es el que menos gobierna. Este sí puede ser un obstáculo mayor al intentar convencer a un convencido de todo lo contrario.

El manifiesto salvadoreño de la empresa privada se afilia a la posición neoconservadora del encogimiento del Estado. El párrafo que sirve de muestra es algo visceral en la primera parte y bastante ensoñador en su conclusión.

El sector público tiende a manejar poco eficientemente los recursos y es miope para conocer a ciencia cierta las necesidades particulares de los ciudadanos; por ello debe regresar a su lugar y tomar el rol subsidiario que le corresponde, abriendo paso a las iniciativas de la sociedad civil, para que ésta, con conocimiento de sus verdaderas necesidades, y armada de una dosis de solidari-

dad, asuma su rol protagónico (p. 16).

Como aquí se trata de enunciar una posición teórica dejamos los comentarios a las reflexiones vertidas en el editorial de ECA (1996, pp. 564ss.).

Distinta y más ecuánime es la posición de FUNDE, cuando trata por ejemplo, "las políticas orientadas al fortalecimiento administrativo del Estado" (p. 176 y ss.). FUNDE reconoce, detalla y fustiga las debilidades del Estado, la corrupción, la burocracia, el nepotismo, el clientelismo y la ineficiencia, "que comporta el actual modelo de Estado" (p. 177). Este debilitamiento del Estado, o de los gobiernos, es tanto más de lamentar porque todo el listado de las "políticas económicas tendientes al crecimiento con acumulación y desarrollo" (pp. 127-179) no puede realizarse sin una acción concertada de un Estado orientador y participativo junto con un sector productivo "ar-



mado de una dosis de solidaridad". En este punto de partida son similares las posiciones del FMLN, en su acápite dedicado a la "modernización y democratización del Estado" (p. 28) y del Comité Permanente del Debate Nacional, en sus acápites sobre "La consolidación de la democracia y la reforma del Estado" (p. 15 y ss.).

Puesto que se trata de una cuestión en debate y de un punto neurálgico en el proyecto de nación queremos aportar nuestro grano, que en este caso no sería de ARENA. En forma más amplia tocamos el tema en un artículo titulado, "El año de la modernización, 1996" (ECA, 1996, pp. 59-76). Sintetizamos algunas reflexiones.

4.4. Definición e historia

A nivel de conceptos generales partimos de la siguiente tesis: la modernización del Estado significa la adecuación organizativa y de su personal administrativo a las funciones que la cambiante historia le va demandando. Es la historia nacional y mundial la que determina sus funciones y responsabilidades. Un Estado moderno es el que en cada momento acompaña y camina con la nación. Sus funciones son los problemas de la nación y su gran función es conocer la realidad problemática de la nación. La modernización es función de cada historia. El problema es que la historia de ayer y de hoy no es la misma historia, ni tampoco es la misma historia en las diversas naciones y continentes. Por lo tanto, no puede haber un único modelo de Estado. Tampoco son los problemas económicos los únicos parámetros que determinan la extensión, la identidad y la naturaleza de los estados. A lo largo de la historia, otros factores culturales, tradicionales e incluso religiosos han determinado la línea de sucesión, las características y la identidad del Estado como autoridad y creador de valores humanos. Es difícil querer imponer una etiqueta uniforme a todos los estados.

De manera particular, un factor que viene a romper la uniformidad de los estados es el desarrollo humano cultural del gran conglomerado nacional, los ciudadanos. Esta riqueza nacional per-

mite una mayor delegación de funciones y unos vasos comunicantes más amplios entre la administración pública y la privada. Leyendo la historia a la inversa, con no rara frecuencia les ha correspondido a los estados hacerse cargo de funciones no realizadas o anárquicamente realizadas por grupos diversos del sector privado. Leyendo las críticas razonadas y razonables que se hacen al Estado en las

mencionadas propuestas nacionales, creemos que en el análisis de la modernización del Estado conviene tener presente la distinción entre el gobierno y la administración pública. A los franceses les ha gustado decir que hemos podido estar mal gobernados, pero que estamos bien administrados. La distinción es importante, porque los gobiernos cambian y la administración queda, pero si cambian los dos, el problema se duplica.

Si a lo largo del siglo ha habido dos fases de modernización opuestas, la primera de ensanchamiento y ampliación de funciones (1930-1970), la segunda de reducción y reconversión de funciones (desde 1970), al terminar el milenio volvemos a entrar en una fase de evaluación, incluso de tenso debate sobre el papel y las responsabilidades del Estado. Por una parte, la mundialización económica y cultural "reduce los márgenes de acción de los gobiernos nacionales" y, por otra parte, al interior de las naciones y de los bloques dependientes se incrementan los problemas sociales (pobreza, desempleo, marginación, etc.), el deterioro técnico-ecológico, así como la pérdida de los valores cívico-humanos, al mismo tiempo que crece la preocupación por el desarrollo. A esta lista hay que agregar el complicado manejo de las políticas macroeconómicas. Nos hallamos en esta etapa de tensión y transición, donde la modernización no es un proceso cuantitativo, sino esencialmente cualitativo, del cual emerge un Estado social.

4.5. La cumbre de Copenhague (1995)

Si la historia determina el marco de la modernización estatal, la cumbre mundial sobre el desarrollo social nos ofrece este logotipo: *las sociedades prósperas son las que existen en función del ser humano*. El logotipo corresponde a tres gran-

No se puede congeniar un proyecto de nación sino se llega a un cierto acuerdo sobre el papel, la responsabilidad y las funciones que en dicho plan de acción le corresponden al Estado.

des desafíos mundiales detallados en los documentos previos a la cumbre: se generaliza la pobreza, el crecimiento con desempleo y la insolidaridad social. La cumbre enfrenta a los estados con tres problemas: el problema humano de la pobreza, el problema económico del desempleo y el problema social de la insolidaridad, es decir, la antítesis del desarrollo. Algo que llama la atención en los programas de FUNDE, del Comité Permanente del Debate Nacional y del FMLN es la extensión y el detalle que dedican a toda la gama de servicios sociales seriamente deficitarios. Por su parte, la Asociación Nacional de la Empresa Privada arranca con un himno al "capital humano", la gran riqueza del país, aunque no detalla su condición de pobreza y marginación, destacando más la escasez del ahorro interno que las penurias del consumo. Es esta realidad histórica la que debe fundamentar nuestra tesis de la modernización del Estado y de la sociedad, trascendiendo el papel de la subsidiareidad hacia la solidaridad.

Desde esta perspectiva es claro que el logotipo de Copenhague no coincide con otros conceptos de modernización del Estado y de la sociedad, concretamente, con los aplicados a la restricción del espacio y las funciones del Estado, a la privatización de sus activos, a la sola función de subsidiareidad, a la simple tecnificación de la administración pública. Por supuesto, es necesario ponderar las soluciones y enmiendas concretas que se proponen en las propuestas de FUNDE, del Comité Permanente del Debate Nacional y del FMLN como medidas correctivas.

Es claro que este logotipo de la cumbre mundial no encaja con los principios del neoliberalismo imperante, porque el desarrollo de los seres humanos es un futuro, "un desarrollo escatológico" al final de los tiempos (Luis de Sebastián), que brotará de la sumatoria de los crecimientos dispersos individuales. Para el neoliberalismo, las sociedades prósperas se miden por el crecimiento de otras variables macro-financieras, tal como pretende adoctrinarnos la corriente neoconservadora.

El logotipo de Copenhague nos centra en el eje de la modernización. El ser humano es lo más moderno que existe, precisamente, porque es lo más antiguo; el ser humano siempre ha sido moderno o moderno a medias. Moderno a medias porque el ser humano siempre ha estado presente, pero ni antes ni ahora ha sido tratado, por lo general, como ser humano. Este ha sido el problema siem-

pre moderno en la historia de la humanidad. No inventemos otra modernización. Ahora lo redescubrimos al enfatizar el desarrollo del capital humano, a condición de no pervertir esta expresión, haciendo del hombre una nueva servidumbre de la revolución tecnológica. Si los gobiernos quieren llegar a ser estados deben convertirse de las mercancías al hombre, del crecimiento al desarrollo. En este sentido, debemos aplicar el principio de la subsidiareidad a los mismos gobiernos: tenemos que subsidiarlos. Desde la sociedad debemos iluminarlos, orientarlos y animarlos para que cumplan con las funciones de un Estado moderno. Estos diálogos o esta crítica constructiva de los programas nacionales son un buen "subsidio" al gobierno para convertirlo, no en subsidiario, sino en solidario del desarrollo humano. Y ello por otra razón.

4.6. Estado y gobiernos

La tesis neoliberal enuncia que el Estado es el problema. Ante esta posición unilateral hacemos la pregunta: ¿el problema es el Estado o son los gobiernos? Acercándonos a nuestra historia es posible enunciar otra tesis: frecuentemente, el mayor enemigo del Estado suelen ser los gobiernos. La tesis es comprobable y las repetidas encuestas de opinión pública están a nuestro favor. El Estado y los gobiernos son dos entes diferentes. El primero es singular y perenne, mientras que los segundos son plurales y transitorios. El Estado es algo perenne: sus problemas, funciones y responsabilidades vienen del largo plazo y tienen por horizonte el largo plazo. Sus funciones y responsabilidades requieren, al menos, dos cualidades: tecnicismo profesional y sensibilidad social. Cualesquiera de estas cualidades que falte lo llevan a un populismo político o a un tecnocracismo frío y sin corazón. Estas acusaciones las hemos oído entre los gobiernos que entran y los que salen.

En este tren del Estado se montan, por turno, los sucesivos gobiernos y descubren bien pronto que cuentan con gran poder y con cuantiosos fondos disponibles. Las funciones y responsabilidades se insertan en los discursos públicos, porque pertenecen al largo plazo, mientras que el poder y los fondos disponibles se terminan en el más corto plazo. Estas han sido las acusaciones tradicionales contra gobiernos entrantes y salientes, pese al repetido *eslogan* de cambiar para mejorar. Si las encuestas de opinión pública muestran estas fallas de

nuestros gobiernos, el aporte valioso del conjunto de propuestas es que entrelazan correcciones y soluciones a la red de temas y subtemas de la problemática nacional. Es cierto que ante la diversidad de retos, desafíos y piezas rotas de nuestro mosaico uno se pregunta por dónde comenzamos y cómo lo financiamos. De hecho, en la mayoría de temas y subtemas hay ministerios, dependencias y delegaciones responsables o disponibles a tales fines. Siempre nos puede orientar el paradigma de Copenhague: las sociedades prósperas son las existentes en función del ser humano. Este mismo logotipo inspira los siguientes párrafos.

Un autor que ha seguido la evolución de las reformas económicas en América Latina, Moisés Naím, antiguo director ejecutivo del Banco Mundial y Ministro de Industria de Venezuela, aprecia las consecuencias positivas desde "el descubrimiento del mercado y el abandono de la excesiva dependencia en el Estado" y desarrolla las reformas técnicas cualitativas que debieran realizarse para que gobiernos y estados se centren en la administración de los servicios sociales en beneficio de las clases populares, tradicionalmente olvidadas por los sectores públicos y privados. Sin querer resumir el pensamiento y las recomendaciones de este autor en dos párrafos, también es cierto que él ve una dificultad congénita en los gobiernos para realizar una función tan amplia, que trasciende lo subsidiario. Por eso, habla de "la incapacidad del Estado en América Latina", de donde se extraen algunos párrafos.

El Estado en América Latina no funciona. Aunque puede que la capacidad del Estado haya sido mayor en el pasado durante períodos específicos y en ciertos países, en la mayoría de ellos nunca el Estado ha funcionado bien... Los politólogos han señalado que el funcionamiento inadecuado del Estado latinoamericano es el reflejo de una distribución del poder económico y político que sesga la acción pública en favor de los ricos, limita a la clase media y excluye al pobre. Los organismos de gobierno, dominados por pequeños pero influyentes grupos que representan intereses particulares, carecen de la autonomía suficiente para formular e im-

plementar políticas públicas orientadas hacia la mayoría de la población. Tradicionalmente, los gobiernos en América Latina no han tenido la capacidad para evitar que los intereses de pequeños grupos e incluso de familias o individuos prevalecieran sobre el interés colectivo.

Es claro que no somos la excepción que confirma la regla.

Conviene seguir leyendo a éste y a otro autor, citado a continuación, ya que nos proponen los países sudasiáticos como modelos a imitar. Peter Evans contrasta el "Estado depredador", típico en América Latina y África, con lo que él llama el "Estado desarrollista", que

parece ser más común en los países del este de Asia, aquellos que más han avanzado tanto en lo económico como en lo social. Según dice, el Estado desarrollista engendra una administración pública más meritocrática y con estímulos profesionales a largo plazo, que inducen elevados niveles de compromiso y dedicación por parte de los funcionarios. Esto crea un gran sentido de cohesión organizativa dentro del Estado que, a su vez, se convierte en una fuente importante de autonomía ante los intereses particulares. En cambio, en los estados depredadores, el cargo de funcionario público suele ser la alternativa de carrera para quienes no tienen muchas más opciones o una diversificación transitoria de lo que, en realidad, son carreras orientadas al sector privado.

Lo importante es que el Estado desarrollista logra simultáneamente un fuerte encaje en la sociedad a la vez que retiene un grado considerable de autonomía frente a los grupos que promueven o defienden intereses específicos. Las causas que llevan a que en algunos países surjan estados "desarrollistas" mientras que en otros el Estado "depredador" tiende a ser la norma, aún son un misterio. Sin embargo, no es ningún misterio que el Estado depredador y la desigualdad en los ingresos y la riqueza van de la mano. Las políticas públicas de los estados depredadores tienden a que aumente la desigualdad y, a su vez, la concentración de la renta y la riqueza facilita que los grupos en los que se concentra el poder económico "capturen" a los organismos públicos, sesgando su ac-

tuación en beneficio propio. De hecho, no es accidental que en América Latina coincidan la peor distribución del ingreso en el mundo y una larga trayectoria de acciones gubernamentales fracasadas⁵. Recordamos que el autor se pronuncia por una reducción cuantitativa del Estado y por una reforma cualitativa de su administración pública. Este monopolio del poder también es la gran barrera a nuestras propuestas de reformas.

4.7. El beneficio de perder el tiempo

El capítulo sexto de *El manifiesto salvadoreño* se dedica a la obra de Hugo Lindo "Espejos paralelos". El capítulo es breve porque también los sueños son breves y el día laboral es más largo. El sueño y el día laboral termina en una meta. "Paradójicamente, el cambio es tan vertiginoso, que si no aprovechamos esta oportunidad, quizás nunca más tendremos la aspiración razonable de alcanzar al primer mundo". Este epílogo de la empresa privada tiene varias lecturas y por ello ha recibido tanto enhorabuenas como serias críticas. En este punto hacemos nuestro el comentario del editorial de *ECA*.

Finalmente, hay que llamar la atención de la empresa privada sobre la posibilidad de poder imitar al primer mundo. Alcanzar su nivel de vida y derroche no es "una aspiración razonable", tal como lo sostiene el manifiesto con toda ingenuidad, "por la sencilla razón de que no existen los recursos materiales necesarios y porque tal estilo de desarrollo es depredador del medio ambiente. Desde esta perspectiva, la utopía no sólo está mal planteada, sino que además, aunque fuera deseable, no es posible" (ver *ECA*, 1996, p. 566).

Contrario a lo que afirma el manifiesto, las realidades de finales de siglo no nos están proporcionando posibilidades reales para dar semejante "salto". Prueba suficiente de ello son las dificultades que experimentan las exportaciones salvadoreñas en el primer mundo, que mientras exige libertad de comercio a los demás, protege sus mercados, o el impacto



devastador que la agricultura subsidiada del primer mundo tiene en la del mundo subdesarrollado, donde se niegan la protección y el subsidio por igual. Todo esto sin desconocer, claro está, que hay que contar con el primer mundo porque ahí se encuentran los mercados más importantes para las exportaciones del sur y por su monopolio de la tecnología. Además, humana y cristianamente no es deseable conformar nuestra sociedad según los parámetros del primer mundo donde, en medio de la abundancia, predominan la deshumanización, el egoísmo y el sin sentido de la vida. Parte del desafío que enfrenta al país consiste en construir una sociedad salvadoreña y centroamericana más humana y solidaria (*ibíd*).

El mayor enemigo del Estado
suelen ser los gobiernos.

Como indica el editorial citado, negar para nosotros el paradigma del primer mundo no significa el aislamiento, no sólo porque tenemos que entrar en la globalización, sino sobre todo porque la globalización ya nos está penetrando con sus ventajas y desafíos, con sus valores y antivalores. Por otra parte, los programas nacionales, en forma más detallada FUNDE, o el proyecto de competitividad (*cluster*), ofrecen vías, acciones o políticas encaminadas simultáneamente al logro del crecimiento con acumulación y desarrollo, y a la inserción internacional. Sin embargo, debemos combinar el enfoque y la atención hacia fuera y hacia dentro, hacia el mercado externo y hacia el mercado interno. Integrar el mercado externo al interno es necesario para asegurar el crecimiento, pero prestar mayor atención al mercado interno es más urgente y más necesario para el desarrollo. En este aspecto coinciden las propuestas de FUNDE, del FMLN y del Comité Permanente del Debate Nacional. Este último programa lo sintetiza en el acápite dedicado a las "Reformas a la estructura económica: fortalecimiento de las capacidades productivas". La introducción de FUNDE ya nos presentaba más amplia y estadísticamente este problema, porque antes del mediano plazo, la situación de pobreza y marginación puede adquirir niveles explosivos.

Por esta razón resultan algo contradictorios dos párrafos del manifiesto de la empresa privada. Primero, se enuncia una tesis que en nuestro país nunca ha rendido tales efectos, como tampoco los percibimos actualmente: "por lo general, los despegues económicos requieren de concentración de ingresos y continuidad de las medidas por un tiempo prolongado, a pesar de los costos sociales que provoquen, ya que sólo en el largo plazo se cosechan los frutos del esfuerzo" (p. 19). Esta condición inicial ya se ha dado en el país desde hace décadas y la concentración del ingreso sólo produjo mayor concentración, hasta que en 1980 estalló el conflicto civil, y las verdaderas razones las adelantó la proclama de los jóvenes militares que dieron el golpe de Estado de octubre de 1979.

La empresa privada entiende que la tensión puede recalentarse y por ello agrega: "pero nosotros no tenemos semejante lujo; las expectativas de nuestra gente nos exigen plazos mucho más apretados en el tiempo, aunque estamos conscientes que el desarrollo económico es una obra, como señalamos anteriormente, que requiere constancia y plazos realistas". Los claroscuros de estos dos

párrafos nacen de una imperfecta lectura del párrafo intermedio, el desarrollo de Europa, que serviría para tranquilizar las conciencias hasta el largo plazo. "Cuando miramos a la Europa de hoy, con su economía desarrollada, su red de protección social, y regímenes democráticos, estamos apreciando el resultado de una evolución de siglos". Este párrafo merece un comentario, porque da toda la razón de ser a la primera parte de este artículo.

Esta lectura europea es bastante parcial, pero hace una gran alabanza y publicidad al Estado social de bienestar. Es cierto que Europa recorrió en todo el siglo XIX un proceso de revolución industrial con las luces y sombras sintetizadas inicialmente. Lo que silencia la Asociación Nacional de la Empresa Privada es que "la red de protección social y los regímenes democráticos" no nacieron ni florecieron bajo las largas décadas del liberalismo de mercado, sino hasta el advenimiento, a mediados del siglo XX, de los estados sociales de bienestar. A ello se debe el título de este artículo. La Asociación Nacional de la Empresa Privada silencia algo fundamental y de muy cercana aplicación para nosotros. La segunda guerra mundial, amén de otras guerras civiles, nos dejó sin consumo y sin inversión. La recuperación europea se hizo con el trabajo y el sacrificio de todos, y para que todos pudieran trabajar o reconstruir el país era necesario que a nadie le faltara la alimentación ni los cuidados esenciales. Para ello dispusimos por varios años, como principal documento de identidad, de la cartilla de racionamiento. En aquellos años de reconstrucción y de postguerra, la cartilla de racionamiento era un símbolo de la solidaridad en el sacrificio y en el trabajo. La reconstrucción de Europa no surgió de la concentración de los ingresos, sino del sacrificio del consumo superfluo. La cartilla de racionamiento nos enseñó a distinguir lo necesario de lo innecesario, lo más urgente de lo más superfluo, lo que no hace falta para ser feliz.

Es lástima que a un buen ejemplo se le dé una mala traducción. Acabamos de salir de una guerra cruel que ha destruido miles de vidas, ha demediado nuestra capacidad productiva y también ha pervertido muchas conciencias. Hemos pasado una guerra, pero la guerra no ha pasado por nosotros. Del ejemplo europeo hemos aprendido poco. Nos disculpamos diciendo que aquello ocupó siglos. En un entorno de reconstrucción de postguerra y de amplia pobreza lo primero en florecer ha sido

la publicidad de lo superfluo, el afán por regresar al consumismo, los ingresos se han vuelto a concentrar y se globaliza la pobreza, con su forzada cartilla de racionamiento. Y ahora nos extrañamos de que nuestra balanza comercial haya alcanzado un déficit próximo a los 1,500 millones de dólares, y ello no debido a importaciones de capital, sino de consumo. Ahora, un *boom* ficticio termina en desaceleración o más bien en recesión estructural.

En 1986, cuando se publicó la primera matriz intersectorial del país, llevamos a cabo una investigación, fundamentada en este instrumento de contabilidad nacional, con el título: "Necesidades básicas y reactivación económica". El resultado de la investigación era y sigue siendo que la satisfacción de las necesidades básicas (la canasta familiar) es una de las políticas adecuadas para la reactivación de la economía (un resumen aparece en el *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales*, 1987, 4).

Conviene recordar que en los diez últimos años las remesas familiares, llamadas "pobre-dólares", han ayudado a mantener a flote nuestra economía. Esas remesas son sacrificio del consumo, pero cuando llegan al país las monetizamos y las llamamos "divisas", igual que a los narco-dólares, sin aprender la lección de que nuestra economía flota sobre el sacrificio de los pobres. Nos quedamos contentos porque los pobres ayudan a los pobres y porque el Estado debe hacer el resto. Olvidamos la capacidad de reactivación económica que se esconde en la demanda deficiente de los sectores de menores ingresos. El primer catalizador de la inversión es el consumo sencillo ($k = 1/1-c$), que se nutre más de insumos internos, mientras que el consumo pudiente cataliza el efecto multiplicador externo.

No va por ahí la orientación de nuestro modelo económico y por ello no hay "libertad real, ni igualdad real" y menos aún fraternidad. El primer mundo no es nuestro modelo porque, aparte de

otras razones ya mencionadas, nuestro régimen económico se debe asentar en la moderación y la sobriedad del consumo, en lo necesario para ser feliz; y por lo que atañe a la democracia social podemos inspirarnos en los valores de la justicia, la equidad y la solidaridad del Estado de bienestar readecuado, como nos decían los ponentes europeos, a nuestro tiempo y a nuestras circunstancias. Decir estas cosas es, tal vez, "el beneficio de perder el tiempo".

Desde esta inspiración es posible y necesario proseguir el diálogo consensuado de este conjunto de propuestas nacionales. Si bien no todas coinciden en la misma visión de la realidad presente, todas pretenden corregir este presente y entrelazar un nuevo El Salvador. Hay suficiente concordancia en las propuestas de políticas macroeconómicas. El problema es que la macroeconomía está hecha por instituciones y grupos de poder, y de padecer, de donde brotan los desacuerdos. Como dicen todas las propuestas, aquí está en juego la supervivencia nacional y, por lo tanto, no podemos esperar hasta las próximas elecciones presidenciales. Ojalá que este diálogo no se convierta una vez más en el beneficio de perder el tiempo.

Bibliografía

1. *Los derechos económicos y sociales y la crisis del Estado de bienestar*. Córdoba, 1995.
2. "El año de la modernización, 1996". *Estudios Centroamericanos*, 1996, 567-568, p. 71.
3. "Pobreza, desempleo e integración social". *Revista Realidad*, 1994, 42, pp. 841-869.
4. "Piezas para un modelo económico". *Revista Realidad*, 1993, 35, pp. 495-523.
5. Naím Moisés. *El eslabón perdido en las reformas económicas de América Latina*. Santiago de Chile, 1996.