

LA AGENDA PROGRESISTA

ANTHONY GIDDENS



FORO DE ALTOS ESTUDIOS SOCIALES
VALPARAISO



El Foro de Altos Estudios Sociales Valparaíso, también llamado “Foro Valparaíso”, es una corporación privada, sin fines de lucro, que reúne a académicos de alta calificación en las ciencias sociales y en disciplinas afines. El objetivo principal del Foro es constituirse en un centro de estudios sociales multidisciplinarios, en el que se analicen y contrasten, de manera crítica, ideas y propuestas acerca de la evolución de la sociedad chilena y de su inserción en las nuevas realidades derivadas de la globalización y otros procesos de similar importancia. Con tal fin el Foro promoverá estudios y debates, propiciando al mismo tiempo actividades académicas y culturales.

Como su nombre lo indica, el Foro Valparaíso ha elegido su domicilio en la ciudad de Valparaíso, a fin de destacar el carácter cosmopolita de este puerto abierto al mundo en el siglo XIX y, al mismo tiempo, su actual condición de Patrimonio Cultural de la Humanidad.

El Foro de Altos Estudios Sociales Valparaíso se constituyó el 3 de julio de 2003 y sus socios fundadores son las siguientes personas:

Pilar Armanet, Guillermo Campero, Leonidas Emilfork, Oscar Godoy, Eric Goles, Javier Martínez, Patricio Meller, Fernando Molina, Oscar Luis Molina, Alfonso Muga, Ernesto Ottone, Crisóstomo Pizarro, Patricia Politzer, Agustín Squella, Carlos Vergara y Eduardo Vío.

El primer Directorio del Foro está constituido por:

Fernando Molina, Presidente
Eduardo Vío, Secretario
Patricia Politzer, Directora
Alfonso Muga, Tesorero
Ernesto Ottone, Director
Crisóstomo Pizarro, Director Ejecutivo

PRESENTACIÓN

Las políticas de la tercera vía, o la visión progresista del cambio político, fueron las primeras en proponer respuestas a los cambios que se estaban originando en la sociedad y economía contemporánea debido a la globalización, modificando la posición de la izquierda tradicional frente a las políticas de ingresos y gastos, promoviendo la disciplina fiscal y el mejoramiento de las condiciones de competitividad. Plantearon, además, la necesidad de correlacionar los derechos ciudadanos con la noción de obligaciones.

Después de transcurridas más de dos décadas desde sus primeras formulaciones, este artículo puede resumirse como un esfuerzo dirigido a reconceptualizar esas políticas. Luego de reconocer algunas debilidades de la propuesta progresista derivadas en parte de su posición intermedia entre el fundamentalismo de mercado y la izquierda tradicional, Giddens señala que las políticas progresistas no anticiparon todas las consecuencias de los cambios que se estaban operando en la sociedad y economía capitalista contemporánea. Inscrita en la tradición del revisionismo de Eduard Bernstein y Karl Kautsky, el progresismo se propone hoy reconocer los siguientes fenómenos: la vertiginosa transición de la economía industrial a la economía del conocimiento y sus impactos en la transformación de la estructura ocupacional, la consecuente caída del peso de la clase trabajadora y la necesaria reformulación de la idea convencional del Estado de Bienestar y el mercado. Ciertamente, todos estos cambios están fuertemente vinculados al incontenible avance de la globalización.

La reflexión sobre el Estado de Bienestar y su reforma incluye un cambio en la concepción general del papel del Estado y la redefinición de los derechos ciudadanos.

Estos, sostiene Giddens, deberían entenderse como actos “coproducidos”. En estos no sólo interviene el Estado, sino que también los individuos y la sociedad civil entendida en un sentido lato. Es necesario además dar amplio lugar a la discusión sobre las políticas contra la herencia social que transmite las condiciones que reproducen la desigualdad y la pobreza y asumir como propios aquellos problemas que tradicionalmente no fueron incluidos en la agenda progresista, tales como la inmigración y sus nuevos rasgos: la inseguridad ciudadana y la defensa. El terrorismo nacionalista y localizado, ya conocido en Europa, no es comparable al transnacional del siglo XXI, apoyado en los más recientes desarrollos de la tecnología de la información y los nuevos instrumentos para el ejercicio de la violencia y con millones de adeptos esparcidos en todo el mundo. Tampoco debemos dejar de elaborar nuevas capacidades para “predecir lo impredecible”. Esto es particularmente claro en el campo de las acciones militares y sus consecuencias y en general en los avances de la ciencia y la tecnología en todas las actividades humanas. Las mayores innovaciones tecnológicas, como la invención de Internet, no fueron previstas. No todas las aplicaciones de la ciencia y de la tecnología han resultado en un aumento del bienestar humano. La revolución verde ha salvado a millones de personas del hambre pero también ha originado enfermedades antes desconocidas y devastado cosechas. Se ignoran todas las consecuencias en la salud humana y equilibrio ecológico que puede acarrear la modificación artificial de cultivos para crear nuevos productos. La limitada capacidad de predicción del cambio y sus efectos también es observable en el mundo social y político. Es el caso de los sucesos relacionados con la caída del comunismo soviético, la crisis asiática, el 11 de septiembre y la Guerra contra Irak.

La apreciación adecuada de estos problemas demanda a su vez explicitar una visión de los rasgos de una democracia social a escala global, más allá de los Estados-nacionales. Todo esto requiere superar un enfoque meramente programático. Hay que “tocar la cuerda emocional... presentar una noción del tipo de sociedad y del tipo de mundo que queremos crear”. Resalto a continuación sólo dos aspectos de las redefiniciones de Giddens: el cambio del Estado y del mercado. El tema de la democracia social global fue materia del *Cuaderno 1*. Muchos de los otros temas destacados serán objeto de las próximas publicaciones de *Cuadernos del Foro Valparaíso*.

Del Estado burocrático de la posguerra, impulsado por la ideología neoliberal se pasó al Estado mínimo y pro privatización. Ante éste, reaccionó el Estado facilitador de la ciudadanía. Sus obligaciones cesaban cuando surgían las condiciones suficientes para que las personas asumieran una vida autónoma. La nueva propuesta no elimina al

Estado facilitador. Pero hoy sabemos que esas condiciones sólo podrán lograrse si los servicios públicos aumentan de modo significativo su nivel de eficiencia, eficacia y equidad. Esto supone diversificación de la oferta, descentralización y regionalización. Estos esfuerzos dependerán de la medida en que los servicios públicos sean efectivamente “coproducidos” por el Estado, los ciudadanos y la sociedad civil. Por otra parte, hoy existen nuevas vulnerabilidades y riesgos que el Estado facilitador no puede dejar de considerar y por lo tanto sus obligaciones también se extienden a circunstancias especialmente difíciles, asociadas, entre otros factores, al desempleo resultante de las transformaciones tecnológicas, las migraciones masivas, la economía criminal, temor frente al delito y nuevas formas de acciones terroristas. Del Estado facilitador se transitaría al Estado “asegurador”.

El correlato del Estado asegurador es el “mercado incrustado en la cultura, la ley y en los mecanismos de la confianza pública”. Los mercados deben subordinar sus intereses egoístas al interés público, si quieren mantener su legitimidad social y derechos para operar libremente. Los excesos y abusos corporativos estarían amenazando la “licencia pública” otorgada por la sociedad al mercado. El mercado incrustado corresponde a la idea de “la economía civil” en la cual asociaciones voluntarias, grupos profesionales, accionistas activos, auditores, prensa libre, gobierno y poder judicial independiente, se esfuerzan conjuntamente para asegurar que la empresa asuma sus funciones públicas y responsabilidad social. La sociedad civil favorecería una mayor transparencia y controlaría “las escandalosas remuneraciones” de los altos ejecutivos que ofenden gravemente la solidaridad e igualdad.

Todos los cambios conducentes al Estado asegurador y al mercado incrustado serían una expresión genuina de la revalorización de la esfera pública y por lo tanto ampliarían y profundizarían el proceso de democratización de la sociedad. El desarrollo de este proceso es en definitiva el objetivo fundamental de la propuesta de Giddens.

Crisóstomo Pizarro
Director Ejecutivo
Foro de Altos Estudios Sociales Valparaíso

LA AGENDA PROGRESISTA

Anthony Giddens

Se suele decir que nadie debiera tomar el pelo al camarero sobre la comida o el menú de un restaurante. La sonrisa del camarero siempre será forzada, porque muchas veces ha oído esa misma observación. Siento algo parecido acerca de la tercera vía. He viajado a muchos países a exponer la política de la tercera vía. Y he perdido la cuenta de las ocasiones en que distintas personas me han dicho que en realidad deberíamos estar buscando una cuarta vía. Por lo general he contestado que ya estamos en la vía número quince; con esto quiero decir que la discusión sobre la tercera vía es un debate en marcha, en plena evolución. Y así es.

Pero ahora he caído en la cuenta de que en cierto sentido tienen razón. En la coyuntura actual del pensamiento político y de la elaboración de políticas, necesitamos de una cuarta vía. O, por lo menos, tenemos que ir más allá del punto donde ha llegado la tercera. Por dos razones. La principal es, sencillamente, que el mundo ha cambiado desde fines de la década de 1980 y principios de la siguiente, desde la época en que se iniciaron las ideas sobre una tercera vía tal como hoy se la conoce. La segunda es que en esas ideas había algunas debilidades, comprensibles según el contexto de su desarrollo, que necesitamos corregir.

LA TERCERA VÍA: QUÉ FUE Y QUÉ ES

En primer lugar, debo comentar algunos malentendidos presentes en la discusión sobre la tercera vía. Ella *no* es, por lo menos según la entiendo, un programa vinculado específicamente a los nuevos Demócratas de Estados Unidos ni al nuevo Laborismo de Gran Bretaña. No se trata, en otras palabras, de la etiqueta de un

planteo distintivamente anglosajón del análisis político y de la elaboración de políticas. La noción es mucho más amplia: incluye los esfuerzos de los partidos social demócratas de todo el mundo por repensar sus políticas en el período posterior a 1989. Otro nombre para la tercera vía es, sencillamente, *progresismo*. La política de la tercera vía se sitúa en la tradición del revisionismo social-democrático que viene desde Eduard Bernstein y Karl Kautsky.

La tercera vía *no* es específicamente una “vía intermedia”, no es un intento por hallar un punto a medio camino entre la vieja izquierda y el fundamentalismo de libre mercado. Intenta trascender a ambos. Ninguna de esas dos “vías” anteriores es adecuada para resolver los problemas sociales y económicos que hoy enfrentamos. La tercera vía es claramente un proyecto a la izquierda del centro, es un proyecto para la modernización de la social democracia. Cuando, en 1988, escribí mi libro *La tercera vía*¹, su subtítulo fue “la renovación de la social democracia”, y eso significa para mí la tercera vía. La tercera vía, en fin, *no* es un ejercicio vacío de relaciones públicas. Por el contrario, desde un principio ha sido una respuesta, que impulsa medidas concretas para el cambio. Vivimos en un mundo marcado por transformaciones drásticas y rápidas –la globalización es la más importante– y el papel del pensamiento de tercera vía es mostrar cómo encararlas.

Este modo de pensar ha estado dirigido por dos objetivos principales. Uno es la *recuperación electoral*. A principios de la década de 1990 hacía bastante tiempo que los partidos social-demócratas estaban fuera del poder en algunos países industriales líderes como Inglaterra, Alemania y Francia. En los Estados Unidos, hasta la llegada de Bill Clinton, hacía doce años que no había un presidente demócrata. Los partidos situados a la izquierda del centro se habían adaptado con lentitud a una sociedad donde su electorado tradicional, la clase trabajadora, disminuía sin pausa. Una generación antes, en los países de la Unión Europea, más del 40 por ciento de la fuerza laboral trabajaba en la industria manufacturera; esa proporción ha menguado al 16 por ciento y continúa decayendo. La vieja economía industrial está siendo reemplazada de manera creciente por una economía basada en el conocimiento, en una sociedad donde la clase media es el grupo dominante.

En segundo lugar, la centro-izquierda ha tenido que responder a la *crisis del keynesianismo*, contrapartida, en los países occidentales, de la disolución del socialismo de Estado de Europa oriental. La globalización ha sido la fuerza primor-

¹ Giddens, A., *The Third Way*, Cambridge, 1998.

dial tras estas transiciones. No es posible tener una administración nacional de la demanda en un mercado globalizado. En aquellos tiempos, el fundamentalismo de libre mercado –la creencia en que la mayoría de nuestros problemas se pueden resolver mediante la ampliación de los mercados– parecía triunfar incluso al modo de Thatcher. La tercera vía se ha desarrollado esencialmente como una respuesta crítica al neoliberalismo y ha resultado muy eficaz. La nueva síntesis destacaba que un gobierno activo es un prerequisite esencial tanto para el desarrollo económico exitoso como para la justicia social. Pero reconocía que había que rechazar o volver a pensar algunas nociones establecidas y algunas políticas de la izquierda.

Al revés de lo que dicen algunos críticos, el marco de medidas políticas de la tercera vía es coherente e intelectualmente poderoso. Se puede esbozar en pocas palabras de esta manera: el gobierno y el Estado necesitan de una reforma radical para hacerlos más veloces, más eficaces y sensibles y para reflejar la necesidad de mayor transparencia y diversidad en una sociedad donde la opción del consumidor se ha convertido en una fuerza central. El Estado debe ser más un facilitador que un productor o proveedor directo. El “mando y control” ha fracasado notoriamente no sólo en la Unión Soviética, sino también en las versiones más suaves de la sociedades occidentales, donde adoptó la forma de la nacionalización de los “puntos más altos” de la economía. El énfasis del Estado debiera estar ahora en ayudar a la gente a que se ayude a sí misma.

La inversión pública, sin embargo, tiene que manejarse según lo que puede soportar una sociedad. “Impuestos y gastos” solían significar en el pasado, para la izquierda, “impuestos y exceso de gastos”. En lugar de esta actitud, los socialdemócratas modernizados ponen el acento en la disciplina fiscal y en mejorar las condiciones de competitividad económica. El desarrollo económico y la justicia social pueden marchar de la mano si nos concentramos en promover altas tasas de creación de empleo. Es probable que una sociedad con una alta proporción de su gente trabajando sea más y más próspera y también capaz de liberar recursos para pagar la inversión pública. Contar con un empleo que remunere algo más que un salario mínimo decente, es el mejor camino para que salga de la pobreza una persona capaz de trabajar.

Estas ideas suponen un nuevo contrato de ciudadanía, basado tanto en responsabilidades como en derechos. El Estado ayuda a que los ciudadanos cuenten

con los recursos para construirse una vida propia, pero los ciudadanos, a su vez, deben reconocer sus obligaciones para con la comunidad. La famosa tríada de ciudadanía de T. H. Marshall, la fuente clásica del pensamiento tradicional social-demócrata, sólo mencionaba derechos –sociales, políticos y económicos². Hoy debemos reconocer que la mayoría de los derechos son condicionales. La gente que reclama beneficios de desempleo, por ejemplo, debiera tener la obligación de buscar trabajo.

Hemos agregado otro derecho ciudadano a los que mencionaba Marshall, el derecho a vivir libres del temor al delito. En el pensamiento de la tercera vía no debiera aceptarse que ningún área fuera terreno inevitable de la derecha. Los votantes del pasado han propendido a confiar en los social-demócratas en asuntos relativos a asistencia social y educación, pero no en asuntos pertinentes al delito, la inmigración y la defensa. El punto no es, o no debiera ser, que los social-demócratas asuman políticas derechistas, sino que propongan convincentes planteos y soluciones de izquierda o de centro para encararlos.

La tercera vía, por último, es internacionalista. No es ingenuamente “pro-globalización”. Reconoce que ésta produce inseguridades, tensiones y conflictos además de beneficios. Pero muchos de estos beneficios, incluso los que genera el comercio libre, son reales. La globalización, también, está relacionada intrínsecamente con la extensión de la democracia. Las personas se están convirtiendo en ciudadanos activos que desean mayor control sobre lo que hacen y se sienten menos inclinados que en el pasado, no sólo en los países industriales, a aceptar los dictados de la autoridad.

Los partidos políticos afines a la tercera vía obtuvieron una serie de éxitos en la década de 1990. En cierto momento, los demócratas estaban en la Casa Blanca y trece de los quince países de la Unión Europea eran gobernados por partidos o coaliciones de centro izquierda. En el 2003, en cambio, los republicanos tenían la sartén por el mango en Estados Unidos y controlaban no sólo la presidencia sino ambas cámaras del Congreso. Sólo unos seis países de la Unión Europea cuentan hoy con gobiernos a la izquierda del centro. Los últimos años han presenciado también el auge del populismo de derecha en Europa y algunos partidos de extrema derecha han conseguido resultados electorales que superan ampliamente los votos social-demócratas.

² Marshall, T. H., *Class, Citizenship and Social Development*, Westport, 1973.

Hay que situar en perspectiva las implicaciones de estos cambios para la tercera vía. En las elecciones norteamericanas del 2001, el candidato demócrata, Al Gore, obtuvo un porcentaje mayor del voto popular que George Bush y si no hubiera sido por unos pocos miles de agujeros mal situados en las boletas le habrían elegido presidente. Algunas de las derrotas experimentadas por la centro-izquierda en países de la Unión Europea provinieron de errores tácticos más que de desplazamientos en la conciencia pública. El señor Jospin, por ejemplo, perdió la oportunidad de ganar en la segunda vuelta electoral en Francia porque el voto progresista de la primera vuelta se fragmentó en exceso. En Italia, después del período de gobierno de la coalición oliva, se dividió la izquierda y permitió que triunfara el señor Berlusconi. También deberíamos notar que coaliciones de centro-izquierda han obtenido el poder recientemente en diversos países de Europa oriental: en Polonia, la República Checa y Hungría, por ejemplo.

Los retrocesos electorales de la centro-izquierda no provienen de que haya fracasado la tercera vía, sino de que no se la abrazó con energía suficiente. Los gobiernos o partidos que no se movieron de manera adecuada en dirección de la tercera vía o bien perdieron el poder o bien fueron incapaces de alcanzarlo. Algunos gobiernos, por ejemplo, no quisieron o no pudieron impulsar reformas en el mercado del trabajo. El resultado fue que el desempleo permaneció más alto de lo necesario. El programa de Lisboa ha estado muy influido por el pensamiento de la tercera vía, y es crucial para la generación de trabajo en Europa; sin embargo, no siempre se le ha implementado en la práctica. La cumbre de Lisboa fijó una meta de un 70 por ciento o más de la fuerza laboral trabajando en Europa hacia el 2010. El progreso ha sido lento hasta ahora. La proporción de empleo de los países de la Unión Europea fue en el 2002 de un 64 por ciento; en Estados Unidos, del 75 por ciento.

Algunos partidos no han sabido responder a la preocupación de los electores por el delito y la inmigración. Sólo han intentado establecer nuevas políticas en estas áreas después que el auge de la extrema derecha les ha sacado de su complacencia; pero eso ha resultado demasiado tardío para que se reflejara efectivamente en los votantes. Al Gore muy bien pudo haber terminado ganando con claridad si se hubiera atendido más a las políticas que sirvieron para generar la excepcional prosperidad económica de Estados Unidos durante los años de Clinton, y si no se hubiera concentrado durante la campaña electoral en la retórica de “ellos” y “nosotros”.

No tengo la menor duda de que muchas de las ideas centrales de la tercera vía son válidas y se deben sostener. La tercera vía tiene razón cuando desafía el pensamiento tradicional de izquierda. Ha tenido éxito allí donde ha conseguido llegar a los nuevos grupos de clase media e incluir las aspiraciones individuales. Tiene razón cuando rechaza el viejo estilo de impuestos y gastos. Tiene razón cuando relaciona derechos y responsabilidades como base de un nuevo contrato ciudadano. Tiene razón acerca de la primacía del trabajo sobre los beneficios y acerca de las reformas sociales necesarias para producir ese cambio de énfasis. Tiene razón acerca de la necesidad de reaccionar a las cambiantes condiciones económicas de la economía del conocimiento. Y, junto a todo esto, tiene razón cuando sostiene que la globalización está alterando aspectos fundamentales tanto de nuestras sociedades como de la arena internacional, y cuando llama entonces a dar nuevas respuestas políticas.

Sin embargo, hoy nos encontramos en un punto importante de transición. Los desafíos y el contexto social del 2003 no son los de 1993. Por otra parte, es necesario algún grado de autocrítica. La tercera vía se ha desarrollado sobre todo como una crítica a la derecha neoliberal. Se ha definido mucho más en términos de aquello a que se opone que de aquello que propone o apoya. Los social-demócratas necesitan, sostengo, una *diferenciación ideológica* mayor de esta situación que la que hasta ahora han logrado. Esta diferenciación ideológica exige nuevos *conceptos* y nuevas *perspectivas políticas*. Tenemos que seguir pensando *radicalmente*, pero el radicalismo significa estar abierto a *ideas nuevas*, no una regresión al izquierdismo tradicional del pasado. No voy a llamar cuarta vía a esta nueva perspectiva, aunque la idea resulta tentadora.

Necesitamos, según veo, crear más *apoyo profundo* para políticas a la izquierda del centro, más que el que generó la primera ola de políticas de la tercera vía. No debemos contentarnos con un atractivo pragmático. Apoyo profundo significa tocar una cuerda emocional en los ciudadanos, no sólo apelar a sus intereses pragmáticos. Significa recuperar algo de la capacidad que poseía en mucho mayor medida la izquierda antes de 1989, la capacidad de inspirar. Significa tener ideales que muestren por qué nos esforzamos más que aquello que rechazamos. Significa presentar una noción del tipo de sociedad, y del tipo de mundo, que queremos crear.

DIFERENCIACIÓN IDEOLÓGICA

¿Qué sostienen los progresistas? Mi respuesta, en pocas palabras, sería: una esfera pública fuerte junto a una pujante economía de mercado; una sociedad pluralista, pero inclusiva, y un mundo cosmopolita y más amplio, fundado en los principios de la ley internacional. Ser muy claros acerca de los intereses públicos y los bienes públicos (nacional e internacionalmente) me parece lo más decisivo, porque aquí la naturaleza reactiva del pensamiento de la primera tercera vía ha sido más evidente. Una economía saludable necesita de mercados que funcionen bien, pero también necesita de un dominio público bien desarrollado en el cual el Estado mantenga un papel esencial.

Fortalecer la vida pública no significa regresar al Estado protector. Significa volver a pensar qué es el Estado y para qué existe, en relación con los conceptos de interés público y de bien público. Llamo “*publicisación*” a este proceso. El primer período de posguerra fue la era del Estado burocrático. Después tuvimos una época de privatización y desregulación. Ahora estamos ingresando nuevamente a otra fase, ya no marcada por la vuelta del Estado burocrático, sino por una definición más inclusiva del propósito público. Después de la privatización viene la “*publicisación*”. Con esto me refiero a la defensa de la importancia central de la esfera pública para una sociedad decente, para una sociedad en que los ciudadanos puedan cumplir sus aspiraciones pero sentirse protegidos y seguros. El pensamiento de la primera ola de la tercera vía era bueno para el logro de lo primero, pero no tan capaz de ofrecer lo segundo.

Hay dos conceptos que tienen especial importancia para elaborar estos pensamientos. Uno es el de *mercado incrustado*; el otro es el de *estado asegurador*. Trataré de mostrar que estas nociones se vinculan estrechamente. Lo que sigue en esta sección y en otras es mi propio intento de síntesis. Aprovecho ideas sugeridas por otros, pero las glosó a mi manera y por ello no se les debe responsabilizar.

Como dice John Kay, los social-demócratas deben tratar de establecer su propia economía política del capitalismo moderno. No debemos contentarnos con sólo reaccionar contra la que proponen los neoliberales. La idea del mercado incrustado, una noción que aportó originalmente el sociólogo Mark Granovetter, es un punto de partida clave³. ¿En qué está incrustado el mercado incrustado? Está incrustado en la cultura, en la ley y en los mecanismos de confianza. En las economías desarrolladas de mercado han surgido normas formales e informales

³ Granovetter, M., “Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness”, en *American Journal of Sociology*, 91 (3), 1985.

que permiten que un vasto conjunto de personas coordine sus actividades para que funcionen los mercados. La importancia de los mercados, como deja en claro Kay, es que nos permiten organizar una multitud de transacciones que nadie comprende enteramente, sobre todo cuando se concretan: “los mercados funcionan porque nunca hay una voz única”. Surgen nuevas industrias, productos y servicios, porque los mercados propenden a la experimentación. La mayoría de los experimentos fracasa, pero, al hacerlo, mantienen el impulso de la innovación tecnológica y de productos. La izquierda ha sido reticente durante mucho tiempo a aceptar que esas cualidades sean necesarias para la prosperidad económica; pero, de hecho, son centrales en ella. Los mercados institucionalizan el “pluralismo disciplinado”, la oportunidad para experimentar, pero con mecanismos que clausuran los experimentos que fracasan.

Desde la perspectiva del mercado incrustado, ya no es necesario que continuemos obedeciendo a la idea del Estado mínimo, como hizo, por ejemplo, Bill Clinton cuando declaró que “había terminado la era del Estado grande”. En cualquier caso, esa noción siempre fue un mito. No existe un solo país industrial en el cual la proporción del PGB que depende del Estado haya disminuido de manera significativa en el pasado reciente. En las economías desarrolladas el gobierno y el Estado están casi en todas partes y tienen que estarlo para que su gente pueda vivir una vida decente y normal. Por otra parte, como señala Joseph Stiglitz, en el nivel internacional no hay casos de desarrollo económico exitoso donde el Estado no haya desempeñado un papel prominente⁴.

Poco después de numerosas experiencias de privatización en todo el mundo, creo que podemos estar bastante seguros de los límites de la economía de mercado, aunque siempre habrá zonas de contención cerca de los límites, y éstos se desplazan debido a cambios tecnológicos y otros factores. Los mercados solamente operan exitosamente donde hay competencia. Por lo tanto, los monopolios naturales les establecen límites naturales. Hay pocas razones para pensar que las empresas privadas son superiores a las públicas cuando ocurre una situación de monopolio. En el caso de la salud y de la educación, los mercados pueden proveer los servicios, pero hay poderosas razones de solidaridad social, equidad y bien público que autorizan a pensar que en buena medida se los debe excluir.

No deberíamos oponernos de pronto a la privatización. En cualquier país puede haber industrias o servicios que debieran excluirse de la propiedad estatal o del

⁴ Stiglitz, J., *Globalization and Its Discontents*, Nueva York, 2002.

directo control estatal. No hace falta que adoptemos una posición sobre si el Estado “en general” es superior al mercado o las cosas son al revés. Tanto los mercados como el Estado debieran someterse a la prueba fundamental del *interés público*. La justificación ideológica no es “lo que funciona”, sino cuan eficaz es una determinada estrategia para promover precisos bienes públicos. Esta posición también supone someter áreas principales del Estado y los mercados a un escrutinio continuo. Por ejemplo, si un servicio dado es privatizado parcial o totalmente, de eso no se sigue que siempre va a permanecer así. Debemos aceptar que puede haber, y ha habido, privatizaciones “excesivas”. En Inglaterra y Holanda, por caso, la privatización de lo que es esencialmente un bien monopólico, los ferrocarriles, resultó problemática, por decir lo menos, y en ambos países los ferrocarriles han pasado a manos de organizaciones sin fines de lucro, aunque no se volvieron a nacionalizar.

Debemos distinguir entre una economía de mercado y una economía privatizada donde los monopolios estatales sencillamente han sido reemplazados por monopolios privados. Para que se la introduzca o se la mantenga, la privatización debe ir de la mano con la promoción de la competencia, la posibilidad de ingreso de nuevas empresas y de reales opciones para el consumidor. Estas condiciones se ignoraron notoriamente en muchas de las primeras privatizaciones que se efectuaron en el mundo. Según el planteo tradicional social-demócrata, el Estado interviene si el mercado fracasa. Sin embargo, puede que el Estado a menudo necesite intervenir para ayudar a que el mercado funcione con mayor eficacia, abriendo nuevos sectores a la competencia, impulsando el cambio tecnológico y apoyando la flexibilidad en los mercados de capital, de productos y de trabajo.

El mercado incrustado no funciona con el máximo de eficacia si se le concede licencia a su propio interés. Por el contrario, la penetración de esta noción en los negocios, especialmente en la mente de numerosos líderes de empresa, es una de las razones de la crisis actual de confianza pública en los negocios y en las Bolsas de comercio. “No es verdad”, advierte John Kay, “que la ganancia sea el propósito de una economía de mercado, y que la producción de bienes y servicios sea un medio para ello: el propósito es la producción de bienes y servicios y la ganancia es el medio”.*

Los autores de la tercera vía –una vez más, con toda la razón– cesaron de ser hostiles a los negocios y a las corporaciones, un rasgo que era tan notorio en la

* NOTA DEL EDITOR. La cita de Kay debe entenderse dentro de las condiciones del mercado incrustado, esto es, anclado en la cultura, la ley y la confianza pública.

izquierda más tradicional. Las empresas, al cabo, son los productores de riqueza, y el éxito de los negocios es indispensable para que ocurra desarrollo económico. Pero una actitud positiva hacia la empresa a veces ha significado aceptar la definición que los líderes empresariales hacen de sí mismos, lo que suele incluir una buena dosis de auto-engrandecimiento. La década de 1990 fue un período de adoración del héroe empresarial, una tendencia a que no fueron enteramente inmunes los social-demócratas de la tercera vía. Pero todo eso tiene otro aspecto en la actualidad. Muchos de los antiguos líderes han caído en desgracia; otros han hecho enormes errores de cálculo y sus empresas han perdido millones o miles de millones. Los excesos corporativos de los años noventa han sido tales que están amenazando la misma “licencia pública para operar” de las empresas.

El modo de enfrentar estos asuntos es otra vez, me parece, por intermedio de la esfera pública y la ciudadanía. Al cabo de años de desregulaciones, las empresas se ocupan de asuntos que conciernen a grandes sectores de interés público, pero de hecho niegan sus responsabilidades en el espacio público. En Estados Unidos, los inversionistas institucionales, como los fondos mutuos y de pensiones, poseen hoy un 70 por ciento de todo el patrimonio. Las personas, cuyo dinero está allí y cuyo futuro depende de los actos de sus administradores, se están preguntando quién es esa gente que les controla la vida. La presión pública sobre las empresas, y sobre las enormes remuneraciones de los directores generales, está aumentando a ojos vista. No creo que se trate de un fenómeno transitorio solamente relacionado con los problemas de la Bolsa de valores y de una economía débil. Un cambio gigantesco está aconteciendo en la manera como la gente considera las empresas y su legitimidad. El modelo de capitalismo por acciones se está saboteando a sí mismo.

Una encuesta realizada en el Reino Unido durante el 2003 por la organización MORI ha mostrado cambios importantes en las actitudes del público hacia las empresas, no sólo recientemente sino durante un lapso extenso⁵. En la década de 1960, casi el 60 por ciento de la población estaba de acuerdo con esta afirmación: “Las ganancias de las grandes empresas ayudan a mejorar la situación de todos los que utilizan sus servicios”. Desde entonces la cantidad de personas que suscribe esa afirmación ha disminuido año tras año. En el 2003 la proporción del acuerdo del público ha caído a solamente un 27 por ciento. Los cuatro quintos de los ciudadanos creen que las empresas tienen responsabilidades para con la sociedad, pero son sumamente escépticos sobre que la mayoría las esté cumpliendo. El 61

⁵ Lewis, S., *Corporate Brand and Corporate Responsibility*, MORI House, 2003.

por ciento dice que “las grandes empresas no se interesan verdaderamente por el impacto social y ambiental a largo plazo de sus acciones”. MORI ha preguntado un tiempo por cuan importante es la responsabilidad social de una empresa para los individuos en tanto cuanto consumidores. La proporción que dice que “muy importante” se ha duplicado entre 1998 y el 2003.

Yo compararía la cambiante actitud actual hacia las empresas con lo que sucedió hace treinta años con la percepción del Estado. Las empresas están hoy en condición dudosa no sólo por los escándalos corporativos y los problemas de la economía mundial, sino porque han sobrepasado los límites de su legitimidad. Tal como en el caso del Estado, no creo que las cosas puedan volver a lo que fueron antes. Las empresas que no consideran con seriedad sus obligaciones medioambientales y sociales van a enfrentar una seria y creciente resistencia tanto de los consumidores como de parte de las ONGs.

Los modelos tradicionales de valor del accionista resultan inadecuados para encarar el desafío. Dependen demasiado de que la corporación identifique a sus propios accionistas y defina sus responsabilidades para con ellos. Creo que en este caso una noción útil para los progresistas puede ser la de *economía civil*, concepto que propone el gurú de empresas Stephen Davis⁶. Sostiene que un conjunto de organismos, que actualmente rodea a las empresas, está impulsándolas a asumir funciones más públicas y de mayor responsabilidad social. El gobierno puede ayudar a configurar la influencia de esos grupos y así crear un marco más eficaz de responsabilidades empresariales. La economía civil es análoga a la sociedad civil y en parte una extensión suya, pero se concentra en el mercado. Davis parte de la premisa que he mencionado: como resultado de dos décadas de dominio neoliberal, el mundo empresarial amenaza erosionar su propio mandato para operar. Necesitamos construir una economía civil para recuperar la legitimidad de la actividad empresarial, pero también para asegurar que las empresas reconozcan sus más amplias responsabilidades sociales.

Es posible que la nacionalización haya resultado ineficiente e ineficaz, pero significaba que los servicios “pertenecían” al público, que eran parte de una escena más amplia de democracia y actividad pública. La industria privatizada, y de un modo más general las empresas, tienen que responder a regulaciones, pero éstas se suelen concentrar en criterios económicos. Tenemos que recuperar el espacio público que se ha cedido.

⁶ Davis, S., *The Civil Economy*, por aparecer en el número de economía política de *Renewal*, otoño, 2003.

Una economía civil no se puede crear solamente a través del Estado. El gobierno puede inducir el camino, por una serie de medios, que incluyen incentivos fiscales, una ley de la mejor práctica empresarial y guías y leyes que promuevan la rendición de cuentas. Pero se requiere de otros organismos que, de hecho, están aumentando su actividad. Los organismos para la responsabilidad en la sociedad civil son un poder judicial independiente, una prensa libre, asociaciones voluntarias y otras. En una economía civil hay accionistas activos, auditores, asociaciones profesionales y agrupaciones de la sociedad civil que se comprometen en asuntos del mercado. Como en lo demás, el Estado debe tratar de intervenir pero no dominar.

Es probable que los activistas accionistas –incluso los accionistas institucionales– desempeñen un papel importante en la economía civil, particularmente en los países anglosajones. Una de sus principales preocupaciones será el paquete de remuneraciones de los ejecutivos. Es sencillamente una ficción el que los enormes salarios que hoy se pagan habitualmente a los directores generales resulten de las fuerzas del mercado. Son establecidos por comisiones de remuneración, compuestas por lo general por pares de otras empresas. Por otra parte, los arreglos para el despido de los directores implican que están protegidos, suceda lo que suceda a las empresas: no soportan virtualmente ninguno de los riesgos que exigen que corran sus empleados.

Una encuesta sobre las 500 empresas mayores de Estados Unidos en el año financiero 2001-2002 mostró que los directores generales negociaron paquetes de despido por un valor promedio de 16 millones de dólares. Estos arreglos han concentrado la cólera de los accionistas. En todo un arco de empresas norteamericanas –Tyco, Hewlett-Packard, United Technologies, Alcoa, Union Pacific y muchas otras–, los inversionistas han aprobado resoluciones que exigen que las empresas sometan esas negociaciones al voto de los accionistas. En Inglaterra acaban de aprobarse normas que permiten que los accionistas voten cada año sobre la remuneración de los ejecutivos. Uno de los primeros resultados fue un voto que rechazó un paquete de remuneraciones, que se supone de 25 millones de libras y que se habría ofrecido a J. P. Garnier en GlaxoSmithKline.

Ha terminado la época del héroe empresarial y esas negociaciones se pueden ver como el escándalo que efectivamente son. Deberían preocupar a los socialdemócratas, porque afectan directamente a asuntos de solidaridad, igualdad y

ciudadanía. El punto no es tanto la índole estratosférica de los salarios mismos, sino la señal que envían a los empleados y al conjunto de la sociedad. La disciplina en el nivel de los salarios es un indicador de la aceptación de las responsabilidades y obligaciones de la ciudadanía.

EL ESTADO ASEGURADOR

Un concepto fundamental y organizador de la agenda progresista debiera ser el de Estado asegurador. Es una idea más convincente y asertiva para los socialdemócratas que la de Estado facilitador. Este último concepto constituyó un progreso sobre las nociones más tradicionales. La idea central del Estado facilitador es que el Estado debe entregar poder a sus ciudadanos, proveer recursos que permitan que los individuos desarrollen su propia vida en lugar de decirles qué pensar o cómo actuar. Sin embargo, esta noción se había formado principalmente como una reacción al planteamiento neoliberal. Halla un papel para el Estado más allá del Estado mínimo, pero el Estado se concibe sobre todo como un organismo facilitador. La implicación es que, una vez provistos de recursos, los ciudadanos se las arreglarán por sí mismos. Las responsabilidades del Estado parecerían terminar en el punto en que la gente posee recursos suficientes para vivir una vida autónoma.

No debemos abandonar, por cierto, la idea de facilitación. Sin embargo, el concepto de un Estado asegurador reconoce que el Estado también tiene obligaciones de *cuidado y protección* de los ciudadanos y que algunas de estas obligaciones se deben entregar como *garantías*. El concepto de Estado asegurador no señala un regreso a ninguna especie de perspectiva de mando y control. Reconoce que muchos servicios antes entregados directamente por el Estado ahora son provistos por organismos no-estatales.

¿Qué debiera asegurar el Estado asegurador? ¿Cómo se diferencia del Estado facilitador? El Estado asegurador asume la responsabilidad de la entrega de resultados de las políticas y de la coordinación de servicios que muchas veces no organiza directamente. No sólo es responsable de proveer de recursos a los ciudadanos –acceso a la educación, a la salud, a servicios de bienestar social y otros–, sino que garantiza el estándar de lo que entrega. El Estado asegurador es regulador, pero su orientación difiere de la del Estado burocrático tradicional. En vista de la gran cantidad y diversidad de organismos comprometidas –agrupaciones de la socie-

dad civil, asociaciones voluntarias, corporaciones sin fines de lucro y otras-, la “regulación” normalmente no significa control directo sino establecimiento de estándares y oferta de incentivos a la conducta relevante para propósitos públicos. La “facilitación” sigue siendo importante, por cierto, pero se reconoce que el Estado tiene responsabilidades que van más allá de ese punto. Éstas suelen ser “responsabilidades dobles”: lo son por asegurar que otros se conduzcan responsablemente.

Se opone mucho al interés público, por ejemplo, que, como sucede en Inglaterra, un cuarto de los niños de once años no puedan leer ni escribir adecuadamente, que muchos dejen la escuela a los 16 años y que cincuenta mil alumnos diarios no asistan a clases y hagan otras cosas a veces ilegales. El Estado no puede asegurar directamente el remedio de esta situación, pero puede y debe tomar medidas para conseguir que los padres y los jóvenes actúen adecuadamente por sí mismos. Tiene que forjar con ellos un contrato de derechos y responsabilidades y procurar –y hasta cierto punto exigir– que se lo cumpla.

Hay procesos de devolución y de descentralización que amplían el alcance del Estado asegurador, al mismo tiempo que el control directivo del Estado centralizado pierde importancia. “Pluralismo disciplinado” es una expresión tan adecuada aquí como en la esfera del mercado, pero importa apreciar que los mecanismos regulatorios son diferentes. Menos cuando los bienes públicos se entregan directamente a través de mecanismos de mercado, la “disciplina” del pluralismo disciplinado no se puede conseguir mediante el hecho que los que fracasan quedarán arrinconados.

Las primeras ideas de la tercera vía sobre la reforma del Estado estaban muy influidas por la Nueva Administración Pública (NAP), también conocida como “reinvención del gobierno”. La NAP constituyó sin duda un paso adelante en comparación con otros enfoques más tradicionales. Según la NAP, las organizaciones basadas en el Estado debían aprender de la mejor práctica empresarial. Debían moverse hacia jerarquías más planas, el establecimiento de casi-mercados, la responsabilidad local de los presupuestos y una evaluación de resultados antes que de procesos. Algunos de estos énfasis son importantes, pero ésta es otra área donde los progresistas necesitan marcar una perspectiva diferente.

Hay diferencias cruciales entre organismos empresariales y estatales. Las empresas deben responder a las vicisitudes del mercado. Por las razones que describe

John Kay, los mercados carecen de dirección: nadie sabe dónde nos llevarán. Los organismos públicos no pueden ser así. Tienen que reaccionar ante el cambio, por supuesto, y ojalá de manera veloz y eficaz. Pero también tienen que poseer un propósito y una dirección que se mantenga a pesar de las circunstancias externas. Un sistema escolar, por ejemplo, se debe adaptar a las innovaciones relevantes, como el uso de computadores en la sala de clases, pero principalmente se mueve por propósitos públicos generales, establecidos por el proceso democrático.

RECUADRO 1: CONCEPTOS PARA LA CENTRO-IZQUIERDA

El mercado incrustado

El Estado y el mercado se entrecruzan necesariamente; el intercambio económico que se deja dominar demasiado por el egoísmo sabotea la “licencia para operar” de las empresas

El Estado asegurador

El Estado provee recursos, pero también ofrece garantías de desempeño

La Economía civil

Un marco de organismos e instituciones que hacen el seguimiento de la actividad empresarial

La producción de pluralismo disciplinado en los servicios públicos tiene que depender de lo que Schuppert llama “regulación auto-regulada”. El centro, en gran medida, debe dejar hacer; pero debe regular las condiciones en que se ejerce la autonomía local. Debiéramos desear que quienes trabajan en los servicios públicos tengan libertad para tomar iniciativas, experimenten cuando sea posible y sean honestos sobre sus errores. Sus esfuerzos deben ser auditados, pero la auditoría debe ser estratégica: los que trabajan bien debieran estar libres de intrusiones persistentes. La experiencia de diversos países, como Holanda e Inglaterra, muestra que métodos pesados de auditoría pueden resultar activamente contraproducentes. Estos métodos producen respuestas de estilo “soviético”: todo se tuerce en función del cumplimiento de metas. Las metas establecidas deben generarse desde abajo y desde arriba.

El desarrollo del Estado asegurador implicará gran capacidad de construcción y de transformación estructural. Incluso donde hay alguna descentralización, en la mayoría de los países las burocracias continúan afirmándose principalmente en la especialización funcional y el control de procedimientos. Se han acostumbrado a administrar los programas públicos de manera directa. No es fácil hallar el equilibrio entre organismos descentralizados y el centro político. Por otra parte, puede haber problemas de “control horizontal”: tiene que haber coordinación entre grupos que trabajan en aspectos diferentes de lo que solía estar integrado gracias a la administración burocrática superior. No obstante las ventajas son evidentes y considerables.

La historia de la Federal Emergency Management Agency (FEMA), en los Estados Unidos, nos puede servir de ilustración⁷. Este organismo era antaño una típica versión de departamento burocrático que se movía con lentitud. Una de las bromas habituales al respecto era que cada desastre natural se convertía, en la práctica, en dos. Uno era el desastre mismo, un huracán, una inundación o un terremoto; el otro sucedía cuando los agentes de la FEMA llegaban al lugar. A principios de la década de 1990 designaron un nuevo administrador que introdujo mayor autonomía y responsabilidad en el nivel local. Aceleró notoriamente el proceso de los reclamos, la llegada de ayuda y el procesamiento de la información. Los funcionarios de la FEMA tradicionalmente llegaban después de un desastre para entregar ayuda y asistencia. Las nuevas disposiciones se concentraron en una estrategia preventiva que combina organismos estatales y agrupaciones locales.

Por ejemplo, en vez de esperar que estalle un huracán, la FEMA trabaja con las organizaciones locales para mejorar los planes de evacuación. Se crearon sociedades con empresas constructoras para diseñar casas que sean resistentes al daño que provocan los desastres naturales. La FEMA pasó, en otras palabras, “de una forma limitada de entrega de servicios directos a un planteamiento complejo de red, que abarca desde el gobierno federal hasta los gobiernos estatales y locales y el sector privado”. El resultado ha sido un cambio radical de 180 grados en eficacia.

La noción de un Estado asegurador que está implícita en ese ejemplo supone un concepto diferente de *ciudadanía* en relación con el vigente en el pensamiento de tercera vía. La tercera vía destaca al ciudadano activo, que se resume en el principio “no hay derechos sin responsabilidades”. Ha sido una innovación crucial, pero necesitamos especificar de dónde provienen las responsabilidades. ¿Provie-

⁷ Kettle, D. F., “The transformation of governance: polarisation, devolution and the role of government”, Paper de discusión en el encuentro de la Academia Nacional de Administración Pública, 1 a 3 de junio, 2000.

nen del individuo o las establece el Estado? Una razón para apreciar cierto autoritarismo en algunas políticas de tercera vía es que a veces se ha supuesto que principalmente las establece el Estado.

En lugar de eso, debiéramos hablar de responsabilidades compartidas o de lo que se ha dado en llamar *coproducción* de bienes públicos. Esto se refiere a que el Estado y el ciudadano debieran colaborar para producir resultados socialmente deseables. En el ejemplo que ofrece Schuppert, una buena política medioambiental es en primer lugar responsabilidad de todos. La manera como la gente recicla el papel, utiliza el transporte público, viaja en bicicleta o camina en lugar de usar el automóvil y muchas otras prácticas influye directamente en las metas ambientales. Algunas de estas metas tienen que ser establecidas de manera local y en colaboración. La coproducción debe adoptarse tanto para establecer como para implementar las políticas. El Estado cumple el papel de asegurar que se logre cierto rango de resultados, pero (como ideal) gracias a un proceso de compromiso local y de diálogo.

Como muestran David Halpern y Tom Bentley, son complejos los asuntos que rodean este planteamiento. Por ejemplo, hay problemas difíciles en relación con el carácter condicional de las obligaciones ciudadanas. Hay amplio acuerdo en que los beneficios por desempleo debieran estar condicionados, pero ¿qué mezcla de incentivos y sanciones se debiera utilizar para producir resultados eficaces y equitativos? Como señalan ellos, no nos podemos concentrar solamente en la relación entre el Estado y el individuo. Puede que los individuos sólo tengan capacidades limitadas para producir los resultados deseados; también debemos incluir competencias sociales.

OPCIÓN, PLURALISMO Y DESIGUALDAD

La *opción* y la *competencia*, donde se las puede obtener, son tan importantes en el sector público como en el privado. Los social-demócratas debieran aceptar que la posibilidad de opción es en principio siempre deseable, ya que es una medida de la autonomía y de la libertad. La competencia suele expandir el rango de las opciones disponibles y también posee obvias virtudes económicas. Sin embargo, no podemos tratar bienes, como la educación y el cuidado de la salud, como si fueran meras mercancías; los mecanismos para expandir las opciones y la competencia tienen que ser diferentes de los del mercado. Por otra parte, los servicios

públicos también abarcan monopolios naturales en los cuales apenas intervienen las opciones.

La opción del consumidor en un contexto de mercado es el mecanismo mismo tanto de la calidad como de la confianza. Los servicios públicos no pueden ser sólo otro escenario para el ejercicio de las opciones del consumidor, pues están definidos en gran parte por su conexión explícita con derechos y responsabilidades de ciudadanía. La opción aquí depende más que en el mercado de garantías anteriores de confianza y compromiso. La calidad y la confianza, en la esfera de los servicios públicos, tienen que apoyarse, más que en el mundo comercial, en la *integridad* de quienes trabajan en ellos, en una integridad respaldada directamente por recurso a mecanismos democráticos. El *ethos* del servicio público no es un mito. En realidad, sin ese *ethos* resulta difícil que los servicios públicos puedan aportar lo que los ciudadanos desean.

Sostengo que en la esfera del mercado el individuo funciona como *ciudadano-consumidor*. En los bienes y servicios que provee el mercado hay abierta competencia y gran diversidad de productos. El consumidor opta continua y regularmente, aunque ni el productor ni el consumidor actúan como agentes comerciales puros, ya que todas las transacciones se relacionan con –y están afectadas por– aspectos más amplios del ambiente cívico y regulador. En el campo de los servicios públicos, en cambio, el individuo es más un *consumidor-ciudadano*. Hay que introducir más opciones y diversidad en los servicios públicos, pero en el contexto de propósitos públicos claramente definidos. Debemos mostrar que se puede crear *modelos descentralizados de no-mercado* que a un tiempo sean equitativos y respondan a las necesidades del consumidor⁸.

Los asuntos del caso se pueden ilustrar en el campo del cuidado de la salud. Este no puede obtenerse en el mercado abierto, pues la información disponible para los consumidores es imperfecta. Nadie sabe cuándo alguien caerá enfermo ni el tratamiento que podría necesitar. El consumidor no puede hallar, como en un mercado ortodoxo, los productos adecuados al precio más conveniente. No se puede permitir que los hospitales abran o cierren según los vaivenes de la demanda de los consumidores. Aunque el sector privado puede desempeñar un papel, incluso de importancia, el cuidado de la salud se debe apoyar básicamente en un seguro público, sea como sea el modo como se estructure, y en una coparticipación de los riesgos.

⁸ Brown, G., "A Modern Agenda for Prosperity and Social Reform", discurso pronunciado en la Cass Business School, Londres, 3 de febrero, 2003.

De aquello no se sigue que ese sistema tenga que estar centralizado ni ser uniforme. Los sistemas de seguro social permiten que los socios escojan el hospital y hasta cierto punto el especialista. Las opciones paralelas deben estar presentes en los sistemas financiados por impuestos. La diversidad se puede incentivar mediante la descentralización y la expansión de la rendición local de cuentas. Donde el sistema ha estado muy centralizado, como en Inglaterra, hay que contemplar cambios radicales. El gobierno laborista tiene toda la razón cuando alienta la descentralización de los presupuestos, la introducción –y consiguiente generalización– de hospitales de fundaciones, la adecuación de los servicios a las necesidades locales y la promoción de más opciones para los pacientes en centros ambulatorios y en el sistema nacional de salud.

Desde mediados de la década de 1990 se ha establecido un amplio arco de sistemas para expandir las opciones de los consumidores, entre los cuales está el uso de bonos⁹. Muy pocos de esos sistemas emplean cupones propiamente tales. En su lugar utilizan subsidios al usuario o créditos impositivos especiales. Por ejemplo, Suecia y Dinamarca han recurrido a bonos para los discapacitados; los suecos son los más avanzados. Estos bonos permiten que los discapacitados contraten sus propios asistentes personales, que les facilitan participar en actividades sociales y culturales fuera de casa. Arreglos semejantes se han creado para las personas mayores, lo que les ha permitido escoger entre distintos proveedores de alimentos, limpieza o lavado. Los cupones que no se utilizan se pueden ahorrar. El recipiente está habilitado para cambiar de proveedores según sus conveniencias. También se usan los bonos en educación. Por ejemplo, en Dinamarca los subsidios públicos para los usuarios permiten que los niños discapacitados asistan a las escuelas que sus padres elijan.

En los servicios públicos que operan en condiciones de monopolio o de casimonopolio, como los ferrocarriles, las carreteras o los servicios de bomberos, la eficacia y la rendición de cuentas no puede ser facilitada, por definición, ni por elección ni por competencia. Estas cualidades tienen que ser generadas según una ética de servicio público, la buena administración, el control democrático y la regulación eficaz. Un énfasis fundamental de los progresistas debe estar, en este sentido, en evitar la *captura del productor*.

La reforma del sector público es, en la práctica, un campo de batalla donde se enfrenta tanto la izquierda contra la izquierda como la izquierda contra la dere-

⁹ Abildgaard, J., y Vad, T., "Can Vouchers Work for Health? The Scandinavian Experience", *Progressive Politics*, Londres, Policy Network, vol. 2, 2002.

cha. Gran parte de la actividad más tradicional de izquierda resiste el movimiento por la reestructuración. Allí hay defensores a ultranza del Estado centralizado y burocrático, al que ven como un instrumento de igualdad y protección del propósito público. A menudo sus aliados, poderosos, son los sindicatos. ¿Cómo debe responder a esto la centro izquierda?

Hay que distinguir dos asuntos. Uno es la relación entre grupos de interés del sector público y el interés público; el otro es la relación entre pluralismo y desigualdad. En cuanto al primero, los social-demócratas deben aclarar la ambigüedad de la palabra “público” en “servicios públicos”. Estos significan, en realidad, servicios basados en el Estado. Tal como vale para otros aspectos del Estado, está abierta la pregunta por hasta qué punto esos servicios, y las acciones de quienes los proveen, se adecuan al interés público. Los trabajadores del servicio público forman grupos corporativos de interés si actúan de mala fe: si utilizan el recurso a los bienes y valores públicos para mejorar o proteger sus propios intereses sectoriales. La expresión “captura del productor” significa esto. También los izquierdistas actúan de mala fe si suscriben esa posición. Los grupos productores en el servicio público pueden tratar, por cierto, de bloquear el cambio por razones atendibles. Pero, si es así, deben articular y defender esas razones en el dominio público. Por más difícil y tenso que esto pueda resultar, los progresistas deben estar preparados para intervenir los grupos de interés –incluso entre sus “partidarios naturales”– cada vez que esas razones no sean válidas.

Los críticos de la izquierda tradicional argumentan que hay que oponerse al pluralismo y la descentralización porque aumentan las desigualdades, especialmente si se combinan con mayores opciones de los consumidores. Pero puede plantearse de manera convincente que ocurre exactamente lo contrario. Sistemas supuestamente uniformes resultan, si se los examina, muy poco equitativos. En Inglaterra, por ejemplo, que hasta hace muy poco poseía uno de los sistemas de salud más centralizados, los datos de desempeño y rendimiento muestran con claridad que la gente más pobre recibía el peor servicio y que contaba con el menor rango de opciones y de control sobre cómo se le entregaba ese servicio. Los más pudientes tenían mejores opciones, pues podían optar por ofertas fuera del sistema estatal.

La generalización de las opciones significa que la gente más pobre consigue algunas de las oportunidades disponibles para los más pudientes. Las opciones

también pueden mejorar la equidad, especialmente cuando implican algún elemento de competencia, pues presionan a los proveedores públicos de mala calidad, a los cuales tienen que confiarse habitualmente los pobres. La expansión de las opciones y de la diversidad es crucial, en fin, para limitar el retiro de la clase media. En el área de la salud, esa diversidad debiera incluir la disponibilidad de opciones para pagar por un mejor servicio. Yo propondría que intentemos provocar un “esfuerzo de negociación” social entre los más pudientes y los menos pudientes, que llamaría *desigualdad controlada*. Con esto me refiero a que debiéramos aceptar algunas desigualdades con el fin de evitar el desarrollo de otras peores.

Los grupos más pudientes suelen esperar un mejor nivel de servicio y un rango mayor de opciones en la arena pública que el que se ofrece a la mayoría. Se debe permitir que los obtengan, dentro de ciertos límites, porque probablemente será el precio de su compromiso continuo con el sector público. Tiene sentido permitir que los usuarios compren privilegios especiales si desean hacerlo. La insistencia en la uniformidad burocrática es contraproducente, ya que los más privilegiados sencillamente desertan del sistema estatal y esto es una consecuencia que no sólo potencia la desigualdad sino que propende a dividir la sociedad.

NUEVAS PERSPECTIVAS DE POLÍTICAS

Tenemos que repensar nuestras políticas en el área del bienestar social. Este proceso debe formar una parte central de nuestra producción ideológica. Los problemas que esto implica son muy amplios, por cierto, pero dos ideas básicas surgen enseguida. Una es la necesidad que la política social se concentre, mucho más que en el pasado, en el *curso de la vida*. Hay más de una razón para este cambio de énfasis. En sociedades marcadas por mayores niveles de individualismo que en el pasado, la gente, tanto los ricos como los pobres, tiene *proyectos de vida* que definen su identidad y sus aspiraciones. Es muy probable que las políticas que no reconocen ni se adaptan a este cambio yerren el blanco.

Por otra parte, y tan importante como lo anterior, es que muchas de las estadísticas sobre las cuales se apoya el pensamiento político y las políticas concretas son de tipo coyuntural y no reflejan –y ni siquiera nos suelen permitir analizar– las distintas trayectorias que sigue la vida de la gente. No podemos proyectar estrategias adecuadas sobre la pobreza, por ejemplo, si no hacemos el seguimiento

de cuánta gente sale de –o entra en– la pobreza en un determinado lapso. La investigación reciente indica que en los países industriales hay mucho más fluidez que la que solíamos creer. Un estudio reciente muestra, por ejemplo, que un 40 por ciento de la población en edad de trabajar en Alemania vive bajo la línea de la pobreza en algún sentido, aunque la gran mayoría sale de esa situación en un lapso relativamente breve¹⁰.

Una segunda idea, relacionada, es que al buscar estrategias innovadoras para combatir la desigualdad, los social-demócratas se deben concentrar en la persistencia de la *herencia social*, en la transferencia de desigualdades de generación en generación. Esto debería ser incluso nuestro eslogan: ¡abolir la herencia social! El objetivo podría parecer completamente utópico si no advirtiéramos que algunos países, especialmente los escandinavos, casi ya lo han logrado.

La distribución de los riesgos, y por lo tanto la dinámica de la pobreza y de la exclusión social, han cambiado mucho en las dos o tres últimas décadas. Hace una generación, las carreras eran más estables y predecibles. La mayoría de los hombres esperaba una larga vida laboral que sucedería a menudo en una misma industria o en un mismo trabajo. Las mujeres solían abandonar el mundo laboral con el nacimiento del primer hijo y la mayoría no regresaba a él. La asistencia se inclinaba hacia los viejos. En la actualidad, cuando mucho de esto ha cambiado, los riesgos del bienestar recaen en los jóvenes. Los niños, especialmente en las familias de un solo padre o en hogares sin trabajo, forman de manera creciente un alto porcentaje de los pobres. Por otra parte, en la mayoría de los países industriales, sobre todo en Europa, hay un alarmante problema de fertilidad y la tasa de natalidad ha caído en algunas sociedades a menos de 1,2 niños. Las implicaciones para el financiamiento futuro de la asistencia social, especialmente de las pensiones, son temibles. Esping-Andersen señala que esta situación no se debe a que la gente no desee una familia más amplia: las encuestas muestran que el promedio de los europeos desea más de dos niños por familia. Pero las circunstancias económicas les apartan de esta meta.

Importa mencionar que esta nueva distribución de los riesgos del bienestar no solo resulta de la globalización económica. Algunas de las sociedades que mejor la están encarando, como Holanda, Dinamarca y Suecia, están entre las economías industriales más abiertas. También son el resultado de los patrones demográficos que acabo de mencionar, combinados con el cambio tecnológico.

¹⁰ Leisering, L. y Leibfried, S., *Time and Poverty in Western Welfare State: United Germany in Perspective*, Cambridge, 1999.

En la reforma del Estado de Bienestar, sostiene Esping-Andersen, nos debemos alejar de las transferencias de ingresos y concentrarnos más en las necesidades de las familias. Debemos concentrarnos especialmente en la *madre que trabaja*, ya que el empleo de mujeres es el factor individual más importante que está protegiendo contra la pobreza familiar y la pobreza de los niños. Las causas de las desventajas, sobre todo en términos de herencia social, se acumulan en torno de estas circunstancias familiares como también, por supuesto, lo hacen los problemas de baja fertilidad.

El pensamiento de tercera vía consideraba que la inversión en educación es el medio primordial para neutralizar la desigualdad de oportunidades. “Educación, educación y educación” era la consigna. Nadie niega la importancia de altos estándares educativos. Pero el peso de la evidencia sociológica es que las reformas educacionales hacen muy poco para debilitar la herencia social. Por lo tanto debemos prestar más atención a qué sucede en la vida de los niños antes de que vayan al colegio, a qué sucede en sus familias.

La herencia social en Dinamarca o Suecia es notoriamente baja. ¿Por qué? Los bajos niveles de pobreza infantil son sin duda un factor. Pero el factor individual más importante es el sistema casi universal de guarderías para preescolares. La inversión en guarderías tiene múltiples beneficios de corto y largo plazo. Ayuda a que las mujeres se integren en el trabajo, y contar con una alta proporción de mujeres en el trabajo es la mejor protección contra la pobreza, sobre todo de las madres solteras. Por otra parte, es un asunto de directa relevancia para el problema de la fertilidad. Las mujeres tienen dos veces más hijos en Dinamarca que en Italia, ya que el nivel de sacrificio social y económico es significativamente menor. Estas consideraciones también destacan la importancia de políticas de condiciones flexibles de trabajo. Un sistema de licencias, liberal y flexible, es indispensable para asegurarse que los padres cuenten con tiempo para sus hijos.

Se podría objetar que el sistema escandinavo de Estado de Bienestar no se puede reproducir en cualquier parte. El mismo Esping-Andersen ha destacado este punto en su *Three Worlds of Welfare Capitalism*¹¹. Y no es porque el nivel de impuestos sea más alto en Escandinavia que en otras partes: también hay diferencias estructurales en relación con otros sistemas de bienestar. Está abierta a discusión la magnitud que pueden duplicar otros países de lo conseguido en Escandinavia; pero el marco general de las políticas propuestas –concentración en

¹¹ Esping-Andersen, G., *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, 1990.

las mujeres que trabajan, en los preescolares, en un sistema universal de guarderías y en flexibilidad laboral– constituye un marco de políticas relevantes para diversas sociedades.

Aunque Esping-Andersen no destaca mucho el punto, la concentración en las mujeres y en los niños no significa ignorar los problemas que enfrentan los adolescentes y los jóvenes. Sin embargo, no ayuda a los jóvenes el énfasis tradicional de las políticas de bienestar en el sostén familiar masculino. En las zonas empobrecidas se está marginando a los hombres precisamente porque esa función ya no está disponible para ellos. También les afecta de manera decisiva la primera experiencia infantil, en el sentido de marcar la manera como podrán adaptarse para conseguir una identidad y perspectiva diferentes.

Se debiera subrayar asimismo que ese énfasis no significa devaluar el aprendizaje permanente de por vida ni lo que preferiría llamar política de la *segunda oportunidad*. No sólo nos debemos preocupar de las experiencias tempranas, sino de las numerosas situaciones de la vida posterior, cuando los individuos deben superar barreras y avanzar. En una sociedad mucho más aspiracional y acelerada que la del pasado, tenemos que intentar asegurarnos que la gente no quede apresada en situaciones de las cuales no pueda escapar. Este principio vale para la escolaridad, para las relaciones personales, el desempleo, la precariedad urbana y muchas otras circunstancias de la vida. Una política de segundas oportunidades debe combinar una política estructural con el apoyo a las capacidades individuales. Por eso un paso necesario en Inglaterra era la eliminación de los exámenes finales de la enseñanza media. Los que fracasaban en ese examen estaban básicamente condenados a un gueto educacional: no había una segunda oportunidad para que alcanzaran los niveles superiores de la educación formal. Pero el éxito educacional también depende de la motivaciones y de las habilidades cognitivas. La importancia del análisis de Esping-Andersen es que demuestra lo temprano que se establecen esos rasgos y lo resistentes que son, posteriormente, al cambio.

GLOBALIZACIÓN, DIVERSIDAD CULTURAL, TECNOLOGÍA

Los que iniciamos el pensamiento de tercera vía podemos decir que fuimos los primeros que planteamos los temas de la globalización, la diversidad cultural y la tecnología. La preocupación por la naturaleza y consecuencias de la globalización fue la fuerza impulsora del revisionismo de la tercera vía. No es fácil recordarlo

ahora, pero a fines de los ochenta el término globalización no era moneda corriente. Muchos, especialmente en la izquierda, dudaban de la realidad del fenómeno. Para mostrar sus reservas, solían poner esa noción entre comillas. Algunos de los que dudaban de la realidad de la globalización posteriormente se han opuesto a ella; pero muy pocos dudan ya de su significado.

Muchos de los que están “a favor” de la globalización, y la mayoría de quienes están “en contra”, definen el fenómeno en términos del mercado mundial. Debemos reconocer, sin embargo, que la globalización de ningún modo es enteramente económica. Me parece que sus orígenes no se hallan primordialmente en la esfera económica, sino en el impacto de las comunicaciones electrónicas, más exactamente en la conjunción de las tecnologías satelital e informática que ocurrió a principios de los años setenta. Desde ese punto en adelante, la comunicación instantánea fue posible desde cualquier parte del mundo a cualquier otra. Hasta los regímenes más aislacionistas han tenido dificultades para mantenerse lejos de las antenas parabólicas y, por cierto, de las radios a transistores. Culturas diferentes se han acercado ahora mucho más que nunca antes y se ha producido ese choque entre cosmopolitismo y fundamentalismo que es uno de los rasgos distintivos de nuestra época.

RECUADRO 2: CONCEPTOS PARA LA CENTRO-IZQUIERDA

Ciudadanía como coproducción

La coparticipación de responsabilidades entre ciudadano y Estado

Desigualdad controlada

Un esfuerzo social de negociación entre los pudientes y los desfavorecidos

Crítica de la herencia social

Reducir el impacto de las desigualdades socialmente heredadas

Diversidad administrada

Un esfuerzo cultural de negociación entre la población y los inmigrantes, con derechos y responsabilidades para ambos

Los que hacen una política de tercera vía ¿necesitan revisar su perspectiva de la globalización? Diría que sí: necesitamos nuevas ideas también en esto. Puede que hayamos llegado aquí primero, pero una buena porción del pensamiento de tercera vía sobre la globalización también ha sido reactiva, demasiado influida por la necesidad de oponerse al “consenso de Washington”. Hoy tenemos que formar nuestro propio concepto y nuestro propio planteamiento acerca de la globalización.

Hay muchos que en la centro-izquierda han visto la globalización esencialmente como una fuerza externa, como un sinónimo de relaciones internacionales, incluso como un sinónimo de asuntos pertinentes al mundo en desarrollo. Pero esos énfasis son muy engañosos. La globalización no es una fuerza que sencillamente nos llegue desde afuera. Todos participamos virtualmente en un proceso globalizador: cada vez que vemos televisión, encendemos un computador o compramos ropa. Los diferentes aspectos de la globalización influyen en los países industriales tanto como en los países menos industrializados. La mayoría de los asuntos domésticos que hoy discutimos la reflejan, como también las ansiedades y esperanzas de los ciudadanos.

Un ejemplo clave es la migración. Como la misma globalización, los procesos migratorios parecen una repetición de lo ocurrido a fines del siglo diecinueve y a principios del veinte. Entonces había tantos pueblos moviéndose como los hay ahora. Pero en ambos casos las diferencias son más importantes que las semejanzas. Los flujos actuales de migración tienen patrones distintos a los del pasado. Hace un siglo, había una migración masiva desde Europa hacia América. Hoy la migración es de gran escala hacia Europa, especialmente hacia los países de la Unión Europea. A mediados de la década de 1990, a Estados Unidos emigraban oficialmente unas 700.000 personas por año; a la Unión Europea, un millón doscientos mil. Una proporción mucho mayor de la inmigración en ambos continentes es ahora ilegal y se estima en unas 500.000 personas solamente en la Unión Europea. Por otra parte, los inmigrantes acuden desde un amplio espectro de Estados, lo que torna mucho más globales que antes esos flujos.

Tan importante como lo anterior es que la naturaleza misma de la migración ha cambiado como resultado de la globalización de las comunicaciones. Los migrantes de principios del siglo veinte se veían forzados, en general, a cortar sus lazos con sus países de origen y por cierto con los parientes y amigos que allí dejaban. Sin embargo, las comunicaciones modernas permiten que muchos se

puedan mantener en contacto con sus familias y conocidos prácticamente todos los días o por lo menos cada vez que lo necesitan. Esto es esencial para comprender lo que significa hoy la inmigración y la diversidad cultural. Muchos inmigrantes forman parte de las redes que atraviesan las sociedades nacionales donde se encuentran. Se pueden sentir parte de las diásporas religiosas o culturales que cubren vastos sectores del mundo. Este punto se conecta con lo que decíamos antes acerca del curso de la vida y los proyectos vitales: la migración no está cortada en una misma tela y ante ella no se puede reaccionar de manera unívoca.

La inmigración y la asimilación se han convertido en asuntos centrales para la centro-izquierda, especialmente en Europa, en vista del auge de los partidos de extrema derecha. La inmigración es uno de los asuntos principales donde se puede aplicar el principio “busca soluciones de centro-izquierda para problema de la derecha”. Pero es otra área donde no debemos ser primordialmente reactivos; y hasta ahora así nos hemos comportado. La agenda sobre la inmigración ha sido impulsada por la derecha, tanto por la extrema derecha como por la más moderada. Es otro campo donde la centro-izquierda puede ser acusada correctamente por no haber tenido una visión adecuada de la sociedad que desea crear.

Debiéramos reconocer que son verdaderas algunas de las inquietudes que tienen los ciudadanos ante la inmigración. El flujo de inmigrantes puede amenazar las perspectivas de trabajo de trabajadores no capacitados, por ejemplo, en diversos barrios urbanos. Los hábitos y modos de vida existentes se pueden tensar allí donde los inmigrantes tienen una cultura muy distinta de los locales. Sin embargo, muchas de las ansiedades que la gente experimenta ante la inmigración carecen de buenos fundamentos; abundan los mitos. No es verdad, por ejemplo, que la mayoría de los inmigrantes se aproveche del sistema de seguridad social o signifique un nuevo peso de importancia para él. Quienes definen las políticas deberían responder de diferente manera según sea el tipo de las preocupaciones.

La *diversidad administrada*, el concepto que ya ha sugerido Rossi, sin duda es un tema útil para la centro-izquierda. Hoy tenemos que trascender el multiculturalismo ingenuo. El modo de hacerlo es vincular el debate sobre la inmigración con el debate sobre la ciudadanía. Los inmigrantes legales deberían contar de inmediato con los mismos derechos ciudadanos de los ciudadanos autóctonos; pero también se les debiera pedir o exigir que acepten un rango específico de obligaciones.

Nadie debe suponer, por cierto, que esos requerimientos se pueden concretar con facilidad en el nivel de las políticas. Tal como el caso más general de la ciudadanía, se trata de asuntos problemáticos acerca de los cuales hay que adoptar precisas decisiones legales y políticas. Los límites entre políticas de identidad, moral y derecho universales e identidad nacional siempre serán materia de alguna discusión. ¿Debiera prohibirse, como se ha propuesto en Francia, el velo como símbolo religioso en las escuelas públicas? ¿Debiera haber sanciones, como la pérdida potencial de beneficios sociales, para obligar a aprender el idioma nacional? ¿Hasta qué punto debiera ser tolerante una sociedad con los que ponen abiertamente en duda sus códigos (el problema que planteó en Holanda el sociólogo y político populista Pym Fortuyn)?

Pero la fórmula general es clara. La sociedad buena se debe entender como un “esfuerzo de negociación” cultural. La sociedad anfitriona acepta mayor diversidad y reconoce sus cualidades energizantes; los inmigrantes tienen la obligación, a su vez, de aprender los valores constitucionales centrales y vivir según ellos. Cuando se produce un choque, cualidades como la libertad religiosa, la libertad de expresión o la igualdad de hombres y mujeres, en principio anulan los rasgos de identidad cultural. No me parece irracional suponer que el grado de acomodo cultural que se pide a los inmigrantes deba ser superior que el pedido a la población autóctona.

TENSIONES GLOBALES Y GEOPOLÍTICA.

Estoy de acuerdo con David Held: necesitamos crear una *democracia social global*. Nuestra concepción de la democracia social en el nivel global también debe poseer una forma revisionista. Debe reflejar muchos de los puntos señalados en las páginas anteriores. El tema de los mercados incrustados vale en el nivel global tanto como en el nivel local y sugiere un modo de desarrollo diferente de la ortodoxia de libre mercado. Al revés de lo que propone esa ortodoxia, el Estado casi siempre ha asumido una parte significativa en el desarrollo económico exitoso. El cultivo de los mercados en una sociedad en desarrollo implica mucho más que, sencillamente, abrir la economía al comercio global, ya que, para funcionar eficazmente, una economía de mercado supone un marco de instituciones. El crecimiento económico en el cual participan los pobres es el único camino conocido para sacar a mucha gente de la pobreza, pero esto no puede acontecer si solo se concentra en las meras fuerzas del mercado.

La social democracia global, como deja en claro Held, no es una meta utópica. Hay innovaciones políticas de corto plazo que la promueven y también transformaciones de largo plazo que debemos considerar. Las primeras incluyen, por ejemplo, hacer cambios en la estructura y poderes de algunos organismos internacionales de importancia, como las Naciones Unidas y la Organización Mundial de Comercio; las últimas incluyen la expansión de la democracia sobre el nivel de la nación, el establecimiento de mecanismos internacionales de impuestos y de fuerzas de paz permanentes.

En el plano geopolítico, hay asuntos fundamentales que deben encarar hoy los progresistas. Uno es el terrorismo. Debíamos reconocer las diferencias entre el *antiguo* y el *nuevo* terrorismo. El primero es conocido en Europa, en Irlanda del Norte, en el país vasco y en otras partes. Es localizado y tiene objetivos específicos, ligados por lo general a aspiraciones nacionalistas. El nuevo terrorismo, en cambio, como ha escrito hace poco Mary Kaldor, es geopolítico y sus ejecutores tienen metas mucho menos precisas. Está vinculado íntimamente con la globalización, se apoya en los recursos de la sociedad civil global y en las más recientes tecnologías de la información. Al Qaeda, por ejemplo, se parece mucho a una ONG. Tiene ramas en numerosos países y una laxa estructura superior de mando que se mantiene unida por una misión compartida.

Inside Al Qaeda, el libro de Rohan Gunaratna, es el mejor y más amplio estudio sobre esa organización y su lectura resulta estremecedora. Al Qaeda, dice, “es el primer grupo terrorista multinacional del siglo veintiuno... un movimiento de amplitud mundial capaz de poner en marcha un conflicto nuevo y hasta ahora inimaginable”¹². No pondrá objeciones al uso de armas químicas, biológicas, radiológicas y nucleares contra centros urbanos densamente poblados en los países que decida atacar. Según Gunaratna, Al Qaeda puede contar con el apoyo de entre seis y siete millones de musulmanes extremistas en todo el mundo, de los cuales unos 120.000 estarían dispuestos a comprometerse directamente en actividades terroristas. Sus líderes son capaces de realizar una planificación acuciosa, tal como demostraron los acontecimientos del 11 de septiembre.

Al Qaeda de ningún modo es el único grupo de su especie. Hay otros que pueden plantear amenazas importantes en el futuro. Hay, por ejemplo, grupos semi-religiosos entre cuyos miembros hay científicos activos cuyas habilidades pueden apuntar a finalidades altamente destructivas. Hace muy poco tiempo,

¹² Gunaratna, R., *Inside Al Qaeda*, Nueva York, 2002.

especialmente desde el once de septiembre, que hemos advertido el nivel de devastación que puede implicar un conflicto asimétrico. Los instrumentos de la violencia utilizada fueron, al cabo, simples aviones civiles, ni siquiera armas. Se puede concebir ataques mucho más devastadores.

Es correcto decir, sin duda, que la respuesta principal al terrorismo geopolítico tiene que ser multilateral. Las naciones y las organizaciones internacionales deben cooperar compartiendo información de inteligencia y en otros campos. Sin embargo, a veces será necesario el uso de la fuerza o la amenaza de ese uso. En este sentido, la capacidad de Estados Unidos supera masivamente la de cualquier otra nación e incluso la de un grupo de naciones. Mucha gente de centro-izquierda se ha inclinado en el pasado por lo que llamaría un *multilateralismo fácil*. Han visto en la Unión Europea un modelo potencial para cualquier parte, una forma de democracia cosmopolita que parece operar sobre el nivel del Estado Nación. Han hecho caso omiso del hecho que el “transnacionalismo pacífico” de la Unión Europea ha operado tras el manto defensivo del poder militar norteamericano, que no sólo está desplegado en la misma Europa sino también en otras regiones del mundo.

Sean cuales sean los aciertos y errores de la intervención armada en Irak, el hecho es que ha llamado la atención sobre este problema. Importa destacar que se vincula directamente con preocupaciones económicas y fiscales en los países de la Unión Europea. Los pueblos de Europa no están preparados, en general, para aceptar mayores impuestos con el fin de financiar mayores gastos de defensa ni están dispuestos a despedirse de algunos beneficios de su sistema de bienestar para conseguir eso. El cuadro cambiaría de aspecto si hubiera mayor crecimiento económico y menor desempleo, lo que generaría mayores ingresos por impuestos, y si esto se combinara con una mayor integración militar de Europa.

Los progresistas debieran apoyar la necesidad de una estrategia coherente de relaciones exteriores para Europa y debieran presionar por una mayor integración de las fuerzas armadas europeas. Debiéramos apoyar un nuevo papel para la OTAN, que fue postergada por Estados Unidos en la campaña militar de Afganistán y parece vulnerable a una acusación de redundancia. Después de la cumbre de Praga de 2002, se ha logrado algún progreso y se ha alterado la posición de la OTAN haciendo que la organización enfrente la amenaza que plantea la extensión posible de las armas bioquímicas y nucleares. La cooperación transatlántica es sin

duda esencial para la solución exitosa de los problemas globales y la OTAN es parte crucial de esa colaboración.

RECUADRO 3: CONCEPTOS PARA LA CENTRO-IZQUIERDA

Democracia social global

La aplicación de principios social-democráticos sobre el nivel del Estado Nación

Multilateralismo duro

Reconocimiento del papel de la fuerza para promover la colaboración Global

Predecir lo impredecible

Enfrentar un mundo que regularmente “nos coge por sorpresa”

El multilateralismo fácil debe ser reemplazado por un *multilateralismo duro* que reconozca que la amenaza del uso de la fuerza será necesaria a veces para que progrese la causa de los ideales cosmopolitas y liberales. Una perspectiva multilateral –que apoye una función central de las Naciones Unidas– es más decisiva que nunca en este mundo globalizado, pero tiene que ser una perspectiva con verdadero poder de decisión.

La administración de George Bush se ha apartado expresamente de una posición multilateralista. Según la doctrina de seguridad de Bush, Estados Unidos se reserva el derecho de actuar por su cuenta y riesgo cada vez que lo estime necesario. Enfatiza el poder antes que la negociación y define la arena global en términos de intereses de poder. En el futuro, como ha declarado el secretario de Defensa Donald Rumsfeld, la misión definirá a la coalición y no al revés.

Esa doctrina es peligrosa para la comunidad mundial. La teoría tiene, en relaciones internacionales, la cualidad de profecía de auto-cumplimiento. Si Estados Unidos define las relaciones exteriores en términos de poder, es indudable que otros harán lo mismo. Por ejemplo, los que se mueven en los límites de la capacidad nuclear tratarán de conseguirla efectivamente hayan o no hayan firmado tratados de no-proliferación. Otros podrían reaccionar tratando de obtener arma-

mentos terroristas aún más espectaculares. Puede que, hasta cierto punto, Europa esté hoy moviéndose por su cuenta apoyada en el poder militar norteamericano. Pero Estados Unidos, especialmente en la actualidad, sí que se está moviendo por su cuenta. La cohesión global depende de un arco de acuerdos multilaterales, en los cuales se apoya Estados Unidos tal como otras naciones; pero Estados Unidos se niega actualmente a ratificarlos.

Y en esto una vez más la centro-izquierda parece moverse detrás de la derecha. Otra vez parecemos estar diciendo “por esto se equivocan” en lugar de decir “así nos gustaría ver el mundo”. La izquierda ha propendido especialmente a eludir los asuntos geopolíticos y preferido concentrarse en inquietudes conocidas como la pobreza global, los problemas medioambientales y asuntos de esa especie. Se afirma que éstas serían las verdaderas “causas” de las divisiones de poder, de los conflictos y las guerras. En esto hay cierta analogía con la manera que solemos hablar de los delitos. La ley y el orden es un tópico más o menos tabú. El delito se relaciona con privaciones; enfrente esas privaciones y el delito irá desapareciendo. Hay que ajustar esta visión y lo mismo debe ocurrir en el nivel de la geopolítica.

PREDECIR LO IMPREDECIBLE

Y llegamos finalmente a la influencia de la ciencia y de la tecnología, aunque no porque sean, por cierto, menos importantes que los tópicos anteriores. Al cabo, la avanzada tecnología militar concentrada en manos de Estados Unidos está cambiando la forma de la guerra. En un sentido más general, la ciencia y la tecnología nos están cambiando la vida a nivel global tanto o más que los factores a que nos hemos referido antes. Por otra parte, los asuntos medioambientales están estrecha e inevitablemente ligados con ellas.

Hay un punto general, que quiero utilizar para concluir, en el cual la influencia de la ciencia y de la tecnología entrega ejemplos especialmente buenos. Me refiero a lo que hemos terminado por llamar los cambios que *surgen lateralmente*. Los social-demócratas provienen de una tradición que deseaba que el mundo resultara más predecible y controlable. Pero las cosas no están sucediendo así. Vivimos en lo que he descrito en otra parte como un mundo desbocado, errático¹³. Ninguno de los sucesos más preñados de consecuencias de los años recientes, ni siquiera las mayores innovaciones tecnológicas, han sido previstas por nadie. Nadie anticipó verdaderamente la invención de Internet y ni siquiera Bill

¹³ Giddens, A., *Runaway World*, Londres, 1999.

Gates previó el enorme impacto que tendría.

Y lo que resulta aún más sorprendente: aquello mismo vale para el mundo social y político. Ninguno de los especialistas académicos que pasaron la vida estudiando el comunismo soviético predijo que el Imperio Soviético caería como cayó –casi de un día para otro y apenas con algún atisbo de violencia. Nadie anticipó el auge del movimiento anti-globalización, la crisis asiática de 1998, ni el 11 de septiembre. En los primeros tiempos del debate sobre la tercera vía se hablaba mucho acerca de pensar lo impensable (una expresión cuyo origen está en los escritos del futurólogo Hermann Kahn, en los años sesenta). Hoy debemos hablar de la necesidad de *predecir lo impredecible*.

Y digo lo que digo con bastante seriedad. No podemos hacer, por supuesto, exactamente lo que dice esa expresión. Pero nos podemos preparar para ser cogidos por sorpresa. Podemos, en otras palabras, aprender a enfrentar situaciones que no hemos anticipado, porque por lo menos algunas tendrán una forma general semejante. Consideremos, por ejemplo, la “enfermedad de las vacas locas”. El gobierno británico de la época no encaró bien ese episodio, que costó uno diez mil millones de libras a la economía de Inglaterra. Incluso un ministro inglés acudió a la televisión con su hija, que se comió una hamburguesa ante las cámaras para mostrar a la población que no había riesgo de que la enfermedad atacara a los seres humanos. Fue una respuesta perfectamente inadecuada. Presumía de una certidumbre que no existía. Tenemos que acostumbrarnos a vivir con incertidumbres y a enfrentar situaciones que ni siquiera sabemos que desconocemos.

Estos asuntos se superponen muy directamente con otros medioambientales. A veces se supone que conocemos cuáles son los principales riesgos ecológicos que enfrentamos, pero de hecho la incertidumbre los acecha a casi todos. Pensemos, por ejemplo, en los riesgos que producen los cambios que están ocurriendo en la agricultura en todo el mundo. La agricultura en la mayoría de los países, incluso en los menos desarrollados, se ha convertido en una empresa en la cual enormes áreas de tierra se entregan al cultivo de variedades únicas. Sobre ellas se esparcen insecticidas y fungicidas en grandes cantidades. La llamada revolución verde ha salvado del hambre a millones de personas, pero ha provocado nuevos peligros. Enfermedades hasta ahora desconocidas han devastado la cosecha en algunas zonas; algunos han comparado esto con la llegada del Sida a la población humana¹⁴. Por otra parte, se han modificado los cultivos para crear productos

que antes no existían. Las bananas que hoy se exportan a los países ricos, por ejemplo, son muy distintas a las que antaño crecían de manera silvestre. Ya no hay la mezcla de genes que existía cuando las variedades de bananas crecían unas junto a otras. La banana cultivada es estéril: los agricultores la reproducen por clonación. Sabemos que esta banana única es particularmente vulnerable a insectos y a enfermedades por hongos. Los agricultores la fumigan con fungicidas unas cincuenta veces por año. Pero nadie sabe qué consecuencias, de corto o largo plazo, puede tener esta práctica.

Como dicen Rebecca Willis y James Wilsdon, el acercamiento tradicional a la incertidumbre es suponer que los expertos tienen las respuestas para enfrentar las situaciones nuevas que se pueden plantear. En el caso de enfermedades, problemas ambientales o tecnología, los expertos son los científicos. Estamos acostumbrados a invocar la autoridad de la ciencia. Y, por cierto, es esencial una actitud positiva hacia la ciencia. Hay muchas situaciones en que los científicos pueden definir cuál es verdaderamente el problema y sugerir las soluciones posibles. Pero suele haber incertidumbres y vacíos inherentes al estado de nuestros conocimientos. Debíamos adoptar un nuevo acercamiento al riesgo, en el cual haya *aceptación de la incertidumbre, compromiso público en la toma de decisiones y el establecimiento de las decisiones en un contexto más amplio de valores*. Este planteamiento puede y debe ser anticipatorio y evaluar cuanto sea posible, proyectándose en el tiempo, las posibilidades y problemas que pueden provocar las tendencias del desarrollo científico y tecnológico. Y aquí, como conclusión, regresamos al tema de la coproducción o de la ciudadanía colaboradora. Pues la evaluación de las tecnologías “sucederá de mejor modo si se la considera una empresa cooperativa entre la gente y el gobierno”.

¹⁴ Margolis, M., “Crisis in the cupboard”, *Newsweek*, 9 de junio, 2003.

CUADERNOS DEL FORO VALPARAÍSO

CUADERNO 1

Held, David, “Social Democracia Global”, marzo 2004.

EN PREPARACIÓN:

Esping-Andersen, Gøsta, “Contra la herencia social”.

Ottone, Ernesto & Pizarro, Crisóstomo, extracto de *Osadía de la prudencia* (FCE, 2003),
junto a los comentarios de Agustín Squella y Edgardo Boeninger.

Fuentes, Carlos, Conferencia “Una agenda latinoamericana”, Valparaíso (26 marzo 2004).



CUADERNO 2

Editor Responsable:

Crisóstomo Pizarro

Director Ejecutivo

Foro de Altos Estudios Sociales Valparaíso

crisostomo.pizarro@ucv.cl

Traducción de Oscar Luis Molina Sierralta

Edición al cuidado de

Ediciones Universitarias de Valparaíso

Pontificia Universidad Católica de Valparaíso

www.euv.cl

Coordinador: Álvaro Soffía S.

Diseño: Guido Olivares S.

VALPARAÍSO - CHILE

MAYO - 2004

