



**Antón
Losada**

Piratas de lo público

**El neoliberalismo corsario al
abordaje del Estado del Bienestar**

Una defensa sin complejos del sistema público

DEUSTO

Piratas de lo público

El neoliberalismo corsario al abordaje
del Estado del Bienestar

ANTÓN LOSADA



EDICIONES DEUSTO

Índice

Introducción	13
1. Asalto al Estado	23
2. Lo público es bueno para sus negocios	61
3. Abordaje al bienestar	93
4. Lo público es para los demás.	135
5. El mapa del tesoro de la sanidad pública.	179
6. El mapa del tesoro de la educación pública	221
7. El mapa del tesoro de las pensiones.	265
8. Lo público es lo mejor para la democracia	309
Agradecimientos	353
Bibliografía	355
Webs documentales	363

Asalto al Estado

La historia sólo es la repetición cansada de unas cuantas metáforas, sostenía Borges. La economía y la política, también. Economistas, politólogos y decisores recreamos continuamente un puñado de viejas historias con la pretensión de hacerlas parecer nuevas cada vez que las volvemos a contar. Los períodos de crisis económica y recesión vuelven siempre a la lista de sospechosos habituales. Siempre acaban resultando culpa de las empresas públicas, de los trabajadores públicos, del Estado del Bienestar, de lo público, de todos. Y lo que es de todos, habitualmente acaba siendo de nadie. Esta vez no parece diferente.

La crisis actual no resulta muy distinta a las anteriores en su dimensión más decisiva: quién la paga. Para cargar con los costes y los sacrificios casi nunca existe cambio de modelo, ni emergencia de un nuevo paradigma. Siempre acaban perdiendo los mismos. Siempre acaban ganando los mismos. Ni siquiera resulta realmente tan novedosa esta nueva realidad virtual de un planeta globalizado, retransmitida veinticuatro horas, en directo y en diferido, a través de los medios y en las redes sociales. Es la historia más vieja del mundo, digitalizada y remasterizada. Lo público resulta muy productivo para los intereses privados. Siempre lo ha

sido. Sólo hay que saber apropiarse de los bienes públicos encontrando la manera de que no parezcan negocios privados.

En los años sesenta, el crecimiento «desmesurado» de los servicios públicos fue declarado culpable por los adalides de la ortodoxia económica liberal. Generaba inflación y amenazaba mortalmente el crecimiento de la economía. Por eso, era mejor dejarlo todo como estaba, contener la expansión de lo público para no poner en peligro la creación de riqueza. En los años setenta, los polemistas de la Escuela de Chicago dieron por fracasadas varias veces a las políticas públicas en su intento de generar más igualdad. El pensamiento neoliberal acusaba entonces al Estado de haber llenado nuestras sociedades, mercados y dormitorios de «rigideces» y burocracias. Por eso, lo mejor era permitir que fueran los proveedores privados quienes se hicieran cargo de todo. Para que el gasto público no aplastase los grandes avances sociales logrados o acabasen asfixiados bajo el peso de la burocracia.

Durante los años ochenta, la revolución neoconservadora señaló al «insostenible» Estado del Bienestar como el mayor creador de desempleo y el máximo causante de la estanflación. Era el responsable de haber sobrecargado con expectativas imposibles a gobiernos y administraciones, hasta convertirlas incluso en terribles «amenazas» para la libertad individual. Por eso, lo mejor era privatizar y bajar los impuestos. Para que la loable búsqueda del bienestar universal no acabase creando monstruos perversos, o ahogando a los emprendedores en un mar de colectivismo estéril.

En los años noventa y principios del siglo XXI, a los cargos ya conocidos y reiterados contra lo público, la nueva derecha europea y el pensamiento neocon norteamericano han incorporado la imperdonable acusación de suponer un «freno» para el exitoso proceso de globalización que iba a hacernos a todos más libres y más ricos. Lo público es un lastre para el progreso globalizador, proclaman. Por eso hay que desmontar el Estado del Bienestar. Porque pone en riesgo la riqueza y el progreso económico, porque según el Tea Party tiene consecuencias perversas para la libertad individual y porque además resulta fútil en este

nuevo mundo de payasos y mercados sin fronteras. Si levantamos los adoquines del Estado, debajo estará la arena de las playas del libre mercado. Ésa es la nueva promesa de los piratas de lo público.

Las mismas metáforas interesadas, las mismas realidades inventadas, los mismos cuentos de miedo repetidos una y otra vez. Hay poco o nada nuevo entre el ruido que escuchamos en estos tiempos sombríos para justificar y legitimar el dogma de la austeridad, la solución final del sufrimiento masivo, el programa de la consolidación fiscal por cualquier medio necesario, o el objetivo declarado de reducir el tamaño del Estado para así supuestamente devolver recursos y capacidades a nuestra emprendedora sociedad civil. Sin saber muy bien cómo, la crisis financiera provocada en los mercados ha terminado resultando culpa del Estado. Ahora supone una gravosa deuda colectiva. Como en aquel manido chiste donde el asesino siempre era el mayordomo, en esta historia de ciencia ficción económica moderna y globalizada que nos cuentan a diario, lo público siempre es el culpable.

La lógica neoliberal comunica bien. Resulta intuitiva. Simplifica con enorme potencia una realidad compleja y muchas veces amenazante y, sobre todo, identifica con facilidad culpables claros para los problemas de cada uno de nosotros: los demás. Admitámoslo —suele repetir con cruda franqueza ese compañero neoliberal que a todos nos ha tocado en suerte en el trabajo—, cuando se tiene asegurada una buena renta, se gestiona un patrimonio solvente, se disfruta de un completo seguro privado y se pueden elegir excelentes colegios para los hijos, el Estado siempre se antoja un artefacto costoso e inservible. Cuando no necesitas nada más, todo cuanto no sea gastar en policía o justicia que te proteja, siempre parece un despilfarro inútil. Si además el Estado detrae una parte de tus ingresos legítimamente ganados para favorecer a alguien que no los tiene porque no ha trabajado tan duro como tú, o ha sido cigarra en vez de hormiga, o los ha despilfarrado, la cosa suena bastante injusta, incluso inmoral. Si además eres funcionario en excedencia, como la inmensa mayoría de los neoliberales españoles, el Estado supondrá siempre una losa insoportable para un espíritu tan emprendedor.

La lógica neoliberal suena siempre irrefutablemente justa. Como resuena siempre el discurso religioso. Pero además de justo, el discurso neoliberal sabe cuándo y cómo ser comprensivo. Sabe también mostrarse piadoso y humanitario cuando la ocasión lo merece. Sin duda —suele comentar ese cuñado o cuñada neoliberal que a todos nos ha venido con la familia— está bien y resulta hasta tranquilizador que exista un cierto sistema de seguros y coberturas por si pasa alguna desgracia, o para los casos de mala suerte de los que nadie está a salvo. Pero que no sea demasiado grande, porque eso genera mucho fraude y no resulta sostenible. Además, esas desgracias no tienen por qué pasarnos ni a ti ni a mí, porque no hemos hecho nada y no nos las merecemos, nosotros trabajamos y pagamos nuestras deudas.

El Gobierno tiene como misión gobernar procurando causar «las menores incomodidades, injusticias y humillaciones posibles a los súbditos». Lo decía Adam Smith. Y era escocés y recaudador de tributos para la reina de Inglaterra en la aduana de Edimburgo. Sabía de qué hablaba. No hay un momento en la historia a partir del cual el Estado comenzó a ser el problema. Para muchos, el Estado siempre ha sido el problema y nunca debió haberse permitido que lo público llegase tan lejos.

Bajo la bandera de la globalización

La hostilidad hacia lo público y la idea de crisis terminal del Estado no empezó ayer. Tampoco resulta nada nuevo. Siempre han operado actores poderosos dispuestos al asalto de lo público con recursos abundantes y estrategias bien trabajadas. Hasta la década de los ochenta, lo público y su expresión a través del Estado del Bienestar Keynesiano habían resistido con éxito sus ataques, incluso habían logrado salir reforzados. No sólo en términos de volumen o tamaño, sino especialmente en términos de legitimidad y arraigo en la identidad colectiva. El Estado del Bienestar suponía algo propio, nuestro. Conformaba una señal de identidad del tipo de sociedad y país que aspirábamos a ser y debíamos ser.

Hasta la década de los ochenta existía un consenso abrumadoramente amplio: queríamos más de lo público. La demanda mayoritaria de las sociedades industrializadas se resumía en más gasto público, más intervención pública, más burocracias públicas produciendo bienes públicos y más información. Gastar más en lo público y obtener más de lo público funcionaba como un sinónimo de progreso y modernización. La oferta de las fuerzas políticas dominantes resultaba exclusivamente expansiva: más políticas públicas, más intervención y más regulación públicas. Aún más expansiva se presentaba la estrategia de crecimiento e intervención planificada por parte de las organizaciones y burocracias públicas.

Las crisis del petróleo de 1973 y 1979, pero sobre todo los triunfos electorales de Margaret Thatcher en Inglaterra en 1979 y Ronald Reagan en Estados Unidos en 1980, marcan un nítido cambio de tendencia respecto a la oferta y demanda de bienes y servicios públicos. La demanda de expansión de la acción pública ya no resultaría tan mayoritaria. Empiezan a reclamarse recortes en las políticas de gasto, crece la prevención contra la regulación pública y se cuestiona la competencia de la intervención estatal en la economía. La desconfianza y la hostilidad hacia todo lo público se convierten en *trending topic* mundial. La oferta política se diversifica, y fuerzas políticas con opciones reales de gobierno adoptan programas que presentan como compromiso central hacer retroceder al Estado. La estrategia de las burocracias públicas también cambia drásticamente. Al no poder crecer, adoptan fórmulas competitivas por unos recursos ahora escasos e impulsan fórmulas evasivas como la subcontratación o la privatización.

Por primera vez desde la segunda guerra mundial, el Estado del Bienestar como expresión ideal de lo público, pierde la batalla contra sus críticos y comienza a batirse en retirada. Una tendencia que, lejos de ser puntual, se ha confirmado y reforzado hasta nuestros días. De la expansión y el crecimiento, el Estado del Bienestar y sus defensores han pasado a la resistencia, cuando no han debido refugiarse en la clandestinidad. Esa retirada afecta no sólo al gasto en bienestar, el tamaño del Estado o el

volumen de las políticas públicas, sino también a su cada vez más discutida legitimidad o a su creciente pérdida de arraigo en la identidad colectiva.

Estos cambios suelen explicarse mediante un relato económico casi mágico donde todo sucede por algo llamado «globalización» y es imparable.

La globalización ha resultado el invento más útil de nuestra era. Nadie sabe muy bien cómo funciona, pero sirve para explicarlo todo. La misma globalización que expande la innovación y el desarrollo tecnológico a través de esa parte del planeta que se comunica por 4G, multiplica en el resto la aparición de talleres oscuros e insalubres propios de una escena de *Los miserables*. Al parecer, tiene que ser así, resulta inevitable y todos salimos ganando. Nosotros, el primer mundo, tenemos productos baratos para consumir y gastar nuestra renta en el corto plazo. Ellos, todos los demás, tienen acceso a un proceso de industrialización que, como sucedió con la nuestra, elevará su renta y su calidad de vida en el largo plazo. Es la promesa de la globalización fundada en el «Consenso de Washington» (Stiglitz, 2006), así llamado por la ciudad donde tienen su sede sus mayores auspiciadores: el Fondo Monetario Internacional (calle 19), el Banco Mundial (calle 18) y el Tesoro de Estados Unidos (calle 15).

De acuerdo con las tesis del Consenso de Washington, en un mundo donde los mercados se globalizan y juntan, la política económica debía perseguir juntarlos con más rapidez mediante la liberalización del comercio, la expansión de los mercados de capitales y la reducción del papel del Estado. La desregulación, la privatización de sus empresas y servicios y la liberalización de los monopolios públicos eran la receta para poner bajo custodia al Estado. La prioridad se centraba en el crecimiento y el aumento del Producto Interior Bruto (PIB) y eran cosa de la economía y de los técnicos. La equidad, el empleo, la distribución de la renta o la sostenibilidad eran competencia de la política. Una separación de competencias tan cómoda como conveniente. De hecho, la separación entre la política y la economía conformará una táctica recurrente durante el asalto al Estado, presentado como un combate entre la disfuncional y contaminante lógica

política y la eficiente y purificadora lógica económica. En el discurso dominante sobre la globalización, la política siempre es un freno para la economía, y la política siempre acaba perdiendo.

En el relato propio de esta «economía mágica», dominante en los medios de comunicación, lo público se ha quedado ineficiente, obsoleto, inútil, sin sentido. Los mercados se han vuelto globales y el Estado supone un rígido y pesado artefacto del siglo xx. Otro argumento recurrente consiste en comparar cuánto nos dice la teoría que debe ser el mercado con cuánto nos enseña a diario la realidad sobre el funcionamiento del Estado y sus burocracias. Los mercados representan siempre la eficiencia, la libertad de elección y la creatividad de los emprendedores. Si alguien recuerda la realidad diaria de unos mercados definida por la segregación, la exclusión y el dominio de grupos, cárteles y oligopolios, se le aparta del debate. Lo público resulta siempre sinónimo de pesada burocracia, corrupción y colapso. Si alguien recuerda el ideal del Estado del Bienestar como promotor de la justicia, la igualdad o la democracia, se le tacha de ingenuo o radical, lo que desacredite más en ese momento. El truco consiste en comparar siempre un mercado que no existe, pero es ideal, con el Estado del Bienestar, que existe, pero no es ideal.

En este relato casi mágico de la globalización se contraponen sistemáticamente la «cultura de la dependencia» del Estado con la «cultura de la libertad» del mercado. Pero hay otra manera de contar la globalización, un relato alternativo donde las cosas suceden porque alguien moviliza todos sus recursos y capacidades para que sea así. En esta versión alternativa, para que unos pocos ganen muchos deben perder. Ese viaje al siglo xxi que ofrece esta «economía mágica» oculta en realidad un viaje de retorno al siglo xix, la vuelta a la cultura de la autosuficiencia.

Cambiar la «dependencia del Estado» por la «dependencia del mercado». Regresar desde sociedades orientadas hacia la solidaridad y la emancipación individual, a sociedades organizadas para la expansión del consumo y la producción. «Los Estados del Bienestar deben reducirse significativamente e incluso desmantelarse a fin de que los Estados puedan competir con otros Estados que tienen unos salarios más bajos y una protección menor» (Gray, 2001).

Principios de economía de la señorita Pepis al margen, hay algo de verdad en cuanto se alega sobre la globalización y el decaimiento del Estado. Todos lo hemos aprendido ya a estas alturas. La justicia, la equidad y el regulador viajan en turista mientras que el dinero y el especulador viajan siempre en *business class*. Cuando el dinero habla de «rigideces» se refiere a la existencia de algo que le molesta y le complica viajar como le gusta: siempre más barato, más rápido y más confortablemente. Por mucho que todos las busquemos, las oportunidades siempre acaban siendo aprovechadas por los mismos. Puede que la globalización resulte imparabable, los mercados seamos nosotros y la Tierra sea ahora plana y un lugar de oportunidades, pero paradójicamente le sigue resultando más fácil cruzar este planeta tan global a un televisor o a un tomate que a un ser humano en busca de una vida mejor; más o menos como acontecía en el siglo xx.

Enemigo a las puertas

El crecimiento de lo público, la institucionalización entre nosotros de eso que llamamos el Estado del Bienestar y su actual crisis han sido relatados de dos maneras. Como una fábula moralizante con buenos y malos. O como la épica y bastante turbia historia de la competencia y el conflicto entre grupos organizados para controlar y dirigir la asignación de los recursos públicos —presupuestos, regulaciones, burocracias, información— a través de las políticas del Estado.

En la primera versión, los buenos se pelean con los malos y siempre ganan los nuestros. En la segunda versión, diferentes grupos desarrollan diferentes estrategias para gestionar las decisiones del poderoso Estado Leviatán. Lo hacen porque «no hay poder sobre la tierra que se compare» al de ese Leviatán, como reza la frase del Libro de Job que ilustra la portada de la edición original de la obra de Thomas Hobbes. En la primera versión de buenos y malos, las cosas son así y no se pueden cambiar. En esta segunda versión de conflictos e intereses, los sucesivos equilibrios y compromisos alcanzados en esa competencia feroz entre

intereses explican el desarrollo de lo público y del Estado moderno, y además las cosas cambian continuamente.

En la fábula con moraleja sobre el Estado del Bienestar que acostumbra a transmitirse en el debate político de batalla y en los programas de *infotainment*, los ricos malos que manejaron a sangre y fuego el proceso de desarrollo industrial se vuelven buenos y empiezan a contribuir a la expansión de lo público por el bien del interés general. Lo hacen porque han aprendido la lección tras dos guerras mundiales y la destructiva inestabilidad social y económica que las precedieron. O por puro temor al fantasma comunista que recorría el mundo. O por el aumento de la conciencia social y la presión de la opinión pública. Hasta puede que en algo influyera la doctrina social de la Iglesia, el cine comprometido de Hollywood o los capítulos con mensaje de grandes series de televisión como «Coronation Street», «Star Trek», «Doctor Who», o incluso nuestras carpetovetónicas «Crónicas de un Pueblo».

Todo iba bien en el cuento hasta que, precisamente por culpa de tanta generosidad y solidaridad mal entendidas, los pobres buenos se fueron haciendo cada vez más malos y dejaron de cumplir su parte del trato. Se han vuelto malos porque con tanto subsidio y tanto impuesto la cultura del esfuerzo ha sido sustituida por la dependencia. O porque han descubierto que les sale más a cuenta no trabajar. O porque el fraude resulta más fácil y más rentable. O porque han llegado muchos inmigrantes y en sus países de origen las cosas funcionan así.

Ahora han llegado la crisis y la recesión, y el cuento de buenos y malos se acabó. Todos somos culpables, nadie es inocente, sentencian los relatores del cuento, pero los pobres malos son un poco más culpables. No queda más remedio que tomar decisiones difíciles que a nadie le gusta adoptar. Hemos vivido por encima de nuestras posibilidades, hay que hacer los deberes, lo público no es sostenible. No se puede seguir castigando a los emprendedores que se esfuerzan, mientras se premia a los subsidiados pasivos que viven a cuenta de las «mamandurrias». Las cosas son así y suceden de manera inevitable. No pueden ser de otra manera porque ni las decidimos nosotros, ni las queremos

nosotros. Fue bonita mientras duró, pero la fiesta ha terminado. Fin de la cita.

En la otra manera de explicarlo, nuestra épica, real y algo turbia historia del desarrollo del Estado del Bienestar, disponemos de varias versiones no necesariamente contradictorias entre sí. Cada una seguramente con su parte de verdad. No hay buenos ni malos. No suceden milagros, tampoco ocurren desgracias. Las cosas suceden movidas por fuerzas complejas y difíciles de entender y explicar, incluso de identificar.

En una revisión de urgencia necesariamente sintética encontraríamos, por ejemplo, las vigorosas tesis neopluralistas, de larga tradición en el pensamiento liberal norteamericano. Para los neopluralistas, el desarrollo del Estado moderno y la expansión de sus políticas son el resultado de la contradicción entre una «política plural» y unas «políticas públicas restringidas». La política plural es decidida por muchos a través de elecciones y la competencia entre partidos. En cambio, las políticas y decisiones públicas concretas vienen decididas de manera restringida y por muy pocos a través del gobierno corporativo de empresas y burocracias estatales.

Un buen neopluralista como Charles Lindblom (1977) les hablará de la relación entre política y mercados. De cómo las políticas públicas se construyen efectivamente sobre los intereses de las grandes empresas y su enorme capacidad para conformar las preferencias de la sociedad. Los grandes intereses organizados bloquean o excluyen sistemáticamente a los grupos de interés alternativos que puedan intentar organizarse en una sociedad plural. El sistema político plural funciona aún como una poliarquía con diversos centros de poder, decisión y control. Pero se trata de una poliarquía cada vez más deformada por los vetos y bloqueos de las grandes empresas y corporaciones dominantes sobre mercados y administraciones. John Kenneth Galbraith (1969, 1994) pone nombre a la creciente similitud entre las formas de organización de las grandes compañías y las administraciones públicas: la «tecnoestructura». No sólo no existe confrontación entre ambas, sino que cooperan con un alto grado de congruencia y entendimiento para gestionar un «sistema de planificación» de

la producción guiado por esta misma tecnoestructura público/privada.

En este modelo de «política dual» neopluralista, existe una tensión básica entre la igualdad política formal y las obvias desigualdades inherentes al capitalismo, en especial, la distribución de la riqueza. Por un lado, el Estado opera bajo el control de gobiernos e instituciones representativas que deben afrontar elecciones periódicas y reciben a diario las demandas de los grupos de presión y la opinión pública. Por otro, ese mismo Estado debe responder de manera inmediata y sensitiva a las presiones y a la desproporcionada influencia de los grandes poderes económicos. Esa contradicción y la incapacidad para resolverla hacen que la crisis de lo público derive de la quiebra de su legitimidad política. Los cambios tecnológicos y el proceso de globalización económica contribuirán a agudizar aún más esa contradicción.

Desde la llamada «teoría elitista radical», el desarrollo del Estado y la expansión de sus políticas es una estrategia de las élites para asegurar su dominio sobre la mayoría. El crecimiento del Estado del Bienestar, la expansión de la regulación y la generalización de políticas macroeconómicas keynesianas son el resultado de la demanda de las «élites de poder» para mejorar la educación, socialización y disciplina de las fuerzas del trabajo. Responde a la estrategia de las élites empresariales y vinculadas a las grandes corporaciones (Domhoff, 1969), las élites profesionales (Parkin, 1979) o incluso las élites burocráticas conformadas desde la propia estructura del Estado (Skocpol, 1979).

Aplicando el análisis económico a la Ciencia Política, la Escuela de la Elección Racional inspira una tesis que describe la expansión del Estado como un proceso al servicio de las mismas burocracias públicas que lo dirigen. William Niskanen (1971) explica el desarrollo del Estado del Bienestar como el resultado del monopolio de la oferta de bienes y servicios por parte de las burocracias públicas. El Estado sería una empresa demasiado grande, donde los accionistas —los votantes— padecen graves problemas de acción colectiva para controlar a los directivos —los políticos y los burócratas—, que puede así perseguir sus intereses individuales. Este desequilibrio de información y control permite a

burócratas y políticos expandir constantemente políticas y presupuestos a través de acuerdos oportunistas.

La crisis del Estado se debería a la sobreoferta de bienes y servicios y a la evidencia de la amenaza que supone para la libertad individual este enorme «Leviatán». Friedrich Hayek (1948) sentenciaba que la crisis de lo público responde sobre todo a una fractura moral, al convencimiento de que su tamaño creciente y fuera de control conforma una amenaza para la democracia. El Estado ha de ser mínimo y suficiente para garantizar el respecto a los contratos entre los individuos, dice Robert Nozick (1974). Su prioridad debe ser garantizar los derechos individuales y preservar lo justamente ganado por cada individuo.

La teoría neocorporativista presenta al Estado como fruto de la institucionalización de acuerdos entre grandes cuerpos de intereses organizados. Funcionarios, sindicalistas y patronales serían los grandes arquitectos del Estado del Bienestar. Un neocorporativista convencido como Philippe C. Schmitter (1974, 1982) les hablará de la expansión del «Estado corporativo» a través de los modos de intermediación de intereses. El Estado corporativo gestionaría mediante grandes acuerdos el conflicto entre la intervención racional del propio Estado en la economía y el creciente poder político de los grupos de presión bien organizados, tanto en el lado del capital, como en el lado del trabajo. Gustav Lembruch (1982) confirmará la expansión de la cooperación entre esos grandes grupos organizados como el principal modelo institucional para la elaboración de las políticas públicas. Markus Crepaz (1992) y Colin Crouch (1982, 1992) incluso aportan abundante evidencia empírica sobre la eficacia y creciente densidad de los acuerdos corporativos entre sindicatos, empresarios y administraciones en los Estados industriales modernos, al menos hasta la década de los noventa.

Para los neocorporativistas, en el mundo de la economía globalizada, la crisis de lo público se plantearía en términos de eficiencia o ineficiencia. Las grandes agregaciones de intereses y los acuerdos corporativos ya no serían capaces de producir los bienes que se les demandan en un mundo crecientemente globalizado. Ya no podrían garantizar ni contención salarial, ni crecimiento económico, ni protección frente a la competencia. Los

sindicatos han perdido su capacidad de agregación de los intereses de los trabajadores. Las empresas ven en los viejos acuerdos corporativos rigideces que les impiden aprovechar oportunidades en los nuevos mercados. Tampoco sirven para producir los bienes inmateriales que incluyen las nuevas demandas y las nuevas políticas de las sociedades industrializadas: políticas más ecológicas, o más participativas y más transparentes.

El pensamiento neomarxista considera el desarrollo del Estado capitalista como un instrumento que ha permitido conjugar la apropiación de la riqueza por parte del capital con su legitimación social. Si les interesa la visión de un buen neomarxista, Claus Offe (1985) afirma que el capitalismo avanzado implica un sistema formado por un conjunto de subsistemas económicos, administrativos y normativos. Para resolver las crisis económicas, se desarrollan los subsistemas administrativos y normativos, que entran en contradicción con los principios de libre intercambio económico. Las políticas sociales contribuyen a gestionar esta contradicción por medio de la regulación de salarios y la promoción de facilidades y medios de producción. Esta mejora de las condiciones de trabajo beneficia a la clase trabajadora, pero sobre todo a la propia élite industrial y al capital. Para garantizar sus beneficios, se expande el Estado del Bienestar. Pero en ese desarrollo late una contradicción. El crecimiento del Estado del Bienestar frena el crecimiento capitalista y la acumulación de capital al significar más impuestos, más intervencionismo y la consolidación de una poderosa burocracia pública.

Según Offe, el capitalismo se ha vuelto cada vez más desorganizado y cuestiona con creciente virulencia el papel de la provisión social por medio del Estado. El motivo de esa desorganización reside en el colapso de los vínculos y canales de comunicación usados por el poder económico y la autoridad política para organizar los sistemas sociopolíticos del propio capitalismo. El Estado del Bienestar se ha convertido en un instrumento inútil para un capitalismo cada vez más voraz y desorganizado.

Otro neomarxista de orden, James O'Connor (1973, 1984), teoriza cómo el Estado capitalista debe cumplir una doble función: facilitar la acumulación de capital y legitimar las relaciones

sociales que la hacen posible. El crecimiento del Estado resulta indispensable para la expansión de la industria privada. El Estado debe comprometer recursos en capital social para asegurar los beneficios de la acumulación privada y en gasto social para mantener el orden. Ambas funciones resultan contradictorias y provocan crisis periódicas en el sistema. El carácter social de la producción en los Estados capitalistas modernos expande el gasto y el consumo del Estado para asegurar la función de apropiación y no comprometer la de legitimación. El resultado inevitable acaba siendo una crisis fiscal del Estado provocada por el imparable agujero estructural entre los gastos expansivos y los ingresos limitados del Estado, sea vía impuestos, deuda o excedentes. Antes o después, sentencia O'Connor, la función de legitimación amenaza a la función de producción. Antes o después, el Estado se convierte en el problema a eliminar. La globalización económica y la creciente movilidad del capital habrían agudizado todavía más esa contradicción entre producción y legitimación.

El *neoliberalismo corsario* al abordaje de lo público

La globalización ha desequilibrado las relaciones entre los diferentes actores presentes en el escenario público, las reglas del juego y los principios del gobierno que acabamos de analizar sirviéndonos de las principales teorías sobre el Estado. Es cierto. Pero también resulta igualmente cierto que son los jugadores quienes deciden cómo prosigue el partido. Las nuevas reglas y equilibrios que acompañan a la globalización económica no predeterminan un resultado concreto. Sólo hay que conocerlas y aprender a jugar con ellas. El capital y el dinero han aprendido más rápido a jugar mejor.

La simbiosis entre capitalismo y democracia siempre ha resultado inestable. El capitalismo genera lo que Schumpeter denominaba «destrucción creativa». Los gobiernos deben procurar políticas que sostengan su propia legitimidad. Esas políticas se orientan a limitar los efectos destructivos del capitalismo y asegurar la paz social. Hasta ahora los gobiernos debían diseñar

esas políticas afrontando como principal dificultad la existencia de serios problemas de información sobre su efectividad real. El gran problema de los consejos de ministros consistía en saber qué políticas funcionarían y por qué, qué políticas podían limitar la «destrucción creativa» que acompaña al mercado y reforzar la legitimidad de los ejecutivos gracias a sus buenas prestaciones sociales.

Ahora, la gran dificultad de los ejecutivos reside en otra parte. La globalización ha convertido en estructural un segundo problema: los gobiernos necesitan seguir operando esas políticas de intervención que contengan la «destrucción creativa» de los mercados, pero el capital, las grandes empresas y corporaciones, no. Ellos quieren más «destrucción creativa» porque ahí se encuentran los grandes beneficios y las grandes oportunidades. Los gobiernos siguen confinados en las fronteras de los estados-nación, pero las grandes empresas y corporaciones disponen de la opción de moverse cada vez con menos restricciones en mercados internacionalizados, donde no existen reguladores o poderes que impongan políticas que limiten sus ganancias a cambio de legitimidad, donde la creación de riqueza lo legitima y lo justifica todo.

Los estados se han debilitado y han perdido toda o buena parte de su capacidad para intervenir en la economía. Lo público se ha agotado y convertido en un problema. El Estado-Nación que funcionó como el núcleo central del poder político y económico a lo largo de los dos últimos siglos, se ve desbordado por las fuerzas de la economía global en un mundo de mercados globales, pero sin instituciones globales que los gobiernen.

En este nuevo escenario abierto, la internacionalización de los mercados ha conferido a las grandes empresas la opción de irse si las políticas implementadas por el Gobierno de un Estado suponen demasiado impuestos, o costes de regulación, o no aseguran las funciones de producción y acumulación garantizando los márgenes de beneficio. Se han rebajado los costes de «deslocalizar» sus intereses. Pueden marcharse cuando quieran en busca de otro Estado y otro Gobierno que entienda mejor que la riqueza y el empleo los crean los empresarios, siempre que se les faciliten las condiciones demandadas.