



UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

UDGVIRTUAL | Diseño educativo

Este material no tiene costo alguno y es proporcionado al estudiante con fines educativos, para la crítica y la investigación respetando la reglamentación en derechos de autor.

El **uso indebido** es responsabilidad del usuario.

Sistema de Universidad Virtual

Navarro, Vincenç (2000); ""¿Están los estados perdiendo su poder con la globalización?" en Globalización económica, poder político y Estado del Bienestar; Editorial Ariel S.A.; Barcelona, España; pp.111-132.

* 0707
CAPÍTULO 3

¿ESTÁN LOS ESTADOS PERDIENDO SU PODER
CON LA GLOBALIZACIÓN?

Con la publicación de mi libro *Neoliberalismo y Estado del bienestar*¹ intenté cuestionar el pensamiento neoliberal dominante en los círculos económicos, financieros y políticos del mundo capitalista desarrollado. La respuesta a su publicación fue una sorpresa agradable. En España, la primera edición, en 1998, se agotó en menos de un año, forzando la publicación de una segunda edición ampliada y al agotarse ésta, también en un período relativamente corto, se ha tenido que publicar una tercera edición de pronta aparición. En Italia, la mayor revista en temas del Estado del bienestar, *Qualità Equità*, dedicó un número especial a una versión reducida de mi libro, invitando a varios expertos en la materia a comentar las tesis presentadas en aquel volumen. La nueva revista económica italiana *Surplus. Revista bimestrale di economia*, también publicó un capítulo del libro. En EE.UU., partes del libro se publicaron en la revista económica *Challenge*, así como en varias revistas de política económica y política social.

Entre las tesis que han creado mayor debate hay tres que han llamado especial atención. Una es la tesis de que a pesar del fenómeno (erróneamente) definido como globalización, los Estados pueden, si así lo desean, llevar a cabo políticas públicas de pleno empleo y de expansión del Estado del bienestar, tesis que he expandido en el artículo «*¿Son las políticas socialdemócratas posibles en un país sumergido*»

† 1. V. Navarro, *Neoliberalismo y Estado del bienestar*, Ariel, 1998; en 1999 se publicó una edición ampliada, edición que se agotó en seis meses, forzando a una tercera edición, que aparecerá en este año 2000.

en la supuesta globalización de la economía mundial?», publicado en la revista *Sistema* (n.º 150, 1999). Otra tesis, relacionada con la anterior, que también ha estimulado gran debate, es la puesta en cuestión de la tesis globalista de que el Estado pierde poder como resultado de la globalización económica. En mis escritos subrayo que el Estado, lejos de perder importancia en el proceso de globalización, adquiere una mayor relevancia para resolver los problemas y las oportunidades creadas por aquel proceso. En realidad, el Estado juega un papel clave en tal proceso de globalización.

Por último, otra tesis que originó gran número de comentarios fue la aseveración de que las políticas socialdemócratas van más allá que las políticas keynesianas. Es erróneo considerar las políticas keynesianas como homologables e idénticas a las políticas socialdemócratas. En realidad, y tal como he mostrado en un artículo, las políticas públicas de los gobiernos socialdemócratas del norte de Europa (que han sido los *partidos socialdemócratas* gobernantes en Europa por mayor período de tiempo desde la segunda guerra mundial) no han sido políticas keynesianas.² Las políticas públicas keynesianas pueden o no ser políticas socialdemócratas dependiendo del contexto político que las determine. El estímulo del crecimiento económico a través de la manipulación de la demanda —política keynesiana tradicional— puede o no ser socialdemócrata. Pero en cualquier caso, las políticas socialdemócratas, como ya he indicado antes, van más allá del keynesianismo incluyendo la intervención del Estado en las áreas productivas y redistributivas, con inversión en infraestructuras y en el capital humano, a través de políticas económicas, fiscales y crediticias que trascienden el keynesianismo.

En este capítulo expandiré estas tesis, respondiendo así a comentarios y críticas realizados a raíz de la publicación de mis trabajos. Pero antes, el lector me permitirá hacer una observación que es importante subrayar. Y es que a pesar de la creciente investigación empírica que cuestiona el concepto de globalización, este concepto y discurso continúa extendiéndose respondiendo más, como intentaré mostrar, a coordinadas ideológicas y políticas que no a una realidad económica.

2. «La economía política del Estado del bienestar», *Sistema*, n.º 148, 1999.

La supuesta imposibilidad de llevar a cabo políticas socialdemócratas en un mundo supuestamente globalizado

Hoy es casi un dogma en círculos económicos y políticos el que se considere que la supuesta globalización ha imposibilitado a los Estados desarrollar políticas socialdemócratas, tales como políticas de pleno empleo y políticas de ampliación de los derechos sociales a través de políticas expansivas. Portavoces de esta tesis pertenecen a tradiciones políticas muy diferentes: pero todos coinciden en que la globalización ha representado el fin tanto del keynesianismo como de la socialdemocracia (confundiéndolo uno con lo otro). La última versión de esta tesis es la de John Gray, que en su reciente libro *False Down* concluye que las políticas socialdemócratas son hoy imposibles debido a la globalización de la economía, puesto que «la socialdemocracia requiere una economía cerrada». ³ De ahí que según tal autor, «los Estados del bienestar deban 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». ⁴ El profesor Gray fue antiguo asesor de la señora Thatcher, aunque hoy se encuentra más cercano a las tesis del Nuevo Laborismo. Su libro ha sido traducido a varios idiomas y él es sujeto de gran visibilidad y atención en los más importantes medios de información occidentales, incluidos los españoles.

Esta tesis de la imposibilidad de seguir políticas socialdemócratas en la nueva economía globalizada ha sido también aceptada por amplios sectores de la propia socialdemocracia en Europa. Así, el ex ministro de Economía y Hacienda del gobierno socialista español, Carlos Solchaga, escribió hace un par de años en sus memorias que es imposible para un solo país, en este caso España, seguir políticas, por ejemplo, de pleno empleo, respaldando su tesis con la afirmación del historiador Eric Hobsbawm que en su libro *The Age of Extremes* escribe «que las características más importantes del capitalismo de hoy es que los Estados han perdido todos sus poderes económicos», ⁵ cita que guía el primer capítulo del libro de Solchaga. ⁶

Más recientemente, uno de los sociólogos que goza de mayor

3. J. Gray, *False Down: The Delusions of Global Capitalism*, Granta Books, 1998, p. 88.

4. *Ibid.*, p. 92.

5. E. Hobsbawm, *The Age of Extremes: The Short Twenty Century 1914-1992*, Abacus, Londres, 1995.

6. C. Solchaga, *El final de la edad dorada*, Taurus, 1999.

prestigio en el mundo occidental, Anthony Giddens, declaraba en una entrevista a la revista británica *New Statesman* «que la socialdemocracia era un proyecto agotado, cuya realización había quedado imposibilitada por el debilitamiento del Estado resultado de la globalización».⁷ Tal sociólogo, propagador de las tesis de la Tercera Vía, concluye también en su libro *The Third Way* que la socialdemocracia está agotada, siendo hoy irrelevante en un mundo globalizado. Este mismo autor, en unas charlas en la cadena de televisión británica BBC, concluye que «las naciones han perdido en gran manera la soberanía que tenían antes, con lo cual los políticos han perdido la mayor capacidad de influir en la evolución de los hechos».⁸ Giddens añade en su conclusión que la única manera de desarrollar políticas socialdemócratas es a escala multinacional, requiriéndose para ello el desarrollo de instituciones de gobierno global, todavía inexistentes, pero que él considera, algo optimistamente, de pronta y urgente realización.

¿Existe la globalización? ✓

En este apartado del capítulo extenderé mi crítica del concepto de globalización. Y comenzaré indicando que las tesis globalizadoras, aunque son muy variadas en su presentación, coinciden en unos presupuestos básicos, que son: 1) que un nuevo orden económico, sin precedentes históricos, se ha establecido. En este nuevo orden mundial, lo económico es determinante, desapareciendo o reduciéndose considerablemente el espacio político del Estado en su labor reguladora de la actividad económica en cada país; 2) el centro de actividad económica internacional son las unidades económicas llamadas corporaciones multinacionales (*Multinational Corporations* o MNC), que se esparcen por el globo, trascendiendo a los Estados, y 3) que su poder, el de las MNC, es mayor que el de cualquier Estado, forzando a éstos a seguir políticas públicas de su agrado. Aquellos Estados que no siguen sus dictámenes son penalizados. ✓

Pues bien, la evidencia empírica aportada por muchos investigadores (incluyendo mis propios trabajos)⁹ no apoya ninguno de estos presupuestos. En realidad, tal evidencia muestra que 1) la actividad económica mundial se realiza primordialmente fuera del ámbito ✓

7. A. Giddens, *The New Statesman*, julio de 1999.

8. A. Giddens, *The BBC Reith Lectures*, Transcript, p. 9.

9. Ver V. Navarro, *Neoliberalismo y Estado del bienestar*, op. cit.

de las empresas multinacionales, las cuales controlan sólo una tercera parte de tal actividad económica internacional; 2) tales multinacionales no son en realidad empresas multinacionales, sino nacionales que se extienden a otros países, con la mayoría de su actividad económica desarrollada en el país y en la región donde tal empresa se ubica, y 3) tales multinacionales —en realidad debiera llamárselas transnacionales— tienen una relación muy estrecha con el Estado donde se ubica, Estado que juega un papel clave en esta internacionalización, erróneamente llamada globalización. De ahí que lo que hoy estamos viendo no sea tanto la globalización sino la regionalización de la actividad económica alrededor de los tres Estados hegemónicos hoy en el mundo, a saber, Estados Unidos, Alemania y Japón, que han configurado las tres regiones económicas más importantes hoy en día, Norteamérica, la Unión Europea y la zona Surasiática. La mayoría de la actividad económica hoy en el mundo es intra e interregional, no global. De estos hechos, documentados ampliamente en los trabajos citados anteriormente, se deriva una conclusión opuesta precisamente a la aportada por las tesis globalizadoras, es decir, que los Estados juegan un papel clave en esta regionalización e internacionalización de la actividad económica, mostrando a su vez que los Estados que han sido más exitosos en su integración regional e internacional han sido precisamente los Estados intervencionistas de tradición socialdemócrata, como lo muestran los países del norte de Europa. Estos países son —en parte debido a su pequeño tamaño— países en los que la suma de importaciones y exportaciones representan un porcentaje muy elevado de su PIB (alrededor de un 68 %, comparado con sólo un 12 % en EE.UU.). Y son también los países más exitosos en sus políticas de pleno empleo y cobertura universal (a todos sus ciudadanos) de sus Estados de bienestar, ofreciendo un grado de cobertura de su protección social muy por encima del promedio de los países de la OCDE y de la UE. Lejos de haberse agotado, la experiencia socialdemócrata muestra que tal vía es la más adecuada para enfrentarse a los riesgos, así como a las oportunidades representadas por la regionalización e internacionalización económica.

¿Multinacionales o transnacionales?

Según el registro de las empresas multinacionales de las Naciones Unidas existen alrededor de 45.000 multinacionales que controlan 280.000 filiales. De estas 45.000 multinacionales, 27.000 (aproximadamente)

madamente el 82 %) están basadas en catorce países de la OCDE.¹⁰

Existe, sin embargo, gran concentración en la actividad económica dentro de este sector internacional, de tal manera que las diez corporaciones MNC en cada sector económico controlan la mayor parte de la actividad económica en aquel sector, controlando el 86 % de las telecomunicaciones, el 70 % de los ordenadores, el 85 % de los fertilizantes, y un largo etcétera, concentración que está dificultando la competitividad internacional.

La actividad económica internacional afectada por las MNC se realiza principalmente entre estas MNC, que están basadas en las regiones citadas anteriormente, es decir Norteamérica, la UE y Este Asiático. En realidad, el 75 % de todo el flujo mundial de capital productivo (FDI: *Foreign Direct Investment*) en 1995 tuvo lugar entre estas regiones. Es también importante aclarar que incluso en los países de la UE, la inversión de capital productivo procedente de países extranjeros en cada país representó un porcentaje pequeño de toda la inversión productiva en aquellos países (aproximadamente un 10 %, como promedio, de toda la inversión realizada en los países de la UE).¹¹ Es más, gran cantidad del flujo de capital entre tales regiones (más del 50 %) no fue un flujo destinado a invertirse en actividades productivas sino en actividades de tipo especulativo o no productivo, tales como *mergers* y compra de otras empresas, sin que repercutiera en actividades económicas nuevas.¹² Si ignoramos estas actividades de tipo especulativo y nos centramos en las actividades económicas productivas propiamente dichas vemos que la mayor parte del capital invertido en actividades productivas en estos países procede del ahorro nacional, realizado dentro de cada Estado.¹³

Una situación semejante ocurre cuando analizamos el comercio (en lugar de las inversiones productivas). Los datos más recientes de la actividad comercial confirman y amplían los datos presentados en mi libro *Neoliberalismo y Estado del bienestar*, mostrando que la gran mayoría del comercio se realizaba dentro y entre las tres regiones de Norteamérica, la UE y Asia. Es más, el comercio dentro de cada región ha crecido mucho más rápidamente que el comercio entre los

10. United Nations, «World Investment Report 1997. Transnational Corporations, Market Structure and Competitive Policy», UN 1998.

11. European Union, *European Union Direct Investment Yearbook*, 1996, Luxemburgo, EU, 1997.

12. L. Weiss, «Globalization and the Myth of the Powerless State», *New Left Review*, 182, 1998, p. 3.

13. P. Hirst y G. Thompson, *Globalization in Question*, Politic Press, 2.ª ed., 1999, p. 86.

tres bloques regionales.¹⁴ Otro dato importante es que la tasa de crecimiento del comercio interregional ha ido disminuyendo, descendiendo de un 1,65 % en el período 1965-1980 a un 1,34 en 1980-1990, resultado, en parte, de la mayor importancia que los servicios están adquiriendo sobre la manufactura en el comercio internacional.¹⁵

En resumidas cuentas, tanto en comercio como en inversiones productivas, el mayor porcentaje de la actividad económica se realiza dentro de cada país y región, con la mayoría de actividades realizándose dentro de los países capitalistas desarrollados. La movilidad hacia y de países subdesarrollados es menor, uno de los dramas mayores hoy en el mundo, donde un niño se muere de hambre cada dos segundos como promedio.¹⁶

Referente a la movilidad de capital financiero, es importante también señalar que se ha exagerado la extensión de tal movilidad. Tal como ya he indicado, la gran mayoría de capital que se invierte en cada país procede del ahorro nacional. Existe una dimensión, sin embargo, a la que hice referencia en mi libro *Neoliberalismo y Estado del bienestar*, que sí afecta a la estabilidad financiera y por lo tanto a la económica internacional. Me estoy refiriendo a los capitales de corto plazo que pueden depositarse o invertirse sin previo aviso o con aviso corto que pueden desestabilizar en gran manera la estabilidad financiera, como ocurrió en la crisis financiera del sudeste asiático, creada en parte por la presión del Fondo Monetario Internacional (FMI) a aquellos países para que absorbieran sus mercados financieros.¹⁷ Pero aun en estos casos, los Estados, como han demostrado Malaysia, Chile y otros países, pueden controlar tal flujo. No quisiera con esta nota reducir la importancia del impacto desestabilizador de esta movilidad de capital de tipo corto (el 80 % de los 2 trillones de dólares que traspasan fronteras cada día —en 1998—, son transacciones de una semana o menos).¹⁸ Pero sí quiero subrayar que tales flujos son controlables y corregibles si hay voluntad política para así hacerlo. Ni que decir tiene que la tarea reguladora de estos flujos de capitales a corto

14. B. Stallings y W. Streeck, «Capitalism in Conflict? The US Europe and Japan in the Post-Cold War World», en B. Stalling (ed.), *Global Changes, Regional Responses*, Cambridge University Press, 1995, p. 78.

15. R. Wade, «Globalization and its Limits», *Reports of the Death of the National Economy are greatly exaggerated*, en S. Bergen, y G. Pore, *National Diversity Global Capitalism*, Ithaca, 1996, p. 66.

16. UNICEF 1997, *Annual Report*.

17. Véase mi artículo «La crisis financiera internacional: causas y consecuencias», *Temas*, n.º 50, 1999.

18. P. Restis y M. Sawyers, «What Role for the Tobin tax in World Economy Governance?», en M. y G. Smith (eds.), *Global Instability*, 1998, p. 157.

plazo por parte de los Estados se vería facilitada por su regulación a escala mundial. Ahora bien, quisiera insistir en que tales flujos pueden controlarse si los Estados así lo desean.¹⁹

✓ ¿Son las empresas multinacionales empresas sin Estado?

Indiqué en el apartado anterior que las transnacionales están basadas en un país. Pues bien, dentro de cada país, los Estados han jugado un papel clave en el desarrollo de tales empresas, así como en su internacionalización. Es más, tanto su naturaleza como su reproducción no pueden explicarse sin la intervención del Estado. Hay una bibliografía extensa que confirma cada una de estas tesis.²⁰ Valga aquí señalar que las empresas transnacionales estadounidenses tienen regímenes organizativos, sistemas de financiación, así como de personal, redes de influencia y provisión, tipos de investigación y desarrollo distintos de las empresas transnacionales alemanas o japonesas. Un componente clave para entender estas diferencias internacionales es precisamente la relación Estado-gobierno-empresa. El establecimiento y extensión nacional e internacionalización de la industria de los ordenadores, por ejemplo, no puede entenderse sin entender la política industrial del Estado estadounidense, que, en contra de lo que se percibe, es una de las más extensas en el mundo occidental. Hoy, una de las actividades más importantes de la política exterior de EE.UU. (incluyendo sus agencias de inteligencia e información) es favorecer los intereses de las compañías transnacionales estadounidenses. Últimamente hemos visto cómo las empresas estadounidenses transnacionales fueron las que, utilizando el Departamento de Comercio de EE.UU, dictaron las normativas sobre la propiedad intelectual y patentes de la Organización Mundial del Comercio. En el área del capital financiero hemos visto que es el capital financiero estadounidense y en menor grado europeo el que a través del Fondo Monetario Internacional están presionando a los gobiernos a seguir políticas de austeridad social, dañando a su vez la capacidad y el tejido productivo del país, tal como ha señalado el recientemente dimitido señor Stiglitz, ex director económico del Banco Mundial.²¹

19. L. Weiss, Managed Openness, «Beyond Neoliberal Globalism», NLR, 238, 1999, p. 138.

20. P. N. Doremus et al., *The Myth of the Global Corporation*, Princeton University Press, 1999.

21. J. Stiglitz, «The problems with International Flows of Financial Capital», Conference in the American Economic Association, Boston, 17 de enero de 2000.

Una situación semejante ocurre en la UE. No puede extenderse el comportamiento de las empresas alemanas, francesas, inglesas, italianas o españolas sin entender la relación Estado-gobierno-MNC. En España, una de las pocas empresas españolas de carácter internacional, Telefónica, ha sido una criatura del Estado español, cuyo gobierno actual juega un papel fundamental en la reproducción de su comportamiento empresarial, incluso de su monopolio actual en España. *No es, pues, sostenible, la tesis de que las transnacionales han superado y trascendido sus Estados. Los Estados continúan teniendo un papel importantísimo en configurar lo que erróneamente se llama globalización y que debiera llamarse internacionalización.*

De ahí que, en contra de lo que indican las tesis globalizadoras, la resolución de los temas actuales pendientes, erróneamente atribuidos a la globalización, tales como el escaso crecimiento económico, la bajada de salarios, y la reducción del gasto social, pasen por una intervención política a nivel de cada Estado. *No es lo económico lo que determina lo político sino al revés, es lo político lo que determina lo económico.* Lo que estamos hoy viendo es el desarrollo de políticas impopulares, de carácter neoliberal, que se justifican como las únicas posibles debido a la globalización económica. Esta postura, claramente ideológica, está sirviendo a los intereses de aquellos grupos económicos y clases sociales que controlan el proceso de internacionalización.

De ahí que de nuevo y en contra de lo que se informó en los altamente controlados medios de información occidentales, la protesta en Seattle no fuera una protesta contra la internacionalización de la actividad económica, sino en contra del control de las instituciones que están dirigiendo esta internacionalización, tal como la OMC, que están desarrollando tal internacionalización según políticas neoliberales que están favoreciendo los intereses particulares de grupos financieros y económicos y de las clases dominantes tanto en los países del Norte como del Sur. La protesta de Seattle no era tampoco la protesta del Sur en contra del Norte, como erróneamente se presentó, sino de las clases populares del Norte y del Sur enfrente de unas instituciones que estaban controladas por los grupos dominantes.²² No eran sólo las élites del Norte sino también las élites del Sur las que se negaban a incluir la defensa de los derechos laborales, sociales y ambientales como condición para el comercio internacional, indicando que los

22. V. Navarro, «¿Qué pasó en Seattle?», *Temas para el Debate*, n.º 63, 2000.

47

países del Norte se habían desarrollado a base de bajos salarios y escasa protección social y ambiental. Pero tales élites se olvidaban de resaltar que los países del Norte pudieron desarrollarse porque hubo instituciones sociales y políticas que permitieron la expresión de las presiones populares para aumentar tales salarios y protección social, lo cual facilitó su desarrollo económico. Igualmente hoy, y tal como mostré en *Neoliberalismo y Estado del bienestar*, los países subdesarrollados que han podido desarrollarse más fácilmente han sido precisamente aquellos países que tuvieron menos desigualdades sociales, resultado de mayor posibilidad de realización de sus demandas populares, creando una demanda interna necesaria para estimular el crecimiento económico. Existe en este aspecto casi un consenso que el mayor obstáculo para el desarrollo en América Latina es el gran desequilibrio y desigualdad social existente en aquellos países, que ha obstaculizado la expresión de tal demanda interna que estimulara un crecimiento económico equilibrado. De igual manera, el problema económico mayor existente hoy en el mundo es la escasez de la demanda a escala mundial que explica el problema de la superproducción y saturación productiva, junto con la especulación del capital financiero, responsable de una economía mundial del casino de tipo especulativo, resultado de la falta de salida de tal capital en actividades productivas. De ahí que irónicamente se haya sugerido que una salida sería crear una tercera guerra mundial que destruyera mucha propiedad a fin de estimular la demanda estancada. La otra alternativa es que existiera una redistribución de recursos, en el sentido apuntado por el hoy olvidado Informe Willy Brandt, para facilitar el desarrollo del mundo del subdesarrollo. El obstáculo mayor, sin embargo, es político. *La gran resistencia de las élites económicas y gobernantes de la gran mayoría de los países del Norte y del Sur a realizar estas políticas redistributivas.*

00

Es precisamente esta ignorancia de lo político lo que explica que el debate sobre las ventajas y desventajas de la internacionalización y regionalización de la actividad económica sea muy poco productivo. *El proceso erróneamente definido como globalización no es intrínsecamente positivo o negativo: depende de quien lo controle.* Por ejemplo, el Tratado de Libre Comercio (NAFTA) entre EE.UU., México y Canadá se presentó como positivo para los tres países, pues incrementarían las inversiones estadounidenses en México, aumentando el empleo en este país, y también en Estados Unidos, en los sectores exportadores. En realidad, el crecimiento muy notable de inversiones (sobre todo en la manufactura) procedentes de EE.UU. en los cuatro

primeros años de funcionamiento de la NAFTA (aumentando de 16,9 billones a 26,5 billones) fue acompañado de un descenso del empleo en la manufactura en México y un descenso de un 23 % del salario promedio de la manufactura. Como bien indicó el candidato Cárdenas, de la izquierda mexicana, «inversiones en México no beneficiarán a la clase trabajadora, a no ser que ésta tenga sindicatos fuertes representativos».²³ La comparación del precio del trabajo en la manufactura en México respecto de Corea (país con sindicatos muy militantes), refleja unas consecuencias muy distintas; mientras los salarios disminuyen en el primer país, han aumentado muy considerablemente en el segundo.²⁴ *De nuevo, lo político es lo determinante.*

El supuesto impacto de la globalización en el Estado del bienestar ✓

Un supuesto central en la imposibilidad de desarrollar políticas socialdemócratas es la supuesta desaparición del Estado o su supuesta debilidad e imposibilidad de desarrollar políticas de pleno empleo y expansivas. Pero, de nuevo, la información empírica no apoya tales supuestos. He señalado que es precisamente en los países más integrados comercialmente en el orden internacional (los países de tradición socialdemócrata del norte de Europa) donde hay una extensión mayor de las políticas socialdemócratas con mayor expansión del Estado del bienestar.

Pero analicemos los argumentos que se dan para justificar la explicación de que la globalización debilita a los Estados e imposibilita la respuesta socialdemócrata. Según estos autores, como el citado Gray, el capital es móvil y se ausentará de aquellos países que sigan políticas económicas y fiscales que los penalicen. De ahí que los Estados deban seguir los dictados del capital, sobre todo del capital financiero, acomodando las políticas económicas y fiscales a las necesidades de atraer y retener tales capitales. El desarrollo de las políticas, tanto de pleno empleo, como de universalización del Estado del bienestar, desincentivan y asustan —según Gray— al capital, tanto productivo como financiero. El lector se preguntará por qué. Según Gray, la respuesta es que los altos salarios, las cotizaciones sociales altas, los impuestos altos sobre el capital, los déficit públicos altos, y

23. Conferencia de prensa de C. Cárdenas en The Washington Press Conference Club, 1992.

24. The price of labor. International Comparisons. International Labor Organization, 1997.

otros elementos de las políticas socialdemócratas asustan al capital. No hay duda de que es cierto que cada una de estas variables puede desalentar al capital. *Ahora bien, lo que Gray y los teóricos de la globalización ignoran es el contexto político en que estas intervenciones tienen lugar.* Esta falta de concienciación del contexto político genera también que confundan el keynesianismo con la socialdemocracia, considerando erróneamente el keynesianismo como la política económica socialdemócrata por antonomasia.

El lector me permitirá que repita y expanda en cada uno de estos apartados. Y lo haré uno por uno. Los altos salarios no tienen por qué desalentar al empresario si van acompañados de un aumento de la productividad mayor que el crecimiento de la masa salarial. Los países socialdemócratas han tenido los crecimientos salariales mayores en el período post segunda guerra mundial, sin que ello haya implicado una huida de capitales.²⁵ Por otra parte, se muestra en aquel artículo que el Estado del bienestar socialdemócrata no se basa primordialmente en las contribuciones sociales sobre el mercado del trabajo (Dinamarca, por ejemplo, no tiene cotizaciones sociales sobre el trabajo) sino en los impuestos generales del Estado, tanto directos como indirectos. Han sido la tradición cristianodemócrata —siguiendo la línea Bismarck— y la liberal las que han financiado el Estado del bienestar primordialmente a base de los impuestos sobre el mercado de trabajo.

De igual manera, el elevado gasto público no tiene por qué significar un elevado déficit público, si tal gasto va equilibrado con el elevado ingreso público, tal como ha ocurrido, de nuevo, en los países socialdemócratas, que han sido los que han tenido tradicionalmente (desde la segunda guerra mundial) menor déficit público. Han sido también estos países los que han tenido menor inflación. Su estrategia económica en general no ha sido la de guiar el desarrollo económico a través de la manipulación de la demanda —política keynesiana tradicional— sino la del socialismo de la oferta, en la que el Estado ha tenido una postura intervencionista tanto en el mundo de la producción como en el de la distribución de la renta, a base del desarrollo del pacto social. Es precisamente la ignorancia de este hecho la que explica las tesis pesimistas de Gray y otros autores globalistas. La realidad muestra que, en general en Europa, aquellos países que han tenido una integración económica internacional mayor y más

25. Véase V. Navarro, «La economía política del Estado del bienestar», *Sistema*, n.º 148, enero de 1999.

exitosa han sido aquellos países que han tenido Estados más intervencionistas encaminados a estimular medidas productivas e inversiones en infraestructura física y capital humano, así como políticas redistributivas basadas en un pacto social entre los agentes sociales en el mundo de la producción (sindicatos y mundo empresarial bajo la supervisión del gobierno, auténticamente comprometido con las políticas de concertación social). Tanto Solchaga, como Gray, como Eric Hobbsbawm, están profundamente equivocados. *El signo del siglo xx* ha sido precisamente la realización de importancia de lo político. Por otra parte, tales autores globalistas atribuyen a la «globalización» situaciones que en realidad no corresponden a tal. Por ejemplo, se indica que los elevados déficit públicos ahuyentarán al capital financiero, temerosos de una alta inflación. Pero, en realidad, tales elevados déficit ahuyentarán cualquier capital financiero, sea extranjero o nacional, con lo cual se atribuye una dificultad a una internacionalización del capital financiero que existe independientemente de la nacionalidad de tal capital.²⁶

El lector me permitirá una nota con la cual finalizo este apartado y que documenta lo erróneo de aquellas tesis globalistas que asumen la desaparición del Estado. Una de las características más preocupante de los Estados en los países de la OCDE es la excesiva dependencia de los partidos políticos de las aportaciones de grupos de poder económico y financiero. En casi cualquier país de la OCDE podemos ver la gran influencia de estos poderes económicos y financieros en el poder político, disminuyendo drásticamente la integridad del sistema democrático. Este deseo de influenciar al Estado no se entendería si el Estado hubiera dejado de tener el poder que tenía. ¿Por qué General Motors se gastaría 10 millones de dólares en influenciar al Estado de EE.UU. o la Banca española financiaría al PP, si los Estados estuvieran desapareciendo?²⁷

Una vez más: el supuesto agotamiento del modelo sueco

Varios comentaristas han indicado que, estando de acuerdo con la evidencia empírica aportada en mis trabajos mostrando que la efi-

26. Véase a este respecto el interesante capítulo 17, por Andrew Glyn, en el libro D. Baker, G. Epstein y R. Pollin, *Globalization and Progressive Economic Policy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

27. Véase J. Schmitt, *The corruption of the Western Political Systems*, Oxford University Press Oxford, 1997.

cacia económica de las políticas socialdemócratas de los países escandinavos durante el período 1945-1980 han sido superiores a las experiencias de las políticas cristianodemócratas o liberales, han acentuado, sin embargo, que tales políticas socialdemócratas en aquellos países escandinavos están ya agotadas. Como he comentado en otro documento, existe una percepción generalizada de que el modelo sueco se ha agotado debido a la globalización. Gray, entre otros, se refiere a la crisis del modelo sueco como ejemplo de su imposibilidad ante el fenómeno globalizador. La supuesta crisis del modelo sueco se refleja en un crecimiento muy notable del desempleo de un 1,6 % en 1990 a un 7,7 % en 1993 y un muy bajo crecimiento económico, de sólo un 0,4 % como promedio durante el período 1991-1995, fenómeno que *Gray atribuye a la imposibilidad de sostener el extenso Estado del bienestar en un sistema económico globalizado*. Ahora bien, y como he indicado en otro texto, esta tesis es claramente insostenible, puesto que la integración económica internacional ha sido una característica de la economía sueca desde la segunda guerra mundial. Ya en 1960, más del 50 % de la producción manufacturera sueca era exportada, el porcentaje más alto de Europa. Es difícil entonces atribuir tal crisis del período 1991-1993 a aquel fenómeno de integración económica. Tal como he documentado en otro texto, la «crisis» tuvo poco que ver con la globalización y sí que tuvo que ver con decisiones políticas resultado de la correlación de fuerzas dentro del Partido Socialdemócrata y dentro del país.²⁸ La enorme influencia del capital financiero sobre el equipo económico del Partido Socialdemócrata sueco explica la desregulación de la política monetaria del gobierno sueco, con la consecuente liberalización del capital financiero, que creó una burbuja especulativa muy considerable y un aumento del consumo, que junto con la desaparición del pacto social, con la retirada de las organizaciones empresariales del pacto, creó una enorme expansión de la inflación que originó, como respuesta, la decisión de equiparar el precio de la corona al marco alemán, coincidiendo con un marco muy fuerte (y unos intereses muy altos), resultado, a su vez, de la decisión política tomada por el Banco Central alemán de atraer el capital extranjero que financiara la unificación alemana. Ello creó un parón muy marcado del crecimiento económico responsable del aumento tan agudo del desempleo. Fueron, en resumidas cuentas, decisiones políticas (in-

28. V. Navarro, «¿Son las políticas socialdemócratas posibles en un país sumergido en la supuesta globalización de la economía mundial?», *op. cit.*

dependientes del fenómeno globalizador) que explican aquella crisis. El cambio de aquellas políticas neoliberales, con recuperación de la estrategia socialdemócrata por parte del gobierno sueco, ha permitido continuar las altamente exitosas políticas de pleno empleo, a la vez que han continuado expandiendo su Estado del bienestar. Como escribía el corresponsal económico del *New York Times*, J. Andrews, en un artículo en el *Herald Tribune*, «podemos hablar de nuevo del sorprendente milagro de recuperación de Suecia, confirmando que han sido los países que han seguido con mayor consistencia la estrategia socialdemócrata, los países nórdicos escandinavos y el gobierno Jospin, los que han sido más exitosos económicamente».²⁹

Otros autores han indicado que estando de acuerdo en mis tesis de que no pueda hablarse de agotamiento del modelo socialdemócrata escandinavo, así y todo, han señalado que tal modelo es de escasa relevancia para el sur de Europa, bien sea España o Italia, puesto que la distancia entre España e Italia por un lado y los países escandinavos como Suecia por el otro (tanto en sus Estados del bienestar como en su cultura e instituciones políticas) es tan grande que se asume es inalcanzable. De ahí que se haya hecho referencia por parte de varios autores al caso holandés, que se asume más próximo a nuestra estructura económica, social y política. Pero antes de analizar el caso holandés, el lector me permitirá hacer algunas observaciones en respuesta a los comentarios realizados por varios autores, incluyendo al profesor Salvatori, catedrático de Economía de la Universidad de Milán, Italia, en la revista *Qualità Equità*. Tales autores afirman que las políticas económicas y sociales están enraizadas en las peculiaridades de cada país, lo cual limita en gran manera la posibilidad de cambios en estas políticas siguiendo un modelo foráneo a aquel sistema. Sin negar, por supuesto, las características nacionales de cada política económica y social es posible, sin embargo, incorporar, añadir y cambiar tales políticas en función de la experiencia en otros países, experiencia que puede considerarse transportable al país de uno. Durante las décadas de los ochenta y noventa, por ejemplo, vimos la expansión del neoliberalismo en la UE en la que partidos conservadores y liberales tomaron el modelo anglosajón (de los EE.UU. del presidente Reagan y de la Gran Bretaña de la señora Thatcher) como punto de referencia. Si puede tomarse un punto de

29. «Sweden Bounces Back. Welfare and Entrepreneurs Combine Powerful Transformation of the Economy», *Herald Tribune*, 9-10 de octubre de 1999, p. 1.

referencia anglosajón, puede por la misma lógica tomarse otro punto de referencia, siempre y cuando no se trate de un mimetismo sino de la adaptación de la experiencia de otros países a la del país propio. Es paradójico que en muchas ocasiones (aun cuando éste no es el caso del profesor Salvatori), las mismas voces que consideran irrelevante el modelo socialdemócrata escandinavo por considerar la cultura y las instituciones políticas escandinavas muy distintas a las del sur de Europa, a la vez no duden en presentar el modelo estadounidense como punto de referencia, a pesar de que la distancia política entre Estados Unidos y el sur de Europa es mucho más acentuada que entre el sur y el norte de Europa.

✓ El supuesto modelo holandés: ¿la alternativa al modelo socialdemócrata?

17) Según varios comentaristas, Holanda podría ser un caso más relevante respecto de países del sur de Europa debido a que su estructura laboral solía ser más semejante en los años ochenta a las de España e Italia de hoy, que no a la de los países nórdicos de tradición socialdemócrata. En 1973, por ejemplo, sólo un 29 % de mujeres adultas trabajaban en Holanda, porcentaje que subió lentamente a un 34,7 % en 1983, un porcentaje que, como en el caso español e italiano, estaba muy por debajo del promedio de la UE en aquel año. Este bajo porcentaje de participación femenina explica también el muy bajo porcentaje de población activa en Holanda, sólo un 52 %, de los más bajos en la OCDE. Otras características del mercado laboral holandés en los años ochenta, semejante al de los mercados laborales españoles e italianos, eran 1) la tendencia hacia un retiro laboral temprano entre los trabajadores varones favoreciéndose que el trabajador deje el mercado de trabajo a partir de los sesenta años, y 2) el alto desempleo, cercano al 10 % de la fuerza laboral. Además de estas características, el sistema de protección social holandés era extenso, de manera tal que en 1986, por ejemplo, el 27 % de la población en edad de trabajar recibía transferencias sociales del Estado, bien por seguro de desempleo, seguro de discapacidad, seguro de retiro temprano o servicios de asistencia social. Estas transferencias significaban un elevado gasto social que se consideraba un inhibidor del crecimiento económico y de su competitividad internacional, situación altamente preocupante debido a la alta integración que la economía holandesa tenía en la economía internacional; Holanda

era, después de Singapur, el país más integrado internacionalmente en el mundo, con la suma de importaciones más las exportaciones representando el 83,4 % del PIN.³⁰

En la década de los noventa, sin embargo, Holanda se había convertido en una economía y en uno de los mercados laborales más exitosos. Así, el desempleo había caído a un 6,5 % en 1996 y a un 5,2 % en 1997, con un gran crecimiento de la tasa de creación de empleo (1,8 % por año como promedio en el período 1983-1993, comparada con un promedio de sólo un 0,4 % por año en la UE durante el mismo período). La inflación permaneció baja y el déficit público pasó a representar un 2,2 % del PIB en 1996 (de un 7,2 % en 1980).³¹ Este cambio tan sustancial ha generado que se utilizara la expresión del *milagro holandés* para señalar un cambio tan llamativo en la situación de un país y sobre todo de su mercado de trabajo. El caso holandés, por cierto, ilustra que un país puede cambiar sustancialmente y en un período relativamente corto como resultado de políticas públicas, negando las tesis parsimoniosas que creen imposible que sistemas económicos y ocupacionales puedan variar rápida y sustancialmente como resultado de intervenciones públicas.

¿Cuáles fueron estas políticas públicas responsables del llamado milagro holandés? Uno de los cambios más notables de la fuerza laboral en Holanda durante la segunda mitad de la década de los ochenta y de los noventa ha sido su gran crecimiento de empleo, que fue debido a dos factores. Uno, poco conocido o discutido fuera de Holanda, ha sido su crecimiento demográfico, mayor que el promedio europeo y el otro ha sido la mayor integración de la mujer en el mercado de trabajo, a través del estímulo de trabajo a tiempo parcial (equiparándolo en derechos laborales y civiles a tiempo completo), de manera tal que, a partir ya de 1987, el 60 % de todos los nuevos puestos de trabajo lo eran a tiempo parcial, los cuales pasaron a representar el 36,5 % de todo el empleo. Como consecuencia, el porcentaje de mujeres adultas trabajando creció muy rápidamente, alcanzando la cifra de un 55 % de todas las mujeres adultas en 1996. En este aspecto, Holanda siguió la estrategia de los países nórdicos de tradición socialdemócrata de facilitar y alentar la participación de la mujer en el mercado de trabajo como parte de una política de creación de empleo. La mayor parte de este empleo se ha generado en el sector servicios, tanto comerciales como personales y comunitarios. Ahora bien, la

30. J. Visser y A. Hemerijck, *A Dutch Miracle*, University of Amsterdam Press, 1997.

31. OCDE, *Netherlands*, 1988. *Economic Survey*, 1998.

participación del empleo público ha sido menor que en los países escandinavos, lo cual explica que la tasa de participación femenina, aun habiendo aumentado considerablemente, continúa siendo menor en Holanda que en aquellos países.

Otra política pública que se realizó en Holanda —también inspirada en el modelo socialdemócrata del norte de Europa— fue el pacto social, mediante el cual los sindicatos acordaron moderar las demandas salariales a cambio de una política explícita de creación de puestos de trabajo por parte de la patronal, sujeta a la supervisión y estímulo del Estado. Se ha calculado que dos terceras partes del crecimiento de empleo después de que tales acuerdos se firmaran (Wassenaar Accord de 1982) se debió precisamente a este acuerdo.³² Es más, estos puestos de trabajo eran nuevos y no eran consecuencia de una repartición del tiempo de trabajo existente (a través de la reducción del tiempo de trabajo por trabajador). Estos nuevos puestos de trabajo fueron absorbidos en su mayoría por los nuevos entrantes al mercado de trabajo, jóvenes y mujeres en su mayor parte, lo que explica el rápido crecimiento de la fuerza laboral. Parte de estos nuevos puestos de trabajo absorbieron también a los desempleados, causando la disminución de la tasa de paro.

Podemos ver que estas políticas requirieron un pacto social y un intervencionismo estatal para facilitar la generalización del tiempo parcial del trabajo, sin que ello supusiese un deterioro del mercado laboral, lo cual hubiera ocurrido (como ha ocurrido en EE.UU.) de no haber regulado el Estado la introducción del trabajo a tiempo parcial asegurando que tales trabajos tuvieran los mismos derechos —incluyendo la protección social— que los trabajos a tiempo completo. Tal intervención estatal fue también necesaria para estimular la producción de nuevo empleo de manera que esta producción de nuevo empleo no se utilizara para sustituir al trabajo o al trabajador ya ocupado, evitando así la reducción de la fuerza de trabajo. Tales medidas no eran medidas keynesianas: en realidad, el crecimiento de empleo no se hizo a costa de manipular la demanda, estimulando el crecimiento económico a través del aumento del déficit público. Tal como indiqué antes, el déficit público disminuyó. Lo que se hizo fue una intervención por parte del Estado regulando el mercado de trabajo de manera que se asegurase que las reformas introducidas crearan empleo y no deterioraran su calidad.

Hay una dimensión de las políticas socialdemócratas que, sin

32. J. Visser y A. Hemerijck, *op. cit.*

embargo, los holandeses no desarrollaron. Fue la inversión masiva en programas de integración del trabajador parado crónico en el mercado de trabajo, una de las características del modelo socialdemócrata. Como consecuencia, el paro crónico continúa sin ser resuelto en Holanda. El 50 % de desempleados ha estado desempleado por un año o más, un problema grave. En realidad, sólo una séptima parte de los nuevos puestos de trabajo han servido para integrar al desocupado en el puesto de trabajo.

Vemos, en resumidas cuentas, que los elementos más exitosos del modelo holandés son, en realidad, elementos ya desarrollados exitosamente en los países socialdemócratas; por otra parte, las limitaciones del modelo holandés corresponden al insuficiente desarrollo de los otros componentes de la estrategia socialdemócrata.

Últimas observaciones: el futuro del Estado del bienestar en la UE

Para un europeo que vive y trabaja en los dos lados del Atlántico, es decir en EE.UU. y en la UE, es de sumo interés ver la evolución que está tomando la UE hacia un mercado único con plena movilidad de capitales, de bienes y servicios y de recursos humanos y personal. La UE se está convirtiendo así no sólo en el mercado regional más importante del mundo, sino también en el mercado regional más integrado del mundo. Ni siquiera EE.UU. es tan abierto como lo es la UE. Por ejemplo, no existe en EE.UU. una acreditación profesional estadounidense. Es decir, que cada estado acredita sus profesiones. Y si un médico del estado de Nueva York quiere trabajar en California, por ejemplo, tiene que pasar los exámenes del estado de California para que le acrediten en este estado. No así en la UE. Un médico catalán puede trabajar en Gran Bretaña, por ejemplo, sin necesidad de examinarse en este país. Y lo que es todavía más interesante y únjeo es que este sistema de movilidad de capitales y recursos tiene lugar con la ausencia de un estado federal, como existen en EE.UU.

Ahora bien, esta unidad europea se rompe en las áreas sociales, donde el Estado nacional es el responsable de su Estado del bienestar. Pero esta rotura social unitaria entra en contradicción con la dinámica del mercado unitario, contradicción que quiere ser aprovechada por aquellas fuerzas neoliberales que desean competir dentro de la UE a base del dumping social. Vemos hoy en día cómo el gobierno del señor Aznar, y en menor medida, el gobierno del señor Blair, se oponen a

la unidad social de la UE, lo cual requeriría una regulación, coordinación y homologación tanto de las políticas fiscales (que determinan los ingresos del Estado del bienestar) como de los beneficios del Estado del bienestar. Tales gobiernos quieren competir a la baja, ofreciendo ventajas fiscales y costes laborales bajos, como manera de atraer al capital. El futuro de esta estrategia es que los beneficios sociales disminuyan al mínimo común menor. Es importante señalar, sin embargo, que a pesar de esta estrategia, ni España ni Gran Bretaña son los países que atraigan más inversiones extranjeras (FDI) en la UE. Francia y Alemania son los países de la UE que atraen mayores inversiones del extranjero (medida por FDI per cápita).

La otra alternativa es la de alcanzar la unidad social a partir de la subida de los derechos sociales al nivel más alto hoy existente en Europa. Ésta es por cierto la atracción que Europa ha significado históricamente para los países del sur de Europa. Ahora bien, esta estrategia requiere una instancia redistribuidora a nivel de la UE de difícil desarrollo. Valga observar las diferencias entre el sur y el norte de Italia, o entre el sudoeste y nordeste de España, para concluir que esta redistribución es todavía muy difícil, si no imposible, en la ausencia de un Estado europeo federal de difícil desarrollo. *En este sentido, la ampliación de la UE dificulta todavía más esta unidad social de la UE. La experiencia de la Carta Social confirma esta tesis. La Carta Social define los derechos de los trabajadores a escala europea —en sí una conquista social— pero evita tocar el tema de cómo universalizar derechos como pensiones o seguro de desempleo íntimamente relacionados con el mercado laboral. Y ello no es por casualidad. Tal europeización de derechos sociales requiere un Estado europeo inexistente.* Ni que decir tiene que son las fuerzas neoliberales las que se oponen en mayor medida a esta regulación e intervención a escala europea, excepto en las áreas de propiedad del capital y su movilidad. *Y éste es el punto flaco de la Unión Europea. En el área social, la UE es, en realidad, una confederación de Estados de difícil transformación en una federación.* En la situación actual no hay un espacio social común europeo, sino una articulación (sin siquiera coordinación) de los espacios sociales de los Estados de la UE. Es más, la manera en que tal articulación está ocurriendo, con mayor protagonismo de los aspectos monetarios y socioeconómicos, dificulta e incluso amenaza la expansión del área social estatal.

Sería un error, sin embargo, concluir (tal como los pensadores conservadores y neoliberales están haciendo) que la unidad de mercado con plena movilidad de capitales requiere una reducción del

Estado del bienestar de cada país. Los mismos argumentos aducidos en contra de la reducción del Estado del bienestar debido a la globalización que he presentado en este capítulo pueden aplicarse también aquí en el caso de la integración y unidad monetaria. Tal unidad monetaria y los criterios excesivamente austeros definidos para continuar tal unidad monetaria no tienen por qué ser causa de reducción de la protección social. La reducción de ingresos del Estado como resultado de las políticas favorables al proceso de inversión de capitales puede más que compensarse, como lo han hecho los países nórdicos socialdemócratas, con aumento de las cargas fiscales sobre el consumo (disminuyendo a su vez su regresividad) y/o sobre los riesgos laborales y ecológicos. Ni que decir tiene que la coordinación e incluso homologación de las políticas fiscales a escala de la UE, tal como sugirió Oskar Lafontaine, evitaría el *dumping* social que caracteriza a la estrategia neoliberal. Pero la imposibilidad de llevar a cabo las políticas fiscales a escala europea no tiene por qué paralizar a cada Estado.

Otra medida para alcanzar la unidad social dentro de la UE ha sido la propuesta por Scharpf. Este autor individualizaría los derechos sociales a través de sistemas de aseguramiento individual transferibles de Estado a Estado y de empresa a empresa, con el Estado (los Estados) subsidiando este aseguramiento para los sectores más humildes.³³ Esta medida, sin embargo, sería además de enormemente costosa, con unos costes administrativos elevados (el sistema estadounidense sanitario, que es el modelo propuesto por Scharpf, consume el 25 % de todo el gasto sanitario en costes administrativos), poco equitativa, pues rompería con el principio de universalización (dentro de cada Estado) al dividir a la población según su capacidad de aseguramiento. Es más, de no relacionar el pago al aseguramiento o póliza al nivel de renta del asegurado (excepto en el caso de los pobres), el sistema de financiación del Estado del bienestar pasaría de ser progresivo a regresivo. La alternativa a este proyecto que lo valoro como regresivo sería la de incluir los derechos sociales como parte de la ciudadanía europea en que hubiera una universalización de tales derechos sociales, forzando a los Estados a proveer y garantizar tales derechos, permitiendo que los ciudadanos llevaran a sus Estados a un Tribunal Europeo en caso de no cumplimiento. *En este aspecto, la pertenencia a*

33. F. W. Scharpf, «Economic Integration, Democracy and the Welfare State», *European Journal of Public Policy*, vol. 4, n.º 1, 1997, pp. 16-36.

la UE estaría condicionada a la existencia de unos derechos sociales universales europeos en cada país. En la misma manera que un país en la UE tiene que cumplir con ciertas condiciones monetarias, tal país debería cumplir con ciertas condiciones sociales para ingresar y permanecer en la UE. Es de esta manera que la UE adquiriría un espacio social común, recuperando el atractivo que tal proyecto tuvo en su día entre la ciudadanía de los países del sur de Europa.