

GLOBALIZACIÓN, SINDICATOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS

ALBERT RECIO ANDREU

SUMARIO: I. La globalización: ¿amenaza, espejismo, oportunidad? II. ¿Qué hay de nuevo en el mundo económico actual? III. ¿Hace falta más estado u otra política? IV. Globalizar los derechos sociales. IV. Bibliografía.

I. LA GLOBALIZACIÓN: ¿AMENAZA, ESPEJISMO, OPORTUNIDAD?

En los últimos años el término globalización se plantea como una fórmula que describe las características actuales de la economía mundial y el marco en el que deben desenvolverse los agentes sociales. Aunque las interpretaciones divergen, hay algunas cuestiones que parecen resumir estos cambios:

- Una nueva base tecnológica dominada por las nuevas tecnologías de la comunicación: informática, telecomunicaciones, robótica, etc.
- Una apertura creciente de los intercambios internacionales que supondría la formación de mercados más competitivos. En las interpretaciones más radicales la competencia es sustituida por el predominio de las grandes empresas transnacionales
- Un cambio sustancial en la relación entre el capital privado (a menudo confundido con el mercado) y el estado, donde el primero habría aumentado su cuota de poder en detrimento de la regulación pública.

De esta visión compartida se derivan diversas lecturas que conforman el espectro de las respuestas. Para muchos la globalización es una amenaza. Su desarrollo explicaría el aumento de las desigualdades, la precariedad laboral, el debilitamiento de los sindicatos y del estado de bienestar. Para otros constituiría una oportunidad, la vía por la que sería posible universalizar el alto nivel de vida que goza una mayoría de ciudadanos en los países desarrollados

Pero en ambos planteamientos se advierte en falta un análisis más detallado de la situación actual, y corremos el riesgo de estar discutiendo con un espejismo que de la realidad en sí.

Hay un factor que explicaría esta situación. Si por global entendemos aquello que funciona en todas partes del globo, posiblemente donde más ha avanzado la globalización es en la unificación de los procesos de difusión de las ideas: hoy los medios de comunicación se configuran como redes mundiales que alcanzan a la práctica totalidad de la población de los países desarrollados y a buena parte de la población urbana mundial. Medios de comunicación que tienden, por sus propias características técnicas y los grupos de poder que inciden en las mismas, a repetir un mensaje plano, reduccionista, que reduce la complejidad del análisis a unas interpretaciones tópicas sobre las que se construyen las percepciones de millones de personas. Si bien existe amplia documentación que permite conocer mejor la complejidad de los procesos reales, esta información requiere un trabajo analítico que habitualmente se reduce a los especialistas del tema pero que pocas veces se traduce en un debate social más amplio. Por esto vale la pena hacer un esfuerzo colectivo por mejorar nuestro conocimiento de los procesos socioeconómicos dominantes, no sólo como un sano ejercicio intelectual, sino también como un medio para elaborar respuestas y estrategias para afrontar los objetivos que verdaderamente son importantes: la posibilidad de construcción de un modelo económico que sea realmente universal y garantice a todo el mundo condiciones de vida dignas, en términos materiales y de posibilidades de participación social.

II. ¿QUÉ HAY DE NUEVO EN EL MUNDO ECONÓMICO ACTUAL?

Si entendemos la globalización como un mero proceso de expansión del capitalismo a escala internacional, de creciente interpenetración de los mercados, más que ante una novedad estaríamos hablando de un proceso que, con altibajos, se está produciendo desde hace más de 500 años. En todo caso podríamos estar hablando de una fase de aceleración del mismo en contraposición a períodos anteriores en los que se produjo un frenazo importante (en la década de 1930) y florecieron políticas que parecían pretender estrategias alternativas (desde las políticas latinoamericanas de sustitución de importaciones hasta la experiencia relativamente autárquica del antiguo bloque soviético). Si bien hay evidencia de que esta aceleración se ha producido, no parece que por sí misma sea capaz de explicar el ambiente de crisis social que parece dominar en la mayoría de países. De hecho la evidencia empírica sugiere que la aceleración de los intercambios ha sido más intensa entre los propios países desarrollados que entre estos y el resto del mundo, que los procesos de migración industrial hacia el mundo pobre ha tenido un impacto reducido en términos de empleo y se ha concentrado en unos pocos sectores —textil, calzado, montajes electrónicos— y que el

desarrollo experimentado por algunos países del este asiático lejos de ser el resultado pasivo de un proceso de apertura comercial se explica por el éxito que han tenido sus políticas altamente intervencionistas (Gordon, 1996; Freeman, 1997; Moody, 1997).

Tampoco la existencia de empresas multinacionales constituye una novedad. Aunque hay indicios de su existencia desde el inicio del capitalismo— las viejas Compañías de las Indias Orientales—, las primeras grandes multinacionales se desarrollan a finales del siglo XIX y principios del XX (justo en el momento en que está fraguando un capitalismo dominado por la gran empresa oligopolista) y, tras el parón de la crisis del 29, volvieron a desarrollarse a partir de la década de los sesenta (Chandler, 1997). Quizá, en este campo la novedad se encuentre más en la aparición de multinacionales en el campo de los servicios, particularmente en la gestión de servicios públicos.

Ni siquiera la situación que viven los países «subdesarrollados» puede considerarse un mero resultado de los cambios recientes de la economía mundial. Más bien es el producto de un largo proceso que se inicia con las conquistas coloniales —rapia de recursos naturales, esclavitud y etnocidio, destrucción medioambiental, bloque de sus dinámicas internas— y que se fue retroalimentando con factores diversos: especialización en la producción de materias primas, creaciones de élites locales asociadas a las metrópolis, expulsión de la población por los procesos de industrialización, etc.

A la hora de plantear propuestas conviene recordar la antigüedad y densidad histórica de estos procesos. Tomar conciencia de que las raíces del problema son profundas y exigen, para hacerles frente, adoptar estrategias de transformación continuada que permitan desembocar en una nueva estructura socioeconómica mundial capaz de hacer materialmente posible que los derechos humanos y sociales estén garantizados para todas las personas en todas partes.

El que el proceso no sea nuevo no implica que en los últimos años no se hayan producido novedades, en algunos campos bastante radicales, que justifican la nueva preocupación por la economía mundial, aunque a mi modo de ver el término globalización resulta equívoco para calificar la naturaleza del problema en cuestión¹. Muy sucintamente creo que los cambios más radicales pueden encontrarse en:

1. La liberalización del sistema financiero, tanto en su vertiente internacional —libertad de movimientos de flujos financieros entre fronteras— como a nivel de cada nación: reducción de las normas que imponían espacios de actuación especializada a las instituciones financieras, legalización de nuevos activos y nuevos mercados financieros, orientación de los sistemas de previsión hacia fórmulas de capitalización, tratamiento fiscal más benigno a las inversiones financieras, etc. Todo ello se ha traducido en un reforzamiento del poder del sector financiero, en una revaloriza-

¹ Para una visión general del proceso González Martínez-Tablas (2001).

ción del papel del mercado bursario y en una mayor volatilidad de los flujos financieros. No voy a analizar a fondo estas cuestiones, pero vale la pena indicar que diversos autores apuntan a que ello ha producido una mayor incertidumbre macroeconómica y a una orientación más cortoplacista de las políticas empresariales en materia de inversión y empleo (Minsky & Whalen, 1996).

2. Un cambio en las estructuras de regulación internacional de la economía, cambio que se ha producido a niveles diversos. De una parte un mayor protagonismo de organismos supranacionales, particularmente la Organización Mundial del Comercio y las instituciones de Bretton Woods (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial). De otro, los organismos nacidos de los procesos de integración regional que han ganado protagonismo en algunas áreas del planeta. Ello es particularmente importante en el caso de la Unión Europea, pero también es visible en casos como el NAFTA o Mercosur. Aunque de forma particular en cada caso estos organismos han adoptado funciones que antes realizaban los estados, pero deberían ser considerados por sí mismos un nuevo modelo de articulación pública supraestatal. En prácticamente todos los casos, su estructura de poder interno está definida a partir de sus estados miembros. Pero, como es obvio, no se trata de una participación en el plano de igualdad sino que está mediada por el poder relativo de cada uno de sus miembros. Y resulta evidente que la hegemonía estadounidense es plenamente dominante en los organismos de alcance mundial (al igual que la británico-franco-alemana lo es en el caso europeo). Este cambio no se reduce a quién toma las decisiones sino también a su contenido sustantivo.

3. El predominio de un enfoque neoliberal sobre las políticas económicas, tanto en el plano nacional como en el seno de los organismos supranacionales.

Con este nombre trato de denotar un conjunto de propuestas que tienen en común el basar el desarrollo económico-social en la mayor libertad posible a la acumulación privada de capital, pero en cuyo desarrollo adopta distintas orientaciones básicas tanto en el plano macroeconómico (regulación general de la actividad económica) como en el plano microeconómico (adopción de propuestas en áreas específicas).

Como orientaciones generales de las políticas neoliberales podemos destacar:

- La consideración del control de la inflación como el primer objetivo al que debe orientarse la política económica. Esta política antiinflacionaria se plantea como una orientación hacia la creación de un marco estable de acumulación al que deben someterse el resto de objetivos sociales que pasan a tener una consideración de segundo o tercer plano (el pleno empleo, la preservación del medio ambiente. Más bien se confía que la estabilidad económica garantizará un crecimiento sostenible que a su vez posibilitará la consecución del resto de objetivos (ocupación plena, mejoras del bienestar social, superación de la crisis ambiental...).
- La elección de la estabilidad de precios como objetivo central está asociada al aumento de la relevancia dada a la política monetaria (que se tiende a encar-

gar a entes controlados por tecnócratas) por encima de la política fiscal ya que el modelo sospecha de la expansión del sector público. Las restricciones a la política fiscal no se limitan a frenar la expansión del gasto público sino que también se asocian a cambios en la forma de financiarlo, cambios orientados a reducir la recaudación directa y la progresividad del sistema impositivo.

- Una relectura de la cuestión del desempleo. Mientras para el keynesianismo el desempleo es un mal producido por el funcionamiento «normal» de las economías capitalistas (y por esto el Estado debía actuar para paliar o eliminar esta falla del mercado), la percepción actualmente dominante recupera la visión del desempleo como un problema específico del mercado laboral (y propugna la adopción de medidas estructurales del mercado laboral, medidas que casi siempre implican reducir derechos sociales y laborales con el objetivo de convertir a los asalariados en medios de producción más baratos y maleables). La flexibilidad laboral, considerada como capacidad de adaptación instantánea de la fuerza de trabajo a las necesidades de la acumulación de capital, adquiere un papel dominante por encima del objetivo del pleno empleo, entendida como una situación donde todo aquel que lo desee puede tener acceso a una actividad remunerada a un nivel que permite una subsistencia digna y en unas condiciones laborales socialmente aceptables (Heylen *et al*, 1996; Galbraith, 1997; Pollin, 1998).
- La reducción de la intervención pública directa —suministro de bienes y servicios por parte del estado, sectores productivos bajo control público, elevada regulación de mercados de bienes particulares, bienes básicos subvencionados— y la adopción de un mayor protagonismo de las empresas privadas. En general ello no ha supuesto dejarlo todo en manos del mercado, sino reducir el papel del estado a un papel de regulador de determinadas actividades y de cliente de los servicios que desarrollan empresas privadas. Las políticas de privatizaciones de empresas y organismos públicos constituyen una parte de este enfoque, pero su importancia ha sido diferente en cada país debido a que el peso del sector público era asimismo desigual.

4. Un cambio en la organización empresarial. Particularmente visible en el funcionamiento de la gran empresa y que ha tenido también su traducción en la organización de importantes esferas del sector público. Este cambio ha partido de la erosión y parcial demolición de grandes estructuras centralizadas, formadas por escalas jerárquicas a diferentes niveles, con espacios claramente delimitados, con pautas de funcionamiento relativamente normalizadas y orientadas a la homogeneización de los comportamientos, donde eran habituales relaciones laborales de larga duración. Espacios donde se fue consolidando en muchos países una organización sindical que tendió a limitar —en el campo distributivo y en el del poder— el poder del capital y los grandes directivos. Las viejas estructuras han dado paso a nuevos modelos de or-

ganización donde se potencia la diferenciación de las condiciones contractuales (desde el uso de formas diferentes de contratación laboral adaptadas a cada situación o tipo de trabajadores hasta el uso masivo de subcontratas externas), a una reducción del volumen de las unidades operativas, a un tratamiento más individualizado de cada miembro (valiéndose de mecanismos diversos, desde políticas psicológicas de gestión de los recursos humanos hasta nuevos sistemas de incentivos), a una evaluación específica del comportamiento de cada unidad. La fragmentación del proceso productivo entre espacios nacionales es sólo una parte de este proceso más general de reorganización productiva. Pero este proceso de «descentralización» que caracteriza al nuevo modelo de empresa —y en buena parte de sector público— lejos de debilitar el poder de las grandes corporaciones ha tendido a reforzarlo, a liberarlo de las «obligaciones» que anteriormente tenía con su amplia plantilla, a permitirle practicar una discriminación más sofisticada de las relaciones laborales, a ejercer más presión sobre cada unidad laboral y a crear nuevos e importantes problemas al movimiento sindical (Harrison, 1994; Sayer y Walker, 1994; Recio 2001).

Muchas de las nuevas desigualdades actuales y del empeoramiento de las condiciones laborales (en forma de precariedad, gestión estresante, etc.) tiene su origen en esta nueva disposición de las políticas empresariales de organización del trabajo. En muchos casos las políticas neoliberales más que ser ellas mismas la causa directa de estos males sociales han representado la mera construcción de un marco institucional favorable a la adopción de estas prácticas microeconómicas, a nivel de cada empresa u organismo. Y conviene no perder de vista que la amplitud y modalidades con que ambas se han introducido —las políticas neoliberales y la reorganización empresarial— han sido bastante diferentes en función del contexto social y la tradición histórica de cada lugar o sector. Por esto también aunque se puede hablar de pautas generales, conviene reconocer —a la hora de realizar una propuesta concreta— la especificidad de cada lugar.

Considero que el conjunto de estos cuatro elementos explica fundamentalmente el nuevo sesgo adoptado por la economía mundial y explican la profundización de algunos viejos problemas y el surgimiento de nuevos que son los que han animado respuestas reactivas en forma de movimientos antiglobalización o propuestas de globalización alternativa. En cierta medida parece que la economía del siglo XXI ha retomado alguna de las tendencias dominantes del capitalismo de principios del siglo XX (aunque hay que ser cautos en las comparaciones) y que una serie de sucesos particulares (las dos Guerras Mundiales, la revolución rusa, el pensamiento keynesiano, la extensión del derecho de voto, la descolonización...) pareció que iba a reorientar en aspectos sustanciales. Desde la crisis de los setenta las viejas fuerzas del capitalismo de las grandes corporaciones retomaron su hegemonía política y consiguieron situar una serie de reformas y reglas de juego a las que tendemos a referirnos con el equívoco nombre de «globalización» (Hobsbawm, 1995).

No parece que pueda cerrar este apartado sin una referencia a los cambios tecnológicos. Sin duda han sido espectaculares y tienen consecuencias sociales. Pero es dudoso adjudicarles una responsabilidad central en el cambio. Aunque su papel es innegable como medios materiales que sostienen muchos de los cambios analizados (por ejemplo es evidente que el hiperdesarrollado sector financiero basa su operativa y su flexibilidad en las nuevas tecnologías de la información, básicamente porque el sector financiero compra y vende derechos inmateriales, o que las estrategias de descentralización se sustentan en las posibilidades de control a larga distancia que permiten los nuevos medios comunicacionales) es dudoso que hayan sido los inductores del cambio y es evidente que ellos mismos son factibles de ser utilizados de forma diferente. Por poner un ejemplo clarificador, cuando se nos plantea la globalización como un aumento de la movilidad de los bienes a lo largo y ancho del mundo —especialmente cuando se constata que un producto concreto circula por diversos países hasta adquirir su forma final— se suele pasar por alto que un factor más crucial que las telecomunicaciones es el coste de transporte, que a su vez se sostiene en la baratura de los derivados del petróleo. Y estos dependen tanto de una clásica política de saqueo de un recurso natural limitado, como del control imperialista de las áreas de extracción y de la permisividad de las políticas ambientales.

III. ¿HACE FALTA MÁS ESTADO U OTRA POLÍTICA?

Uno de los lugares comunes de la lucha antiglobalización es que estamos asistiendo a un debilitamiento del papel del Estado en beneficio del mercado y que para enderezar las cosas hace falta que la política vuelva a imponerse a la economía. Es posible que la sección anterior haya propiciado esta interpretación. Creo, por tanto, que es necesario profundizar en este aspecto crucial, particularmente cuando se trata de plantear qué políticas deben sustentarse desde sindicatos de la administración pública.

La presentación de la política como algo positivo y la economía como algo negativo me parece fuera de lugar y el resultado de una confusión de lo que es la economía. De política todo el mundo entiende y sabe que la hay de muchos tipos: que es buena la que promueve la paz y el bienestar y es mala cuando da lugar al tipo de destrucción que el gobierno Sharon practica en Palestina. No puede esperarse por tanto nada bueno o malo de la política sin conocer en que consiste. La economía suele ser un término que genera mayor confusión debido a la equiparación errónea del término con el de actividad lucrativa. No concibo ninguna sociedad humana que pueda vivir sin producir bienes y servicios, sin repartir el resultado de esta producción y consumirlo. Por esto creo que la actividad económica y el trabajo son aspectos genéricos de toda sociedad, aunque —y de aquí nace la confusión— puede adoptar características sociales muy diferentes que influirán en los efectos de todo tipo del proceso productivo: no es lo mismo un sistema económico de pequeñas comunidades orientadas al autoconsumo, que una economía de agricultura extensiva realizada por esclavos o un

sistema con reglas de propiedad capitalista orientado a desarrollar el comercio planetario. En definitiva ni hay una política ni una economía y por tanto es discutible plantear la cuestión como un dilema entre ellas.

Donde sí existe un dilema real es entre democracia y capitalismo (Anisi, 1994). Entendiendo por democracia un proceso participativo del conjunto de la sociedad, donde cada persona pesa igual y donde las opciones se toman por mecanismos que incluyen el debate y la evaluación de las consecuencias que tienen para todos los miembros de la sociedad Y por capitalismo un sistema dominado por personas que tienen determinados derechos de propiedad (capital) sobre una serie de recursos productivos y toman las decisiones productivas básicas en función de las posibilidades de enriquecimiento privado sin contar las repercusiones negativas que la misma tiene para el resto de la sociedad. Ello no implica que sus efectos vayan a ser siempre negativos para el resto, simplemente que el sentido de los mismos no forma parte del proceso evaluativo fundamental. El análisis teórico y la experiencia empírica muestran que las economías capitalistas tienden a la concentración de la riqueza y el poder, socavando las bases de la democracia.

No se trata sólo de una disquisición especulativa. Al plantearse el cambio actual como un mero debilitamiento del estado se pierde automáticamente de vista que la mayor parte de los cambios de los últimos tiempos han sido impuestos, en bastantes casos venciendo una importante resistencia social, por los propios poderes públicos. Un campo que resulta evidente cuando se analizan la proliferación de políticas de flexibilización del mercado laboral. Desde las ofensivas directamente antisindicales de los gobiernos Reagan y Thatcher hasta la sucesión de reformas laborales experimentadas en nuestro país, el Estado ha sido parte directa en la reforma y ha establecido nuevas reglas de juego que por lo general han reforzado el poder empresarial sobre los asalariados. O en el de las nuevas políticas de inserción laboral donde a menudo se ha intercambiado un recorte de las prestaciones a los parados con un aumento de los presupuestos dedicados al control de estas personas por un ejército de burócratas. Como han mostrado diversos autores el límite de estas políticas se encuentra en la extensión de las políticas represivas de tipo carcelario sobre la población considerada de riesgo, políticas que en el caso estadounidense han culminado en un crecimiento insospechado del volumen de presos (que dejan de contabilizarse como parados) y del gasto en el sistema carcelario (Lapido, 2000; Wacquant, 2001). Una intervención pública de parecido o mayor nivel puede también detectarse en la reforma del sistema financiero, aunque por motivos de espacio y complejidad no me detendré en este aspecto. Sirva para mostrar su importancia el hecho que coincida en el tiempo el cuestionamiento de los sistemas públicos de Seguridad Social, alegando la insostenibilidad de un gasto creciente por motivos demográficos y la imposibilidad de aumentar las cuotas, con la creciente implantación de deducciones fiscales (merma de ingresos públicos) a los planes privados de pensiones, los cuales no hacen otra cosa que cana-

lizar recursos que alimentan la bolsa de valores y con ello la rentabilidad del sistema financiero.

Debe asimismo considerarse que una parte del vaciamiento del Estado nacional procede de la creciente influencia de organismos supranacionales. Hoy por hoy estos dependen de las decisiones que toman sus socios, los estados miembros. No cabe duda que es a menudo en estos organismos internacionales donde impera de forma más clara una orientación neoliberal, lo que obliga a plantearse porque ocurre. Creo que hay tres respuestas complementarias, esto es que cada una explica una parte de la cuestión. En primer lugar, está el enfoque neoliberal de los propios gobiernos, que aceptan estas directrices porque creen en ellas. De hecho, a los Gobiernos les resulta cómodo que las medidas más radicales vengan decididas por organismos internacionales (aunque ellos hayan sido los que hayan votado a favor de las mismas) puesto que ello les exime en parte de responsabilidad ante sus electores al argumentar que adoptan una determinada política porque les viene impuesta por un organismo superior. Además, el hecho de que la adopte un organismo supranacional permite reforzar la imagen de inevitabilidad de la propuesta («todo el mundo coincide en que hay que ir en esta dirección» «oponerse supone situarse al margen»...). En segundo lugar, las propuestas neoliberales nacen porque reducen el conflicto de intereses existente entre los países participantes en un determinado organismo. Esto resulta evidente en el caso de la Unión Europea. Una política social proactiva requeriría un aumento de recursos que generaría un problema de quién debe proveerlos. Los países europeos más ricos temen ser los paganos de una extensión de los derechos sociales europeos y están predispuestos a frenarlos. En cambio el modelo actual favorece que cada país cargue con su propia situación y permite mantener, sin alterarlo el statu quo entre estados. En tercer lugar la actuación de los organismos internacionales está marcada por la correlación de poderes que hay en su seno. Poderes que vienen reforzados por el papel crucial que tiene Estados Unidos en su financiación y que utiliza como un medio permanente de presión sobre sus políticas. El hecho de que los Estados Unidos de América estén dominados por un fundamentalismo procapitalista convierte a muchos de estos organismos en correas de transmisión de sus intereses y anhelos (por más que no dude en saltarse las normas a la torera cuando le conviene) y hace pensar que estos organismos son, en parte, un anexo del Gobierno de una nación particular y reflejan su dominio imperial, con el tipo de imperialismo que es posible en el mundo actual.

Esta claro que la presunta liberalización es ante todo una forma distinta, pro capitalista, de intervención pública. La cuestión resulta aún más paradójica cuando se advierte que tras veinte años de predominio de políticas neoliberales el peso económico de la casi totalidad de estados de los países desarrollados no sólo no se han reducido sino que, en términos convencionales (gasto público/PIB) han crecido ligeramente: sólo en la década de los 90 la presión fiscal ha crecido 2 puntos del PIB en la OCDE. Esta aparente paradoja puede explicarse, en parte, por la existencia de inercias y el

peso de la historia. Allí donde existía un sistema de bienestar sólidamente implantado, enraizado en la estructura social, su desmantelamiento ha sido imposible y en muchos casos las políticas neoliberales se han debido conformar con recortes relativamente marginales. Si a ello sumamos la presión automática que ejercen los cambios demográficos puede entenderse que el resultado final haya sido el mantenimiento, en valores monetarios, del gasto total: si se reducen moderadamente las prestaciones de jubilación pero aumenta al mismo tiempo el porcentaje de personas jubiladas en la población el gasto absoluto (y posiblemente relativo) en pensiones puede crecer.

Hay, sin embargo, otras razones que explicarían este mantenimiento del gasto público. En unos casos se trata de un cambio importante en su composición. Éste sería el caso de Estados Unidos, donde en varios períodos se ha experimentado un espectacular aumento de los gastos militares y represivos en detrimento del gasto en bienestar social, servicios públicos e infraestructuras. Como ya se ha comentado anteriormente lo que se ahorra en subsidios se gasta en el sistema carcelario, el gasto sigue igual aunque los efectos sociales son diferentes. En segundo lugar y de modo más general está la política de privatización de la prestación de servicios mediante el recurso a todo tipo de contrata. Algo que supone la aplicación al sector público del modelo privado de descentralización organizativa. En estos casos simplemente se cambia la estructura del gasto, reduciéndose los gastos de personal público y aumentando los destinados a la compra de bienes y servicios. En esta operación hay, en parte, un posible efecto de redistribución de la renta de signo distinto al de otros esquemas públicos, puesto que los principales beneficiarios del modelo son los grupos empresariales especializados en las contrata públicas que se benefician de los contratos garantizados del sector público y de los a menudo bajos salarios que pagan a sus empleados. Este es también uno de los campos en los que han florecido los numerosos casos de corrupción que han caracterizado la vida política en los años recientes.

Conviene destacar que en todo este proceso siguen manteniéndose enormes diferencias en lo que se refiere al papel del sector público: desde el 55-60% del PIB de los países nórdicos al escaso 30% del Japón para llegar al exiguo 15-18% de la mayoría de países latinoamericanos. El discurso neoliberal ha presentado al sector público como un problema y ha exhibido el aparente éxito reciente de la economía norteamericana como una muestra de los beneficios de contar con un sector público reducido. Pero este éxito resulta bastante aparente cuando se analizan todos los países en su conjunto: el reducido gasto público japonés no logra sacar al país de una larga postración, por no referirnos a crisis más agudas como la argentina cuya salida difícilmente se vislumbra. La comparación resulta aún más rotunda cuando se evalúa el éxito de una sociedad por su capacidad de alcanzar niveles objetivos de bienestar: esperanza de vida, acceso a la vivienda, a la cultura, etc. Y cuando se realiza esta comparación los países con un sector público desarrollado alcanzan las mejores calificaciones. Se trata además de aquellas sociedades con estructuras sociales más igualita-

rias, lo que entre otras cosas significa que el riesgo de que una persona se encuentre en situación muy precaria es mucho menor que en aquellas sociedades donde las desigualdades son extremas (los triunfadores ganan mucho pero existe una alta probabilidad de estar en muy mala situación) (Doyal y Gough, 1992). Hay por tanto buenas razones para relacionar bienestar social con la expansión y mantenimiento del sector público. Una tarea imprescindible si de verdad queremos universalizar derechos sociales globales.

Defender el sector público de los ataques neoliberales significa hacer frente a dos elementos centrales de la argumentación neoliberal. La primera es el desincentivo que tienen los impuestos (y las prestaciones sociales) al trabajo. El argumento parte de considerar que el mercado paga a cada cual lo que merece y el estado redistribuye. Por tanto, según este argumento, los impuestos y el gasto público castigan a los más eficientes y benefician a los zánganos e incompetentes. Cuando se introducen recortes a la prestación de servicios públicos mediante la limitación de acceso por niveles de renta se está reforzando esta argumentación, por cuanto se les está diciendo a las clases medias que deben pagar impuestos para financiar servicios que nunca tendrán derecho a disfrutar, sentándose las bases para revueltas fiscales y espacios para opciones políticas de extrema derecha. Luchar contra estos planteamientos no puede hacerse apelando sólo a la bondad intrínseca del sector público, sino que debe combinarse con una evaluación del impacto social favorable de los servicios universales y un cuestionamiento cultural de las bases elitistas sobre las que descansa el discurso meritocrático. Dicho en otras palabras, el mercado no sólo retribuye el mérito (ni éste está sólo en el nivel educativo), sino que paga según la funcionalidad de cada trabajador (que tiene que ver con las estructuras jerárquicas necesarias al gobierno de la empresa) y según valores sociales imperantes en cada sociedad. Algo que se advierte claramente cuando se comparan las enormes diferencias salariales que existen en cada país. Sin un trabajo político-cultural (y también sindical, de evaluación del contenido real de los puestos de trabajo) en pro de un modelo social igualitario la defensa del sector público amplio tiene un flanco desprotegido.

La segunda cuestión es la de la eficiencia de lo público y lo privado. Una crítica al sector público que habitualmente se ha realizado sin criterios claros de evaluación pero que ha alcanzado un cierto predicamento social por las condiciones diferentes del empleo público y por la burocratización y desidia que a veces muestran ciertas partes del sistema de servicios públicos, debida fundamentalmente a un esquema de funcionamiento inadecuado (o a la primacía de los objetivos de control social sobre los de provisión). Transformar el sector público en un verdadero prestador de servicios a la comunidad (cosa que sin duda ya realiza), de forma ágil, adaptada a la complejidad del mundo social, comprensiva (en el sentido de entender que lo que pide la población es a menudo un producto complejo) constituye una cuestión central en la defensa del sector público y en este campo vale la pena experimentar que fórmulas

de gestión y organización laboral son más eficaces. O en qué medida determinadas estructuras del sector público están más pensadas para garantizar una base fiel a los gobiernos que para prestar un servicio a la comunidad.

El papel del sector público es crucial en el camino de garantizar una cobertura real de los derechos sociales. Y su defensa y mejora exigen plantear tanto una buena defensa de sus logros como una revisión profunda de las líneas de crisis que el ataque neoliberal ha sabido explotar con relativo éxito.

IV. GLOBALIZAR LOS DERECHOS SOCIALES

En las secciones precedentes he abordado dos cuestiones básicas que deben contemplarse a la hora de discutir alternativas: la caracterización de qué problemas estamos enfrentando y el papel que juega el sector público en todo ello. He tratado de mostrar varias cuestiones: primero, que lo que llamamos globalización es un proceso bastante más complejo que una mera expansión del capitalismo a escala mundial basado en el impacto de las nuevas tecnologías. Segundo, que más que un proceso natural, descontrolado, se trata de una dinámica en la que la intervención política ha jugado un papel crucial. Tercero, y en función de lo anterior, que no se trata de una oposición entre acción política y lógica económica, sino de discutir el modelo social (socio-político-económico) que garantice mejor la satisfacción de necesidades sociales básicas. Y cuarto, que en la actual situación, el estado no se ha debilitado, más bien ha cambiado sus formas y sus prioridades de intervención, pero el sector público aún sigue constituyendo un espacio de acción social básico. También he tratado de mostrar que las enormes desigualdades que diferencian a unos grupos humanos de otros son el resultado de un proceso de larga gestación que el impacto de las políticas neoliberales y la nueva articulación mundial no ha hecho sino agravar. Aunque también es posible que la brutalidad de este mismo proceso y la globalización comunicacional que conlleva esté haciendo emerger una nueva conciencia social respecto a la necesidad de reconstruir un sistema institucional diferente, lo que el movimiento sindical define como «globalización de los derechos sociales» o lo que expresa el eslogan acuñado en Porto Alegre de que «otro mundo es posible».

Globalizar los derechos sociales no es una mera cuestión de firmar acuerdos internacionales. Se trata de crear unas condiciones sociales, políticas y económicas que los hagan efectivamente posibles. Es evidente que cuando hablamos de derechos nos referimos tanto a derechos jurídico-políticos como a condiciones materiales efectivas. Sin duda alguna, muchas de las orientaciones que está adoptando el movimiento sindical internacional se encaminan en esta dirección (Arriola, 2001):

- La exigencia de introducir en todas las legislaciones medidas orientadas a preservar estos derechos y a penalizar a los países que no lo hagan. Como es el caso de la legislación sobre salario infantil. De nuestra propia experiencia en nuestros países pueden sacarse conclusiones claras para el resto del planeta: la

prohibición del empleo infantil y de otras formas de sobreexplotación no se derivó la miseria de las familias sino, al contrario, un aumento de los salarios de los adultos.

- El apoyo político y material al desarrollo de sindicatos en países en vías de desarrollo.
- La coordinación de la acción sindical en las empresas transnacionales y la lucha por imponerles normas de funcionamiento social aceptables. Una coordinación que favorece el conocimiento y la interrelación entre experiencias sindicales distintas. Se trata de una práctica que corre el peligro de quedar restringida a los núcleos de las grandes transnacionales y que requiere un esfuerzo adicional para integrar al creciente campo de las subcontratas y empresas auxiliares.
- El apoyo de políticas y regulaciones a nivel regional e internacional tendentes a ampliar los sistemas de protección social, de introducir cambios en la agenda macroeconómica o mecanismos de control de los movimientos especulativos.

Es evidente que todo ello apunta a la construcción de un sistema mundial que tienda a garantizar derechos sociales básicos a todo el mundo, pero que como enfoque resulta insuficiente para generar una dinámica de cambio que permita hacer efectiva esta universalización de los derechos sociales.

Desde mi punto de vista, hay factores que limitan el alcance de estas acciones y generan dudas sobre la posibilidad de alcanzar un suelo suficientemente amplio de derechos sociales. O dicho en otras palabras un mundo donde todos sus habitantes tengan garantizado un grado satisfactorio de autonomía personal y participación social.

En primer lugar está, como cuestión más importante, la cuestión ambiental. Cualquier sociedad humana interactúa con la naturaleza en su actividad productiva y el resultado de esta relación es casi siempre la alteración del entorno natural. De aquí surge a mi modo de ver la restricción más fuerte a la universalización sin más de nuestro sistema económico. El impacto ambiental de las sociedades industrializadas es inmenso y tiene que ver con procesos muy variados: uso intensivo de recursos naturales no reproducibles y agotables, destrucción de espacios naturales y habitats con impactos en cadena sobre la vida animal y vegetal, contaminación y generación de residuos, cambios climáticos indeseables... Cualquier medida aproximada del volumen de recursos utilizados por los países ricos (consumo anual de petróleo, «huella ecológica, etc.) y de los impactos generados (emisiones de CO₂) muestra que el modelo es imposible de generalizar al conjunto de la humanidad y que no puede pensarse en garantizar un nivel de derechos sociales efectivos si en los países centrales se mantiene el modelo actual y éste trata de ser replicado por las elites y los movimientos populistas de los países en desarrollo. Pensar en un mundo con derechos universales implica ante todo replantear nuestro propio modelo productivo (tecnologías, formas de

organización, tipos de consumo). Mantenerlo significa apostar porque en el resto del planeta se siga manteniendo la destrucción de colectividades locales y entornos ambientales y se sigan violando los derechos humanos tal como ponen de manifiesto las denuncias realizadas a las grandes empresas petroleras en sitios tan dispares como Nigeria, Indonesia, Arabia Saudita o Ecuador.

Replantear el modelo productivo no es sólo una cuestión técnica. Afecta a una parte central de cómo se ha pensado la acción sindical y las políticas sociales en los últimos cincuenta años. Éstas se han basado en dejar al capital privado como generador central del crecimiento económico (y el estado como realizador de una actividad de apoyo y complemento) y discutir después el reparto de los «frutos del progreso» mediante fórmulas diversas (sistema fiscal y de protección social, negociación colectiva, etc.). En los últimos años este modelo ha empezado a quebrarse por la parte del capital, tratando de reducir los mecanismos distributivo-compensatorios y de ganar autonomía respecto al conjunto de la población. Un planteamiento universalista requiere un cambio en sentido contrario. Producir más (esto es el crecimiento) no es de por sí bueno. Hoy una parte de la producción está relacionada con la existencia de consumos posicionales (cuya función es marcar el estatus social), por bienes defensivos (para protegernos de los males de una sociedad desigual), cuando no son bienes peligrosos (como la potente industria armamentística) o meramente un despilfarro. De la misma forma que el empleo, que es la variable que habitualmente se asocia a la producción, tiene diferente valor social en función de las condiciones en las que se desarrolla, del status contractual, de la retribución asociada etc. Una gran parte de la hegemonía social de la derecha es que hemos aceptado que las variables bajo su control —valor monetario de la producción, empleo expresado en número de empleados— se hayan convertido en los criterios de evaluación del funcionamiento social. Un círculo del que es imposible salir si no se empieza a evaluar la economía con otro tipo de medidas, que tengan en cuenta los niveles comunes de necesidades básicas alcanzadas, los costes individuales y colectivos de determinadas actividades laborales, etc. Y en función de esta evaluación se adoptan medidas tendentes a conducir la actividad económica en esta dirección.

La adopción de una estrategia de este tipo, orientada a universalizar los derechos sociales reales, es sin duda un camino difícil. Siempre es más fácil proclamar el crecimiento y asegurar que habrá de todo para todos, que defender una reestructuración social que para muchas personas puede ser vista como un coste inaceptable. Pero presiento que es la única vía real para alcanzar el objetivo deseado y romper lo que en realidad es el sistema económico mundial: una estructura mundial donde distintos países y grupos sociales ocupan espacios diferentes en la jerarquía económico social y donde el avance de unos se realiza a costa de otros. A las dificultades generales deben sumarse otras dos cuestiones adicionales que deben sortearse con éxito.

En primer lugar, está el predominio de la acción sindical en el ámbito puramente nacional, lo que de una parte ha tendido a asociar las acciones sindicales a las estra-

tegias particulares de crecimiento de cada país y de otra ha evitado la construcción de estrategias sindicales internacionalistas coherentes (pienso, por ejemplo, en la suave defensa del estado social europeo frente a la contundencia con la que otros sectores han conseguido imponer el modelo monetarista de banco central). No es una cuestión que puede resolverse por mero voluntarismo, en la medida que las inercias y los intereses también están presentes en los movimientos sindicales y amplios sectores de las clases trabajadoras. Pero resulta patente que es necesario un trabajo continuado de defensa de derechos que exige una acción internacional coherente ante los organismos supranacionales. Estimo que sólo una política de plataformas de derechos básicos persistentemente revisada al alza puede generar un movimiento internacional orientado a alcanzar un nivel común de derechos sociales

En segundo lugar, resulta claro que el actual sistema de instituciones económicas, con el predominio de los grandes grupos capitalistas no es adecuado para garantizar un modelo universalista de derechos sociales y adaptable a las constricciones medio ambientales. Hay que pensar, con paciencia pero sin desmayo, en un nuevo sistema de instituciones sociales. Partiendo de la propia experiencia del fracaso de la planificación burocrática y del capitalismo neoliberal. Parece fuera de duda que la profundización democrática a todos los niveles constituye un pilar central de esta transformación. Una democracia que genere tanto procesos de reflexión social como de participación masiva en la adopción de respuestas estratégicas. Pero que debe asentarse también en el análisis de un modelo organizativo adaptable a las especificidades de los procesos productivos y las necesidades sociales. Y en este sentido creo que algo puede aprenderse del estudio de los modelos organizativos erigidos en el período de capitalismo neoliberal.

Sin lugar a dudas el sector público, en la triple vertiente de regulador, proveedor de bienes y servicios y actor distributivo debe tener un gran protagonismo en esta transformación. Y los trabajadores y sindicatos del sector público tienen la responsabilidad, y la oportunidad, de ayudar a desarrollar las experiencias y las ideas que pueden favorecer este cambio. De aquí que la reflexión sobre el papel del sector público, sus objetivos y formas de organización, constituyen de nuevo un eje sobre el que debe pivotar las respuestas al modelo económico actual, la búsqueda de una humanidad habitable para todos y todas.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- ANISI, D. (1994), *Creadores de escasez*, Alianza, Madrid.
- ARRIOLA, J. (2001), *Globalización y sindicatos*, vols. I, II, III. Germanies, Alzira.
- CHANDLER, A., et al. (1997), *Big business and the walth of nations*, Cambridge University Press.
- FREEMAN, R. B. (1997), «Does globalization Threaten Low-Skilled Western Workers?», en PHILPOTT, J. (edit.), *Working for Full Employment*, Routledge, London.

- GALBRAITH, James K., «Time to Ditch the NAIRU», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11 ,1 winter 1997, págs. 93-108.
- GORDON, D. M. (1996), *Fat and Mean. The Corporate Squeeze in the U.S.*, Free Press, Nueva York.
- HARRISON, B. (1994), *La empresa que viene. La evolución del poder empresarial en la era de la flexibilidad*, Paidós, Barcelona, 1997.
- HEYLEN, F.; GOUBERT, L., y OMEY, F., «El desempleo en Europa», *Revista Internacional de Trabajo*, 2, 1996.
- LAPIDO, D. (2001), «El crecimiento del campo carcelario-industrial en Estados Unidos», *New Left Review (en español)* 7, págs. 71-85.
- MARTÍNEZ GONZÁLEZ-TABLAS, A. (2001), *Economía política de la globalización*, Ariel, Barcelona.
- MINSKY, H. P., y WHALEN, Ch. J. (1996), «Economic Insecurity and the institutional prerequisites for succesful capitalism», *Journal of Post-Keynesian Economics*, winter, págs. 155-170.
- MOODY, K. (1997), *Workers in a Lean World* Verso, London, POLLIN, R. (1998), «The “Reserve Army of Labor” and the “Natural Rate of Unemployment”: Can Marx, Kalecki, Friedman and Wall Street All be Wrong?», *Review of Radical Political Economics*, 30 (3) 1-13.
- RECIO, A. (2001), «Empresa red y relaciones laborales», en DUBOIS, A. et al. (edit.), *Capitalismo, desigualdades y degradación ambiental*, Icaria, Barcelona.
- SAYER, A., y WALKER, R., *La nueva economía social*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- WACQUANT, L. (2000), *Las cárceles de la miseria*, Alianza, Madrid.