



La globalización, un fenómeno a gobernar

Juan Fernández Armesto*

EN tan sólo unos meses hemos pasado de un sistema económico global, predicado como el mejor antídoto de las crisis y como el instrumento fundamental de desarrollo económico mundial, a una crisis que amenaza la globalización. Es, pues, un fenómeno idóneo para reflexionar sobre sus efectos.

Los economistas neoliberales defienden la globalización como una fuente inagotable de crecimiento y prosperidad (1). Un espectro más amplio de ideologías la critica con el argumento de que es una grave amenaza a la estabilidad social y al medio ambiente y supone un ataque sin precedentes a los

* Profesor Ordinario, Universidad Pontificia Comillas (ICADE), presidente de la Comisión Nacional del Mercado de Valores. Madrid.

(1) *Le bonheur économique. Le retour des trente glorieuses* de Francois-Xavier Chevallier (Ed. Albin Michel). Thomas Fiedman: «Roll over Hawks and Doves», artículo publicado en *New York Times* el 2 de febrero de 1997. Sebastian Edwards, profesor de economía internacional en el Anderson Graduate School of Management, University of California, artículo publicado en *Financial Times* el 7 de octubre de 1998: «Barking up the wrong tree».

valores fundamentales de la sociedad (2). Ambos grupos tienen parte de razón porque, sin duda, la globalización magnifica la eficacia, pero no entiende de solidaridad.

La asunción de sistemas económicos abiertos se ha convertido así en los últimos años en un fenómeno generalizado, lo que ha permitido o provocado la globalización de la economía mundial. Este fenómeno, unido al desarrollo tecnológico, que inyecta velocidad de crucero a las transacciones multinacionales, ha rediseñado las políticas económicas de la mayor parte del mundo, sin que se hayan previsto medidas reguladoras de los posibles efectos perturbadores. Así, mientras las economías y los mercados son, sin remedio, globales, las autoridades siguen siendo locales, al igual que sus políticas y sus campos de actuación, de acción limitada.

¿Se ha asentado ya de tal manera el poder de los mercados que los gobiernos democráticos se han visto privados de su poder y de su capacidad para adoptar políticas de sesgo social? ¿Están las empresas multinacionales socavando nuestras sociedades, concentrando la producción en países de bajos costes, salarios y nula protección social y medio ambiental y despidiendo a miles de empleados en los países desarrollados?

Estas y otras muchas preguntas alimentan el debate económico, político y social. La reciente crisis, con origen en el Asia más oriental, ahora extendida por mor de la globalización a todos los mercados, no ha hecho más que echar leña al fuego.

El modelo europeo de convivencia

ALGUNOS analistas opinan que la globalización está socavando el modelo europeo de convivencia. Veamos qué se entiende por modelo europeo.

Los últimos 50 años de la historia europea han estado dominados por el llamado «modelo renano». Un modelo cuyo origen es cristiano-demócrata y que, a pesar de sus raíces, ha tenido una aceptación masiva en toda la Europa democrática.

(2) *La trampa de la globalización*, de Hans-Peter Martin y Harald Schumann (Ed. Taurus) y *¿Qué es la globalización?*, de Ulrich Beck (Ed. Paidós). Anthony Giddens, director de la London School of Economics, en una entrevista publicada en *La Vanguardia* el 24 de mayo de 1998. Paul Krugman, catedrático de Economía de Stanford y del Massachusetts Institute of Technology: «The IMF cure has failed. It's time to get radical», en la revista *Fortune* de agosto de 1998. Entrevista en *El País* el 15 de enero de 1998.

El modelo renano no consagró la libertad de mercado sin trabas ni restricciones. El mercado se considera por un lado como un instrumento eficiente de asignación de recursos pero, por otro, un instrumento injusto de acumulación de riqueza y capital. Como contrapeso a esa fuerza libre del mercado, se ha dado en Europa una intervención masiva del Estado en la economía. El Estado, que redistribuye en torno al 50 por 100 del Producto Interior Bruto a través del sistema fiscal, ha tratado de compensar a los perjudicados por el mercado, haciendo tributar a las rentas altas y a las rentas de capital.

Esta visión europeísta del libre mercado ha propiciado el pleno empleo y normas protectoras de los trabajadores. Ha permitido un período de crecimiento y estabilidad en Europa sin precedentes y ha creado un modelo de sociedad, sin duda imperfecto, pero admirado y envidiado durante décadas.

Dos factores han venido a enturbiar ese «jardín del edén» a partir de las crisis del petróleo acaecida en la década de los setenta: endeudamiento público y paro.

A posteriori se ve que el modelo llevaba implícito el riesgo de que el Estado no se conformara con redistribuir lo que cada año lograra recaudar, sino que se lanzara a una espiral de déficit y endeudamiento. Nuestra generación se gastó lo suyo y lo de la próxima. No sólo en España, sino en todos los países europeos. Así, la deuda española supone en la actualidad el 68 por 100 del PIB, cuando hace sólo 20 años representaba el 15 por 100.

El déficit ha acarreado dos consecuencias nefastas. Por un lado, la inflación, el impuesto más antidemocrático y regresivo ya que grava el ahorro y el crédito. Por otro lado, los altos tipos de interés reales, que otorgan una remuneración exagerada al capital y cercenan la creación de empresas.

Otro de los males recientes del modelo renano, que durante décadas permitió el pleno empleo, es el paro. Otros sistemas capitalistas similares como el de Estados Unidos y Japón no lo sufren. Es precisamente ese mal, el paro, el que amenaza como ningún otro la confianza en la sociedad europea. Y es un mal que se achaca a la globalización, a la competencia creciente de países en vías de desarrollo que practican el «dumping» laboral y social.

El paro es, quizás, el argumento más demagógico que se hace contra el proceso de globalización, pero también es el argumento más visible. Cada anuncio de despidos en el seno de una fusión, cada anuncio de una multinacional que traslada la producción de un país europeo a otro de salarios y protección más bajos se convierte en un clamor contra la globalización, un clamor a favor de la intervención del Estado.

A estas alturas de siglo, en la puerta de un nuevo milenio, el modelo

renano, parece agotado. Precisamente el modelo que puso en marcha la globalización, abriendo fronteras, suprimiendo controles, se vuelve contra sí y amenaza con destruir a su propio creador.

Análisis de los aspectos positivos

INCLUSO en los momentos más agudos de la crisis se ha repetido con certeza generalizada que los enormes flujos de capital que han entrado en los mercados emergentes han tenido efectos muy benéficos para el conjunto de la economía mundial. Incluso sus más acérrimos detractores han reconocido las «infinitas oportunidades» y «tremendos beneficios» de la globalización. Veremos más adelante cómo esos efectos han cambiado con rapidez e intensidad en los últimos meses.

La globalización tiene el potencial de impulsar la competencia, la productividad y, por tanto, la riqueza a nivel mundial. Permite una difusión rápida de las innovaciones y avances tecnológicos. A través de una mejor división del trabajo entre países permite que los de salarios más bajos se especialicen en productos intensivos, mientras que los de salarios más altos utilicen a los trabajadores de forma más productiva. Este reparto del trabajo y la extensión de las multinacionales genera mayores economías de escala. Además facilita que la inversión y el ahorro se asignen más eficientemente. Esta situación da lugar a que países con altos *ratios* de ahorro y tasas de retorno bajas presten a otros países con bajos niveles de ahorro pero tasas más altas de retorno.

Existe un último argumento de carácter no estrictamente económico. La globalización es el instrumento para que ciudadanos de los países en desarrollo puedan ir ganando acceso al nivel de vida del llamado primer mundo. Gracias a la globalización algunos países pobres están logrando reducir distancias con los más ricos. Cercenar el comercio, limitar la inversión o poner trabas al mercado global sería un acto de insolidaridad con los que menos tienen. Ningún país con una economía cerrada ha logrado romper la barrera del subdesarrollo. Son las economías abiertas las que, incluso en momentos de crisis como los que estamos viviendo en el sureste asiático, logran el desarrollo y consiguen coger el tren del primer mundo.

Quienes tenemos unos cuantos años nos acordamos bien de un libro que hizo furor en los años 60. Se llama «El desafío americano» (3). La tesis planteaba que las multinacionales americanas se iban a comer el mundo y a con-

(3) *El desafío americano* de Jean-Louis Servan Schreiber, publicado en España por primera vez por el Círculo de Lectores en 1969.

vertirse en el poder hegemónico global. De eso, pasamos a la decadencia de los EE.UU. Las multinacionales americanas, durante las décadas de los 70 y 80, se echaron para atrás. Surgió en ese momento el modelo japonés. No era un sistema de política a corto plazo, sino de maximización a largo plazo de los beneficios, de coordinación entre el Estado, la banca y la industria. Parecía que era un problema de modelo y que el modelo americano estaba obsoleto, gastado. El modelo de concertación social se presentaba como la alternativa. Ahora ha surgido lo imprevisto. Japón está en una fase de declive. Por primera vez en la historia, el paro en EE.UU. es más bajo que en Japón. Por primera vez desde la II Guerra Mundial, Japón está en una recesión marcada. Su modelo también parece fracasado.

Esto no quiere decir que, definitivamente, el modelo que ahora estamos viviendo de maximización del valor para el accionista, de lucha despiadada para incrementar el precio de las acciones, vaya a ser el modelo definitivo. Dentro de 10 años, este modelo americano habrá entrado en crisis y habrá surgido otra alternativa, otra estructura. Y, sin duda, los países del sureste asiático volverán a coger la senda del desarrollo y a luchar por la hegemonía económica.

Por lo tanto, no hay que pensar que para salir del subdesarrollo existe sólo la vía de progresiva e inteligente apertura de las economías. Lo que tenemos es el deber ético de no cerrar el desarrollo de los países del mundo subdesarrollado.

La otra cara de la moneda

LOS detractores de la globalización argumentan que nos somete a la tiranía de los mercados. Sostienen que nos pone bajo el yugo de las multinacionales y que los tremendos poderes que otorga a ambos, mercados y multinacionales, suponen, de hecho, la claudicación del Estado. Esto supondría a su vez una crisis política. Los ciudadanos, a través del Estado democrático que eligen, no tienen ya posibilidad de influir sobre la economía.

Crisis política

UNA buena parte de las críticas a la globalización derivan de la constatación de que el poder de los mercados ha erosionado la capacidad de los Estados de fijar sus propias políticas económicas.

El prestigioso «*The Economist*» sentenciaba: «*Los mercados financieros han devenido jueces y jurados de toda política económica*».

Si esto es así, quizá no sea del todo malo. El Estado, incluso el Estado democrático, ha dado muchos ejemplos de políticas arbitrarias: desde impuestos confiscatorios, endeudamiento generador de inflación, a derroche y malversación de los recursos. Pero existe otro riesgo: no sólo que el mercado socave el poder del Estado, sino que se produzca un arbitraje regulatorio y social. La movilidad del capital y la producción impide a los gobiernos imponer normas sociales mínimas, como salario básico, descanso obligatorio, seguridad e higiene en el trabajo. Exigir tales mínimos haría a las empresas menos competitivas, favorecería la deslocalización e incrementaría el paro.

Otro de los reproches que se le hace a la globalización es que genera una espiral que lleva a una destrucción de los avances del Estado social. La integración económica internacional plantea pues un problema muy serio («Dilema de Rodrick» (4)):

La globalización incrementa la demanda de protección social, pero al mismo tiempo coarta la capacidad de los gobiernos para responder efectivamente a esa demanda. Como consecuencia, al incrementarse la globalización, se va erosionando el consenso social, y surgen discrepancias sobre los beneficiarios y los perjudicados de una economía abierta.

Crisis fiscal

DESDE comienzos de la década de los 80, el tipo impositivo sobre el capital ha tendido a bajar, y el gravamen sobre el trabajo ha subido. En la Europa de 1980, el tipo implícito del trabajo era el 35 por 100, y el de los demás factores era del 43 por 100. Hoy la situación es la inversa: trabajo 42 por 100, otros factores 35 por 100.

La razón es simple: los trabajadores no son móviles, están a merced del recaudador, mientras que el capital es flexible y hábil, y escapa a la tributación.

Dos factores han facilitado este proceso

EN primer lugar, el florecimiento de los paraísos fiscales. La libertad de movimientos de capital ha producido un

(4) Dani Rodrik, profesor de política económica internacional de la Harvard University, en su libro *Has Globalization gone too far?*

fenómeno que socava la soberanía de los Estados y que ha adoptado tintes anárquicos. Por citar sólo Gibraltar, más de 100.000 inversores lo utilizan para sustraer su capital a la fiscalidad. Pero Gibraltar es colonia de un país democrático como Inglaterra, y es la propia Inglaterra quien permite, favorece y apoya la práctica. El daño económico que los paraísos fiscales crean es incalculable. Según la ONU el importe depositado en paraísos fiscales es de 300 billones de pesetas, lo que representa cuatro veces el PIB de España. Hay más depósitos de extranjeros en las Islas del Caimán que en Alemania (5).

Todos los grandes grupos financieros participan activamente en el desarrollo de los paraísos fiscales, y mantienen en ellos filiales de papel, desde las que gestionan inmensos fondos que escapan al fisco o que son de procedencia dudosa.

Por otro lado, la existencia de países que realizan dumping fiscal, sin constituir realmente paraísos fiscales. En esta categoría se encuentran diversos países que han ideado esquemas más o menos ingeniosos para facilitar a ciudadanos de otros países la evasión fiscal. De esta posibilidad hacen uso una buena parte de las multinacionales: trasvasan sus beneficios a los países con impuestos más bajos, fijando precios de transferencia artificiales entre sus distintas filiales.

El resultado es criticable. El factor trabajo, las clases asalariadas, asumen un peso irrazonable en la distribución de las cargas impositivas. Mientras, el capital, los capitalistas grandes y pequeños, evitan en buena medida la tributación de sus rendimientos. Se provoca así una ruptura del principio de justicia distributiva a través de los impuestos, que subyace al modelo renano. Se aumenta la cuña que separa el salario bruto —el que paga el empleador— y el salario neto que el trabajador se lleva a casa. Se encarece pues el trabajo, se aumenta la propensión al paro.

En definitiva, ruptura de modelo, más injusticia distributiva, más paro.

Crisis laboral

LA crisis de empleo que produce la globalización es quizás la crítica más apocalíptica de la globalización, y la que algunos autores describen con más virulencia. El argumento es reiterativo: las multinacionales trasladarán la producción a los países con costes sociales

(5) Informe de la ONU: «Financial Heavens, banking secrecy and money laundering», publicado en junio de 1998.

y laborales más bajos, mientras que en Europa irá amasándose un ejército de parados. En esta tendencia se predice para Europa una sociedad 20-80, en la que el 20 por 100 de la población tiene trabajos altamente remunerados, y el 80 por 100 malvive entre el paro y los contratos basura, y la asistencia social (6).

Los críticos alegan como prueba de este fenómeno, que la desigualdad salarial en los EE.UU. y el Reino Unido ha aumentado en la última década. Mientras que en EE.UU. la medida standard de desigualdad salarial pasó del 3,5 en 1982 al 4,3 a mediados de los años noventa, en el Reino Unido pasó del 2,7 al 3,7, y en Europa se mantuvo entre 2 y 2,5.

Crisis ética

EL más apasionado vocero de la crisis ética de la globalización, más conocido en otros momentos como avezado especulador, es George Soros (7). Otros, más románticos o al menos no tan beneficiados por sus consecuencias, van más allá. Nuestro, casi paisano, escritor portugués José Saramago, premiado con el Premio Nobel de Literatura, se lamentaba de la pérdida del poder político en las sociedades y señalaba que «el poder real es el económico y no es democrático, entonces no tiene sentido seguir hablando de democracia social». Kaplan ve otra línea de crítica: la democracia no funciona si no existe un sentimiento de pertenecer a una comunidad arraigada en un territorio. La globalización nos aboca a que el gobierno del hombre se sustituya por la administración de las cosas.

Los argumentos de quienes se sitúan en esos sentimientos se basan en que toda sociedad necesita de valores que la aglutinen. Soros explica que los valores del mercado no sirven a esos efectos, pues sólo representan el precio de bienes y servicios. El mercado reduce todo, incluyendo trabajo y naturaleza, a cifras de dinero. Podemos tener una economía de mercado, pero no una sociedad de mercado.

Hasta aquí el argumento es impecable. Incluso en el siguiente paso argumental se le sigue sin dificultad. El desarrollo de la sociedad global va muy por detrás del crecimiento de la economía global. Pero a partir de este punto, la línea argumental cae en una nebulosa tan opaca como la retama

(6) Martin y Schumann (ver referencia 2).

(7) Georges Soros. Diversos artículos: «The Capitalist Threat», publicado en *The Atlantic Monthly*, febrero de 1997. «Por una nueva regulación mundial», *El País* 13 de enero de 1998. «El capitalismo precisa instituciones que le den estabilidad», diálogo con Simon Peres, *La Vanguardia*, 3 de mayo de 1998.

gallega, y Soros sólo puede concretar la propuesta de crear una sociedad abierta, al estilo popperiano.

El principal argumento ético contra la globalización debe venir más por la vía del incremento de las desigualdades sociales. Alguien tan poco sospechoso de izquierdismo como el presidente de la Reserva Federal, Alan Greenspan (8) ha dicho en el Congreso americano que la desigualdad se ha convertido en una «importante amenaza de nuestra sociedad».

Queremos vivir en una sociedad más rica. Pero también, y sobre todo, en una sociedad en la que una amplia capa y no una minoritaria élite de ciudadanos se beneficie de un alto nivel de vida. Y no sólo por motivos éticos, sino por motivos egoístas de mayor paz social y tranquilidad ciudadana. El modelo renano de sociedad se basa en la eficiencia del mercado abierto, y en la justicia redistributiva de los impuestos. No podemos permitir que la primera fagocite al segundo. Mantener la creación de riqueza sin desandar el camino hacia una sociedad justa, es el gran reto de las próximas décadas.

Respuestas

LOS efectos negativos de la globalización son palpables. Ante ellos no es extraño encontrar voces que predicen desandar el camino, levantar barreras, imponer prohibiciones al comercio y al capital. Estas posiciones son reprobables ya que con ellas aniquilaríamos la única fuerza capaz de generalizar la riqueza en el mundo.

Otra posición criticable es la de quienes proponen inhibirse, aceptar la globalización como una ley de hierro dada e inmutable, sobre la que los gobiernos y los ciudadanos no pueden ejercer presión alguna.

La alternativa, sin duda, está en la posibilidad de dirigir, ordenar esos efectos. Gobernar la globalización para no enterrar unos principios que durante las últimas décadas han sido fuente de prosperidad. Tratar de paliar los negativos y potenciar los positivos. Globalización es mercado, y los mercados funcionan bien cuando son transparentes, cuando los precios se fijan libremente, cuando todos los intervinientes disponen de suficiente informa-

(8) «The current Asia crisis and de dynamics of international finance», Alan Greenspan, presidente de la Reserva Federal ante el comité de banca y servicios financieros del Congreso norteamericano el 30 de enero de 1998: www.bog.frb.fed.us/boarddocs/testimony/19980130.htm.

ción, cuando hay un supervisor independiente y profesional que, imbuido de auctoritas, los regula.

El primer ministro británico, Tony Blair afirmaba recientemente (9) que «la lección de la actual crisis no es que el mercado haya fracasado, sino que en una economía global, con enormes flujos de capital, la ausencia de las disciplinas del mercado puede tener efectos devastadores». Para hacerlos frente proponía, entre otras cosas, mejorar la supervisión y regulación financieras. Paul Volcker, ex presidente de la Reserva Federal, lanzaba otra propuesta (10): ampliar la cooperación y coordinación entre los reguladores de los mercados. El secretario de Estado norteamericano, Robert Rubin, proponía una «nueva arquitectura financiera para el siglo XXI» con mayor transparencia y un plan internacional de reformas (11).

El Estado, antaño supervisor en tanto que accionistas, al privatizar las empresas pierde sus funciones de control. Paralelamente ganan peso los órganos de defensa de la competencia y ganan peso los supervisores de mercados, usando el arma de la transparencia.

Transparencia, defensa de la competencia, supervisión y coordinación internacional son los únicos mecanismos de que dispone nuestra sociedad para exigir un comportamiento ético y moral de las grandes compañías. De ahí la creciente importancia de la independencia de los órganos que la ejercen, de que éstos dispongan de poderes efectivos, de su coordinación internacional.

La solución pasa por potenciar la importancia del Estado de Derecho y la ausencia de corrupción. Como ha dicho recientemente Vargas Llosa «la empresa capitalista, institución bienhechora de desarrollo y de progreso en un país democrático, puede ser una fuente de vesanias y catástrofes en países donde no impera la ley, no hay libertad de mercado y donde todo se resuelve a través de la omnímoda voluntad de una camarilla o un líder».

Globalización genera mayor eficiencia económica y capacidad de crear riqueza. Pero la multiplicación de la riqueza puede crear fisuras sociales: entre los que se benefician de una economía sin fronteras y los que se ven empobrecidos; entre los que jalean sus virtudes, y los desencantados que

(9) Discurso pronunciado por Tony Blair, primer ministro inglés, en la Bolsa de Nueva York el 21 de septiembre de 1998, que recogía las propuestas de Eatwell, economista keynesiano y lord laborista: www.nyse.com/public/intview/4d/4dix.htm.

(10) «Can we bounce back?», de Paul Volcker, artículo publicado en *Financial Times* el 7 de octubre de 1998.

(11) Robert Rubin en la Conferencia de las Américas, organizada por The Wall Street Journal el 1 de octubre de 1998 (referencia en *Cinco Días*, de 2 de octubre de 1998).

sufren sus injusticias; entre los que se aprovechan de plusvalías libre de tributos, y los que luchan por un puesto de trabajo estable y dignamente remunerado.

El éxito venidero de la globalización dependerá de que lo político prevalezca sobre lo económico, que los Estados sean capaces de domar la fuerza del mercado global con las espuelas de la supervisión efectiva y de la tributación redistribuidora.