

La desregulación de servicios: delito corporativo y restricciones para los pobres

STEVE SUPPAN



Aunque la actividad delictiva en las industrias privadas de servicios ha sido un factor importante en la recesión actual, la industria de los servicios sigue orientando la posición negociadora de Estados Unidos en el GATS. Estas industrias mantienen el objetivo de controlar los activos públicos de los servicios y de globalizar sus prácticas, incluso cuando todos los días surgen escándalos nuevos. El plan del presidente Bush para ayudar a los pobres en EE.UU. impone una variedad de normas rigurosas que exigen que los beneficiarios de la ayuda social trabajen más a cambio de menores beneficios.

Desregulación corporativa y delitos

Desde el último informe de Social Watch, la prensa de EE.UU. publicó casi a diario artículos sobre el procesamiento penal, sanciones civiles o fallos de leyes administrativas contra uno o más de los asesores corporativos del GATS. La proporción del mercado capturada por los infractores de leyes y normas en los servicios financieros, los servicios de energía, las telecomunicaciones, etc., es enorme. Aun mayores fueron sus «declaraciones incorrectas» de ganancias en los años 90, reveladas por la caída de Enron y otras firmas.

«En los últimos seis años, los inversores han perdido USD 200 mil millones, según 783 auditorías negativas realizadas en firmas que exageraron sus ganancias, y este tipo de incidentes se duplicó entre 1997 y 2000.»¹ Todavía quedan por calcularse los costos que la conducta delictiva corporativa generó para los trabajadores, clientes, contribuyentes, jubilados, gobiernos y aquellos que perdieron sus empleos, además de las consecuencias transnacionales que generó la exageración de presuntas ganancias debido a la desregulación corporativa en las privatizaciones recomendadas por el Banco Mundial en los años 90.

Aquí no hay crisis de gestión de gobierno

A pesar de la dudosa procedencia de gran parte del asesoramiento corporativo que recibieron los negociadores comerciales de EE.UU. en el GATS, no se produjo un debate público acerca de la «crisis de la gestión de gobierno de la política comercial» entre quienes fomentaron la liberalización de los servicios y la autorregulación corporativa. El resumen de la propuesta para el GATS sigue abogando por una «presencia comercial» mundial que limite la regulación gubernamental considerada onerosa para el comercio. Muchas de las principales firmas que defienden dichas disciplinas mantuvieron prácticas de creación y provisión de servicios que, instigadas por la desregulación gubernamental, hicieron mucho para provocar la actual recesión económica en EE.UU. Por ejemplo, William Greider ha escrito acerca de la industria de los servicios financieros que «la fusión de bancos comerciales y casas de inversión de Wall Street, ratificada por el Congreso en 1999 y legalizando los nuevos conglomerados financieros como Citigroup y J.P. Morgan Chase, ya ha producido los mismos escándalos de negocios en provecho propio e inversores timados que condujeron a la separación jurídica de estos dos ámbitos hace 70 años por la ley Glass-Steagall.»²

Sin embargo, no existen propuestas legislativas para impedir el tipo de prácticas comerciales certificadas como «legales» y «normales» por bancos, firmas contables y abogados en sus tratos con Enron, Global Crossing, WorldCom y otras. Aparte de respaldar la redacción de leyes nuevas y de iniciar investigaciones para procesar el delito más difícil de comprobar – el fraude – el gobierno de Bush aún no ha superado su repulsión a ejercer la regulación

gubernamental sobre las corporaciones. El gobierno incluso intentó debilitar el texto no obligatorio sobre responsabilidad corporativa incluido en la Declaración Política de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible. La resistencia a la reforma es especialmente feroz en la industria de los servicios financieros, donde el incumplimiento de las normas federales sobre conflicto de intereses fue facilitado por la subfinanciación sistémica de la Comisión del Mercado de Valores (Securities and Exchange Commission, SEC) y otras autoridades normativas por parte del Congreso en respuesta a la presión de la industria. Las empresas buscan desesperadamente llegar a un acuerdo con la SEC para evitar una reestructura fundamental de la industria de los servicios financieros.

En lugar de reformar las disciplinas y objetivos de la liberalización de los servicios, los negociadores comerciales buscan «asegurar» las ventajas para sus clientes de la industria de los servicios. Al mismo tiempo, ignoran el equivalente de la diligencia debida corporativa de los negociadores, incorporado como un requisito del GATS en el artículo XIX.3, para realizar una «evaluación del comercio de servicios en términos generales y sobre una base sectorial».³ Aparentemente, la estrategia negociadora es «asegurar» nuevas disciplinas del GATS en forma irreversible antes de que el alcance y las causas de la corrupción financiera se conviertan en asunto de conocimiento público en las demandas judiciales.

Inflexibilidad hacia los pobres

Por supuesto, no toda la desregulación de la industria de servicios ha tenido consecuencias delictivas. Sus propulsores siguen considerando la regulación como una amenaza para la prosperidad: «La única amenaza importante y vigente para la continuidad de la desregulación es una consecuencia del colapso de Enron: la amenaza de una creciente regulación de la contabilidad, la gestión corporativa y el mercado de valores».⁴ Esta postura a favor de la desregulación tiene gran peso en el gobierno. Esto no es en sí delictivo, pero ha profundizado las dificultades económicas enfrentadas por millones de ciudadanos. Por ejemplo, la negativa del presidente de la Reserva Federal, Alan Greenspan, a disciplinar la volatilidad y la especulación del mercado de valores, haciendo más estrictos los requisitos para otorgar crédito a los inversores, fue sumamente perjudicial para la economía.

El retorno de los índices accionarios a los niveles de precios de 1998 erosionó gravemente muchos ahorros jubilatorios y contribuyó con el incremento del desempleo, calculado en agosto de 2002 en 5,7% de la fuerza laboral del país. Sin embargo, esto subestima el alcance del problema, porque la información que maneja el gobierno sobre el desempleo se basa principalmente en aquellos que solicitan prestaciones por desempleo. Debido a los recortes del seguro de

1 David Moberg, «Enronomics 101: Business as Usual in the Disinformation Economy,» *In These Times*, 4 de marzo de 2002, p. 15.

2 William Greider, «The Enron Nine: Wall Street's Most Prestigious Firms May Have Been Involved in a Ponzi Scheme,» *The Nation*, 13 de mayo de 2002.

3 Chakravarthi Raghavan, «GATS talks without mandatory assessment?» *Third World Economics*, No. 282; 1-15 de junio de 2002, p. 2-4.

4 William Niskanen, «Regulatory Change over the past Quarter Century,» *Regulation* (Summer 2002), Cato Institute en <http://www.cato.org/pubs/regulation/regv25n2/regv25n2.html#features>

paro, el número de trabajadores que se quedan sin prestaciones antes de hallar otro empleo se ha duplicado en los últimos dos años.⁵ El aumento del desempleo y el consecuente descenso del consumo tuvo severas consecuencias para los gobiernos estatales que respondieron a los grupos de presión corporativa recortando los impuestos en USD 35 mil millones de 1993 a 1999. Los 50 gobiernos estatales carecen de reservas suficientes para proporcionar los servicios públicos básicos durante una recesión.

La situación financiera de los gobiernos estatales no había sido tan mala desde los recortes impositivos del gobierno de Reagan. «La situación fiscal de los estados, en decadencia antes de los atentados del 11 de septiembre, se aproxima rápidamente al estado de crisis. Según la Conferencia Nacional de Legislaturas Estadales, los ingresos de 43 estados son inferiores a lo estimado, y 36 estados ya planificaron o aplicaron recortes en los servicios públicos.»⁶ Pero estos programas – que proporcionan alimentos, dinero, atención médica y cuidado de los hijos a personas de bajos ingresos – son uno de los medios más eficaces para asegurar el consumo, fomentar la actividad económica estadual y reducir la volatilidad económica. Por otra parte, los enfoques por «goteo», como la reducción de impuestos a las personas de altos ingresos y las corporaciones, son muy ineficaces a la hora de generar actividad económica, especialmente entre las personas de bajos ingresos.

La crisis presupuestal de los estados será agravada por el masivo recorte impositivo del gobierno de Bush, aprobado en junio de 2001, que comenzará a reducir la distribución de ingresos federales a los estados este año y que habrá de acelerarse en los próximos, a menos que sea revocado. El éxito de las gestiones de la industria de los servicios contra los impuestos en la mayoría de los servicios también perjudicó a los ingresos estatales, dado que el estado promedio depende de los impuestos estatales en aproximadamente 40% de sus ingresos.

El 26 de febrero de 2002, el gobierno de Bush reveló su plan para reautorizar la Ley de Reconciliación de la Responsabilidad Personal y la Oportunidad de Trabajo. Esta ley de seguridad social de 1996 exigía a los padres que trabajaran para recibir prestaciones sociales de los programas estatales, pero la reducción en el número de casos que reciben ayuda social de los estados hizo disminuir el número de beneficiarios bajo programas de «workfare», o del trabajo a cambio de prestaciones, a 6,5% del total de receptores de ayuda de seguridad social. El plan de Bush exigirá que el 70% de los beneficiarios estatales, en gran medida madres solteras con hijos, trabajen 40 horas semanales a cambio de salarios que probablemente no cubran el costo creciente del cuidado de los hijos. El plan de Bush seguirá aplicando rigurosas reglas de cumplimiento de la seguridad social, recortando los subsidios a las familias si uno de los padres deja de asistir a una reunión con un empleado de la asistencia social. Mientras el gobierno de Bush exige «flexibilidad» para la regulación corporativa y la capacidad de los administradores del gobierno para contratar y despedir empleados, se muestra inflexible cuando se trata de los ciudadanos, residentes o inmigrantes más pobres.

El enfoque de «porque te quiero te castigo» hacia la pobreza, incluido en la ley de seguridad social de 1996, rebajó el número total de personas que reciben asistencia en un 50% entre 1996 y marzo de 2001. Sin embargo, un informe que el gobierno sometiera al Congreso el 3 de junio de 2002 mostró que sólo un tercio de la reducción se debió a que las familias ganaban lo suficiente para salir del (bajísimo) umbral federal de la pobreza.⁷ Entre otras razones para el descenso del número de casos se incluyen la descalificación de los receptores debido a la infracción de normas y a que los funcionarios correspondientes no informaban a los pobres de los beneficios a su alcance. Según un estudio de 1999, un 20% del número de casos sencillamente había «desaparecido».⁸ Para aquellos que permanecieron en los programas de

seguridad social, para enero de 2000, los beneficios en ayuda monetaria y alimentaria «para una familia típica de tres personas [es decir, una madre y dos hijos] había descendido a menos de la mitad de la pauta de pobreza en todos los estados, salvo seis.»¹⁰ Es probable que estos subsidios descendieran aun más como consecuencia de las crisis presupuestales de los estados y las restricciones más rigurosas impuestas por el gobierno de Bush a los subsidios sociales.

Una perspectiva presupuestal desde los derechos humanos

A medida que aumenta el número oficial de pobres, los estados han recibido mayores responsabilidades pero menores recursos para suministrar los servicios básicos a los pobres. Los intentos de privatizar los servicios públicos orientados a ayudar a los pobres fueron limitados por la falta de interés del sector privado: los servicios no son lo suficientemente lucrativos. En las últimas dos décadas se produjo la erosión del empleo en el sector público a medida que los gobiernos federal, estatales y municipales otorgaban a los contratistas privados las oportunidades de inversión en servicios más lucrativos, como el transporte hacia y desde los suburbios adinerados, dejando los servicios de los mercados menos lucrativos al sector público. Incluso se permite a firmas con reiteradas violaciones a las leyes federales, malos antecedentes y procesos penales licitar para poder controlar activos públicos.

A los administradores del gobierno se les convenció de que la privatización es una forma de reducir los costos asociados con mejores salarios, beneficios de salud y jubilaciones para los trabajadores del sector público, particularmente para aquellos sin un título universitario, comparados con los trabajadores del sector privado en las mismas categorías. Un estudio demostró que «para las mujeres sin título universitario, las ocupaciones ‘en riesgo’ de privatización constituyen 63,9% de los empleos del sector público, como las trabajadoras de la atención médica y la atención infantil, las empleadas de los servicios de alimentación y el personal de oficina y administrativo».¹¹ La privatización de estos empleos del sector público, escasamente remunerados, y el retiro de sus beneficios sanitarios y jubilatorios podría ahorrar dinero a corto plazo en la provisión de los servicios, pero llevaría a los trabajadores más cerca de la línea de pobreza en los empleos del sector privado sin beneficios. Según cifras del gobierno para 1998, aproximadamente 69% de los empleos del sector público tenían seguro médico, comparado con el 47 % en el sector privado.¹² Una sola emergencia médica podría empujar a los trabajadores recientemente privatizados a la pobreza. La Oficina del Censo informó el 30 de septiembre de 2002 que «el 14,6 % de los estadounidenses – 41,2 millones – carecían de seguro médico en 2001, lo cual fue un incremento frente al 14,2 %, o 39,8 millones, en 2000.»

No hay indicio de que las principales potencias comerciales de la OMC tengan la intención de cumplir la regla del GATS y realizar una evaluación antes de exigir el cumplimiento de los compromisos. Sin embargo, existen otras iniciativas de derechos humanos sobre provisión de los servicios públicos que podrían tener mejores perspectivas de éxito, al menos a los niveles estadual y municipal de gobierno. Un enfoque ha sido el de analizar los presupuestos gubernamentales en función de las obligaciones de los gobiernos para cumplir con los compromisos de derechos humanos. Los defensores de incorporar un marco de derechos humanos a la formulación y el análisis de presupuestos son muy conscientes de la oposición a su proyecto, especialmente la del «excepcionalismo de EE.UU.», o sea, la doctrina que señala que las leyes aplicables a los demás gobiernos no se aplican a EE.UU. No obstante, se espera que si los presupuestos de esos países que han ratificado el Pacto de las Naciones Unidas sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales pueden adoptar un marco de derechos humanos, dicha adopción tenga un efecto civilizador en el gobierno de EE.UU. ■

Institute for Agriculture and Trade Policy
<ssuppan@iatp.org>

5 Wendel Primus y Jessica Goldberg, «The August Unemployment Rate Masks The Severity of the Downturn and the Problems of Those Exhausting Their Unemployment Benefits.» Center on Budget Policy Priorities, 16 de septiembre de 2002 en <http://www.cbpp.org/9-13-02ui.htm>

6 Kevin Carey y Iris J. Lay, «States Are Cutting Low-Income Programs in Response to Fiscal Crisis: Less Counter-Productive Options Are Available.» Center on Budget Policy and Priorities, 17 de enero de 2002 en <http://www.cbpp.org>

7 «Government Data Show Welfare Reform Failure.» National Organization of Women Legal Defense and Education Fund, 17 de julio de 2002 en <http://www.nowldef.org/html/news/pr07-17-02.shtml>. Los umbrales de pobreza, que definen los beneficios de ayuda a la pobreza, se establecieron en 1964 por una fórmula de pobreza que el Congreso se negó a modificar para reflejar los costos actuales de la vida. Con respecto a la metodología de EE.UU. para calcular la pobreza, consultar Steve Suppan, «Estados Unidos,» Control Ciudadano, No. 3, 1999, p. 150-153.

9 «Welfare Reform: After Five Years, Is It Working?» *Op. cit.*

10 *Ibid.*

11 Annette Bernhardt y Laura Dresser, «Why Privatizing Government Services Would Hurt Women Workers,» Institute for Women's Policy Research, 2002, en <http://www.iwpr.org>

12 *Ibid.*

13 Citado en Charkravathi Raghavan, «GATS liberalization may conflict with human rights obligations,» *Third World Economics*, 16-31 de agosto de 2002, p. 2.