

Globalización y democracia en América Latina

Alain Rouquié

Pese a la consolidación de la democracia en América Latina, el hecho de que ella se haya debilitado se relaciona con el contexto económico y social que ha dado lugar la nueva situación internacional conocida como globalización. Para evaluar el impacto de esta en las sociedades de la región, el artículo procura desentrañar el significado del concepto. Tras ofrecer un breve panorama del presente democrático en América Latina, se ubica la globalización en una perspectiva histórica, se trata de definir las diferentes dimensiones del mundo global y se analizan las consecuencias de la nueva realidad en la vida nacional de los países del continente.

Nunca, desde la Segunda Guerra Mundial hubo en América Latina tantos gobiernos democráticos y por tanto tiempo. En 2004, por primera vez en muchos años, todos los gobiernos de la América continental fueron constitucionales. Tras décadas de inestabilidad y de dictaduras, la democracia se ha consolidado inclusive en países sin previa experiencia de régimen representativo, como es el caso de la mayoría de las repúblicas de Centroamérica (El Salvador es un buen ejemplo a este respecto). Argentina acaba de festejar veinte años de continuidad democrática, situación sin precedente histórico en ese país, en el que durante cincuenta años hubo una hegemonía militar permanente e inestable. Hasta en México, en 2000, tras 70 años de “dictablanda” sin alternancia, el Partido-Estado todopoderoso perdió las elecciones presidenciales y el poder Ejecutivo. Sin embargo, actualmente hay insistente preocupación acerca del futuro de la democracia en la región. Claro está que el orden democrático está siempre en peligro, y en todas partes, por la sencilla razón de que el orden democrático no es una modalidad “na-

tural” de gobierno. Necesita una tensión constante, una autolimitación de la fuerza, un “aprendizaje de la virtud”¹. Por esto, algunos analistas políticos se preguntan si en Europa el sistema representativo sobrevivirá al siglo XXI. Pero en el caso de América Latina, la inquietud no obedece a la fragilidad intrínseca del sistema, sino al contexto socioeconómico.

El orden democrático está siempre en peligro porque no es una modalidad “natural” de gobierno.

La restauración democrática no ha traído bienestar social ni empleo. Muy al contrario, en los diez últimos años ha aumentado la desigualdad en todos los países del continente y la pobreza ha crecido en la mayoría de las veinte repúblicas. La insatisfacción ciudadana está a la altura de las expectativas anteriores. La decepción y el escepticismo de la opinión pública hacen temer nuevos brotes de inestabilidad. El origen global de la “erosión democrática” observada se relaciona con el contexto económico y social creado por una nueva situación internacional, que suele designarse como globalización. Por desgracia, este concepto tiene un contenido polémico muy superior a su valor semántico. Si bien refleja la incertidumbre y la imprevisibilidad del momento histórico y sirve con frecuencia de arma política, tiene un significado descriptivo que es preciso desentrañar para evaluar su impacto

en las sociedades latinoamericanas. Para eso, tras esbozar un breve panorama del presente democrático de América Latina, trataremos de ubicar la globalización en perspectiva histórica, antes de tratar de definir las diferentes dimensiones del mundo global y de analizar las consecuencias de esta realidad en la vida nacional de los países del continente.

I. EL PRESENTE DEMOCRÁTICO DE AMÉRICA LATINA

Lo que hoy llama la atención de los observadores no es la universalidad de los sistemas representativos en América Latina y su continuidad en la mayoría de los casos inédita, sino el fuerte descontento popular y las profundas crisis sociales que enfrentan estas democracias. Tres países muy diferentes, entre otros, parecen ilustrar, esta tendencia: Argentina, Bolivia, Venezuela. Vale la pena recordar su evolución reciente para ver los elementos comunes y los rasgos singulares.

En la Argentina, una profunda crisis económica y financiera, con fuerte aumento del desempleo y de la pobreza –situación sin precedentes en el país “más europeo” de América Latina, que abarca 50% de la población– desencadenó una ola de protestas populares torpe y brutalmente reprimida, que provocó la renuncia del presidente de la nación. En Bolivia, en septiembre-octubre de 2003, manifestaciones populares de cuño nacionalista contra

¹ Rouquié, Alain (ed.), *La démocratie ou l'apprentissage de la vertu*, Paris, A. M. Métaillé, 1985, pp. 20 y 241.

las modalidades de explotación del gas natural se multiplicaron en decenas de reclamos sectoriales y étnicos duramente reprimidos, con un saldo de decenas de muertos, que obligaron al presidente constitucional a presentar su renuncia y a dejar el país. En estos dos ejemplos de inestabilidad democrática, el poder constitucional parece haber retrocedido ante el poder de la calle; sin embargo no pueden considerarse como casos de debilitamiento de los regímenes representativos.

No hay más salvadores de la patria.

Primero, porque el desenlace de estas dos situaciones conflictivas revela un claro afianzamiento de los valores democráticos. Su principal enseñanza es que un presidente constitucional no puede mantenerse con represión. El nivel de tolerancia de la violencia estatal difiere según el país, pero las renunciaciones de De la Rúa y de Sánchez de Losada son muy indicativas de la sensibilidad actual acerca del respeto de los derechos humanos y de la vigencia de las libertades, fundamentos del sistema democrático. El segundo elemento que se puede destacar es que en ninguno de los dos casos las Fuerzas Armadas fueron protagonistas de la crisis, ni hicieron el menor intento de intervención. No hay más salvadores de la patria. Al contrario, la solución del conflicto se dio en un marco estrictamente constitucional: directo en Bolivia, donde el vicepresidente asumió el Ejecutivo, más complicado en la Argentina, por haber renunciado anteriormente el vicepresidente. El Congre-

so eligió entre los gobernadores un presidente interino, no sin dificultades y confusión, para gobernar el país hasta las elecciones de abril de 2003.

Para ilustrar la problemática que nos ocupa, las elecciones presidenciales argentinas de 2003 merecen nuestra atención. El país conoce en 2000-2001 un clima de agitación ciudadana casi permanente, que se manifiesta a través de los “*cacerolazos*” de la clase media urbana pauperizada y del movimiento de los “*piqueteros*”, compuesto de trabajadores desempleados. Esta movilización ciudadana tiene fuertes connotaciones antipolíticas. Su *slogan* “que se vayan todos” expresa un rechazo popular a los políticos. El voto de desconfianza hacia los partidos se evidencia de forma directa en las elecciones legislativas del 14 de octubre de 2001, en que la suma de la abstención, del voto anulado y en blanco representa 47% de los electores. Para las elecciones de abril de 2003 se temía un *voto bronca* aún más amplio. La situación había empeorado, el país estaba en “default” de su deuda exterior, la devaluación del peso tuvo lugar dividiendo por tres los haberes de los ahorristas. La sorpresa fue que los votos nulos y blancos fueron inferiores a 3% y la abstención volvió a su nivel histórico. Los llamamientos al voto en blanco para sancionar la clase política fracasaron estrepitosamente. Al contrario, los electores encauzaron a través del sistema representativo su deseo de dar al país otra vez un gobierno legítimo y de encontrar una salida legal a la crisis económica y social. A pesar de todas sus vicisitudes (cancelación de la segunda vuelta

por renuncia del candidato mas votado), estas elecciones pueden considerarse como un plebiscito sobre las instituciones representativas, en un contexto de escepticismo ciudadano y de tormenta social.

Los electores encauzaron a través del sistema representativo el deseo de dar nuevamente al país un gobierno legítimo.

La situación es totalmente distinta en el caso de Venezuela, la más vieja democracia de América del Sur. Las instituciones han permitido contener sin ruptura el descontento de la oposición frente al presidente Chavez, exgolpista, dos veces electo presidente en elecciones limpias (1998, 2000). Después de superar un golpe cívico militar en abril de 2002, una huelga política de la principal industria del país y de la mayoría de las empresas privadas que duró dos meses, en 2003, el presidente ha logrado relegitimarse, triunfando en agosto de 2003 con más votos que en su elección a la presidencia en un plebiscito revocatorio pedido por la oposición. Por cierto que la polarización política y social no ha aflojado. La oposición, aunque desunida, y quebrantada, sigue exigiendo la destitución del presidente. Pero tenemos que reconocer que esta tensión extrema y muy perjudicial para la democracia se da en un contexto reconocido por todos

los observadores de libertad política y de expresión sin limitaciones legales. La gran mayoría de los medios de comunicación son los portavoces activos del movimiento opositor.

¿Qué primeras conclusiones pueden sacarse de estos ejemplos? Sin lugar a dudas, que las instituciones democráticas son más fuertes de lo que parece, que el contexto nacional e internacional no favorece ni la ilegalidad institucional ni la usurpación política, que los ciudadanos apoyan con sus votos la continuidad democrática por encima de las personas y de los partidos. Si dejamos de lado la situación particular de Venezuela, donde la bonanza petrolera si no borra, por lo menos mitiga los efectos de los procesos económicos continentales, podemos notar que la insatisfacción ciudadana y las crisis sociales siguen vigentes paralelamente a los resultados electorales y al funcionamiento normal de las instituciones. En un estudio de gran envergadura realizado por el PNUD y publicado en 2004, acerca de la imagen de la democracia en 18 países de América Latina, podemos destacar algunas preferencias muy significativas de la opinión pública. Así es como el 54,7% de los latinoamericanos apoyarían a un gobierno autoritario si resuelve los problemas económicos². En cuanto a la agenda ciudadana, el empleo encabeza con mucho la lista de prioridades³. Es evidente que entre “el empleo” o sea, la sobrevivencia, y la democracia, que a pesar de

² Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y de ciudadanos*, Nueva York, 2004, p. 137.

³ *Ibid.*, p. 193.

los discursos idealistas del ochenta “no alimenta”, no hay opción posible. Por otra parte, para muchos encuestados, el régimen político no se distingue del gobierno de turno. Sin embargo, la experiencia que acabamos de mencionar nos enseña que se cuestionan la representación y los representantes, no el sistema representativo. Y a la hora de votar, el desahogo crítico sin límites generalmente da lugar a un comportamiento más nacional. Sea lo que fuere, la insatisfacción democrática existe, no tiene origen ideológico ni de izquierda ni de derecha. Debe mucho al descontento económico, a la escasez de empleo, al crecimiento de la pobreza, que no proceden de situaciones estrictamente nacionales y que afectan en menor o mayor grado el conjunto de los Estados de la región.

II. LA GLOBALIZACIÓN EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

Lo que hoy día llamamos *globalización* se refiere generalmente a por lo menos dos fenómenos distintos. Por una parte, describe la interconexión, a escala planetaria, de los sistemas productivos. Por la otra, señala, en materia financiera y monetaria, la circulación a gran velocidad en un mercado único de los flujos de capitales. Como se sabe, esas dos caras de la globalización económica son igualmente consecuencia de innovaciones tecnológicas que han revolucionado nuestro modo

de producir y de intercambiar bienes e información. Sin embargo, no es la primera vez en la historia que el progreso técnico modifica radicalmente las dimensiones del mundo. El llamado “descubrimiento de América” (o encuentro de dos mundos) representa de hecho el verdadero punto de partida de la globalización. Fernand Braudel ha acuñado el concepto “Economía-mundo” para caracterizar las transformaciones que ocurren a partir del siglo XVI. Cabe preguntarse si el descubrimiento de América y la invención de la imprenta fueron menos importantes para el ensanchamiento planetario que hoy las nuevas tecnologías de la información y las empresas multinacionales. Hay que recordar, además, que los contactos entre civilizaciones no se limitaron entonces al Atlántico. El “*desenclavement planétaire*”, según la expresión de Pierre Chaunu, tiene su apogeo entre 1580 y 1640, cuando la monarquía católica reunía las Indias occidentales y orientales en un solo espacio planetario bajo la corona de Felipe II, rey de España y de Portugal⁴.

No es primera vez que el progreso técnico modifica radicalmente las dimensiones del mundo.

Sin remontarnos tan lejos en el tiempo, vale la pena tomar en cuenta otra globalización más cercana, que afectó de manera irreversible y profunda a las naciones latinoamericanas. Para los histo-

⁴ Ver el estudio de Serge Gruzinski, *Les Quatre parties du monde. Histoire d'une mondialisation*, París, La Martinière, 2004.

riadores, esta “*primera mundialización*”⁵ de nuestro tiempo se extiende de 1870 a 1914. Nace del telégrafo, como la segunda procede de la informática y de la electrónica. Debe mucho también a los progresos del transporte terrestre y marítimo. Es la edad del vapor, de los ferrocarriles y de los navíos transatlánticos, rápidos, baratos y con líneas regulares. Para América Latina, que va a atraer capitales y hombres, es el comienzo de una revolución económica y social. Este nuevo proceso no se puede reducir a la sola internacionalización del capital. Entre 1880 y 1914, más de 30 millones de europeos dejan su tierra del viejo mundo para “hacer la América”. Argentina recibe más de 6 millones de inmigrantes, el Brasil un poco menos. Con las migraciones masivas y las inversiones europeas, las naciones latinoamericanas se integran a la economía mundial como productoras y exportadoras de materias primas. Se les augura un porvenir venturoso de progreso indefinido: gozan del reconocimiento internacional y entran, por así decirlo, en la historia del mundo. Son hijas de la primera globalización.

Las naciones latinoamericanas son hijas de la primera globalización.

Este período de la “primera globalización” conoce, como hoy, un crecimiento

to acelerado del comercio mundial. De hecho, los intercambios, que ni siquiera se han duplicado entre 1800 y 1840, aumentan 160% entre 1850 y 1880⁶ gracias al progreso de los transportes y del crédito. Antes de la Primera Guerra Mundial, las inversiones británicas fuera del Reino Unido representan 140% de su PIB⁷. La expansión del comercio mundial y de las inversiones privadas en el extranjero es tan fuerte, que solo en 1995 se alcanza como porcentaje de PIB mundial el nivel de esos flujos de 1913. La globalización tal vez sea un concepto nuevo, pero no es una realidad sin precedente. Tuvo también consecuencias políticas que es preciso recordar. Las nuevas modalidades de intercambio internacional permiten que América Latina valore sus recursos naturales. La demanda y las innovaciones tecnológicas de la época coinciden con la disponibilidad de mano de obra y de capitales. El valor agregado obtenido gracias a las ventajas comparativas de los países del continente y la movilidad de los factores de producción permite el fortalecimiento del Estado. Con los medios de transporte modernos, las repúblicas del sur pueden controlar y luego abrir a la explotación productiva nuevas extensiones de su territorio nacional. Así, en Argentina, la llamada “conquista del desierto” representa la culminación de la “organización nacional”. La globalización consolida el Estado en un momento ideológico en que el

⁵ Berger, Suzanne, *Notre première mondialisation (Leçons d'un échec oublié)*, París, Le Seuil (République des idées), 2003.

⁶ Bayart, Jean François, *Le gouvernement du monde. (Une critique politique de la globalisation)*, París, Fayard, 2004, p. 33.

⁷ Santiso, Javier, *The political economy of emerging markets*, Nueva York, Palgrave, 2003, p. 50.

Estado-nación se vuelve el actor principal y el más legítimo de la vida internacional.

La urbanización y el nacimiento de los estratos medios perturbará el orden oligárquico conservador.

Es en ese contexto favorable que la democracia hace su aparición en muchos países de la región durante el primer cuarto del siglo XX. La urbanización y el nacimiento de los estratos medios que quieren beneficiarse de la nueva prosperidad nacional va a perturbar el orden oligárquico conservador. Nace también una clase obrera en la minería, los transportes y la naciente industria, que se muestra receptiva a las ideologías y las modalidades de acción que los inmigrantes traen de Europa. En casi todos los países, el sindicalismo obrero se organiza con una fuerte influencia europea, lo mismo que los partidos de izquierda, portadores de lo que las burguesías locales denuncian como “ideologías exóticas”.

Así, la primera globalización contribuye directa o indirectamente a la creación del Estado y al surgimiento de la democracia. Las fuerzas armadas modernas se organizan más o menos al mismo tiempo que los partidos que reclaman la aplicación efectiva del sufragio universal y los sindicatos de trabajadores, como consecuencia de la lógica de extraversion imperante. El Estado es hijo del salitre, de la ganadería o del café, según el país de que se trate. El sistema representativo procede de la prosperidad extravertida, los partidos modernos de la

inmigración. Recordemos que este período de euforia económica y comercial, de cosmopolitismo cultural y de explotación despiadada de los de abajo fue llamada la “belle époque”.

Este rodeo histórico no pretende demostrar que no hay nada nuevo bajo el sol, ni que la historia se repite, menos aún tratar de relativizar el presente. Al contrario, creemos importante no confundir lo nuevo en la dinámica mundial de hoy con los componentes que proceden de otros factores ya existentes.

III. LAS DOS CARAS DEL MUNDO GLOBAL

La actual “mundialización” económica no es tan solo producto de los avances científicos y de las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones (los TIC). Muy a menudo olvidamos la dimensión política, que desempeña un papel esencial. En rigor, sin el derrumbe del comunismo y el final de la Guerra Fría, la unificación económica del mundo no hubiera sido posible. Por otra parte, la desaparición de toda alternativa al mercado y de la amenaza del “socialismo realmente existente” fue crucial en la evolución sociopolítica de hoy, que de hecho debe mucho a la instrumentalización del concepto mismo de globalización.

Como el dios Jano, la globalización tiene dos caras o, dejando de lado la metáfora, consta de dos fuerzas en pugna. Si nos limitamos a un enfoque cultural, representa al mismo tiempo la oportunidad inédita de acceso a la diversidad de las culturas del mundo y el peligro simultáneo

de una empobrecedora homogeneización. Se hace mucho hincapié en el lado negativo, sin embargo no hay que olvidar el aspecto positivo. La apertura de las fronteras y la unificación económica de los mercados constituyen factores de progreso al difundir productos y conocimientos. La globalización no es solo la “americanización” del mundo a través de los *MacDonalds* y del *fastfood*. Representa en el otro extremo la posibilidad de exportaciones no tradicionales para los productores y la diversificación de productos para los consumidores. Ni unos ni otros tienen de qué quejarse.

La globalización no es solo la “americanización” del mundo.

A nivel macroeconómico la aparición de nuevos mercados emergentes con fuerte demanda tanto de bienes primarios como de tecnología de punta está empujando en forma inédita el crecimiento mundial⁸. Tan es así, que el aumento del comercio mundial supera con mucho el de la producción. Por otra parte, los nuevos medios de comunicación reducen el tamaño del mundo. Como se ha dicho al respecto, “la geografía pertenece ya a la historia”. Esta “reducción” del planeta ofrece posibilidades significativas de colaboración científica y de solidaridad activa frente a las grandes pandemias y a las catástrofes naturales.

En el campo político, la comunicación

globalizada, al crear una opinión pública mundial (que por cierto se puede manipular a través de los medios de comunicación hegemónicos, tenemos que reconocerlo) puede movilizarse en favor de los derechos humanos y de la libertad de los pueblos. El llamado derecho de *ingerencia*, traducción diplomática casi oficializada de la globalización (como vemos hoy en el caso del Darfur, en Sudán, o en el de Bosnia, en los años noventa) no permite más que un gobierno amparado por su derecho soberano pueda matar impunemente a su pueblo. Están surgiendo organizaciones no gubernamentales y organizaciones internacionales especializadas. No sabemos si esta conciencia universal será capaz de inventar un mundo mejor, o si todo esto no pasará a ser una compasión mediática interesada o del “charity business”, más o menos recuperados por los poderosos del día para sus objetivos estratégicos. En América Latina, dejando de lado situaciones extremas, podemos recordar ciertas implicaciones políticas positivas de esta nueva cultura política “postnacional”, como son la cláusula democrática introducida por los países del Mercosur en sus tratados fundacionales o la Carta democrática aprobada por la OEA en 2001 como instrumentos de defensa y de protección colectiva de la democracia en los Estados miembros de ambas entidades.

La otra cara de la “mundialización” sea tal vez la más conocida, tanto en lo cotidiano como en sus manifestaciones

⁸ El despertar chino y su enorme demanda de materia prima contribuyó sustancialmente a la fuerte reactivación de las economías latinoamericanas en 2004.

más espectaculares. La circulación acelerada y sin control alguno de capitales, productos, información y personas de un lado al otro del planeta implica riesgos graves. Las actividades criminales aprovechan estas nuevas oportunidades. La delincuencia globalizada y el terrorismo internacional son productos de esta misma coyuntura de interdependencia global y de escalada horizontal. El 11 de septiembre norteamericano es reflejo y resumen de los peligros de este mundo nuevo. Ahora bien, quisiéramos destacar tres efectos de la globalización en la esfera política que sí afectan la legitimidad institucional y contribuyen a la “erosión democrática” en América Latina.

La globalización se caracteriza por el predominio del sector financiero sobre la producción.

a. La globalización no corresponde simplemente a la “mundialización del capital”, que existe desde hace tiempo. Se caracteriza ante todo por el predominio del sector financiero sobre la producción. Esto implica una primera amenaza. La “financiarización” acelerada de la economía mundial no favorece las inversiones productivas. Dos mil millones de dólares se intercambian todos los días entre bancos e instituciones financieras, buscando un lucro de cortísimo plazo (calculado a veces en horas). La lógica de especulación que inspira estos movimientos volátiles de capital, lejos de sustentar la producción y el empleo arruina a menudo los esfuerzos de desarrollo nacionales o regionales. Se

puede mencionar al respecto la crisis mexicana de 1994 y el “efecto tequila” que se propagó a todo lo ancho del continente, o la crisis financiera rusa del 98, que afectó directamente a Brasil y lo obligó a devaluar su moneda con graves consecuencias para el Mercosur. Por cierto que la inestabilidad financiera internacional no es ninguna novedad pero, como lo demuestra la historia reciente del continente, las economías latinoamericanas “emergentes” sufren las repercusiones de todas las convulsiones financieras que ocurren en cualquier parte del mundo. Por lo tanto, se han fragilizado.

b. La hegemonía de los mercados financieros provoca también el desgaste del Estado-nación. Ningún mecanismo, sea nacional o multinacional, puede controlar o encauzar los flujos financieros transnacionales. Muy al contrario, son los mercados financieros los que juzgan los Estados y la mayoría de las veces los gobiernos nacionales intentan conformarse a sus deseos o a sus caprichos. Decimos “caprichos” porque los operadores, además de expertos instantáneos, a menudo se caracterizan tanto por su gregarismo como por la superficialidad de sus informaciones macroeconómicas. Los organismos de calificación del riesgo crediticio amplifican las decisiones de los operadores y contribuyen a propagar las crisis de confianza. El caso de las elecciones brasileñas de octubre de 2002 ilustra perfectamente este mecanismo perverso y también sus fallas. Anteriormente, ante el temor de un gobierno de izquierda mal dispuesto hacia los acreedores y el empresario, el riesgo-país subió a alturas

estratosféricas, mientras el *real* se derrumbaba. Lo que al fin y al cabo permitió la victoria del candidato temido, Luiz Inácio Lula da Silva, pero impuso a las nuevas autoridades una política de austeridad y ortodoxia para restablecer la confianza perdida.

En consecuencia, vivimos en un espacio económico mundializado y desregulado que hace retroceder las instituciones nacionales. Esta “desterritorialización” entraña poner en entredicho las estructuras de coexistencia social y de solidaridad que son las bases del Estado moderno. De hecho, es en el marco del Estado nacional que nace la ciudadanía. La democracia y las políticas compensatorias no trascienden hasta hoy sus límites.

La mundialización de la economía se acompaña de una ideología que absolutiza el liberalismo económico.

c. Existe otra dimensión de la globalización. La mundialización de la economía se acompaña de una ideología que no solo privilegia el mercado sino que absolutiza el liberalismo económico considerado como orden universal de eficacia y de progreso. Según este pensamiento, todo lo que se opone a esta lógica global debe retroceder o desaparecer. En nombre de las necesidades de la competencia en la

economía mundializada, “los países ricos deben dismantelar el Estado de bienestar y los países pobres reducir drásticamente su gasto social”⁹. Así es como también el mercado debe determinar lo que es bueno para la salud del hombre o para el futuro de la humanidad¹⁰. Para esta doctrina, tan dogmática como fue ayer el difunto marxismo-leninismo, el mayor obstáculo es el Estado en sí y no solo el Estado de bienestar, altamente redistributivo. Conforme con la fórmula reaganiana, el Estado no es la solución, es el problema. Su reducción a un nivel mínimo sería condición del crecimiento y de la prosperidad. De acuerdo con esta lógica, la democracia sería impotente y distorsionaría la asignación de los recursos. El discurso de los “fundamentalistas del mercado” no solo es anti estatal sino que es antidemocrático. Tiene por verdad indiscutible que no existen alternativas y que hay una sola política económica posible en un mundo de competencia generalizada. Ahora bien, esta “teología neoliberal”, que excluye las opciones y la selección de alternativas, parece poco compatible con el gobierno democrático basado en la voluntad de las mayorías¹¹. Si las alternancias representativas no tienen ningún efecto en la esfera económico-social, cabe preguntarse para qué sirven las elecciones y el sufragio.

La globalización es una realidad indiscutible que plantea enormes desafíos, pero

⁹ Cooper, Frederick, “Le concept de mondialisation sert-il a quelque chose?”, *Critique Internationale*, 10 enero 2001, p. 104.

¹⁰ Ver el caso de los OGM que los grandes consorcios químicos quieren imponer al mundo entero en nombre de su propia rentabilidad, o el rechazo del convenio de Kyoto sobre cambio climático y efecto invernadero por los Estados Unidos, con argumentos estrictamente económicos.

¹¹ Fitoussi, Jean Paul, *La démocratie et le marché*, París, Grasset, 2004.

su utilización oportunista para defender intereses sectoriales es una ideología política como otra cualquiera. La teoría del mercado sin freno ha inspirado tratamientos de choque neoliberales que, en varios países, han tenido resultados catastróficos. Al contrario, los países que para reformarse e integrarse a la economía mundial no se dejaron amedrentar por el “terrorismo de mercado” y optaron por el gradualismo han tenido éxito¹². Hasta los defensores sensatos del liberalismo reconocen que el mercado no puede producir bienes que por naturaleza son públicos o trascienden el corto plazo, como la defensa nacional o la salud pública. Si la educación fuese totalmente privatizada, la propia sobrevivencia de una economía tecnológicamente competitiva estaría en peligro. El mercado no puede suministrar las inversiones de capital humano que son por definición de largo plazo. Por otra parte, el retroceso del Estado y el desmantelamiento de políticas sociales constituyen un riesgo para la economía de mercado. La apertura económica dentro del nuevo contexto globalizado es factor de inseguridad económico-social y de incertidumbre colectiva y personal. Frente a los choques externos y a una competencia sin fronteras, es imprescindible un acompañamiento social adaptado, para evitar que la población deje de creer en el mercado y en la democracia. No es en los momentos de tempestad que se echan por la borda los botes salvavidas. Históricamente, la democracia y el

Estado de bienestar han contribuido a la sobrevivencia del capitalismo¹³. Al reducir la aceptabilidad del sistema (aun cuando desde la caída del muro de Berlín no existe ni amenaza ni modelo alternativo) se corre el riesgo de que la economía de mercado sea brutalmente rechazada. El regreso a una situación parecida a la de la revolución industrial creará los mismos anticuerpos.

La democracia y el Estado de bienestar han contribuido a la sobrevivencia del capitalismo.

IV. USOS Y ABUSOS DE LA GLOBALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Cada región, cada Estado, ha tenido su experiencia propia frente a los desafíos de la globalización. Algunos países han sabido aprovecharla bien, otros no. En América Latina la ola democratizadora, cuyo auge se sitúa a comienzos de los años noventa, coincide con las reformas económicas tendentes a favorecer la inserción en un mundo de “interacción generalizada”. Lejos de traer prosperidad y bienestar, la restauración de la democracia se tradujo en el aumento del desempleo y en la agudización de la pobreza como consecuencia de la apertura comercial y de la liberalización de la economía.

¹² Es la opinión del premio Nobel de economía Joseph E. Stiglitz, en *Globalization and its discontents*, Nueva York, Norton, 2002.

¹³ Fitoussi Jean Paul, *ibid.*

Para entender esta convergencia fatídica para la percepción del sistema representativo es preciso volver un poco atrás. A partir de los años 30, los grandes países del subcontinente se industrializan con políticas voluntaristas asociadas a una alta protección comercial. Los resultados no son homogéneos pero, en general, estas políticas promovieron un fuerte crecimiento y una diversificación industrial notable. Hasta el punto de que algunos piensan que América Latina fue víctima del éxito de esta industrialización “por sustitución de las importaciones”. Tal es así que dados los resultados estimulantes de estas políticas, un cambio de modelo resultó difícil: de hecho, esta estrategia se prolongó más de la cuenta. Las disponibilidades de liquidez internacional y el endeudamiento ocultaron el agotamiento del desarrollo autocentrado, cuya productividad comenzaba a bajar inexorablemente. Se acumulaban los desequilibrios macroeconómicos, con déficit permanentes de la balanza de pagos y un nivel de inflación elevado que rayaba en la hiperinflación. A principio de los años noventa los países de América Latina tenían un grado de apertura bajísimo. Salvo Chile, que al respecto tiene una trayectoria singular, las exportaciones de Brasil representaban menos de 7% de su PIB, las de Argentina 7,7%, las de México 13%, contra 30 a 50% para los grandes exportadores de Europa o de Asia¹⁴. La gravedad de la crisis en todos los países de la región señalaba el derrumbe del

modelo autocentrado y la necesidad de apertura para luchar contra la hiperinflación, introducir gracias a la competencia externa un sistema de precios racionales, aumentar la producción, reordenar las finanzas públicas, en una palabra, volver a ser competitivos para integrarse en la economía mundial. Dentro del modelo imperante se limitaban las importaciones y no se promovían las exportaciones no tradicionales porque las economías vueltas hacia adentro eran poco competitivas. Sufrían de distorsiones en la asignación de recursos al financiar un sector público muchas veces abultado y poco eficiente, administrado con criterios políticos clientelistas que tuvieron por resultado enormes déficit presupuestarios y endeudamiento.

Había que optar entre resultados inmediatos y un gradualismo pragmático.

Las reformas no podían aplazarse. Dependía si se realizaban con urgencia, aplicando espectaculares políticas de choque siguiendo los cantos de sirena de los fundamentalistas del mercado para tener resultados inmediatos y de corto plazo o si se optaba por un gradualismo pragmático y prudente, adaptándose a las condiciones nacionales. Podemos así distinguir dos tipos de inserción en el proceso de globalización, es decir de apertura a la economía mundializada: el modo pasivo y el modo activo.

¹⁴ Alemania exporta 30% de su PIB, los Países Bajos 52%, Francia 25%.

De acuerdo con el método pasivo se adoptaron las soluciones radicales que las instituciones financieras internacionales, sobre todo el FMI, y el Tesoro americano trataron de imponer. Un nuevo modelo se ofrecía en forma prefabricada, con recetas sencillas. Brillantes diplomados de las grandes universidades norteamericanas que compartían el credo liberal y la “teoría del mercado puro” se brindaron para poner en ejecución en su país el “consenso de Washington”. La búsqueda de un atajo hacia la prosperidad va a sostener muchas ilusiones. El modelo extremo abre totalmente la economía nacional: el comercio, las inversiones y la cuenta de capitales. Se reducen drásticamente los gastos públicos, empezando por el tamaño del Estado y se privatizan las empresas del Estado, incluyendo los servicios públicos esenciales. Se acude al cambio fijo para derribar la inflación. La venta de activos públicos debe compensar el déficit fiscal y crear la confianza de los inversionistas extranjeros. Falta a esta política de ajuste el otro lado de la moneda, el aumento del comercio exterior: conquistar nuevos mercados con productos competitivos, encontrando nichos comerciales o creando bienes y marcas para promover exportaciones estables. Lo que resulta imposible con un tipo de cambio sobrevaluado, el costo excesivo de la producción y su falta de competitividad.

Al contrario, la apertura unilateral en esas condiciones arruinó la industria y empobreció el país. El desempleo se disparaba a niveles inaguantables, la pobreza, que el fin de la inflación había hecho retroceder, aumentaba de nuevo a niveles

sin precedentes. El crecimiento se volvía negativo y la deuda, abultada por la dinámica del nuevo modelo, se volvía impagable. Las consecuencias políticas reflejan las expectativas frustradas. El colapso de la industria nacional, la “desalarización”, el crecimiento del sector informal y de la indigencia no son argumentos positivos en favor de los partidos políticos y del sistema democrático. El escepticismo de una opinión pública desorientada afecta hasta la visión popular acerca del futuro del país.

Las políticas sociales compensatorias responden relativamente bien a los desafíos de la globalización.

El método activo puede no ser menos doloroso, pero da resultados más positivos. Se adapta a situaciones cambiantes. Se caracteriza la flexibilidad y el pragmatismo. La apertura gradual del comercio y de las inversiones va junto con la orientación indicativa de las inversiones extranjeras, los esfuerzos de modernización de las empresas nacionales, el saneamiento de las finanzas públicas y del sistema bancario, cierta regulación de los mercados financieros, con una tasa de cambio flotante o por lo menos flexible. La búsqueda de nuevos mercados y la promoción de nuevos productos exportables permite conseguir un comercio exterior equilibrado. En lo interno, políticas sociales compensatorias persiguen la reducción de la pobreza. Sin garantizar ningún milagro, semejantes políticas responden de manera relativamente satisfacto-

ria a los desafíos de la globalización. Para ponerlas en práctica, se necesita un Estado activo y reactivo dotado de capacidades adecuadas para orientar la vida nacional a mediano y largo plazo, y asegurar la “cohesión social”. No puede limitarse a mantener la estabilidad monetaria y el orden público, como lo pregonan las teorías liberales “fundamentalistas”. Los que creen que todo debe supeditarse al mercado en su versión globalizada de hoy abandonan no solo todo proyecto nacional sino también toda visión de futuro y, descuidándose de las consecuencias sociales de sus políticas, ponen en peligro el funcionamiento mismo del mercado.

**Quienes creen que todo
debe supeditarse al mercado
ponen en peligro el funcionamiento
del propio mercado.**

El modelo de inserción activa no resuelve todos los problemas, pero al menos no desespera a los ciudadanos. Y estos no adoptan actitudes antipolíticas radicales, al asimilar el régimen constitucional a la destrucción de empleos y a la exclusión social.

Este intento rudimentario de tipología tiene como único objetivo mostrar que sí hay lugar para políticas autónomas de los Estados, que no es cierto que solo haya una política posible, guste o no a las mayorías electorales. Si bien la globalización impone limitaciones hasta a los Estados industriales y a las democracias consolidadas, el “pensamiento único” no es una

fatalidad, es una opción. La democracia y la globalización no se excluyen y menos aún en América Latina. La utilización política de la mundialización de la economía para obtener ventajas sectoriales e imponer modelos excluyentes es parte del combate político. Constituye en el mejor de los casos una de las respuestas posibles, y no la mejor, a los desafíos del mundo de hoy.

Al concluir, querríamos agregar tres comentarios:

1. La economía sigue siendo política. Los dogmas solo convencen a los creyentes. El antikeynesianismo sectario ha aprovechado una coyuntura favorable para imponer su credo al mundo y sobre todo en los países en crisis, donde ha encontrado menos resistencia.

2. La hipertrofia estatal y burocrática nacida del dirigismo populista y del desarrollo autocentrado “cepalino” requería reformas profundas y cambio de modelo. Lo mismo que la recuperación del terreno perdido en el campo del comercio exterior. Esto no implicaba dismantelar el Estado. Echar al bebé junto con el agua del baño no suele ser una conducta racional ni razonable. En momentos de transición, el Estado es más necesario que nunca: un Estado robusto, esbelto, con capacidades de gestión modernas. Su rol regulador es fundamental para el buen funcionamiento del mercado y la sustentabilidad democrática. Es el órgano central y único capaz de corregir las distorsiones y de compensar las insuficiencias y los desequilibrios. El Estado sigue siendo el “dueño de los relojes”.

3. La globalización es la forma actual de economía de mercado. Podemos con-

siderar que su lógica se opone absolutamente a todo tipo de regulación. Pero también puede observarse que la acción colectiva, procedente de una voluntad política determinada, puede contrarrestar sus efectos indeseables. La integración regional es la forma más eficiente de oponerse a la dinámica incontrolada de la mundialización económica y financiera. La experiencia reciente de la Unión Europea lo prueba. Tomemos dos casos: la moneda y la competencia comercial. La creación de la moneda única, el euro, compartida hoy por 12 países europeos, les ha permitido recuperar una soberanía monetaria que los movimientos especulativos amenazaban incesantemente. La Unión Europea, por su peso económico y el de su población, y también porque sus Estados miembros se

han dotado de un Ejecutivo comunitario, la Comisión, puede intervenir más allá de sus límites para hacer respetar las leyes de la competencia internacional contra empresas extranjeras que abusan de su posición dominante o están por crear una situación monopólica¹⁵. Estos resultados pueden parecer muy modestos, pero se crea así un esbozo de globalización regulado. Frente a la mundialización como fenómeno económico, y dejando de lado su sombra ideológica, el aislamiento nacional no es sustentable a largo plazo, excepto tal vez para los microestados. La multiplicación de acuerdos comerciales puede ser una opción provisional, pero mañana solo los grandes espacios económicos podrán vivir la globalización y beneficiarse de ella con estabilidad y sin alto costo social.

¹⁵ Ver la oposición de la Comisión Europea a la fusión de empresas norteamericanas (caso de Boeing-Lockheed) y la multa impuesta de Microsoft.