

La internacionalización de la economía y la crisis de la democracia en América Latina

INTRODUCCIÓN

En la última década, la confianza en las instituciones democráticas de los países latinoamericanos ha sufrido un dramático deterioro. La credibilidad ciudadana en los congresos apenas si supera el 15 por ciento y la del ejecutivo apenas si llega a 30 por ciento, para no hablar de los partidos políticos, que padecen los más altos niveles de des prestigio y sólo el 11 por ciento de los ciudadanos confía en ellos. Estas tendencias han ocurrido a pesar de los procesos de democratización y de reforma política y administrativa que emprendieron los países de la región en los años ochenta. En los países en donde regían dictaduras, se transitó hacia la democracia, y los países que tenían sistemas democráticos ampliaron aún más los espacios de participación política. En algunas democracias como Colombia se realizaron profundas transformaciones que crearon nuevos derechos, al tiempo que se reformaron los sistemas electorales para facilitar una mayor representación política de las minorías y se introdujeron nuevos mecanismos de participación ciudadana. En otros países, las transformaciones fueron menos profundas, pero aun así se descentralizaron los poderes de la nación hacia las regiones y municipalidades, y se permitió la elección popular de alcaldes y gobernadores, como ocurrió en Venezuela.

Por eso resulta imperativo preguntarse qué factores explican el deterioro institucional de la región. Pueden existir múltiples hipótesis que ameritan un cuidadoso análisis. En este trabajo se explora una de estas explicaciones, la que relaciona el deterioro de las instituciones democráticas con las reformas de apertura económica y la transformación del Estado para fortalecer su capacidad reguladora de la economía. Al limitar este trabajo a una de las hipótesis no se pretende despreciar otras explicaciones alternativas o complementarias. Por ejemplo, no se pueden descartar explicaciones de corte institucional

que argumentan que el deterioro institucional es producto de la adopción de normas que debilitan la cohesión de los partidos y de reglas electorales que aumentan la proporcionalidad y conducen a la atomización de la representación.

La integración de las economías nacionales a los mercados internacionales tiene dos tipos de efectos. Por el lado de las demandas ciudadanas, aumenta las necesidades de la población como consecuencia de los mayores riesgos a que está expuesta la población, mientras que por el lado de la oferta, reduce la capacidad de respuesta del Estado¹. No es posible explicar la relación entre internacionalización de la economía y deterioro institucional sin incluir los dos efectos. El simple aumento de los riesgos económicos y de las demandas ciudadanas no es suficiente para generar una crisis institucional. También es necesario que las instituciones sean incapaces de responder a las mayores demandas ciudadanas.

La internacionalización de la economía tiene la característica de provocar los dos fenómenos. En forma casi simultánea, aumenta las demandas ciudadanas y reduce la capacidad de respuesta del Estado nacional a través de los instrumentos tradicionales de intervención en la economía. La combinación de crecientes demandas y falta de capacidad de respuesta de los estados genera abrumadoras tensiones sobre las instituciones nacionales, que cada vez más resultan inadecuadas para articular y tramitar los diversos intereses de la sociedad. El resultado de estos desarrollos es un creciente déficit democrático y la deslegitimación de las instituciones mismas. Por eso no resulta sorprendente que esta insatisfacción se esté empezando a traducir en inestabilidad política e institucional, que no sólo pone en riesgo los procesos de apertura económica, sino también las conquistas democráticas y sociales del continente en la última década. La región transita por un peligroso círculo vicioso, que lleva a que la precariedad institucional afecte la gobernabilidad, y la ingobernabilidad degenera en mayor deterioro institucional.

Si algo ha enseñado la historia latinoamericana de los últimos dos siglos, es que no hay procesos irreversibles. La extraordinaria globalización

de siglos anteriores, que puso a disposición del mundo los vastos recursos naturales de América Latina y pobló el continente de inmigrantes y capitales, ya fue sucedida en el pasado por períodos de aislamiento y marginación.

En la siguiente sección se describen los efectos de la internacionalización de las economías latinoamericanas sobre las demandas ciudadanas. En la tercera sección se discute sobre la forma como la internacionalización de la economía afecta la capacidad de respuesta del Estado. En la última sección se presentan las conclusiones y una serie de preguntas para el desarrollo de una agenda de investigación. Para sustentar este análisis se presenta una serie de tendencias que son indicativas pero no constituyen una evidencia definitiva de la relación entre internacionalización de la economía y crisis de la democracia.

INTERNACIONALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA Y LAS DEMANDAS SOBRE EL ESTADO

La integración económica de las economías latinoamericanas ha sido producto de importantes desarrollos tecnológicos, que han reducido los costos de transportar bienes y de enviar y manejar información a través de grandes distancias, pero sobre todo, de decisiones públicas adoptadas por los países de la región. En particular, la liberalización del comercio y la desregulación de los flujos de capital por parte de los gobiernos han dado lugar a una mayor interdependencia económica con otros países del continente y la economía global en general. Esta mayor integración ha dado como resultado profundas transformaciones en los aparatos productivos de los países y en las relaciones laborales, y también en otros aspectos de la vida de los ciudadanos.

La creciente integración de los países latinoamericanos a la economía internacional ha generado beneficios como consecuencia del mayor acceso a bienes y servicios, incluidos insumos de producción sofisticados y nuevas tecnologías e ideas del resto del mundo. Aunque las economías de la región no han vuelto a experimentar las altas tasas de crecimiento registrado en déca-

¹ C. Graham, "Crafting Sustainable Social Contracts in Latin America: Political Economy, Public Attitudes, and Social Policy", en: Center on Social and Economic Dynamics Working Paper Series # 29, 2002; B. Deacon, "Tracking the Global Social Policy Discourse: From Safety Nets to Universalism", en: Globalism and Social Policy Programme (GASPP) Working Paper, 2001; D. Rodrik, "Why Do More Open Economies Have Bigger Government?", en: Journal of Political Economy, 106 (997-1032), 1998.

das anteriores, después de las reformas económicas el ingreso per cápita de la región creció en promedio 1,8 por ciento, luego de haber caído en 1 por ciento durante los años ochenta. De igual forma, las economías tuvieron una importante expansión comercial, de manera que entre 1990 y 2001 el valor de las exportaciones de la región creció en 8,9 por ciento y las importaciones 11,6 por ciento. Este promedio de crecimiento sólo fue superado por el de China².

Sin embargo, los eventos en el frente estrictamente productivo han sido opacados por el incremento en el riesgo que enfrentan los ciudadanos de la región luego del proceso de inserción internacional. En este trabajo se documenta el riesgo económico porque es el que ha afectado a la población en forma más generalizada y parecería tener mayor probabilidad de ocurrencia. Sin embargo, existen otros riesgos que se han magnificado con los procesos de inserción internacional de las economías de América Latina. Los ciudadanos en la región enfrentan un mayor riesgo de contagio de enfermedades no tradicionales y altamente contagiosas como el SARS, de riesgos contra la seguridad producto de la mayor efectividad del crimen organizado y el terrorismo para actuar a través de las fronteras, y de deterioro del medio ambiente en la medida en que se arbitran las diferencias en la legislación ambiental entre países.

El aumento del riesgo económico es consecuencia de la confluencia de dos factores. De una parte, se incrementó la volatilidad de las economías de la región como consecuencia de la mayor interdependencia con otras economías de la región y del resto del mundo. De otra parte, la paulatina desaparición de algunos de los mecanismos tradicionales de protección de los ciudadanos ante los riesgos económicos ha magnificado los efectos que los factores macroeconómicos tienen sobre las condiciones de vida de los ciudadanos. En consecuencia, los latinoamericanos perciben un aumento sustancial del riesgo económico como resultado de las fluctuaciones de la tasa de cambio, de la tasa de inte-

rés y de la actividad económica en general, que se traduce en grandes variaciones en los ingresos de trabajadores y empleadores³.

Con la integración de las economías de la región a la economía global, la suerte de los países latinoamericanos ya no depende sólo de los eventos económicos que suceden en sus fronteras, o en Norteamérica y Europa, sino también de eventos en lugares remotos sin una relación estrecha con los países del hemisferio occidental. Los choques económicos externos en esta nueva era de creciente integración económica no se originan solamente en las economías grandes o en las de socios comerciales importantes, sino también en economías emergentes con quienes se tienen lazos económicos aparentemente débiles, como ocurrió con la crisis financiera de Asia. Resultado de estos desarrollos, las economías latinoamericanas ahora hacen frente a muchos más choques externos que los que experimentaban durante la época de posguerra. Además de los choques que podríamos llamar tradicionales, que normalmente están asociados a recesiones en Estados Unidos y crisis financieras en la región, las economías latinoamericanas se han visto afectadas por los eventos en otras economías emergentes. De hecho, para un número importante de países de la región, los efectos de estos choques no tradicionales fueron mucho más fuertes que los que generaron recesiones en Estados Unidos. Mientras la crisis asiática provocó un crecimiento negativo del PIB de la región de -1 por ciento y volatilidades de la tasa de cambio y de la tasa de interés superiores al 20 por ciento, la recesión del año 1991 en Estados Unidos tan sólo redujo el PIB de la región a 1,5 por ciento y provocó fluctuaciones en tasas de interés y tasas de cambio de 10 por ciento.

En los debates sobre la conveniencia y los costos de las reformas comerciales y la desregulación de los capitales se argumentó que los procesos de inserción internacional tenían efectos transitorios sobre la distribución del ingreso, relacionados con los cambios estructurales en las estructuras productivas. Se anticipaba que las in-

² Cepal. Globalización y desarrollo. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2002a.

³ En teoría, la introducción de tasas de cambio flexibles se traduce en mayor estabilidad de la tasa de interés. En la práctica, son pocos los países de la región que tienen regímenes cambiarios realmente flexibles, como consecuencia de las presiones políticas que ejercen ciertos grupos organizados en la sociedad. G. A. Calvo y C. M. Reinhart. "Fear of Floating", en: NBER Working Paper (7993), 2000. Sobre esto volvemos más adelante porque este caso constituye un buen ejemplo de cómo instituciones que se asumen independientes en la práctica continúan siendo influenciadas por ciertos intereses políticos.

versiones y trabajadores en sectores con desventajas relativas verían sus remuneraciones reducidas y eventualmente tendrían que hacer tránsito hacia sectores con ventajas relativas. Para facilitar un tránsito más expedito entre sectores y mitigar los traumatismos y efectos negativos en la distribución del ingreso de las transformaciones productivas, las acciones públicas se orientaron a eliminar las rigideces de la economía, incluyendo por supuesto la flexibilización laboral, la adopción de políticas de promoción de la competitividad de las firmas y políticas sociales remediales. Estas últimas buscaban mitigar los efectos de los ajustes estructurales sobre la población afectada y formar coaliciones políticas que hicieran sostenibles las reformas⁴.

Sin embargo, en la formulación del proceso de integración no se previeron los efectos que tienen sobre los ingresos de los ciudadanos los ciclos económicos internacionales, las crisis financieras y otros choques externos. El mecanismo de transmisión de las crisis sobre los ingresos de los ciudadanos es múltiple. El más importante, obviamente, es la pérdida del empleo o su precarización, pero los ingresos también se afectan por la volatilidad de las tasas de interés y de las tasas de cambio. El desempleo afecta los ingresos de las personas en forma directa, mientras que las variaciones en las tasas de interés y las tasas de cambio lo pueden hacer en forma directa y en forma indirecta cuando inciden sobre el desempleo. El resultado en cualquier caso es la inestabilidad de los ingresos de trabajadores y empleadores.

Mientras que el desempleo en la región aumentó 0,8 por ciento en promedio durante los

primeros años del proceso de apertura, cuando las economías de la región atravesaban por las transformaciones productivas, durante los años de la crisis asiática el desempleo promedio de la región aumentó en 3,8 por ciento⁵. El fuerte impacto de la crisis asiática sobre el empleo fue resultado de la fuerte caída en la actividad económica experimentada durante ese período, pero también es consecuencia de la flexibilización del mercado de trabajo. Bajo las nuevas normas laborales, los trabajos estables, basados en la característica “carrera ocupacional” que predominó en el sector formal durante las décadas anteriores, perdió peso ante nuevas formas contractuales y de vinculación laboral que le transfirieron una proporción mayor del riesgo económico al trabajador. Por eso, a la par con el crecimiento del desempleo, durante los años de la crisis la informalidad aumentó de 57 por ciento a 61 por ciento en promedio.

La elasticidad del empleo ante aumentos en el producto también cayó durante la década de los noventa como consecuencia de las crisis. De acuerdo con la evidencia analizada por distintos estudios, esto parece haber obedecido a que la probabilidad de pasar de una situación de desempleo a una de empleo cayó durante la década. Entre tanto, la flexibilización del mercado de trabajo, unida a la recesión, parece haber disminuido el tiempo promedio de un trabajador en un determinado empleo y aumentado la probabilidad de pérdida del trabajo. Estas probabilidades fueron significativamente más altas para los trabajadores de menor nivel de educación⁶.

El aumento en la inseguridad laboral parece reflejarse en las encuestas de opinión realizadas

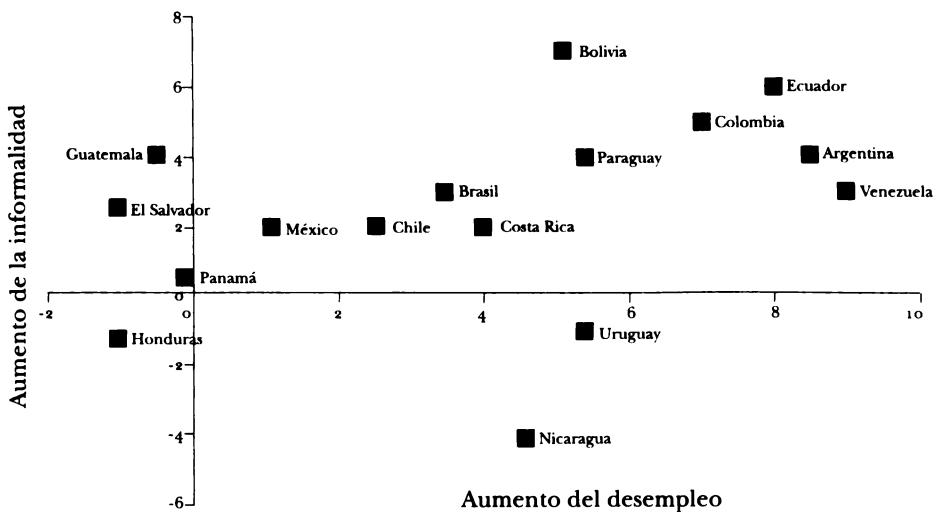
⁴ Ver B. Geddes, “How Politicians Decide Who Bears the Cost of Economic Liberalization: Latin American, Southern European, and African Experiences”, en: V. T. Berend, *Transition to a Market Economy at the End of the 20th Century*, Munich, Südosteuropa-Gesellschaft, 1994; S. Haggard y R. Kaufman, *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton: Princeton University Press, 1992; A. Krueger, *Political Economy of Policy Reform in Developing Countries*, Ohlin Lectures, Cambridge, MA., The MIT Press, 1993; K. Remmer, “The Politics of Economic Stabilization: IMF Stand By Programs in Latin America, 1954-1986”, en: *Comparative Politics*, 19 (1), 1986, pp. 1-24; J. D. Melo, “Macroeconomic Management and Trade Reform: A Political Economy Perspective”, en: J. Nash and W. Takacs, *Trade Policy Reform. Lessons and Implications*, Washington DC, The World Bank Press, 1998; F. Bourguignon, W. H. Branson and J. d. Melo, “Adjustment and Income Distribution: A Counterfactual Analysis”, en: *NBER Working Papers* (2943), 1989.

⁵ Estimaciones del autor con base en datos de la Cepal para 16 países latinoamericanos. El período de apertura se toma entre 1990 y 1994, mientras que el de la crisis asiática toma de 1998 a 2002.

⁶ G. Bertola, “Distribution, efficiency, and labor market regulation in theory, in OECD countries, and in Latin America”, en: *Paper presented at the 7th Annual Conference*, Central Bank of Chile, Santiago 6-7 November 2003, 2004; J. Heckman and C. Pagés, “The Cost of Job Security Regulation: Evidence from Latin American Labor Markets”, en: *Paper delivered at the LACEA Conference*, 2000; A. Kugler, “The Incidence of Job Security Regulations on Labor Market Flexibility and Compliance in Colombia: Evidence from the 1990 Reform”, en: *IADB Research Network Working Paper* (R-393), 2000.

GRÁFICO 1
CAMBIO EN EL DESEMPLÉO Y LA FORMALIDAD ENTRE 1995-2000

Fuente: Datos Cepal, cálculos del autor.



[68]

en la región. Desde el año 2000, cuando se empieza a preguntar por el temor a perder el empleo, el porcentaje de respuestas positivas ha ido en aumento, y en 2003, el promedio de la región alcanzo el 54 por ciento de los encuestados. Así mismo, la falta de empleo ha sido la principal preocupación de los encuestados desde 1996.

Las encuestas también reflejan los efectos de la inseguridad económica sobre su bienestar y riqueza. Así, cerca del 58 por ciento percibe que son más pobres que sus padres, y el porcentaje de los que aseguran haber experimentado una reducción de su riqueza fue de cerca del 46 por ciento en el año 2000.

Como ya se señaló, todos los grupos sociales han sufrido reducciones del ingreso, pero los riesgos económicos afectan en forma más severa a los grupos pobres. Esto se debe a que los grupos más pobres están más expuestos a los riesgos, pero también porque tienen un acceso más limitado a instrumentos que permiten mitigar los efectos de los riesgos económicos⁷. Los grupos más pobres y con menor nivel de calificación tienden a trabajar en sectores donde la demanda laboral es más elástica a cambios en el ingreso, como la construcción. Adicionalmente, los pobres usualmente tienen un nivel de calificación menor que les impide hacer un tránsito más rá-

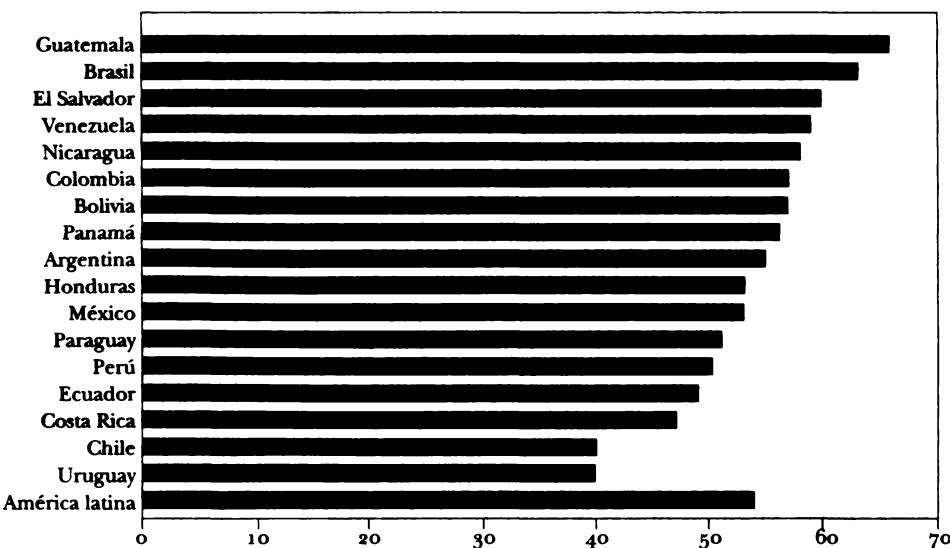
pidio hacia otras actividades en sectores menos expuestos a los ciclos económicos. De hecho, los pobres tienden a transitar hacia la economía informal, donde los mecanismos de protección social son prácticamente inexistentes⁸. Además, la ausencia de redes de protección social y el limitado acceso que los grupos pobres tienen al crédito impide que éstos puedan amortiguar los efectos nocivos de los choques externos. Se evidencia en la encuesta de hogares en Colombia que el 40 por ciento de los hogares pertenecientes al quintil más pobre experimentó caídas de ingresos que no pudieron ser compensadas a través del ahorro o del acceso al crédito, en tanto que para el quintil más rico el porcentaje fue de sólo el 10 por ciento⁹.

La forma desproporcionada como los choques externos afectan a los ciudadanos más pobres, unido a los patrones de especialización de las economías de la región en sectores que demandan trabajo calificado hace que los riesgos económicos aumenten la pobreza. Estos efectos han sido más marcados en los países de Sudamérica, en los cuales se conservó un patrón de especialización más intensivo en recursos naturales, en tanto que en los países de América Central, que desarrollaron actividades de maquila, el deterioro en la distribución del ingreso fue menor y en algunos casos dis-

- 7 N. Lustig. "Las crisis y la incidencia de la pobreza: Macroeconomía socialmente responsable", en: *Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible (Banco Interamericano de Desarrollo)*, 2000.
- 8 R. Galli and D. Kucera. "Informal employment in Latin America: Movements over business cycles and the effects of worker rights", en: *Decent Work Research Programme Working Paper* (145), 2003.
- 9 A. Gaviria. "¿Sobre quien ha recaído el peso de la crisis?", en: *Coyuntura Social*, Fedesarrollo, 23, 2000.

GRÁFICO 2
MIEDO A QUEDAR DESEMPLEADO

Fuente: Latinobarómetro.



minuyó la pobreza¹⁰. El porcentaje de personas pobres en la región disminuyó de 48,3 por ciento en 1990 a 43,5 por ciento en 1997, pero aumentó como consecuencia de la crisis asiática a 43,9 por ciento.

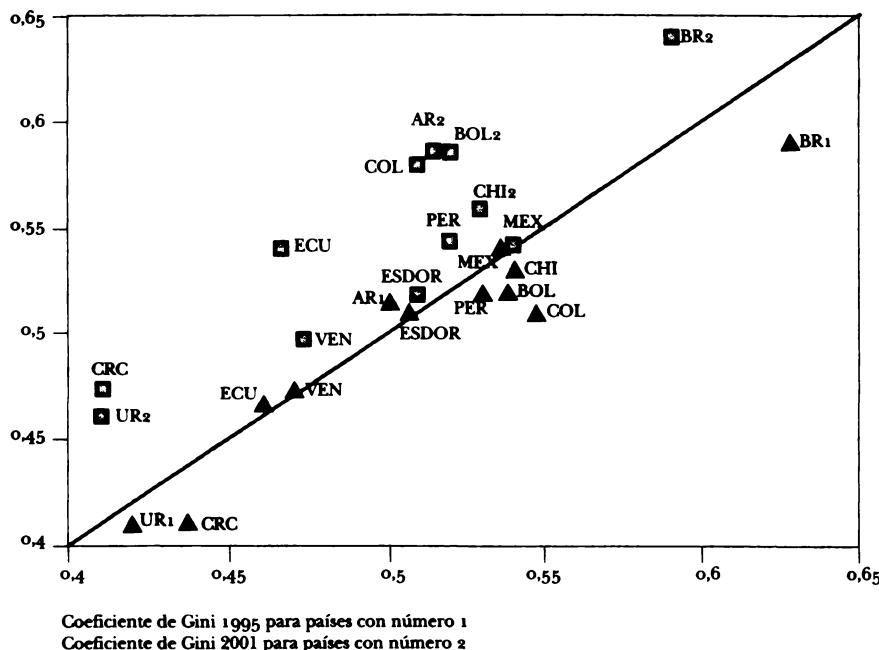
Los efectos de la crisis fueron aún más dramáticos sobre la desigualdad, como puede apreciarse en el gráfico 3. Nótese que algunos países marcados con el número 1 en el gráfico se encuentran por debajo de la línea de 45°, indicando que tuvieron una reducción en la desigualdad

entre 1990 (eje X) y 1995 (eje Y), en tanto que todos los países marcados con el número 2 se encuentran por encima de esta línea, indicando que entre 1995 (eje X) y 2000 (eje Y) tuvieron un incremento en la desigualdad.

Lo paradójico es que mientras las crisis son transitorias, los efectos sociales que tienen son de larga duración. Los hogares más pobres no sólo ven reducidos sus ingresos, sino que además con frecuencia desacumulan capital humano y activos como la vivienda¹¹. Esto se debe a que un

GRÁFICO 3
**CAMBIOS EN LA
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO
1990-1995 Y 1995-2000
(COEFICIENTES DE GINI)**

Fuente: Datos Cepal.



¹⁰ Cepal, *Globalización y Desarrollo*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2002a.

porcentaje alto de hogares pobres y de ingresos medios reacciona ante caídas en el ingreso aumentando la deserción escolar, lo cual profundiza en el largo plazo las desigualdades sociales¹².

Si bien es cierto que los grupos más pobres han sido los más afectados por los nuevos riesgos económicos de la integración, también es cierto que, como señala Lustig, los grupos más pobres en América Latina siempre han estado más expuestos a los choques económicos. Lo que emerge como una consecuencia anormal de los recientes choques económicos es el efecto que éstos han tenido sobre los grupos medios de la población¹³. La evidencia en algunos trabajos sobre el tema en la región parece indicar que las diferencias más importantes en los efectos de los choques externos entre grupos sociales tiene lugar entre los más ricos y los demás. Mientras que la proporción de los hogares en los primeros cuatro quintiles experimentaron caídas en el ingreso entre el 50 por ciento y 44 por ciento, para los hogares en el quintil más rico esa proporción fue de 34 por ciento. La ausencia de mecanismos de ahorro y crédito, además de otras formas de mitigación de los efectos negativos de los choques económicos, hizo que cerca de un 30 por ciento de los hogares en los primeros tres quintiles experimentara caídas en el ingreso que no pudieron ser compensadas, en tanto que este porcentaje fue de 26 por ciento para el cuarto quintil y de apenas algo más que 20 por ciento para el quintil más rico¹⁴.

Estos resultados parecen corroborar una percepción que ha ido generalizándose en los medios de comunicación de la región en torno al empobrecimiento o desaparición de la clase media. De igual forma, la opinión en el Latinobaró-

metro de 2000, que recogió la frustración ciudadana después de la crisis financiera asiática, muestra que todos los grupos sociales consideraron que eran más pobres que sus padres. Sin embargo, el porcentaje de respuestas fue mayor para los encuestados en los estratos medios que para los encuestados en los estratos bajos y altos. Usando las respuestas de las encuestas de Latinobarómetro entre 2000 y 2002 para 17 países latinoamericanos, Graham y Sukhtankar encuentran que con la excepción de los estratos altos, el apoyo a la economía de mercado ha decrecido significativamente. Los autores apelan a las percepciones que tienen los ciudadanos sobre la inseguridad (riesgo) en general y sobre diferencias relativas en ingresos para obtener estas conclusiones¹⁵.

En un trabajo previo, Graham y Petinatto junto con Birdsall habían mostrado que el proceso de internacionalización había empezado a provocar un estancamiento en la distribución del ingreso que afectó primordialmente a la clase media como consecuencia de las diferencias salariales entre trabajadores altamente calificados y los de menor nivel de calificación. Según los autores, esta situación podía afectar la sostenibilidad de las reformas económicas liberales y las reformas democráticas, en la medida en que la clase media acumulaba una gran frustración como consecuencia de las menores expectativas de incrementos en el nivel de vida en comparación con los de los grupos más pudientes¹⁶. Para explicar su argumento, Birdsall, Graham y Petinatto acudieron a la figura del túnel que usara Albert Hirschman en su trabajo clásico sobre tolerancia con la inequidad¹⁷. Si

¹¹ La volatilidad de las tasas de interés en 1998 y 1999 tuvo un efecto nocivo sobre el mercado hipotecario, creando una crisis de las entidades financieras y la pérdida de la vivienda propia por parte de un porcentaje importante de la población en Colombia aún no cuantificado.

¹² A. Gaviria. "Household Responses to Adverse Income Shocks in Latin America", en: *Fedesarrollo Working Paper*, 2001.

¹³ N. Lustig (ed.), *Coping with Austerity: Poverty and Inequality in Latin America*, Washington, DC: Brookings Institution Press, 1995.

¹⁴ A. Gaviria, "Household Responses to Adverse Income Shocks in Latin America", en: *Fedesarrollo Working Paper*, 2001.

¹⁵ C. Graham and S. Sukhtankar, "Is Economic Crisis Reducing Support for Markets and Democracy in Latin America? Some Evidence from the Economics of Happiness", en: *Center on Social and Economic Dynamics Working Paper*, 2002.

¹⁶ N. Birdsall, C. Graham, S. Pettinato and August, "Stuck In The Tunnel: Is Globalization Muddling The Middle Class?", en: *Center on Social and Economic Dynamics Working Paper*, N° 14, 2000.

¹⁷ A. Hirschman. "The Changing Tolerance for Income Inequality in the Course of Economic Development", en: *Quarterly Journal of Economics*, 87 (4), 1973, pp. 544-566.

ninguno de los vehículos atascados en un túnel de dos carriles que van en una misma dirección se mueven, la frustración será menor que cuando las personas en el otro carril pueden avanzar. Si en el corto plazo la situación se mantiene, eventualmente la frustración será tal que las personas empezarán a saltarse el separador de los carriles.

La figura del túnel es un buen ejemplo del trabajo de Hirschman sobre lealtad, voz y salida cuando hay un declive en las organizaciones y los estados, donde no existen mecanismos de salida o de voz, y que lleva eventualmente a sacrificar la lealtad con las instituciones¹⁸. Los ciudadanos de la región, y especialmente los grupos medios que han participado activamente en los procesos democráticos en la región, encuentran cada vez menos posibilidades de salida o de voz.

La opción de salida la constituye la posibilidad de migrar hacia países con mayor estabilidad económica y perspectivas de movilidad social. Aunque la región ha encontrado en las migraciones una importante válvula de escape¹⁹, la realidad es que la oposición política a las migraciones ha crecido en los países desarrollados, quienes también han visto, aunque en menor medida, un deterioro del nivel de vida de los grupos medios. La reducción en las posibilidades de emigrar aumenta las tensiones sobre las instituciones nacionales y su capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas.

Para hacer tolerable los mayores riesgos económicos en los países que han adelantando procesos de internacionalización de sus economías, las sociedades han tenido que establecer redes de protección social financiadas con recursos pú-

blicos. Estas redes incluyen mecanismos de protección contra el riesgo económico como los seguros de desempleo y la oferta universal de bienes meritorios como la educación que cubren a todos los ciudadanos. De ahí que los países que son más interdependientes de la economía internacional tengan gobiernos más grandes²⁰.

LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LAS ECONOMÍAS Y LA CAPACIDAD DE RESPUESTA DEL ESTADO

La internacionalización de las economías afecta la capacidad de respuesta de los estados nacionales a las demandas ciudadanas, actuando como una camisa de fuerza que reduce el margen que tienen los gobiernos para intervenir la economía con los instrumentos tradicionales²¹. Estas limitaciones a la capacidad de acción de los gobiernos es resultado de la creciente movilidad internacional de los factores productivos, que pueden arbitrar las rentabilidades que ofrecen los estados nacionales. Entre los determinantes de la localización de los factores productivos con movilidad internacionalmente en un determinado estado nacional está la oferta bienes públicos, la estabilidad institucional y las tasas impositivas y los precios relativos de otros insumos. En otras palabras, en un mundo cada vez más integrado, los dueños de los factores productivos están en capacidad de “votar con los pies” o hacer uso de la opción de salir²².

Aunque la tecnología permite que todos los factores fluyan libremente entre fronteras creando una verdadera integración económica²³, en la práctica las economías han mantenido las restricciones a las migraciones internacionales durante

¹⁸ A. Hirschman, *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1970.

¹⁹ Se estima que como consecuencia de la crisis, de la región ha emigrado cerca del 6 por ciento de la población, siendo el caso más dramático Ecuador, de donde emigró cerca del 16 por ciento de la población. S. J. Mahler, “Migration and Transnational Issues. Recent Trends and Prospects for 2020”, en: *Institut für Iberoamerika-Kunde 2000 Working Paper No. 4*, 2003.

²⁰ D. Rodrik, “Why Do More Open Economies Have Bigger Government?”, en: *Journal of Political Economy*, 106 (997-1032), 1998.

²¹ S. Bowles, “Does Globalization Preclude Egalitarian Redistribution?”, en: *University of Massachusetts Working Paper*, 2002; T. L. Friedman, *The Lexus and the Olive Tree: Understanding Globalization*, New York, Anchor, 2000, p. 87.

²² La noción de “votar con los pies” fue acuñada por Charles Tiebout para mostrar cómo la movilidad de los votantes a nivel local llevaba a armonizar la oferta de bienes públicos y las tasas impositivas de las municipalidades en EEUU. C. Tiebout, “A Pure Theory of Local Expenditures”, en: *Journal of Political Economy*, 64, 1956, pp. 416-424.

²³ Integración económica es un concepto más amplio que internacionalización económica, porque implica el libre movimiento de factores productivos, bienes y servicios, en tanto que el segundo concepto implica restricciones al movimiento de factores o del comercio E. Helpman y P. Krugman, *Market Structure and Foreign Trade*, Cambridge, MA, MIT Press, 1991.

los procesos de internacionalización económica. De ahí que la característica más importante del proceso de internacionalización sea la desregulación asimétrica de los factores productivos, que les otorga un excesivo poder a los dueños del capital, personas de negocios y profesionales, en detrimento de los trabajadores menos calificados²⁴.

La mejor ilustración de esta situación, aunque un tanto caricaturesca, es la forma como los gobiernos recién elegidos dan prioridad en sus agendas a reuniones con inversionistas en Nueva York, presidentes foráneos y organismos multilaterales. El objetivo de estos actos es generar credibilidad en torno a las estrategias económicas de los nuevos gobiernos entre los inversionistas, cuyas lealtades territoriales son cada vez menores. Incluso el presidente Lula, quien en el Foro Social de Porto Alegre criticó los capitales internacionales y las multinacionales, y durante su campaña electoral había despoticado del Fondo Monetario Internacional, hizo las paradas de rigor en Nueva York y luego en Davos, para darle tranquilidad a los

mercados. Precisamente, el caso de Lula es ilustrativo de la forma como los capitales “votan con los pies”, y se exhibe en el gráfico 4. A medida que Lula con su discurso antiglobalización ganaba adeptos entre los brasileños (encuestas), los inversionistas percibían un mayor riesgo-país y exigían una mayor rentabilidad por las inversiones en activos del Brasil.

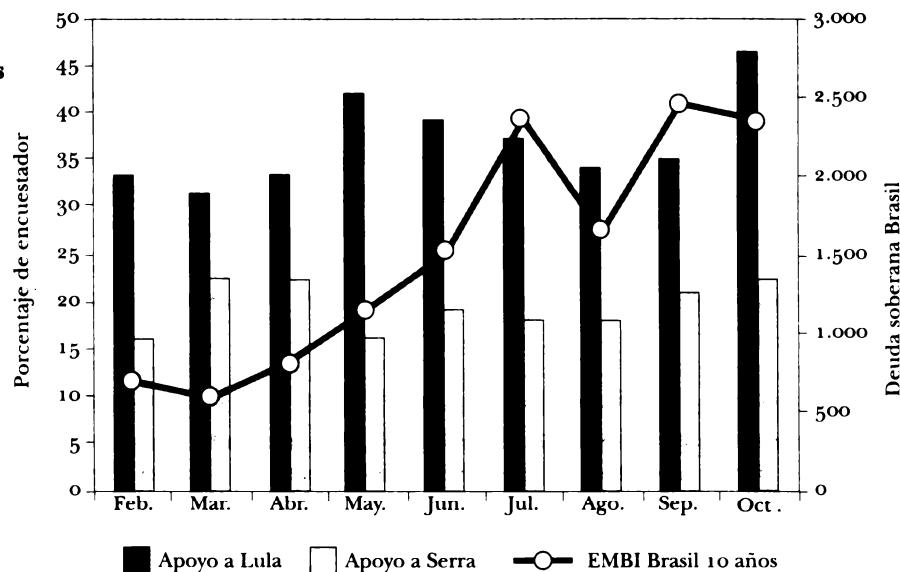
El aumento del riesgo implicó en la práctica una salida de las inversiones líquidas del Brasil, generando una depreciación del real, aumentos en la inflación y una contracción económica²⁵. Todo esto sucedió a pesar de que el país registraba un superávit fiscal de 2 por ciento del PIB y había adoptado las reformas estructurales recomendadas por el FMI. La capacidad del capital para actuar en forma coordinada y salir de una economía en forma abrupta constituye un factor desestabilizador de la mayor importancia para cualquier nación, porque tiene efectos profundos sobre el bienestar de la ciudadanía.

En el caso de la elección de Lula, la volatilidad de los capitales y sus efectos no se limitaron a Brasil y se extendieron a toda la región porque los

[72]

GRÁFICO 4
ELECCIONES EN BRASIL Y LA
PERCEPCIÓN DE RIESGO-PAÍS
DE LOS INVERSIONISTAS

Fuente: Standard & Poor's.



²⁴ Ver por ejemplo D. Rodrik, *The New Global Economy: Making Openness Work. Overseas Development Council Policy Essay*, N° 24, Washington, DC, John Hopkins University Press, 1999. Prueba de esto también son los compromisos adquiridos por los países miembros del Acuerdo General de Comercio en Servicios de la Organización Mundial del Comercio sobre movimiento de personas, que se limitan a las transferencias intracorporativas.

²⁵ Uno de los precios más afectados por la depreciación fue el de los servicios públicos, que usualmente se financian con créditos externos dadas las necesidades de capital de las empresas y las limitaciones de los mercados financieros domésticos. Estos efectos suelen transmitirse rápidamente porque las fórmulas de las tarifas de servicios públicos contienen un coeficiente de remuneración al capital indexado a la tasa de cambio. En esta forma se transfiere el riego cambiario al usuario.

inversionistas percibían un riesgo regional²⁶. Esta situación, totalmente ajena a los colombianos, afectó la capacidad de gobierno de Uribe en Colombia, que había ganado por amplia mayoría con un discurso de seguridad y de reforma a las costumbres políticas. A los 15 días de posesionado el presidente Uribe, el cierre de los mercados financieros privados en el país y en el exterior obligó a cambiar la agenda de gobierno, colocando en primer lugar las reformas económicas estructurales tendientes a reducir el desajuste fiscal. Al final, esta circunstancia llevó a sacrificar las reformas políticas contenidas en el referendo que el presidente sometió a consideración del Congreso el mismo día de su posesión.

El poder relativo de los factores móviles radica en que tienen bajos costos de organización para la acción colectiva, de forma que la “mano invisible del mercado” coordina a millones de inversionistas atomizados. Los factores inmóviles, en cambio, enfrentan altos costos para organizarse y actuar en forma colectiva, porque las acciones tendientes a mejorar su bienestar las deben adoptar por fuera del mercado y en el ámbito de las decisiones públicas, que son susceptibles de dar lugar a comportamientos oportunistas²⁷. Este desigual poder entre factores móviles y factores inmóviles ha determinando las reglas del proceso de internacionalización de las economías latinoamericanas.

En respuesta a los excesivos poderes del capital y del trabajo calificado, los factores inmóviles, y particularmente los sindicatos de los países donde están mejor organizados, se han empezado a movilizar para nivelar la balanza de poder, a través de organizaciones no gubernamentales. Estas acciones, unidas a la movilidad del capital y del trabajo calificado le han restado aún más poder al Estado en América Latina para responder a las demandas ciudadanas. Esta “camisa de fuerza” que limita el accionar del Estado nacional se

expresa de tres formas. Primero, a través de la imposibilidad de intervenir usando los mecanismos tradicionales a disposición del Estado, particularmente en los asuntos sociales²⁸. Segundo, la movilidad internacional de factores y el comercio han hecho necesario el traslado de funciones y competencias del Estado nacional hacia organismos supranacionales, pero también hacia entes administrativos más pequeños como el nivel local. Tercero, la creciente influencia en los asuntos nacionales de nuevos actores internacionales como las agencias multilaterales, las organizaciones no gubernamentales (ONG), las calificadoras de riesgo y los inversionistas extranjeros, ha aumentado y agravado los conflictos de interés que usualmente tienen que dirimir las instancias públicas. Esta circunstancia ha hecho necesario dividir aún más los poderes públicos, creando nuevas instancias de decisión en el nivel nacional que muchas veces carecen de responsabilidad política directa.

LA NECESIDAD DE MODIFICAR LAS FORMAS TRADICIONALES DE INTERVENCIÓN DE LOS ESTADOS NACIONALES.

La creciente movilidad de algunos factores productivos como el capital y el trabajo calificado hacen ineffectivas las formas tradicionales de intervención del Estado orientadas a afectar los precios relativos en una economía. Por ejemplo, las acciones dirigidas a restringir el impacto del comercio sobre la distribución del ingreso o a establecer salarios mínimos y convenciones colectivas de trabajo para alterar el precio relativo del trabajo frente al capital, son cada vez más costosas en un contexto de creciente internacionalización de la economía. Para ilustrar esto es importante observar cómo la adopción de regímenes protecciónistas desincentiva la inversión extranjera directa, en la medida en

²⁶ Otros podrían decir que los inversionistas son poco selectivos y tratan de igual forma a todos los países de la región. Sin embargo, parece más creíble la hipótesis de que los mercados percibían en Lula un factor desestabilizador para la región, luego de que se hablara insistenteamente del eje Lula, Chávez, Fidel, Gutiérrez.

²⁷ En la medida en que un grupo de individuos persiguen un bien público (ej. política pública) a través de la acción colectiva, se crean incentivos para actuar en forma oportunista. Como el bien es público y todos los miembros del colectivo lo pueden disfrutar independientemente de su aporte a la causa común, se crean incentivos para no aportar al logro de dicho objetivo. M. Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1971. Esto no quiere decir que no existan organizaciones de trabajadores porque las hay, y muy bien organizadas, particularmente en los países más avanzados.

²⁸ S. Bowles, “Does Globalization Preclude Egalitarian Redistribution?”, en: *University of Massachusetts Working Paper*, 2002.

que hace más costoso para las multinacionales el proceso de división internacional del trabajo. En ese sentido, cabe resaltar que el comercio internacional dentro de la firma es cada vez más importante y alcanza a ser 50 por ciento del comercio total de manufacturas de EEUU²⁹. De igual forma, normas que buscan proteger el trabajo o que imponen requisitos mínimos de desempeño sobre las multinacionales, como las que se adoptaron en América Latina en la posguerra, reduce la rentabilidad del capital y desincentiva su localización. En consecuencia, el efecto de mantener las formas tradicionales de intervención es un alto costo en términos de eficiencia, en la medida en que se limita una eficiente asignación de los recursos productivos.

Incluso, intervenciones que en cualquier escenario son mejoras de Pareto y que se financian a través de impuestos, como la adopción de redes de protección social, se hacen más costosas en términos relativos para los estados nacionales. Esto ocurre porque los afortunados, que son quienes tienen una mayor movilidad internacional, son menos tolerantes al cobro de impuestos que financian los programas públicos de protección social que quienes no tienen esa misma suerte. La imposibilidad de financiar programas universales de seguridad social lleva a la adopción de programas de seguridad social privados que se caracterizan por agravar los problemas de selección adversa, en el sentido de que quienes tienen mayores riesgos son quienes hacen uso de los seguros privados³⁰. Algo similar sucede con los programas orientados a promover la acumulación de activos, como los que financian la oferta pública de educación y salud. En breve, la mayor movilidad del capital y de los trabajadores impide subir las tasas impositivas para financiar programas redistributivos y sociales, porque en el corto plazo, los costos de no atraer estos factores es más alto que el costo de no adoptar los programas sociales. De ahí que hay quienes aseguran que la internacionalización de la econo-

mía en su forma actual profundiza las desigualdades sociales y las hace permanentes³¹.

En América Latina estas restricciones se han hecho evidentes. Contrario a lo que ha sucedido en otras latitudes, donde los procesos de internacionalización de la economía han dado lugar a programas universales de protección social, en América Latina la internacionalización de la economía ha generado recortes en el tamaño del Estado. De un Estado con pretensiones universalistas durante el régimen de sustitución de importaciones, se pasó a un Estado cuyas intervenciones son más selectivas y buscan mitigar los procesos de internacionalización de la economía a través de programas de subsidios a la demanda de los más pobres. En América Latina, los recortes a los programas sociales se acentúan en los tiempos de crisis, que es cuando más urgentes son las políticas fiscales anticíclicas y de protección social. Esto ocurre porque los países de la región han buscado salir de las crisis por la vía de recuperar la confianza de los inversionistas internacionales y mejorar las calificaciones de riesgo, lo que pone en el primer lugar de la agenda las políticas de austeridad fiscal.

A pesar de los anuncios oficiales y de las buenas intenciones en los diseños de los programas de ajuste fiscal, para garantizar que tenga un mínimo impacto social, en la práctica terminan afectando la inversión en programas de asistencia social. Mientras los grupos con movilidad internacional les ponen límites a los ingresos fiscales, los grupos organizados a nivel doméstico buscan que los ajustes no recaigan sobre ellos. Como resultado de estas presiones, el peso de los ajustes casi siempre recae sobre las inversiones sociales, porque los beneficiarios, usualmente dispersos y desinformados, no tienen la capacidad de movilización política para proteger la inversión social. Esta situación se hace más clara cuando se trata de programas selectivos que subsidian la demanda en la medida en que los potenciales beneficiarios están aún más dispersos y con frecuencia no están enterados de los dere-

²⁹ E. Graham, *Global Corporations and National Governments*, Washington, D.C., Institute for International Economics, 1996.

³⁰ Ver H. Sinn, "The selection principle and market failure in systems competition", en: *Journal of Public Economics*, 66, 1997, pp. 247-274.

³¹ S. Bhalla, *Imagine There's No Country: Poverty, Inequality and Growth in the Era of Globalization*, Washington DC: Institute for International Economics, 2002; R. Deacon, "Towards a Socially Responsible Globalization", en: *Globalization and Social Policy Programme*, (GASPP) Ocassional Paper 1, 1999; K. O. Moene, "The Feasibility of Social Democracy", en: *University of Oslo Working Paper*, 1998.

chos que tienen sobre la inversión social³². Así mismo, los programas de subsidios selectivos hacia los más pobres, por estar dirigidos a una minoría de ciudadanos, generan una menor disposición a financiarlos por parte de los ciudadanos con mayor movilidad internacional. De ahí que programas que en principio parecen favorecer a los pobres, redistribuyendo más hacia quien más lo necesita, en la práctica implican menos recursos para los más pobres³³.

La movilidad internacional del capital y de los trabajadores más calificados no sólo parece haber generado recortes en los programas de oferta pública de bienes públicos, sino que también ha modificado los sistemas impositivos, sesgándolos hacia el trabajo menos móvil. En los últimos veinte años, los gobiernos latinoamericanos han ampliado la base tributaria y sustituido los ingresos tributarios por concepto de renta y aranceles, por impuestos indirectos que gravan el consumo. De acuerdo con datos de la Inter-American Center of Tax Administration, los ingresos tributarios en la región por concepto de aranceles pasaron de ser 29 por ciento en 1980 a 16 por ciento del recaudado en 1998. De igual forma, casi todos los países redujeron los impuestos a la renta, y sólo tres países tienen tasas impositivas superiores al 39 por ciento, que es la tasa más alta en EEUU, en tanto que los ingresos tributarios por impuestos indirectos oscilan en promedio alrededor del 45 por ciento de los ingresos tributarios en la región.

EL TRASLADO DE COMPETENCIAS DE LOS ESTADOS NACIONALES HACIA OTRAS INSTANCIAS DE DECISIÓN DE LO PÚBLICO

La escasa efectividad de los estados nacionales para desarrollar intervenciones en los mercados en forma independiente ha hecho necesario un incremento en la cooperación entre estados para

formular políticas públicas que en forma coordinada tengan un impacto sobre los mercados. Esta circunstancia ha llevado a la formación de una agenda de integración profunda, donde una porción cada vez más importante de las políticas públicas se decide en escenarios supranacionales.

La falta de coordinación de políticas públicas entre estados nacionales tiene altos costos que desembocan en conflictos entre estados. A través de la formación de instituciones internacionales es como los estados nacionales han logrado reducir los costos de no cooperar, y ello les permite generar una mayor gobernabilidad regional y global. En este sentido, la formación de instituciones supranacionales es la consecuencia directa de la creciente interdependencia entre las naciones³⁴. Desde luego, el proceso de cooperación entre naciones implica reducir los márgenes de libertad que tienen los gobiernos para adoptar políticas en respuesta a las demandas coyunturales de sus ciudadanos. Esto ha llevado a diversos académicos a expedir la partida de defunción del Estado nacional³⁵.

Por supuesto, la preocupación más grande ante la formación de instituciones supranacionales de decisión pública es el limitado control democrático que pueden ejercer los ciudadanos sobre estas instituciones³⁶. En principio, la responsabilidad política es indirecta a través de los estados, pero en la práctica la evidencia parece indicar que el control político que ejercen los ciudadanos a través de esta vía es insuficiente. A medida que el espacio para las decisiones públicas se ha trasladado al nivel supranacional, las empresas, organizaciones no gubernamentales y los individuos han buscado tener una mayor capacidad de voz en estas instancias para llenar el vacío democrático. En particular, en las últimas tres décadas se han for-

³² Para entender este argumento, imagínense dos estudiantes beneficiarios del gasto social. Uno está matriculado en una universidad pública y el otro recibe un subsidio a la demanda para estudiar en cualquier universidad privada. Ante un recorte del gasto social, ambos pierden el derecho a educarse. El de la universidad pública puede identificar más fácilmente a otros beneficiarios para protestar por los ajustes, en tanto que el de la universidad privada, difícilmente puede saber quiénes son otros beneficiarios del programa de subsidios públicos.

³³ J. Gelbach and L. Pritchett, "More for the Poor is Less for the Poor: The Politics of Targeting", en: *World Bank Workin Paper*, 1799, 1997.

³⁴ R. Keohane and J. Nye, *Power and Interdependence*, New York, Addison-Wesley Longman, 2001.

³⁵ K. Suter. *Global order and global disorder: globalization and the nation-state*, Westport, Conn., Praeger, 2003, p. 206; R. J. Holton, *Globalization and the Nation-State*. Houndsills, Basingstoke, Macmillan Press, 1998; R. Falk, "State of Siege: Will Globalization Win Out?", en: *International Affairs*, 73 (1), 1997, pp. 123-136.

³⁶ N. Woods and A. Narlikar, "Governance and the limits of accountability: the WTO, the IMF and the World Bank", en: *International Social Science Journal*, 170, 2001.

mado grandes redes de ONG internacionales, coaliciones y movimientos sociales que buscan llenar el vacío de ausencia de voz y responsabilidad política en el contexto supranacional. Desde luego, el proceso no ha estado limitado a las instancias internacionales; la explosión de ONG también se ha dado en el nivel nacional y local, con fuertes lazos internacionales con organizaciones similares.

El universo de las ONG es complejo y representa diversos intereses, en la mayor parte de los casos específicos, pero en otras instancias se trata de valores multidimensionales. En este universo hay organizaciones religiosas y sin ánimo de lucro que persiguen fines específicos, asociaciones, sindicatos y empresas que movilizan recursos para promover valores y acciones públicas. En esa medida, las ONG y otras expresiones de la sociedad civil están desempeñando un papel destacado en la forma y el contenido de los marcos normativos internacionales. Aunque no es clara la legitimidad de estas organizaciones, ni su verdadera representatividad, la realidad es que cada más inciden en los valores, principios y prácticas que son aceptadas internacionalmente, en un proceso desjerarquizado de formulación de las normas internacionales³⁷. Las ONG han representado un papel importante ayudando a identificar problemas del proceso de inserción internacional de los países, como el aumento en la desigualdad y la pobreza. Las ONG también han contribuido en forma significativa al proceso de articulación y formación de valores globales, y han ayudado a movilizar recursos para la solución de problemas transnacionales y locales.

Sin duda, esa creciente intervención de la sociedad civil hace posible una gobernabilidad global más balanceada cuando se compara con el proceso de internacionalización sin reglas distintas a las que dicta la movilidad internacional de factores productivos. Resultado de las intervenciones de las ONG, el mundo ha ido avanzando hacia una integración más profunda con normas internacionales que establecen e implementan estándares mínimos comerciales, y otros más ambiciosos en lo laboral, ambiental y de derechos humanos. En otras esferas, la influencia de las ONG ha impedido hasta ahora la adopción de

disciplinas más extensa y profundas sobre inversiones y migraciones laborales³⁸.

Esta creciente influencia de las ONG ha sido reconocida formalmente por las organizaciones multilaterales como el FMI, la ONU y el Banco Mundial, que cada vez más incluyen instancias con estas organizaciones en sus procesos de toma de decisiones, y en algunos casos en la ejecución misma de las políticas. Sin embargo, la mayor injerencia de la sociedad civil y los mecanismos a través de los que ha obtenido una mayor vocería no llenan la necesidad de mayor voz y control político en las instancias internacionales. Esto es especialmente cierto para la sociedad civil latinoamericana, cuyas organizaciones sociales son en muchos casos incipientes y su integración con las redes de influencia política a nivel internacional, limitadas. En la práctica, la sociedad civil latinoamericana continúa experimentando un gravísimo déficit de democracia.

En otros aspectos, también es cierto que la creciente movilidad de factores puede generar presiones para descentralizar el poder hacia unidades administrativas más pequeñas con el fin de desarrollar fuentes de ingresos tributarios que son menos sensibles a la movilidad de los factores, a la vez que la internacionalización de la economía reduce la dependencia de las regiones respecto de los estados nacionales y amplía el rango de posibles interacciones económicas a otras regiones por fuera de las fronteras nacionales.

Sin duda, este proceso de descentralización administrativa y política resulta fundamental para compensar la pérdida de influencia del ciudadano del común en los asuntos nacionales. Esta concepción política estuvo en el centro de las consideraciones de los procesos de descentralización del Estado latinoamericano, que con contadas excepciones ha centralizado el poder en forma considerable y dado lugar a estructuras administrativas jerárquicas y unitarias. El fin último del proceso de descentralización era devolverle el Estado al ciudadano, por la vía de aumentar la capacidad de injerencia de éste en los asuntos públicos. Sin embargo, la experiencia latinoamericana reciente parece indicar que, contrario a las hipótesis teóricas, en la medida en que

³⁷ R. O. Keohane, "Global Governance and Democratic Accountability", en: D. H. a. M. Koenig-Archibugi, *Miliband Lectures*, London, London School of Economics, 2002.

³⁸ D. Brown, S. Khagram, M. Moore and P. Frumkin, "Globalization, NGOs and Multi-Sectoral Relations", en: *The Hauser Center for Nonprofit Organizations and The Kennedy School of Government Harvard University Working Paper*, (1), 2000.

avanza la internacionalización de la economía, ha disminuido el apetito de las sociedades latinoamericanas por regímenes descentralizados. En particular, el aumento de la vulnerabilidad de las finanzas públicas con la descentralización política y administrativa ha dado lugar a procesos recientes de reconcentración del poder³⁹.

LA CRECIENTE DIVISIÓN DEL PODER EN EL ÁMBITO NACIONAL

La internacionalización de la economía aumenta el número de actores que buscan voz en las instancias de decisión nacional. Tanto los inversionistas como las ONG y otros actores internacionales buscan influir en la toma de decisiones de los estados nacionales, los cuales, a pesar de las limitaciones ya mencionadas, aún conservan considerables poderes para regular distintos aspectos de la economía. Esta circunstancia ha llevado a agravar los tradicionales conflictos de intereses que enfrentan los agentes políticos en el proceso de formulación de las políticas públicas. Además, esa creciente influencia de una multiplicidad de actores nacionales y extranjeros también hace más compleja la labor de control y rendición de cuentas por parte de los agentes políticos. Estos problemas usualmente se denominan de agencia múltiple o agencia común, en la medida en que el agente debe responder a las demandas de una multiplicidad de actores principales con intereses diversos y a veces en conflicto.

La forma institucional como las sociedades han resuelto los problemas de agencia múltiple ha sido a través de la separación de poderes⁴⁰. El más cercano de los ejemplos es la formación de gobiernos con ejecutivos y congresos independientes, que a su vez tienen dos cámaras legislativas distintas. El objetivo de esta conformación es dar cabida en el proceso de decisión de lo público a una multiplicidad de intereses en forma directa.

De manera paralela a los procesos de internacionalización, ha venido dándose un profundo cambio institucional en los estados nacionales que refleja la necesidad de dividir en forma más clara los poderes públicos. En los últimos años han surgido los bancos centrales independientes para resolver los conflictos de intereses que enfrentan los gobiernos para recaudar a través del señoraje impuestos y generar condiciones temporales de expansión económica en víspera de elecciones⁴¹. Así mismo, ha surgido el estado regulador a través de la creación de comisiones independientes que regulan la provisión de servicios públicos en sectores con imperfecciones de mercado y necesidad de grandes inversiones iniciales que no pueden recuperarse en el corto plazo. Estas comisiones buscan garantizar que los estados no expropien a los inversionistas cuyas inversiones no pueden ser revertidas ante la tentación política, en el corto plazo, de cobrar tarifas por debajo del costo económico de largo plazo⁴². Así mismo, en la medida en que el Estado ha pasado a ser un agente económico más con quien las empresas y los inversionistas tienen relaciones contractuales, cada vez hay más presiones para que se introduzcan mecanismos de arbitramento independientes de la justicia ordinaria o administrativa para resolver disputas entre inversionistas y estados nacionales.

Aunque el objetivo de la creciente independencia de las instituciones reguladoras es maximizar en el largo plazo el bienestar ciudadano, que coincide con generar condiciones de estabilidad jurídica y macroeconómica, en la práctica se han sacado del debate público facetas fundamentales de la vida política de los estados nacionales y de la cotidianidad de los ciudadanos. Esto es aún más claro si se tiene en cuenta que entre los limitados poderes que conservan los estados nacionales está el de regular los mercados monetarios y de servicios públicos, así como la promoción de la competencia.

³⁹ G. Garrett and J. Rodden, "Globalization and Fiscal Decentralization", en: M. Kahler and D. A. Lake, *Governance in a Global Economy: Political Authority in Transition*, 2003.

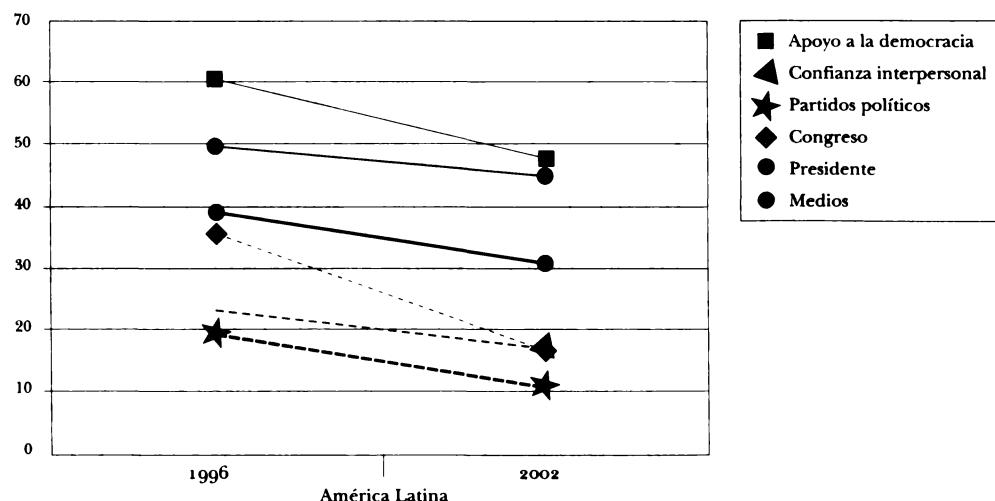
⁴⁰ A. Dixit, E. Helpman and G. Grossman, "Common Agency and Coordination: General Theory and Application to Tax Policy", en: *CEPR Discussion Paper Series*, Nº 1436, 1997.

⁴¹ El señoraje es el impuesto que se genera cuando los estados hacen emisiones primarias de dinero.

⁴² P. Levine and J. Stern, "Independent Utility Regulators: Lessons from Monetary Policy", en: *Mimeo University of Warwick Working Papers*, 2003; P. Levine and F. Trillas, "Regulator Independence and Rationed Information: Solutions to the Under-Investment Problem", en: *Regulation Initiative Discussion Paper*, London Business School (Nº 44), 2001; W. J. Henisz and B. A. Zelner, "The Institutional Environment for Telecommunications Investment", en: *Wharton School Working Papers*, 2000.

GRÁFICO 5
PERCEPCIONES SOBRE LAS INSTITUCIONES EN AMÉRICA LATINA

Fuente: Latinobarómetro.



CONCLUSIONES

La confianza de los latinoamericanos en sus instituciones políticas ha experimentado un marcado deterioro que empezó en la década pasada. El apoyo ciudadano a la democracia se redujo de 62 por ciento en 1996 a 48 por ciento en el año 2002, en tanto que todas las ramas del poder público en la región registraron una pérdida de confianza ciudadana. Incluso la confianza interpersonal, que de por sí era baja, se redujo hasta llegar a 17 por ciento.

Este artículo ha buscado explicar y documentar la relación entre la creciente insatisfacción ciudadana con las instituciones y el proceso de internacionalización de la economía. Como se describió en la primera parte, la internacionalización de la economía ha aumentado las demandas ciudadanas en forma considerable. El efecto negativo que las crisis y el patrón de especialización han tenido sobre la distribución del ingreso y la pobreza ha afectado las percepciones de los ciudadanos sobre la oportunidad de movilidad social y progreso para las generaciones presentes. A diferencia de otras crisis, las de la década pasada afectaron en

forma significativa a la clase media. Todas las encuestas encuentran que los grupos medios han experimentado una creciente frustración con el proceso de internacionalización de la economía, y que éste a su vez ha afectado sus posibilidades de ascenso social.

Esta situación ha generado alarma entre los estudiosos de la democratización latinoamericana, en la medida en que la clase media es vista como fundamental para los procesos de consolidación democrática por su carácter pivotal o decisivo políticamente⁴³. Este carácter pivotal les permite a las clases medias extraer concesiones a través de alianzas con otros grupos sociales⁴⁴. De acuerdo con este argumento, la clase media se une con las clases bajas para obtener concesiones políticas y desarrollar una democracia más inclusiva, en tanto que se alía con los grupos dominantes para limitar las políticas redistributivas de los gobiernos⁴⁵. Implícito en este argumento está la noción de movilidad social de las clases medias. En otras palabras, la democracia como mecanismo de decisiones colectivas es sostenible en la medida en que la sociedad, y en particular

⁴³ P. Rosendorff, "Choosing Democracy", en: *Economics and Politics*, 13 (1), 2001, pp. 1-29; B. Moore, *The Social Origins of Dictatorship and Democracy*, Boston, MA, Beacon Press, 1966; S. M. Lipset, *Political Man*, New York, Garden City Anchor, 1960; P. a. Y. F. Zak, "A Dynamic Theory of the Transition to Democracy", en: *Claremont Graduate University Working Paper*, 1998.

⁴⁴ William Easterly ha mostrado que la existencia de la clase media es fundamental para garantizar el desarrollo económico, incluyendo la estabilidad política. W. Easterly, "Happy Societies: The Middle Class Consensus and Economic Development", en: *The World Bank Working Paper*, 1999.

⁴⁵ R. B. Collier, *Paths Toward Democracy: The Working Class and Elites in Western Europe and South America*, New York, Cambridge University Press, 1999.

la clase media, perciban que existe una probabilidad alta de movilidad social. Usando encuestas de EEUU, Benabou y Ok (1998) encuentran que la mayoría de los votantes no favorecen políticas redistributivas porque tienen la expectativa de estar igual o mejor económicamente en el futuro. En un sentido más amplio, estos argumentos también han encontrado algún sustento empírico en trabajos sobre transiciones políticas, redistribución y movilidad social⁴⁶.

Sin embargo, como se mostró en la tercera sección de este artículo, lo que hace particularmente complejo el panorama no es el aumento de las demandas ciudadanas de grupos de ingresos medios y bajos, sino la incapacidad de respuesta del Estado nacional a esas crecientes demandas ciudadanas. La creciente movilidad internacional del capital y de los trabajadores más calificados ha hecho supremamente costosas las intervenciones tradicionales del Estado que buscaban alterar los precios relativos. Así mismo, esa movilidad internacional de factores de producción esenciales ha obligado a los estados a coordinar y trasladar funciones hacia instancias de decisión supranacionales donde el ciudadano del común tiene limitadas posibilidades de expresar sus demandas o de ejercer el control político. Por último, la creciente participación del capital y las ONG internacionales en los limitados asuntos públicos que permanecen bajo el control del Estado nacional ha hecho necesaria una creciente separación de poderes en el ámbito nacional y la despolitización de las instancias de decisión de aspectos que tradicionalmente hicieron parte del debate público y estuvieron sujetos a control político de los ciudadanos.

Esa creciente frustración con el Estado nacional también ha sido recogida por las encuestas de opinión en la región. Los ciudadanos no sólo expresan que a los gobiernos de la región les va mal en los aspectos que les son importantes y bien en los que expresan desinterés, sino que consideran que el Estado es débil e incapaz de resolver sus necesidades⁴⁷.

La inestabilidad institucional de la región se explica porque el ciudadano percibe que sus demandas no son tramitadas a través de los canales institucionales. Aunque existe competencia polí-

tica en la región, en la práctica las alternativas de gobierno son mínimas. La movilidad internacional de factores como el capital y el trabajo calificado ha llevado a que las plataformas programáticas de los partidos tengan diferencias mínimas entre sí, que reducen los debates políticos a cuestiones puramente procedimentales. A su vez, los partidos que asumen posiciones diferentes, con frecuencia terminan gobernando con plataformas programáticas similares a las de sus oponentes, como ha ocurrido en Brasil y Ecuador. Esta situación explica la creciente importancia de actores políticos no tradicionales con escasas o nulas reputaciones de gobierno y el creciente uso de mecanismos de decisión directa en la región como los referéndums.

Ante la frustración que produce el curso democrático –con razón o sin ella–, los ciudadanos de la región han empezado a percibir que las instituciones limitan las opciones de gobierno. El resultado ha sido un número cada vez mayor de rupturas democráticas, entendiendo por ello cambios en las reglas de juego que fijan las instituciones. En las últimas dos décadas, nueve países latinoamericanos han tenido interrupciones del gobierno, varios han revocado sus legislativos apelando a instrumentos extraconstitucionales, y muchos otros hanapelado a mecanismos de consulta directa no previstos en la constitución.

Como lo demostró el caso argentino, después de que el Estado y sus gobiernos sacrificaron todos los compromisos internos de seguridad social, descentralización y arreglos pensionales para cumplir con las obligaciones externas, el sistema se resquebrajó, produciendo una ruptura en la transición del mando. Este caso es ilustrativo de la pregunta central que debe plantearse cualquier estudioso de las consolidaciones democráticas en América Latina: ¿Quién tiene la culpa, las instituciones o la camisa de fuerza que impone la internacionalización de las economías? Una respuesta simplista diría que la internacionalización de las economías. Desde luego, como se mostró aquí, este proceso produce tensiones enormes a través de las mayores demandas ciudadanas y de la menor capacidad de respuesta del Estado a través de los mecanismos tradicionales de intervención. Pero también es cierto que muchos países

⁴⁶ P. Rosendorff, "Choosing Democracy", en: *Economics and Politics*, 13 (1), 2001, pp. 1-29; D. Acemoğlu and J. A. Robinson, "Why did the West Extend Franchise? Democracy, Inequality, and Growth in Historical Perspective", en: *Quarterly Journal of Economics*, 2000, pp. 1167-1199.

⁴⁷ Latinobarómetro, "Informe - Resumen La democracia y la economía", 2003.

pequeños, como los escandinavos, han podido convivir con régimenes muy democráticos y economías altamente internacionalizadas⁴⁸.

Esto hace imprescindible que la agenda de investigación profundice en las relaciones entre la oferta de bienes públicos, las instituciones políticas y la creciente integración internacional en forma comparada para buscarle salidas a la encrucijada del Estado latinoamericano, que permanece en un largo letargo mientras las tensiones aumentan en la región.

En cualquier caso, la situación latinoamericana ha mostrado que la respuesta no es tan elemental como plantearon muchos académicos optimistas en las décadas del ochenta y del noventa. La democracia y el mercado no siempre van de la mano⁴⁹. Entonces se pensó, en forma un tanto ingenua, que las reformas económicas permitían una mejor asignación de los recursos, generando oportunidades para los trabajadores

menos calificados, que eran los recursos relativamente abundantes en la región. Como las reformas afectaban al trabajo organizado, la sostenibilidad de las reformas pasaba por fortalecer la capacidad política de las mayorías dispersas de trabajadores no calificados y el mecanismo idóneo era la democracia, que debía imponerse sobre los sistemas corporativos que facilitaron las alianzas elitistas entre capitales y sindicatos durante el régimen de sustitución de importaciones⁵⁰. Las reformas eran moralmente superiores al *statu quo* que imperaba en la región, porque permitían que una inmensa mayoría ciudadana, tradicionalmente marginada del proceso político y relegada a los socavones de la economía informal, emergiera en este círculo virtuoso de mercado y democracia. Hoy los socavones son más grandes y la democracia en la región parece una burda caricatura con golpes de Estado que no son golpes, y elecciones que no son elecciones.

⁴⁸ D. Rodrik, "Why Do More Open Economies Have Bigger Government?", en: *Journal of Political Economy*, 106 (997-1032), 1998.

⁴⁹ S. Haggard and R. Kaufman, *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton, Princeton University Press, 1992; A. Przeworski, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, New York, Cambridge University Press, 1991; S. Haggard, S. B. Webb and World Bank, *Voting for reform: democracy, political liberalization, and economic adjustment*, New York: Published for the World Bank Oxford University Press, 1994, xv, 519.

⁵⁰ A. Krueger, *Political Economy of Policy Reform in Developing Countries*, Ohlin Lectures, Cambridge, MA.: The MIT Press, 1993.