

# América Latina en el «Nuevo Orden Mundial»

Carlos M. Vilas



El llamado «nuevo orden mundial» suscita en la actualidad menos euforia que hace tres años, cuando fue anunciado por el entonces presidente George Bush en las vísperas de la guerra contra Irak. Es sugerente que un analista tan acucioso como Zbigniew Brzezinski se refiera al escenario internacional en gestación como un «global turmoil» —un disturbio o alboroto global<sup>1</sup>. Los hechos nuevos que están teniendo lugar en el sistema mundial son de tipo político y militar más que de índole económica. Es natural que así sea, ya que el ritmo de cambio de la economía y de las estructuras sociales es más pausado, usualmente, que el de la política y las instituciones legales. Más aún, las modificaciones que se están registrando en la economía de algunas regiones del mundo, como también los obstáculos a que esas modificaciones se enfrentan, pueden interpretarse como directamente vinculadas a las transformaciones políticas e institucionales.

Tales son, notoriamente, los casos del antiguo bloque del Este y de la desintegrada URSS. Esos acontecimientos han tenido como resultado inmediato la fractura de redes de abastecimiento e integración productiva que detonaron una profunda crisis económica y social, y la degradación vertiginosa de las condiciones de vida de la población —efectos éstos que nadie había previsto. La apertura de los recursos naturales del Este, y especialmente de la ex URSS, a la acumulación capitalista, es todavía una hipótesis que no ha podido verificarse —como en general no se ha verificado la fantasía de una ola de inversiones occidentales en los procesos de privatización post-comunista— por la falta de un principio de estabilidad política en esas economías. El antiguo Este está todavía muy lejos de una economía de mercado, y esto incluye también a China y a sus extraordinariamente dinámicas «zonas especiales». Entre tanto, la evolución política reciente de Rusia y la mayoría de las ex repúblicas soviéticas tiene que ver más con la historia larga de esos países que con una hipótesis de consolidación democrática.

Colocar los cambios en curso en debida perspectiva no significa disminuir su significación ni sus proyecciones. Entre tanto, el orden económico internacional mantiene la mayoría de los rasgos que se configuraron en las cuatro décadas más recientes, en particular en la que toca a las regiones en desarrollo y, ante todo, a América Latina<sup>2</sup>. En las páginas siguientes expondré muy sucintamen-

te los rasgos principales del orden internacional que más directamente afectan a nuestra región, para discutir en las secciones posteriores la gravitación de ese orden en la economía, la sociedad y la política.

## 1. Desigualdad y polarización en el orden mundial

**A** principios de la década de 1990 el mundo desarrollado, con poco más de 16 % de la población del globo, concentra el 85 % del producto mundial y el 80 % del comercio internacional —más de dos tercios del cual se transa entre países desarrollados; recibe más del 80 % de la inversión extranjera directa (IED) y cuenta con un PIB promedio por habitante casi cinco veces más alto que el promedio mundial, y 56 veces más alto que el PIB promedio de los que el Banco Mundial llama «países de ingreso bajo» que representan casi dos tercios de la población mundial<sup>3</sup>. Las cifras del cuadro 1 presentan la configuración contemporánea de un proceso de largo plazo. Entre 1960 y 1989, los países en los que vive el 20 % más rico de la población mundial aumentaron su participación en el producto mundial de 70.2 % a 82.7 %, mientras los países en los que habita el 20 % más pobre redujeron su participación del 2.3 % al 1.4 %. En 1960 el 20 % más rico recibía 30 veces más que el 20 % más pobre, mientras que en 1989 percibía 60 veces más<sup>4</sup>.

La continuada reducción del peso de los países periféricos en la economía mundial se explica principalmente por su persistencia como entidades primario exportadoras. Los únicos países «periféricos»

que han aumentado significativamente su participación en el comercio mundial son los «cuatro tigres» del sudeste asiático (Taiwán, Corea, Singapur y Hong Kong) y los de la ASEAN, merced a la extraordinaria expansión de sus exportaciones industriales.

Las grandes corporaciones de los países desarrollados son los actores dinámicos de la creciente transnacionalización de la economía mundial. El comercio entre matriz y filiales representa una porción alta del comercio internacional: a fines de la década pasada daba cuenta de más del 47 % de las exportaciones mundiales y de más de la mitad de las importaciones<sup>5</sup>. El avance de la transnacionalización se ha mantenido sesgado en favor del mundo desarrollado y del capital. Las economías de los países pobres siguen sometidas al proteccionismo de las de los países ricos, y la fuerza de trabajo sigue anclada dentro de las fronteras nacionales o forzada a la migración ilegal, mientras el capital circula libremente de país en país y de región en región.

En el marco de una persistente apatía de la economía mundial, con elevadas tasas de desempleo en Europa, Rusia y Estados Unidos, este último país emerge del sistema de la guerra fría con un liderazgo militar indisputado, pero con el liderazgo económico severamente cuestionado por varios factores: 1) los costos impuestos por la confrontación de la guerra fría, 2) la expansión del sector financiero a costa de los sectores productivos durante los tres gobiernos republicanos de 1980-92; 3) el rezago tecnológico frente a Alemania y Japón, y 4) una alarmante vulnerabilidad del tejido social. Es cuestionable que la tendencial marginación económica de Estados Unidos vaya a ser revertida en el futuro próximo por la constitución de un área norteamericana de libre comercio con Canadá y México, que poco agrega a la participación regional en el comercio mundial (cuadro 2).

Cuadro 1

### Concentración internacional de la producción mundial (en porcentajes)

Grupos de países	1988		1991	
	Población	PIB	Población	PIB
De ingresos bajos	54,6	4,5	60,3	4,0
De ingresos medios	27,6	17,4	23,3	10,7
De ingresos altos	17,8	78,1	16,4	85,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Banco Mundial.

**Cuadro 2**  
**Exportaciones de Estados Unidos, Alemania, Japón y las principales áreas comerciales**

	1986		1991	
	\$ US millones	%	\$ US millones	%
<i>Países</i>				
EEUU	217.732	10,5	397.705	11,9
Alemania	242.616	11,7	401.848	12,0
Japón	211.512	10,2	314.395	9,4
Resto	1.401.783	67,6	2.222.602	66,7
Total	2.073.643	100,0	3.336.550	100,0
<i>Áreas</i>				
NAFTA			549.622	16,5
CE			1.359.959	41,0
Asia *			636.605	19,7
Resto			790.364	22,8
Total			3.336.550	100,0

\* Japón, ASEAN, Hong Kong, Taiwan y República de Corea.  
Fuente: Banco Mundial.

La aplicación en Estados Unidos e Inglaterra, durante la década pasada, de políticas económicas fuertemente ideologizadas y de agresiva confrontación con los trabajadores, tiene una responsabilidad directa en el acelerado debilitamiento del potencial económico de ambos países. Al contrario, las economías que más avanzaron en ese mismo período —Japón y Alemania— se caracterizaron por mantener un papel activo del estado en la regulación concertada de los mercados de capitales y de trabajo, y en el desarrollo de infraestructura económica y social.

El retroceso relativo de Estados Unidos se advierte también en materia de inversión extranjera directa. A principios de la década de 1970, el 48 % de toda la IED acumulada correspondía a ese país, 39 % a los miembros de la Comunidad Europea y solamente 4,9 % a Japón. En 1989, la IED originada en Estados Unidos había caído a 28,3 % del total, mientras que la de la Comunidad alcanzaba a 50,2 % y la de Japón a 11,5 %. El avance de la CEE y de Japón tiene lugar en una etapa en que la inversión extranjera crece mucho más rápido que el comercio internacional: durante la década de 1980 los flujos de IED crecieron casi 29 % por año, mientras que las exportaciones mundiales lo hicieron en alrededor de 9-10 % anual, desacelerándose adicionalmente alrededor del 5 % en años recientes <sup>6</sup>.

La polarización del sistema mundial está acompañada por una renovada supeditación del orden internacional a la política exterior de los estados de las economías más desarrolladas. La desaparición de la URSS ha sido aprovechada por Estados Unidos para subordinar al Consejo de Seguridad de la ONU a su propia política exterior. La erosión de las competencias y facultades de los estados individuales vía delegaciones en favor de cuerpos supraestatales técnicos —Banco Mundial, FMI, AIEA, etc.— y políticos —ONU, CE, OTAN, entre otros— va de la mano con la autoasignación de capacidades extraterritoriales de intervención política y militar de algunos estados en los asuntos de otros. Este proceso ha contribuido a ahondar las desigualdades internacionales mucho más que a una supuesta homogenización global <sup>7</sup>.

## 2. Marginación creciente de América Latina



a capacidad de América Latina de operar con cierta autonomía y de gravitar en el escenario mundial viene reduciéndose desde hace décadas, y los acontecimientos recientes en nada han contribuido a

frenar el retroceso. En los últimos treinta años, la participación latinoamericana en el comercio mundial disminuyó casi dos tercios; una contracción similar se registró en materia de ingreso relativo por habitante. En 1960 la región representaba casi el 8 % del comercio mundial; veinte años más tarde participaba con menos del 6 %, y en 1990 con el 3.3 %. Este año, las exportaciones combinadas de América Latina, una región de más de 430 millones de habitantes, sumaron menos de 130.000 millones de dólares, cifra inferior a la de las exportaciones de Holanda (más de 131.000 millones de dólares), con 15 millones de habitantes. En 1960, el PIB por habitante de la región representaba el 22.2 % del PIB por habitante promedio de los países de la OCDE; en 1970 era menos del 18 % y en 1987, el 12.5 %<sup>8</sup>. Estas cifras revelan la contracción del nivel de actividad económica de los países de la región junto con el deterioro de su capacidad negociadora y una creciente marginalidad en los asuntos internacionales.

Estados Unidos se mantiene como el principal proveedor de inversión extranjera directa para la región. Entre los años cincuenta y los ochenta, la IED de Estados Unidos en América Latina incrementó su valor en casi ocho veces, pero creció casi 28 veces el valor de la IED en países desarrollados, y casi diez veces la ubicada en países en desarrollo. En la actualidad, América Latina recibe un séptimo de la IED estadounidense en el mundo, y algo más de la mitad de la ubicada en el mundo subdesarrollado (cuadro 3). Más del 90 % de las inversiones de Estados Unidos en la región proviene de la reinversión de utilidades. En cambio la situación en materia de intercambio comercial ha tendido a mejorar en los años recientes; la región representa algo más de la mitad del comercio de Estados Unidos con los países subdesarrollados; México mantiene su condición de principal cliente y abastecedor latinoamericano (cuadro 4).

En una típica relación de dependencia, Estados Unidos es más importante para la economía de

Cuadro 3

**Inversión extranjera directa de Estados Unidos, por áreas de desarrollo, en la década de 1980 (\$ US millones)**

	1980	1985	1989
1. Todo el mundo	215.375	230.250	373.436
2. Países desarrollados	158.214	172.058	279.310
3. Países en desarrollo	53.206	52.764	90.552
4. América Latina	38.761	28.261	51.041
5. (4 : 1) × 100	18	12	14
6. (4 : 3) × 100	73	54	56

Fuente: Statistical Abstract of the United States, varios años.

Cuadro 4

**Comercio exterior de Estados Unidos, por áreas de desarrollo, década de 1980 (\$ US millones)**

	1980	1985	1989
1. Todo el mundo	465.654	558.422	889.087
2. Países desarrollados	256.154	361.332	554.231
3. Países en desarrollo	198.150	187.834	298.346
4. América Latina	65.982	71.298	113.520
5. México	27.725	32.767	55.556
6. (4 : 1) × 100	14,1	12,8	12,7
7. (4 : 3) × 100	33,2	37,9	38,0
8. (5 : 4) × 100	42,0	46,0	49,0

Fuente: Statistical Abstract of the United States, varios años.

América Latina que ésta para la de Estados Unidos. A lo largo de la década de 1980, las exportaciones latinoamericanas a Estados Unidos pasaron del 42.1 % de las exportaciones totales de la región al 52.1 %, y las importaciones desde Estados Unidos crecieron en el mismo período del 42.9 % al 57.2 % de todas las importaciones de América Latina. Pero la región redujo su participación en las importaciones de Estados Unidos del 14.5 % al 9.7 % en el mismo período, y su participación en las exportaciones cayó del 17.6 % al 13.6 %. Esta situación es tanto más grave cuanto que la relación de dependencia se refiere a una economía que, ya se ha visto, se encuentra en retroceso en el plano mundial.

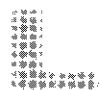
La diferenciación interna de la región se ha acentuado, haciendo más compleja la búsqueda de estrategias comunes de alcance hemisférico. Dos países dan cuenta del 60 % del producto regional (Brasil 40 % y México 20 %) y de más de la mitad de las exportaciones (Brasil 32 % y México 19 %); si se les agregan Argentina y Venezuela, se suma el 77 % del producto y el 68 % de las exportaciones. México orienta más de dos tercios de su comercio exterior hacia Estados Unidos y poco más de un décimo hacia la Europa comunitaria, mientras que Brasil y Argentina presentan un perfil comercial más diversificado e intercambios más importantes con la CE. Entre otras consecuencias, esta heterogeneidad plantea la necesidad de buscar estrategias de acción subregional como paso previo al diseño de esquemas más amplios de integración y acción conjunta. Algunos países efectuaron, a lo largo de la década de 1980, importantes esfuerzos de diversificación de sus exportaciones, en el marco de estrategias de apertura externa y reestructuración económica: Argentina, México, Costa Rica y, por supuesto, Brasil, que desde los años setenta se había convertido en el principal exportador latinoamericano de manufacturas. En contraste, Chile y en general la región andina mantiene una fuerte especialización primero exportadora.

En años recientes el dinamismo de la economía japonesa despertó el interés de varios gobiernos latinoamericanos en ese país, y expectativas de un mayor acercamiento económico. Hasta el momento los resultados prácticos son magros. Japón mantiene una fuerte especialización regional de su articulación internacional, y América Latina representó solamente entre el 4 % y el 5 % del comercio exterior de Japón, y la participación de la región en la IED japonesa se ha reducido a pesar de un incremento en valores absolutos <sup>10</sup>. Japón es el tercer inversionista externo en Brasil, Co-

lombia y Venezuela, y el cuarto en México, pero las cifras absolutas son reducidas. Esto no descarta la posibilidad de un mayor involucramiento económico recíproco, pero destaca la prudencia con que Japón encara su proyección internacional.

La situación respecto de la Europa comunitaria no es muy diferente; durante la década de 1980, la participación latinoamericana en las exportaciones de la CE tiende a reducirse, mientras las otras áreas en desarrollo aumentaron su peso (sureste asiático) o lo mantuvieron estable (África). Los valores absolutos se incrementaron, pero crecieron mucho más los referidos a estas otras regiones. En el mismo lapso, el valor de la IED de origen comunitario en la región creció, pero a ritmo menor que la participación comunitaria en la IED total (del 23 % al 28 % y del 40 % a más del 51 % respectivamente). América Latina, pese a recientes intentos de fortalecer sus relaciones con la Comunidad a través de algunos de sus miembros con los que puede invocar relaciones históricas, no parece figurar entre las prioridades extra europeas de la CE. De hecho, parece registrarse una mutua pérdida de importancia relativa entre América Latina y la CE: en 1970 la Comunidad recibía el 33 % de las exportaciones de América Latina, y a fines de la década de 1980, solamente el 20 %; las exportaciones de la CE a la región caen en el mismo período del 25 % a cerca del 20 %. A su turno América Latina recibía en 1970 el 8.2 % de las exportaciones de la CE y proveía el 10.5 % de las importaciones extracomunitarias de la CE; a fines de la década pasada esos valores habían caído al 3.7 % y al 5.9 % respectivamente <sup>11</sup>. Esta evolución puede configurar un panorama doblemente negativo: si, de acuerdo a algunas prevenciones, la formalización de la Comunidad implicará efectos extra comunitarios negativos, éstos golpearán sobre todo a las áreas no prioritarias, que en cambio captarán porciones menores de los efectos positivos, si son éstos los que vayan a registrarse.

### 3. Negocios financieros VS recursos productivos



a marginación internacional, la persistencia de la vulnerabilidad externa, el modo en que los gobiernos de la región encararon la crisis de la década pasada, y las medidas ejecutadas con posterioridad a ella, con-

tribuyeron a configurar la fisonomía actual de la economía latinoamericana. Con diferencias de matices, la región se ha encaminado a un esquema de crecimiento con salarios bajos, rentabilidad del capital alta y exclusión social, en un contexto de amplia apertura comercial y financiera, y creciente endeudamiento externo.

Por primera vez desde mediados de la década pasada, en 1992 el saldo de la balanza de bienes de América Latina volvió a registrar un déficit (cuadro 5). El saldo de las transacciones adopta así el mismo sentido que la cuenta corriente. Entre 1983 y 1992, la cuenta corriente de la balanza de pagos de la región acumuló un déficit de 116.8 mil

millones de dólares; casi la mitad del mismo (algo más de 58.000 millones) se generó en el trienio 1990-92. Entre el primero y el último de estos tres años el déficit de cuenta corriente casi se quintuplicó (de u\$s 6.3 mil millones a más de 30.000 millones), indicando un retorno al patrón de crecimiento con endeudamiento que hizo crisis en 1982. La más notoria excepción en este particular es Brasil, que ha seguido acumulando fuertes excedentes comerciales. El desempeño de este país sugiere que la relación entre eficacia exportadora y políticas macroeconómicas es más compleja y dinámica que lo que afirman las recomendaciones de política del FMI o el Banco Mundial <sup>12</sup>.

**Cuadro 5**

**Balanza comercial de América Latina, 1990-92 (millones de dólares) \***

	1990	1991	1992
América Latina y el Caribe	27.393	9.328	-9.467
Argentina	8.628	4.572	-1.648
Brasil	10.747	10.579	15.665
Chile	1.273	1.575	749
Colombia	1.971	2.959	1.433
Costa Rica	-443	-207	-482
Ecuador	1.003	644	981
México	-4.436	-11.329	-20.677
Perú	340	-165	-567
República Dominicana	-1.058	-1.071	-1.016
Uruguay	426	61	-238
Venezuela	10.637	4.791	1.608

\* Solamente balanza de bienes.

Fuente: CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 1992*, vol. I, cuadro VII-10.

La recomposición de los flujos de capital financiero hacia la región ha permitido cerrar la brecha externa y generar un balance global positivo. Atraídos por las elevadas tasas de ganancia en el sector financiero, por los altos tipos de interés y por la reorientación de las políticas estatales, América Latina recibió una transferencia neta de recursos de u\$s 21.3 mil millones en 1990, de u\$s 39.8 mil millones en 1991 y u\$s 60.7 mil millones en 1992: en conjunto, 122.2 mil millones de dólares en el trienio, suma que contrasta con la aguda retracción de capitales durante la década posterior (\$8,424 millones entre 1983 y 1989). México recibió 47 % de esos fondos, seguido por Argentina con 16 % y Brasil con 12 % —una captación neta nada despreciable considerando la mala prensa

que reciben las políticas económicas de este país, y que contrasta con el modesto 6 % que entró a Chile, una de las dos grandes estrellas de los organismos financieros multilaterales <sup>13</sup>.

Sólo una reducida porción de esta corriente de fondos fue inversión directa: 30.2 % en 1990, 27.7 % en 1991 y 24.2 % en 1992, con un promedio trienal del 26.4 % que contrasta con el 55.3 % del período 1983-89 de fuerte contracción externa. La clara orientación de los capitales hacia la inversión financiera y de corto plazo en Chile (82 %), Brasil (78.1 %) y México (78 %) contrasta con la mayor preferencia por inversión directa y de mediano/largo plazo en Argentina —solamente el 54 % de los fondos externos del trienio fueron a inversión financiera y de corto plazo.

Después de una reducción de casi u\$s 8.000 millones en 1988 respecto de 1987, la deuda externa conjunta latinoamericana retomó su crecimiento: de u\$s 420.9 mil millones en 1988 subió a u\$s 425.3 mil millones en 1989, u\$s 440.9 mil millones en 1990, u\$s 442.5 millones en 1991 y más de u\$s 450 mil millones en 1992. Sin embargo, la deuda resulta hoy más manejable que hace una década. La relación intereses devengados/exportaciones se redujo en 1992 por sexto año consecutivo, alcanzando el 19 %, la más baja desde 1980. La relación deuda/exportaciones, por su parte, disminuyó levemente y su nivel se mantuvo debajo del 280 % —una mejora del 4 % respecto de 1991<sup>14</sup>.

La prioridad asignada a los objetivos monetarios y financieros redujo la virtualidad reactivadora del ajuste macroeconómico y acrecentó la vulnerabilidad externa de las economías de la región. Los recursos generados por el esfuerzo productivo y exportador se orientaron al exterior en dosis mucho mayor que a la inversión productiva. Por su lado, los fondos externos van sobre todo al sector financiero y a la especulación de corto plazo<sup>15</sup>. La sobrevaluación del tipo de cambio a que en mayor o menor medida han recurrido las economías de la región permite disponer de importaciones baratas para enfrentar las presiones inflacionarias internas, y bajar el precio de las divisas para cumplir con los pagos externos<sup>16</sup>. Las altas tasas de inflación del pasado se redujeron en la mayoría de los países, pero la estabilidad de precios no ha permitido hasta ahora una recuperación franca del producto y, en varios países, se ha llevado a cabo al costo de una fuerte desaceleración: México y Bolivia notoriamente.

La sobrevaluación del tipo de cambio reduce los estímulos a las exportaciones y a la inversión productiva y, en principio, desincentiva el ingreso de capitales. Para contrarrestar este último efecto los gobiernos han apelado a la elevación de las tasas de interés, a subsidios impositivos y a la reinstalación de la «tablita cambiaria» de la década de 1970. La apertura financiera externa y las altas tasas de rentabilidad que se generan en el sector contrastan con la desaceleración del crecimiento en los sectores productivos, con las abultadas carteras vencidas de los bancos, y con la quiebra de amplias franjas de la empresa privada y de la agricultura que no pueden hacer frente a los elevados costos financieros. Por su lado, las preocupaciones financieras que presidieron los procesos de privatización del sector público conspiraron contra la introducción de mayor eficacia y racionalidad

en los mercados, y tendieron a reforzar el tradicional comportamiento rentístico de sectores importantes del empresariado de la región, a garantizar mercados cautivos y a reforzar situaciones de monopolio<sup>17</sup>.

Varios ingredientes de las políticas adoptadas en la mayoría de los países de la región presentan fuertes similitudes con el modo en que el gobierno de Estados Unidos condujo la economía de ese país durante la década de 1980 —la denominada «reaganomics»: altas tasas de interés, priorización del sector financiero en detrimento de los sectores productivos, fuertes sacrificios tributarios en beneficio de la inversión privada. Pero a diferencia de la «reaganomics», que acumuló a lo largo de la década un voluminoso déficit fiscal —casi 1.700 millones de dólares que debieron ser financiados con recursos externos—<sup>18</sup>, América Latina aceptó las recetas de disciplina fiscal de las agencias financieras multilaterales y del propio gobierno estadounidense.

A su turno, el lugar privilegiado asignado a las preocupaciones financieras, y el consiguiente deterioro del mercado interno, separan al ajuste y subsiguiente reestructuración de las economías latinoamericanas de la experiencia exportadora de los países de reciente industrialización y del sudeste asiático. En éstos, la promoción del crecimiento exportador se complementó con la dinamización y consolidación del mercado interno. El estado desarrolló una amplia intervención en el mercado de tierras en Corea, Taiwán, Indonesia y Tailandia; en los dos primeros países se ejecutaron programas de reforma agraria que quebraron el poder político de los terratenientes tradicionales, modernizaron la producción de alimentos básicos y contribuyeron a la reducción del costo de reproducción de la fuerza de trabajo. El gasto público en educación y la matrícula crecieron sustancialmente, haciendo posible la calificación de la fuerza de trabajo y el progreso científico técnico sobre los cuales se asentaron la competitividad internacional y el extraordinario dinamismo exportador. En líneas generales, el estado asumió un papel activo en la promoción de la inversión industrial y de las exportaciones, en el desarrollo de infraestructura y en la definición de las condiciones generales de acumulación. En particular, recurrió en las etapas iniciales del crecimiento industrial hacia afuera a medidas proteccionistas temporales que permitieron alcanzar condiciones mínimas de competitividad internacional.

En América Latina, al contrario, la reorienta-

ción exportadora reciente se ha diseñado en fuerte competencia con el crecimiento del mercado interno, prolongando una dicotomía de vieja data y efectos nocivos para uno y otro. El deterioro del mercado interno obliga a asentar las perspectivas de competitividad internacional en la contracción de los costos laborales; el descuido de la inversión en infraestructura social y en particular en la formación y capacitación de recursos humanos actúa para que la compresión de los costos laborales se lleve a cabo de manera absoluta mucho más que relativa —es decir, por deterioro de la remuneración del factor trabajo más que por incremento de su productividad.

El cuadro 6 compara algunas cifras que ilustran sobre la menor atención acordada por el gasto público al desarrollo de infraestructura social —en el caso, recursos humanos— en América Latina. Tres de los cuatro países asiáticos de industrialización reciente incluidos en el cuadro dedi-

caron una alta proporción del gasto público a educación, abonando de esta manera la proyección internacional de la economía. En América Latina en cambio la rearticulación en curso se apoya fundamentalmente en el gasto educativo efectuado en décadas anteriores, planteando interrogantes respecto de la viabilidad futura de la reorientación productiva. En líneas generales, el Estado asumió en nuestra región un papel de aceptación pasiva a las tendencias dominantes en el escenario internacional y a las recomendaciones de los acreedores externos. Es fácil advertir que la desatención prestada por la mayoría de los gobiernos latinoamericanos a la educación atenta contra las perspectivas de sus economías para competir exitosamente en un mercado internacional donde las ventajas competitivas vienen definidas, de manera creciente, por la productividad basada en el desarrollo científico y técnico.

Cuadro 6

**Gasto del gobierno en educación en algunos países de América Latina y de Asia**  
(% del gasto gubernamental total)

	1972	1986	1989	1991
Argentina	20,2	6,0	9,3	9,9
Brasil	8,3	,0	4,2	3,1
Chile	14,3	12,5	10,1	—
Costa Rica	28,3	16,2	10,1	19,1
México	16,4	11,5	12,3	13,9
Indonesia	7,4	8,5	10,0	9,1
Corea	15,8	18,1	18,5	15,8
Singapur	9,0	21,6	19,0	19,9
Tailandia	19,9	19,5	19,3	20,2

Fuente: Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial*, 1988, 1991, 1993.

#### 4. Profundización de las desigualdades sociales

La centralidad de los objetivos financieros contribuye, asimismo, a explicar que la reactivación de la economía latinoamericana no haya sido acompañada por una recuperación equivalente del empleo. A principios de la década actual el desempleo abierto se

encuentra en niveles semejantes a los observados a comienzo de los años ochenta. Este promedio engloba situaciones disímiles: mientras el desempleo abierto en 1992 era menor que el de 1980 en Chile, México, Brasil y Costa Rica, en otros países acusaba un aumento vertiginoso: casi se triplicó en Argentina y Guatemala, aumentó el 70 % en Panamá, 50 % en Ecuador, más del 30 % en Venezuela y Paraguay, y el 20 % en Uruguay. Además de haber registrado un crecimiento a la zaga del aumento del producto, el empleo evidenció un mar-



cado deterioro de su calidad, con una precarización mucho mayor que en años anteriores. El sector informal, que en décadas anteriores se había mantenido relativamente estable, se amplió con la crisis y sigue creciendo. De cada cinco nuevas ocupaciones generadas en el trienio 1990-92, cuatro se concentraron en el sector informal y en la pequeña empresa, acentuándose así la tendencia observada desde 1980. Las mujeres sufren con particular intensidad esta degradación del empleo <sup>19</sup>.

La acelerada «informalización» del mercado de trabajo ha estado acompañada en el sector formal por la adopción de políticas de «flexibilización laboral», descomposición de procesos complejos en operaciones simples (**de-skilling** de la fuerza de trabajo), y el recurso cada vez más frecuente a la contratación individual de trabajadores en sustitución del contrato colectivo, con el consiguiente deterioro de la gravitación sindical en el mercado de trabajo. Los salarios en la industria continuaron en el trienio 1990-92 muy por debajo en promedio de los imperantes una década atrás; ello sugiere que el retroceso en materia de competitividad experimentado en varias economías latinoamericanas a partir de 1989 no es atribuible en lo principal a mejoras salariales. La fuerte transferencia de ingresos de los asalariados a los no asalariados registrada en la década pasada en la mayoría de los países de la región continúa en la presente, aunque con menor intensidad <sup>20</sup>.

En conjunto se configura un escenario en el que la modernización del capital y la actividad empresarial se articula a la precarización del empleo. Los referentes de clase de los trabajadores se diluyen y los mecanismos de solidaridad se deterioran, cuestiones éstas que son al mismo tiempo efectos y factores del deterioro de la gravitación sindical en el mercado de trabajo.

La libre circulación internacional de bienes y de capitales sigue siendo mucho mayor que la de la fuerza de trabajo, debido a las fuertes regulaciones a que ésta continúa sometida. Por una parte esto expresa los agudos desniveles que subsisten en las condiciones de trabajo y de remuneración entre los países de la región y entre ésta y Estados Unidos y Canadá, y su contribución a la reactivación de la economía empresarial. Por otra, al lanzar a las migraciones internacionales de trabajadores al terreno de la ilegalidad, las excluye de la protección institucional en el país receptor y hace posible la generación de una renta laboral extraordinaria para las empresas. El anclaje territorial de la fuerza de trabajo, articulado a la tendencia a la

homogenización internacional de los otros factores de la producción, genera un modelo de **precios europeos/salarios tropicales** que entrega un subsidio de competitividad internacional a las empresas, al mismo tiempo que agudiza la precarización del empleo. Dada la orientación exportadora predominante, el impacto de esto en el mercado interno se considera irrelevante. Más aún: en un contexto de reactivación económica modesta, sin crecimiento equivalente del empleo, las políticas estatales que frenan la libre circulación internacional de la fuerza de trabajo contribuyen a generar en términos relativos una situación equivalente a la «oferta ilimitada de fuerza de trabajo» del conocido modelo de W. Arthur Lewis <sup>21</sup>.

El disciplinamiento de la mayoría de las economías latinoamericanas respecto del sistema financiero internacional y su moderada reactivación reciente coexisten con un sostenido crecimiento de la población en condiciones de pobreza. La reestructuración económica y la «modernización» implican sacar del sistema productivo y del empleo estable a una porción relativamente amplia de los factores de producción —capital, tecnología, fuerza de trabajo— que en la etapa anterior fueron actores dinámicos del proceso de acumulación. Los instrumentos de política a los que recurrieron los gobiernos de la región desempeñaron un papel estratégico en la penalización de unos actores y en la promoción de otros <sup>22</sup>.

Durante la década de 1980, la pobreza aumentó en 60 millones de personas, alcanzando a 196 millones de latinoamericanos. La región produjo pobres al doble del ritmo del aumento de la población total: 44 % y 22 % de crecimiento respectivo a lo largo del decenio <sup>23</sup>. Aunque la proporción de población que vive bajo la línea de pobreza es mayor en el campo (dos tercios) que en las ciudades (un tercio), los pobres urbanos (115.5 millones) superan en casi 50 % a los del campo (80.4 millones). Se aceleró por lo tanto la urbanización de la pobreza: 80 % del crecimiento de la década tuvo lugar en las ciudades, con alrededor de 48 millones de nuevos pobres urbanos. Dado que las migraciones del campo a la ciudad se redujeron considerablemente en todo el continente —con la excepción de Perú y de algunos países de Centroamérica (Nicaragua, El Salvador y Guatemala) a causa de los conflictos político-militares— el crecimiento de la pobreza urbana responde ante todo a la crisis económica y a las políticas a que los gobiernos echaron mano para hacerle frente. Las cifras disponibles indican que salvo en el caso de Ja-

maica, la polarización del ingreso es mayor en América Latina que en los países del sudeste de Asia y de reciente industrialización (cuadro 7).

En algunos países de la región la polarización aumentó en los años recientes (cuadro 8): en Brasil las desigualdades extremas crecieron 23 % durante la década de 1980, en Guatemala se triplicaron en el mismo período, y en México crecieron 20 %, mientras que en Costa Rica disminuyeron 23 %.

En los cuatro casos para los que se contó con información comparativa, los grupos medios protagonizaron los cambios más marcados: en Brasil, Guatemala y México la ampliación de la polarización se llevó a cabo a través de una transferencia de ingresos de estos grupos, y no sólo de los más pobres, hacia los grupos más ricos, mientras que en Costa Rica se beneficiaron de la redistribución de ingresos muchos más que los grupos inferiores.

**Cuadro 7**  
**Distribución del ingreso de los hogares \***

	(1) 20 % más bajo	(2) 60 % medio	(3) 20 % más alto	(4) (3 : 1)
Brasil (1989)	2,1	30,4	67,5	32,1
Colombia (1988)	4,0	43,0	53,0	13,2
Chile (1989)	3,7	33,4	62,9	17,0
Costa Rica (1989)	4,0	45,2	50,8	12,7
Guatemala (1989)	2,1	34,9	63,0	30,0
Honduras (1990)	2,7	33,8	63,5	23,5
Jamaica (1990)	6,0	45,6	48,4	8,4
México (1984)	4,1	40,0	55,9	13,6
Panamá (1989)	2,0	38,2	59,8	29,9
Perú (1985-86)	4,4	43,7	51,9	11,8
República Dominicana (1989)	4,2	40,2	55,6	13,2
Venezuela (1989)	4,8	45,7	49,5	10,3
Hong-Kong (1980)	5,4	47,6	47,0	8,7
Indonesia (1990)	8,7	49,0	42,3	4,9
Singapur (1982-83)	5,1	46,0	48,9	6,0
Tailandia (1988)	6,1	43,2	50,7	8,3

\* Porcentaje del ingreso nacional percibido por el 20 % más pobre, 60 % medio y 20 % más rico de los hogares.

Fuente: Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial*, varios años.

**Cuadro 8**  
**Evolución reciente de la polarización de los ingresos en algunos países de América Latina**

	(1) 20 % más bajo	(2) 60 % medio	(3) 20 % más alto	(4) (3 : 1)	10 % tope
Brasil 1983	2,4	35,0	62,6	26,1	46,2
1989	2,1	30,4	67,5	32,1	51,3
Costa Rica 1986	3,3	42,2	54,5	16,5	38,8
1989	4,0	45,2	50,8	12,7	34,1
Guatemala 1981	5,5	39,5	55,0	10,0	40,8
1989	2,1	34,9	63,0	30,0	46,6
México * 1984	4,8	45,7	59,5	10,2	—
1989	4,4	42,1	53,5	12,1	—

\* INEGI.

Fuente: La misma que el cuadro anterior.

Del mismo modo que la competitividad internacional sobre la base de la compresión de los costos laborales tiene vuelo corto, la fuerte concentración de los ingresos inherente a estos niveles de polarización social conspiran contra la eficacia de las políticas orientadas a recomponer el ahorro interno por la vía de la reducción del consumo no básico y así estimular la inversión y la reactivación productiva. Registros tan agudos de concentración del ingreso establecen límites muy estrechos para los intentos de comprimir adicionalmente el nivel de consumo de los grupos de ingresos más bajos, que son también los más débiles, los menos organizados y los más dependientes de las políticas públicas; además, la transferencia de actividades hacia el sector informal reduce la base tributaria y la capacidad extractiva del estado. En el otro extremo, los grupos más ricos y poderosos cuentan con recursos y condiciones para inhibir reformas tributarias que podrían afectar negativamente su capacidad de consumo en beneficio del ahorro interno; en sociedades tan polarizadas los recursos generados por el esfuerzo productivo colectivo se orientan en proporción considerable hacia fines no productivos, o bien son remesados al exterior. La alternativa a este **impasse** la ofrecen los grupos medios, que se beneficiaron significativamente de la expansión económica y el mejoramiento social de la etapa anterior de desarrollo, y que constituyen todavía, a pesar de sus resistencias, un espacio del cual el Estado todavía puede extraer recursos financieros que se suman al ahorro externo en beneficio de la reestructuración en curso. Debe señalarse en este sentido que las únicas reformas impositivas relevantes ejecutadas en la mayoría de los países se refieren a la introducción del IVA (impuesto al valor agregado), al incremento de los impuestos indirectos, y al establecimiento o aumento de tributos que gravan mucho más a los sectores de ingresos medios e inferiores que a las ganancias del capital.

## 5. Impacto en el sistema político

La reestructuración económica, el crecimiento de la pobreza y la agudización de las desigualdades sociales tienen impacto en la política de la región, y en particular en la consolidación de los regímenes

democráticos. Como efecto de los aspectos discutidos en las secciones precedentes, se han experimentado en la mayoría de los países de la región cambios profundos en la base social del estado y en la vigencia efectiva de los derechos de ciudadanía.

Además de achicarse por la vía de las privatizaciones y la desregulación, el Estado reorientó su intervención hacia la promoción de las élites empresariales más ligadas a los sectores transnacionalizados de la economía, abandonando o dedicando un interés secundario, y por lo tanto recursos más exiguos, a la creación de condiciones que permitan al resto de la sociedad ponerse en condiciones de insertarse en la nueva etapa, o defenderse de sus efectos más nocivos. **Competitividad** es la palabra de orden en el discurso dominante de las agencias gubernamentales y los organismos financieros multilaterales, pero las condiciones de competitividad de los actores del mercado son definidas por el mercado internacional y por las corporaciones y los productores del mundo desarrollado, muchos de los cuales se benefician de diversas formas de proteccionismo y subsidio brindadas por los Estados respectivos. La generosidad de los estímulos brindados al capital financiero y el ideologismo que campea en la definición de las políticas públicas posponen la reestructuración productiva, marginan a franjas importantes del empresariado y los productores locales, y presionan negativamente sobre los mercados de trabajo.

El nuevo escenario plantea interrogantes fuertes a la consolidación de los regímenes democráticos. Comoquiera se la defina, la democracia es un sistema de inclusión que se apoya en la participación en algo que se considera patrimonio común: la república en su acepción más literal de **res publica** o «cosa de todos» —el **commonwealth** de los británicos—. Al contrario, la pobreza implica exclusión y desigualdad. La idea de que la patria es de todos no funciona cuando existe la evidencia de que tiene dueños. Cuanto mayor es la polarización social, más frágil resulta la idea de comunidad.

Es bien sabido que los procesos de democratización avanzaron más en lo electoral que en lo cívico —entendiendo por tal el amplio conjunto de derechos y garantías que se incluyen en el concepto de democracia y en el correlativo de ciudadanía, además de los derechos electorales. Por razones que tienen que ver con las cuestiones discutidas en este documento, la democratización

debió coexistir en América Latina con el ajuste macroeconómico y la reestructuración capitalista. La reducción de la democracia a su dimensión electoral fue mucho menos el resultado de una opción teórica que una consecuencia del modo en que se procesaron las confrontaciones entre las fuerzas democráticas y los regímenes autoritarios, y por la aceptación de una estrategia determinada para encarar la crisis económica.

Los sistemas políticos convocan a la ciudadanía al ejercicio de la democracia al mismo tiempo que la crisis y las estrategias de reestructuración expulsan a la mayoría de esa misma ciudadanía de niveles básicos de bienestar social. El conflicto no podría ser mayor, ya que en la memoria colectiva de los marginados, la democracia resulta estrechamente ligada a la eficacia de la política para generar reformas sociales de carácter inclusivo. Reducida la democracia a lo estrictamente político, lo social quedó, por definición, al margen de la agenda de la democracia, o fue reducida a la condición de un aditamento no esencial. Más aún, el desfase entre una y otra dimensión de la ciudadanía es acompañado, y de hecho favorece, una degradación de la dimensión estrictamente cívica. El mundo de la pobreza es el escenario privilegiado de la violencia y la impunidad policial, de la negación de la administración de justicia, de las mayores violaciones a los derechos humanos, de la discriminación étnica y de género, de la inseguridad cotidiana; el acceso a información se bloquea; el desarrollo de una concepción articulada de la sociedad y del Estado se frustra; la necesidad imperiosa de resolver los problemas de la sobrevivencia reduce a lo inmediato los alcances de la racionalidad. La posibilidad de autodeterminación personal, que es el ingrediente central del concepto de ciudadanía, resulta en consecuencia severamente cuestionada.

El volumen de la población en condiciones de pobreza y los fenómenos asociados a ésta plantean la interrogante de la consolidación de los regímenes democráticos. Los millones de latinoamericanos forzados a vivir de esta manera pueden ser considerados marginales en términos socioeconómicos, pero no lo son en términos políticos<sup>24</sup>. Votan, y el número de sus votos los convierte en ocasiones en los árbitros del poder político en lo que éste tiene de poder electoral. Estas masas empobrecidas suelen ser el eje sobre el que gira la posibilidad de mantener la gobernabilidad de los regímenes políticos, del mismo modo que su marginamiento social contribuye a la re-

articulación de la economía en el sistema mundial. Son también las que pueden decidir el triunfo de nuevas opciones electorales de reforma social, cuando éstas existen. La población en condiciones de pobreza es a un mismo tiempo condición de estabilidad y potencial de cuestionamiento.

El régimen político debe asegurar que la participación de estos ciudadanos funcione en el primer sentido. En el marco de la reestructuración económica, el discurso de la modernidad es acompañado por el surgimiento de formas renovadas de clientelismo que apuntan a garantizar el consenso de estas masas y a mantenerlas dentro de los límites del sistema institucional. No siempre explicitada, ésta es una dimensión importante de la variedad de programas de empleo de emergencia y de distribución de bienes y de subsidios auspiciada por organismos financieros multilaterales y ejecutados por los gobiernos de la región. Se trata de programas diseñados para administrar la pobreza mucho más que para combatirla. El acceso a sus recursos depende mucho más de circunstancias políticas particulares que de factores sociales objetivos; contar con aliados o protectores en las agencias que ejecutan los programas es tan decisivo como «encajar» en los indicadores sociales; la necesidad de prevenir un conflicto político califica tanto como la pobreza extrema.

La administración particularista de los programas y la escasez de sus recursos en comparación con la magnitud de los problemas, lleva a los beneficiarios potenciales a enfrascarse en una competencia recíproca por el acceso a los mismos. La focalización de los programas favorece esta competencia, la fragmentación de la población y la fractura o debilitamiento de los mecanismos básicos de solidaridad. La crítica a la universalización de los servicios por populista y derrochadora, y su sustitución por enfoques individualizados hacia «poblaciones meta» obedece a razonamientos eficientistas que sustituyen el concepto de servicio público por un asistencialismo casuista que debilita adicionalmente a los destinatarios en la medida en que consolida su dependencia de las agencias administradoras.

La relación clientelar es de carácter particularista al mismo tiempo que desigual. Es la vulnerabilidad de la situación social, mucho más que el ejercicio de un derecho, el que lleva a la gente a establecer estas relaciones de dependencia. En retorno, se espera que la gente responda favorablemente hacia las agencias que administran los

programas. En estos tiempos de mercado y privatizaciones, el estado deviene árbitro de las perspectivas de sobrevivencias de estos amplios segmentos de la población. Las «organizaciones no gubernamentales» (ONG) pueden presentarse como alternativas a esta dependencia del estado, aunque no están libres de incurrir ellas mismas en la tentación del clientelismo.

Estas modalidades renovadas del clientelismo social y político constituyen asimismo una de las bases del surgimiento, en años recientes, de nuevos estilos de liderazgo político fuertemente personalizados. «Democracias delegativas» las denominó Guillermo O'Donnell, apuntando al carácter fuerte del liderazgo en contraste con la debilidad de las instituciones y al hecho de que el triunfo electoral otorga al dirigente una especie de carta blanca para gobernar a su saber y entender, sin necesidad de rendir cuentas a nadie más que al cuerpo electoral en la siguiente convocatoria a elecciones presidenciales, sin perjuicio de lo que al respecto establezca la constitución<sup>25</sup>. Puede aceptarse de todos modos que la denominación apunta a un hecho que es real: el surgimiento de formas de dominación política que combinan la legitimación electoral del gobernante, la exacerbación de la tradicional supremacía del poder ejecutivo frente al legislativo y al judicial, y la integración subordinada de amplios segmentos de la población empobrecida a estrategias de expansión de los segmentos más transnacionalizados del capital. Alberto Fujimori en Perú, Carlos Menem en Argentina, Fernando Collor de Mello en Brasil ilustran con desigual éxito este nuevo estilo de conducción política.

El surgimiento de estos liderazgos responde asimismo a la ya señalada reformulación de la base social del estado y a la tensión que plantea a esa reformulación la vigencia del principio de legitimación electoral de las funciones de gobierno. En virtud de este principio, gobierna quien consigue más votos, y las instituciones de la democracia representativa devienen la caja de resonancia de la sociedad civil. Se plantea por lo tanto una tensión entre este principio y el carácter minoritario de los grupos cuyos intereses son promovidos por el estado en aras de la reestructuración económica y la apertura externa. Los intereses estratégicos del nuevo esquema carecen de suficiente expresión en la sociedad donde, al contrario, gravitan mucho más los intereses y las demandas de los grupos de población ligados al mercado interno y progre-

sivamente marginados por las políticas en curso. Para que la reestructuración avance, se hace necesario «liberar» a las decisiones pertinentes del ámbito institucional que las condenaría al fracaso o las sometería a negociaciones de resultado incierto. El fortalecimiento del ejecutivo obedece, en este contexto, a estas tensiones entre divergentes alineamientos sociales y correlaciones de fuerza que se expresan en ámbitos institucionales distintos y a través de actores diferentes.

Esta situación es forzosamente provisoria, en la medida en que responde a una coyuntura específica en la relación entre clases, en la relación entre la sociedad civil y el estado, y en la relación entre el mercado interno y el mercado internacional. Es asimismo una situación de inestabilidad, en la medida en que el triángulo masas/élites empresariales/líder político define para éstos posibilidades de autonomía que pueden ir más allá de lo tolerable para las élites, en aras de una más dinámica integración de las masas: los «prontismos de democracia» respecto de los cuales alertara hace no mucho un dirigente empresarial mexicano. En algunos países de la región como Bolivia, Paraguay, El Salvador, una nueva generación de dirigentes empresariales ha asumido directamente funciones políticas de alto nivel compitiendo exitosamente con los dirigentes políticos y los partidos tradicionales. En otros la incompatibilidad entre el proyecto globalizador y la integración de las masas ha abonado el terreno para alternativas de mayor democratización y cambio social de signo popular, como es notoriamente el caso de Brasil.

El avance desigual de la globalización y las transformaciones internas gravitan forzosamente sobre la cultura. En el siglo pasado la apertura de América Latina al *laissez faire* y a la importación de manufacturas fue acompañada por la importación de ideas, usos y actitudes. La apertura de hoy al *free trade* produce efectos semejantes, e incluso más acusados. En un escenario de creciente marginación productiva y comercial, la integración cultural tiende a especializarse en aquellos rubros que están a mano en función de los recursos disponibles: los comics mucho más que la literatura de Toni Morrison; la captura de datos en vez del diseño de sistemas; la copia de los usos antes que el aprendizaje de los procesos.

La integración de América Latina a una cultura crecientemente globalizada es imitación mucho más que adaptación. Esta última implica siempre una dosis importante de innovación; la primera es

apenas una caricatura. Se incorpora lo nuevo por la vía del uso y del consumo, no por la vía del conocimiento. Hay en consecuencia modernidad, pero no modernización. Nos conectamos al correo electrónico pero los teléfonos no funcionan. Los hospitales practican diagnósticos computorizados pero la gente sigue muriéndose de cólera. Se construyen autopistas sensoriales y la gente de los barrios pobres muere ahogada o sepultada por deslizamientos cada vez que llueve fuerte.

En estas condiciones, es necesario preguntarse quién se integra y a qué se integra. La trivialización del discurso de la modernidad y la globalización encubre un proceso diferenciado de *integración y marginación*. Las élites latinoamericanas se integran a las líneas de punta del mercado mundial e incluso superan sus patrones de consumo y sus estilos de vida, mientras para la mayoría de los latinoamericanos la africanización está a la vista, y para muchos de ellos ya es una realidad. Ciertamente, no el África de los barrios blancos elegantes de Johannesburgo, o de la burguesía financiera cairota; el África de Soweto y de Burundi.

En medio de esta creciente polarización, las clases medias latinoamericanas que fueron los actores más dinámicos del desarrollo extensivo de la segunda posguerra gracias a la expansión extraordinaria del sistema educativo y del sector público, experimentan de manera creciente la angustia de quienes perdieron el jet de las élites, y ven aproximarse a velocidad implacable la carreta de los pobres. Sus ingresos se deterioran, sus empleos se precarizan, sus lectores escasean. Su presencia todavía decisiva en las instituciones culturales y en los medios de comunicación proyecta su visión particular de la realidad como un ingrediente de la realidad misma. El «desencanto» de estos grupos ante una reestructuración que cuestiona los avances efectuados en décadas anteriores y nuevos estilos políticos que agreden su sensibilidad democrática, se propone como atributo de la sociedad civil en general. La crítica del presente, ingrediente inexcusable de todo pensamiento utópico, es desplazada de manera creciente por la crítica del pasado y por el repudio acríptico de las convicciones pretéritas. Es interesante que en una época como la presente, en que la agenda del desarrollo y la justicia social aparece tan cargada de desafíos, tanta gente levante la bandera blanca de la capitulación intelectual.

## 6. Consideraciones finales: la globalización de la idea de justicia



ería trivial sin embargo generalizar a partir de modas y contagios epidémicos. Además, la propia magnitud de los cambios que estamos viviendo, con demasiadas cosas que aún no son definitivas, hace que sea aventurado formular proposiciones generales. La globalización y la integración hoy predominantes aportan tantas esperanzas como preocupaciones; *tantas promesas como frustraciones*. La frivolidad o el oportunismo de quienes aplauden un futuro de polarización e inequidad crecientes y tratan de subirse a la mejor parte de él es tan inconducente como la estrechez de quienes sólo advierten signos negativos y futuros de opresión, convocando a opciones de apocalipsis o de inopia. El carácter dual del proceso de globalización al que me refería más arriba implica que grandes sectores de la población mundial son hoy conscientes de la injusticia en que vive la mayoría de sus congéneres, creando la condición inicial para una verdadera universalización de la idea de justicia, y para el acometimiento de acciones conducentes a hacer de ella una progresiva realidad.

La globalización puede ser tanto el ámbito de una creciente marginación de América Latina y de formas autoritarias o manipulativas de dominación, como el espacio para la universalización progresiva de la democracia y formas más dignas de convivencia. Abandonada a sus tendencias predominantes actualmente, continuará orientándose en el primer sentido. Debe reconocerse sin embargo que ese mismo proceso genera condiciones de posibilidad para la acción reformadora de quienes ven en la justicia y la democracia valores superiores.

Una de las debilidades más llamativas de las luchas sociales y populares del pasado se refiere a los intentos de construir solidaridades y estrategias de acción internacionalistas en un mundo en que las naciones y el nacionalismo eran muy fuertes. El imperialismo, como lo conocieron y lo analizaron Hobson, Heilferding, Lenin, Bujarin, Luxemburg, implicó la expansión internacional del capital y el desplazamiento internacional de la fuerza de trabajo. No significó la globalización de las relaciones capitalistas ni, mucho menos, la in-

ternacionalización de los procesos productivos. El «internacionalismo» enarbolado por la mayoría de los partidos comunistas fue casi siempre un término empleado para disimular la subordinación de esos partidos y sus políticas a la política exterior de la URSS y del PCUS.

Al contrario, la creciente globalización de la producción y el intercambio hacen hoy que el internacionalismo pueda convertirse en un efectivo ingrediente de las luchas sociales por una vida más digna. Desde esta perspectiva, el internacionalismo implica la búsqueda de una proyección internacional y de apoyo mutuo para las organizaciones populares y las demandas sociales de progreso y bienestar. Bajo el liderazgo de los gobiernos reunidos en el «Grupo de los 7», organizaciones multilaterales como el Banco Mundial y el FMI han impulsado en la última década una verdadera globalización de las políticas económicas, comerciales y financieras. Cualquier acuerdo del G-7 en materia de comercio o de tasas de interés puede significar la diferencia entre la vida y la muerte para decenas de millones de latinoamericanos. Por lo tanto, no existe ninguna razón para circunscribir las demandas sociales y las luchas populares dentro de las cada vez más estrechas fronteras estatales.

Más aún: cuestiones como la efectiva vigencia de los derechos humanos o la protección de la biosfera reclaman una acción internacional y el involucramiento creciente de las organizaciones sociales. Los gobiernos son reticentes a encarar acciones efectivas en estos terrenos, o bien las acciones gubernamentales pueden conducir a mayor ingerencia de las grandes potencias en los países periféricos bajo la máscara de cuestionables preocupaciones humanitarias.

América Latina podrá hacer frente a los desafíos del presente en la medida en que convierta la insatisfacción por el actual orden de cosas en criterio de diseño de utopías y de formulación de estrategias, y del horizonte de una mayor equidad social el principio de adaptación a la dinámica cambiante del mercado internacional. Los grandes momentos del desarrollo, la democratización y la creatividad cultural de América Latina obedecen a la conjugación de esos elementos. Sobre todo, a la forja de solidaridades sólidas entre la demanda de justicia de los pueblos, la honestidad de los intelectuales, y la sensibilidad de las élites.

Debe reconocerse, sin embargo, que no todo el mundo en América Latina está interesado en una transformación de este tipo, y que a grupos mino-

ritarios pero poderosos les va muy bien sin democracia y con exclusión social. En estas condiciones, la promoción de la democracia por encima de sus fronteras actuales conducirá a la redefinición de lealtades y antagonismos y significará, posiblemente, un mayor tensionamiento de los sistemas políticos.

## NOTAS

<sup>1</sup> ZBIGNIEW BRZEZINSKI, *Out of Control. Global Turmoil on the Eve of the 21st Century*. Nueva York: Scribner's, 1993.

<sup>2</sup> En este trabajo la denominación «América Latina» engloba también al Caribe.

<sup>3</sup> BANCO MUNDIAL, *Informe sobre el desarrollo mundial, 1993*. Washington D.C.: Banco Mundial, 1993. El Banco considera «países de ingreso alto» a los miembros de la OCDE, más Emiratos Árabes Unidos, Hong Kong, Israel, Kuwait y Singapur. El porcentaje de inversión extranjera directa acumulada en países desarrollados corresponde a 1989: US Department of Commerce, *Trends in International Direct Investment*. Washington DC: US Government Printing House, Julio 1991.

<sup>4</sup> PNUD, *Desarrollo humano: Informe 1992*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1992:85-86.

<sup>5</sup> CIPAL, *Internacionalización y regionalización de la economía mundial: Sus consecuencias para América Latina*. LC/L.644, 23 de septiembre de 1991, pág. 32.

<sup>6</sup> US DEPARTMENT OF COMMERCE, *Trends in International Direct Investment*, Septiembre 1989 y Julio 1991.

<sup>7</sup> Han aparecido asimismo algunas voces instando a la reconstitución formal del colonialismo. El historiador conservador Paul Johnson publicó en este sentido un breve ensayo en el que considera oportuno el retorno del colonialismo por Estados Unidos, como única forma de imponer orden en un grupo de países que han demostrado incapacidad para manejarse a sí mismos. Dadas las limitaciones de la ONU, Johnson afirma que Estados Unidos se encuentra histórica y moralmente legitimado para imponer el orden en esos casos. Esta misma idea ha sido sostenida por Ernest Lefever: Estados Unidos puede y debe imponer el orden y los valores en que él se asienta, donde sea necesario. Para esto no necesita recurrir a la ONU o a la colaboración de otros países. Estados Unidos cuenta con los medios y la justificación ética y política para encargarse por sí mismo del disciplinamiento internacional. Cfr. Paul Johnson, «Colonialism's back —and Not a Moment Too Soon», *The New York Times Magazine*, 18 Abril 1993 y Ernest W. Lefever, «Reining in the U.N. Mistaking the Instrument for the Actors», *Foreign Affairs* 72 (3) Verano 1993:17-20. No es ocioso recordar que en su debate televisivo con el millonario Ross Perot en torno a la conveniencia de que el congreso de Estados Unidos ratificara el tratado de Libre Comercio de ese país con México, el vicepresidente de Estados Unidos Al Gore comparó dicho tratado con la compra de Louisiana y de Alaska en el siglo pasado.

<sup>8</sup> HARRY MAGDOFF, *Globalization: To What End?* Nueva York: Monthly Review Press, 1992, cuadro 9.

<sup>9</sup> Ratificando este panorama, Sally Shelton, enviada del gobierno de Estados Unidos ante una reunión empresarial en Argentina anunció que «América Latina no es una prioridad para Estados Unidos», y que «no es probable que esto cambie

en el futuro inmediato»: *Excelsior*, 7 de noviembre de 1993, pág. 10-A.

<sup>10</sup> A. BLAKE FISCIA, «Japanese Economic Relations with Latin America: An Overview», en Susan Kaufman Purcell & Robert M. Immerman (eds.), *Japan and Latin America in the New World Order*. Boulder: Lynne Rienner, 1992:5-67.

<sup>11</sup> CEPAL, cit., pág. 45.

<sup>12</sup> La situación de Brasil contrasta con la de México, la segunda mayor economía de la región. Aquí, la política antiinflacionaria y la amplia apertura externa han conducido a crecientes déficit externos. La balanza comercial negativa es resultado de una conjugación de aumento acelerado de las compras externas y lento crecimiento de las exportaciones. En el trienio en examen el déficit comercial mexicano se cuadruplicó, en un escenario de creciente desaceleración del producto. La hipótesis oficial de un incremento de las importaciones debido a reequipamiento industrial motivado en expectativas de reactivación resulta cuestionada por la progresiva desaceleración del crecimiento del PIB y por el alto coeficiente de importaciones de bienes de consumo y uso final. El contraste entre ambas economías es aún más marcado en lo que toca a las respectivas cuentas corrientes: Brasil registró en 1992 un saldo positivo de 6,590 millones de dólares, frente a un saldo negativo de 23,000 millones de dólares en México.

<sup>13</sup> CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, cit., pág. 282.

<sup>14</sup> CEPAL, *Estudio...* cit., pág. 15 y cuadros VIII-4 y VIII-5.

<sup>15</sup> Vid. por ejemplo, STEPHANY GRIFFITH-JONES et al., «El retorno de capital a América Latina», *Comercio Exterior* 43 (1) enero 1993:37-50.

<sup>16</sup> Cfr. PEDRO SAINZ y ALFREDO CALCAGNO, «En busca de otra modalidad de desarrollo», *Revista de la CEPAL* 48 (diciembre 1992), 7-39; CARLOS M. VILAS, *Back to the «Dangerous Classes»? Capitalist Restructuring, State Reform and the Working Class in Latin America*. Colombia University, ILAIS Papers N.º 34, Primavera 1993.

<sup>17</sup> O. BOUIN & C. A. MICHALET, *Rebalancing the Public and Private Sectors. Developing Country Experience*. París: OCDE, 1991.

<sup>18</sup> US DEPARTMENT OF COMMERCE, *Statistical Abstract of the United States*, 1991:315.

<sup>19</sup> Vid. R. INFANTE y E. KLEIN, «Mercado latinoamericano del trabajo en 1950-1990», *Revista de la CEPAL* 45 (1991) 123-143; *PREALC Informa* 32 (septiembre 1993). El «jobless development» a que se refiere el PNUD en su reciente informe sobre el desarrollo humano no se verifica en América Latina; como se desprende del texto el empleo crece en la región, aunque a ritmos menores que el producto y con una cre-

ciente precarización. Cfr. PNUD, *Desarrollo humano: Informe 1993*. Madrid: EDAI, 1993.

<sup>20</sup> Se estima que los salarios representaban casi 40 % promedio del ingreso nacional latinoamericano en 1980, 36 % en 1985, 34 % en 1990 y 32 % en 1991: CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, varios años.

<sup>21</sup> W. ARTHUR LEWIS, «Economic Development with Unlimited Supply of Labour», *The Manchester School of Economics Studies XXII* (1) 1954:139-191. Resulta ilustrativo que el Congreso de Estados Unidos haya ratificado el Tratado Norteamericano de Libre Comercio en momentos en que la frontera con México se encontraba militarmente bloqueada.

<sup>22</sup> Son muchos los autores que cuestionan la supuesta inevitabilidad del modo en que los gobiernos encararon el reajuste de las economías latinoamericanas, y el carácter socialmente sesgado de su impacto. Vid. por ejemplo, DAVID FEINIX, *Debt Crisis Adjustment in Latin America: Have the Hardships Been Necessary?*. St. Louis: Washington University, Department of Economics Working papers N.º 170 (1992); DAVID FEINIX, «Privatización y retracción del estado en América Latina», *Revista de la Cepal* 46 (abril 1992), 33-350; ALBERT FISHEROW, «Latin American Failure against the Backdrop of Asian Success», *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences* 505 (Septiembre 1989), 117-128; HEIDI VERNON-WORTZEL & LAWRENCE H. WORTZEL, «Privatization: Not the Only Answer», *World Development* 1989, 17 (5), 633-641; CARLOS M. VILAS, *Back to the Dangerous Classes?* cit.

<sup>23</sup> Vid. CEPAL, *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*. Santiago de Chile: I.C/L.533, 31 de mayo de 1990. En Centroamérica el crecimiento de la pobreza durante la misma década fue de 52 %, frente a 39 % de crecimiento decenal de la población: Cepal, *Bases para la transformación productiva y generación de ingresos de la población pobre de los países del Istmo Centroamericano*. México: I.C/Mex/G3/Rev. 2, 6 de enero de 1992.

<sup>24</sup> Cfr. VILAS, *Back to the «Dangerous Classes?»* cit., para una discusión del concepto de «marginalidad» aplicado a estos grupos de población. Cfr. también FRANCISCO WELFORD, *¿Qué Democracia?* Sao Paulo: Editora Schwartz, 1992, esp. capítulo 1.

<sup>25</sup> G. O'DONNELL, «¿Democracias delegativas?», *Cuadernos del CLAEH* 81 (1992), 5-20. No es éste el lugar para discutir la propiedad del concepto ni su valor descriptivo o heurístico; cf. por ejemplo, FRANCISCO WELFORD, *op. cit.*, págs. 105 y sigs.; CARLOS M. VILAS, *Partidos políticos, nuevos liderazgos y sociedad civil*. Ponencia presentada en el Seminario «El fin de siglo y los partidos políticos en América Latina». México, Instituto Mora/UAM, 24-27, noviembre 1993, mimeog.