

ENERO 2021

# POPULISMO

*Algunos teoremas de los economistas*



*POR* **RICARDO CARCIOFI**

**cece**

## El populismo y algunos teoremas de los economistas

Ricardo Carciofi<sup>1</sup>

Enero 2021

El análisis que sigue está motivado por un par de lecturas recientes cuyo común denominador es la mirada de los economistas sobre el complejo y multifacético fenómeno del populismo, y cómo éste se ha venido manifestando recientemente en el mundo desarrollado.<sup>2</sup> Con tal propósito me concentraré primero en las ideas principales de los textos para discutir luego, a partir de allí, sus alcances para la comprensión del populismo y, por último, examinar qué conclusiones pueden extraerse a la hora de poner el foco en los problemas más próximos de estas latitudes.

### I. Friedman y el primer teorema de la economía del bienestar.

En 1970 Milton Friedman publicó un artículo en *New York Times* cuya conclusión era la siguiente: "... en un mundo caracterizado por la libre empresa y la propiedad privada la responsabilidad de los ejecutivos es conducir el negocio de acuerdo con el mandato de los accionistas, que generalmente es ganar todo el dinero que se pueda respetando las reglas básicas de la sociedad, tanto las que establece la ley como las que derivan de la ética...".<sup>3</sup> El lenguaje sencillo elegido por el autor, el reconocimiento del personaje en una parte del mundo económico de esos años y la elección de un medio periodístico ayudó a la contundencia del mensaje.

En el plano de la formación académica, el significado concreto del artículo contribuyó a la formulación de los planes de estudios de las diversas escuelas de negocio. El punto de origen fue Chicago, pero de ahí derramó sus efectos a otras universidades más allá de las fronteras de E.E.U.U. En el plano práctico ayudó a definir un mecanismo directo y focalizado en la definición de los planes estratégicos y de negocios de las empresas para conectar sus principales eslabones: accionistas, directorio y alta gerencia. El resultado final fue su contribución a la creación de una cultura dominante en el ambiente empresarial en general y en especial de la gran corporación.

La propuesta de Friedman cuestiona la validez del concepto de responsabilidad social empresarial. Es decir, la existencia de objetivos adicionales a los que son propios de la naturaleza del negocio, y cómo las empresas deberían hacerse cargo de aspectos que van más allá del territorio estricto de la firma. Tal como puede leerse en la pieza citada, Friedman rechaza de plano esta noción: "... importantes e influyentes hombres de

---

<sup>1</sup> Investigador invitado IIEP, FCE-UBA, <https://ricardocarciofi.com.ar/>

<sup>2</sup> Es sabido que el concepto de populismo ha sido sujeto de intenso debate en la ciencia política. No es intención acometer aquí una discusión del término. Baste decir que éste se caracteriza por su oposición a los mecanismos de la democracia liberal, su énfasis en el carácter predatorio de las elites, desconfianza en la economía de mercado y la posibilidad de regulación exitosa a través de la intervención del estado, y, entre otras, asumir la representación hegemónica de los intereses populares. En ocasiones, ciertas versiones del populismo pone en tela de juicio la alternancia en el poder y el apego a la división de poderes.

<sup>3</sup> <https://www.nytimes.com/1970/09/13/archives/a-friedman-doctrine-the-social-responsibility-of-business-is-to.html>.

negocio hacen afirmaciones sin sentido acerca de la responsabilidad social empresarial que dañan los fundamentos de la sociedad libre”.

El planteo de Friedman adquiere aún más relevancia en el contexto actual de una economía globalizada, donde la escala de acción de las corporaciones supera las magnitudes conocidas hasta pocos años atrás. La importancia de la cuestión motivó un reciente libro publicado por el Stigler Center de la Universidad de Chicago.<sup>4</sup> La obra reúne 28 ensayos dedicados a un examen crítico acerca de la vigencia de la nota publicada por el NYT hace 50 años atrás y discute, desde distintos ángulos, qué calificaciones del planteo friedmaniano original resultan relevantes en las actuales circunstancias.

Antes de dar cuenta de algunos de estos temas específicos cabe una consideración más general. Desde una lectura estrictamente académica el artículo de Friedman no resulta novedoso, aún para los años en que fue publicado. La nota traduce de manera lisa y llana el primer teorema de la economía (neoclásica) del bienestar: los agentes económicos pueden maximizar utilidades de consumo y producción a partir de los precios que rigen en mercados competitivos. El cálculo está referido no sólo al presente sino también a períodos futuros. De ahí que las firmas deban concentrarse en la maximización de beneficios, en función de los precios, costos de los factores fijos y variables y la tecnología imperante.

Ahora bien, el resultado referido está sujeto a una serie de condiciones -perfecta información, existencia de rendimientos constantes a escala, transparencia en el funcionamiento de los mercados, entre otros. Sabido es que estos supuestos exigentes no se cumplen en los mercados que se observan cotidianamente. La abstracción del teorema se limita al análisis, pero no a la realidad. En la práctica imperan una serie de “imperfecciones” que, dentro de ciertos límites, pueden resolverse a través de regulaciones e intervención del gobierno. Aún en la hipótesis que fuera posible acercar una solución por este medio, el problema levanta otras preguntas: ¿en qué medida la regulación permite superar la “imperfección” original y no crea otras distorsiones mayores? Más aún, cómo es posible saber que el gobierno habrá de actuar como una suerte de “dictador benevolente” y no tiene una agenda propia que se aleja de preferencias sociales que, en cualquier caso, son cambiantes y difíciles de conocer.<sup>5</sup>

Por cierto, este tipo de cuestiones no sólo son materia del arsenal de los manuales convencionales de la teoría neoclásica, sino que además estaban incorporados en el análisis de Friedman.<sup>6</sup> Lo cual levanta la cuestión de por qué el autor consideraba oportuno insistir en materias que resultaban más que familiares para la época. Una interpretación plausible por detrás del artículo del NYT es que Friedman consideraba que, en general, prevalecían condiciones de competencia. Aquellas situaciones que

---

<sup>4</sup> Zingales, L. et al. (2020) *Milton Friedman, 50 Years Later*, Stigler Center for the Study of the Economy and the State, University of Chicago.

<sup>5</sup> Este ha sido el ángulo de crítica elegido por la así llamada Escuela del Public Choice que tiene en James Buchanan a uno de sus mayores exponentes.

<sup>6</sup> Cabe citar que Milton Friedman era un estrecho colega de George Stigler, también de la Universidad de Chicago, cuyos trabajos académicos se orientaron hacia la teoría de la regulación.

caían fuera de ese marco debían (y podían) ser contenidas por regulaciones y controles específicos -ejemplo, leyes antimonopolio, normas y supervisión del sistema financiero, etc. Todo remite a un planteo clásico de confianza en el funcionamiento de los mercados y de la regulación estatal, donde las imperfecciones de los primeros podrían ser corregidas con una dosis de intervención estatal compatible con la eficiencia microeconómica. De ahí que el gobierno y la jerarquía corporativa debe concentrarse en “ganar todo el dinero posible” en beneficio de los accionistas. En tal sentido, la apelación a la noción de responsabilidad social empresarial no es otra cosa que equivocar la tarea.

La cuestión relevante que se plantean desde diversos ángulos los trabajos reunidos en el volumen comentado es en qué medida esta visión de articulación entre mercado y arquitectura institucional que apoya la visión friedmaniana sigue siendo válida. Veamos primero algunos ejemplos ilustrativos. Si las corporaciones financian campañas políticas y posteriormente, además del lobby, promueven legislación que las beneficia de manera directa, el paradigma de que operan reglas externas deja de ser válido.<sup>7</sup> De manera similar, la planificación fiscal agresiva que se vale del amparo y ventajas de paraísos tributarios escapa, en un contexto globalizado, al control de los estados nacionales. El remedio requiere un trabajoso esquema de coordinación internacional entre los gobiernos que poseen objetivos divergentes, lo cual demora el arribo de las reformas capaces de contener el fenómeno.<sup>8</sup> En otro orden, la venta ilegal y ausencia de protección de datos personales propia del negocio informático ilustra la falta de transparencia y el uso asimétrico de la información.

Los tres casos citados representan conductas donde la maximización del valor para los accionistas involucra costos sociales de distinto orden -ergo, no aplica la recomendación de Friedman. El factor explicativo común es el abuso resultante del poder monopólico, el cual está estrechamente entrelazado con la escala global de estas corporaciones. Una situación diferente es la que plantean las externalidades. Si la firma conoce que su actividad contamina el medio ambiente y que la regulación vigente resulta ineficaz, ¿pueden éstas ejercer algún grado de autocontrol internalizando parte de estos costos, aún enfrentando mayores desafíos de los competidores que tengan una conducta más depredadora? Otra modalidad es la que se deriva de la asimetría de la corporación -amparada a su vez en el principio de responsabilidad limitada- frente al resto de los demás factores que ésta congrega -proveedores, empleados, lazos con la comunidad. Estos últimos no tienen forma de protegerse de los riesgos que asume la firma (porque los contratos son incompletos y no permiten cubrir todas las contingencias posibles.)

La respuesta del L. Zingales en el texto de síntesis del libro comentado discute los límites de la propuesta original de Friedman en cada uno de estos casos.<sup>9</sup> El control del poder monopólico de la gran corporación global, según sugiere el autor, llevaría a considerar

---

<sup>7</sup> Pistor, K. (2019) *The Code of Capital. How law creates wealth and inequality*. Princeton University Press.

<sup>8</sup> Al respecto cabe tener presente las contribuciones de la OCDE en materia de tributación y cooperación tributaria internacional.

<sup>9</sup> Zingales, L. (2020) *Milton Friedman from Doctrine to Theorem*, en Milton Friedman 50 Years Later, op. cit.

la posibilidad de introducir penalidades, en principio de tipo económico, toda vez que exista prueba que los directores hayan incurrido en conductas abusivas -influencias en la legislación, polución, información engañosa, etcétera. Respecto de las externalidades -por ejemplo, polución y deterioro del ambiente frente a regulaciones y controles ineficaces-, un funcionamiento más abierto y transparente de la corporación permitiría reflejar diferentes puntos de vista de los accionistas y, en cierta medida, llevarían a cierta moderación y disminución de los costos sociales asociados a la actividad de la firma. Finalmente, para el caso de la asimetría de responsabilidades y sus impactos diferentes entre los distintos actores que reúne la firma -desde los empleados hasta la comunidad-, un camino posible sería la representación de este tipo de intereses en los directorios. Es decir, sumar a estos sectores otorgándoles voz y voto en las decisiones en la estrategia de la firma. Ninguna de estas soluciones es una panacea frente al problema en cuestión. Además, su aplicación práctica requeriría una legislación específica de aplicación. Si el mecanismo fuera voluntario sería inefectivo: muy pocas firmas estarían dispuestas a contar con un directorio con representación de intereses ajenos a los propios accionistas. Habría escasos incentivos para internalizar los costos de la externalidad si quedara abierta la posibilidad de comportamientos oportunistas y de *free riding*.

En presencia de estas debilidades del control corporativo en la práctica ha imperado el mandato de Friedman, incluso olvidando las propias calificaciones del autor. Pero ocurre que resulta difícil sostener la solemne primacía de los intereses de los accionistas al tiempo que son visibles las consecuencias de estas conductas. En particular, es imposible ganar opiniones favorables sobre este estado de cosas en sociedades democráticas, complejas y diversas. He aquí el punto central que hace M. Wolf en el trabajo incluido en el libro que nos ocupa: "... cómo es posible convencer a la gente de los ideales libertarios de Friedman cuando en la práctica se desvían las rentas hacia arriba y la desesperación hacia abajo. En un sistema de sufragio universal eso es imposible. De ahí que los libertarios sean una minoría. Para ganar necesitan recurrir a ideas auxiliares: guerras culturales, nativismo, racismo..." Así las cosas, el autoritarismo y el populismo parecen ser la contrapartida natural de un sistema económico que funciona con esta modalidad de prevalencia extrema del interés de los accionistas.

En síntesis, la idea central desde la cual inicia el planteo -que las corporaciones deben respetar las "reglas básicas de la sociedad"- se ha tornado poco relevante: en primer lugar, porque en gran medida estas reglas son propuestas y modeladas conforme a los intereses de aquéllas y, en segundo lugar, porque en los casos donde logra prevalecer el interés público, las conductas abusivas de la corporación generalmente escapan al rigor de la ley -*too big to jail*.<sup>10</sup> En otras palabras, el poder corporativo ha venido doblegando de manera reiterada la capacidad de las instituciones de la democracia.<sup>11</sup> El funcionamiento real de los mercados y su sujeción a ciertas reglas y normas exógenas a los intereses de los actores económicos se aparta de la elegante estilización del primer

---

<sup>10</sup> Garrett, B. (2016) *Too Big to Jail: How Prosecutors Compromise with Corporations*. Harvard University Press.

<sup>11</sup> Los casos recientes de estrategias corporativas que han incurrido en conductas delictivas son numerosos. El trabajo de Anat Admati *Milton Friedman and the Need for Justice*, en el libro que comentamos, reseña varios de estos casos.

teorema de la economía del bienestar. Puede debatirse si en los años que Friedman publicó su nota éste resultaba una adecuada modelización de la realidad. Lo cierto es que su capacidad explicativa de la situación actual es más que cuestionable.

## II. Globalización y el teorema de Stolper-Samuelson.

A la hora de buscar un fundamento sobre la dimensión comercial de la globalización, el principio de las ventajas comparativas es con seguridad el más citado y es el tema obligado de los capítulos iniciales de los manuales de teoría del comercio internacional.<sup>12</sup> El concepto, que puede reducirse a una noción muy elemental y que se remonta a la obra de David Ricardo a comienzos del siglo XIX -especializarse en aquello que uno hace mejor-, lleva a argumentar sobre las ventajas y eficiencia del comercio internacional. Ocurre sin embargo que la idea no resulta nada obvia y ha sido motivo de intenso debate, especialmente cuando se la pretende aplicar al diseño de la política comercial.<sup>13</sup>

Sin embargo, la concentración de la atención acerca de las ventajas y eficiencias del comercio han puesto en segundo plano otra enseñanza importante de la teoría en la materia: el teorema de Stolper-Samuelson que, formulado en 1941, analiza los efectos distributivos asociados a la mayor apertura comercial. En apretada síntesis, el teorema demuestra que, aún bajo las exigentes condiciones de competencia perfecta, la apertura al comercio implica ganancias para las actividades de exportación y pérdidas (absolutas) para los factores productivos que se utilizan intensivamente en la producción del bien que se encontraba protegido y cuya oferta será abastecida por las importaciones provenientes del extranjero. Es decir, si bien el principio de ventajas comparativas prueba la existencia de las ganancias asociadas al comercio, esta otra noción alerta sobre las consecuencias distributivas. En términos concretos esto significa que, si bien la apertura comercial es ventajosa en su conjunto, hay sectores -trabajadores y capital empleados en “las viejas industrias”- que experimentarán pérdidas de empleo e ingreso. Generalmente esta demostración es seguida por corolarios que muestran la conveniencia de compensar a quienes resultan perjudicados por este proceso -a través de transferencias, programas de capacitación, etc.- y que el efecto neto sería positivo para el conjunto, aún después de descontar los costos asociados a la instrumentación de estos programas compensatorios.

Esta lectura analítica del comercio y sus consecuencias económicas necesita ser ubicada en el contexto histórico respectivo. Aquí nos referimos a la fase más reciente de la

---

<sup>12</sup> Cabe advertir aquí que el fenómeno de la globalización es un proceso de marchas y contramarchas que tiene un largo recorrido histórico. Si bien el comercio ha sido un elemento siempre presente, los aspectos geopolíticos van estrechamente asociados a la internacionalización económica. Véase, por ejemplo, Findlay, R. y O'Rourke, K. (2007). *Power and Plenty, Trade, War and the World Economy in the Second Millennium*. Princeton University Press.

<sup>13</sup> Es conocida la anécdota que el matemático polaco Stanislaw Ulam, un crítico de la validez explicativa de las ciencias sociales, desafió a Paul Samuelson a que le planteara algún concepto económico que fuera verdadero y a la vez no trivial. La respuesta de Samuelson fue, precisamente, el principio de las ventajas comparativas: *“That this idea is logically true need not be argued before a mathematician; that it is not trivial is attested by the thousands of important and intelligent men who have never been able to grasp the doctrine for themselves or to believe it after it was explained to them.”*

internacionalización económica: aquella que comienza de manera casi de manera concomitante con el siglo XXI y que ha dado en llamarse la etapa de la hiper-globalización.<sup>14</sup> Dentro de este cuadro, son varios los autores que han venido señalando la importancia de los efectos redistributivos de la apertura y de su relevancia para el actual debate sobre la globalización, sus impactos económicos y las reacciones políticas asociadas a la misma. En particular es de interés el panorama que puede leerse en un trabajo reciente de Dani Rodrik.<sup>15</sup>

Hay tres resultados principales que aporta el citado texto y que son relevantes para el análisis que nos ocupa: i) la magnitud de la redistribución resultante de la apertura comercial vis a vis las ganancias de eficiencia; ii) el aporte de las investigaciones empíricas sobre el tema; iii) la repercusión en el plano político. Sigue una breve referencia a cada una de ellas.

*Redistribución y eficiencia de la apertura.* Tal como señala correctamente Rodrik en esta y otras contribuciones sobre el tema, la teoría destaca que las ganancias de eficiencia de la apertura son más que proporcionales a la magnitud de las barreras -arancelarias o de otro tipo que se desmontan en el proceso de apertura comercial. Pero los efectos redistributivos siguen existiendo y son mayormente lineales. En otros términos, si la mayor apertura al comercio tiene lugar en una economía donde ya prevalecen aranceles bajos y se han desarmado las otras barreras, se ganará muy poco en términos de eficiencia en relación con la magnitud de los efectos distributivos (el cuadro anexo 1 ilustra el punto con un ejercicio numérico.) Esta observación analítica tiene su importancia a la hora de observar qué ha ocurrido con la mayor exposición al comercio, según se discute a renglón seguido.

*Aporte de las investigaciones empíricas.* El impacto distributivo de la apertura ha sido un tema recurrente de múltiples estudios de casos y diferentes períodos de análisis. A propósito del tema de este trabajo conviene centrar la atención en lo ocurrido con E.E.U.U. tanto con relación al NAFTA, iniciado a mediados de los 90s, como con el mayor intercambio comercial con China, especialmente a partir de su ingreso a la OMC a comienzo de los años 2000.

En el caso del NAFTA, uno de los estudios más completos al respecto, analiza el impacto sobre el empleo en localidades y actividades más expuestas al comercio con México.<sup>16</sup> Los resultados muestran importantes diferencias de trayectorias. Las regiones donde la protección era inicialmente más elevada, experimentaron un crecimiento salarial 8 puntos más bajos que las otras localidades y también se observó mayor deserción escolar (en la enseñanza media). Los efectos recayeron principalmente sobre el empleo manufacturero de baja calificación. Para la industria en su conjunto, los sectores más

---

<sup>14</sup> Subramanian, A. y Kessler, M. (2013). *The Hyperglobalization of Trade and its Future*. Working Paper 13-6, Peterson Institute of International Economics.

<sup>15</sup> Rodrik, D. (2018). *Populism and the Economics of Globalization*, *Journal of Business Policy* 1, (12-33). Cabe agregar que a lo largo de varias contribuciones este autor ha venido alertando sobre las consecuencias económicas y políticas de la profundización del fenómeno de la globalización. Véase, por ejemplo, su libro *Straight Talk on Trade*, Princeton University Press, 2018.

<sup>16</sup> Hakobyan, S. y McLaren, J. (2016). *Looking for local labor market effects of NAFTA*, *Review of Economics and Statistics*, 98 (4): 728-741

protegidos registraron un crecimiento salarial 17% inferior al observado en aquellas actividades menos afectadas por la apertura. Cabe destacar que estos impactos distributivos diferenciales asociados al NAFTA tuvieron lugar en presencia de un acuerdo que tuvo significativos efectos sobre el volumen de comercio, pero donde las ganancias agregadas de eficiencia serían prácticamente nulas, según lo indican los estudios disponibles.

Con relación al comercio con China y sus consecuencias sobre el empleo y los salarios, los resultados van en la misma dirección. En uno de los trabajos más exhaustivos sobre el tema, los autores encuentran que las comunidades más expuestas al intercambio con China experimentaron mayores caídas en el empleo, disminución de ingresos y disminución en la tasa de participación laboral (efecto desaliento).<sup>17</sup>

Estas investigaciones son compatibles con los resultados sobre la evolución de la distribución global del ingreso. El trabajo pionero de Lakner y Milanovic analiza el comportamiento de los percentiles de la distribución del ingreso mundial entre 1988 y 2008. El estudio muestra que en estos años se redujo la desigualdad en la distribución global del ingreso, pero con importantes cambios entre regiones y países. Los mayores incrementos de ingresos se verificaron en las vecindades del 50 percentil, mientras que los percentiles 70-95 son los que menos crecieron. En términos regionales esto significa que los sectores medios del Asia emergente mejoraron su ingreso en términos relativos a los sectores bajos y medio bajos de las economías desarrolladas.<sup>18</sup>

*Repercusiones en el plano político.* Teniendo en cuenta el tipo de evidencia que hemos citado son varios los autores, incluido el propio Rodrik, que se interrogan acerca de las repercusiones asociada a la mayor globalización que ha experimentado el mundo desarrollado en las últimas dos décadas.<sup>19</sup> La opinión tiende a ser convergente en el sentido que los nuevos fenómenos han despertado propuestas que en el plano político se apartan de los canales habituales de la democracia liberal -sea expresiones populistas de derecha o simplemente formas autocráticas.<sup>20</sup>

La indagación de ese terreno es, sin embargo, menos lineal que el análisis practicado hasta aquí y requiere ampliar el ángulo de observación. En primer lugar, porque el fenómeno de globalización incluye no sólo a los flujos reales del comercio sino también

---

<sup>17</sup> Autor, D., et al (2016). *The China Shock: Learning from labor market adjustment to large changes in trade*. Annual Review of Economics, 8: 205-40. La investigación cubre el período 1990-2007 comparando los efectos sobre el empleo en ocho países desarrollados y clasificando regionalmente a las diversas localidades según su exposición al comercio con China.

<sup>18</sup> Lakner, Christoph and Branko Milanovic (2013), "[Global income distribution: from the fall of the Berlin Wall to the Great Recession](#)", World Bank Working Paper No. 6719, December.

<sup>19</sup> El punto es más general: la dinámica de la hiperglobalización plantea una tensión con el espacio de políticas que pueden ejercer los países. La construcción de reglas y acuerdos para el desarrollo más fluido del comercio y las inversiones transnacionales limita la discrecionalidad de las políticas domésticas.

<sup>20</sup> Rodrik denomina a este fenómeno el trilema de la globalización: resulta prácticamente perseguir al mismo tiempo los objetivos de una globalización extrema, la preservación del estado nación y la democracia política. Véase, Rodrik, D. (2011). *The Globalization Paradox*, W.W. Norton & Co.



a las finanzas.<sup>21</sup> La mayor movilidad de capitales ha ido frecuentemente de la mano de inestabilidad y crisis bancarias.<sup>22</sup> En tal sentido, sería imposible omitir siquiera una breve mención a la crisis de 2008 y a la percepción social acerca de cuáles los disparadores y las responsabilidades asociadas a la misma. Desde el papel de los bancos hasta la regulación del sistema financiero y cómo se distribuyeron posteriormente las cargas resultantes de ese ajuste, todos han sido factores que han pesado en la opinión y el debate público. A su vez, el colapso financiero de 2008 originado en E.E.U.U., no sólo se trasladó a Europa de manera casi inmediata, sino que poco tiempo después, en 2010, dio lugar a la crisis griega y, acto seguido, se extendió a las restantes economías del sur europeo -principalmente España y Portugal.

En segundo lugar, otro aspecto que no se analizó aquí y que está estrechamente conectado a la apertura y ampliación del comercio es el acelerado cambio tecnológico, especialmente aquel que proviene de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Precisamente han sido estas tecnologías las que han permitido el despliegue y reorganización de la producción mundial.<sup>23</sup>

Tercero, una dimensión adicional de la globalización es la que concierne a los flujos migratorios, los que han adquirido formas y canales muy diferentes según se compare el caso de E.E.U.U. y Europa. En cada geografía estos despiertan tensiones y reacciones singulares.

Por último, es necesario tener en cuenta que los mecanismos de protección social son muy diferentes en un caso y otro. Mientras que en Europa prevalecen instrumentos más amplios, propios de un mayor desarrollo del estado de bienestar, en E.E.U.U. tales políticas no sólo son mucho más débiles, sino que predomina una actitud descreída acerca de la eficacia de dichas políticas. Más aún, las cláusulas específicas que ha introducido E.E.U.U. en los acuerdos comerciales que ha firmado – la así llamada Asistencia para el Ajuste Comercial- que supuestamente debería ser un programa destinado a brindar ayuda a las actividades (y empleo) afectados por la apertura, han carecido de la magnitud y efectividad necesaria.

### **III. El jaque de la globalización a la democracia: una mirada desde el sur.**

Parece pertinente recapturar la línea del análisis que hemos seguido hasta aquí. La discusión anterior destaca que el mundo desarrollado ha asistido a transformaciones muy aceleradas en las últimas dos décadas, todas estrechamente ligadas a la dinámica de la globalización. En la discusión previa se han explorado dos de ellas con mayor detalle -el crecimiento desproporcionado del poder corporativo y los impactos asociados a la intensificación de los flujos de comercio y la mayor apertura. Pero como se acaba de apuntar arriba hay otros canales: la mayor integración financiera y movilidad

---

<sup>21</sup> Mientras en el plano del comercio han logrado construirse ciertas reglas y acuerdos, cuya expresión institucional es la OMC, la dimensión financiera carece de un desarrollo equivalente. Los flujos privados de capital han venido ganando creciente importancia y su regulación recae casi exclusivamente en las políticas nacionales sobre el control de la cuenta capital y el funcionamiento del mercado de cambios.

<sup>22</sup> Reinhart, C. y Rogoff, K. (2009). *This time is different: Eight centuries of financial folly*. Princeton University Press.

<sup>23</sup> Baldwin, R. (2014). *The Great Convergence. Information Technology and the New Globalization*. Harvard University Press.

de capitales, el cambio tecnológico, las migraciones. Todos han sido shocks de magnitudes importantes en cortos períodos de tiempo. La percepción de amplios sectores de la sociedad ha sido una profunda insatisfacción por la injusta distribución de los costos de este proceso, que ha tenido impactos concentrados en ciertas zonas y, muy especialmente, con el aumento de la desigualdad, la fragilidad e inseguridad sobre el horizonte económico más o menos inmediato (Gráficos I y II).

En este contexto no es de extrañar la aparición de fuerzas y grupos políticos que han capitalizado y proyectado la inquietud de la ciudadanía, especialmente de aquellos segmentos y regiones que han sufrido los mayores impactos. Desde este ángulo, se puede explicar por qué en Europa -un bloque comercialmente más abierto y con acceso a políticas de bienestar más amplias- han ganado espacio las posiciones opuestas a la inmigración y afirmativas de las identidades nacionales. La oposición a la globalización no ha sido en contra del comercio sino de los otros efectos colaterales. El caso más notorio ha sido el debate del Brexit en Gran Bretaña -la campaña del *Leave* se montó sobre la necesidad de recuperar la soberanía nacional frente a Bruselas y ganar control sobre la política comercial.

Por otro lado, en E.E.U.U., Trump y su *Make America Great Again*, fundió los dos reclamos: el abandono del multilateralismo, el aislacionismo comercial y la aplicación indiscriminada de aranceles, pero también alentó las expresiones extremas sobre la cuestión migratoria, racial y cultural. Más aún, logró avanzar en ambos espacios al tiempo que concedió enormes ventajas al poder corporativo -desde la rebaja de impuestos hasta el relajamiento de regulaciones ambientales y un giro de 180 en la posición tradicional de Estados Unidos en los acuerdos internacionales del cambio climático.

¿Qué nos dice todo lo anterior cuando se lo mira “desde el Sur”? En primer lugar, que corresponde tomar debida nota de lo que ha venido aconteciendo. No resulta claro cómo y en qué tiempos se dispararán estas “penumbras de la democracia”.<sup>24</sup> Es cierto, Trump se ha ido y hay un nuevo Presidente. El estrépito de los hechos acaecidos en el Capitolio el 6 de enero habrá de influir sobre la agenda política de E.E.U.U. y en la reacción de los principales actores. Pero el proceso demorará tiempo y no estará exento de avances y retrocesos. El desafío excede a la administración Biden y se extiende más allá. Por otro lado, y si el análisis precedente es correcto, la posibilidad de encontrar un curso de fortalecimiento de las instituciones de la democracia en Estados Unidos y el mundo desarrollado en general, también depende de encontrar soluciones a los problemas y tensiones generados por las tendencias recientes de la globalización. Y todo esto bajo la presión de un escenario cambiante donde se acentuará la competencia con China, y bajo el impulso de la recuperación y transformaciones aceleradas del mundo post-pandemia.

En segundo lugar, si en el Norte desarrollado las insatisfacciones e inseguridades económicas del funcionamiento de la economía global han puesto en jaque a la democracia, no es de extrañar que aparezcan amenazas análogas, aunque de distinto

---

<sup>24</sup> Applebaum, A. (2020) *The Twilight of Democracy: the seductive lure of authoritarianism*. Double Day, Penguin Random House, New York.

cuño, también en el Sur. Ocurre, sin embargo que en estas latitudes, las respuestas vienen frecuentemente de la mano de un tinte progresista, de reivindicación económica y social, que en ciertas ocasiones han derivado en propuestas y acciones que muestran un desapego a las reglas básicas del funcionamiento democrático. Pero si bien es cierto que bajo ciertas condiciones el “populismo de izquierda” de distinto tono ha sido una respuesta frecuente, también conviene ser cauto con las generalizaciones. Así, por ejemplo, Uruguay y Chile han conciliado políticas económicas y sociales apuntando a la disminución de la pobreza y la exclusión, preservando el funcionamiento de sus instituciones democráticas. Del otro lado, la presencia de Bolsonaro en Brasil, con estilos y propuestas propias del populismo de derecha, requiere una explicación ad-hoc. Si bien es cierto que Brasil ha tenido un pobre desempeño económico en los años recientes, el país no ha estado expuesto a los shocks más corrosivos de la globalización -migraciones, tecnología, comercio, etc.

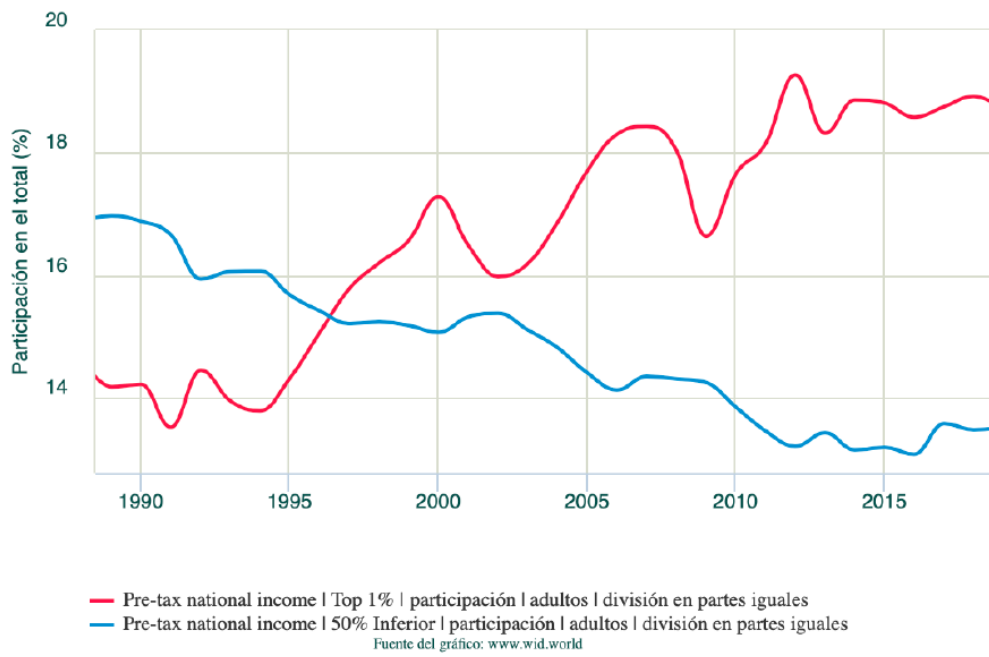
Más allá de las diferencias entre uno y otro hemisferio existe, sin embargo, un fuerte punto de encuentro. En ambos casos es necesario encontrar respuestas satisfactorias para enfrentar los desafíos económicos y sociales. En el mundo desarrollado para delinear formas de gobernanza más eficaces de la globalización y poner límites a la excesiva influencia del poder corporativo. En estas latitudes para recuperar el crecimiento económico, crear empleo, reducir la exclusión social y los elevadísimos niveles de pobreza. Las dificultades son enormes y las soluciones no responden a una fórmula conocida oculta en algún lugar, a la espera de los expertos. Pese a los contrastes y magnitudes incomparables en los niveles de desarrollo y bienestar entre el Norte y el Sur, la cuestión de fondo remite a una pregunta similar: ¿cuáles son los límites dentro de los cuales se pueden conciliar las demandas de inclusión social y mejora económica sin caer en la respuesta populista, sea cual fuere su color?

CUADRO 1			
Consecuencias de la liberación comercial: distribución del ingreso y eficiencia. Cálculo ilustrativo 1/			
Arancel Inicial (%)	Salarios en ocupaciones de baja calificación (%)	Aumento del Ingreso Nacional (%)	Relación absoluta (A)/(B)
	(A)	(B)	
40	-19,44	4,00	4,9
30	-15,22	2,25	6,8
20	-10,61	1,00	10,6
10	-5,56	0,25	22,2
5	-2,85	0,06	45,5
3	-1,72	0,02	76,6

1/ El ejercicio asume que el sector competitivo con las importaciones insume 80% de trabajo no calificado (20% de alta calificación. odrik, D. (2018), op. C El sector exportable es intensivo en empleo de alta calificación (80% vs 20%). El coeficiente de importaciones es 25% con elasticidad precio de importaci Véase, Rodrik, D. (2018), op. Ct.

## GRAFICO I

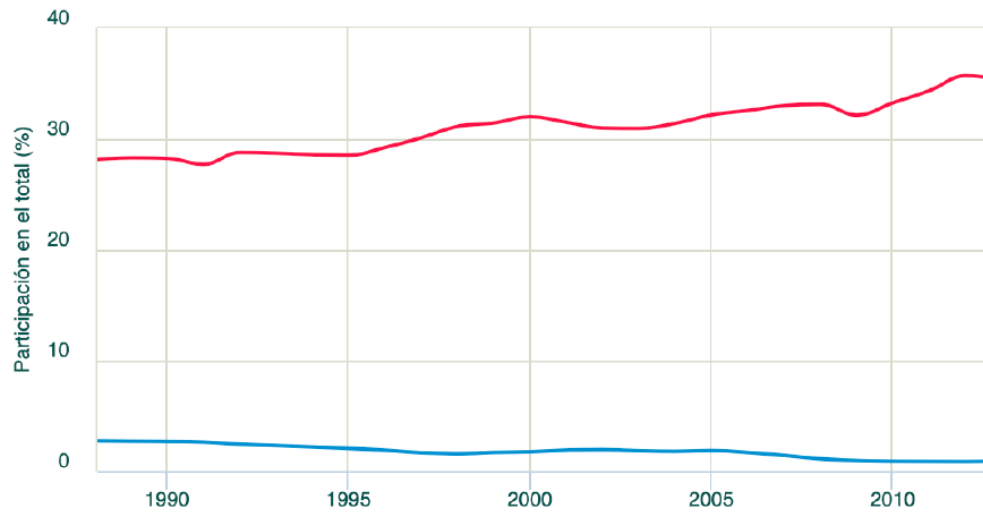
### Distribución del ingreso, EEUU, 1989-2018



Fuente: World Inequality Database.

## GRAFICO II

### Distribución de la riqueza, EEUU, 1989-2012



— Riqueza de los hogares neta | Top 1% | participación | adultos | división en partes iguales  
— Riqueza de los hogares neta | 50% Inferior | participación | adultos | división en partes iguales

Fuente del gráfico: [www.wid.world](http://www.wid.world)

Fuente: World Inequality Database.