

# Diversas formas de democracia

GEOFFREY BRENNAN

*Director de la Escuela de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Australia*

## I. INTRODUCCIÓN

Me han pedido que escriba acerca del tema “el futuro de la democracia” y que lo vincule, dentro de lo posible, con el tópico de la globalización.

Cumpliré con esta tarea sólo parcialmente. Me referiré a la democracia y a cómo pensarla dentro del orden global emergente. Pero éste es un tema muy amplio y sólo consideraré una pequeña parte del mismo. Específicamente, intentaré ocuparme de la cuestión de si la globalización constituye una amenaza para la democracia.

Muchas personas parecen pensar que tal es efectivamente el caso. Parecen pensar que la globalización disminuye la capacidad de los gobiernos nacionales para controlar sus propios asuntos. Piensan que la capacidad de ciudadanos para determinar su propio futuro colectivo se verá probablemente cercenada por las fuerzas de la competencia económica internacional. Si esto fuese así, entonces la globalización sería realmente mala para la democracia –al menos en un sentido importante. En ese caso, habría un argumento más con respecto a la cuestión de si ha sido o no una mala cosa. Pero, en realidad, pienso que dicha amenaza está fuertemente exagerada. Y esto es lo que quiero sostener en lo que sigue.

Pero, esto me llevará a especular acerca del *futuro* de la democracia. Y me siento incómodo con ello, por dos razones. La primera es que no soy muy

afecto a las predicciones. Normalmente, las formulo tan sólo en el contexto de mi equipo de fútbol. Y tengo que decir que mi éxito en este sentido ha sido muy reducido.

Hablando seriamente, no estoy convencido de que “el futuro de la democracia” sea un asunto muy interesante. La democracia se ha convertido, desde la última mitad del siglo pasado, en una “vaca sagrada” en casi todas partes. Cuando alguien describe un determinado régimen o una determinada práctica como “antidemocrático”, la intención de la descripción invariablemente es su difamación, y la tomamos casi invariablemente como tal. Y cuando un régimen se autodefine como “democrático”, hemos aprendido a ser un poco escépticos. Todos los tipos de regímenes –hasta los más despóticos y criminales– lo han hecho. El término “democracia” conlleva generalmente una referencia más emotiva que descriptiva o analítica. Y se le utiliza a menudo en contextos en donde se intenta lograr ese efecto emotivo. En todo caso, la “democracia” ha ganado ciertamente la ‘batalla de las palabras’: ahora, todos somos “demócratas”. Pero, qué es lo que esto significa exactamente es una cuestión abierta.

La verdad es que la democracia se presenta bajo muchas formas y dimensiones diferentes; y estas formas y dimensiones son generalmente mucho más interesantes que la democracia misma. Describir un sistema político como democrático no

significa mucho. Necesitamos saber qué se quiere denotar con esta descripción, cuáles de las muchas variantes de la democracia tiene en mente quien formula la descripción y cuáles características del 'orden democrático' se toman como decisivas.

## 2. DIVERSAS FORMAS DE DEMOCRACIA

En este apartado, deseo centrarme en las diversas formas de la democracia y en las implicaciones de dicha diversidad. Esto servirá para poner en juego las piezas que necesitaré en la discusión acerca de la globalización y la alegada "amenaza globalizadora" al orden democrático. Pero, por ahora, dejaré de lado la globalización.

Deseo aquí ofrecer una generalización empírica, basada en mis propias observaciones ocasionales. Lo que la mayoría de la gente entiende por democracia resulta ser, casi misteriosamente, el conjunto particular de instituciones y prácticas políticas con las cuales están personalmente familiarizados: las instituciones y prácticas que caracterizan sus propios sistemas políticos domésticos.

Permítaseme ejemplificar lo que tengo en mente con una referencia a la experiencia local. Quiero decir la *mía*, no la de Tampere, de la cual sé poco; ciertamente mucho menos de lo que debería. Australia es, en verdad, una de las más viejas democracias del mundo. Hemos tenido sufragio prácticamente universal desde hace casi un siglo. Las mujeres obtuvieron plenos derechos electorales antes que casi en cualquier otro lugar. El primer caso conocido de una elección basada en la representación proporcional sucedió en Australia (cualquiera que sea su relevancia —sobre la que volveré más adelante). Durante mucho tiempo, el sufragio secreto, que la mayoría de la gente reconoce como característica esencial de un sistema democrático apropiado, era conocido como la votación "australiana" porque fue practicada allí por

primera vez. Resumiendo, muchas de las características de la democracia que luego fueron consideradas como esenciales fueron practicadas primeramente en Australia (o Nueva Zelanda, que tiene una historia similar de experimentación institucional).

Pero, además, Australia tiene otras características institucionales más bien distintivas. Y en las áreas donde los elementos no son distintivos, su particular *combinación* sí lo es. Así, por ejemplo, en Australia, el voto en elecciones estatales y del Commonwealth es obligatorio. La multa por no votar no es muy alta, y la proporción de no votantes efectivamente sancionados es extremadamente pequeña. Sin embargo, la sola existencia de la ley es suficiente para asegurar participaciones de alrededor del 98%. En la mayor parte del mundo, esta ley sería vista como peculiar, y posiblemente como muy discutible. Para muchos liberales, obligar a la gente a votar significa una grave violación de sus derechos. Los consecuencialistas pondrían a objetar que si los partidos no tienen que hacer un esfuerzo para inducir a sus simpatizantes a votar, se pierde entonces un importante mecanismo disciplinante de la acción partidista. Y otros podrían temer que si los votantes son obligados a votar, entonces se socavaría la legitimidad percibida del proceso democrático. Después de todo, muchos observadores están preocupados por la escasa participación en aquellos países donde el voto es voluntario justamente porque temen que esto implique una pérdida de legitimidad. Pero, para dichos observadores, cercar a los votantes y obligarlos a acudir a las elecciones puede parecer un remedio que es peor que la enfermedad. Sin embargo, el sólo pensar que las leyes pudieran ser reformadas para que la votación fuera voluntaria le parece a la mayoría de los australianos como un asalto a una de las características básicas de su democracia. Es difícil encontrar a un australiano que no considere al voto

obligatorio no sólo como una virtud del sistema australiano, sino como algo crucial para el funcionamiento de una “auténtica democracia”. Para un australiano, la “auténtica democracia”, en este aspecto particular, resulta ser más o menos idéntica con la práctica australiana. Lo mismo ocurre con el voto preferencial, con los distritos electorales uninominales, con el fuerte bicameralismo —todos ellos elementos distintivos del sistema institucional australiano. En realidad, los diputados del partido del gobierno en la Cámara baja se quejan a menudo de los poderes del Senado; pero cambian de idea rápidamente cuando pasan a la oposición; se unen entonces al coro generalizado de alabanzas a las instituciones australianas.

Los australianos no son tan especiales en esta predilección por lo propio. Pregunte a un americano qué es crucial para la democracia y probablemente responderá con una descripción aproximada del sistema de los EE. UU., con su forma particular de separación de los poderes legislativo y ejecutivo, su estructura bicameral, su énfasis en una constitución escrita, etcétera. Igualmente, todo economista político suizo que conozco parece ser un abogado de la iniciativa ciudadana y de la democracia directa. ¿Es meramente una casualidad que justo éstas sean las prácticas distintivamente predominantes en Suiza? Quienes provienen de países con sistemas electorales basados en la representación proporcional tienden a pensar que un sistema de distritos electorales uninominales es imprescindible para un verdadero procedimiento democrático. Les parece desconcertante que un partido pueda ganar una elección en un sistema bipartidista con solamente el 40% del voto popular. Es, por supuesto, posible ganar una elección con el 26% del voto total (el 51% de los votos dentro del 51% de los distritos electorales, y ningún voto en el resto de los distritos). Por supuesto, tales resultados son raros. Pero no es inusual que un partido gane en Australia con menos del

50% de los votos. Los extranjeros suelen calificar dicho resultado simplemente como “inherentemente antidemocrático”. Pero ésa es una característica del sistema que vale también para los EE. UU., el Reino Unido y Canadá, y según los estándares del mundo estos países no son antidemocráticos, cualquier otra cosa que sean.

Igualmente, los observadores de sistemas bipartidistas encuentran extraña la característica de los sistemas de representación proporcional en los cuales no es fácil derrocar un gobierno que haya “perdido la confianza de la población”. Los partidos pueden perder una gran cantidad de votos y escaños, y terminar teniendo más poder que antes. El tamaño de los partidos puede cambiar, mientras que la composición básica del gobierno sigue siendo la misma durante largos períodos. Los sistemas de representación proporcional son buenos para algunas cosas; pero no para la localización de la responsabilidad política, y ciertamente no tan buenos como los sistemas bipartidistas.

Mi tesis general es que no sólo se considera a la democracia como una “vaca sagrada” en los círculos políticos, sino que en casi todas partes lo que la gente tiende a entender por “democracia”, lo que se considera la “auténtica democracia”, es la variante particular con la cual ella está más familiarizada, es decir, la suya propia. Quizás esto no debería sorprendernos mucho. Los órdenes políticos invierten una cantidad significativa de esfuerzo en su propia justificación. Los políticos, a menudo personas seleccionadas por sus dotes retóricas, tienden a mirar benignamente las formas institucionales dentro de las cuales han logrado éxito personal. Son profesionales del manejo estratégico de la “identidad nacional”. Y uno de los aspectos de la identidad nacional que es más importante para ellos lo constituyen las instituciones políticas particulares de su respectivo país. Supongo que en Finlandia los políticos son más

dados a invocar las dignas tradiciones de la democracia *nórdica* que las tradiciones no menos valiosas de la democracia británica o americana. Pero, por supuesto, igualmente, los políticos británicos cuando desean lograr aclamaciones espontáneas, tampoco invocan la democracia nórdica. Generalmente, cada uno de nosotros tiende a confiar en el sistema político que *conoce, incluso siendo críticos* de la actuación del gobierno o políticamente escépticos por disposición.

Esto no está mal, de ninguna manera. La estabilidad es una cualidad importante de las instituciones políticas. Cierta inercia en ellas es una ventaja. Y la legitimidad política, que va de la mano con esa estabilidad, depende de que las instituciones políticas tengan un amplio apoyo, incluso afecto, por parte de la amplia masa de la población.

No obstante, hay algo perturbador en esta situación. Si la democracia como tal, y la variante particular de ella que pueda prevalecer en nuestras respectivas partes del mundo, se valora esencialmente *en virtud de ella misma, entonces se pierde* algo importante. No pienso que la democracia deba ser concebida *sólo* como un valor. Admiramos la democracia, si lo hacemos, no tanto por sí misma sino por los bienes que pensamos que nos brindará: mayor libertad; o mayor justicia; o mayor prosperidad; o alguna otra cosa. Y en caso de "otra cosa", debe ser especificado exactamente *qué* es esta "otra cosa". Decir esto no implica que no debamos valorar la democracia, o que debamos valorarla menos; es solamente decir que debemos valorarla más como un medio para obtener ciertos fines más básicos y no como un fin en sí mismo. No deberíamos, en este sentido, valorar la democracia incondicionadamente, exclusivamente como una cuestión de fe política. Deberíamos valorarla y desearla *en base de juicios sobre lo que nos proporciona, juicios que puedan ser cuestionados y defendidos intelectualmente.*

Y podríamos esperar que en ese proceso de cuestionamiento y defensa pudiéramos descubrir cuál de las muchas variantes de la democracia sea la que probablemente nos brinde de mejor manera lo que más deseamos.

Ahora bien, si un conjunto particular de instituciones políticas es valorado en parte debido a sus consecuencias, entonces necesitamos clarificar cuáles son estas consecuencias. No todas ellas son totalmente evidentes. Por ejemplo, es una característica bien comprobada que los sistemas de representación proporcional tienden a establecer un Estado de bienestar más amplio que los sistemas bipartidistas basados en la circunscripción uninominal al estilo angloamericano. Esto parece que está corroborado empíricamente en los trabajos de Arendt Lijphart, por ejemplo. Y existen buenas razones teóricas por las que podríamos esperar este resultado. Pero, ¿debemos suponer que esta consecuencia de la representación proporcional (RP) es una razón primordial por la cual los países que la tienen la adoptaron y la siguen manteniendo? *Igualmente, ¿podemos afirmar que los países que no tienen la RP la han rechazado por la misma razón?* Pienso que no. Mi sospecha es que las implicaciones de la RP para el Estado de bienestar fueron en gran parte consecuencias no intencionadas de las opciones institucionales adoptadas originariamente.

*Igualmente, los sistemas de distrito electoral uninominal ofrecen a las políticas electorales un marco geográfico que está esencialmente ausente en la representación proporcional. El concepto de un "electorado marginal" no tiene sentido en un sistema de RP. Pero en el caso australiano, las políticas de protección parecen estar diseñadas tomando en cuenta sus efectos en las industrias que están concentradas geográficamente en áreas relevantes; y las decisiones sobre el número y la localización de universidades parecen ser motivadas*

en parte tomando en cuenta los electorados marginales. En los EE. UU., la forma aparentemente más común de compra de votos por parte del Congreso involucra políticas de gasto dirigidas a distritos electorales particulares. Bajo la RP, partidos de intereses especiales pueden, por supuesto, obtener representación política explícita; pero el interés especial en cuestión normalmente no está geográficamente orientado. Una vez más, no está claro si estas diferencias desempeñaron un papel importante en el diseño original de las instituciones bajo las cuales operan los diversos sistemas políticos. Pero parece claro que las instituciones tienen consecuencias significativas para los tipos de políticas que emergen de ellas.

Al mismo tiempo, existen efectos de retroalimentación que operan en la dirección opuesta. Tal como han enfatizado los teóricos de la *public choice*, no deberíamos esperar que el sistema político funcione independientemente de las fuerzas económicas. Es previsible que fuertes grupos de interés harán presión sobre los gobiernos para lograr la implementación de políticas a favor de sus intereses particulares. Así, por ejemplo, como lo ha señalado David Soskice, es previsible que intereses industriales poderosos ejercerán su influencia para asegurar que, dentro de lo posible, las políticas educacionales estén orientadas hacia las necesidades de sus industrias. Allí donde la educación es principalmente una actividad pública, las políticas educacionales tienen que ser consideradas como parte de la estructura total de los mecanismos de apoyo a la industria. Y en sistemas corporativos, como los de Japón y de Alemania (aunque ambos sean diferentes en muchos aspectos), esta influencia es ejercida explícitamente dentro de la estructura política. En las economías británica y americana, los sistemas educacionales son, en gran parte, independientes del control industrial directo, y los individuos tienen mayor incentivo para adquirir una educación flexible que pueda ser uti-

lizada en una más amplia variedad de empleos y que posee una alta movilidad geográfica e industrial. El que el sistema educacional posea una flexibilidad de este tipo o, en cambio, esté expresamente adaptado a las necesidades de la industria existente tendrá, a su vez, consecuencias para el funcionamiento de las economías respectivas en los dos tipos de sistemas.

Para decirlo de una manera más general, ya sea que las instituciones determinen las políticas que, a su vez, determinan la estructura económica, o, por el contrario, que la estructura económica sea la que determina la elección de políticas e instituciones, una cosa parece clara: las instituciones políticas, las políticas públicas y las estructuras económicas pueden ser consideradas provechosamente como parte de un "sistema de equilibrio" en el cual los diferentes elementos son básicamente consistentes y, en alguna medida, se apoyan mutuamente. No intento sugerir que dicho equilibrio esté exento de tensiones internas. De hecho, tiendo a pensar que las consideraciones políticas y económicas entran a menudo en conflicto, mucho más frecuentemente de lo que la mayoría de mis colegas economistas tienden a admitir. Más adelante mencionaré un ejemplo particular de este conflicto. Pero también quiero decir que, como primera aproximación, podemos pensar en el nexo política/economía-político/institucional como si fuera un único sistema de equilibrio, con significativas influencias que se refuerzan y apoyan mutuamente y que operan a través de todas las distintas conexiones.

Todo esto nos sirve para esbozar el escenario del siguiente análisis de la globalización. El cuadro del orden global que está sobre el tapete es uno en el cual hay un conjunto de sistemas político-económicos notablemente diferentes, la mayoría de ellos básicamente democráticos, pero con una considerable diversidad del diseño institucional, y

por lo tanto, una considerable diversidad en los tipos de regímenes de políticas a los que dan lugar los diferentes sistemas. Habrá diversos grados de centralismo, diversas dimensiones del Estado en términos del gasto agregado, diversas prioridades en el gasto público, etcétera. A su vez, esos diferentes regímenes de políticas conducirán a diferentes modelos de actividad económica. Algunos sistemas serán más propensos a la innovación, a la movilidad de los trabajadores a través de diferentes empleos y localizaciones. Otros serán más adecuados para una actividad económica estable a largo plazo, algo reticentes a la innovación excepto dentro de la estructura prevaleciente de las empresas.

Así, pues, tenemos dos afirmaciones generales. Primero, que las instituciones políticas tienen consecuencias para las políticas, para la estructura económica, para los tipos de bienes en los cuales la economía tenga probablemente una ventaja comparativa.

En segundo lugar, es probable que cada país desarrolle una cierta predilección con respecto a su propio estilo de actividad política y al régimen de políticas al cual sus instituciones políticas dan origen. Todo país tiende a ver su propia versión de la democracia como “la mejor” o, por lo menos, como la esencialmente “democrática”. Por lo tanto, es natural que exista preocupación si se considera que el propio régimen de políticas o las instituciones políticas mismas están de alguna manera amenazados por las fuerzas de la globalización. La cuestión es si la globalización realmente constituye tal amenaza.

### 3. GLOBALIZACIÓN

A diferencia de la democracia, que todo el mundo parece querer —al menos retóricamente— la globalización es profundamente cuestionada. Pero, al igual que “democracia”, “globalización” es un tér-

mino que, a menudo, acarrea más connotaciones emotivas que analíticas o descriptivas. Uno de los aspectos más notables de muchas de las críticas a la globalización es precisamente la falta de consenso acerca de qué es concretamente lo que está siendo atacado. Por ejemplo, me ha sorprendido y dejado algo perplejo la reciente lectura del libro de Joseph Stiglitz, titulado *La globalización y sus críticos* al descubrir que el libro consistía básicamente en una diatriba en contra del Fondo Monetario Internacional (FMI) y su supuestamente estúpida ideología a favor del mercado libre. Debería agregar que no era una diatriba contra las “instituciones globales” o su poder emergente en general, ya que el Banco Mundial aparece en el libro como los “buenos”. El libro me desconcertó porque Stiglitz es un buen economista y, pensaba, un hombre bastante razonable (suponiendo que estas dos categorías no sean mutuamente excluyentes). Pero, en cierto sentido, si en el actual orden mundial el FMI y otras instituciones globales similares tienen más, y no menos, poder que antes, ello me parece algo más bien ortogonal, y quizá en cierta medida hasta opuesto, al proceso de globalización. Sospecho que Stiglitz estaba presionado por un editor que tenía un maravilloso título, pero para otro libro.

Aun así, pienso que Stiglitz ha captado un ampliamente difundido temor acerca de lo que la globalización implica, es decir, el temor de que la globalización nos conduzca a la homogeneización del mundo y, específicamente, a una homogeneización de acuerdo con parámetros norteamericanos. Los países que tienen sus propias formas distintivas de hacer las cosas y sus propias instituciones político-económicas se encuentran enfrentados con la ideología del “tamaño único” que parece no dejar lugar a los apreciados particularismos. La globalización es vista esencialmente como un ejercicio de la hegemonía norteamericana. Así entendida, se la percibe como un asalto,

no sólo a las diferentes prácticas y costumbres, sino también a los diseños político-institucionales que son, como he dicho, una parte importante de la identidad nacional de los países involucrados. Los críticos de la globalización desconfían de ella en parte porque la perciben como una amenaza a la autonomía institucional. Quizás tengan razón al desconfiar del FMI en este respecto. Pero, ¿qué bases tenemos para referirnos al FMI como si fuera el portavoz, el agente, de la “globalización”?

Por eso, conviene precisar mi propia concepción de la globalización. Entenderé por este término la reducción de costes implicados en la transferencia internacional de bienes y servicios. Ésta es, por cierto, una definición economicista, pero considero que es un punto de partida razonable porque mucho de lo que está en juego en la transferencia de bienes y servicios se refiere, en general, al transporte de capital, trabajo, información e ideas.

Para reforzar el argumento, será útil centrarnos en el caso más simple. Consideremos dos economías nacionales que se han desarrollado aisladas la una de la otra. Supongamos que en algún momento se desarrolla una nueva tecnología que permite el transporte de bienes entre esas dos economías. ¿Cuál será el efecto de la apertura comercial entre ellas? Ésta es, creo, una manera útil de pensar en la globalización, porque los efectos son similares a aquéllos que se producen, más marginalmente, cuando se da una reducción de costes de transporte. Sólo que recurrir a un ejemplo extremo puede aclarar lo que quiero decir.

Nos interesa aquí una sola cuestión: ¿existe alguna razón para esperar que la apertura del comercio habrá de implicar presiones que conduzcan a una mayor homogeneización de las estructuras político-institucionales? ¿Estimulará el comercio a las partes contratantes para que adopten instituciones y/o medidas políticas más parecidas?

La teoría estándar del comercio internacional sugiere que los efectos del comercio sobre la homogeneización son ambiguos. Específicamente, la globalización, tal como la he definido, estimula la convergencia en las pautas de consumo pero también una mayor diversidad de las actividades productivas. Antes de iniciarse el intercambio, la lana costaba más que el vino en Portugal; y el vino más que la lana en Inglaterra. Así, pues, en Portugal, los ciudadanos consumían mucho vino, pero poca lana. Los ingleses tenían ropas baratas y de alta calidad, pero tenían que beber su propio vino local, que es de poca calidad y caro. Después del intercambio, los precios relativos de la lana y del vino tendieron a converger en los mismos niveles en ambos países. Los portugueses pudieron vestirse mejor porque era más barato y los ingleses beber mejor vino por la misma razón. Así, viva uno en Portugal o en Inglaterra, las pautas de consumo serán más o menos las mismas. Esto lo sabe cualquier estudiante de economía elemental; pero conviene subrayar las implicaciones que ello tiene para la diversidad y la homogeneidad.

Ciertamente, podemos esperar que la globalización —el incremento de las oportunidades de intercambio internacional— conduzca a un aumento de las franquicias de McDonalds en el mundo. Este es el fenómeno de la “mcdonalización” que lamentan muchos de los críticos de la globalización. Pero la globalización también conlleva un incremento en la variedad de opciones de restaurantes de todo tipo. En los últimos 30 años, en Australia —el caso con el que estoy más familiarizado— el abanico de opciones de comidas se ha ampliado enormemente: hay comidas francesas, italianas, chinas, vietnamitas, tailandesas, turcas, indias, todas ellas pretendiendo algún grado de autenticidad con respecto al original. No tenemos que ir a Francia para obtener *cuisine* francesa de alta calidad. Se la puede tener en muchos lugares del mundo, especialmente en aquellos más abier-

tos al comercio. Me intrigaba hace unos años leer que la cena más común en los Estados Unidos era algún tipo de pasta. McDonalds puede estar presente en Roma, pero la cocina italiana parece haber conquistado los Estados Unidos.

El caso de la comida es sólo un ejemplo conspicuo, pero podrían darse miles de otros. Para un turista, el incremento de la homogeneización puede ser motivo de desilusión. En el pasado, cuando uno viajaba, las opciones culinarias en cada lugar parecían más diferentes. Ahora, con la reducción de los costes del comercio internacional, no es necesario salir de casa para tener casi toda la variedad que uno desee. Al menos ésta ha sido mi experiencia. Y es justamente lo que la teoría predice.

Pero también hay formas en las que los países se han vuelto más diferentes. En la medida en que Portugal se especializó en la producción de vino e Inglaterra en la de lanas, la forma y la estructura de sus economías se volvió más diferente. Antes del comercio, había una industria inglesa del vino. Después del comercio, sólo existe una pequeña producción artesanal. Antes del comercio, había una gran industria portuguesa del vestido. Después del comercio, la actividad productiva portuguesa se ha dedicado a satisfacer la casi inagotable demanda inglesa de vino.

Y este incremento en la especialización tiene un efecto en las propias industrias del vino y de la lana. Ya que estamos en el tema del vino, consideremos el caso australiano. El incremento de las exportaciones ha significado una fuerte inversión, no tanto en la cantidad como en la mejora de la calidad de los vinos australianos, y en cierta medida ha tendido a hacer del producto australiano algo no menos, sino *más* distintivo. Este es un tópico con el que fácilmente puedo aburrir, pero permítaseme tan sólo subrayar que ahora la tendencia en Australia es la de sacar partido de las ca-

racterísticas distintivas de los vinos australianos —procurar tintos cada vez más fuertes, más pesados— porque éstas son las características que los hacen diferentes. Brevemente, la globalización ha significado no sólo la ampliación de la industria del vino, sino una industrialización vitivinícola que produce un producto que no se puede producir en ningún otro lugar del mundo. Hemos llegado, en este sentido, a ser más diferentes, no menos. El efecto del comercio ha sido un fuerte incremento de las inversiones en tecnología y habilidad artesanal; ha habido una significativa expansión en la industria y un notable incremento en la calidad estándar del producto. Por supuesto, también ha habido un aumento del precio del vino, especialmente de los más selectos, porque los consumidores australianos compiten ahora con los degustadores americanos y británicos; y, por lo que sé, también con los finlandeses. Pero todo esto es básicamente lo que la teoría predice.

En la medida en que los precios relativos de ciertos bienes difieren entre los países, es probable que esas diferencias reflejen no tanto las barreras naturales al comercio cuanto las políticas gubernamentales. El precio del vino en Finlandia no se explica por los costes de la producción de vino en Finlandia: muy racionalmente, en Finlandia se producen teléfonos móviles, y vino en Francia, California y Australia. El hecho de que en Finlandia el precio de un vino australiano o francés sea alto es un reflejo de las políticas impositivas finlandesas, y quizás también de otros aspectos del régimen regulatorio prevaleciente, mucho más que de los costes de transporte.

Y esta observación me lleva nuevamente a la cuestión acerca de si y en qué medida la globalización —la reducción de las barreras *naturales* al comercio— provoca la homogeneización institucional y política. ¿Significa la globalización que tenemos que renunciar a nuestras queridas instituciones

políticas y a sus correspondientes regímenes de políticas?

El razonamiento a partir del simple modelo del comercio sugiere que habría mayores presiones de homogeneización en las instituciones y regímenes de políticas si estas cosas fueran bienes de consumo, como la comida y el vino, comercializadas internacionalmente. Pero no lo son. O bien son 'servicios' no comercializados, o bien parte del costado de *producción* del balance analítico.

Quiero centrarme por un momento en este último aspecto. He dicho que diferentes diseños institucionales tienden a conducir a diferentes consecuencias con respecto a las políticas que se adoptan, y que los diferentes regímenes de políticas pueden jugar un papel importante en la configuración de la estructura económica de un país. Esto significa que las ventajas comparativas pueden deberse tanto a los regímenes de políticas adoptados como a factores geográficos. Si se quiere explicar, por ejemplo, la industria automovilística australiana, hay que tener en cuenta tanto nuestra estructura tarifaria cuanto nuestros depósitos de mineral de hierro o de carbón o cualquier talento automovilístico natural que pueda existir en la población australiana. El predominio mundial de los quesos franceses se debe quizás tanto a las políticas agrarias francesas como a factores naturales.

Pero, esto es lo que deberíamos esperar. En la medida en que la globalización conduzca a una mayor especialización en la producción, en la medida en que los empresarios utilicen los rasgos locales del régimen de políticas para desarrollar la capacidad productiva para bienes y servicios particulares, las fuerzas políticas se desarrollarán para apoyar estos procesos. Y el mayor apoyo político estimulará, a su vez, una mayor inversión en esas áreas.

Así, por ejemplo, en la medida en que la política finlandesa condujo al surgimiento de la industria de teléfonos móviles, esa industria se desarrolló y expandió bajo las fuerzas de la globalización. Y, a medida que floreció, aumentó el interés político en su continuado florecimiento. Y, por supuesto, con esa industria aumentó también la capacidad de la industria para movilizar la presión política.

Aquí tenemos, pues, el panorama general. El incremento de la globalización significa el incremento de la especialización productiva. Esta especialización incrementada implica un aumento de la presión política para apoyar políticas que son compatibles con y fomentan las industrias expandidas. Y esto, a su vez, tiende a conducir a una mayor especialización. El punto importante es que el proceso político no es un jugador totalmente pasivo en esta historia. Las instituciones políticas pueden conducir o seguir un proceso. Probablemente hacen ambas cosas. Pero tienden a moverse en una dirección que es consistente con los cambios que la globalización estimula. La globalización y los regímenes de políticas tienden a reforzarse mutuamente en sus efectos sobre la especialización.

Por "régimen de políticas" no quiero decir sólo políticas industriales específicamente orientadas, como por ejemplo la protección tarifaria o las ventajas impositivas. Tal como ha sido subrayado en la literatura comparativa sobre el capitalismo, aquí están implicadas las políticas de bienestar, las políticas educacionales, los sistemas de seguridad sanitaria y todo el sinnúmero de otras actividades públicas más generales.

Así, pues, al menos a primera vista, no hay ninguna razón para suponer que la globalización debería conducir a una convergencia de los diseños institucionales o de los regímenes de políticas asociados. Por el contrario, debemos esperar una ma-

yor heterogeneidad institucional y política en la medida en que la mayor especialización estimula aquellos rasgos del régimen político que favorecen especialmente las industrias en expansión. Parece no haber ninguna razón para esperar una mayor homogeneización de las prácticas institucionales o de los regímenes de políticas, y mucho menos siguiendo un modelo norteamericano específico.

Además, hay otro punto normativo que debe ser subrayado aquí. Cuando hacemos comparaciones internacionales de instituciones políticas, tendemos a evaluar las opciones comparativamente, es decir, a establecer un *ranking* de acuerdo con varios criterios, a fin de encontrar la “mejor”. Las observaciones precedentes sugieren que esto puede ser un error. Responde al interés de Australia que Finlandia siga produciendo teléfonos móviles de primera calidad y que no trate de imitar a Australia en la producción de vinos; de la misma manera, responde al interés australiano que Finlandia conserve sus instituciones políticas distintivas, al menos en la medida en que esas instituciones conduzcan al mantenimiento de una excelente industria de teléfonos móviles. En este sentido, *no* responde a los intereses de Australia que Finlandia imite las instituciones políticas de Australia. Dentro de la perspectiva del comercio global, *no* es el caso que sea mejor para todos adoptar las mismas instituciones políticas. Una cierta heterogeneidad entre los socios comerciales parece ser una “buena cosa” que debe ser estimulada positivamente. Y esto es así no en virtud de algún tipo de tolerancia global de la diversidad sino más bien porque reconocemos que la relación entre configuraciones institucionales alternativas es más simbiótica que competitiva. Permítaseme decir algo más sobre este punto.

A veces tendemos a pensar que la competencia es el rasgo clave del orden del mercado internacional. Esto es un error. El rasgo esencial del merca-

do global es que es un inmenso motor de la cooperación. Tal como lo reconociera Adam Smith, el mercado ha de ser justificado en la medida en que sea el diseño más eficaz para movilizar tal cooperación. El médico y el granjero cooperan para asegurar una dieta decente y una salud decente para ambos: ninguno de los dos saldría ganando si el médico decidiera ser granjero. Los productores especializados dentro del orden del mercado —sea éste puramente nacional o internacional— se encuentran en una relación simbiótica en la cual cada uno gana con la diferenciación del otro. En la medida en que diferentes instituciones políticas, y los diferentes regímenes de políticas a los que ellos dan origen, actúan de forma tal que apoyan los diferentes modelos de actividad económica entre las naciones, también aquellos rasgos políticos están vinculados más simbiótica que competitivamente.

No veo nada en la lógica básica de la globalización que pudiera servir de fundamento al temor de que las instituciones políticas y prácticas norteamericanas puedan llegar a dominar el mundo. Ello no convendría ni a América ni al resto del mundo.

Sin embargo, y a pesar de todo lo dicho, pienso que es innegable que la globalización puede amenazar cada vez más diversos rasgos de ciertos regímenes de políticas. La globalización implica una mayor competencia, y esto significa que a los países les será más difícil imponer altas tasas impositivas a los factores móviles de la producción. Así como la mayor movilidad del capital financiero ha limitado la posibilidad de imponer impuestos al capital en todas partes del mundo, así también la “fuga de cerebros” y de personas altamente calificadas operará como una restricción a la imposición de impuestos al capital humano. Con otras palabras: los factores de producción relativamente inmóviles tendrán que asumir un porcentaje más

grande de la carga impositiva total; y esto, a su vez, tendrá efectos en el diseño de políticas. Obviamente, éste será muy probablemente un problema mucho mayor para los países que ya tienen elevadas tasas impositivas y esquemas generosos de bienestar social. Claramente, los países nórdicos caen dentro de esta categorización. Para ellos, la globalización puede muy bien implicar una mayor tensión entre una demanda política popular de provisiones generosas de bienestar social y la realidad económica respecto a la carga que el Estado puede efectivamente asumir. Es claro que las medidas del Estado de bienestar son muy populares políticamente en los países nórdicos. El que puedan seguir siendo sostenibles económicamente es una cuestión cada vez más acuciante —y es una cuestión acuciante parcialmente a causa de la creciente globalización.

Con otras palabras: la globalización impondrá algunas restricciones a los regímenes de políticas

que los países pueden mantener. Pero, dentro de esas restricciones, no hay nada que sugiera que las elecciones de los diferentes países serán o deberán ser las mismas. Dentro del ámbito de lo económicamente factible, todos los países ganan con la heterogeneidad política institucional entre ellos. El desafío para cada país consiste en encontrar su sitio, y no en imitar lo que se hace en otra parte.

Dentro de la economía política global, puede predecirse que la expansión del comercio provocará una mayor heterogeneidad política institucional. Puede ser que no sea una buena cosa el que seamos devotos incondicionados de nuestras propias versiones de la llamada “práctica democrática”, tal como parece ser el caso. Pero ya sea que esta devoción sea una buena cosa o no, no me parece que la globalización constituya ningún desafío profundo ni a la diversidad de prácticas ni a la devoción por las variaciones particulares. ●