

Coaliciones distributivas y la política de reforma económica en América Latina Por Héctor E. Schamis *

Introducción

En gran parte de la disciplina de la economía el orden económico liberal es tratado como un bien público. Como tal, está sujeto a los familiares problemas de acción colectiva: la liberalización completa beneficia a todos los grupos de la sociedad, pero los intereses creados que quienes gozan de protecciones específicas de sector, lleva a la tentación de mantener una economía cerrada. Los primeros son, por lo tanto, propensos al parasitismo mientras que los segundos tienen incentivos para organizarse en contra de una economía abierta. De acuerdo con ello, una aplicación influyente de este enfoque de acción colectiva, denominada "economía política neoclásica", ha explicado la intervención del Estado como resultado de la acción deliberada de coaliciones distributivas – buscadores de rentas que se benefician de los subsidios, aranceles y regulaciones¹. Ante este estado de cosas, los políticos que ejecutan los programas de reforma deben ser inflexibles con los grupos cuyas reservas de mercado son eliminadas por la liberalización. Como un defensor prominente de la liberalización puso, en un "puñado de héroes" se encuentra el "secreto del éxito"².

La metáfora es reveladora, sin embargo, hace que determinadas características de la experiencia de la reforma sean desconcertantes, en particular en América Latina. Si los enemigos de una economía abierta poseen tal capacidad para la acción colectiva, ¿qué explica el ritmo, el alcance y la duración (en algunos países más de veinte años) de la tendencia a la liberalización? ¿Cómo podrían los formuladores de políticas estar dispuestos, en el propio lanzamiento de las políticas, a abolir los privilegios de poderosos y bien organizados grupos de interés y todavía sobrevivir a su presión, a menudo en condiciones de crisis económica e inestabilidad política? En otras palabras, ¿cómo estos legisladores "heroicos" logran superar un contexto de acción colectiva tan desfavorable?

Una gran cantidad de investigaciones han abordado estas cuestiones con el epígrafe "Las políticas de ajuste económico"³. Los eruditos en este programa de investigación, en su mayor parte politólogos, han proporcionado una respuesta directa a las preguntas anteriores. Paradójicamente, sin embargo, y a pesar de su mayor sensibilidad a los factores políticos, sus explicaciones no se apartan significativamente de proposiciones arraigadas en el paradigma neoclásico. Desde que la liberalización se concentra en los costos actuales para los beneficiarios de una economía cerrada y dispersa (inicialmente inciertos) beneficios en el futuro, los perdedores tienen incentivos para participar en la acción colectiva pero los ganadores potenciales, frente a la incertidumbre sobre los pagos, se mantienen desestructurados. La coalición pro-reforma es vista así como "frágil" vis-à-vis esas fuerzas a favor de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI). En consecuencia, el proceso de reforma debe ser políticamente "administrado" – grupos que favorecen el statu quo deben ser frustrados. A falta de un adecuado apoyo social, las élites de reforma se basan en la mejora de la autonomía, la cohesión y las capacidades institucionales con el fin de anular la oposición.

Mientras que los economistas generalmente han hecho hincapié en la importancia de la coherencia y la credibilidad de una reforma exitosa, los politólogos han hecho hincapié en la determinación y el aislamiento de las élites que formulan las políticas, postulando estos factores como la variable causal principal del proceso. Ambos por lo tanto, adoptan un enfoque "desde arriba". Mientras que una

* Agradezco a Valerie Bunce, Eugenio Díaz-Bonilla, Anna Eliasson, Edward Gibson, Béla Greskovits, Blanca Heredia, Peter Katzenstein, Robert Kaufman, Jonathan Kirshner, María Victoria Murillo, Guillermo O'Donnell, Jonas Pontusson, Christopher Way, tres revisores anónimos en Política Mundial, y los participantes del seminario en las universidades de Cornell y Princeton por los comentarios sobre versiones anteriores de este artículo.

¹ Para un resumen de este campo, véase David Colander, ed., *La economía política neoclásica: El análisis de la captación de renta y Actividades DUP* (Cambridge, Mass.: Ballinger, 1984); y T. N. Srinivasan, "Economía Política Neoclásica, el Estado y el Desarrollo Económico", *Asian Development Review* 3, núm. 2 (1985).

² Arnold Harberger, "Secretos del éxito: Un puñado de héroes", *American Economic Review* 83 (mayo 1993). Para una vista similar, véase Mario Blejer y Fabrizio Coricelli, *La fabricación de la reforma económica en Europa del Este: Las conversaciones con los principales reformadores en Polonia, Hungría y la República Checa* (Brookfield, Vt.: E. Elgar, 1995).

³ Por "las políticas de ajuste económico", me refiero a obras como Joan Nelson, ed., *Coaliciones Frágiles: las políticas de ajuste económico* (New Brunswick, N.J.: Transaction Books, 1989); Joan Nelson, ed., *Crisis Económica y elección de políticas: La política de ajuste en el Tercer Mundo* (Princeton: Princeton University Press, 1990); Stephan Haggard y Robert Kaufman, eds., *Las políticas de Ajuste Económico* (Princeton: Princeton University Press, 1992); y Stephan Haggard y Robert Kaufman, *La Economía política de la Transición Democrática* (Princeton: Princeton University Press, 1995).

concepción explícita del poder tiende a estar ausente del trabajo de los economistas, los politólogos subrayan la importancia del poder negativo, es decir, la capacidad del ejecutivo de desorganizar a la oposición. Visto de esta manera, la "política de ajuste económico", se lee simplemente como la "política de neutralización los perdedores". De hecho, la falta de una concepción del poder positivo y el abandono de la acción colectiva proactiva pasa por alto un aspecto más crucial del proceso de reforma: cómo organizar coaliciones en apoyo a la liberalización. La mayor política de la reforma económica de este modo permanece sin explorar, y el cambio en la política de conducción de la acción colectiva, insuficientemente estudiado.

Este artículo representa un esfuerzo para cerrar esta brecha mediante el tratamiento de la política de la reforma económica como la "política de potenciar los ganadores". El argumento desarrollado más adelante no niega la centralidad de las capacidades institucionales o la importancia de las decisiones tomadas por las élites de reforma; más bien, se refiere a la capacidad y la elección como enraizadas en las relaciones de poder entre los grupos socioeconómicos. Un examen del proceso de reforma económica en América Latina revela que el estado institucionalmente más fuerte – el más capaz de poner en marcha las reformas políticas y el mantenimiento de ellas durante tiempo – es el que se ha convertido en el agente de poderosos grupos económicos. Esto sugiere que la influencia de los ganadores y su capacidad para la acción colectiva han dejado fuera a los perdedores. Las élites de la decisión política, de hecho, se aislaron de estos últimos, pero a menudo mediante la formación de alianzas con grupos de beneficiarios bien informados acerca de los beneficios de las reformas en el primer momento de, o antes de, la aplicación de esos programas. A partir de estos enlaces, los gobiernos reformistas organizaron el apoyo político para la liberalización.

Por otra parte, la experiencia latinoamericana demuestra que las coaliciones que se organizaron en apoyo de la liberalización son más apropiadamente descritas como distributivas; los lazos construidos entre los políticos y las empresas que se beneficiaron da cuenta de un proceso de colusión; y la conducta ejercida por los grupos de interés con el fin de aprovechar los beneficios del repliegue del Estado puede definirse adecuadamente como la búsqueda de rentas. Los casos examinados por lo tanto, sugieren que las teorías dominantes de acción colectiva y la literatura sobre el ajuste económico necesitan de una modificación que nos permita captar el comportamiento político de los grupos de interés durante la mercantilización.

El artículo está organizado de la siguiente manera. En primera instancia se discute el enfoque de la economía política neoclásica y la literatura sobre las políticas de ajuste económico, con el fin de exponer sus limitaciones para capturar la política de la reforma. En segundo lugar, se presenta un conjunto estilizado de combinaciones de política que fomenta incentivos para un comportamiento de búsqueda de rentas y de la construcción de la coalición distributiva, incluso si esas políticas conducen a la liberalización completa. Sobre esta base, extendiendo el marco conceptual de la política económica neoclásica para el estudio de la reforma orientada al mercado. En tercer lugar, evalúo el argumento mediante el examen de las experiencias de Chile, México y Argentina, con especial referencia al comercio, las finanzas, la privatización y las políticas de tipo de cambio. Estas naciones han puesto en práctica la mayor parte de las reformas económicas globales en la región bajo diferentes contextos políticos – militares en Chile, de partido dominante en México, y militar y democrática en la Argentina – y exhiben similitudes notables en los patrones de acción colectiva del proceso. Por lo tanto, concluyo con un discusión de la necesidad de poner los intereses de la sociedad a la vanguardia de nuestra teorización de la economía política (que los argumentos de la autonomía estatal omiten), con independencia de que la economía sea cerrada o abierta (que las perspectivas neoclásicas pasan por alto).

Política económica y acción colectiva: El terreno intelectual

Para las teorías de la acción colectiva inspiradas en la economía neoclásica, es el comportamiento estratégico de los individuos y grupos el que da cuenta de la intervención política en la economía. Los interesados tienen incentivos para organizarse en grupos pequeños porque la organización en grupos grandes es costosa y facilita el parasitismo. Cuando determinan que los beneficios que se obtienen exceden los costes incurridos, estos grupos invierten recursos en la búsqueda de protección. Puesto que la producción adicional debe ser compartida con el resto de la sociedad, coaliciones distributivas penetran en los espacios de toma de decisiones solamente con el fin para redirigir la riqueza existente hacia ellos mismos, un escenario que aumenta la intervención del Estado en la economía. Como

Olson dijo, "La acumulación de coaliciones distributivas aumenta la complejidad de la regulación [y] el papel del gobierno"⁴.

La de Olson es fundamentalmente una teoría de la captura: los funcionarios públicos son objeto de grupos bien organizados, los buscadores de rentas que "demandan" protección⁵. Pero hay también un lado de la oferta en esta historia⁶. En la medida en que los políticos maximizan su utilidad mediante el intercambio de políticas por apoyo político, prefieren la asignación a través de la negociación política, más que a través de intercambios de mercado y por lo tanto proporcionan rentas a sus electores. Aplicado al desarrollo del mundo – en particular América Latina - esta perspectiva arroja luz sobre la persistencia de la ISI. De hecho, el proteccionismo general nutre un sistema de patrocinio a favor de los industriales orientadas al mercado interno, del trabajo organizado, y de la empresa pública – lo urbano y, a menudo la coalición populista que apoyó a la ISI⁷. A su vez, la proliferación de estas coaliciones distributivas provoca el deterioro económico. La economía cae porque la politización de la política económica conduce a una asignación ineficiente y porque los recursos se desperdician cada vez más en los esfuerzos para influir en los hacedores de política, es decir, actividades directamente improductivas con fines de lucro (DUP)⁸.

Es axiomático de este enfoque que la intervención gubernamental y la captación de rentas van de la mano; es decir, prácticamente cualquier intervención estatal crea oportunidades para la captación de rentas. Como James Buchanan puso: "La actividad de búsqueda de rentas está directamente relacionada con el alcance y la amplitud de la actividad del gobierno en la economía, con el tamaño relativo del sector público"⁹. Por el contrario, un gobierno comprometido con el mercado será menos penetrable, desalentará la formación de coaliciones distributivas, y de ese modo disipar rentas. Como un usuario de esta literatura transmite: "La mejor manera de limitar la búsqueda de rentas es limitar al gobierno"¹⁰.

En ningún momento este enfoque considerar si coaliciones distributivas análogas podían organizarse con el fin de inducir a los gobiernos a retirarse de la economía en previsión de reservas de mercado puestas a disposición por la liberalización. La mayor parte de la erudición en la reforma económica en el mundo en desarrollo tiene un punto de vista similar, aunque más por lo que omite que por lo que se propone. Ha sido el punto de vista predominante para ver las reformas como inevitables, la consecuencia de profundos desequilibrios económicos¹¹, o exógena, el resultado de la presión de gobiernos extranjeros e instituciones multilaterales¹². La unión de estos factores forzaron a los gobiernos a ajustar, privándoles de apoyo político interno, especialmente al principio del proceso de reforma cuando el sufrimiento económico tiene que ser distribuido ampliamente en la sociedad¹³. Por lo tanto, estas reformas se pueden originar sólo en el ámbito aislado de los equipos de elaboración de políticas que tienen que diseñar y

⁴ Mancur Olson, *Auge y decadencia de las Naciones* (New Haven: Yale University Press, 1982), 73; y ídem, *La lógica de la acción colectiva* (Cambridge: Cambridge University Press, 1965).

⁵ Las teorías de la sociedad de búsqueda de rentas comparten el punto de vista. La contribución original es Anne Krueger, "La economía política de la sociedad de búsqueda de rentas" *American Economic Review* 64 (junio 1974). Véase también Robert Tollison, "Búsqueda de rentas: una encuesta", *Kyklos* 35 (1982).

⁶ Para estas contribuciones, véase Anthony Downs, *Teoría económica de la Democracia* (Nueva York: Harper and Row, 1957); y William Norhaus, "El ciclo político-económico", *Review of Economic Studies* 42 (Abril de 1975).

⁷ Contribuciones significativas a este problema son Barry Ames, *Supervivencia política: los políticos y las políticas públicas en América Latina* (Berkeley: University of California Press, 1987); John Waterbury, *Expuesto a delirios innumerables: las empresas públicas y el poder del Estado en Egipto, India, México y Turquía* (Cambridge: Cambridge University Press, 1993); y Barbara Geddes, *Dilemas políticos: La construcción de la capacidad del Estado en América Latina* (Berkeley: University of California Press, 1994).

⁸ Jagdish Bhagwati, "Actividades directamente improductivas, con fines de lucro (DUP)", *Journal of Political Economy* 90 (octubre de 1982).

⁹ Buchanan, "La búsqueda de rentas y la búsqueda de ganancias", en James Buchanan, Robert Tollison, Gordon Tullock, eds., *Hacia una teoría de la sociedad de búsqueda de rentas* (College Station: Texas A & M University Press, 1980), 9.

¹⁰ David Colander, "Introducción", en Colander (fn. 1), 5.

¹¹ Véase, por ejemplo, John Williamson, "Lo que Washington quiere decir con Reforma Política", en Williamson, ed., *Ajuste de América Latina: ¿Cuánto ha pasado?* (Washington, D.C.: Instituto de Economía Internacional, 1990); y Anne Krueger, *Reforma política económica en los países en desarrollo* (Oxford y Cambridge: Blackwell, 1992).

¹² Véase, por ejemplo, Barbara Stallings, "La influencia Internacional en la Política Económica: Deuda, estabilización y reforma estructural", en Haggard y Kaufman (fn. 3,1992); y Miles Kahler "Instituciones financieras internacionales y las políticas de ajuste", en Nelson (fn. 3,1989).

¹³ Por lo tanto conduce a programas de compensación. Para una revisión reciente de la literatura de compensación y políticas durante la liberalización, ver Béla Greskovits, *La economía política de la protesta y la paciencia: Comparación de las transformaciones del Este de Europa y América Latina* (Budapest: CEU Press, 1998), cap. 8.

ejecutar la política autónoma de la sociedad porque, como Haggard y Kaufman dijeron, "en comparación con aquellos que se benefician del status quo, los beneficiarios difusos de las reformas pueden tener dificultades organizativas sustanciales, en particular cuando las ganancias derivadas de la reforma de la política son ambiguas e inciertas"¹⁴.

Este punto de vista ha permeado completamente "la política de ajuste económico". John Waterbury, por ejemplo, ve el sector estatal como "el eje central de una reputada y poderosa coalición de beneficiarios con demandas bien establecidas de los recursos públicos", mientras que "los beneficiarios de la reforma y la privatización siguen siendo desorganizados", mejora este entorno la importancia de "la coherencia de los equipos tecnocráticos de cambio político"¹⁵. En este contexto, argumenta Joan Nelson, donde "los beneficios de los cambios estructurales a menudo se retrasan y se acumulan para los individuos y grupos que no están organizados políticamente e incluso pueden no reconocer su potencial de ganancias cuando se puso en marcha la política... es difícil de construir una alianza política con ellos"¹⁶. Con estos supuestos, sería lógico limitar los análisis políticos a la función de los intereses negativos, es decir, a aquellos que se oponen a las reformas económicas, y no tener en cuenta cómo se organizan intereses en apoyo de ellos.

La economía política de la reforma

Lo que falta en gran parte de la investigación sobre la reforma económica es una lógica socioeconómica de la política, a saber, el reconocimiento de que los agentes económicos (ambos, ganadores y perdedores) son informados acerca de las consecuencias distributivas de la política del gobierno y, en consecuencia, revelan sus preferencias a los políticos. Lo hacen a través de una serie de comportamientos, desde lo puramente individual y generalmente reactivo (desinversión) a lo altamente organizado y proactivo (presión política).

Por tanto, este ensayo da primacía a consideraciones sobre la distribución, incluso en el caso de políticas para toda la economía como los típicos programas de liberalización corrientes. En la medida en que las asimetrías entre los grupos de intereses se basan en gran medida en las diferencias de poder de mercado, las coaliciones de la sociedad a menudo se convierten en distributivas, ya que los grupos buscan las reservas de mercado y las rentas concomitantes, como el más eficaz y menos incierto camino para aumentar su poder de mercado. Sobre esta base, extendiendo el aparato conceptual de la economía política neoclásica al estudio de la liberalización, para apuntar a los vínculos previos entre los grupos de interés y los políticos, así como a la manera en que el apoyo social se puede organizar durante la ejecución de las reformas sobre la base de esperados efectos distributivos. De cualquier manera, siempre que la lógica de las élites económicas y políticas coincide, los argumentos de la autonomía del Estado se vuelven cuestionables.

En este sentido, siguiendo a Olson, defino como coaliciones distributivas grupos "orientados a las luchas por la distribución de los ingresos y la riqueza en lugar de a la producción de rendimiento adicional"¹⁷. Siguiendo a Buchanan, defino la renta como la parte del pago al dueño de las fuentes de recursos por encima de la capacidad de ganancia alternativa de esos recursos, es decir, como recibo en exceso del coste de oportunidad. Los alquileres son ganancias, pero el "en exceso" de la cláusula indica que ese tipo de beneficios se realizan en actividades donde se limita la libertad de entrada. En los entornos institucionales donde la entrada está bloqueada, los buscadores de beneficios invertirán recursos en tratar de entrar, de manera que puedan asegurar reservas de mercado. Como los recursos son cada vez utilizados en actividades relacionadas políticamente, y el proceso de asignación de recursos es subóptimo, los esfuerzos

¹⁴ Haggard y Kaufman (fn. 3, 1992), 27. Aunque en *La economía política de las transiciones democráticas*, Haggard y Kaufman consideran otras variables para explicar la reforma económica – tipo de régimen, sistemas de partido, estructuras corporativistas, y las reglas electorales, entre otros – insisten en que "los costos de reforma tienden a concentrarse, mientras que los beneficios se difunden, produciendo incentivos perversos de organización; los perdedores están bien organizados, mientras que los ganadores potenciales se enfrentan a problemas de acción colectiva de enormes proporciones y son lo están" (p. 157). Debido a esto, el poder explicativo de las élites políticas aisladas sigue siendo mayor en jerarquía que las otras variables.

¹⁵ Waterbury, "¿El corazón del asunto? Las empresas públicas y el proceso de ajuste", en Haggard y Kaufman (fn. 3, 1992), 183.

¹⁶ Nelson (fn. 3, 1990), 359.

¹⁷ Olson (fn. 4, 1982), 44. El final del párrafo dice lo siguiente: "(o las organizaciones que se dedican a lo que, en una valiosa línea de la literatura, se denomina "búsqueda de rentas")".

individuales para maximizar el valor generará residuos sociales en vez de excedente social. En este contexto, los buscadores de beneficios se convierten en buscadores de renta¹⁸.

Como se discutió anteriormente, el comportamiento de búsqueda de rentas es típico de regímenes intervencionistas-regulatorios. Basado en la experiencia de América Latina, como nunca, este trabajo plantea el argumento de que las políticas de liberalización pueden generar también incentivos para la captación de rentas. No es sólo que los partidarios del proceso de reforma estén organizados en torno a consideraciones distributivas de corto plazo o que a menudo se pongan de acuerdo con la reforma con el fin de obtener que sus preferencias se traduzcan en políticas. También es que combinaciones particulares de políticas de liberalización pueden concentrar beneficios en una pequeña coalición y dispersar los costos entre un conjunto más amplio de grupos, dando lugar a resultados agregados menos que óptimos y un entorno favorable para la apropiación de renta. Los hechos estilizados son los siguientes.

La liberalización del comercio acompañada de un anclaje del tipo de cambio nominal conduce a la apreciación de la moneda nacional, perjudicando a las exportaciones y apretando la rentabilidad del sector comercial durante un período de gran reestructuración productiva. Si, como parte de un esfuerzo de estabilización en curso, las tasas de interés internas son más altas que las internacionales, los flujos de capital se incrementarán y serán utilizados para financiar un creciente déficit comercial. El sector manufacturero está sitiado por lo tanto simultáneamente en tres diferentes frentes: el comercio abierto, la apreciación y altas tasas de interés. Ahí la reasignación de recursos producidos por este contexto generará pérdidas de eficiencia que tendrá en parte efectos sobre el bienestar de la liberalización del comercio. El crecimiento del endeudamiento del sector privado y el aumento de los incentivos para el arbitraje produce una transferencia masiva de recursos de lo real al sector financiero, lo que permite una expansión desproporcionada de este último. Y la sobrevaloración del tipo de cambio real de las empresas lleva a presionar para obtener concesiones, concentrando los beneficios en las que obtengan regímenes especiales¹⁹.

Este ajuste es a menudo el resultado de lo que los estudiantes de la secuenciación de las reformas se han referido como una liberalización prematura de las entradas de capital²⁰. La apertura de la cuenta de capital durante la liberalización del comercio resultará en una apreciación real y grandes déficits en cuenta corriente. El anclaje nominal sólo exacerbará estas inconsistencias. Y a medida que se vuelvan insostenibles en el tiempo, van a llevar a los agentes a anticipar una futura devaluación, en gran parte por los ataques a la moneda a través de transacciones en la cuenta de capital. Al tratar de defender la paridad, el gobierno agotará las reservas del banco central hasta que una devaluación y la subsiguiente inflación se convierten en inevitables²¹.

Estas crisis de balanza de pagos, sin embargo, no son distribucionalmente neutrales. La desregulación financiera aumenta las oportunidades de acceso de los grupos a instrumentos de adaptación financiera (sustitución de la moneda, dolarización, fuga de capitales) con el fin de reducir su base imponible y protegerse a sí mismos de la inflación. Esta práctica, a su vez, acelerará aún más la inflación y aumentará las pérdidas de bienestar, particularmente entre los grupos para los cuales la adaptación financiera no está disponible, lo que obliga a soportar la pesada carga de la inflación y relajar las condiciones de la

¹⁸ Véase Buchanan (fn. 9). En el mismo volumen, Gordon Tullock, en "Búsqueda de rentas como un juego de suma negativa", afirma que "una persona que invierte en algo que no va en realidad a mejorar la productividad o en realidad va a bajarla, pero que levanta sus ingresos ya que le da una cierta posición especial o poder de monopolio, es "buscador de rentas", y la "renta" es el ingreso derivado" (p. 17).

¹⁹ Véase Sebastián Edwards, Bienes de Cambio, devaluación y ajuste: la política de tasa de cambio en los países en vías de desarrollo (Cambridge: MIT Press, 1989). Para las contribuciones seminales sobre el tipo de cambio real durante la liberalización, véase Ian Little, Tibor Scitovsky, y Maurice Scott, Industria y Comercio en algunos países en desarrollo: Un estudio comparativo (Londres y Nueva York: Oxford University Press, 1970); y Béla Balassa et al., La estructura de protección en los países en vías de desarrollo (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1971).

²⁰ Por ejemplo, Ronald McKinnon, El orden de la liberalización económica (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1991); Sebastián Edwards, "El orden de la liberalización del sector externo en los países en desarrollo", Princeton Essays in International Finance 156 (1984); y Dani Rodrik, "¿Cómo deben diseñarse los programas de ajuste estructural?" Desarrollo Mundial 18 (julio de 1990).

²¹ Para el aporte teórico original, ver a Paul Krugman "Un modelo de crisis de balanza de pagos" Diario de Dinero, Crédito y Banca 11 (agosto de 1979). El modelo de Krugman se ha sido extensivamente aplicado a las crisis monetarias de América Latina. Véase, por ejemplo, Guillermo Calvo, "Crisis de Balanza de Pagos, en una economía con efectivo de antemano", Diario de Dinero, Crédito y Banca 19 (febrero 1987); y los papeles en Diario de Economía Internacional, Simposio sobre México, 41 (noviembre de 1996).

posestabilización²². Esta configuración facilita la formación de coaliciones distributivas, en el sentido que los grupos con alta movilidad de activos son más propensos a tolerar una inflación más alta y por períodos más largos que los grupos con activos fijos²³. Si pueden "esperar y ver" durante la inflación, sus amenazas de salida vuelven más creíble el aumento de los costes a los políticos que no están dispuestos a someterse a tales grupos en el diseño de paquetes de estabilización y liberalización.

Durante los programas de privatización, a su vez, la ausencia de marcos regulatorios efectivos antes del proceso de desincorporación crea incentivos para la transferencia de los servicios públicos como monopolios integrados verticalmente²⁴. Si la privatización también se lleva a cabo en el sector bancario, esto dará lugar a una concentración de activos y un entrelazamiento de la propiedad que permiten a las instituciones financieras participar en prácticas de préstamos no saludables. Esta configuración es a menudo exacerbada cuando los gobiernos están bajo severas restricciones macroeconómicas; con el fin de maximizar los ingresos fiscales tienden a favorecer la venta de estas firmas rápido y como monopolios. Este contexto es propicio para la colusión entre los políticos y los grupos empresariales que participan en operaciones de despojo. También permite a las recientes empresas privadas disfrutar de la subida de tarifas y beneficios extraordinarios, sin ningún beneficio tangible para los consumidores.

En la medida en que estas combinaciones de políticas generan resultados agregados subóptimos, los beneficios obtenidos en este contexto califican como rentas. Los ejemplos anteriores describen las características centrales de la experiencia latinoamericana con la reforma económica. A continuación, ofrezco más detalles sobre los patrones de acción colectiva generados por la liberalización económica en la región y las coaliciones organizadas en apoyo de dichas políticas. La principal implicación teórica es que la liberalización económica puede no ser suficiente para eliminar los incentivos para el comportamiento de búsqueda de rentas; de hecho, ésta puede generar otros nuevos. Esto sugiere una crítica del marco de acción colectiva olsoniano y de la literatura sobre la economía política neoclásica: asumir con demasiada prisa que el problema de las coaliciones distributivas invariablemente se resolvió por la liberalización. Sin embargo, también pone de manifiesto que su aparato conceptual, si se extiende a los experimentos de reforma del mercado, puede tener aún más poder explicativo de lo esperado. Si esto es así, el argumento de la autonomía estatal, ampliamente utilizado para explicar la reforma orientada al mercado, debe ser reconsiderado.

Los casos

Chile

Una amplia coalición formada por los fabricantes orientados al mercado nacional, los trabajadores organizados, y los sectores medios urbanos sostuvieron la ISI durante la mayor parte del periodo de postguerra en Chile. Este patrón se mantuvo hasta la década de 1970, cuando las políticas del gobierno de Allende (1970-1973) desmantelaron el régimen ISI y destruyeron su base política multiclasista. Como resultado, todos los grupos poseedores – terratenientes, grupos industriales, y las clases medias – se unieron contra el gobierno de la UP (Unidad Popular) y en apoyo de los militares. El carácter heterogéneo de esta coalición se reflejó en el enfoque moderado de la estabilización y liberalización inicialmente perseguido por el gobierno de Pinochet. Con los partidos políticos prohibidos, y aparte de las fuerzas armadas, la principal fuente de apoyo institucional para el gobierno llegó, de hecho, desde las tradicionales asociaciones comerciales de la industria, la agricultura, la minería y el comercio. El gradualismo manifiesta, por tanto la necesidad de acomodar a diversos sectores con diferentes prioridades políticas²⁵.

²² Por esta dinámica intertemporal, ver Raúl Labán y Federico Sturzenegger, "Conflicto distributivo, adaptación financiera, y estabilizaciones retardadas", *Economía y Política* 6 (noviembre de 1994); y ídem, "Conservadurismo fiscal como respuesta a la crisis de la deuda", *Journal of Development Economics* 45 (Diciembre de 1994).

²³ Esto es paralelo a la proposición de Jeffrey Frieden de que los titulares de los activos líquidos son mejores blindados la política gubernamental desfavorable. Esto no quiere decir, como sugiere Frieden, que debido a esto sean "indiferentes de la política". Ver Frieden, *Deuda, Desarrollo y Democracia* (Princeton: Princeton University Press, 1991).

²⁴ Para una serie de ensayos sobre este problema, consulte Brian Levy y Pablo Spiller, eds., *Reglamento, Instituciones, y Compromiso: Estudios comparativos de Telecomunicaciones* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996).

²⁵ Véase Eduardo Silva, *El Estado y el Capital en Chile: las élites empresariales, tecnócratas, y la economía de mercado* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1996), esp. cap. 4.

La base electoral del gobierno militar, sin embargo, descansa en una coalición de un puñado de conglomerados económicos diversificados cuyas empresas principales se dedicaban a actividades de exportación (minería, pesca, agricultura), la fabricación en industrias competitivas a nivel internacional (procesamiento de alimentos, papel), y sectores de activos líquidos (finanzas, seguros, bienes raíces). Los estrechos vínculos entre los escalones superiores de estos conglomerados y las fuerzas armadas se habían forjado antes del golpe, cuando los grandes comerciantes se habían movilizado contra el gobierno de Allende y sus líderes participaron en el diseño de la política económica para la proyectada fase postgolpe²⁶. Cuando los militares tomaron el poder en septiembre de 1973, importantes ejecutivos y directores de esas empresas se unieron al gobierno, sobre todo en posiciones de segundo nivel. Su ascenso a la parte superior del gabinete y los mensajes del banco central hacia el final de 1974 marcaron el final del gradualismo: se aceleró la liberalización comercial y financiera y se profundizó el programa de estabilización.

En 1976 el gobierno había eliminado todas las barreras no arancelarias y anunció una tarifa uniforme y plana del 10 por ciento, alcanzada en junio de 1979. Como parte del esfuerzo de estabilización en curso, severos choques fiscales y monetarios, desregulación de precios, y devaluaciones del tipo de cambio fueron implementados. Después de 1978, sin embargo, el enfoque incluye un paso sin precedentes de la liberalización de la cuenta de capital. Esta estrategia fue parte de una transformación estructural propuesta a largo plazo, pero también intentaba cumplir los objetivos de estabilización a corto plazo. Bajo el enfoque monetario de la balanza de pagos, en el contexto de la apertura comercial y liberalizando los flujos externos de capital, se espera que las tasas de interés se homogenicen y las tasas de inflación converjan hacia las más bajas a nivel internacional²⁷.

Estas reformas eliminaron los controles y se les permite a los residentes mantener divisas. En un contexto de exceso de liquidez en los mercados internacionales, la dolarización tiende a ampliarse aún más, a partir de un papel tradicional de reserva de valor a los menos convencionales de unidad de cuenta y medio de intercambio. La liberalización procedió de forma secuencial; el permiso para operar sin techos de tipos de interés se concedió primero a las financieras privadas y más tarde a los bancos, reasignando recursos hacia los primeros. El tipo de cambio se mantuvo en general sobrevalorado, primero atado a un tipo de cambio móvil preanunciado y más tarde, en 1979, fijo (que se mantuvo hasta 1982), mientras que las tasas de interés internas se mantuvieron significativamente más altas que entre las internacionales. Los límites al endeudamiento externo fueron poco a poco relajados y finalmente eliminados, simultáneamente con la liberalización completa de las entradas de capital.

Además, las regulaciones existentes no permitían que los bancos tomen el riesgo de cambio; más bien, todos sus préstamos financiados con fondos externos tuvieron que ser documentados en moneda extranjera, con el prestatario final asumiendo la totalidad del riesgo de tipo de cambio. Estas regulaciones generaron un mercado de crédito altamente segmentado, donde al final sólo algunos de los agentes (en gran parte las financieras) tenían acceso al crédito para los denominados en moneda extranjera. Por este mecanismo, grandes rentas fueron capturadas por los intermediarios financieros asociados con los conglomerados que tenían el acceso a los fondos extranjeros y que podrían prestar en moneda nacional²⁸. En general, este contexto de política tuvo los efectos de "enfermedad holandesa", tan amplia en sus incentivos para el arbitraje y el endeudamiento del sector privado generado por una masiva reorientación de los recursos del sector real al sector financiero.

La apreciación de la moneda, combinada con el comercio simultáneo y la liberalización financiera y de las cuentas de capital, dio lugar a un grave deterioro en la economía real. El nivel de protección real en el sector manufacturero se desplomó y tuvo consecuencias distributivas inequívocas. Las exportaciones se

²⁶ Varios de los colaboradores de la denominada "El Ladrillo", el documento de política económica encargado por la Armada y escrito durante 1972-1973 que sirvió de base para el modelo económico de Pinochet, estaban vinculados a tres grupos económicos: Edwards, Matte, y BHC (más tarde se dividió en dos, Cruzat-Larraín y Vial). Para el recuento detallado de estos enlaces de información privilegiada, que documentan la afiliación empresarial de los principales actores involucrados, véase Arturo Fontaine Aldunate, *Los Economistas y el Presidente Pinochet* (Santiago: Zig-Zag, 1988); y Arturo Fontaine Talavera, "Sobre el Pecado Original de la Transformación Capitalista Chilena", en Barry Levine, ed., *El Desafío Neoliberal* (Bogotá: Editorial Norma, 1992).

²⁷ Para una revisión de estas directivas, consulte Nicolas Arditto Barletta, Mario Blejer, y Luis Landau, *Políticas de liberalización económica y estabilización en Argentina, Chile y Uruguay: Aplicación del enfoque monetario de la Balanza de Pagos* (Washington, DC: Simposio del Banco Mundial, 1983).

²⁸ Véase Roberto Zahler, "Los efectos monetarios y reales de la apertura financiera de las economías nacionales al exterior: el caso de Chile, 1975-1978", *Revista de la CEPAL* 10 (abril de 1980); y Julio Gálvez y James Tybout, "Ajuste microeconómico en Chile durante 1977-1981: La importancia de ser un "Grupo"", *Desarrollo Mundial* 13 (agosto de 1985).

expandieron en la extracción de cobre, pescado y productos del mar, productos forestales y de la madera, y la agricultura. Las importaciones, sin embargo, crecieron más rápido que las exportaciones, especialmente en artículos de consumo duradero, comida, y los sectores de bienes de capital intermedios, en ese orden. El sector manufacturero por lo tanto experimentó una considerable desindustrialización, particularmente en las tradicionales actividades de sustitución de importaciones²⁹.

La liberalización también coincidió con la privatización de 190 empresas y 19 bancos. Las compras se efectuaron con un pago inicial proporcionado por un préstamo directo de la agencia estatal CORFO (Corporación Chilena de Fomento) a una tasa de interés preferencial y garantizado por la propia como conjuntos privatizados. De acuerdo con algunos cálculos, el subsidio implicado en estos préstamos ascendió a 30 por ciento del valor neto de las firmas enajenadas³⁰. Los ingresos procedentes de la privatización igualaron \$543 millones, y el 65 por ciento de esos activos fueron adquiridos por ocho conglomerados económicos. Por 1979 los cuatro más políticamente involucrados de estos conglomerados – Cruzat-Larrain, Vial, Matte, y Edwards – poseían activos de propiedad equivalentes a 20 por ciento del PIB, incluyendo los mayores bancos privados. De hecho, los dos más grandes bancos (Banco de Santiago y Banco de Chile), propiedad de los grupos Cruzat-Larrain y Vial, respectivamente, controlan el 42 por ciento del crédito³¹.

Propiedad entrelazada, concentración y desregulación permitieron a estos nuevos bancos privados participar en las prácticas de asunción de riesgos excesivos: más típicamente préstamos a empresas relacionadas dentro de estos grupos (autopréstamo) o a empresas con capital insuficiente y altamente endeudadas. Los activos financieros por tanto, aumentaron de 19,7 por ciento del PIB en 1975 a 48,1 por ciento en 1982, y el endeudamiento del sector privado creció de 42 por ciento a 70 por ciento del PIB entre 1980 y 1982. En 1981, sin embargo, una vez que las tasas de interés internacionales aumentaron, el déficit de balanza de pagos no pudo financiarse más allá y el ancla nominal ya no era creíble. En junio de 1982, el gobierno tuvo que devaluar la moneda. Dado el volumen de deuda denominada en dólares, siguió una recesión generalizada, los índices de desempleo llegaron al 26,4 por ciento y la contracción de la economía a un 14 por ciento para el año.

La gravedad de la recesión llevó a Pinochet a distanciarse de los conglomerados financieros. En agosto de 1982, por lo tanto, nombró a Rolf Lüders tanto ministro de economía y ministro de finanzas. Lüders había sido número dos en la línea de mando hasta marzo del mismo año (pero seguía siendo el segundo mayor accionista) en el grupo Vial. Dado el virtual colapso del sector, el gobierno necesitaba alguien con un conocimiento detallado de las operaciones de los principales asuntos financieros. El 13 de enero de 1983, en una decisión que continúa siendo controvertida en la actualidad, Lüders decreta la disolución de tres bancos y se colocan otros cuatro en administración judicial³². A través de estos rescates, el gobierno se hizo cargo del 67 por ciento de los depósitos, el 57 por ciento de los fondos de pensiones acumulados, y el 70 por ciento de las empresas privatizadas entre 1974 y 1981³³.

Las presiones para revertir el proceso de liberalización se intensificaron después de eso. La recesión combinada con crecientes críticas alteró el balance de poder dentro de la comunidad de negocios. Como reflejo de estas presiones, Pinochet designó un equipo bastante proteccionista – dirigido por Arturo Escobar y Modesto Collados – para navegar por la crisis. Las demandas de las asociaciones sectoriales tradicionales fueron escuchadas: las tasas de interés se redujeron y las tarifas aumentaron un 35 por

²⁹ Para un estudio detallado, véase Jaime Gatica, *Desindustrialización en Chile* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1989).

³⁰ Véase Alejandro Foxley, *Experimentos latinoamericanos en Economía Neoconservadora* (Berkeley: Universidad de California Press, 1982), 66; y datos en "Así Arruinaron la CORFO", *Análisis* (14 de enero, 1991).

³¹ Para la primera fase de la privatización, véase Fernando Dahse, *El Mapa de la Extrema Riqueza* (Santiago: Aconcagua, 1979). Para una visión general, véase Dominique Hachette y Rolf Lüders, *La Privatización en Chile* (San Francisco: CINDE, 1992).

³² Para la evaluación de Lüders, ver "La Razón de ser de la intervención del 13 de Enero", *Economía y Sociedad* 35 (marzo de 1985). Cabe señalar que en el momento Pablo Baraona, Jorge Cauas, y José Luis Zabala – contribuyentes a "El Ladrillo" (ver fn. 26) y encargados de formular políticas del gobierno en los 70 – fueron presidentes de los Bancos Unido de Fomento, Santiago y Concepción, respectivamente; estas instituciones relacionadas con los grupos fueron liquidadas o se colocaron en suspensión de pagos.

³³ Los recursos fiscales utilizados para los rescates igualaron el 5 por ciento del PIB durante cinco años consecutivos. Ver Andrés Velasco, *Liberalización, Crisis, Intervención: El sistema financiero chileno, 1975-1985*, Fondo Monetario Internacional Documento de Trabajo 88/66 (julio de 1988); y José P. Arellano, "De la Liberalización a la Intervención: El Mercado de Capitales en Chile, 1974-83", *Colección Estudios CIEPLAN* (diciembre de 1983).

ciento³⁴. Además, las autoridades comenzaron a dar prioridad a un nivel más adecuado del tipo de cambio real, establecieron controles de cambio de divisas, y lograron una efectiva renegociación de la deuda externa³⁵.

Sin embargo, no hubo retorno a la ISI. Tan pronto como la crisis se tuvo bajo control, la coalición dominante se reconstituyó en torno a los grupos económicos que fueron capaces de superar la recesión. En febrero de 1985 Hernán Büchi, un joven economista ortodoxo con credenciales impecables, fue nombrado ministro de Hacienda. Los aranceles fueron posteriormente bajados a 15 por ciento, y el gobierno puso en marcha el reprivatización de los bancos en suspensión de pagos durante el crash financiero de 1982-1983 y la privatización de las grandes empresas estatales en sectores comerciables y no comerciables (prácticamente todos los servicios públicos). Entre 1985 y 1989 esas privatizaciones se convirtieron en el principal mecanismo para la reorganización del sector privado y generaron nuevas oportunidades para la formación de coaliciones. Si en la década de 1970 los beneficiarios directos de la privatización fueron los conglomerados financieros que habían maniobrado a su propia gente en los puestos más altos de formulación de políticas, la fase de la década de 1980 genera las condiciones para la aparición de nuevos grupos económicos, basados en un grupos de inversión y ex funcionarios del gobierno de Pinochet, que se hicieron cargo de los monopolios naturales.

Algunos ejemplos ilustran el punto. En electricidad, presidida por el ex ministro de Trabajo José Piñera (y con el ex ministro de Asuntos Exteriores Hernán Errázuriz en la junta), el ENERSIS-ENDESA Holding adquirió derechos de propiedad sobre el 80 por ciento de las corrientes de agua utilizables, incluyendo el control de la generación, la transmisión y las redes de distribución. En telecomunicaciones en la compañía telefónica de larga distancia ENTEL, que recibió acceso exclusivo por satélite, puso al ex ministro de Finanzas, Jorge Cauas en su junta después de la privatización. En la empresa de nitrato SOQUIMICH, la junta después de la privatización incluyó a Julio Ponce-Leroux – hijo legal de Pinochet – como presidente y al ex ministro de finanzas Sergio De Castro, al ex director de presupuesto Juan Carlos Méndez, y el ex ministro de minería Enrique Valenzuela, entre otros, como directores³⁶.

El experimento de liberalización en Chile, muestra así un patrón de acción colectiva: los políticos clave del gobierno de Pinochet se presentan en las juntas y en las oficinas ejecutivas de grandes conglomerados económicos antes y después de mantener posiciones en el gabinete y el banco central, dando lugar a la colusión entre el poder económico y el poder político. Contextos políticos beneficiosos permiten a estas firmas extraer rentas y consolidar posiciones de liderazgo, incluso las de monopolio, en sus respectivos sectores, a veces en el contexto de resultados agregados negativos. Con el retorno de Chile a la democracia en 1990 y una coalición de centro-izquierda en el poder desde entonces, la participación de los responsables políticos del gobierno militar en los consejos de administración de las empresas más grandes del país se expandió, lo que sugiere que las alianzas forjadas durante el largo experimento de la reforma económica fueron construidas para durar³⁷.

México

En México la creación de una coalición proliberalización entre el gobierno y las élites del sector privado se explica mejor por atributos históricos y cambios estructurales de la economía que por la captura de los postulados de la formulación de políticas. En comparación con otras economías de la región del ISI, México había tenido históricamente un sistema financiero relativamente abierto. La adaptación

³⁴ Para un análisis detallado de esta fase, véase Guillermo Campero, *Los Gremios Empresariales en el Período, 1970-1983* (Santiago: ILET, 1984), cap. 5; y ídem, "Los empresarios en el marco del régimen militar", en Paul Drake y Iván Jaksic, eds., *La lucha por la democracia en Chile, 1982-1990* (Lincoln y Londres: University of Nebraska Press, 1991).

³⁵ Oscar Muñoz, "Crisis y reorganización industrial en Chile", *Revista de Estudios Interamericanos y Asuntos Mundiales* 31 (primavera-verano 1989).

³⁶ La información se extrae de los informes anuales de aquellas empresas entre 1985 y 1991. Nota las similitudes entre estos atributos de la privatización y el proceso de Europa del Este, donde también ex comunistas bien posicionados se han convertido en empresarios ricos mediante la adquisición de bienes del Estado. Ver por ejemplo, David Stark, "La privatización en Hungría: Desde la planificación al mercado o de la planificación al clan" *Política y sociedad este europeas* 4 (otoño de 1990); ídem, "Propiedad recombinante en el capitalismo de Europa del Este", *American Journal of Sociology* 101 (enero de 1996); y Jacek Tarkowski, "Dotación de nomenclatura, o apparatchiks se convirtieron en Entrepreneurchiks, o desde filas comunista filas a riquezas capitalistas", *Innovación* 1 (1990).

³⁷ Este es el tono general de un revelador artículo en el semanario conservador *Qué Pasa*, que ofrece información detallada sobre la participación de ex legisladores en los consejos de estas empresas, muchas de ellas privatizadas durante su permanencia en el cargo. Ver "El Olimpo Empresarial", *Qué Pasa* (mayo 4, 1992).

financiera era una práctica común entre las élites económicas, especialmente cuando los acontecimientos políticos amenazaban sus derechos de propiedad, tales como inmediatamente después de la revolución y durante la aplicación del programa de reforma agraria en la década de 1930. Debido a esto, tempranamente los gobiernos han tenido que crear condiciones atractivas en el país con el fin de neutralizar la fuga de capitales. Mantuvieron los mercados de capitales y de divisas libres y en su mayor parte dejaron totalmente convertibles las cuentas denominadas en dólares mientras establecieron altas barreras de entrada para limitar las actividades de bancos extranjeros.

Estas políticas sostuvieron la "alianza de los banqueros", una disposición sobre la base de una estrecha relación entre el Ministerio de Finanzas, el Banco de México, y los mayores bancos privados³⁸. Los banqueros se convirtieron en el principal enlace entre el gobierno y la comunidad empresarial en su conjunto. Una disyuntiva explícita se estableció: el gobierno salvaguardaría sin embargo, un todavía protegido, entorno financiero y un prudente régimen macroeconómico, y las élites de negocios se abstendrían de intervenir en la política. Un déficit público moderado fue financiado a través de los mercados domésticos e internacionales de capital financiero y el sector privado estaba dispuesto a movilizar rápidamente el crecimiento del ahorro interno. El gobierno logró reorientar las inversiones hacia el sector de la fabricación ISI y las finanzas, evitando así las distorsiones macroeconómicas comunes en otros países de América Latina. "Desarrollo estabilizador" – un período de baja inflación, estabilidad del tipo de cambio y rápido crecimiento - seguido en los años 1950 y 1960s³⁹.

Esta relación de cooperación se tensa en la década de 1970, sin embargo. Al tiempo que el crecimiento había exacerbado las desigualdades sectoriales, regionales y de ingresos; la inversión privada comenzó a caer; y los saldos externos a deteriorarse. Como el desarrollo estabilizador mostró sus propios límites internos, la administración Echeverría (1970-1976) respondió con activas políticas macroeconómicas. Así, las políticas fiscales y monetarias excesivamente expansivas, dieron lugar a un ciclo típico de América Latina de inflación y déficit de la cuenta corriente, que llegó a la conclusión de un acuerdo de estabilización y un 59 por ciento de devaluación en agosto de 1976, poniendo fin a veintidós años de tipos de cambio estables⁴⁰.

Estos eventos no pasarían desapercibidos para la comunidad de negocios. De hecho, las élites del sector privado comenzaron a expresar su descontento por tipos de comportamiento, individuales así como coordinados. El aumento de los niveles de capital volátil ejemplifican el primero. El último tipo se expresa mejor por la politización creciente de los grupos empresariales, como se refleja en su participación en el PAN (Partido Acción Nacional) y la creación de nuevas instituciones. En mayo de 1975 el CCE (Consejo Coordinador Empresarial) era fundado con el objetivo explícito de influir en la formulación de políticas en el borde de un cambio de sexenio. Concebido como una "organización de organizaciones", el diseño de la estructura de toma de decisiones era desproporcionadamente inclinado a favor de los sectores de activos líquidos. Son pocas las empresas agrupadas en asociaciones de finanzas, seguros y casas de bolsa, además de la élite CMHN (Consejo Mexicano de Hombres de Negocios), que incluye treinta y ocho conglomerados con intereses financieros fundamentales, a menudo miles superan en votos a las empresas agrupadas bajo las asociaciones tradicionales de la industria (CONCAMIN), empleadores (COPARMEX), el comercio (CONCANACO), y la agroindustria cultura (CNA). Teniendo en cuenta esta distribución interna del poder, el CCE se convirtió tempranamente en un vibrante defensor del liberalismo económico y un crítico de la intervención estatal⁴¹.

La administración de López Portillo (1976-1982) inicialmente alivió las tensiones gracias a las vastas reservas de petróleo del país (y las crisis de precios positivos) y la abundancia de crédito externo. El gobierno utilizó el petróleo como garantía y se endeudó fuertemente con el fin de aumentar la

³⁸ Véase Sylvia Maxfield, Consejo de Capital: Finanzas Internacionales y Política Mexicana (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1990).

³⁹ Por el artífice principal, que incluye un análisis de los principales problemas del desarrollo estabilizador, véase Antonio Ortiz Mena, "Desarrollo estabilizador: Una Década de Estrategia Económica en México", El Trimestre Económico 146 (abril-junio de 1970).

⁴⁰ Véase Carlos Bazdresch y Santiago Levi, "El populismo y la política económica en México, 1970-1982", en Rudiger Dornbusch y Sebastian Edwards, eds., La macroeconomía del populismo en América Latina (Chicago: University of Chicago Press, 1991).

⁴¹ Véase, por ejemplo, Ricardo Tirado y Matilde Luna, "La Politización de los Empresarios Mexicanos (1970-1982)", en Julio Labastida, ed., Grupos Económicos y Organizaciones Empresariales en México (México D.F.: Alianza/UNAM, 1986); Cristina Puga y Ricardo Tirado, "El Consejo Coordinador Empresarial: Una radiografía", en Cuadernos del Proyecto Organizaciones Empresariales en México I (Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1992); Cristina Puga, México: Empresarios y Poder (México D.F.: UNAM-Porrúa, 1993).

intervención del Estado. Mercados financieros internacionales de alta liquidez permitieron al gobierno aumentar su autonomía financiera y política vis-à-vis las élites empresariales, pero también habían proporcionado a las empresas privadas más opciones de financiación e instrumentos financieros de adaptación. El acceso del sector privado al crédito externo facilitó un proceso de concentración y conglomeración entre las empresas que participaron en este proceso, ya que les permitió financiar la compra de nuevos activos mediante la contratación de deuda en nombre de las empresas, mientras que simultáneamente protegían su capital mediante el envío al extranjero⁴². Cuando en la década de 1980 el precio del petróleo disminuyó y aumentaron las tasas de interés, el gobierno trató de controlar la fuga de capitales mediante la limitación de los movimientos de divisas y la imposición del control de cambios. Tras el impago de los intereses de deuda en Agosto de 1982, y en un ejemplo primordial de la autonomía del Estado dirigida a reafirmar el poder de la presidencia, López Portillo nacionalizó los bancos, en septiembre de ese año⁴³. Como resultado, la crítica se convirtió en una confrontación total, y la alianza de los banqueros se rompió.

Los niveles sin precedentes de fuga de capitales e inflación obligó a la administración de De la Madrid (1982-1988), a ejecutar una verdadera política de cambio de sentido con el fin de restaurar la confianza del sector privado, especialmente del sector financiero y las grandes empresas de manufactura. La interrupción de la una vez fluida comunicación entre el PRI y las élites de negocios convenció al gobierno de que las principales decisiones tendrían que tener en cuenta las preferencias del sector privado. La primera señal fue, en este sentido, política: concentrar la formulación de políticas económicas en manos de una élite tecnocrática vinculada a los organismos financieros públicos – sobre todo el banco central y el ministerio de presupuesto y planificación – reconocida por su ortodoxia económica⁴⁴. Poco después, el gobierno proporcionó una generosa compensación a los banqueros expropiados, devolviendo sus activos no bancarios (en empresas industrial-comerciales, casas de bolsa, etc.), permitiendo inversores privados para la compra de hasta un 33 por ciento del sector bancario nacionalizado, y puso en marcha FICORCA – un programa que rescató a las empresas con grandes obligaciones extranjeras⁴⁵.

La nacionalización de la banca había impulsado a los financieros privados a transferir sus recursos de los bancos a otras actividades financieras, principalmente casas de bolsa. Obligados a aumentar el crédito interno (porque los flujos extranjeros se secaban) y frenar la fuga de capitales, el gobierno emitió bonos del tesoro (CETES) como el instrumento principal y concedió derecho exclusivo a comerciar a las casas de bolsa. El comercio de los CETES condujo a un auge de las acciones de intercambio y una expansión colosal de los corredores, no simplemente como comerciantes, sino como proveedores de servicios financieros más grandes. Como resultado, entre 1982-1990 la participación de las casas de bolsa en el flujo general de fondos aumentó 587 por ciento mientras que la del (nacionalizado) sistema bancario disminuyó 40 por ciento. En el proceso, este sector no sólo creció sino que también se reestructuró. Las mayores tasas de expansión no fueron experimentadas por los ex banqueros, sino que eran disfrutadas por empresas relativamente nuevas propiedad de más jóvenes e innovadores financieros que se aprovecharon de la volatilidad de la década de 1980⁴⁶.

A mediados de la década de 1980 el colapso del precio del crudo redujo la principal fuente de ingresos del país, mejoró la contribución de los acreedores, los titulares de activos móviles y exportadores. El gobierno respondió iniciando un programa de liberalización del comercio. Licencias, cuotas y la referencia de precios fueron abolidos, y los aranceles, que habían alcanzado el 100 por ciento en la década de 1980, se redujeron a un máximo de 20 por ciento hacia el finales de 1987. Las restricciones sobre tipos de cambio obligaron al gobierno a reforzar la competitividad de las empresas con capacidad exportadora

⁴² Véase Jorge Basave, *Los Grupos de Capital Financiero en México (1974-1995)* (México D.F.: UNAM/EI Caballito, 1994); esp. cap. 3.

⁴³ Para esta interpretación, véase Carlos Tello, director del Banco Central en el momento, *La Nacionalización de la Banca en México* (México D.F.: Siglo XXI, 1984).

⁴⁴ Para una investigación periodística, ver *Sucesión pactada: La Ingeniería Política del Salinismo* (México D.F.: Plaza y Valdés, 1993). Para referencias académicas de este proceso, véase Miguel Ángel Centeno y Sylvia Maxfield, "El matrimonio de las Finanzas y el Orden: Los cambios en la élite política mexicana", *Journal de Estudios de América Latina* 24 (febrero de 1992); y Miguel Ángel Centeno, *La Democracia dentro de lo razonable: Revolución Tecnocrática en México* (University Park: Penn State University Press, 1994).

⁴⁵ Ernesto Zedillo, el jefe de FICORCA entre 1983 y 1987, fue elegido presidente en 1994.

⁴⁶ Véanse los siguientes capítulos de Esthela Gutiérrez Garza, ed., *Testimonios de la crisis IV: Los Saldos del Sexenio (1982-1988)* (México D.F.: Siglo XXI, 1990): Cristina Puga y Constanza de la Vega, "Modernización Capitalista y Política Empresarial"; y Alejandro Dávila Flores, "La Bolsa Mexicana de Valores: Alternativa Para El Financiamiento de la Inversión Productiva?"

– siempre que, dependiendo del contenido de importación de sus productos, su demanda de moneda fuerte se mitigó. Los programas de promoción de exportaciones fueron implementados junto con la liberalización de las importaciones, apuntando a las grandes empresas ya dedicadas a la exportación. Estas empresas recibieron concesiones significativas en cuanto a insumos, altos niveles de protección para sus productos finales y líneas preferenciales de crédito. Como resultado, el crecimiento de las exportaciones fue experimentado por los sectores del automóvil, vidrio, acero, cemento y electricidad⁴⁷.

En el último trimestre de 1987, con un déficit fiscal considerable y la inflación alcanzando el 160 por ciento, el gobierno delineó una estrategia de estabilización sobre la base de reformas estructurales más profundas y la adopción de un anclaje del tipo de cambio nominal. Este nuevo enfoque, junto con los ingresos concertados y los controles de precios, dieron forma al Pacto de Solidaridad Económica (PASE), firmado en diciembre de ese año⁴⁸. Al igual que en las naciones del cono sur en la década de 1970, por la concepción y el planteamiento de la apertura comercial como un dispositivo de estabilización de precios, el proteccionismo en México se ha vinculado a la inflación, y llevó al gobierno a buscar apoyo social más amplio para la liberalización. A medida que la política comercial se convirtió en una preocupación macroeconómica central, fue puesta en manos de los organismos financieros públicos. Como resultado, SECOFI, la agencia principal de la política industrial, fue condenada al ostracismo, dejando sustitutos de importación sin prima en el proceso de políticas e incapaz de generar una acción coordinada contra la liberalización⁴⁹.

En consecuencia, la coalición proliberalización cobró impulso. Dada la capacidad de los establecimientos más grandes para controlar los precios clave, el gobierno dio primacía a la consulta directa con las grandes firmas industriales y comerciales, en general eludiendo las cámaras y asociaciones sectoriales. Esta estrategia ha mejorado la posición de la élite CCE, por lo que es el principal interlocutor del gobierno en todo el diseño y las fases de ejecución de la PASE⁵⁰. Esta alianza resultó políticamente fundamental después de marzo de 1988, cuando se fijó el tipo de cambio y el aumento de la exposición de la industria nacional intensificó las quejas de los importadores de productos sustitutivos⁵¹. Sólo las grandes empresas podían absorber los costos de la apertura comercial y la apreciación simultánea, mientras que al mismo tiempo esperaban para extraer las reservas tangibles del mercado por su apoyo, ya sea como subsidios a la exportación que ya estaban disfrutando, o como la privatización, que exigían. Dado el tamaño y el carácter multisectorial de esas firmas, el CCE fue su más eficaz herramienta organizacional.

Durante el mandato de Salinas de Gortari (1988-1994) los vínculos entre el PRI y los grandes inversores privados fueron fortalecidos, reforzando el programa general de la reforma. Un número de factores da cuenta de esto. En primer lugar, a mediados de 1988 y después de unas revisiones, el PASE había empezado a dar resultados positivos en el área de estabilización. En segundo lugar, el buen

⁴⁷ Para una visión general, consulte Blanca Heredia "Estado cuestionado: La política de la reforma del comercio en México", (Tesis de doctorado, Universidad de Columbia., 1995); y Jaime Ros, "La Reforma Comercial en México Durante Los Años Ochenta: Sus Efectos Económicos y Dimensiones Políticas", ONU-CEPAL Serie Reformas de Política Pública 4 (abril de 1993).

⁴⁸ Para el PASE, véase Robert Kaufman, Carlos Bazdresch, y Blanca Heredia, "México: Reforma Radical en un sistema de partido dominante", en Stephan Haggard y Steven Webb, eds., La votación para la Reforma (Nueva York: Banco Mundial y Oxford University Press, 1994); y por el artífice del pacto, Pedro Aspe, El Camino Mexicano de la Transformación Económica (México D.F.: FCE, 1993).

⁴⁹ Véase Heredia (fn. 47).

⁵⁰ Sobre el papel el pacto era una típica concertación tripartita, pero se hicieron los acuerdos más importantes con las grandes empresas. Agustín Legorreta, ex banquero y luego presidente de la CCE, confirmó que "El pacto fue un acuerdo entre el presidente y un pequeño grupo muy cómoda de trescientas personas que toman las decisiones de importancia económica en México. Nos dio el gobierno una fecha límite para arreglar sus finanzas. Se ha cumplido con ese objetivo antes. El gobierno incluso ha cumplido con las promesas verbales que no formaban parte del texto del pacto, como la liquidación y disolución de importantes empresas a nivel nacional como Aeroméxico y Cananea". Ver Unomásuno (Mayo 18, 1988), 1, 14. En un seguimiento a esta declaración, el semanario Proceso informa de crecientes presiones para la privatización por parte de la CCE. Véase, en especial, "Legorreta usa toda su capacidad de presión para que se privatice la Economía", Proceso 607 (20 de junio, 1988), 10-19. Según se informa, la otra influencia organizada sobre la formulación de políticas provenía de la élite industrial con sede en Monterrey que tenía reuniones periódicas con el presidente de la Madrid y su gabinete económico. Ver María de Lourdes Melgar Palacios, "Desarrollo Económico en Monterrey: ideas y estrategias de competencia en México" (Tesis de doctorado, MIT, 1992).

⁵¹ Hasta 1988 las devaluaciones de la moneda se utilizaron para compensar parcialmente los efectos de la apertura comercial. Con el PASE, la adopción de un tipo de cambio fijo condujo a una disminución de la protección efectiva al sector manufacturero, de un promedio del 34,8 por ciento en 1988 a 13,8 por ciento en 1991. Los datos de Fernando Sánchez Ugarte et al., La Política Industrial ante la Apertura (México D.F.: SECOFI/FCE, 1994), 127. Para gestión de los tipos de cambio, ver Adriaan Ten Kate, "La liberalización del comercio y la estabilización económica en México: lecciones de la experiencia", Desarrollo Mundial 20 (mayo de 1992).

comportamiento de la centro-izquierdista Corriente Democrática (que se opuso a la liberalización económica) en la elección de agosto de 1988 resultó ser una bendición disfrazada para Salinas, ya que convenció a la comunidad de negocios que la estrategia más segura fue cerrar filas incluso aún más detrás del PRI⁵². Tercero, el enfoque del nuevo presidente frente a los grupos empresariales se diferenció del de De la Madrid. De la Madrid había tratado de crear condiciones propicias para frenar la desconfianza en el sector privado y, a lo sumo, para restaurar la disposición del desarrollo estabilizador. Salinas, en cambio, siguió acuerdos políticos más explícitos con las élites empresariales y no hizo ningún secreto de su alineación con las mayores firmas desde la campaña electoral; de hecho, se reunió con ellos en todos los estados que visitó⁵³.

En tan sólo la segunda semana de su mandato, y en una decisión que revirtió una arraigada tradición posrevolucionaria que había excluido hombres de negocios de la función pública, Salinas nombró a Claudio X. González (director de Kimberly Clark, agente de bolsa, y presidente de la CCE entre 1985 y 1986) como asesor presidencial para la inversión extranjera. Con esto, la colaboración entre los responsables políticos y los grandes inversores tomó una nueva dirección. Para las grandes empresas privadas, el acceso a las principales oficinas ejecutivas se volvió frecuente y transparente, a expensas de las asociaciones sectoriales, que a menudo eran vilipendiadas como meros grupos proteccionistas y, por tanto, ignoradas⁵⁴. Este contexto es propicio para las reformas más profundas en los sectores financiero y paraestatal: una mayor apertura de la cuenta de capital y, satisfacer una demanda largamente postpuesta del sector privado, la privatización de las grandes empresas estatales y los bancos. Ambas reformas fueron también esenciales para atraer el capital necesario para financiar el creciente déficit comercial y sostener el programa de estabilización basado en el tipo de cambio.

Desincorporación, la palabra de moda para la privatización, era un mecanismo clave para la remodelación de los grupos económicos privados, fortaleciendo grupos tradicionales para adaptarse a un nuevo entorno, y facilitando la aparición de nuevos conglomerados industriales-financieros. También da los últimos toques en la nueva alianza sectorial PRI-privada. El proceso de desincorporación había comenzado bajo De la Madrid, pero bajo Salinas, los bancos comerciales nacionalizados y los monopolios naturales fueron trasladados al sector privado – 93 por ciento de ellos a las empresas nacionales – generando ganancias de US\$ 20 billones⁵⁵. La mayoría de las empresas fueron vendidas en subastas. Para poder participar, las empresas privadas tenían que cumplir normas técnicas, financieras y operativas: en su mayor parte, sólo las grandes empresas fueron capaces de hacerlo.

Las privatizaciones en el sector comercial en general implicaban la participación de los grupos con presencia previa en actividades relacionadas, como en los sectores de la minería y la agroindustria. La privatización de los bancos y los monopolios naturales, a su vez, se logró a través de estrategias más innovadoras, que implican la diversificación de activos y la formación de nuevos grupos económicos. Los recientes bancos privados se han beneficiado de prometedoras condiciones de mercado; de legislación que especifica los derechos de propiedad más estrictos; y de un marco regulatorio que incluye altos diferenciales entre las tasas activas y pasivas en un mercado interno de capital desregulado, pero combinado con altas barreras de entrada a bancos extranjeros⁵⁶. La mayoría de los activos fueron transferidos a las casas de bolsa en auge de la década de 1980, como por ejemplo en los casos de Banamex-Accival, Comermex, y Somex – respectivamente, el primero, cuarto y quinto mayores casos de privatización. En otros casos la privatización ha dado lugar a una mayor integración y concentración sectorial, ya que la propiedad es compartida entre los corredores de bolsa y las grandes empresas exportadoras del sector manufacturero, tales como Bancomer y Serfin – la segunda y tercera operación en magnitud – compradas respectivamente por los conglomerados Visa y Vitro con sede en Monterrey⁵⁷.

⁵² Para esta interpretación, véase Francisco Valdés Ugalde, *Autonomía y Legitimidad: los Empresarios, la Política, y el Estado en México* (México D.F.: Siglo XXI/UNAM, 1997), 219-21.

⁵³ Carlos Elizondo, "La privatización del PRI? Los cambios en la relación Business-PRI" (Manuscrito, CIDE, México D. F., marzo de 1994).

⁵⁴ Véase Puga (fn. 41), 181-204.

⁵⁵ Véase Jacques Rogozinski, jefe de la gubernamental "unidad de desincorporación", *La Privatización de Empresas Paraestatales* (México D.F.: FCE, 1993).

⁵⁶ Bajo el TLC, los banqueros mexicanos lograron negociar una apertura gradual que restringe la operación de los bancos extranjeros a no más del 15 por ciento del mercado en los primeros seis años del acuerdo (un proceso acelerado por la crisis monetaria de diciembre de 1994). Ver Carlos Elizondo, "La creación de una nueva alianza: La privatización de la banca en México", CIDE Documento de Trabajo 5 (1993).

⁵⁷ Véase Rebecca Hovey "La privatización de los bancos comerciales mexicanos: reforma de mercado, poder económico y la transformación de intereses públicos y privados" (Tesis de doctorado, Universidad de Cornell, 1996); y por el jefe de la Unidad de

Los recursos para la compra de empresas estatales a menudo se obtienen a través de paquetes financieros que, por la compra de empresas, tiene implícito el control de la obtención de grandes cantidades de capital de los inversores en los mercados de capitales nacional e internacional. Ya que los jugadores participan de diferentes ámbitos, este método proporciona un impulso decisivo a la privatización. Las más notorias de estas operaciones se llevaron a cabo en el sector de las telecomunicaciones, cuando en 1992 se adquirió Telmex como un monopolio de \$ 1,76 billón por el grupo CARSO en asociación con France Telecom y Southwestern Bell. CARSO, originalmente una firma corredora de valores que se diversificó en otras actividades, persigue una estrategia agresiva de adquisición de fondos para la operación de TELMEX, que se aprovechando la emisión de acciones sin derecho a voto en el mercado internacional. De esta manera, CARSO se hizo cargo de la compañía mediante la compra de solamente el 20,4 por ciento del stock, mientras controlaba simultáneamente el 25 por ciento de la capitalización de mercado de la bolsa de valores mexicana⁵⁸.

El poder económico distribuido a través del proceso de reforma cimentó una nueva relación política entre el PRI y los grandes conglomerados financieros e industriales. Esta alianza no surgió espontáneamente como consecuencia de la liberalización. Por el contrario, la coalición fue construida pieza a pieza a priori, en gran medida sobre la base del beneficio selectivamente distribuido entre las empresas y sectores en todo el experimento de liberalización. La calidad de esta alianza estratégica se convirtió en más explícita en febrero de 1993, cuando en una cena con veintisiete de los hombres más ricos del país (la mayoría de ellos beneficiarios de la privatización), Salinas pidió a cada uno de ellos donar \$ 25 millones para la campaña electoral de 1994. En este punto, se hizo evidente que esta coalición distributiva – una plutocracia, en las palabras de un observador⁵⁹ – había sostenido una década de reforma de la política económica.

Argentina

En contraste con la trayectoria más bien acumulativa exhibida por Chile y México, la experiencia de la liberalización argentina muestra una serie de episodios de políticas discontinuas y, a menudo contradictorias. La primera tuvo lugar bajo el gobierno militar que llegó al poder en marzo de 1976 como consecuencia de la crisis política más profunda en la historia del país. En círculos económicos ortodoxos la crisis fue vista como la sencilla consecuencia de la prolongada ISI. Al parecer, el proteccionismo en el sector manufacturero había hinchado la producción nacional y por lo tanto reforzado artificialmente los sindicatos, que radicalizaron sus demandas en el proceso. José Martínez de Hoz, un miembro prominente de la élite agroexportadora y financiera que persuadieron a los principales líderes militares de esta conexión, llegó al ministerio de economía⁶⁰. Su enfoque era atractivo para las fuerzas armadas: la liberalización se buscaría no sólo para asignar recursos de manera más eficiente, sino también para disciplinar a los grupos organizados hipermovilizados, descomponer la base social del populismo, y restaurar el orden⁶¹.

De acuerdo con ello, en abril de 1976, las autoridades habían devaluado la moneda, liberalizado los precios, congelado los salarios, y reducido los impuestos a la exportación y los aranceles de importación. En junio de 1977 medidas adicionales desregularon la industria bancaria facilitando la entrada de nuevas instituciones financieras, reduciendo las exigencias de reservas, liberando las tasas de interés, y

Desincorporación Bancaria, Guillermo Ortiz Martínez, La Reforma Financiera y la Desincorporación Bancaria (México D.F.: FCE, 1994).

⁵⁸ Véase Basave (fn. 42), cap. 5; y Celso Garrido, "Grupos privados nacionales en México", Revista de la CEPAL 53 (agosto de 1994).

⁵⁹ Lucy Conger, "El poder a los plutócratas", Institutional Investor (International Edition) 20 (febrero 1995). Para la cena, ver Proceso 853 (Marzo 8, 1993). Según se informa, han participado grupos empresariales en la campaña del PRI desde 1988, a través de la denominada "Comisión de Financiamiento y Consolidación Patrimonial del PRI". Véase Carlos Alba Vega, "Los Empresarios y el Estado de Durante el Salinismo", Foro Internacional 36 (enero-junio de 1996). Más acerca de estos enlaces se reveló durante el escándalo de Fobaproa, un rescate de \$ 65 mil millones en varios de los bancos privatizados. Guillermo Ortiz Martínez, por ejemplo, reveló la existencia de favoritismo político en la privatización y los rescates de los bancos. Ver El Financiero, "Fórmense, vamos a repartir los Bancos, dijo Salinas" (Julio 20, 1998).

⁶⁰ En su momento Martínez de Hoz fue el presidente del Consejo Económico Argentino (CEA), una organización de élite que agrupa las empresas más tradicionales de extracción, fabricación y actividades financieras, reconocidos por su postura de libre mercado. Su equipo económico incluyó un grupo de economistas ortodoxos con un gran prestigio en los círculos financieros.

⁶¹ Adolfo Canitrot "La Disciplina Como Objetivo de la Política Económica: Un Ensayo sobre el Programa Económico del Gobierno Argentino desde 1976", Estudios CEDES 2, núm. 6 (1979).

reorientando el endeudamiento del sector público hacia los mercados privados de crédito. Como resultado, las tasas de interés real se convirtieron en positivas, lo que lleva a una considerable desaceleración en 1978. A pesar de la recesión, la inflación se mantuvo estancada en alrededor de 150 por ciento, lo que llevó al gobierno a profundizar las políticas de estabilización y la aceleración del curso de la liberalización. Así, el gobierno puso en marcha "El Programa del 20 de diciembre de 1978", la piedra angular del cual era una política de tipos de cambio móvil⁶². La tablita, como llegó a ser conocido, consistió en una serie de devaluaciones preanunciadas basadas en una tasa decreciente de inflación. Con la tablita llegó la eliminación de las restricciones a las cuentas comerciales y de capital. A través de estas medidas el gobierno espera traer a la economía más en línea con los precios internacionales e inducir a un proceso de reasignación de acuerdo a las ventajas comparativas argentinas⁶³.

El tipo de cambio previamente anunciado, puesto a niveles por debajo de la tasa de inflación a fin de reducir las expectativas de inflación, aumento la apreciación real. Con la liberalización comercial y financiera, este nuevo entorno competitivo ejerció presión sobre las empresas manufactureras, especialmente las del sector ISI orientado al consumidor. Las tasas de interés reales internas más altas que las internacionales y el riesgo de tipo de cambio compensado por la tablita generó flujos masivos de capital y condujo a las empresas a contraer deuda denominada en dólares, ya sea para mantener a flote sus operaciones o para participar en el arbitraje. Característico de los programas de estabilización basados en el tipo de cambio, la apreciación y el exceso de oferta de crédito externo financió un auge de consumo de las importaciones que jugó un papel decisivo en apoyo a la unión entre los sectores medios castigados de otro modo, precisamente durante la mayor parte de la fase coercitiva del régimen militar. Como resultado, la deuda externa privada aumentó de \$ 4 mil millones en 1978 a \$ 9 mil millones en 1979, dando lugar a un triple aumento en la deuda total (pública y privada) entre 1978 y 1981. La mayor parte de la deuda privada se concentra en las grandes empresas y bancos, un tercio de la misma en diez bancos y diez firmas industriales⁶⁴. Los argentinos por lo tanto acuñaron el término *patria financiera* para referirse al principal beneficiario del proceso de liberalización⁶⁵.

Al igual que en Chile, la liberalización del flujo del capital transfronterizo también abrió un nuevo capítulo en la economía política de la Argentina. La apreciación bajo ISI generalmente condujo a las crisis de divisas que surgen de la acumulación temporal de déficits comerciales. A partir de 1978, los ataques a la moneda a través de las transacciones en la cuenta de capital podrían agotar las reservas internacionales de repente. Esto ocurrió después de 1979, cuando el rápido deterioro de la balanza de pagos puso de relieve los defectos del tipo de cambio predeterminado y dio lugar a salidas masivas de capital en previsión de una futura devaluación⁶⁶.

Este contexto macroeconómico intrínsecamente vulnerable se complicó aún más por los cambios en la naturaleza de los conflictos distributivos del país. En virtud de la ISI, las luchas de ingresos entre sectores se habían basado en el distribución del excedente agrario, pero como precios de las materias primas comenzaron a disminuir a partir de la segunda mitad de la década de 1970 (eventualmente colapsaron a mediados de los años 1980), los grupos económicos cada vez más comenzaron a dirigir demandas hacia el estado de bienestar-productor. El gobierno militar respondió a estas presiones de tres maneras. En primer lugar, se revitalizó un ya existente programa de incentivos sectoriales denominado "régimen de promoción industrial" y combinado con exención de impuestos para las empresas que se trasladen a las fronteras de las provincias (debido a preocupaciones de seguridad por parte de los militares). Segundo, se incrementó la inversión pública en infraestructura, productos petroquímicos, y el complejo militar-industrial, generando oportunidades para los contratistas y proveedores del estado que se aprovecharon de la nueva legislación que dio prioridad a las empresas de capital nacional en subastas públicas. Y, en tercer

⁶² Carlos Rodríguez, "El Plan Argentino de Estabilización del 20 de Diciembre", CEMA Documento de Trabajo 5 (1979).

⁶³ Para las comparaciones, ver Arditto Barietta et al. (Fn. 27).

⁶⁴ A. Humberto Petrei y James Tybout, "Ajustes microeconómicos en la Argentina durante 1976-1981: La importancia de cambiar los niveles de subsidios financieros", World Development 13 (Agosto 1985).

⁶⁵ A comienzos de la década de 1970 las disputas dentro del movimiento peronista se desarrollaron entre las facciones que defienden ya sea una *patria socialista* o una *patria peronista*. Más tarde, y como consecuencia de la influencia acumulada por los líderes sindicales durante el gobierno peronista 1973-1976, el público hizo referencias a la *patria sindical*. A finales de 1970 y principios de 1980 las alusiones a la *patria financiera* transmitieron que el poder ahora se encuentra en el sector financiero.

⁶⁶ La crisis bancaria subsiguiente llevó al gobierno a tomar el control de más de cincuenta y nueve instituciones financieras sólo entre marzo de 1980 y diciembre de 1981. Ver Luis Giorgio y Silvia Sagari "Las crisis financieras argentinas y la reestructuración en la década de 1980", en Andrew Sheng, ed., Banco de reestructuración: Lecciones de la década de 1980 (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1996).

lugar, en 1981-82 el Banco Central promulgó un programa mediante el cual los deudores privados podrían transferir sus obligaciones con el exterior hacia el Estado. Este esquema de múltiples subvenciones generó déficits más grandes que, cuando monetizado en el contexto de una cuenta de capital abierta con un tipo de cambio fijo, también contribuyó a hacer desaparecer rápidamente las reservas de divisas, dando lugar a grandes devaluaciones y explosivos ciclos de inflación por las nubes⁶⁷.

Paradójicamente, el experimento de liberalización militar institucionalizado patrocinó el conflicto distributivo secular de Argentina a nivel del sector fiscal. Ahora más que nunca, la influencia sobre el destino de los recursos del estado era la principal forma de resolver las rivalidades inter e intrasectoriales y, por lo tanto, se construyeron las vías de alianza entre grupos económicos. Por el cambio de década las severas restricciones fiscales limitaron la generosidad del gobierno en la distribución global de las subvenciones, obligando a las empresas a iniciar economías de escala en búsqueda de rentas, y el aumento de la selectividad del proceso, generando incentivos para el favoritismo, la sobrefacturación y malversación, entre otras prácticas. Por lo tanto, por la década de 1980 algunos grupos privados habían acumulado grandes cantidades de riqueza mientras que la economía en su conjunto estaba al borde del colapso. En el sector manufacturero, por ejemplo, el acceso de las empresas a la promoción industrial y a los contratos públicos se expandió significativamente durante el período 1976-83, mientras el sector en su conjunto se redujo en un 12 por ciento. Estos beneficiarios, a su vez, eran prácticamente los mismos que fueron responsables del 79 por ciento del total de la deuda externa privada que fue transferida al estado, a pesar de que representan sólo el 5 por ciento de todos los deudores privados⁶⁸. En este punto se formó una nueva coalición distributiva. Apodada la *patria contratista* por el público, pero autoidentificada como "los capitanes de la industria", el éxito de este grupo fue el resultado de su capacidad para acceder a los dueños del poder político y su control eficaz de (en su mayoría de propiedad familiar y en un principio la sustitución de importaciones) diversificados conglomerados económicos a través de estructuras de toma de decisiones altamente centralizadas⁶⁹.

Revisado por el descontento interno y aislado internacionalmente después de la Guerra de Las Malvinas, el ejército tuvo que ejecutar una retirada rápida del poder, dejando tras de sí un experimento de liberalización truncada, una alta concentración del poder económico, y un vacío de poder político. La administración democrática de Raúl Alfonsín (1983-1989) trató de llenar el vacío político mediante la creación de un "tercer movimiento histórico", es decir, absorber el movimiento obrero (en gran parte peronista) en una nueva mayoría electoral permanente⁷⁰. Una extensa "deperonización de la clase obrera, sin embargo, dependía de prolongar el éxito inicial del Plan Austral, el programa de estabilización iniciado a mediados de 1985, así como en la disponibilidad de recursos para distribuir recompensas materiales y dividir el liderazgo sindical. Teniendo en cuenta estas prioridades de formación de coaliciones, el gobierno radical trató de mantener el control discrecional sobre las variables macroeconómicas claves, evitando así las reformas estructurales consideradas necesarias para una desinflación duradera.

Los objetivos en conflicto también caracterizan el acercamiento vis-à-vis comerciantes. Por un lado, el gobierno hizo hincapié en la necesidad de incrementar la competitividad general de la economía (a través de la desregulación, promoción de las exportaciones, etc.) con el fin de poner fin definitivamente a la inflación. Por otro lado, la capacidad de las principales firmas industriales y financieras para establecer precios claves de la economía obligó a las autoridades a llevar a los capitanes de la industria de manera más formal en el proceso de diseño de políticas⁷¹. Esta alianza política se tradujo en una gestión

⁶⁷ Existe un tratamiento completo de esto en Eugenio Díaz-Bonilla y Héctor E. Schamis, "La Economía Política de las políticas de tipo de cambio en Argentina, 1950-1998" (documento presentado al proyecto del BID "La economía política de las políticas de tipo de cambio en América Latina", Washington D.C., agosto de 1998).

⁶⁸ Los datos de Jorge Schvarzer, "Estrategia Industrial y Grandes Empresas: El Caso Argentino", Desarrollo Económico 18 (octubre-diciembre de 1978); ídem, "Cambios en el Liderazgo Industrial Argentino en el período de Martínez de Hoz", Desarrollo Económico 23 (octubre-diciembre de 1983); Mario Damill y José María Fanelli, "Decisiones de Cartera y Transferencias de Riqueza en un Período de Inestabilidad Macroeconómica", Documento CEDES 12 (1988); Daniel Aspiazu, Eduardo Basualdo, y Miguel Khavisse, El Nuevo Poder Económico en la Argentina (Buenos Aires: Nueva América, 1987); Eduardo Basualdo y Daniel Aspiazu, Cara y contracara de los Grupos Económicos: Estado y Promoción Industrial en la Argentina (Buenos Aires: Cántaro, 1991).

⁶⁹ Para las investigaciones detalladas, consulte Pierre Ostiguy, Los Capitanes de la Industria: Grandes Empresarios, Política y Economía en la Argentina de los Años 80 (Buenos Aires: Legasa, 1990); y Luis Majul, Los Dueños de la Argentina (Buenos Aires: Sudamericana, 1992).

⁷⁰ Véase Luis Aznar y otros, Alfonsín: Discursos sobre el Discurso (Buenos Aires: EUDEBA/FUCADE, 1986).

⁷¹ Véase Ostiguy (fn. 69), 328-38; y William Smith, "Democracia, Conflicto distributivo y formulación de políticas macroeconómicas en la Argentina, 1983-1989", Revista de Estudios Interamericanos y Asuntos Mundiales 32 (verano 1990).

macroeconómica más ortodoxa (reducciones en la oferta de dinero, recortes en el gasto y aumentos en las tasas de interés), pero combinados con un enfoque microeconómico que mantiene un régimen comercial bastante cerrado y subvenciones selectivas para las empresas del sector manufacturero. Lo micro pronto afectó a lo macro. Por 1987-88 los desembolsos para los contratos públicos y el régimen de promoción industrial representaron el 2 por ciento del PIB y más de la mitad del déficit fiscal no financiero⁷². Con una posición fiscal ya comprometida por los pagos del servicio de la deuda y el colapso de los precios de los productos básicos, la elevada inflación se reanudó.

Una victoria electoral aplastante peronista en las elecciones legislativas y de gobernadores de septiembre de 1987 deteriora aún más la capacidad de la administración Alfonsín para la gestión económica. Un último intento por recuperar la estabilidad se realizó en agosto de 1988, a través de otro paquete, el Plan Primavera⁷³. Al igual que el PASE mexicano firmado en diciembre 1987, el programa se basó en una serie de acuerdos de precios con las principales asociaciones de la industria (UIA) y el comercio (CAC), más ajuste monetario y políticas fiscales, así como la adopción de un tipo de cambio fijo. El entorno político y macroeconómico de Argentina en ese momento era todavía mucho más precario que el de México. La capacidad del gobierno para garantizar el cumplimiento en toda la sociedad fue por lo tanto claramente más lento: los intereses agrícolas exhibieron tolerancia cero a la apreciación de la moneda y la mano de obra rechazó la moderación salarial.

A finales de 1988, el déficit de credibilidad del plan de primavera fue extendido. Mientras el gobierno estaba decidido a mantener el anclaje nominal y la cuenta de capital permaneció abierta, el banco central se vio obligado a intervenir en los mercados de divisas, erosionando sus reservas. Este proceso se aceleró a partir de enero de 1989, cuando la comprensión de que los desequilibrios macroeconómicos eran insostenibles llevó a carreras en contra de la moneda, huída de dinero y otras formas de adaptación financiera. A principios de febrero la situación se deterioró aún más dramáticamente. Las autoridades de los bancos centrales suspendieron las subastas de divisas e inesperadamente pusieron fin a su compromiso con la estabilidad del tipo de cambio. Las grandes corporaciones respondieron a esta decisión imprevista con una corrida concertada hacia el dólar que provocó el virtual colapso del sistema de precios en moneda nacional. En ese momento, el ataque a la moneda se había convertido en un gesto político, en la medida en que los medios financieros lo describieron como un "golpe de mercado"⁷⁴.

Entregado en contra del gobierno de Alfonsín, el "golpe" fue también una advertencia al candidato peronista Carlos Menem, favorito en las elecciones de mayo de 1989⁷⁵. Menem reconoció el mensaje: abandonó la retórica populista de su campaña – "revolución productiva" y aumentos masivos de salarios (salariazó) – tan pronto como haya sido elegido, y abrazó una agenda definida como "liberalismo popular". La súbita conversión de Menem, se dijo, era una respuesta "hiperrealista" e "hiperpragmática" a la hiperinflación. Según los informes, no tenía más opción que "llegar a un trato" con los capitanes de la industria⁷⁶. De hecho, cuando Menem asumió en julio, las reservas del Banco Central igualaron \$ 500 millones y la tasa de inflación mensual fue de 190 por ciento. El nuevo gobierno necesitaba dar prioridad a la reconstrucción de la base fiscal. La distribución de rentas a través de subvenciones y contratos públicos no podía continuar, pero al momento ningún gobierno podía permitirse la oposición de los grandes conglomerados económicos, la cultura corporativa de los cuales habían sido falsificados más en la arena política que en el mercado.

En consecuencia, Menem dio una señal política inequívoca al llenar las posiciones clave de formulación de políticas económicas con altos ejecutivos de Bunge y Born (conglomerado más antiguo de Argentina y acérrimo adversario del peronismo) y los líderes del partido político Ucedé (los primeros y más

⁷² Banco Mundial, "Argentina: Revisión de las finanzas públicas, de la insolvencia al crecimiento" (11 de febrero, 1993), informe 10827-Ar.

⁷³ Véase José Luis Machinea, presidente del banco central durante la mayor parte de este periodo, "Estabilización bajo el gobierno de Alfonsín: Un intento frustrado", Documento CEDES 42 (1990).

⁷⁴ *Ámbito Financiero* (Diciembre 15, 1989), 1,2.

⁷⁵ En entrevistas del autor con los miembros de la Asociación de Bancos (Adeba) y representantes de grandes conglomerados industriales que tuvieron lugar entre mayo y agosto de 1989, varios de ellos admitieron que por febrero de 1989 hubo una sensación generalizada de que "algo drástico tenían que hacer" con el fin de hacer que los políticos entiendan, "de una vez por todas", que la clase empresarial no toleraría más imprevisibilidad.

⁷⁶ Entrevistas del autor con los mejores economistas del Partido Justicialista, posteriormente oficiales en la economía y cancillerías, Buenos Aires, junio de 1989, y Washington, D.C., diciembre de 1989.

elocuentes defensores de la liberalización económica)⁷⁷. Con este apoyo, Menem dispuso a centralizar la autoridad en su cargo, una tarea que se considera esencial para superar lo que, a todas luces, constituyó la más profunda crisis económica en la historia del país, y para poner en marcha un programa de reforma. Por iniciativa del presidente, el Congreso aprobó la Ley de Reforma del Estado en agosto, lo que hizo prácticamente a todas las empresas públicas elegibles para la privatización, y la Ley de Emergencia Económica en septiembre, que dio facultades extraordinarias al Ejecutivo para acelerar el proceso. Este marco legal establece las bases para la eliminación de subsidios a la industria, la reducción de las restricciones a la importación (con algunas significativas excepciones sectoriales), los recortes en el gasto público y el empleo, y el aumento de la recaudación de impuestos. En marzo de 1991 una nueva estrategia de lucha contra la inflación – la Ley de Convertibilidad – fue aprobada por el Congreso. Todavía en vigor en 1998, el programa fijó el peso uno a uno con el dólar, determinando la convertibilidad de la moneda nacional y transformando las funciones monetarias y de tipo de cambio del banco central cuasi en una caja de conversión mediante la cual la base monetaria tiene que ser igual a las reservas internacionales líquidas.

La estabilidad de precios y del tipo de cambio y lo que parecía como una regla de compromiso, en lugar de la discreción, eran condiciones necesarias para una privatización de pleno derecho, especialmente teniendo en cuenta el aumento de la demanda de crédito en el sector privado para financiar las compras. Dado que el proceso de desincorporación esbozó un método de pago que incluye los papeles de la deuda externa, los consorcios que compran a menudo incluyen un banco acreedor, una firma internacional que opera en el área a ser privatizada, y una gran empresa nacional que pertenece a uno de los principales grupos económicos. El caso del sistema telefónico es ilustrativo. El monopolio público se privatizó como un duopolio, que incluía Citibank, Telefónica de España y el grupo local de Techint como una mitad, y Morgan Bank, France Telecom, y el grupo Pérez Companc como el otro⁷⁸.

Desde que el gobierno maximiza la velocidad y los ingresos fiscales, las compañías fueron generalmente licitadas indivisas y con derechos de monopolio. Como consecuencia, los contratistas y proveedores con especialización en ciertas áreas explotaron su información, experiencia y acceso efectivo a esas organizaciones, y se hicieron cargo de la energía, el agua, el petróleo, los ferrocarriles y las autopistas, en su mayor parte en asociación con bancos extranjeros y operadores internacionales. El resultado fue un patrón de concentración en la propiedad y en los mercados de capitales, junto con la diversificación horizontal por la cual las empresas nacionales participaron en la propiedad de varias compañías privatizadas. Este contexto es propicio para el rápido aumento de la eficiencia productiva de las empresas privatizadas, según se informa, resultado del aumento de las tarifas, la preservación de los mercados protegidos, y deficiencias en la regulación⁷⁹. Esto no ocurrió sólo en el sector de los servicios públicos, donde los monopolios tienden a prevalecer debido a las economías de escala y las altas barreras de entrada, sino también en transables y áreas sujetas a la competencia, como las refinerías de petróleo, el transporte aéreo y las telecomunicaciones internacionales.

Al final, la privatización se convirtió en el mayor fundamento político del programa de reforma. Esto permitió al gobierno finalmente asegurar un acuerdo duradero para hacer frente a los capitanes de la industria: las antiguas arcas del Estado reponían y los segundos compensaban las rentas perdidas. De hecho, los grupos domésticos implicados en las operaciones de privatización más grandes – Macri, Techint, Bidas, Pérez Companc, Astra, Soldati, Roggio⁸⁰ – fueron también los principales beneficiarios de los contratos públicos y el régimen de promoción industrial en las décadas de 1970 y 1980, y entre los mayores deudores privados que transfirieron sus obligaciones con el exterior al estado a través de las subvenciones implementadas en 1981-82. En la década de 1990, por lo tanto, los capitanes de la industria consolidaron su liderazgo económico y, para constituirse en la coalición distributiva dominante, reafirmaron una centralidad política que ningún gobierno podía darse el lujo de ignorar.

⁷⁷ Por esta alianza sin precedentes, ver a Edward Gibson, *Clase y partidos conservadores: Argentina en perspectiva comparada* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997), cap. 6.

⁷⁸ Véase Claudia Herrera, "La privatización del sistema telefónico argentino", *Revista de la CEPAL* 47 (Agosto de 1992).

⁷⁹ Véase Pablo Gerchunoff y Guillermo Cánovas, "Privatización en un Contexto de Emergencia Económica", *Desarrollo Económico* 34 (enero-marzo de 1995); y ídem, "Privatización: La experiencia argentina", en William Glade, ed., *Las economías más grandes, los gobiernos más pequeños* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1996).

⁸⁰ Datos de INDEC, *Anuario Estadístico de la República Argentina* (Buenos Aires: Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, 1997), 480-98.

Conclusión

En este trabajo se ha discutido la acción colectiva y la formación de coaliciones asociados con la liberalización económica. Los defectos de los enfoques revisados anteriormente cuentan para una lectura incompleta del comportamiento de los grupos de interés durante el proceso de reforma y, cruciales en la economía política, para el tipo de teoría del estado que construyen sobre la base de lo leído. El enfoque de economía política neoclásica une la estratégica acción de los grupos a la política del gobierno sólo bajo condiciones de intervención estatal. Los eruditos en este programa de investigación presentan una teoría de la acción colectiva que es sobre todo una teoría de la captura, aunque va sólo en la dirección de la intervención gubernamental. La situación inversa, sin embargo, sigue estando sin teorizar, a saber, que los intereses organizan y capturan las arenas de toma de decisiones para inducir a los gobiernos a retirarse de la economía. La liberalización económica encuentra su justificación en la acción de los políticos ilustrados – héroes de Harberger – pero lo que permite exactamente que prevalezcan sobre las fuerzas bien organizadas que buscan el proteccionismo no se especifica. En este sentido, el enfoque de la economía neoclásica puede presentar sólo una teoría del Estado "intervencionista".

La literatura sobre la política de ajuste económico, a su vez, refleja las premisas del paradigma neoclásico. Como se señaló anteriormente, Haggard y Kaufman y varios de sus colaboradores sostienen que la liberalización económica difunde beneficios y concentra costes. Los ganadores potenciales se dice que tienen incertidumbre acerca de los beneficios de las reformas y por lo tanto, aparecen en la fotografía como pasivos y desorganizados. Los perdedores, por el contrario, se considera que tienen mayores incentivos para participar en la acción colectiva contra esas políticas. Sobre la base de estos supuestos, solamente unas élites de formulación de políticas cohesivas y aisladas pueden entregar paquetes de reformas completamente exitosas. Este enfoque, a continuación, avanza sobre todo en una teoría de la "autonomía" del Estado.

A pesar de los diferentes puntos de partida, los enfoques de los economistas y los cientistas políticos revisados en este trabajo convergen en la comprensión del proceso de toma de decisiones económicas. Sin embargo, ni la proposición de que sólo contextos de políticas intervencionistas generan incentivos para los grupos a participar en comportamientos de búsqueda de rentas y la formación de coaliciones distributivas ni la afirmación de que los flujos de liberalización de equipos de política aislados porque los perdedores están mejor organizados que los ganadores se ajusta a los materiales empíricos discutidos anteriormente. En teoría, estas afirmaciones son basadas en una visión política profundamente negativa de las características de la economía neoclásica (es por eso que cada vez que los grupos sociales se involucran en organizaciones políticas, se espera que el proteccionismo invariablemente continúe) y en lo que parece ser una tendencia cada vez más frecuente en el ámbito de la economía política: ver las instituciones políticas – en especial el estado – como estructuras autónomas con sus propias configuraciones, ideas e intereses distintivos, y tomarlos como la variable independiente que explica los diferentes resultados socioeconómicos, entre ellos la política gubernamental.

Como se muestra a partir de la experiencia de reforma de América Latina, el libre comercio combinado con una sobrevaloración de la tasa de interés real genera importantes ineficiencias en la asignación: las empresas manufactureras son impulsadas a endeudarse, se producen transferencias masivas de recursos del sector real al sector financiero, y en grupos de presión para concesiones especiales, lo que compensa las ganancias de bienestar de la liberalización. La liberalización de la cuenta de capital en conjunto con un programa de estabilización basado en el tipo de cambio magnifica la vulnerabilidad macroeconómica. Esto también aumenta la disponibilidad financiera de instrumentos de adaptación y permite a los que pueden acceder a ellos protegerse de la inflación. Con el tiempo, sin embargo, esta subida de la inflación, concentra las pérdidas de bienestar en los grupos que no pueden acceder a la adaptación financiera. Los tenedores de activos móviles tratan de asegurar así un marco de políticas que faciliten su acceso a los instrumentos de adaptación financiera. Los servicios públicos privatizados integrados en monopolios verticales consolidan el poder económico desproporcionado de unas pocas empresas privadas, el establecimiento de incentivos para la colusión entre esas empresas y los políticos sin beneficios tangibles para los consumidores. Las empresas con peso político lo utilizan para tomar los activos de estas empresas estatales.

Esta configuración de la acción colectiva pone de relieve la necesidad de replantear las proposiciones del enfoque centrado en el estado en la economía política⁸¹. Los estudiosos convencidos por este enfoque, la mayoría de los científicos políticos, han buscado rechazar ver al Estado como un epifenómeno de las fuerzas sociales. Con demasiada frecuencia, sin embargo, las explicaciones centradas en el Estado han ido mucho más allá de una bienvenida distinción analítica entre el Estado y la economía – es necesario subrayar la especificidad de lo político – a cosificar el lugar del Estado como un aparato sin relación con el dominio económico, casi como un objeto de estudio independiente. No sólo esta operación intelectual limita la capacidad explicativa de este tipo de economía política, sino que también ha oscurecido la comprensión misma del Estado y otras instituciones políticas. Se echa de menos el punto de que, en la medida en que las instituciones ejecutivas de una sociedad afectan su rendimiento económico así como la distribución de la riqueza, se convierten en los campos de batalla de la política de los grupos de interés. Debido a esto, las instituciones son generalmente creadas no por actores en busca de opciones óptimas sino por actores que buscan obtener una ventaja estratégica en forma tal que asegure resultados distributivos⁸². Si nos acercamos al estudio de esas instituciones como dominios autónomos, podemos tratarlos sólo como variables independientes. Si las instituciones son desvinculadas (aisladas) de las preferencias y estrategias de los grupos sociales, los factores cruciales que explican el proceso de creación institucional y cambio se pierden.

La primacía causal asignada por los enfoques revisados arriba a la coherencia de las políticas, la autonomía y la capacidad institucional de los reformadores muestra un indebido énfasis centrado en el Estado en el proceso de liberalización a expensas de la potencia estructural de los beneficiarios de la reforma económica. Por el contrario, este trabajo ha tratado de alinear los intereses de la vanguardia de la economía política y con ello destacar el impacto de las preferencias del grupo de políticas e instituciones gubernamentales. Después de haber desarrollado una imagen más precisa del comportamiento de estos grupos, se pueden vincular las preferencias y las estrategias de formación de coaliciones de los actores sociales a las opciones de política y a las formas institucionales adoptadas por los experimentos de reforma económica. Como se muestra arriba, en las economías de mercado las asimetrías entre los grupos de interés se basan en gran medida en diferencias de poder de mercado. Los grupos de interés buscan las reservas del mercado y las rentas de acompañamiento, ya que es la manera más eficaz y menos incierta de aumentar su poder de mercado. En las economías cerradas (tales como las de la ISI) las reservas de mercado toman la forma de aranceles y regulaciones de gobierno; la literatura de búsqueda de rentas ha puesto de relieve los incentivos estructurales que explican las actividades políticas detrás de este proceso. A través de actividades políticas idénticas, sin embargo, los grupos de interés pueden asegurarse reservas de mercado en contextos de liberalización.

De hecho, la evidencia presentada en este documento demuestra que la colusión entre el poder político y económico, y la formación de pequeñas coaliciones distributivas han sido las fuerzas impulsoras detrás del proceso de reforma política en América Latina. Con frecuencia, la connivencia que era explicitada por relaciones de puerta giratoria entre las empresas y cargos ejecutivos, como en Chile durante la expansión de los Grupos, o por canales directos de acceso disfrutados por un número reducido de empresas, como la revelada por los líderes de la CCE mexicana. De manera uniforme, estas relaciones convierten a la preservación de las reservas de mercado, más claramente expresada por los capitanes de la industria argentina, primero en contratistas del estado y luego en privatizadores. Sobre la base de estos hallazgos, este ensayo sugirió extender las ideas de las teorías de la búsqueda de renta de la sociedad para el estudio de la reforma orientada al mercado y coloca los argumentos de la autonomía del estado bajo escrutinio. Sólo así, con un detallado examen de la conducta política de los grupos de interés durante la liberalización podemos capturar la política de la reforma económica.

Traducido del original por Daniel Puche Caputi

⁸¹ Las contribuciones históricas son Peter Katzenstein, ed., *Entre el poder y la abundancia* (Madison: Universidad de Wisconsin Press, 1978) (todavía más abierto a la función de los grupos sociales); Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer, y Theda Skocpol, eds., *Trayendo de nuevo al Estado* (Cambridge: Universidad de Cambridge Press, 1985); y Sven Steinmo, Kathleen Thelen, y Frank Longstreth, eds., *Estructuración Política: Institucionalismo Histórico en el Análisis Comparativo* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992). Para la crítica, véase Adam Przeworski, *El Estado y la economía bajo el capitalismo* (Chur, Suiza: Harwood Academic Publishers, 1990); y Jonas Pontusson, "Desde la política pública comparada a la economía política: Poner las instituciones políticas en su lugar, y tomar en serio los intereses", *Comparative Political Studies* 28 (abril de 1995).

⁸² Para una discusión en esta línea, ver a Jack Knight, *Instituciones y Conflicto Social* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), esp. cap. 2; y George Tsebelis, *Juegos anidados* (Berkeley: Universidad de California Press, 1990), esp. cap. 4.