



La organización de los intereses económicos y las coaliciones políticas en el proceso de las reformas de mercado en América Latina

Author(s): Ben Ross Schneider and Leandro Wolfson

Source: *Desarrollo Económico*, Vol. 45, No. 179 (Oct. - Dec., 2005), pp. 349-372

Published by: [Instituto de Desarrollo Económico Y Social](#)

Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3655903>

Accessed: 28-11-2015 20:03 UTC

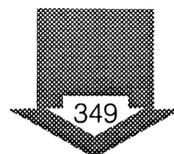
Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at <http://www.jstor.org/page/info/about/policies/terms.jsp>

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact support@jstor.org.



Instituto de Desarrollo Económico Y Social is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *Desarrollo Económico*.

<http://www.jstor.org>



LA ORGANIZACION DE LOS INTERESES ECONOMICOS Y LAS COALICIONES POLITICAS EN EL PROCESO DE LAS REFORMAS DE MERCADO EN AMERICA LATINA*

BEN ROSS SCHNEIDER**

I. Introducción

A partir de la década del '80, la mayoría de los gobiernos de América Latina llevaron a cabo una profunda transformación económica, denominada por unos "estructural", por otros "neoliberal" o "reforma orientada al mercado". Quienes la han estudiado han propuesto numerosas explicaciones, dando primacía ya sea a los factores institucionales, ya sea a los internacionales, a los ideológicos o a los coalicionales. Sin embargo, ninguna de estas explicaciones reina hegemónica sobre las demás y, en los hechos, la mayoría de los argumentos puestos en circulación en los últimos tiempos son una mezcla de todas ellas.

Como esta *gran transformación* comportó cambios significativos en los activos y los ingresos de la población, gran parte de los estudios se detienen, en algún punto, a considerar cuál fue la influencia de los beneficiados y perjudicados por esta vasta redistribución de la riqueza en la política de reformas de mercado. Por consiguiente, la discusión sobre las coaliciones ha sido un tópico constante en la bibliografía. Casi todos los análisis de las políticas de reforma tienen una apreciación implícita o intuitiva de la importancia que éstas revisten. Stephan Haggard y Robert Kaufman resumen así esta creencia común: "En las economías mixtas, todos los regímenes se basan en alguna transacción, implícita o explícita, entre los dirigentes políticos y los grupos de apoyo fundamentales"¹. Pese a esta creencia común, o

* Publicado en *World Politics*, vol. 56, abril de 2004, págs. 456-79. *Desarrollo Económico* agradece a la citada revista la autorización para la presente versión en español.

** El autor agradece el apoyo que le brindaron la Searle Foundation, el Wissenschaftskolleg zu Berlin y el Lateinamerika Institut de la Free University of Berlin. También desea expresar su reconocimiento a Javier Corrales, Edward Gibson, Scott Mainwaring, Kathleen Thelen y Guillermo Trejo por sus comentarios acerca de versiones anteriores de este artículo.

¹ Stephan HAGGARD y Robert KAUFMAN: *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton, Princeton University Press, 1995, pág. 7.

quizás a causa de ella, los analistas suelen emplear el término "coalicción" sin definirlo con claridad y sin explicar tampoco los efectos causales que las coaliciones tienen sobre la actividad política y sus resultados.

Un conjunto de trabajos recientes sobre las reformas económicas nos brindan una excelente base para evaluar las hipótesis previas al promover un avance significativo en nuestra comprensión del modo en que operan las coaliciones en las políticas de transformación. Aquí nos ocuparemos de varios de ellos, bien representativos de la reciente ola de investigaciones². Strom Thacker y Peter Kingstone se centran primordialmente en los empresarios, sobre todo en su gravitación sobre la política comercial y el proceso por medio del cuál ésta es diseñada e implementada, en tanto que Victoria Murillo pone el acento en los sindicatos y en su reacción ante los programas más amplios de reformas de mercado. Sus argumentos y conclusiones son complejos y matizados; la mayor enseñanza que dejan estos y otros estudios empíricos recientes es que resulta poco fructífero tratar de deducir el comportamiento político de los grupos basándose sólo en la consideración de sus intereses económicos. Así, estos investigadores se ocupan de destacar cuán ambiguos y maleables son realmente los intereses económicos y, por lo tanto, subrayan que son otros factores de carácter político y organizativo los que, en verdad, desempeñan un papel decisivo en la dinámica de la política de reformas.

En este comentario, he organizado el análisis de las coaliciones y de las reformas de mercado en varias secciones. La sección II está dedicada al examen de los distintos argumentos que, cuando explican la formación de coaliciones anti-reforma o coaliciones pro-reforma, privilegian el papel de los intereses económicos. Del examen habrá de quedar en claro que estos argumentos presentan una serie de defectos empíricos, conceptuales y teóricos; en particular, pondremos de relieve la ambigüedad empírica que presentan los principales intereses económicos en lo que concierne a la política de reforma. A la luz de la debilidad que exhiben las coaliciones basadas en los intereses económicos, en la sección III ampliaremos el espectro del análisis más allá de los grupos de intereses con el fin de elaborar una tipología de las distintas clases de coaliciones que se han observado en la historia reciente, como es el caso de las coaliciones electorales, las legislativas y las vinculadas con las políticas públicas. Con el objeto de evaluar qué clase de enfoque coalicional es el más adecuado para el análisis político, en la sección IV distinguiremos entre varias modalidades de reforma económica. En las conclusiones volveremos sobre la cuestión de cómo comprender mejor la política de reformas y las coaliciones en ausencia de

² Ellos son: Peter KINGSTONE: *Crafting Coalitions for Reform: Business Preferences, Political Institutions, and Neoliberal Reform in Brazil*, University Park, Pa., Pennsylvania State University Press, 1999; M. Victoria MURILLO: *Labor Unions, Partisan Coalitions, and Market Reforms in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001; Strom THACKER: *Big Business, the State, and Free Trade: Constructing Coalitions in Mexico*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000. Estas obras, así como otras ampliamente citadas por Corrales, Eaton, Mariscal y Schamis, fueron en sus orígenes tesis de doctorado y en su conjunto representan una masiva inversión en la investigación empírica: años de estudios de campo, centenares de entrevistas, interminables pesquisas en los archivos. Ver Javier CORRALES: *Presidents without Parties: The Politics of Economic Reform in Argentina and Venezuela in the 1990s*, University Park, Pa., Pennsylvania State University Press, 2002; Kent EATON: *Politicians and Economic Reform in New Democracies: Argentina and the Philippines in the 1990s*, University Park, Pa., Pennsylvania State University Press, 2002; Judith MARISCAL: *Unfinished Business: Telecommunications Reform in Mexico*, Westport, Conn., Praeger, 2002; y Héctor SCHAMIS: *Re-Forming the State: The Politics of Privatization in Latin America and Europe*, Ann Arbor, Mich., University of Michigan Press, 2002.

intereses económicos poderosos y estables. En contextos de ese tipo parecería que importa más una política basada en la ideología, en la existencia de *empresarios de políticas* y, especialmente, en la organización.

II. La inesperada debilidad de las coaliciones distributivas

Los primeros análisis del proceso político de las reformas de mercado concentraron la atención en las probables coaliciones que habrían de formarse en contra de ellas. Muchos fueron los autores que descontaron que quienes habían prosperado bajo las estrategias de desarrollo proteccionistas promovidas por el estado habrían de movilizarse para bloquear cualquier tentativa de cambio. Otro de los supuestos en boga en esos primeros análisis era que los posibles beneficiarios de las reformas de mercado serían muchos, pero no fácilmente movilizables porque estaban dispersos y porque además sus beneficios eventuales serían pequeños y difusos; mientras tanto, lo contrario se postulaba para los probables opositores a las reformas, que se estimaba que habrían de ser pocos pero estarían concentrados y expuestos a sufrir grandes pérdidas. En un escenario de estas características y con el fin de superar la previsible resistencia a las reformas, los analistas del Banco Mundial y otros autores recomendaban la puesta en marcha de planes y medidas para compensar a los perdedores³. Mucho se habló, asimismo, de la necesidad de contar con voluntad política, de decidir en condiciones de relativo aislamiento y de tener la fortaleza necesaria para resistir las presiones de los grupos perjudicados. En estos primeros estudios había incluso quienes depositaban el éxito de la política de reforma en "un puñado de héroes", en bravos economistas dispuestos a llevarla a cabo aunque esto significase granjearse muchos enemigos⁴. Las consecuencias políticas eran claras: como probablemente las reformas fuesen impopulares y tuviesen un alto costo político, era comprensible que los gobernantes electos por medio de las urnas quisieran postergarlas. Para superar ese estado de cosas incluso los gobiernos democráticos mejor intencionados tendrían que recurrir, al menos por un tiempo y en ciertas áreas, a prácticas no democráticas⁵.

Cuando se echa una mirada retrospectiva a lo que en verdad ocurrió en América Latina a partir de los años '80 se constata que los temores a la oposición resultaron exagerados y muchos de los sectores contrarios a las reformas demostraron ser en definitiva "tigres de papel"⁶. En una investigación realizada en varios países, "uno de los hallazgos más sorprendentes [fue] que la intervención de los grupos de intereses

³ Se hallarán reseñas generales en John WATERBURY: "The Political Management of Economic Adjustment and Reform", en Joan NELSON (ed.): *Fragile Coalitions*, New Brunswick, N.J., Transaction, 1989; WORLD BANK: *World Development Report: The State in a Changing World*, Nueva York, Oxford University Press, 1997; Shahid BURKI y Guillermo PERRY: *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, Washington, World Bank, 1998; Javier CORRALES: "Coalitions and Corporate Choices in Argentina, 1976-1994: The Recent Private Sector Support of Privatization", *Studies in Comparative International Development*, vol. 32, 1998, págs. 24-51; y SCHAMIS, op. cit. (n. 2).

⁴ Arnold HARBERGER: "Secrets of Success: A Handful of Heroes", *American Economic Review*, vol. 83, mayo de 1993.

⁵ Ver Judith TEICHMAN: *The Politics of Freeing Markets in Latin America: Chile, Argentina, and Mexico*, Chapel Hill, N.C., University of North Carolina, 2001.

⁶ Moisés NAIM: *Paper Tigers and Minotaurs: The Politics of Venezuela's Economic Reforms*, Washington, Carnegie Endowment, 1993.

no explicaba, o explicaba sólo mínimamente, la adopción o no de una política de reformas⁷. La ausencia de una coalición anti-reforma en el caso de la liberalización del comercio resultó ser particularmente significativa, ya que en este campo la reforma afectaba la asignación de muchos más recursos y los intereses de muchos más agentes económicos que en otros ámbitos más circunscriptos, como la privatización o desregulación de determinados sectores. En México, por ejemplo, a fines de la década de 1970 los empresarios bloquearon el ingreso del país al GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio), pero a fines de la década siguiente no presentaron una gran oposición a la rápida liberalización del comercio⁸. En Brasil, numerosas de las iniciativas del débil e inoperante presidente Fernando Collor (1990-92) fueron frustradas y al final él mismo resultó sometido a juicio político; no obstante ello, logró promover y rápidamente medidas de liberalización comercial con escasa oposición de las empresas antes protegidas⁹. En Venezuela, el ministro Moisés Naim se mostró muy sorprendido ante la falta de oposición de los empresarios a la liberalización del comercio. Murillo, por su parte, comprobó que en ese país los sindicatos también permanecieron indiferentes: "Ignorante del efecto de la liberalización comercial en el nivel de empleo y en la reestructuración industrial, el ex dirigente Juan José Delpino, de la Confederación de Trabajadores Venezolanos (CTV), declaró: «No nos oponemos a la liberalización de los aranceles de importación porque esto no tiene ningún efecto en los trabajadores»" (pág. 61).

Recientes análisis han venido a confirmar las dudas que ya existían acerca de los efectos de los grupos de intereses sobre el proceso de las políticas de reforma. Vale la pena examinar y destacar estos resultados empíricos, en parte porque (como veremos luego) los argumentos basados en la influencia de los intereses económicos suelen resurgir cada tanto¹⁰. Las investigaciones a las que hacemos referencia plantean fuertes y decisivos cuestionamientos a los argumentos basados en esos supuestos. En el pasado se tendió a aceptar, en general, la validez de las hipótesis hechas a partir de los intereses económicos y se dirigió la mirada hacia otros factores políticos e institucionales que podrían neutralizar su influencia a la hora de explicar el proceso político de las reformas de mercado. En cambio, los trabajos que aquí comentamos se han dedicado a examinar los intereses económicos en sí mismos y comprobaron que éstos son mucho más variados y mudables de lo que originalmente imaginaron los modelos basados en ellos, arrojando en consecuencia una luz de escepticismo sobre las explicaciones que les asignaron un papel capital. Una mirada más atenta a los intereses de los empresarios en la política de reformas revela un cuadro mucho más fluido y conflictivo de lo que fue común en los enfoques iniciales.

⁷ Robert BATES y Anne KRUEGER: "Generalizations Arising from the Country Studies", en BATES y KRUEGER (eds.): *Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform*, Oxford, Blackwell, 1993, pág. 455. Para un examen más amplio de este tema, ver Barbara GEDDES: "The Politics of Economic Liberalization", *Latin American Research Review*, vol. 30, Nº 2, 1995.

⁸ Stephan HAGGARD y Steven WEBB: "Introduction", en HAGGARD y WEBB (eds.): *Voting for Reform*, Nueva York, Oxford University Press, 1994; y THACKER, op. cit., pág. 4.

⁹ Kingstone (pág. 167) cita datos de una encuesta de 1991 según los cuales la gran mayoría de los empresarios estaban a favor de la liberalización comercial.

¹⁰ Sigue siendo cierto lo que afirmó Barbara Geddes hace una década: el paradigma convencional fundado en el papel central de los intereses económicos, "pese a estar decrépito y golpeado, sigue en pie". GEDDES, op. cit. (n. 7), pág. 14.

Uno de los grandes méritos de los nuevos estudios –como los de Kingstone y Thacker– es que analizan empíricamente las preferencias de los empresarios e identifican la gama de factores que gravitan en la actitud a adoptar frente a las reformas de mercado. Un conjunto de esos factores gira en torno de los elementos contextuales que influyen en los cálculos de intereses; otro conjunto considera las características de las grandes empresas o de las plantas individuales que afectan las decisiones empresariales.

Entre los factores contextuales, cabe mencionar el papel de la crisis económica que suele preceder a los grandes programas de reformas; ese papel consiste en modificar drásticamente la opinión de los empresarios y otros grupos de intereses sobre lo que pueden depararle las reformas. Según Kingstone (pág. 17), la crisis económica hace que los empresarios estén más abiertos a la innovación en materia de políticas públicas, porque perciben que el statu quo es insostenible; para otros autores, la crisis reduce las rentas públicas obtenidas bajo el antiguo régimen, así como los incentivos para defender el statu quo, y en general debilita a los grupos de interés¹¹. Respecto del papel que cumple la crisis en la facilitación de las reformas, Kurt Weyland ofrece la explicación teórica más elaborada¹². Partiendo de la “*prospect theory*” (teoría prospectiva), originada en la psicología cognitiva, Weyland sostiene que las malas épocas económicas hacen que tanto los votantes como los políticos estén más dispuestos a correr riesgos y, por tanto, a aceptar reformas radicales que prometen ser muy redituables, a pesar de que también puedan provocar grandes pérdidas. La implementación de los programas de reforma complica aún más el contexto de los cálculos de intereses. Por ejemplo, la liberalización comercial puede ejercer efectos contradictorios, y en definitiva ambiguos, sobre las empresas, porque a la vez que enfrentan una nueva competencia en el mercado de productos, se encuentran libres de importar insumos, maquinaria y tecnología para competir con esos productos importados. Ni siquiera los gerentes de las firmas son capaces de predecir con acierto la capacidad de éstas para sobrevivir o no a la liberalización. Kingstone (pág. 99) relata una anécdota elocuente: en 1991, cuando recién se iniciaba el proceso de liberalización en Brasil, visitó dos empresas autopartistas; una predijo que se las iba a arreglar bien sin la protección del estado, en tanto que la segunda pronosticó su colapso inminente. Cinco años más tarde, la primera empresa, la optimista, había desaparecido (como parte de la reestructuración mundial de la empresa multinacional que ella integraba), mientras que la segunda, la pesimista, seguía en funcionamiento.

Los gobiernos suelen emprender reformas simultáneas en las áreas del comercio, la regulación, la política cambiaria, la estabilización macroeconómica y otras. Cuando durante el período de reforma son muchos los parámetros económicos que se modifican al mismo tiempo, también son numerosos los agentes económicos que tienen por delante un escenario incierto¹³. Así, aún cuando la liberalización comercial

¹¹ Ver Stephan HAGGARD: “Interests, Institutions, and Policy Reform”, en Anne KRUEGER (ed.): *Economic Policy Reform*, Chicago, University of Chicago Press, 2000.

¹² Kurt WEYLAND: *The Politics of Market Reform in Fragile Democracies: Argentina, Brazil, Peru, and Venezuela*, Princeton, Princeton University Press, 2002.

¹³ BATES y KRUEGER, op. cit. (n. 7), pág. 456; Barbara STALLINGS y Wilson PERES: *Growth, Employment, and Equity: The Impact of the Economic Reforms in Latin America and the Caribbean*, Washington, Brookings Institution Press, 2000, pág. 12.

perjudique a una determinada empresa, es posible que otras medidas del paquete de reformas puedan compensar ese perjuicio o incluso abrirle nuevas oportunidades. Algunas medidas compensatorias son fáciles de advertir: la devaluación del peso mexicano a fines de la década del '80 proveyó una protección en el nivel de los precios cuando se produjo la apertura comercial del país¹⁴. Otras conexiones entre diferentes áreas de política son más difíciles de entrever; por ejemplo, era previsible que el gran grupo textil brasileño Vicunha se viese perjudicado por la competencia de las importaciones; ocurrió, no obstante, que decidió sacar partido del programa simultáneo de privatizaciones para diversificarse, pasando de la industria textil a la siderúrgica, la minera y la de telecomunicaciones¹⁵. Como destaca Kingstone, "las empresas no tienen como únicas alternativas competir en el mismo mercado o irse a pique" (pág. 6).

El segundo conjunto de factores que complica cualquier deducción relativa a la gravitación de los intereses económicos radica en las características de las propias empresas. La mayoría de los modelos de política comercial clasifican a los agentes económicos por factor o por sector, o bien, más recientemente, por la especificidad de sus activos y sus rendimientos crecientes a escala¹⁶. Thacker va más allá de estos modelos al introducir la categoría del tamaño de la empresa. Así, contrariamente a lo que afirman las teorías de la especificidad de los activos, Thacker aduce que las grandes empresas tienen mayor propensión que las pequeñas a favorecer la liberalización comercial. En el caso de México, las grandes empresas estaban, en general, diversificadas, lo cual disminuía su vulnerabilidad a la competencia de las importaciones (pág. 33). Allí adonde las grandes empresas se articulan en conglomerados o "grupos económicos" (como suele llamárselos en América Latina) que controlan subsidiarias en distintos sectores de la industria en los servicios, el agro y las finanzas, la liberalización comercial puede afectar negativamente a algunas em-

¹⁴ Ernesto CALVO: "Disconcerted Industrialists: The Politics of Trade Reform in Latin America", tesis de doctorado, Northwestern University, 2001.

¹⁵ Andrea GOLDSTEIN y Ben Ross SCHNEIDER: "Big Business in Brazil: States and Markets in the Corporate Reorganization of the 1990s", en Edmund AMANN y Ha Joon CHANG (eds.): *Brazil and Korea*, Londres, ILAS, 2004, págs. 62-63.

¹⁶ Tanto Thacker como Kingstone brindan útiles panoramas en esta materia. Según el enfoque de la especificidad de los activos, las grandes empresas tienden a ser intensivas en capital y sus activos están aplicados a actividades económicas particulares (o sea, son más específicos). Por lo tanto, suelen oponerse al cambio a fin de proteger esos activos que no pueden dedicar a otros usos. Sobre el enfoque de la especificidad de los activos, ver especialmente Jeffrey FRIEDEN: *Debt, Development, and Democracy*, Princeton, Princeton University Press, 1991, y D. Michael SHAFER: *Winners and Losers: How Sectors Shape the Developmental Prospects of States*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 1994. Michael HISCOX expone una nueva argumentación, en la que sostiene que lo que determina que la política comercial gire en torno de medidas factoriales o sectoriales es la movilidad de los factores. Ver HISCOX: *International Trade and Political Conflict: Commerce, Coalitions, and Mobility*, Princeton: Princeton University Press, 2002. Para reseñas sobre los intereses económicos en la política comercial, dentro de la literatura acerca de la economía política internacional, ver James ALT, Jeffrey FRIEDEN, Michael GILLIGAN, Dani RODRIK y Ronald ROGOWSKI: "The Political Economy of International Trade: Enduring Puzzles and an Agenda for Inquiry", *Comparative Political Studies*, vol. 29, diciembre de 1996; y Jeffrey FRIEDEN y Lisa MARTIN: "International Political Economy: Global and Domestic Interactions", en Ira KATZNELSON y Helen MILNER (eds.): *Political Science: The State of the Discipline*, Nueva York, Norton, 2002. La primera de estas reseñas señala que cada modelo económico "parece estar en franca contradicción con los datos disponibles, y ni siquiera combinados explican del todo la variación observada. Bien puede ser que debamos recurrir a alguna teoría hasta ahora no debatida" (pág. 699). Ambas reseñas resaltan la importancia de las organizaciones en lo que respecta a trasladar las preferencias a la actividad política, problema del que me ocuparé luego.

presas del grupo pero, a la vez, beneficiar a otras, de tal forma que el conglomerado en su conjunto tal vez pueda retirarse de los sectores más afectados a un menor costo en promedio¹⁷. En Brasil, por ejemplo, Kingstone comprobó que la formación de conglomerados "contribuía a que se adoptasen actitudes más flexibles y contingentes frente a la liberalización comercial" (pág. 17). Al igual que los grupos económicos, los individuos pueden diversificar sus activos para adaptarse a la incertidumbre. Como inversores individuales, en épocas de crecimiento y de relativa estabilidad política los empresarios industriales probablemente distribuyan sus activos entre diversas industrias protegidas, y en consecuencia es previsible que traten de defender esas inversiones a sangre y fuego a través de la presión política. No obstante, a mediados de la década del '80—después de pasar varios años de la "década perdida", afectados por la crisis de la deuda, la recesión, la alta inflación y la incertidumbre política propia de los períodos de transición democrática— fueron numerosas las personas de fortuna que habían diversificado mucho sus activos. Por ejemplo, la masiva fuga de capitales, principalmente en los años '80, antes de las reformas de mercado, indicó que muchos capitalistas transfirieron gran parte de sus activos al exterior, para colocarlos al abrigo de cualquier cambio en la política nacional¹⁸.

En síntesis, si se suma el fluido y cambiante contexto, así como las múltiples facetas de la organización empresarial, se vuelve más complicado discernir cuáles podrían ser las preferencias de los empresarios respecto de las reformas de mercado. Como punto de partida, es prudente suponer que los intereses de las empresas son multifacéticos, dinámicos, ambiguos, variables entre unas y otras, y que es mejor determinarlos mediante una investigación empírica antes que hacerlo recurriendo a meras deducciones. Por el contrario, los intereses de los trabajadores parecerían a primera vista más claros y más vinculados con su posición sectorial; por lo demás, los trabajadores tienen menos probabilidades de diversificar sus activos o no les es tan fácil abandonar una determinada actividad. No obstante ello, Murillo halló que las estrategias de los sindicatos varían según los sectores, y tienden a ser más activas y militantes en los sectores públicos de bienes no comerciables (como la educación) que en los sectores privados de bienes comerciables (como la industria automotriz). También encontró amplias variaciones en las estrategias de los sindicatos de un mismo sector dentro de un país. Según esta autora, en lo tocante a la reacción de los sindicatos frente a las reformas de mercado, las variaciones en la organización sindical eran más importantes que los intereses comunes (págs. 25, 183-92).

Tras descubrir con sorpresa la debilidad de los grupos de intereses contrarios a la reforma, los investigadores propusieron nuevos argumentos. Al respecto, afirma-

¹⁷ Ben Ross SCHNEIDER: "Elusive Synergy: Business-Government Relations and Development", *Comparative Politics*, vol. 31, octubre de 1998. Entre los estudios que destacan el predominio de la diversificación intersectorial en las grandes empresas latinoamericanas, cabe mencionar a Moisés NAIM y Antonio FRANCÉS: "The Venezuelan Private Sector: From Courting the State to Courting the Market", en Louis GOODMAN (ed.): *Lessons of the Venezuelan Experience*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1995; Catherine CONAGHAN: "Capitalists, Technocrats, and Politicians: Economic Policy Making and Democracy in the Central Andes", en Scott MAINWARING, Guillermo O'DONNELL y J. Samuel VALENZUELA (eds.): *Issues in Democratic Consolidation*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1992; Eduardo SILVA: *The State and Capital in Chile: Business Elites, Technocrats, and Market Economics*, Boulder, Col.: Westview, 1996; Timothy P. KESSLER: "Political Capital: Mexican Financial Policy under Salinas", *World Politics*, vol. 51, octubre de 1998, págs. 42; y Ben Ross SCHNEIDER: *Business Politics and the State in 20th Century Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 2004, págs. 49-51.

¹⁸ NAIM, op. cit. (n. 6), pág. 86.

ron que las coaliciones pro-reforma eran en rigor más sólidas de lo previsto; aún más, sostuvieron que en parte eran creadas tanto por los grupos de intereses como por los políticos que apelaban a ellos. En algunos de los primeros estudios se consideró que las reformas del mercado eran bienes públicos y, por ende, estaban sujetas a los problemas habituales de los *free riders* y de la acción colectiva, incluso más allá de la presunta debilidad de los intereses favorables a la reforma¹⁹. Una línea argumental posterior invirtió los supuestos iniciales acerca de los bienes públicos y la búsqueda de rentas públicas. Así, se sostuvo que los que se dedicaban a la búsqueda de rentas en verdad no se oponían a las reformas sino que, más bien, las defendían en su propio interés²⁰. En lugar de bloquear las reformas, estos empresarios –en especial los de mayor envergadura, capaces por lo tanto de captar rentas mediante controles del mercado– impulsan a los gobiernos a adoptarlas (sobre todo a privatizar), y luego se convierten en sus socios dentro de una coalición destinada a apoyar el nuevo modelo de desarrollo “liberal”. Estos estudios dejan bien en claro que las privatizaciones generaron, sin lugar a dudas, nuevas rentas extraordinarias; es lo que Javier Corrales denomina “la renta pública como cebo”, creada deliberadamente por los reformadores mediante una serie de mecanismos, como reducir de manera artificial la cotización de las acciones para ciertos adquirentes o imponer restricciones a la competencia luego de la privatización²¹.

Lo que no queda tan claro es por qué los gobernantes “incorporaron” (*embedded*) estas rentas en las empresas privatizadas y cuáles fueron sus consecuencias para la coalición. El argumento basado en la búsqueda de rentas sostiene que los candidatos a comprar las empresas presionaron en favor de estas “rentas incorporadas” (*embedded rents*) y, una vez que se aseguraron de contar con ellas, pasaron a ser miembros leales de la coalición de apoyo al gobierno. Una hipótesis alternativa afirma que las empresas sólo se interesaron por la privatización luego de que el gobierno ya hubiera tomado por su cuenta y libre de presiones las principales decisiones en esa materia. Según esta visión, las autoridades diseñaron los programas de privatización con vistas a minimizar las fricciones políticas. En los casos en que temían encontrar resistencia, los funcionarios concedían rentas a los posibles opositores para compensarles sus posibles perjuicios; así, pues, las rentas estaban destinadas a romper las coaliciones existentes más que a crearlas²². En algunos casos, cuando las autoridades, a la hora de privatizar, temían que no hubiera adquirentes, apelaban a medios artificiales –rentas futuras– para volver más atractivas las empresas del estado. Por lo general, además, los funcionarios estaban interesados en maximizar el precio de venta con el objeto de aumentar la recaudación pública (o reducir la deuda interna o externa)²³. En estos casos, la privatización con rentas

¹⁹ Ver BATES y KRUEGER, op. cit. (n. 7), pág. 457, y SCHAMIS, op. cit. (n. 2).

²⁰ SCHAMIS, op. cit. (n. 2); M. Victoria MURILLO: “Political Bias in Policy Convergence: Privatization Choices in Latin America”, *World Politics*, vol. 54, julio de 2002; KESSLER, op. cit. (n. 17); TEICHMAN, op. cit. (n. 5); Stephan HAGGARD: “Democratic Institutions, Economic Policy, and Development”, en Christopher CLAGUE (ed.): *Institutions and Economic Development*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1997, pág. 125.

²¹ CORRALES, op. cit. (n. 3), pág. 25.

²² *Ibid.*

²³ Ver Armando PINHEIRO y Ross SCHNEIDER: “The Fiscal Impact of Privatisation in Latin America”, *Journal of Development Studies*, vol. 31, junio de 1995. En la venta de Telmex, por ejemplo, los funcionarios mantuvieron un monopolio vertical imponiendo restricciones a la competencia posteriores a la privatización con el objeto de

públicas constituyó la versión moderna de la cesión de la recaudación de impuestos a un particular. En efecto, el gobierno obtenía recursos corrientes y, a cambio, concedía a las empresas privadas el derecho de "fijar tributos" a los consumidores en el futuro.

Varias razones abogan en favor de la segunda interpretación, la estatista, respecto de la hipótesis social o de búsqueda de rentas por parte de grupos de interés. En primer término, después de la privatización la confiabilidad de la coalición de apoyo es incierta. Por cierto, los capitalistas que han comprado las empresas serán sin duda decididos opositores a cualquier intento de revertir la privatización; pero es probable sin embargo que no se sientan políticamente obligados para con los funcionarios reformistas o que ni tengan interés en otras reformas liberalizadoras²⁴. En segundo término, muchas de las empresas que obtienen rentas a través de estos procedimientos suelen ser extranjeras y como tales son aliados menos valiosos en las coaliciones políticas internas. En tercer término, por más que los beneficiarios de las privatizaciones puedan favorecer, en abstracto, cierta estrategia de desarrollo más o menos orientada al mercado, en la práctica pueden llegar a apoyar a los partidos o candidatos de la oposición. Muchas de las empresas privatizadas están localizadas en los sectores regulados y en ellos las firmas, en todo el mundo, tienen incentivos a colaborar con todos los candidatos electorales viables, de modo de no crearse antagonismos con los posibles integrantes del próximo gobierno. Por último, para los gobernantes un cálculo puramente político en esta materia es siempre problemático: la privatización beneficia en definitiva a unas pocas empresas, mientras que la mayoría de ellas (incluso las grandes) no obtienen rentas públicas, o las obtienen muy escasamente; en consecuencia, recurrir a la privatización con el propósito explícito de distribuir las rentas públicas es políticamente ineficiente y, de hecho, puede generar más oposición entre las empresas que son excluidas que apoyo entre las que son beneficiadas. Hasta ahora, la mayor virtud de la argumentación basada en la búsqueda de rentas ha sido mostrar de qué manera los reformistas neoliberales crearon rentas y las distribuyeron entre las grandes empresas privadas y otros grupos de intereses. Sin embargo, para que este enfoque tenga algún futuro debe rehuir la tentación de creer que la distribución de rentas *post hoc* constituye un mecanismo al servicio de una política coalicional²⁵.

atraer capital extranjero, reducir la deuda pública y desarrollar el mercado interno de capitales. "En el contexto de una crisis fiscal, maximizar el precio de venta de Telmex fue un importante objetivo oficial". MARISCAL, op. cit. (n. 2), pág. xv.

²⁴ CORRALES (op. cit., n. 3) pone esto de relieve y brinda ejemplos de empresas que antes de 1991 compraron en la Argentina firmas privatizadas pero luego se opusieron a nuevas privatizaciones.

²⁵ Más allá del caso extremo de Chile en la década del '70, aún no se han llevado a cabo trabajos empíricos concluyentes sobre el comportamiento político de los buscadores de rentas que apoyan las reformas. Por ejemplo, la Argentina es un caso notorio de creación de rentas públicas mediante las reformas del "mercado", pese a lo cual los analistas discrepan entre sí en cuanto al papel de las grandes empresas en el proceso de privatización. TEICHMAN (op. cit., n. 5), por ejemplo, dice que los mayores beneficiarios de las privatizaciones y los principales sostenedores de Menem, incluso antes de ser elegido presidente, fueron los grandes grupos económicos, que hicieron "fuertes contribuciones a la campaña del Partido Justicialista; oficialmente se informó que los seis más grandes conglomerados de la Argentina contribuyeron con 700.000 dólares cada uno a la campaña de 1989, en tanto que Bunge y Born declaró que su contribución efectiva fue de tres millones de dólares" (pág. 125; ver también págs. 117-24). CORRALES (op. cit., n. 3) afirma, por el contrario, que algunas firmas apoyaron la candidatura de Menem precisamente porque pensaban que detendría las reformas (pág. 29).

Otros análisis, interesados en la consolidación de las reformas a largo plazo, han ido más allá de lo inmediato a fin de examinar las posibilidades de crear coaliciones favorables a la reforma para impedir cualquier revés antirreformista. Como dicen Haggard y Kaufman, “las reformas deben atraer, a la larga, a una nueva coalición de beneficiarios. Ninguna reforma puede consolidarse si esos grupos carecen de organización o si no existen redes eficaces de apoyo y comunicación entre ellos y las autoridades”²⁶. Hasta ahora, los datos empíricos brindan apenas un apoyo parcial a esta hipótesis. Una de sus más explícitas confirmaciones es el caso (examinado por Thacker) de la coalición de empresas que respaldó en México el NAFTA (sigla en inglés del Acuerdo de Libre Comercio entre los países de América del Norte). Los funcionarios mexicanos cortejaron a las grandes empresas y las incluyeron en todas las etapas de la negociación, y por su parte ellas se convirtieron en leales y elocuentes defensoras del NAFTA.

No obstante, investigaciones posteriores sobre el mantenimiento de las políticas de reforma destacaron otros varios factores, ajenos a las coaliciones, que contribuían a sostenerlas. Por ejemplo, la mayor movilidad del capital y la vulnerabilidad de la mayoría de las economías reformadas a súbitas fugas de capitales tienden a que los gobiernos –en especial si se trata de gobiernos nuevos, surgidos de la oposición– se vean forzados a persistir en el camino de la transformación estructural. Un hecho sugestivo es que fueron pocos los partidos de oposición que, una vez en el gobierno, revirtieron las principales reformas realizadas. Partidos de oposición llegaron al poder en Chile en 1990, en Venezuela y Colombia a mediados de la década del '90, en México y la Argentina en el año 2000, y en Brasil en el 2003. En esos países hasta hoy han sido revertidas sólo unas pocas reformas fundamentales –el caso contrario más notorio es Venezuela–. Incluso los candidatos opositores, en sus campañas contra los gobiernos que implementaron las reformas neoliberales, con frecuencia reiteraron su compromiso de mantenerlas y de seguir sosteniendo el sistema de mercado en general. En Chile (en 1989) y más tarde en Brasil (en 2002), la Concertación en el primer caso y el Partido de los Trabajadores en el segundo hicieron extraordinarios esfuerzos para superar el escepticismo de los inversores. En otros casos, los candidatos se opusieron a las reformas durante sus campañas electorales y hasta crearon coaliciones en contra de ellas, para luego adoptarlas una vez elegidos²⁷. El hecho de que en estos países las elecciones de los últimos tiempos plantearan tan escasas amenazas contra las reformas reduce los incentivos de los reformistas en el poder para crear coaliciones que las sostengan a largo plazo.

La importancia de establecer coaliciones de apoyo posteriores a la reforma varía con el grado de exclusión política prevaleciente en su transcurso. En los países en que el gobierno reforma por decreto e ignora las opiniones de la oposición, los interesados iniciales son pocos, y a los beneficiarios posteriores debe recordárseles su deuda para con los reformistas. En contraste con ello, cuando los partidarios de las reformas en el poder no pueden reformar por decreto, y cuando las discusiones, impugnaciones y conflictos con la oposición llevan a que las propuestas de reforma

²⁶ HAGGARD y KAUFMAN, op. cit. (n. 1), pág. 10.

²⁷ Ver Susan STOKES: *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 2001.

avancen con lentitud, merced a concesiones y de manera incompleta, parecería que, irónicamente, las reformas resultan, a la larga, más consensuadas, menos controvertidas y menos dependientes de las coaliciones que se creen para apoyarlas²⁸. Desde un punto de vista puramente institucional, si las reformas tienen que atravesar muchos filtros en los que podrían ser vetadas, serán más creíbles y estables, porque los esfuerzos realizados para revertirlas también tendrán que pasar por procedimientos políticos similares, igualmente arduos²⁹. Gary Cox y Mathew McCubbins son más axiomáticos: "A medida que aumenta el número efectivo de vetos, la política se torna más firme. Lo inverso también es cierto"³⁰. Una vez más, la tortuga derrota a la liebre: los gobiernos que introducen una política de reformas actuando diligentemente y superando múltiples vetos la consolidan mejor que los gobiernos que pretenden imponerla en forma discrecional.

Esta interpretación parece aclarar las diferencias existentes, por ejemplo, en la década del '90 entre las reformas lentas que se hicieron en Brasil y las que se instauraron de la noche a la mañana en Venezuela. Estas últimas fueron contundentes y al principio no hubo instituciones que las vetaran. Sin embargo, pronto el ímpetu reformista se diluyó, para sucumbir en definitiva ante adversarios implacables. En Brasil, las reformas tuvieron un trámite más lento, fueron enmendadas a través de las negociaciones y componendas, pero a la postre la mayoría de ellas logró consolidarse, aún durante el primer año de un gobierno que enfrentaba la fuerte oposición del PT. Un contraste semejante se dio dentro de Brasil entre los gobiernos de Collor y de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Collor trató de reformar por decreto, y muchas de sus medidas no llegaron a ver la luz, mientras que Cardoso logró mucho más a través de un laborioso proceso de negociaciones y una enmienda constitucional³¹.

También para Weyland la construcción de coaliciones no reviste mucha importancia en la consolidación de las reformas, siempre que, con posterioridad a su puesta en marcha, mejore el desempeño económico del país³². Según la aplicación que hace Weyland de la teoría prospectiva (*prospect theory*), a medida que el peso de la crisis económica disminuye, los votantes y gobernantes se desplazan hacia el "ámbito de las ganancias", evitan los riesgos más que antes y, por consiguiente, apoyan el nuevo statu quo. Si la crisis económica persiste ("ámbito de las pérdidas"), un gobierno antiliberal podría resolver suprimir las reformas, y de acuerdo con Weyland,

²⁸ Ver David STARK y László BRUSZT: *Postsocialist Pathways: Transforming Politics and Property in East Central Europe*, Nueva York, Cambridge University Press, 1998. En su análisis comparativo de las reformas del mercado implantadas en Europa oriental, estos autores descubrieron que "los miembros del ejecutivo institucionalmente limitados eran más capaces de llevar a cabo una reforma sostenida". Ver también STARK y BRUSZT: "One Way or Multiple Paths: For a Comparative Sociology of East European Capitalism", *American Journal of Sociology*, vol. 106, enero de 2001, pág. 1135.

²⁹ Ver HAGGARD, op. cit. (n. 11), pág. 40; y especialmente EATON, op. cit. (n. 2), pág. 4.

³⁰ Gary W. COX y Mathew D. McCUBBINS: "The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes", en HAGGARD y McCUBBINS (eds.): *Presidents, Parliaments, and Policy*, Nueva York, Cambridge University Press, 2002, pág. 27.

³¹ Ver Luiz Carlos BRESSER-PEREIRA: "The 1995 Public Management Reform in Brazil: Reflections of a Reformer", en Ben Ross SCHNEIDER y Blanca HEREDIA (eds.): *Reinventing Leviathan*, Miami, North-South Center Press, 2003; Peter KINGSTONE y Timothy POWER (eds.): *Democratic Brazil: Actors, Institutions, and Processes*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2000; y Marcus MELO: *Reformas Constitucionais no Brasil: Instituições e Processo Decisório*, Rio de Janeiro, Revan, 2002.

³² Ver WEYLAND, op. cit. (n. 12).

las coaliciones de grupos de intereses favorables a ellas poco podrían hacer para detenerlo. Sin embargo, si el desempeño económico es despereado, grupos diferentes de la sociedad perciben estar en distintos "ámbitos" –algunos en el de las ganancias, otros en el de las pérdidas–. En tales circunstancias, los irregulares o mediocres resultados económicos elevarán la posibilidad de una construcción proactiva de coaliciones, ya sea en favor o en contra de la política de reformas.

En síntesis, muchas interpretaciones de la política de reformas basadas en los intereses económicos sobreestimaron primero la dirección e intensidad de la posible oposición a ellas por parte de los grupos de interés y luego exageraron la intensidad e importancia del apoyo que éstos les brindaron. Ciertos hallazgos empíricos recientes confirman conclusiones anteriores acerca de la debilidad de toda política basada en los intereses económicos –empezando por la debilidad de esos mismos intereses– y se contraponen fuertemente a los permanentes esfuerzos realizados para revivir los modelos simplistas de la política de los intereses.

III. Tipos de coaliciones en la política económica

Cuando se mira más allá de los grupos de intereses económicos, lo que pueden las coaliciones se multiplica; parecería que en potencia éstas pueden hacerlo todo, desde conseguir hasta brindar apoyos de variada intensidad y forma: su respaldo puede canalizarse a través de votos, de dinero (de manera legal y no tanto), de información, de lealtad personal, como por contribuciones al debate público y por medio de presiones sobre los adversarios, y así siguiendo. Kingstone (pág. xxi) ofrece una de esas definiciones amplias del término:

El término "coalicción" puede significar distintas cosas en distintos contextos. Puede hacer referencia a una coalición legislativa que una a los legisladores en defensa de un programa o de una política. A su vez, las coaliciones electorales son las redes de votantes individuales que se unen políticamente detrás de un partido o candidato. Por último, una coalición gobernante es el conjunto de grupos sociales que apoyan la política del gobierno. En todos estos casos, las coaliciones pueden estar bien o mal definidas, ser más o menos explícitas o formalizadas, tener un mayor o menor grado de movilización. Las condiciones para participar en una coalición pueden variar sustancialmente y ser sumamente desiguales [...] las coaliciones pueden ser estables o inestables, débiles o fuertes.

Sin duda, es importante señalar la diversidad y variedad de las "coaliciones", pero también parece apropiado añadir ciertas limitaciones al concepto a fin de identificar aquellas constelaciones políticas que no sería lógico llamar "coaliciones". Es curioso que en tantos análisis centrados en el concepto de "coalicción" no se haya hecho un esfuerzo por definirlo con claridad. Lo que hagan las coaliciones dependerá de que sean más o menos explícitas (ver el cuadro 1). Una *coalicción legislativa* entre partidos políticos, por ejemplo, suele involucrar intercambios específicos, claramente negociados. En cambio, una *coalicción en favor de una política pública*, en gran medida vaga e informal, puede lograr apoyo para una política determinada, pero en ella las condiciones del intercambio son habitualmente poco claras, aún para los propios participantes. Además de recurrir al intercambio y la negociación, las coaliciones pueden contribuir a definir las preferencias y a crear consensos por me-

CUADRO 1
Tipos de coaliciones en la política de la reforma económica

| | Electorales | Legislativas | Distributivas | En defensa de las políticas públicas |
|--------------------------------|--------------------|---|--|--|
| Tipos de miembros | Grupos de votantes | Partidos políticos | Empresas y grupos de intereses organizados | Individuos de los sectores público y privado |
| Actividades primarias | Campañas políticas | Legislar e implementar políticas públicas | Lobbying | Creación de redes y análisis de propuestas |
| Base del intercambio | Votos | Votos en la legislatura | Recursos económicos | Vínculos personales e ideología |
| Interacción entre los miembros | Escasa | Intensa, formal y permanente | Variable, a menudo informal | Intensa, informal y permanente |

dio de la deliberación y la información compartida. Con el propósito de discriminar entre estas múltiples dimensiones y sus consecuencias, el cuadro 1 ofrece una desagregación preliminar y una tipología basada en las distinciones iniciales de Kingstone.

La literatura sobre las reformas económicas se ha centrado sobre todo en dos tipos de coaliciones, las coaliciones distributivas y las coaliciones de políticas públicas, y ha dejado relativamente de lado las legislativas y electorales. Dado que en la sección anterior ya me ocupé de las coaliciones distributivas, ahora dirigiré la mirada a las otras, de corte más político.

Las coaliciones electorales (que analizaremos con mayor detalle en la sección IV) se presentan bajo dos variedades principales de coaliciones: construidas y espontáneas. En el primer tipo, los partidos y coaliciones legislativas tratan a veces de conformar coaliciones electorales apoyando conjuntamente a determinados candidatos e instando a sus votantes tradicionales a que los apoyen. En el segundo tipo, coaliciones informales de votantes confluyen más espontáneamente en el curso de una campaña electoral a medida que los grupos se van aproximando a ciertos partidos o candidatos. En comparación con otros tipos de coaliciones, las electorales son heterogéneas, se movilizan durante un período breve y en ellas el contacto entre los grupos que las componen es escaso. Los principales protagonistas de este tipo de coaliciones son los "empresarios de políticas" (*political entrepreneurs*): candidatos, dirigentes partidarios, contribuyentes a la campaña y empresas ligadas a los medios de comunicación³³.

Entre tanto, una coalición legislativa (o legislativa-ejecutiva, para ser más preciso) consiste en dos o más partidos representados en la legislatura que votan en

³³ Edward Gibson brinda uno de los mejores ejemplos de la interacción entre las políticas reformistas y las estrategias electorales de los gobiernos reformadores de México y la Argentina. Ver GIBSON: "The Populist Road to Market Reform: Policy and Electoral Coalitions in Mexico and Argentina", *World Politics*, vol. 49, abril de 1997.

forma consistente en favor del presidente y el poder ejecutivo. Los primeros análisis que exploraron las relaciones entre el poder legislativo y el ejecutivo en la política de las reformas anticiparon que los legisladores habrían de oponerse; también destacaron que ciertas características claves de los sistemas partidarios, como la gran polarización y fragmentación, constituyen graves obstáculos para la reforma³⁴. Estos análisis sistémicos enfatizaron fuertemente las ventajas resultantes de contar con gobiernos mayoritarios y prestaron poca atención a la posibilidad de crear coaliciones en gobiernos minoritarios. Sin embargo, en los sistemas políticos que tienden a producir gobiernos minoritarios, las prácticas parlamentarias informales pueden mejorar la gobernabilidad del sistema presidencial. Uno de los rasgos definitorios del presidencialismo es el control que ejerce el ejecutivo sobre el gabinete –rasgo éste que es constitucional en los regímenes presidencialistas latinoamericanos–. No obstante, algunos presidentes minoritarios renuncian informalmente a una parte del control que tienen sobre ciertos cargos del gabinete a fin de obtener apoyo legislativo, costumbre que es de rutina en los sistemas parlamentarios. En ocasiones, el presidente ofrecerá cargos o ministerios a determinados partidos, aunque reservándose el derecho de decidir qué miembros de dicho partido formarán parte del gabinete; a veces la elección de ese futuro ministro es tema de negociaciones. El presidente tiene también la prerrogativa constitucional de pedirle la renuncia a cualquier integrante del gabinete, por más que esto implique perder apoyo legislativo.

Suele señalarse que el Chile posterior a 1990 es un ejemplo de gobierno de transición sin tropiezos hacia la democracia, y en términos generales de la mejor performance económica pos reforma entre los países latinoamericanos. Éxitos como éstos pueden ser en cierto modo atribuibles a la capacidad de los políticos para lograr que la coalición de partidos integrantes de la Concertación se mantuviera unida, un rasgo de la política chilena que a menudo ha sido relativamente soslayado por los investigadores. En 1990, en vísperas de la transición hacia la democracia, y a la vista del estado de polarización y fragmentación entonces existente, nadie habría dicho que el sistema de partidos chileno podría lograr éxito. Antes del golpe de 1973, dicho sistema contaba en promedio con siete “partidos efectivos”, famosos por sus antagonismos ideológicos³⁵. Después de 1990, la mayoría de los partidos eran más moderados que antes, si bien subsistían agudas diferencias entre los de la derecha, la izquierda y el centro, y continuaba habiendo siete partidos “efectivos”. Pese a ello, los partidos de izquierda y de centro forjaron una coalición (la Concertación) que ganó consistentemente las elecciones para presidente y para las bancas de diputados.

¿Qué es lo que mantuvo unida a esta coalición? Peter Siavelis menciona varios factores, peculiares de Chile en esa década, que contribuyeron a que la Concertación sobreviviera y funcionara³⁶. En primer lugar, la preocupación por el destino de la

³⁴ Ver, por ejemplo, HAGGARD y KAUFMAN, op. cit. (n. 1), págs. 166–70. Para un examen amplio de este tema, ver EATON, op. cit. (n. 2), págs. 7–14.

³⁵ Peter SIAVELIS: *The President and Congress in Postauthoritarian Chile: Institutional Constraints to Democratic Consolidation*, University Park, Pa.: Pennsylvania State University Press, 2000, pág. 125.

³⁶ La literatura comparada sobre coaliciones legislativas en regímenes presidenciales es incipiente y lo poco que existe rara vez se centra en la reforma económica. No obstante, varios estudios pioneros han añadido este factor importante a los análisis de la calidad de la gestión pública y la gobernabilidad en América Latina, así como a los debates sobre los méritos relativos de los regímenes presidenciales y parlamentarios. Ver SIAVELIS, op. cit. (n. 35); Octavio AMORIM NETO: “Presidential Cabinets, Electoral Cycles, and Coalition Discipline in Brazil”,

democratización estimuló la cooperación en los primeros años; a ello contribuyó asimismo el estilo conciliador del presidente Patricio Aylwin. Además, el singular sistema electoral binomial (vale decir, con dos representantes por cada distrito electoral) fomentaba la creación de coaliciones para las elecciones legislativas³⁷. Por último, al igual que en los regímenes parlamentarios, los presidentes de la Concertación eligieron para sus gabinetes a representantes de los diversos partidos de la coalición. En lo que podría tildarse como un caso extremo de equilibrio representativo, "durante el gobierno de Aylwin se designó junto a cada ministro un subsecretario que pertenecía a otro partido de la Concertación. De este modo, la influencia e intereses de los distintos partidos de la coalición se equilibraron merced a su participación en las decisiones ministeriales. Esta integración de los miembros de la coalición [...] fue determinante para mantener su colaboración y lealtad"³⁸.

Brasil es otro caso clásico de fragmentación y polarización partidarias. En 1985, había tres partidos con representación en el parlamento; pasaron a ser nueve en 1992, para descender a siete a fines de esa década³⁹. Debido a esta fragmentación, así como a otras características del sistema electoral que debilitaban a los partidos, a principios de los años '90 los observadores suponían que en materia de reforma y estabilización Brasil tendría un desempeño deficiente. No obstante, a lo largo de la década diversos estudios (apuntalados en la eficacia del gobierno de Cardoso) sostuvieron que, después de todo, el sistema político brasileño no era tan disfuncional como se creía⁴⁰. De hecho, las propuestas presidenciales eran aprobadas en el Congreso y hacia fines de la década Brasil había logrado, tanto en materia de estabilización como de reforma económica, una situación respetable. Amorim propone una de las interpretaciones más interesantes acerca del mejoramiento de la gestión económica (aunque no es directamente aplicable a los problemas de la reforma del mercado): sostiene que los gobiernos brasileños que más éxito tuvieron en mantener la mayoría en la legislatura fueron aquellos en los que el presidente estableció un gabinete de coalición. Desde que Brasil volvió a tener un gobierno civil, en 1985, las designaciones presidenciales en el gabinete destinadas a generar coaliciones legislativas variaron mucho, no sólo entre los cinco presidentes que hubo desde entonces, sino también dentro de un mismo mandato presidencial. Esta amplia variación indica que el comportamiento coalicional es resultado de las elecciones estratégicas

en Scott MORGENSTERN y Benito NACIF (eds.): *Legislative Politics in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 2002a; AMORIM NETO: "Presidential Policy-Making Strategies and Cabinet Formation in Latin America's Presidential Democracies, 1946-95" (trabajo presentado en la Conferencia sobre "El Gobierno Dividido en México", ciudad de México, mayo de 2002b); Grace Ivana DEHEZA: "Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur", en Dieter NOHLEN y Mario FERNÁNDEZ (eds.): *El presidencialismo renovado*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998; y Bernhard THIBAUT: "El gobierno de democracia presidencial: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay en una perspectiva comparada", en NOHLEN y FERNÁNDEZ, op. cit.

³⁷ Lisa BALDEZ y John CAREY: "Budget Procedure and Fiscal Restraint in Post-transition Chile", en HAGGARD y MCCUBBINS, op. cit. (n. 30), págs. 116-18.

³⁸ SIAVELIS, op. cit. (n. 35), pág. 55.

³⁹ AMORIM NETO, op. cit. (n. 36, 2002a), pág. 59.

⁴⁰ Ver Barry AMES: *The Deadlock of Democracy in Brazil*, Ann Arbor, Mich., University of Michigan Press, 2001, y Scott MAINWARING: *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*, Stanford, Calif., Stanford University Press, 1999; opiniones revisionistas contrarias se hallarán en Argelina CHEIBUB FIGUEIREDO y Fernando LIMONGI: *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*, Río de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1999.

de los presidentes, más que de factores constantes, ya sea institucionales o de otra índole. Desde el punto de vista de los reformistas, lo cierto es que en Brasil los gabinetes de coalición han contribuido a generar mayorías legislativas⁴¹.

En la década del '90, los sistemas partidarios fragmentados se hicieron más habituales en América Latina, como consecuencia en parte de la escisión de los sistemas monopartidarios o bipartidarios de México, Colombia y Venezuela. Por consiguiente, disminuyeron en la región las perspectivas de tener gobiernos mayoritarios. Para los abogados de las reformas, lo fundamental pasó a ser cómo convertir una minoría inoperante en un gobierno de coalición eficaz, y cómo manejar dicha coalición a lo largo del tiempo. Al contrario de lo que sostenía la tesis anterior de la fragmentación, un número mayor de partidos efectivos puede favorecer, en la práctica, la creación de coaliciones y así permitir una mejor gestión pública. Cuando compite un cierto número (de cuatro a ocho, digamos) de partidos relativamente estables y ninguno de ellos puede albergar con realismo la ambición de ser mayoría, el único camino hacia los cargos del poder ejecutivo son las coaliciones (como sucedió en Brasil y Chile en la década de 1990); por ende, los líderes de partido tienen en ese escenario mayores incentivos para sumarse a las coaliciones legislativas. En otros casos, como la evolución hacia un sistema con tres partidos efectivos (según sucedió recientemente en México) u otro de más partidos pero en el que uno de ellos es dominante (como en la Argentina), ciertos dirigentes políticos pueden tener la esperanza de alcanzar la mayoría en las próximas elecciones; con esa expectativa, pueden optar por permanecer fuera de las coaliciones y en consecuencia dejar que los gobiernos minoritarios simplemente se mantengan a flote⁴². Otros estudios concluyen que aún los gobiernos mayoritarios deben manejar con cuidado las relaciones entre el ejecutivo y sus partidarios en la legislatura si pretenden ser eficaces. Tanto Eaton como Corrales, analizando el mejor desempeño relativo de la Argentina en materia de reformas respecto de las Filipinas (Eaton) y Venezuela (Corrales), encontraron que la diferencia en los resultados de gobiernos mayoritarios o casi mayoritarios radicaba en las relaciones existentes entre el ejecutivo y el partido gobernante⁴³. A esto agregan una lista de factores que explicarían por qué algunos presidentes se llevan mejor que otros con sus propios partidos. Eaton destaca ciertos rasgos predominantemente estructurales o institucionales del sistema electoral o partidario, y de los cuales se desprenden estrategias legislativas más centradas en los partidos o en los candidatos. Los sistemas centrados en los candidatos contienen impulsos centrífugos que desalientan a los legisladores de cooperar con los partidarios de las reformas económicas en el poder ejecutivo. Corrales asigna algún valor causal a las características institucionales, pero señala variables estratégicas o vinculadas con el liderazgo. El empeño de ciertos presidentes por construir puentes eficaces que los unan con su partido gobernante se asemeja mucho al de los presidentes de gobiernos minoritarios que tratan de generar coaliciones legislativas multipartidarias.

⁴¹ AMORIM NETO, op. cit. (n. 36, 2002a), págs. 50, 69–75.

⁴² AMORIM (op. cit., n. 36, 2002b, pág. 18) llevó a cabo un análisis estadístico más amplio de los gobiernos democráticos latinoamericanos con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial y comprobó que es más probable que los presidentes nombren gabinetes de coalición si la Constitución del país no los faculta a emitir decretos, si están próximos al centro del espectro político y si sus partidos tienen un número considerable de bancas en la legislatura.

⁴³ CORRALES, op. cit. (n. 2); EATON, op. cit. (n. 2).

Las coaliciones montadas en defensa de políticas públicas (*policy coalition*) (el último tipo del cuadro 1) consisten en conjuntos más o menos fluidos de individuos que participan de la gestión de gobierno en áreas específicas⁴⁴. La cantidad de personas que pertenecen a estas coaliciones es pequeña, se decide individualmente y varía según las políticas, períodos y países. Casi todas las variantes de coaliciones de políticas comienzan con funcionarios ubicados en altos cargos económicos (ministro de Hacienda, presidente del Banco Central) y por lo general incluyen a varios representantes de grupos sociales organizados (a los que se suman, en contextos democráticos, legisladores y dirigentes partidarios). También pueden incluir a empresarios, consultores y académicos independientes, así como a representantes de las instituciones financieras internacionales⁴⁵. Cuando incluyen a empresarios y otros grupos de intereses, estas coaliciones se superponen conceptualmente en parte con las coaliciones distributivas, pero se distinguen porque son más abarcativas, ya que se crean como respuesta a toda suerte de medidas oficiales (entre ellas, algunas con importantes consecuencias distributivas) y algunos de sus miembros no tienen una conexión directa con los intereses económicos organizados.

Gran parte de los análisis de estas redes de apoyo son fascinantes en el aspecto descriptivo pero insatisfactorios desde el punto de vista causal. Para una medida determinada, un buen análisis empírico puede descubrir quiénes la sugirieron, a quiénes consultaron, quiénes la debatieron y quiénes apoyaron su implementación. Este es un trabajo empírico esforzado y costoso, pues gran parte del proceso permanece oculto a la mirada pública, a veces está intencionalmente envuelto en el secreto y se lleva a cabo por teléfono, por correo electrónico o en forma personal (con lo cual no quedan de él registros documentados). Según Teichman, este “debate de políticas” (*policy debate*) no documentado es “la actividad más importante de las redes de apoyo”⁴⁶. Ciertamente es que la investigación sobre estas redes puede identificar la gama de influencias, su carácter excluyente o incluyente, nacional o internacional; pero la mera identificación de los actores poco nos dice sobre los motivos de que sean ellos –y no alguna otra red de actores– los que adoptan tales políticas y por qué lo hacen.

En cierto sentido, el análisis de las coaliciones de política tiene ventajas y desventajas opuestas a las que presenta el análisis de las coaliciones distributivas. Que los análisis básicos de los intereses económicos determinen qué coalición distributiva puede ganar es positivo, pero en el caso típico estos estudios no especifican con la misma precisión empírica la participación de las coaliciones distributivas en la elaboración de las políticas públicas. Por el contrario, la literatura sobre las coaliciones de

⁴⁴ Las coaliciones en defensa de las políticas públicas [*policy coalitions*] han recibido también otros nombres, como “triángulos de hierro”, “ruedas burocráticas”, “equipos de cambio”, “tecnocracia” o “redes de apoyo a las políticas públicas” [*policy networks*]. Ver, respectivamente, Cox y McCUBBINS, op. cit. (n. 30), págs. 53-54; Fernando Henrique CARDOSO: *Autoritarismo e Democratização*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975; John WATERBURY: *Exposed to Innumerable Delusions: Public Enterprise and State Power in Egypt, India, Mexico, and Turkey*, Nueva York, Cambridge University Press, 1993; Ben Ross SCHNEIDER: “The Material Bases of Technocracy: Investor Confidence and Neoliberalism in Latin America”, en Miguel CENTENO y Patricio SILVA (eds.): *The Politics of Expertise in Latin America*, Londres, Macmillan, 1998; y TEICHMAN, op. cit. (n. 5), quien ofrece la elaboración más completa del enfoque de las redes de apoyo a las políticas públicas.

⁴⁵ TEICHMAN, op. cit. (n. 5), pág. 18.

⁴⁶ *Ibid.*, pág. 27.

apoyo a las políticas públicas documenta empíricamente quiénes, o qué redes, forjaron determinadas medidas oficiales, pero no está lo bastante desarrollada teóricamente como para determinar *ex ante* qué intereses serán movilizados y por qué una coalición puede triunfar sobre otra. Las redes de apoyo a las políticas públicas siempre incluyen a altos funcionarios de la burocracia económica, pero una explicación cabal del éxito de alguna de estas redes debería dar cuenta, ante todo, de la forma en que se designó a tales funcionarios⁴⁷.

La bibliografía sobre los cuatro enfoques coalicionales para las reformas de mercado que hemos considerado rara vez establece un diálogo entre ellas. Desde el punto de vista analítico sería muy provechoso que hubiera una mayor integración conceptual, en primer lugar porque muchos agentes de las políticas públicas consideran que diversos tipos de coaliciones están interconectados e interactúan. Por ejemplo, los empresarios privados son miembros fundamentales de las coaliciones distributivas (y a veces de las redes de apoyo a las políticas públicas), pero al mismo tiempo son la fuente principal del financiamiento de las campañas que realizan los candidatos de las coaliciones electorales. A su vez, los candidatos electos tejen coaliciones legislativas y tienen un permanente interés en las futuras votaciones y en los aportes para las campañas. Por otra parte, si los investigadores quieren demostrar que un tipo de análisis coalicional es superior a los demás por su explicación de las políticas públicas concretas adoptadas, tienen que comparar el poder explicativo de las distintas concepciones sobre las coaliciones y extraer de dichas comparaciones argumentos concluyentes.

IV. Variedades de reformas y política de las reformas

Otra manera de evaluar el valor analítico relativo de estos cuatro enfoques de las coaliciones es desagregar el conjunto de reformas de mercado y ver las variantes que generan en la política coalicional distintas medidas concretas de reforma. Quienes han estudiado las reformas recientes tendieron a agrupar conjuntamente a políticas públicas que se caracterizaron por diferentes modalidades de hacer política. Esta errónea superposición tiene varios orígenes. En primer lugar, a veces los gobiernos adoptan paquetes de reformas y tratan de resaltar la coherencia que existe entre todas ellas. Además, muchos economistas consideraron las reformas del mercado como un conjunto coherente de medidas, creencia ésta muy fortalecida desde que John Williamson acuñó la expresión "Consenso de Washington" e incluyó en dicho "consenso" diez prescripciones separadas de políticas públicas⁴⁸. Quizá para los economistas todas estas medidas apunten en la misma dirección —ampliar los alcances de las interacciones de mercado—, pero hay pocos motivos para presumir que, en el camino que siguen hacia ese objetivo común, todas las reformas atraviesan un proceso político semejante.

Si se las examina comparativamente por separado, la estabilización macroeconómica, las privatizaciones, la liberalización del comercio, y la reforma del siste-

⁴⁷ BATES y KRUEGER, op. cit. (n. 7), pág. 463; SCHNEIDER, op. cit. (n. 44).

⁴⁸ JOHN WILLIAMSON: *The Progress of Policy Reform in Latin America*, Washington, Institute for International Economics, 1990.

ma tributario y del sistema de seguridad social poseen una dinámica política diferente, del mismo modo que las reformas administrativa, de la educación y de la seguridad social⁴⁹. Como mínimo, los análisis deberían distinguir las reformas con efectos distributivos múltiples, inciertos y desiguales (como la del comercio), de aquellas otras que tienen efectos más uniformes y predecibles (como las de los sistemas tributario y de seguridad social). En los casos en que los costos y beneficios distributivos son inequívocos, los análisis más apropiados parecerían ser los basados en las coaliciones de apoyo a las políticas públicas y en las distributivas, sobre todo cuando se examinan medidas que afectan a un pequeño número de personas que se conocen entre sí. Para otros tipos de medidas, resultan más ilustrativos otros análisis coalicionales. Por ejemplo, la estabilización macroeconómica tiene sus mayores consecuencias inmediatas en la mayoría pobre de la población; es presumible, entonces, que en este caso convengán los análisis basados en las coaliciones electorales (y, por extensión, en las legislativas). Por supuesto, el costo de las medidas de estabilización suele estar desigualmente distribuido, lo cual justifica una mayor desagregación de los tipos de programas de estabilización; al respecto, es probable que la mayoría de los votantes tengan información directa sobre los efectos de los programas de estabilización y que esta información influya sobre sus opciones electorales. En contraste con ello, medidas más específicas, como las privatizaciones, la desregulación o incluso la reforma comercial, pueden no constituir, para grandes grupos de votantes, cuestiones que los afecten personalmente en "el bolsillo", y es menos probable entonces que graviten sobre sus decisiones a la hora de votar.

Para el análisis político, es útil también distinguir las reformas según las variaciones que presenten en el proceso de implementación. Algunas son establecidas por decreto de la noche a la mañana (v. gr., la abolición de una junta de comercialización oficial), en tanto que otras exigen la aprobación del Congreso o entrañan un largo proceso de formación y consolidación institucional, como en el caso de la "segunda ola" de reformas de los organismos reguladores, el poder judicial y la burocracia en su conjunto⁵⁰. Así, no sólo habrá de variar la intensidad de los intereses económicos (y por ende el peso de las coaliciones económicas) entre las distintas reformas: también la importancia de las coaliciones electorales y, en especial, de las legislativas varía según que su implementación demande o no la intervención del Congreso. Muchas de las primeras reformas fueron el resultado de decretos del poder ejecutivo, los cuales, en ocasiones, fueron paquetes de decretos promulgados a partir de la autoridad legislativa delegada por el Congreso. En tales circunstancias, en un principio los partidos y el Congreso no fueron actores prominentes; pero con el tiempo la estabilización, la reforma institucional y las reformas de segunda generación (así como las de determinadas áreas de política pública sujetas a cláusulas constitucionales) pusieron al Congreso en el centro de la escena, generando un proceso político más complejo⁵¹.

Según otros autores, la política de reformas está condicionada más por el contexto económico general que por los tipos de medidas adoptadas. Como ya apunta-

⁴⁹ Ver también HAGGARD, op. cit. (n. 11), pág. 49.

⁵⁰ Ver HEREDIA y SCHNEIDER: "The Political Economy of Administrative Reform in Developing Countries", en SCHNEIDER y HEREDIA, op. cit. (n. 31).

⁵¹ EATON, op. cit. (n. 2), pág. 5.

mos, Weyland utiliza su teoría prospectiva para argumentar que los que promueven reformas pueden con más facilidad construir coaliciones electorales y legislativas cuando las circunstancias económicas son difíciles y, por lo tanto, los votantes están dispuestos a correr más riesgos. Pero la teoría utilizada de Weyland tiene una capacidad explicativa menor cuando se trata de dar cuenta de iniciativas de reforma adoptadas en épocas más normales. En rigor, la aversión al riesgo en el dominio de las ganancias genera la expectativa de que no haya reforma alguna una vez que la "primera ola" de reformas haya arraigado y producido un cierto crecimiento. En términos generales, deberíamos esperar que habrá más reformas en los casos en que un gobierno nuevo llega al poder en medio de una crisis económica. Sin embargo, a veces las elites políticas emprenden importantes iniciativas públicas –riesgosas en términos de la teoría prospectiva– en períodos de relativa calma económica y con posibilidades de obtener ganancias; buenos ejemplos de ello son la creación del NAFTA y la privatización de los bancos en México después de 1990, la privatización de las telecomunicaciones en Brasil a fines de la década del '90 y las reformas chilenas de esa misma década.

Para explicar estas políticas adoptadas en contextos de ganancias, tal vez convenga considerar la creación de coaliciones no como un proceso social espontáneo que se da desde abajo hacia arriba, y a partir de los intereses económicos, sino como un proceso político proactivo al cual deben recurrir en tiempos normales los reformadores. En Chile, a comienzos de los años '90 –período de expansión económica sostenida– el nuevo gobierno de la Concertación puso en marcha una importante reforma tributaria mediante una cuidadosa negociación tanto con los empresarios organizados y sus aliados en la coalición, como con sus opositores en el Congreso⁵². En Brasil, a fines de la década, cuando cedió la inflación y se reanudó el crecimiento, el ministro Bresser-Pereira tejió una coalición legislativa en la que estuvieron incluidos algunos aliados imprevistos, como ciertos gobernadores estaduais poderosos, a fin de que el Congreso aprobara reformas constitucionales para remover los principales obstáculos que se oponían a una reforma administrativa de más largo alcance⁵³. En México, luego de los exitosos programas de estabilización de fines de la década del '80 y el inicio de programas ambiciosos de reforma comercial y de privatizaciones, el presidente Carlos Salinas anunció en 1990 el propósito del gobierno de alcanzar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. Si bien, como señala Thacker, los empresarios fueron excluidos de la formulación inicial de esta política, participaron activamente en todas las negociaciones internacionales, brindaron fuerte apoyo al gobierno de Salinas y hasta ejercieron fuertes presiones en favor del NAFTA en Washington. Este episodio representó un esfuerzo explícito del gobierno mexicano por construir una coalición favorable a la reforma, esfuerzo que resultó menos visible en la política de reformas promovida por la crisis de mediados de la década del '80.

En síntesis, ciertos tipos de coaliciones, edificadas en torno de preferencias políticas y de organizaciones, más que de los intereses económicos, pueden ser

⁵² Kurt WEYLAND: "'Growth with Equity' in Chile's New Democracy?", *Latin American Research Review*, vol. 32, Nº 1, 1997; y Delia BOYLAN: "Taxation and Transition: The Politics of the 1990 Chilean Tax Reform", *Latin American Research Review*, vol. 31, Nº 1, 1996.

⁵³ BRESSER-PEREIRA, op. cit. (n. 31); MELO, op. cit. (n. 31).

importantes para la política de reformas, si bien lo son menos en la primera generación de paquetes de medidas y decretos destinados a la estabilización, que en la segunda generación de reformas institucionales complementarias. Dicho de otro modo, las coaliciones explícitas pueden ser más útiles para establecer los fundamentos institucionales de una economía de mercado que para la creación inicial de los principales mercados.

V. Conclusiones: la política de los intereses económicos organizados y las coaliciones

Una gran parte de los mejores estudios sobre la política de reforma llevados a cabo en los últimos tiempos rechazan las deducciones *a priori* sobre los intereses económicos y las preferencias, y se inclinan por la investigación empírica⁵⁴. Cuando se conciben los intereses en la realidad como ambiguos, dinámicos o maleables, crecen los márgenes para la intervención de la política tanto en la promoción activa de las reformas como en la consideración de los análisis académicos. Lo opuesto ocurre en los modelos fuertemente basados en los intereses económicos porque en ellos los políticos y los gobernantes tienen una capacidad de maniobra escasa o nula⁵⁵. Los estudios que aquí hemos comentado representan un gran avance respecto de esta última perspectiva. Si los intereses económicos están indeterminados, es mucho más lo que depende de la política y de la construcción política de las preferencias y coaliciones. Como dicen Bates y Krueger en las conclusiones de su volumen colectivo, "en condiciones de incertidumbre, las creencias de la gente acerca de lo que consisten sus intereses económicos pueden ser creadas y moldeadas por los políticos; en lugar de ser el interés propio el que da forma a los acontecimientos, él es plasmado y configurado por éstos"⁵⁶.

¿Qué es, entonces, lo que plasma y moldea la noción del interés propio? Los estudios empíricos citan habitualmente tres factores: la ideología, los empresarios de políticas y la organización. Bates y Krueger destacaron el papel que cumple la ideología, pero en estudios posteriores ella apareció más a menudo como un actor de reparto que como el protagonista principal⁵⁷. Para Kingstone, las ideologías no inciden tanto en la forma en que las personas ven el mundo como en la forma de organizar y dirigir ideas que, de otro modo, permanecerían incipientes o serían incongruentes entre sí. En su fuero íntimo, los empresarios brasileños no eran, en verdad, neoliberales, ni querían que el gobierno adoptase un programa neoliberal a ultranza, pero lo cierto es que hicieron suyo el discurso neoliberal a fin de ventilar sus frustra-

⁵⁴ También los intereses *políticos* básicos han sido sometidos a una cuidadosa investigación empírica, y la premisa simplista de la existencia de un interés primario por ser reelecto fue rechazada en favor de caracterizaciones más inductivas y contextualizadas.

⁵⁵ Ver, por ejemplo, FRIEDEN, op. cit. (n. 16), págs. 5-6.

⁵⁶ BATES y KRUEGER, op. cit. (n. 7), pág. 456. Esta conclusión es particularmente significativa por provenir de dos autores que hicieron mucho por difundir los modelos de elaboración de políticas públicas basados en la búsqueda de rentas, que a su vez gravitaron en las primeras y exageradas expectativas sobre la resistencia a las reformas del mercado. Ver KRUEGER: "The Political Economy of the Rent-Seeking Society", *American Economic Review*, vol. 64, junio de 1974.

⁵⁷ Ver, por ejemplo, TEICHMAN, op. cit. (n. 5), pág. 56.

ciones con el estado e impulsarlo a que se retirara parcialmente de la economía (págs. 51-52).

En su reseña de los enfoques basados en los intereses económicos, Haggard concluye que “la lógica del grupo de intereses ignora el papel de los empresarios de políticas y de las instituciones en la estructuración de las grandes coaliciones de intereses”⁵⁸. El hecho, ya apuntado, de que diferentes dirigentes de un mismo sistema político –e incluso a veces el mismo presidente en distintos períodos– recurrieron a estrategias muy distintas para generar coaliciones legislativas indica que el papel de los líderes y de los empresarios de política puede ser decisivo. Kingstone y (en menor medida) Thacker destacan la función de estos últimos. También Corrales, al explicar en qué situaciones es probable que los partidos gobernantes apoyen al poder ejecutivo y así aceleren las reformas, otorga primacía a las decisiones estratégicas de los presidentes (págs. 36-37). Gibson, que se ocupó de la reformulación de las coaliciones internas del PRI mexicano y del Partido Justicialista argentino, atribuye un peso causal fundamental a los líderes de partido (en especial a Salinas y Menem), particularmente en lo que se refiere a haber dejado de lado a sectores de su base obrera tradicional y haber cortejado con éxito a los empresarios y a la clase media para granjearse nuevos partidarios⁵⁹.

Más allá del liderazgo político inmediato, hay también factores organizativos más permanentes que gravitan en la clase de preferencias que expresan los grupos y en el tipo de coaliciones a las que están dispuestos a sumarse. La organización ocupa un lugar central en el análisis que hace Murillo del comportamiento de los sindicatos, en el que concluye que la oposición de éstos a la reforma fue en gran medida consecuencia de la competencia interna de los dirigentes y la competencia entre los propios sindicatos por conquistar adherentes. Los gobiernos de base sindical de México, Venezuela y la Argentina emprendieron casi en forma simultánea reformas del mercado radicales, pero la reacción de sus aliados sindicales varió muchísimo, debido principalmente, como señala Murillo, a las diferencias en materia de organización. Entre otros factores, cuando los dirigentes obreros enfrentaban la competencia de sindicalistas rivales, era más probable que adoptaran una oposición militante a las reformas de mercado. La variable reacción de los trabajadores –desde la realización de huelgas hasta el apoyo al gobierno– confrontados con una reforma económica que tendría para ellos consecuencias distributivas similares en todos los casos no dependió tanto de sus propios intereses económicos como de su grado de organización.

Thacker y Kingstone subrayan, asimismo, el papel determinante de las organizaciones en lo concerniente a movilizar la participación empresarial en la política comercial, pero a diferencia de Murillo, entienden que las organizaciones son más dinámicas y maleables. Para la política de las coaliciones, es más importante saber cómo se reorganizan los empresarios durante el proceso de la reforma que saber cómo estaban organizados al comienzo de ella. Y es particularmente importante saber cómo fomentaron los actores del estado esa reorganización, dando acceso a algunas entidades y negándoselo a otras (sobre todo en el caso mexicano).

⁵⁸ HAGGARD, *op. cit.* (n. 11), pág. 28.

⁵⁹ GIBSON, *op. cit.* (n. 33).

Entre los estudiosos de las coaliciones legislativas y de las relaciones entre el ejecutivo y el Congreso, vemos que la organización de los partidos y sistemas partidarios influye enormemente en las posibilidades de formar coaliciones. Para Corrales, hay más probabilidades de que haya armonía entre el poder ejecutivo y el partido gobernante cuando la polarización es grande y la colaboración entre los partidos poco corriente; también cuando el partido gobernante depende menos de los recursos del estado y tiene una mayor democracia interna. Sin embargo, según este autor, tales factores estructurales y organizativos son, en definitiva, menos importantes que las estrategias adoptadas por el ejecutivo (págs. 35-37). La argumentación de Eaton es más institucional y da menos espacio a la estrategia política y la iniciativa individual; según él, el apoyo del partido gobernante a la reforma implantada por el gobierno depende mucho de la fuerza de los partidos que participan, que a su vez depende de que el sistema electoral gire en torno de los partidos o de los candidatos.

En suma, gran parte de los estudios empíricos más convincentes sobre la política de reforma económica en América Latina dirigen nuestra mirada, en primer lugar, a la organización de los intereses económicos –más que a estos intereses en sí mismos–, y en segundo lugar examinan los factores dinámicos, en especial el de los empresarios de políticas, capaces de modificar la organización de dichos intereses en el curso de la puesta en marcha y de consolidación del proceso de liberalización económica.

Traducción de Leandro Wolfson

RESUMEN

A partir de los años '80 la mayoría de los gobiernos de América Latina implementó vastos programas de reformas de mercado. Debido a que redistribuye fuertemente recursos e ingresos, gran parte de los investigadores han concentrado la atención sobre cómo los ganadores y los perdedores de esta gran transformación influyen sobre la política de las reformas económicas. Consecuentemente, el análisis de las coaliciones ha estado en el centro de la literatura. Un conjunto de estudios recientes sobre las reformas económicas provee una base excelente para evaluar

la pertinencia de las primeras hipótesis y ha hecho avanzar significativamente nuestra comprensión acerca de cómo las coaliciones operan en la dinámica política de los procesos de reformas económicas. Este artículo se ocupa de esas contribuciones y deriva de ellas una importante lección: poco es lo que se gana tratando de deducir el comportamiento político de los grupos sólo de sus intereses económicos pues otros factores políticos u organizacionales juegan un papel más influyente que los intereses sobre la política de reformas.

SUMMARY

Since the 1980s most Latin American governments have implemented vast programs of market-oriented reforms. Because it radically redistributed assets and incomes most researchers have focused their attention on how the winners and losers of this great transformation influenced the politics of reform. Accordingly, the analysis of coalitions has been at the center of literature. Recent scholarship on economic reforms provides an excellent basis for assessing

early hypotheses and has significantly advanced our understanding of how different types of coalitions worked in the politics of economic reform. This article reviews these contributions and derived from them an important lesson: little is gained by trying to deduce groups' political behavior solely on their economic interest given the fact that other political and organizational factors play a more influential role than do interest on reform politics.

REGISTRO BIBLIOGRAFICO

SCHNEIDER, Ben Ross

"La organización de los intereses económicos y las coaliciones políticas en el proceso de las reformas de mercado en América Latina". *DESARROLLO ECONOMICO – REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES* (Buenos Aires), vol. 45, N° 179, octubre-diciembre 2005 (pp. 349-372).

Descriptores: <Ciencia política> <Coaliciones políticas> <Intereses económicos> <Reformas de mercado> <América Latina>.