



México y la Cuenca del Pacífico

ISSN: 1665-0174

mexicoylacuenca@gmail.com

Universidad de Guadalajara

México

Santa Cruz, Arturo

La aparentemente extraña dinámica de los procesos de reforma económica, o la
emasculación de la política en la economía política contemporánea

México y la Cuenca del Pacífico, vol. 8, núm. 24, enero-abril, 2005, pp. 103-114

Universidad de Guadalajara

Guadalajara, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=433757754009>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Temas varios del Pacífico

La aparentemente extraña dinámica de los procesos de reforma económica, o la emasculación de la política en la economía política contemporánea

*Arturo Santa Cruz**

Ninguna forma de orden, ninguna legitimidad o legalidad razonable puede existir sin protección y obediencia. El protego ergo obligo es el cogito ergo sum del Estado. Una teoría política que no se vuelve sistemáticamente consciente de esta frase sigue siendo un fragmento inadecuado

Karl Schmitt

Nadie pone en duda los procesos de reforma económica que se han llevado a cabo en las últimas dos décadas en América Latina y Europa Central y Oriental.¹ Existe también cierto consenso en lo referente a cuáles han sido los casos exitosos de estos procesos de ajuste. De manera significativa, sin embargo, hay mayor desacuerdo acerca de cuáles han sido las fuerzas motrices de la reforma económica. Para algunos, los procesos iniciados en los ochenta son simplemente una parte de las transformaciones globa-

les del sistema capitalista internacional.² Para otros, reflejan el surgimiento de la hegemonía del liberalismo económico en el mundo en desarrollo.³

El que se podría considerar el enfoque más influyente sobre la reforma económica en las ciencias políticas, centra su atención en la naturaleza de las instituciones políticas. Con una perspectiva que recuerda argumentos previos sobre la autonomía estatal,⁴ los autores más reconocidos de este enfoque plantean la existencia de un grupo de tomadores de decisiones más o menos aislados e iluminados como la fuerza impulsora del proceso de reforma.⁵ Lo que distingue a esta versión de la autonomía estatal de las anteriores, es que

* Profesor investigador del Departamento de Estudios del Pacífico, de la Universidad de Guadalajara, e investigador del SNI.

la concepción weberiana de la política que se encontraba en la versión original ha sido reemplazada por la consideración de las instituciones políticas inspirada en la economía política neoclásica (EPN).

La noción del comportamiento que persigue la obtención de rentas es central en la EPN. Renta es definida como “la diferencia entre el beneficio obtenido por un factor de la producción y el necesario para mantener al factor en su ocupación actual”.⁶ De acuerdo con este enfoque, debido a que la búsqueda de rentas ocurre principalmente a través del proceso político, la mejor manera de restringir esta nociva práctica es limitar la intervención del gobierno en la economía.⁷ Aún más, dada la naturaleza de la acción colectiva y de los bienes públicos, los funcionarios estatales son vistos como el blanco de pequeños grupos poderosos, los cuales buscan protección gubernamental a fin de apropiarse de rentas (que no existirían en una economía competitiva). Este modelo del proceso político, de acuerdo con la EPN, es el que mejor describe el *statu quo* en América Latina antes de que iniciara el proceso de reforma económica. Desde esta perspectiva, la coalición social detrás del proceso de sustitución de importaciones (centrales obreras, industriales orientados al mercado interno, y burócratas de empresas estatales) prácticamente había capturado el Estado a fin de obtener rentas.

Enmarcada en esta perspectiva, la reciente literatura sobre la autonomía estatal comparte con ella el reto de explicar cómo es que se llevó a cabo la reforma económica. Ambas perspectivas consideran el punto final de la reforma económica, una economía de mercado competitiva, como un bien público (debido a que la desaparición de las rentas incrementa el bienestar social). Pero mientras que la EPN deja el proceso político (mediante el cual los

poderosos grupos de interés en control del Estado serán expropiados de sus rentas) prácticamente inexplorado, su contraparte en la ciencia política intenta iluminar *la política* de la reforma económica. Desafortunadamente, la fuerza motriz de ésta en la reciente literatura sobre la autonomía estatal resulta ser un *deus ex machina*.

Para Robert Kaufman y Stephan Haggard, por ejemplo, el grupo de tomadores de decisiones más o menos aislado sirve como *proxy* de la sociedad, llevando a cabo las acciones requeridas para obtener los beneficios que sirven a la sociedad en su conjunto, los cuales se materializarán sólo en el largo plazo, cuando la reforma económica haya triunfado. Así, la reforma es presentada como un proceso en el cual la fricción de intereses opuestos que ésta necesariamente implica, se desvanece gracias a los cambios en la estructura de incentivos ideados desde arriba por funcionarios estatales autónomos.

Como reto a esta nueva ortodoxia, los artículos aquí revisados ponen a las coaliciones sociales y los intereses en el centro del análisis de la reforma económica. Se concentran en los actores y en el proceso que la hicieron posible. Al rastrear cuidadosamente el proceso de liberalización, este enfoque evita plantear una teleología específica: no asume que el punto final de la reforma es una economía de mercado competitiva. Es prácticamente este hincapié en los actores y en el proceso lo que los artículos en cuestión comparten; sus fundamentos teóricos y preocupaciones específicas son por lo demás variados.

Sin embargo, yo argumento que existe algo más que los tres artículos comparten, no sólo entre ellos sino también con la EPN y la literatura sobre la autonomía estatal que critican: un entendimiento instrumentalista de la política. Tanto en los artículos

revisados como en la literatura inspirada por la EPN el proceso político es reducido a un cálculo medios-fines por parte de grupos de interés exógenos. No hay consideración alguna del contexto cultural, social o normativo en el cual la descripción instrumentalista del proceso político de reforma económica está inscrita. Como Jack Hirsleifer escribió en 1985, la economía parece no haber avanzado en su conversión en la “gramática universal”, sino de las ciencias sociales, como él pretendía, al menos de las ciencias políticas.⁸ Desarrollaré esta tesis sólo a nivel teórico al final, después de presentar en términos generales los argumentos de los cuatro artículos.

Un enfoque de coaliciones, o la aparentemente extraña dinámica de la reforma económica

Edward Gibson analiza el proceso de reforma económica que se llevó a cabo en México y Argentina durante los gobiernos de Carlos Salinas (1988-1994) y Carlos Saúl Menem (1989-1999), respectivamente. Dado que ambos presidentes pertenecían a partidos populistas que no sólo tenían fuertes vínculos con las centrales obreras, sino que también habían sido fundamentales en la creación de las economías altamente proteccionistas de estos países, el acertijo que Gibson intenta elucidar es cómo los líderes del PRI y del Partido Peronista fueron capaces de llevar a cabo tal giro de política económica y seguir teniendo éxito electoral. El éxito electoral fue puesto en evidencia por el relativamente sencillo triunfo de sus partidos en las elecciones presidenciales subsecuentes a la llegada al poder de los mandatarios reformistas.

El acertijo de Gibson se basa en el supuesto —compartido por la mayor parte de la literatura sobre reforma económica— de

que los perdedores en el corto plazo se opondrán a la liberalización de la economía y, dado que casi por definición están enquistados en el aparato estatal de los regímenes populistas, impedirán que el proceso de reforma económica se lleve a cabo. La reforma entonces implicaba nada menos que una reestructuración radical de las coaliciones sociales tradicionalmente asociadas con el PRI y con el Partido Peronista (339).⁹ A fin de mostrar cómo fue posible realizar esta reestructuración, Gibson se aleja de la literatura convencional sobre el populismo, la cual destaca la importancia de las alianzas de clase en el desarrollo de las políticas implementadas por estos partidos.

En contraste, el autor conceptualiza a estos partidos como formados por dos coaliciones subregionales, y postula que cada una de ellas desempeñó un papel específico dentro del partido. Las dos subcoaliciones son la *metropolitana* y la *periférica*, con la primera siendo preponderantemente relevante en la arena de las políticas públicas, y la segunda en la política electoral. Así, la coalición metropolitana estuvo dirigida hacia la creación de un apoyo activo del proyecto desarrollista adoptado por el partido, en tanto que a la periférica le fue asignada la tarea de generar los votos necesarios para que el partido permaneciera en el poder (340).

Gibson sostiene que

[...] fue la metrópolis la que dotó al populismo de su cara moderna, la que le dio fuerza social y económica para construir un nuevo orden económico. Fue la periferia, sin embargo, la que vinculó al populismo con el orden tradicional, le dio coherencia como fuerza electoral, y extendió su alcance a lo largo del territorio nacional (341).

A pesar de que esta dicotomía entre los centros urbanos modernos y las áreas ru-

rales tradicionales es un tanto simplista (por ejemplo: ¿era la estructura corporativa autoritaria de los sindicatos mexicanos afiliados al PRI realmente “moderna”?), y de que su aseveración de que la distinción es novedosa no se sostiene (en el caso de México al menos esta dicotomía había sido notada desde mucho antes),¹⁰ su análisis del proceso por el cual la alianza tradicional fue reestructurada es convincente.

Así, Gibson señala que además de las presiones que los cambios en la economía política internacional habían puesto en estos partidos para liberalizar sus economías, los cambios sociales que se habían dado como resultado del proceso desarrollista seguido en estos países resultaron en la declinación o estancamiento de la base electoral del PRI y del Partido Peronista (353). Esto es, el éxito mismo de estos partidos en la creación de una sociedad “moderna” había mermado su base (tradicional) de apoyo. Así, los gobiernos de Salinas y de Menem se enfrentaron a la necesidad de rehacer las coaliciones de las políticas públicas, al tiempo que mantenían una mayoría electoral.

Como Gibson lo pone, “La necesidad de establecer nuevas bases de apoyo para el desarrollo basado en el mercado convergió con la necesidad de construir nuevas coaliciones electorales para los partidos populistas en declive (355)”. Los ganadores del proceso de liberalización, quienes estarían ubicados en la coalición metropolitana, tenían que ser identificados y movilizados, cambiando así la histórica división del trabajo entre las dos subcoaliciones regionales. En el ínterin, sin embargo, la coalición periférica hizo posible la reestructuración de la coalición metropolitana (359). De esta manera,

En México y Argentina la fuerza electoral provis-

ta por las coaliciones periféricas dio a los líderes un grado crítico de autonomía respecto de sus antiguas coaliciones de políticas cuando se decidieron a llevar a cabo reformas de mercado. La ruptura causada por la recomposición de la coalición de políticas metropolitana fue compensada por el efecto estabilizador del peso electoral de la coalición periférica. Esta situación hizo los costos de la transición asociados al cambio de políticas sostenibles en términos electorales (368).

El análisis de Gibson muestra no sólo cómo los perdedores fueron neutralizados, sino también cómo una coalición social de ganadores de hecho impulsó la reforma. Había beneficios de corto plazo a obtener del proceso de liberalización, quizás porque era obvio para los actores involucrados (el gobierno y los ganadores inmediatos) que el punto final no iba a ser un *bien público* (es decir, un mercado perfectamente competitivo).

Tomando también una perspectiva de largo plazo, Héctor Schamis identifica las coaliciones que promovieron la reforma económica en Argentina, Chile y México. Después de discutir el sentido común que considera el punto final del proceso de reforma —una economía de mercado competitiva— como un bien público cuya consecución es dificultada por los tradicionales problemas de acción colectiva, plantea la pregunta: “¿si los enemigos de una economía abierta poseen tal capacidad de acción colectiva (como la EPN supone), qué explica el ritmo, el alcance y la duración (en algunos países de más de 20 años) de la tendencia liberalizadora (236-7)?” El blanco de Schamis es doble: el enfoque convencional de la EPN, y la literatura sobre la autonomía estatal. El autor sostiene que

En tanto que los economistas generalmente han destacado la importancia de la consistencia y credibilidad para una reforma exitosa, los politólogos han enfatizado la decisión y el aislamiento de las élites tomadoras de decisiones,

considerando a estos factores como las principales variables causales del proceso. Ambas por lo tanto adoptan un enfoque “desde arriba” [...] Vista desde esta perspectiva, la “política del ajuste económico” se lee simplemente como la “política de neutralizar a los perdedores”. De hecho, la falta de una concepción de poder positivo y la omisión de la acción colectiva activa pasa por alto un aspecto crucial del proceso de reforma: cómo se organizan las coaliciones *en apoyo* de la liberalización (237).

Lo que falta, de acuerdo con Schamis, es una perspectiva que trate a la política de la reforma económica como una “política de ‘empoderar’ (*empower*) a los ganadores (238)”. Argumenta que en el contexto latinoamericano, la capacidad del Estado para embarcarse en y sostener la reforma económica está directamente relacionada con sus lazos con grupos económicos poderosos (238). Específicamente, mantiene que

[...] los lazos que los hacedores de política establecieron con las empresas que se beneficiaron del proceso de reforma económica explican la colusión; y que el comportamiento en que incurren los grupos de interés a fin de obtener los beneficios del retiro del Estado se puede definir correctamente como búsqueda de rentas (238).

De esta manera, el análisis de Schamis se aleja de la perspectiva de la autonomía estatal al poner a los intereses sociales que llevan el proceso de reforma al frente de la agenda estatal, así como de la perspectiva de la EPN al argumentar que el comportamiento de búsqueda de rentas no es del ámbito exclusivo de las economías cerradas. Sin embargo, aunque su análisis está en contraposición con el primer enfoque, complementa el segundo. Como él mismo nota, su objetivo es “extender el aparato conceptual de la economía política neoclásica al estudio de la liberalización” (241-2).

En la descripción detallada de los pro-

cesos de reforma económica de sus tres casos, Schamis demuestra convincentemente que la liberalización económica y el comportamiento de búsqueda de rentas no son ajenos uno al otro. Al contrario, el autor provee varios ejemplos en los cuales el retiro del Estado simplemente generó nuevas rentas. La colusión entre el Estado y el poder económico fue de hecho el *leitmotiv* del proceso de reforma. No es entonces de sorprender que la liberalización económica en Argentina, Chile y México tuviera aliados entusiastas. *Contra* la EPN, los beneficios del proceso de reforma no estuvieron dispersos y distantes, sino concentrados y fueron inmediatos. *Contra* los argumentos de la literatura sobre la autonomía estatal, Schamis demuestra que las instituciones estatales no son estructuras autónomas, sino “campos de batalla para la política de grupos de interés” (267).¹¹

En tanto Gibson y Schamis identificaron las coaliciones que hicieron posible iniciar el proceso de reforma económica en el contexto latinoamericano, el análisis de Joel Hellman versa sobre la segunda fase del proceso de reforma en el contexto de los países poscomunistas. Hellman se concentra en el momento en que éste es prácticamente rehén de grupos particulares. Pero su preocupación es similar a la de los otros autores revisados. Hellman apunta a lo que se ha convertido en el dilema básico en la política de la reforma económica: “¿cómo pueden los políticos iniciar y sostener reformas que requieren sacrificios severos en el corto plazo a cambio de meras promesas de beneficios futuros?” (203). Como él mismo señala, la amplia aceptación de este precepto básico

[...] ha llevado a una serie de prescripciones políticas centradas en el mismo tema: el aislamiento del Estado de las presiones de los

perdedores en el corto plazo hasta que los reformadores hayan creado una base de apoyo de ganadores lo suficientemente poderosos como para sostener las reformas (203).

Sin embargo, en los países poscomunistas la dinámica política esperada, asociada con la opinión general del proceso de reforma, no se ha materializado. Como Hellman señala,

Los programas de reformas más radicales en la región han sido introducidos y sostenidos en los sistemas políticos más competitivos, donde los políticos han sido más vulnerables a la venganza electoral de los perdedores de corto plazo (204).

Aún más, en los países poscomunistas los obstáculos a la reforma económica no han venido de los perdedores netos tradicionales, como los ex burócratas o los desempleados, sino de los mayores beneficiarios del proceso de reforma, como los ex empleados de empresas estatales convertidos en dueños y nuevos banqueros que se benefician del arbitraje. Así,

[...] en lugar de formar una base de apoyo para las reformas económicas, los beneficiarios de corto plazo han buscado frecuentemente estancar la economía en un *equilibrio parcial de la reforma* que genera rentas concentradas para ellos mismos, al tiempo que impone altos costos para el resto de la sociedad (204-5).

Hellman sugiere que una característica distintiva del proceso de reforma económica en los países poscomunistas es que los obstáculos a su progreso han provenido de los ganadores. En consecuencia,

[...] el énfasis en aislar al Estado de los perdedores de corto plazo —el área en que se concentran varios modelos existentes— necesita ser reemplazado con el reconocimiento de la importancia de restringir a los ganadores en las etapas iniciales de la reforma (205).

A pesar de que es evidente que su enfoque,

como el de Gibson y Schamis, es escéptico del tipo de argumentos sobre la autonomía estatal, también comparte con el de Schamis la premisa básica de que la liberalización y el comportamiento de búsqueda de rentas pueden ir de la mano.

Como Schamis, Hellman argumenta que el hincapié en los perdedores netos cuando se analiza la economía política de las reformas ha resultado en la falta de atención a las coaliciones de ganadores potenciales que pudieran apoyar el proceso de reforma. Aún más, el autor cuestiona el supuesto generalizado de que los ganadores proveerán apoyo continuo al proceso de reforma (218). Lo que con frecuencia se ignora es que el proceso de reforma está plagado de distorsiones de mercado que crean rentas para grupos específicos. Estos grupos, siguiendo la lógica de la acción colectiva, intentarán preservar las rentas de que son beneficiarios en el (supuesto) periodo de transición (220).

Pero el cuadro presentado por Hellman no es tan sombrío como el de Schamis. Quizá porque Hellman cubre más casos que Schamis (19 *vs.* 3), su estudio demuestra que la perpetuación de las rentas no es inexorable. Existen de hecho varios casos exitosos que él analiza (por ejemplo, Polonia, Eslovenia, Hungría, la República Checa y la República Eslovaca). De manera contraintuitiva, Hellman argumenta que si —como la evidencia presentada lo muestra— el principal reto político de la reforma económica es restringir a los ganadores netos, la inclusión de los perdedores en el proceso político es el mecanismo más efectivo para hacer que las reformas avancen. El autor demuestra entonces que:

Es precisamente en esos países [poscomunistas] en los que los gobiernos han sido más vulnerables a la amenaza de los perdedores a una revancha electoral en contra de la reforma en donde se han adoptado y sostenido los programas de

reforma más comprehensivos. En contraste, los gobiernos aislados de las presiones electorales han hecho, a lo mucho, sólo un progreso parcial en la reforma de sus economías (232).

El acertijo que motiva el artículo de Daniel Treisman es más específico que el de los artículos anteriores: “¿Cuándo los países que sufren de alta inflación adoptan y llevan a cabo exitosamente programas macroeconómicos de estabilización?” (235). Su caso se concentra en la experiencia rusa entre enero de 1995 y septiembre de 1996, periodo durante el cual el gobierno ruso logró reducir la inflación de 17.8 a 0.3 por ciento. Lo que hace interesante el caso ruso es que hacia 1995 varios intentos para bajar la inflación habían fallado, y que las circunstancias al inicio del segundo lustro (un Yeltsin convaleciente presidiendo sobre un gobierno dividido, con un parlamento hostil en un año electoral) no eran ciertamente un buen augurio para el nuevo intento (249).

Como los otros autores revisados, Treisman inicia con la premisa de que la política económica tiene consecuencias distributivas concretas. En el caso de los altos niveles inflacionarios en Rusia, dos sectores eran los principales beneficiarios: los bancos comerciales (los cuales lucraban con la transferencia de créditos del banco central a ciertas empresas y sectores, y con el pago de tasas de interés negativas a sus cuentahabientes), y ciertas empresas en los sectores agrícolas, de energéticos y combustibles, así como parte de la industria (que se beneficiaban de los subsidios y del crédito barato).

De esta manera, los banqueros y los gerentes industriales y agrícolas formaron un grupo pequeño, cohesivo, que presionaba para la obtención de créditos suaves y en contra de los planes de estabilización. En contraste, la población general que cargaba las consecuencias de la alta inflación y que

por lo tanto se beneficiaría de la estabilización de precios, estaba desorganizada y desinformada respecto a la perversa relación entre créditos blandos y el nivel de precios (253-4). En suma, el pequeño grupo que se beneficiaba de la inflación había capturado la política monetaria del gobierno. Esto hace aún más intrigante el éxito del programa de estabilización después de 1995.

Como el análisis de Treisman lo demuestra, el principal factor para bajar la inflación fue la creación de un nuevo tipo de rentas: los bonos del gobierno. Al hacer de los bancos parte del exclusivo mercado de los bonos del tesoro con tasas que excedían con mucho la inflación, el gobierno cambió la estructura de incentivos de los banqueros. Así, los beneficios que los banqueros dejaron de recibir cuando la inflación empezó a bajar después de 1995, fueron compensados por los intereses que recibieron de los documentos gubernamentales. Aún más, los banqueros estaban interesados en controlar la inflación debido a que las tasas fijas (aunque extremadamente altas) a las cuales estaban prestando dinero al gobierno por medio de los bonos se deterioraban en términos reales con una inflación mayor. Los banqueros se transformaron entonces en un grupo de presión contra la inflación (257).

En lo que respecta a los otros sectores que se beneficiaban con la inflación, la negociación fue más complicada. En esencia, consistió en que el gobierno forzó a las compañías de energía a proveer a clientes que frecuentemente no liquidaban sus saldos, a cambio de que el gobierno les tolerara sus débitos fiscales; además, la concesión de privilegios de exportación y control sobre su propio proceso privatizador. Como Treisman señala,

[...] este conjunto de negociaciones implícitas tenía una ventaja importante. Continuaba el subsidio de empresas y servicios públicos crónicamente irredituables pero políticamente importantes, sin requerir ya fuera el incremento de la emisión monetaria o un sistema fiscal más eficiente (262-3).

El gobierno fue entonces capaz de aplacar lo que había sido otra coalición promotora de altos niveles de inflación.

Treisman señala que no es todavía claro si las políticas mediante las cuales el gobierno ruso fue capaz de controlar la inflación “constituyeron una manipulación deliberada y premeditada de la reforma (264)”. Sugiere que por lo menos en el caso de los subsidios a la energía, éstos parecen haber sido más un proceso de afinidad selectiva de intereses entre los políticos en el poder y las élites empresariales, que un acto de iluminación de tomadores de decisiones autónomos. La cooptación de los banqueros, en contraste, parece haber sido una estrategia deliberada. En cualquier caso, lo que el artículo ilustra es que el proceso de reforma económica no es realmente un problema de contener a los perdedores. Al contrario, como Hellman sugirió, son los ganadores inmediatos los que son más proclives a convertirse en obstáculos del proceso de reforma.

Como Schamis, sin embargo, Treisman sugiere que reforma económica y búsqueda de rentas no son mutuamente excluyentes. Siempre es posible adaptar una economía más liberalizada a las circunstancias políticas imperantes. Como nota el autor,

En tanto que la redistribución no crea valor y amenaza la eficiencia por todas las razones económicas usuales, algunos tipos de redistribución son más ineficientes que otras. Cuando las limitaciones políticas impiden una reducción drástica en las rentas pagadas a las bases de apoyo clave, puede ser posible el sustituir ma-

neras menos eficientes por otras más eficientes de pagarlas (265).

La emasculación de la política en la EPN

Los cuatro artículos revisados plantean serias dudas respecto a argumentos que, al suponer que las coaliciones que apoyan la reforma económica son necesariamente “frágiles”,¹² sencillamente trasladan la carga de encabezar el proceso de reforma a “equipos autónomos tecnocráticos de cambio de políticas”, los cuales “llevan a cabo los procesos de reforma mientras los ‘gorrones’ (*free riders*) observan”.¹³ Al contrario, estos artículos muestran que, al menos en los casos estudiados, los tomadores de decisiones de mayor jerarquía que condujeron el proceso de reforma no estuvieron aislados. Aún más, los artículos de marras demuestran que la dispersión de las rentas que la literatura influida por la EPN convencional supone será el resultado del proceso de reforma económica, tienen poco que ver con la realidad. Así, al mostrar que coaliciones poderosas han llevado la reforma económica a un punto subóptimo tanto en América Latina como en los países ex comunistas, estos trabajos han avanzado de manera sustancial nuestro entendimiento sobre los mecanismos actuales de la economía política de las reformas de mercado.

Sin embargo, me gustaría cuestionar la perspectiva más amplia en que se basan los artículos en cuestión. Gibson, Schamis, Hellman y Treisman no se embarcan más allá de los confines dentro de los cuales la EPN hegemónica ha ubicado a la vida política en general, y a las instituciones estatales en particular. En este enfoque, la política es sinónimo de la acción de individuos egoístas actuando en un vacío normativo. Así, por una parte uno es con

frecuencia llevado a pensar que los actores que participan en el proceso de reforma económica se encuentran en un estado de naturaleza, cada uno siguiendo sus intereses dados de antemano. Pero, por la otra, uno es recordado constantemente que están lidiando con un Leviatán. Este contexto es en realidad más cercano al de una sociedad altamente institucionalizada que al del estado de naturaleza.

Pero si éste es el caso, entonces centrarse sólo en la interacción de intereses, sin consideración alguna de los elementos sociales y normativos que la hacen posible, es por lo menos incompleto. La política es reducida a la negociación entre actores egoístas (aun cuando el “poder estructural de mercado” del que gozan poderosos grupos de interés es reconocido). Lo que no se explica es cómo tal estado de cosas tan desigual —en el que unos pocos grupos extraen rentas del resto de la sociedad— fue creado, en primer lugar, y cómo es que persiste. Hay algo más que la reducción de la política al comportamiento interesado e instrumental de actores aislados no está tomando en cuenta. Como Jon Elster lo ha planteado, “el interés propio no puede ser la historia completa/el cuento completo”.¹⁴

Ese algo más, las “condiciones contextuales” (*background conditions*) que hacen posible hablar de los individuos egoístas realmente existentes y de los grupos de interés, es la estructura de autoridad. La autoridad es el ejercicio del poder con legitimidad. En tanto que el poder conlleva conflicto y resistencia, la legitimidad involucra el consentimiento. Como Friedrich Kratochwil ha notado, autoridad significa “la certeza que conlleva la amplificación (*auctoritas* viene de *augere*, incrementar, amplificar), que está basada en las maneras aceptadas de lidiar con las opciones de la vida”.¹⁵ Lo que es aceptado y lo que no

lo es en la economía política de la reforma de mercado es en esencial un asunto intersubjetivo, uno que no puede ser satisfactoriamente aprehendido por teorías que se enfocan sólo en intereses materiales socialmente desestructurados.

Digo que no puede ser satisfactoriamente aprehendido porque el concentrarse exclusivamente en coaliciones sociales en busca de rentas supone que otros factores no afectan esta variable explicativa (*explanatory*). Ésta no es ciertamente una omisión de la cual sólo los economistas políticos de corte neoclásico son culpables. Como Diedre McCloskey ha observado, los economistas desde Bentham han tratado de explicar el comportamiento en términos de una sola variable, *P* (la cual representa las virtudes burguesas de la prudencia, y se refiere a categorías como precios, propiedad y preferencias), ignorando cualquier cosa que tenga que ver con otra variable explicativa (*explanatory*) *S* (la cual representa la solidaridad, e incluye cuestiones como la sociedad, la sociología y el habla/discurso [*speech*]). McCloskey argumenta que en términos de una ecuación econométrica, los economistas arrojan todo lo relacionado con *S* al término del cuasi error [*into the quasi error term*].¹⁶

El problema es que el término del cuasi error, donde en gran medida se ubica la construcción de la realidad social, estará correlacionado con la variable incluida, *P*. Por lo tanto, el coeficiente estará sesgado.¹⁷ Éste tan común error de especificación no se debe ciertamente a una falta de habilidades estadísticas de los economistas políticos, sino simplemente a su supuesto de que la prudencia y la solidaridad son estadísticamente independientes. Es éste entonces un problema de lo que Elster llama *hiperracionalidad*: “la creencia irracional en la omnipotencia de la razón”.¹⁸

Los economistas políticos neoclásicos olvidan que, como McCloskey ha argumentado convincentemente, la conexión causal entre la prudencia y la solidaridad es la persuasión.¹⁹ Ése es precisamente el vínculo que la EPN ha extraviado. Más específicamente, lo que falta en la EPN es el reconocimiento de que la lógica de la política no puede ser circunscrita a la lógica instrumentalista de la economía. Como Richard Ashley ha señalado, “la lógica política es inherentemente una lógica social, en contraste con la asociabilidad de la lógica de la economía”.²⁰ Por lo tanto, la equívoca descripción del proceso notado arriba: a pesar de que la lógica de la economía guía el análisis, ésta es siempre dependiente (*contingent*) de la lógica de la política (pero no se elabora al respecto).

Consideremos la descripción de Schamis sobre el proceso mediante el cual una coalición a favor de la liberalización se formó en México. Su narrativa, enfocada en la interacción estratégica que llevó al gobierno de Salinas a acercarse a una nueva élite de hombres (y mujeres) de negocios, es correcta: no hay duda de que existió colusión en el proceso mexicano de reforma económica. Pero se nos dice muy poco de la estructura política que hizo posible tal colusión. Este elemento es importante porque, como Blanca Heredia ha argumentado, “la liberalización económica fue posible en gran parte por una estructura de autoridad política basada en redes jerárquicas de clientelismo que atravesaban clases y sectores”.²¹

Estoy consciente de que los modelos teóricos no pueden incluir todo, y que la

parsimonia es un atributo muy apreciado en las ciencias sociales. Pero en los análisis de los procesos de reforma económica inspirados en la EPN virtualmente no hay política (en el sentido de proceso deliberativo para alcanzar consensos) y tampoco sociedad (sólo una agregación de individuos atomizados —o coaliciones— persiguiendo de manera instrumental sus intereses propios). Aún más, las instituciones políticas son reducidas a máquinas productoras de

rentas. El proceso político deviene, de manera que recuerda la vieja perspectiva pluralista, nada más que una operación de insumos y productos.²²

No hay necesidad de que este enfoque tenga una teoría del Estado, puesto que éste es concebido como un mero instrumento de poderosos grupos de interés. En esta concepción, la relación entre el Estado y la sociedad es externa —son tomados como ontológicamente diferen-

tes—. Pero como el epígrafe de Schmitt sugiere, la más importante institución política, el Estado, sólo puede ser entendida en términos de una relación interna: *protego ergo oblige*. La relación entre estos dos elementos es constitutiva, no causal. Lo que se necesita para dar cuenta de ella es un enfoque que se concentre en la estructura que hace ciertas prácticas específicas posibles: uno en el que, por cierto, la distinción variable independiente/variable dependiente, tan cara para los enfoques positivistas convencionales, pierde prominencia.²³

Pero, dado que la EPN privilegia los efectos causales sobre los constitutivos, la política es reducida a la interacción estra-

Lo que falta
en la EPN es el
reconocimiento de
que la lógica de la
política no puede
ser circunscrita
a la lógica
instrumentalista
de la economía

tégica y, el Estado, como lo señalé arriba, a una máquina productora de rentas. Es por esta razón que, sugiero, los bloques teóricos del edificio neoclásico no pueden erigir una estructura que sostenga una investigación comprensiva de la economía política de la reforma de mercado. Un enfoque basado en una concepción meramente instrumental de la política seguirá siendo, como Schmitt observó hace más de setenta años, “un fragmento inadecuado”.

Bibliografía

- Gibson, Edward L. (1997) “The Populist Road to Market Reform: Policy and Electoral Coalitions in Mexico and Argentina”, *World Politics*, núm. 49, abril, pp. 339-370.
- Hellman, Joel S. (1998) “Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Post communist Transitions”, *World Politics*, núm. 50, enero, pp. 203-234.
- Schamis, Hector E. (1999) “Distributional Coalitions and the Politics of Economic Reform in Latin America”, *World Politics*, núm. 51, enero, pp. 236-268.
- Treisman, Daniel S. (1998) “Fighting Inflation in a Transitional Regime: Russia’s Anomalous Stabilization”, *World Politics*, núm. 50, enero, pp. 235-265.

Notas

- 1 A pesar de que supondré que comparar los procesos de reforma económica entre estas dos regiones es válido, no pretendo sugerir que América Latina y los países ex comunistas de Europa deben ser tratados de la misma manera. Embarcarse en un proceso de liberalización económica significó cosas muy diferentes para estos dos grupos de países. Para un debate sobre el problema de la comparabilidad, véase Philippe C. Schmitter y Terry Lynn Karl (s/f) “The Conceptual Travels of Transitologists and Considologists: How Far to the East Should They Attempt to Go?”, *Slavic Review*, vol. 53, núm. 1, pp. 173-185; y Valerie Bunce (s/f) “Should Transitologist be Grounded?”, *Slavic Review*, vol. 54, núm. 1, pp. 111-127. Véase también de Bunce (1998) “Regional Differences in Democratization: The East Versus the South”, *Post-Soviet Affairs*, vol. 14, núm. 3, pp. 187-211.
- 2 Rob Aitken (1996) “Neoliberalism and Identity: Redefining State and Society in Mexico”, en Rob Aitken, Nikki Craske y David E. Standfield

- (eds.), *Dismantling the Mexican State?* Londres: Macmillan Press, pp. 24-38.
- 3 Thomas J. Biersteker (1995) “The ‘Triumph’ of Liberal Economic Ideas in the Developing World,” en Barbara Stallings (ed.), *Global Change, Regional Response: The New International Context of Development*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 174-196.
 - 4 Véase por ejemplo Peter J. Katzenstein (ed.) (1978) *Between Power and Plenty*, Madison: University of Wisconsin Press. Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (eds.) (1985) *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
 - 5 Véase por ejemplo Joan Nelson (ed.) (1989) *Fragile Coalitions: the Politics of Economic Adjustment*. New Brunswick: Transaction Books. Stephan Haggard y Robert Kaufman (eds.) (1992) *The Politics of Economic Adjustment*. Princeton: Princeton University Press. Stephan Haggard y Robert Kaufman (1995) *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton: Princeton University Press.
 - 6 Graham Bannock, R. E. Baxter y Evan Davis (1998) *Penguin Dictionary of Economics*, sexta edición. Londres: Penguin.
 - 7 David Colander (1984) “Introduction,” en David Colander (ed.), *Neoclassical Political Economy: The Analysis of Rent-Seeking and DUP Activities*. Cambridge: Ballinger, p. 5.
 - 8 Citado en Richard Swedberg (1990) “The New ‘Battle of the Methods’”, *Challenge*, vol. 33, núm. 1, p. 37.
 - 9 Los números entre paréntesis corresponden al número de página.
 - 10 Gibson reconoce esto parcialmente cuando escribe en una nota al pie: “El papel del PRI en la movilización de campesinos, como un pilar de su estructura corporativa, ha sido ampliamente notado, pero el análisis rara vez ha ido más allá de reconocer su estado subordinado en la coalición. Las funciones de la coalición subregional, la cual organizó a los sectores campesino y rural, en la supervivencia y las luchas internas dentro del PRI son aspectos que no han sido suficientemente estudiados (p. 341, núm. 3)”.
 - 11 Significativamente, sin embargo, su análisis termina siendo más cercano a la posición “estatista” de Katzenstein. Así, cuando argumenta en contra de la cosificación del Estado, Katzenstein escribe que “las ‘altas esferas’ del poder estatal son ocupadas por actores concretos, por individuos que pertenecen a grupos reales que tienen intereses e ideologías particulares”, op. cit., p. 17.
 - 12 Nelson, op. cit.
 - 13 John Waterbury (s/f) “The Heart of the Matter? Public Enterprise and the Adjustment Process”,

- en Haggard y Kaufman, *The Politics...*, pp. 183 y 217.
- 14 "Selfishness and Altruism," en Jane J. Mansbridge (ed.) (1990) *Beyond Self-Interest*. Chicago: University of Chicago Press, p. 51.
 - 15 "Is the Ship of Culture at Sea or Returning?", en Yosef Lapid y Friedrich Kratochwil (eds.) (1996) *The Return of Culture and Identity in IR Theory*. Boulder: Lynne Rienner, p. 221.
 - 16 McCloskey (1998) "Bourgeois Virtue and the History of *P* and *S*", en *The Journal of Economic History*, vol. 58, núm. 2, pp. 297-317.
 - 17 Ibid., p. 308.
 - 18 "When Rationality Fails," en Karen Schweers Cook y Margaret Levi (eds.) (1990) *The Limits of Rationality*. Chicago: The University of Chicago Press, p. 31.
 - 19 Op. cit. pp. 311-312. El subrayado es nuestro.
 - 20 Ashley, Richard (1983) "Three Modes of Economism", *International Studies Quarterly*, núm. 27, p. 477.
 - 21 "Making Economic Reform Politically Viable: The Mexican Experience," en William Smith, Carlos Acuña, y Eduardo Gamarra (eds.) (1994) *Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America Transaction*, p. 266.
 - 22 Lo que Mark Balug ha escrito acerca de la economía neoclásica puede aplicarse también a la EPN: "Un crítico no muy amable podría decir que los economistas neoclásicos de hecho han logrado mayores niveles de generabilidad, pero sólo porque hacen preguntas más fáciles". En su *Economic Theory in Retrospect* Cambridge, 1985, p. 299, citado en Susan Buck-Morss, "Envisioning Capital", *Political Economy on Display, Critical Inquiry*, vol. 21, núm. 72, p. 463.
 - 23 Wendt, Alexander (s/f) "On Constitution and Causation in International Relations", *Review of International Studies*, núm. 24, pp. 105-106. Sobre la cuestión relacionada de la distinción entre enfoques "generalizadores" y "particularizadores", véase David Dessler (1999) "Constructivism Within a Positivist Social Science", *Review of International Studies*, vol. 25, pp. 123-137.