

R.H. Bates y A.O. Krueger (eds.)
**Political and economic interactions in
economic policy reform**

Oxford, Blackwell, 1993

J. Williamson (ed.)
**The political economy of
policy reform**

Washington D.C., Institute for International Economics, 1994

XOSÉ CARLOS ARIAS
Universidad de Vigo

Uno de los desarrollos más interesantes que se ha podido observar en las ciencias sociales a lo largo de la última década es la integración de elementos de análisis económico y análisis político, en un intento de caracterizar procesos sociales complejos que involucran fenómenos de una y otra naturaleza. Desde diferentes ámbitos del espectro teórico y doctrinal han surgido aportaciones relevantes para la construcción de una nueva *Economía política*, que sin duda habrá de experimentar un impulso en los tiempos por venir.

El estudio de las políticas de reforma económica constituye uno de los campos en los que en mayor medida la articulación del conocimiento económico y el análisis político deviene una necesidad. Y ello por razones casi obvias: los efectos económicos de la reforma repercuten de forma desigual sobre los intereses de los diferentes individuos y grupos, y cabe esperar que introduzcan cambios en el propio proceso político. Una característica común a los procesos de reforma es que los beneficios que se pueden obtener de ellos son futuros, inciertos y están muy distribuidos, en tanto que sus costes se muestran muy concentrados, son ciertos y presentes. La consecuencia es, obviamente, que los agentes perdedores se constituyen de inmediato en oponentes activos al proceso reformista, mientras que los ganadores reaccionarán de una forma más lenta y ambigua; la indagación sobre las condiciones de comportamiento y estrategia política resultan cruciales, por tanto, para explicar las posibilidades de la reforma económica.

Las dos obras aquí reseñadas se inscriben en el acrecentado flujo de literatura internacional que, en torno a lo que podríamos denominar "Economía política de la reforma", se ha registrado en los últimos años. ¿Cuáles son las causas del interés que este asunto actualmente despierta? Una por encima de todo: son muchos los países de diferentes partes del mundo –sobre todo, pero no únicamente, países en desarrollo– que han experimentado, con mayor o menor éxito, progra-

mas de reforma durante los ochenta; por otro lado, con el cambio de década, una nueva e inesperada realidad se ha impuesto en el este de Europa, induciendo una dinámica de mutación económica sembrada de dificultades e incertidumbres extremas. En unos y otros casos la reforma se ha orientado *en la dirección del mercado* (incluyendo la prioridad del ajuste y la estabilización interna, una mayor apertura al exterior y la desintervención pública), lo que representa una destacable novedad histórica.

Una parte importante de la literatura mencionada va dirigida a analizar situaciones específicas de reforma. Pero, más allá de eso, han ido surgiendo también intentos de ofrecer explicaciones globales, dotadas de contenido teórico, sobre la naturaleza misma de los procesos de reforma económica. Con esa intencionalidad, algunos autores han colocado el énfasis en la evolución de las ideas económicas y en la importancia de que exista una urdimbre institucional que permita que el cambio en el estado del conocimiento se proyecte en acción política [véanse, por ejemplo, Hall (ed.) (1989), o algunos trabajos contenidos en Coats y Colander (eds.) (1989)]. Otras aportaciones han tendido a resaltar la relevancia de diversos factores de comportamiento político (liderazgo, legado de las políticas pasadas, etc.), el tipo de relaciones existente entre el poder político y grupos o coaliciones sociales relevantes o la capacidad de adaptación y respuesta autónoma por parte de la estructuras del Estado. Cabe destacar, también, que recientemente ha surgido una línea de investigación que trata de aplicar el análisis neoclásico al examen de los procesos de reforma; diversos trabajos de Anne Krueger, Dani Rodrik o Alberto Alesina se encuadran en ese marco teórico [véanse, por ejemplo, Rodrik (1993), Roland (1994)].

Este campo de investigación está ofreciendo también interesantes frutos en lo que se refiere a reformas particulares, referidas a instituciones o problemas económicos concretos. Los casos de las reformas fiscales [Beam *et al.* (1990)] o las relativas al encaje institucional de los bancos centrales [Mayer (ed.) (1990), Goodman (1992)] son bien ilustrativos al respecto.

Algo de todo lo anterior se recoge en las publicaciones que aquí se reseñan. Se trata de dos libros de parecida estructura –introducción y conclusiones contienen su mayor interés teórico– en los cuales se articulan, con suficientes dosis de rigor y coherencia, argumentos económicos y políticos que ayudan a entender mejor los contextos reformistas operados durante la última década. La materia común y el hecho de que algunos nombres se repitan en sus índices respectivos originan algunos solapamientos entre ellos. Cabe mencionar que en dos volúmenes un poco anteriores a los mencionados [Nelson (ed.) (1990) y, sobre todo, Haggard y Kaufman (eds.) (1992)], la misma problemática se abordó también con notable ambición intelectual, si bien allí se colocaba el énfasis en una perspectiva mucho más próxima a la teoría política que a la economía.

El precedente más relevante de todos estos trabajos es el libro de Hirschman (1968), referencia hasta el presente inexcusable en toda la literatura que comentamos. Pues bien, el contexto reformista que explica Hirschman es harto diferente del que encaran –y en buena medida, justifican– los volúmenes ahora reseñados; si aquél estaba presidido por la idea de redistribución o por el cambio en la propiedad de la tierra, ahora la liberalización o la desregulación parecen abarcarlo todo.

Una atención preferente merece el trabajo editado por Robert Bates y Anne Krueger (1993). Se exponen en él una serie de hipótesis acerca de tres aspectos fundamentales de los programas de reformas: las condiciones iniciales que las hacen posibles, la capacidad para sostenerlas en el tiempo y la gama de respuestas que ese proceso puede originar. Tales hipótesis se someten a examen a través de la observación de las experiencias de ocho economías, todas ellas en desarrollo (con la excepción de la coreana).

Al analizar desde un punto de vista teórico los condicionantes políticos de la reforma, Bates y Krueger caracterizan esta última como un *bien público*, lo cual, ciertamente, reduce las posibilidades de que sea afrontada con resolución; y es que, aun actuando los potenciales ganadores con plena racionalidad y capacidad para descontar el futuro (es decir, dejando al margen los problemas de incertidumbre), las posibilidades de *viajar sin billete* reducirán su incentivo para sostener activamente las reformas (y de compensar así la resistencia de los perdedores). En consecuencia, tenderá a producirse una falta de correspondencia entre la deseabilidad económica de la reforma y el apoyo político efectivo que recibe por parte de grupos de interés relevantes.

El mayor interés del libro de Bates y Krueger radica en su análisis de los cambios que en el proceso de formación de las políticas públicas inducen las reformas económicas realmente aplicadas. Esos cambios irían en tres direcciones principales. En primer lugar, las políticas reformistas introducen una reestructuración de las relaciones entre los decisores políticos y las agrupaciones de interés colectivo, sobre todo debido a que las fuerzas de la reforma intentan crear por todos los medios estructuras corporatistas que apoyen los cambios estructurales; además, en varios de los casos nacionales considerados se constata que el poder político manejó los programas sociales como mecanismo de compensación, con el fin de vencer la resistencia a la apertura exterior por parte de grupos de interés internos.

El segundo cambio se refiere a las propias instancias de decisión política. La ejecución de los programas de reformas en los países en desarrollo ha conducido a una pérdida efectiva de competencias de los parlamentos frente al poder ejecutivo, fortaleciendo además, dentro de éste, a los ministerios y agencias financieras frente a las instancias más relacionadas con la actividad productiva. Habría aquí un aspecto paradójico —*la paradoja de la ortodoxia*— que mueve a la ironía: las reformas liberalizadoras e impulsoras de la apertura exterior, concebidas desde ideologías antiestatales no pocas veces muy radicales, acaban por consolidar el núcleo básico del Estado, el poder ejecutivo; en palabras de los autores, parece como si “la expansión del poder del mercado requiriese el fortalecimiento del Estado y, sobre todo, de su burocracia financiera” (pág. 463). En realidad, este argumento recuerda mucho la reflexión de base histórica que Karl Polanyi expresó hace ya varias décadas: “el camino al mercado libre se había abierto y se mantenía abierto por un incremento enorme del intervencionismo continuo, centralmente organizado y controlado” [Polanyi (1957), pág. 146].

Un efecto complementario del anterior —en el sentido de contribuir también a reforzar las estructuras estatales— produciría la tercera de las transformaciones político-administrativas inducidas por las reformas económicas. Y es que las experiencias nacionales observadas parecen indicar que el éxito en la puesta en marcha

de la reforma requiere un mayor poder decisorio por parte de los tecnócratas, pues su institucionalización efectiva se plasma a través de la creación de poderosas burocracias económicas. La principal explicación de este fenómeno sería que, en situaciones sociales complejas como las generadas por el empuje del cambio estructural, la *ventaja informativa* del burócrata y su experiencia en la gestión devienen en trascendentes, colocando al decisor político en una posición de relativa dependencia; además, la aparición de nuevos organismos y agencias especializadas podrían ser el resultado de una estrategia racional por parte del decisor, en la medida en que constituye una vía de solución para el *dilema del político*: delegar en las nuevas agencias la responsabilidad de adoptar y aplicar aspectos de la política de ajuste que son imprescindibles desde la lógica económica, pero que conllevan un elevado coste en términos de impopularidad; obsérvese que la absorción de ese coste por parte de instancias administrativas que no tienen que rendir cuentas ante el electorado iría en un sentido de racionalidad colectiva.

El volumen editado por John Williamson (1994) bebe en las mismas fuentes metodológicas que el anterior, es decir, parte de la necesidad de recurrir al estudio de una multiplicidad de casos concretos para extraer conclusiones generales sobre la política de reforma. Los países observados son quince, de diversas partes del mundo, y cabe destacar que entre ellos se encuentra España (en un capítulo elaborado por G. de la Dehesa).

Una particularidad de este libro colectivo es que en él participan tanto teóricos (Rodrik, Corden, o los propios Krueger y Bates) como *policy makers* con experiencia en el desarrollo de proyectos reformistas en la línea del mercado (sería el caso de L. Balcerowicz en Polonia o J. Piñera en Chile), o economistas-asesores que han desempeñado un papel clave en algunos de esos proyectos (de forma destacada, J. Sachs).

El objetivo de ese volumen es indagar en las condiciones económicas y políticas que hacen posible que los proyectos de transformación económica estructural arriben a buen puerto. En su introducción, Williamson presenta una quincena de hipótesis que hacen referencia a esas condiciones, las cuales son luego sometidas a contrastación para cada uno de los países. Aunque por la naturaleza de las cuestiones tratadas no es posible hacer generalizaciones empíricas robustas, de entre todas esas hipótesis hay tres que son corroboradas en todos los casos y que pueden ser consideradas como prerequisites de los programas de reforma: su buen cumplimiento exige contar con una fuerte base política, en la forma de un apoyo parlamentario firme y estable; necesaria sería también la existencia de una posición de liderazgo asentada sobre una visión amplia y a largo plazo del proceso económico; por último, el programa debería ser aplicado por un equipo económico cohesionado.

Otras hipótesis adquieren también un amplio respaldo. Así por ejemplo, si bien no es posible afirmar que una situación de crisis económica representa la condición necesaria, ni la suficiente, para el inicio del proceso de reforma, sí hay una amplia evidencia —consistente con la que surge del estudio de otros periodos históricos— acerca de que los contextos de adversidad económica constituyen un estímulo fundamental para las reformas. Con todo, acaso pudiera criticarse la falta de resolución con la que se aborda este punto en diversas contribuciones a este

volumen, al no explicarse suficientemente las condiciones iniciales, el punto de partida de esos procesos.

Tampoco parece convincente el tratamiento que en el libro se da a la influencia externa sobre la dinámica reformista, tanto la de tipo financiero como la intelectual [que sí está muy bien tratada, en cambio, en el ya citado Haggard y Kaufman (eds.) (1992)]. En particular, en los estudios sobre los países del área latinoamericana no se otorga la suficiente relevancia a este factor, sin el cual, en nuestra opinión, no es posible entender la reorientación que durante los ochenta se dio en los criterios de la acción político-económica en muchos de esos países. Una notable excepción se encuentra en el trabajo de Sachs, quien de un modo muy beligerante atribuye a la insuficiencia de la ayuda exterior la mayor responsabilidad en el fracaso de los experimentos rusos.

Algunas hipótesis quedan convincentemente negadas. La liberalización y la apertura externa no se han visto, en general, facilitadas por la existencia de dictaduras (por mucho que haya algunos casos en los que no queda duda de que ocurrió así), ni los cambios en esa dirección requieren gobiernos de derecha (como demuestran los casos de España, Australia y Nueva Zelanda). Por otro lado, la existencia de consenso social no es en absoluto una precondition para las reformas, como no lo es la compensación directa a los agentes perdedores (si bien en algunos países, como España y México, se constata el funcionamiento de mecanismos de compensación indirecta, introducidos por reformas complementarias).

Una novedad de este volumen, en torno a la cual gira un buen número de argumentos de diversos autores, es el concepto de *technopol* y su posible relevancia en los experimentos de reforma. Consistiría éste en una variante de tecnócrata, una figura en la que a un perfil de solvencia técnica se aúna el empuje político. ¿Constituye una ventaja que haya economistas que asuman ese papel, más allá del de meros tecnócratas? La cuestión tiene su interés, pero no cabe ofrecer una respuesta contundente; de hecho, mientras que en algunos países la presencia de esa figura parece haber sido decisivo para el arranque de las reformas (México, Portugal, Polonia), en otros o no ha existido en absoluto o ha sido irrelevante.

Nos encontramos, en suma, ante dos libros que no solamente merecen la atención de aquellos que se interesan por los numerosos y diversos procesos de transición económica desplegados a lo largo de la última década, sino que ofrece, además, argumentos matizados que merecen ser incorporados al debate teórico en marcha sobre las posibilidades y efectos, económicos e institucionales, de las políticas de reforma.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Beam, D. *et al.* (1990): "Solving the Riddle of Tax Reform", *Political Science Quarterly*, 105, 2, págs. 193-217.
- Coats, A.W. y Colander, D. (eds.) (1989): *The Spread of Economic Ideas*, Cambridge University Press.
- Goodman, J.B. (1992): *Monetary Sovereignty. The Politics of Central Banking in Western Europe*, Cornell University Press, N. York.

- Haggard, S. y Kaufman, R.P. (eds.) (1992): *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton University Press, Princeton.
- Hall, P. (ed.) (1989): *The Political Power of Economic Ideas*, Princeton University Press, Princeton.
- Hirschman, A.O. (1968): *Journeys Towards Progress*, Greenwood Press, N. York.
- Mayer, T. (ed.) (1990): *The Political Economy of American monetary policy*, Cambridge University Press.
- Nelson, J.M. (ed.) (1990): *Economic Crisis and Policy Choice. The Politics of Adjustment in the Third World*, Princeton University Press, Princeton.
- Polanyi, K. (1957): *The Great Transformation*, Beacon Press, Boston (v. e., FCE, México, 1957)
- Rodrik, D. (1993): "The Positive Economics of Policy Reform", *American Economic Review*, 83, 2, págs. 356-361.
- Roland, G. (1994): *The Role of Political Constraints in Transition Strategies*, CEPR, Discussion Paper 943.