

LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LAS REFORMAS COMERCIALES EN AMÉRICA LATINA: 1965-1994

SARATH RAJAPATIRANA,
LUZ MARÍA DE LA MORA Y
RAVINDRA A. YATAWARA*

INTRODUCCIÓN

EN COMPARACIÓN CON SU PROPIO PASADO y con otras regiones que también han llevado a cabo reformas comerciales, los países latinoamericanos han sido fuertes reformadores de sus regímenes comerciales en años recientes. Los años ochenta y noventa contrastan con los sesenta y setenta por los serios esfuerzos realizados para modificar regímenes comerciales en América Latina y por su éxito alcanzado. Las preguntas que surgen del nuevo entorno son las siguientes: ¿por qué las reformas fueron posibles en el momento en el que ocurrieron? ¿Cuáles son las posibilidades de permanencia de las reformas dada la historia de la región con respecto a cambios en regímenes comerciales?

El presente trabajo analiza 26 cambios en el régimen comercial de seis países latinoamericanos a lo largo de un periodo de 30 años (1965-1994)¹ con el fin de captar los elementos que llevaron a una redefinición del equilibrio existente en la economía política y de entender por qué un nuevo equilibrio no fue sostenible y llevó a un patrón latinoamericano de reformas recurrentes.² Los temas de discusión en dicha re-

* Los autores agradecen a Asad Alam y Luis Bernades sus comentarios a este trabajo.

¹ Los episodios de cambio de régimen que se analizan en este trabajo se definen en Rajapatirana (1995c).

² En este artículo el término "reforma" se utiliza como sinónimo de "cambio"; co-

forma se ejemplifican con las experiencias de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México. Estos países son lo suficientemente diversos en cuanto a tamaño, esquema de producción, estructura política y características comerciales, y constituyen una muestra representativa con la cual es posible analizar las reformas comerciales latinoamericanas.

El punto de partida de esta investigación es la apreciación de que la existencia de un régimen de política comercial específico define un equilibrio de economía política; así, los cambios en este equilibrio inducen cambios en el régimen comercial. El propósito de este artículo es analizar el cambio mismo, no explicar la estructura del régimen comercial en vigor en un momento dado. Las preguntas que planteamos analizan cuáles son las fuerzas detrás del cambio en regímenes comerciales y qué clase de interacción lleva al cambio de una política comercial liberal a una restrictiva y viceversa. El análisis utiliza la reciente formalización de consideraciones políticas (impacto de grupos de interés, acuerdos institucionales e ideología) en modelos económicos con el fin de proporcionar un marco riguroso para estudiar esta reforma. La combinación de enfoques de economía y ciencia política permite fortalecer el análisis, especialmente al estudiar aspectos institucionales.

En este trabajo se argumenta que las reformas a la política comercial han sido motivadas por condiciones macroeconómicas internas donde el factor determinante para el cambio entre las fuerzas de la economía política ha sido la rama ejecutiva, sea cual sea el tipo de régimen político vigente. Los cambios de gobierno se asocian con reformas comerciales que están directamente relacionadas con la convicción de sus líderes con respecto al papel que la política comercial debe jugar en los programas generales de ajuste macroeconómico. Asimismo, se explica que una política comercial restrictiva ha sido la respuesta inmediata a desequilibrios macroeconómicos, y que los cambios en política comercial con frecuencia han sustituido al establecimiento de políticas macroeconómicas necesarias. Las liberalizaciones han sido posibles cuando los gobiernos han sido capaces y han tenido la voluntad de poner en práctica un conjunto de políticas macroeconómicas con las que apoyar un régimen comercial liberal. Los elementos clave para mantener una reforma se encuentran en la capacidad de construir un grupo lo suficientemente fuerte como para que apoye al nuevo régimen, dé credibilidad y consistencia a la po-

mo tal, reforma comercial implica el cambio de una política comercial liberal a una restrictiva y viceversa.

lítica, y actúe como soporte para la reforma institucional y para los compromisos internacionales.

Este trabajo tiene la siguiente estructura. La sección II establece los elementos básicos de un enfoque de economía política, en tanto que la sección III explica brevemente las políticas comerciales actuales en los países de estudio. La sección IV estudia la influencia de elementos clave en la formulación de política comercial en Latinoamérica y las direcciones en las que éstos empujan el proceso político. Se examina el tipo de régimen, consideraciones institucionales, el papel de los sectores laboral, empresarial, agrícola, la burocracia y la tecnocracia, así como la influencia de las "ideas" en la formulación de política comercial. La sección V analiza los aspectos de tiempo, intensidad y duración. Este artículo se centra en la relación entre crisis y reforma e intenta introducir formalidad al análisis. La última sección presenta las conclusiones.

EN BUSCA DE UN MARCO INTEGRAL DE ECONOMÍA POLÍTICA

El análisis de la *conducción* de la política comercial nos proporciona información relevante para el diseño y puesta en práctica de políticas e instituciones. En vez de referirnos solamente a consideraciones políticas para explicar el abandono de las políticas esperadas, el análisis económico ahora incorpora explícitamente en sus modelos, aspectos de economía política. La literatura concibe el proceso de toma de decisiones en la política comercial como un factor endógeno y argumenta que el abandono del libre comercio tiene menos que ver con argumentos relacionados con tarifas óptimas, industria infantil y competencia imperfecta, que con la interacción mediante el mecanismo político entre ganadores y perdedores de políticas proteccionistas. Dado que la literatura se basa en las consecuencias distributivas de la política comercial para explicar las preferencias políticas individuales, los modelos formales generalmente incorporan el marco clásico de Heckscher-Ohlin (H-O) o Ricardo-Viner (R-V).³ En el modelo están-

³ Los recientes modelos de comercio que se basan en rendimientos crecientes a escala (RCE) y competencia imperfecta (Helpman y Krugman, 1985) generan comercio intraindustria sin diferencias relativas en las dotaciones de factores, y así no se enfrentan a las rígidas implicaciones distributivas del comercio interindustria. La mayor parte del comercio mundial que es intraindustria hace todo más fácil. Véase Bhagwati y Davis (1994) para conciliar el comercio intraindustria dentro del model H-O.

dar Heckscher-Ohlin de dos bienes y dos factores, las implicaciones distributivas se basan en los factores existentes y se fundamentan en el teorema de Stolper-Samuelson,⁴ mientras que en el modelo R-V de dos industrias y tres factores, la protección de una industria produce ganancias para el factor específico a esa industria y pérdidas para el otro factor específico.⁵ Entonces, el cambio en la dotación relativa de factores afecta al equilibrio de la economía política en política comercial.⁶ A medida que se acumula el factor capital con respecto al factor trabajo, las exportaciones intensivas en mano de obra podrían ser reemplazadas gradualmente por exportaciones de bienes intensivos en capital. De ahí que aquellos productores que anteriormente enfrentaban una competencia de importaciones podrían convertirse en exportadores y apoyarían políticas comerciales y de otro tipo distintas a las anteriormente en vigor.

Un marco de economía política tiene sus bases en cuestiones microeconómicas e incorpora aspectos de oferta y demanda en el proceso de toma de decisiones de política comercial. El lado de la oferta involucra las preferencias de quienes hacen la política (ideología, posición política) y la estructura institucional del gobierno (democrático/autoritario, federalista/centralista, multipartidista/bipartidista/unipartidista), mientras que el lado de la demanda trata de las preferencias individuales así como de la manera en la que los individuos se organizan en grupos de interés para tratar de influir y hacer que sus opciones de políticas prevalezcan. Quienes toman las decisiones políticas buscan su reelección y, por lo tanto, responden a las demandas políticas de individuos y empresas que proporcionan los votos y el financiamiento para la campaña, con lo que se logra un equilibrio en la economía política de la política comercial. La reforma puede verse como un cambio en la coalición de ideología, intereses y actores institucionales, que mantiene así el equilibrio (Bhagwati, 1988). Los modelos económi-

⁴ La protección beneficia al factor utilizado intensivamente en el sector y reduce los rendimientos reales del otro factor.

⁵ El impacto en el sector laboral es ambiguo pues depende de la unidad de medición y su patrón de consumo. El impacto en el salario real de un arancel en el sector manufacturero que enfrenta la competencia de importaciones podría ser una reducción en el salario real en términos del bien industrial, y un incremento en términos del bien agrícola. Una generalización del modelo H-O se basa en el teorema Heckscher-Ohlin-Vanek.

⁶ Como se observa en los triángulos de Leamer (1984), que muestran que dotaciones cambiantes de factores cambian la estructura de producción en una economía que aprovecha su ventaja comparativa.

cos tienden a concentrarse en la figura de un político que intenta maximizar una función de bienestar sesgada hacia un resultado distributivo específico, en tanto que los grupos de interés que buscan influir tratan de definir en su favor las preferencias de quienes toman las decisiones. El problema del *free rider* explica por qué la mayoría de los consumidores son individuos que no se organizan para cabildear y luchar en contra de medidas proteccionistas, aun cuando sus pérdidas acumuladas excedan los beneficios obtenidos por los productores. Hillman (1989) y Rodrik (1994a) proporcionan una amplia revisión de esta literatura.⁷

Mientras que estos modelos resultan ser herramientas analíticas útiles, están limitados dado que no cubren de manera adecuada consideraciones institucionales, ideológicas y estructurales. Los modelos generalmente se refieren a contextos institucionales avanzados (democracias representativas) que pueden no ser los más apropiados para la experiencia latinoamericana y no consideran las condiciones económicas internas prevalecientes o condiciones iniciales diferentes. La eficacia de grupos de interés específicos y los medios que emplean varían con la naturaleza de las instituciones políticas y económicas, así como de las ideologías existentes (Ikenberry, Lake y Mastanduno, 1988). Aspectos tales como la independencia de la rama ejecutiva frente al Poder Legislativo son cruciales dado que los jefes de gobierno tienden a ser menos sensibles a demandas de protección para industrias específicas en comparación con legisladores que responden a intereses de áreas geográficas determinadas. Los grupos industriales nacionales del sector privado pueden ejercer menor influencia bajo regímenes autoritarios en comparación con empresas estatales u otros grupos organizados a nivel regional o de funciones gubernamentales (e.g. ejército).

El trabajo que se presenta a continuación incorpora elementos relevantes de los modelos formales y se apoya en los aspectos de instituciones, ideología y condiciones estructurales para explicar el equilibrio de la economía política y las fuerzas detrás de la reforma comercial que son las de mayor importancia para sus propósitos. Leamer (1984) afirma correctamente que "aún no hemos desarrollado una cultura intelectual que pueda abordar la complejidad y ambigüedad

⁷ Los trabajos pioneros en esta área incluyen los de Hillman (1982), Van Long y Vanden (1991), Findlay y Wellisz (1982), Magee, Brock y Young (1989), Grossman y Helpman (1992) y Mayer (1984).

de los fenómenos económicos reales", y que, "para avanzar, los economistas deben abandonar la idea de que los modelos son verdaderos o falsos en favor de la noción de que en algunas ocasiones son útiles en tanto que en otras son fuente de confusión".

REFORMAS RECURRENTES: EL CAMINO AVANZADO

Los seis países que analizamos experimentaron 26 episodios de cambio en regímenes comerciales entre 1965 y 1994 (véase el cuadro 1). De éstos, 16 fueron episodios de liberalización y diez fueron de protección. Nueve de dichas liberalizaciones ocurrieron durante 1984-1994, y cinco de los episodios restrictivos se presentaron de 1980 a 1983. A excepción de Costa Rica, los demás países de nuestro estudio han alcanzado un grado de apertura que, en términos absolutos, los coloca entre aquellos cuyas políticas comerciales pueden calificarse como liberales. Las restricciones comerciales fueron más comunes en las primeras dos décadas en comparación con los años ochenta y noventa. El incremento en la protección en 1995, después de la crisis del peso mexicano, fue más una dudosa respuesta de corto plazo para mejorar las condiciones fiscales que un cambio a los fundamentos de una estrategia comercial.

La distribución por país de estas reformas muestra que Argentina y Brasil tuvieron el mayor número de episodios de reforma comercial, al mismo tiempo que ambos experimentaron la mayor inestabilidad macroeconómica en comparación con los otros países de nuestra muestra. Colombia y Costa Rica tuvieron cuatro episodios de reforma con el mismo número de episodios de liberalización y protección, mientras que Chile y México experimentaron tres episodios de reforma comercial cada uno. En 1974 Chile realizó de manera temprana uno de los cambios más radicales hacia una liberalización bajo el régimen de Pinochet, y se alejó así de uno de los regímenes comerciales con mayores distorsiones entre las que se contaban requisitos de depósito de importación de hasta diez mil por ciento, más de sesenta categorías arancelarias y un sistema múltiple de tipo de cambio con una proporción de tasas máximas a mínimas de 52 a uno.

En un contexto amplio, la protección benefició a la industria a costa de la agricultura. Los bienes de consumo recibieron mayor protección que los bienes intermedios y de capital, y la escalada de protección a las diferentes etapas del proceso de producción fue común. El ingreso laboral urbano y el consumo fueron subsidiados a través de

CUADRO 1
Liderazgo político y reformas comerciales,
1965-1994

<i>Argentina</i>		<i>Brasil</i>		<i>Colombia</i>	
<i>Liderazgo</i>	<i>Reforma comercial</i>	<i>Liderazgo</i>	<i>Reforma comercial</i>	<i>Liderazgo</i>	<i>Reforma comercial</i>
1965					
1966	Onganía (militar)			Restrepo (civil), sistema bipartidista Acuerdo del Frente Nacional Partido Liberal	
1967	Liberalización	Costa e Silva (militar)	Liberalización		Restricción
1968					
1969		Medici (militar)			
1970					
1971	Lanusse (militar)				
1972	Restricción				
1973			Restricción		
1974					
1975					
1976	Videla (militar)				
1977	Liberalización				
1978					
1979		Figueiredo (militar)	Liberalización		
1980					
1981		Figueiredo (militar)	Restricción		
1982	Galtieri (militar)			Betancourt (civil), conservador	

CUADRO 1 (continuación)

	<i>Argentina</i>		<i>Brasil</i>		<i>Colombia</i>	
	<i>Liderazgo</i>	<i>Reforma comercial</i>	<i>Liderazgo</i>	<i>Reforma comercial</i>	<i>Liderazgo</i>	<i>Reforma comercial</i>
1983	Alfonsín (civil y de transición), Unión Cívica Radical	Restricción (continúa)*	Sarney (civil y de transición), coalición multipartidista	Liberalización		Liberalización
1984						
1985						
1986	Menem (civil), Partido Peronista	Liberalización	Collor (civil), coalición multipartidista Partido de Renovación Nacional	Liberalización	Barco (civil) Partido Liberal	Liberalización
1987					Gaviria (civil) Partido Liberal	Liberalización
1988						
1989						
1990						
1991	Menem (civil)	Liberalización	Franco (civil interino)	Liberalización (continúa)*		Liberalización
1992						
1993						
1994						

CUADRO 1 (continuación)

	<i>Costa Rica</i>		<i>Chile</i>		<i>México</i>	
	<i>Liderazgo</i>	<i>Reforma comercial</i>	<i>Liderazgo</i>	<i>Reforma comercial</i>	<i>Liderazgo</i>	<i>Reforma comercial</i>
1965			Frei (civil), coalición multi-partidista, Partido Demócrata Cristiano			
1966						
1967						
1968				Liberalización		
1969						
1970			Allende (civil), coalición multipartidista de izquierda Unidad Popular			
1971				Restricción		
1972						
1973						
1974	Odúber (civil), sistema bipartidista, Partido de Liberación Nacional	Restricción	Pinochet (militar)	Liberalización		
1975						
1976					López Portillo, sistema de partido dominante: PRI - Partido Revolucionario Institucional	
1977						Liberalización
1978						
1979						
1980					López Portillo	Restricción
1981						

CUADRO 1 (conclusión)

	<i>Costa Rica</i>		<i>Chile</i>		<i>México</i>	
	<i>Liderazgo</i>	<i>Reforma comercial</i>	<i>Liderazgo</i>	<i>Reforma comercial</i>	<i>Liderazgo</i>	<i>Reforma comercial</i>
1982	Monge (civil) Partido de Liberación Nacional	Restricción			De la Madrid-PRI	
1983			Pinochet (militar)	Restricción *		
1984				temporal		
1985						Liberalización*
1986	Arias (civil) Partido de Liberación Nacional	Liberalización				
1987						
1988						
1989					Salinas-PRI	Liberalización
1990	Calderón Sol (civil) Partido Unidad		Aylwin (civil y de transición), coalición, concertación			
1991		Liberalización		Liberalización *		
1992						
1993						
1994						

* No es una reforma comercial según nuestra definición.

estructuras de protección y el tipo de cambio. Los episodios de reforma comercial liberal de los años ochenta y noventa buscaron reducir las distorsiones con la adopción de una estructura de incentivos más neutral, consistente en aranceles uniformes y tasas de cambio unificadas (Rajapatirana, 1995a). Sin embargo, ciertas “bolsas” de protección se han mantenido, lo que indica el poder existente de algunos grupos de interés. Por ejemplo, las industrias automotriz y textil aún reciben protección en Argentina y Brasil. Colombia continúa protegiendo los sectores agrícola y textil. México ha sido cauteloso en liberalizar los sectores agrícola, bancario, bursátil, automotriz y algunas ramas del sector energético, mientras que Costa Rica ha continuado protegiendo la producción de manufacturas, en general, y el sector textil, en particular. Por otra parte, Colombia otorga protección diferenciada a la agricultura, al igual que Chile, que mantiene un sistema de precios de referencia basado en un precio promedio móvil vinculado automáticamente a precios internacionales.

La misma naturaleza de los instrumentos de política comercial y de tipo de cambio utilizados hace posible la discusión *a priori* de sus implicaciones en la economía política. De hecho, una rama de la literatura sobre protección y obtención de rentas se originó a partir de la naturaleza de las restricciones a las importaciones (Krueger, 1974). La experiencia latinoamericana ha sido un movimiento hacia la eficiencia; partiendo de regímenes comerciales basados en cuotas, se ha ido avanzando hacia la adopción de medidas basadas en precios. Los primeros (es decir, los de las cuotas) permitieron y hasta promovieron la introducción de intereses de sectores específicos que obtuvieron rentas como resultado de la protección, mientras que los regímenes basados en aranceles avanzaron hacia la neutralidad y la competencia. La liberalización, en el sentido utilizado por Bhagwati y Krueger en los estudios de la Oficina Nacional de Investigación Económica (NBER, por sus siglas en inglés), fue definida como el acto de reemplazar cuotas administrativas con mecanismos basados en precios. Los paquetes estándar de liberalización comercial incluyeron el remplazo de restricciones cuantitativas con aranceles, la reducción del nivel y variación en aranceles, y devaluaciones. Se espera que la conversión inicial de cuotas a aranceles incremente los ingresos del gobierno, dado que las rentas que se destinaban a los tenedores de licencias de importación ahora caerían en sus manos (a menos que las licencias hubieran sido subastadas previamente), aunque también existe la posibilidad de que surjan nuevos grupos de interés que también busquen obtener rentas (Krueger, 1974; Bhagwati y Srinivisan, 1976). No obstante el proceso

de liberalización, se han mantenido restricciones cuantitativas en algunos sectores específicos, como es el caso de la industria automotriz en Argentina, Brasil y México.⁸ La reducción de aranceles también significa un reto para el gobierno dado que, históricamente, los impuestos comerciales han representado una proporción considerable del ingreso gubernamental.

Los primeros regímenes mantuvieron altas tasas de protección y varianza, lo que refleja el poder diverso de los grupos que disfrutaron de tal protección. El recurrir a aranceles uniformes ha disminuido el diferencial en rendimientos a actividades sustitutivas de importaciones y, por lo tanto, los beneficios de las actividades de cabildeo. A pesar de algunas fluctuaciones en la tasa arancelaria, por condiciones económicas (*e.g.* el incremento a una tasa uniforme de 35% en 1983), Chile ha mantenido uniformidad de tarifas arancelarias desde que adoptó un arancel de 10% en 1974. En contraste, el rango arancelario de 0 a 1400% en Costa Rica (1985) y de 0 a 100% en México (1985) reflejó diferentes niveles de poder de cabildeo (Alam y Rajapatirana, 1993).

Los subsidios a la exportación son otra área en la que se ha concentrado el esfuerzo de cabildeo, pero están sujetos a revisiones profundas dado que representan un gasto presupuestario directo. Algunas medidas para la promoción de exportaciones eran altamente específicas, según el producto o *commodity* (por ejemplo exportaciones no tradicionales) o las zonas (Tierra del Fuego en Argentina) o los regímenes de exportación (México). Estas medidas de promoción a la exportación están siendo eliminadas o reducidas en su monto. Las liberalizaciones del tipo de cambio y las reducciones en aranceles han disminuido la necesidad de proporcionar subsidios a la exportación; tal fue el caso de los regímenes comerciales proteccionistas de los años sesenta y setenta. Más aún, las reglas del Acuerdo General de Aranceles y Comercio/Organización Mundial de Comercio (GATT/OMC) para impuestos compensatorios a la exportación que aplican los países importadores han sido restringidas en su uso. Los instrumentos paralelos a la exportación son *duty drawbacks* y esquemas automáticos de reembolso. Estos cambios deben minimizar el poder discrecional de grupos que buscan obtener rentas a través de medidas proteccionistas.

La administración de controles necesarios en el caso de tipos de cambio apreciados proporcionó oportunidades perniciosas para el

⁸ Las restricciones cuantitativas no revelan el grado de varianza de protección.

cabildeo y abrió una ventana para establecer medidas proteccionistas favorables a aquellos que buscan obtener rentas. Las colocaciones de tipo de cambio, usualmente administradas por bancos centrales, tendieron a favorecer a empresas estatales sobre empresas privadas. Se le dio preferencia a aquellos que recibieron primero las colocaciones y se perpetuó así el poder de cabildeo de grupos específicos. De hecho, el Banco do Brasil (un banco comercial propiedad del Estado) que manejó las colocaciones de tipo de cambio adquirió mayor poder que el mismo Banco Central.

LOS SOSPECHOSOS ACOSTUMBRADOS. DESENMASCARANDO LAS FUERZAS POLÍTICAS EN EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA COMERCIAL

Con el fin de desentrañar la dimensión política de los cambios de política comercial, analizamos la interacción de los actores de la oferta y la demanda, y establecemos la magnitud de sus impactos y la dirección en la que éstos empujan el proceso político. Aunque para propósitos analíticos consideramos de manera independiente el papel de las estructuras institucionales, grupos de interés e ideología, estos tres factores se encuentran claramente interrelacionados y se refuerzan mutuamente. A continuación explicamos que, no obstante el tipo de régimen político y debido a la centralización y concentración del poder en América Latina, las capacidades de la dirigencia de un país, así como sus convicciones para llevar a cabo la reforma comercial, son determinantes para explicar cambios en política comercial.

El régimen político

El tipo de régimen político no explica cambios en política comercial. Por ejemplo, las reformas que se han dado desde mediados de los años ochenta fueron iniciadas bajo un régimen militar y un sistema de partido dominante en Chile y México, respectivamente, mientras que en los otros cuatro países fueron llevadas a cabo por gobiernos democráticos. Aunque Latinoamérica se ha caracterizado por una tradición presidencialista,⁹ ofrece un panorama político diverso. Brasil se identi-

⁹ Una característica clave es el hecho de que se lleven a cabo elecciones para los poderes Ejecutivo y Legislativo de manera independiente.

fica por su fragmentado sistema de partidos (un elevado número de partidos), con una disciplina partidaria débil, en tanto que Argentina también parece encaminarse hacia un efectivo sistema de partidos múltiple. En contraste, México cuenta con un sistema de partido dominante que, sin embargo, cada vez enfrenta mayor competencia. Colombia y Costa Rica se distinguen por su tradicional democracia bipartidista estable, mientras que Chile parece evolucionar de un sistema multipartidista con un elevado número de partidos efectivos hacia un sistema bipartidista.

Bates y Krueger (1993) encuentran que no existe una causalidad entre el tipo de régimen político y el resultado o la naturaleza de las reformas económicas, en tanto que Lal (1995) argumenta que no existe una relación entre la existencia de un gobierno democrático o autoritario y el grado de apertura del régimen comercial de un país. Algunos sostienen que la experiencia de América Latina muestra que los regímenes consolidados han tendido hacia reformas comerciales ortodoxas, mientras que los regímenes transicionales se inclinan más a adoptar políticas macroeconómicas heterodoxas y a introducir medidas comerciales proteccionistas (Acuña y Smith, 1994). La democracia ha facilitado la liberalización de políticas (*e.g.* Argentina en 1989), así como el retorno a prácticas proteccionistas (Costa Rica en 1974 y 1982). Asimismo, gobiernos autoritarios han sido tanto proteccionistas (Brasil en 1973) como liberalizadores (Brasil 1967, Chile 1974) de sus regímenes comerciales (véase el cuadro 1).

Estructuras institucionales

Las instituciones proporcionan el marco en el que la política se lleva a cabo, en tanto que sus estructuras influyen en las opciones de política y determinan el grado de influencia de ciertos actores en el proceso político de toma de decisiones. Haggard (1995) argumenta que el contexto institucional para las reformas a la política económica en América Latina ha sido determinado por el presidencialismo, donde el poder del Ejecutivo ha sido función del poder político del Legislativo (el Congreso). Las fuertes tradiciones presidencialistas en estos países han permitido al Ejecutivo la aprobación de reformas, pero también han hecho que el proceso se conduzca por características atribuibles a la personalidad y a convicciones personales, así como a la capacidad de liderazgo del presidente en cuestión. Esta centralización del proceso de toma de decisiones en la rama Ejecutiva, no obstante

el tipo de régimen político, ha limitado la capacidad de grupos de interés específicos para moldear la reforma.

La participación en el proceso de formulación de la política y su aplicación final están en manos de consejos y organizaciones cuyas estructuras definen actores clave, así como la orientación de la reforma. En la mayoría de los casos, las decisiones han estado restringidas a los responsables de la toma de decisiones políticas en los ministerios de Economía, Finanzas o Comercio. En Argentina, la política comercial ha estado en manos del Ministerio de Economía y la mayoría de las reformas ha sido aprobada por medio de órdenes Ejecutivas. En Brasil, la elaboración de la política comercial ha sido responsabilidad del Ministerio de Finanzas, y "en principio" las decisiones las toma el Consejo Nacional de Comercio Exterior, aunque en la práctica han emanado de las oficinas del Ejecutivo y de sus asesores más cercanos (Kennedy y Giannetti da Fonseca, 1989: 41). En México, las secretarías de Comercio y de Hacienda, así como el Banco Central (Banco de México), han sido las agencias clave para definir las políticas comerciales, y han entrado en pugna burocrática en torno a opciones de política (Rubio, Rodríguez y Blum, 1989: 170). Aunque el sector privado ha tenido acceso a los formadores de políticas, las decisiones han sido definidas por funcionarios del más alto rango dentro de la rama Ejecutiva en México. Durante el régimen militar chileno el proceso de formulación de la política comercial estuvo altamente centralizado en la oficina del Ejecutivo, y si bien Pinochet dejó el poder en 1992, las enmiendas constitucionales aprobadas previamente al mandato del presidente Patricio Aylwin imposibilitan dar marcha atrás a las reformas liberalizadoras. Además, el ejército mantiene el control sobre el Congreso y, por lo tanto, puede vetar cualquier legislación incompatible con su propia agenda económica. En Costa Rica, la existencia de la Corporación de Desarrollo (Codesa) ha mantenido la prioridad de los intereses intervencionistas de políticos-empresarios y de los promotores del intervencionismo estatal.¹⁰ El régimen comercial creó intereses concretos y alianzas políticas como resultado de la red de conexiones personales entre políticos, burocracias en empresas paraestatales y el sector empresarial. En Colombia la planeación económica se consolidó dentro de la oficina del Ejecutivo con las enmiendas constituciona-

¹⁰ La Cámara de la Industria que se ha beneficiado de la sustitución de importaciones apoyó fuertemente las operaciones de Codesa, pues se argumentó que ésta complementaba las actividades del sector privado. González-Vega y Céspedes (1993), p. 120.

les llevadas a cabo bajo el Acuerdo del Frente Nacional (AFN) de 1957, el cual le otorgó mayor poder discrecional.

Bajo regímenes autoritarios y democráticos, la rama Ejecutiva ha desempeñado un papel preponderante en la orquestación de las reformas. En regímenes militares o autoritarios el Ejecutivo se ha mantenido más aislado de las presiones de grupos de interés, que de otro modo se podrían haber canalizado a través de plataformas de partidos políticos, de oposición legislativa o aun de los medios de comunicación. La proscripción de partidos políticos y la disolución de congresos también debilitó las estructuras institucionales que podían servir de contrapeso. Esta fuerza de la institución del Ejecutivo para impulsar reformas fue crucial para las liberalizaciones establecidas por la junta militar en Argentina (1967) bajo Onganía, en Chile bajo Pinochet (1974) y en Brasil (1967), donde Costa e Silva continuó la reforma iniciada por Castello Branco.

En una democracia, el sistema de partidos determina el contexto institucional para la reforma al proporcionar el espacio para la organización de grupos que apoyan o se oponen a la misma. Cuando una coalición ha estado al frente del gobierno, la fragmentación de partidos ha hecho que la coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo sea extremadamente difícil, en tanto que en sistemas presidencialistas dicha fragmentación incrementa la probabilidad del estrangulamiento del poder del Ejecutivo en su intento por impulsar la reforma. Por ejemplo, la liberalización comercial de 1989 en Argentina fue posible por el apoyo que tuvo el presidente Menem dentro de la legislatura. Menem se aprovechó de la cohesión y de la disciplina de partido de la mayoría peronista en ambas cámaras del Congreso, ya que dependía de su apoyo para introducir la reforma. Sin embargo, su compromiso de llevar a cabo mayores ajustes le permitió construir coaliciones en un contexto institucional democrático. Más aún, el dinamismo del presidente Gaviria, combinado con la institucionalización de la liberalización comercial en la agenda del Partido Liberal de Colombia, impulsó a su país en 1991 a una de las liberalizaciones más audaces en la región. Por otra parte, en 1967 Frei instauró una liberalización comercial en Chile sin contar con el apoyo de la coalición electoral de pequeños partidos de derecha que lo llevaron a la presidencia en 1964; la fortaleza de la institución presidencial prevaleció sobre el fragmentado sistema multipartidista y un Congreso débil.

De igual manera, el "elevado nivel de legitimidad del Estado" en Costa Rica permitió al presidente Monge introducir medidas restricti-

vas en el régimen comercial en 1982, a pesar de la oposición del sector productor de manufacturas orientado a la exportación (Chudy, 1993: 121). Pero, de todos los sistemas presidencialistas considerados, el de Costa Rica es el que muestra mayor debilidad. Esto se explica por las disposiciones constitucionales que limitan los poderes de la presidencia; ni el presidente ni los congresistas pueden reelegirse para periodos consecutivos, lo que ha hecho más difícil la continuidad e intensidad en la reforma de la política comercial. En Colombia, el considerable poder otorgado al Ejecutivo a través de las iniciativas de 1967 y 1982, facilitó a los presidentes Lleras Restrepo y Belisario Betancourt, respectivamente, el establecimiento de medidas comerciales proteccionistas.

La liberalización del régimen comercial de México en 1977 y su abandono en 1980 bajo el presidente López Portillo muestran el poder decisivo del Ejecutivo para aprobar reformas, pero también ilustran que, cuando los cambios comerciales dependen en gran medida de la voluntad personal y el nivel de compromiso del presidente, el recomponer el marco de política y su orientación no es una tarea que represente gran dificultad. En un intento por revertir los galopantes déficit fiscales de la época de Echeverría (1970-1976), López Portillo firmó en 1977 una carta de intención con el FMI, lo que llevó a la apertura de la economía. Sin embargo, la liberalización y la contracción fiscal se revirtieron debido al descubrimiento de petróleo y a su uso colateral para adquirir préstamos en el mercado internacional. Aunque el *boom* petrolero agravó las divisiones políticas y burocráticas dentro del gobierno con respecto al empleo que se le debería dar a los ingresos derivados del petróleo (incluyendo el préstamo de 500 millones de dólares otorgado en 1981 al Grupo Alfa, uno de los consorcios empresariales privados más importantes), el Ejecutivo tuvo la última palabra en 1980 cuando se regresó a políticas proteccionistas. Dado que el presidente López Portillo decidió adoptar políticas macroeconómicas heterodoxas, la política comercial fue utilizada como un sustituto de los ajustes necesarios en las políticas fiscal y monetaria.

La institución del Ejecutivo en Latinoamérica ha sido, sin duda, un factor dominante para propiciar reformas. El compromiso y la voluntad del Ejecutivo ha sido crucial para promover reformas extensivas, y en donde el liderazgo ha sido débil, la reforma se ha paralizado. La institucionalización del proceso de formulación de política, sin embargo, podría incrementar la transparencia en el proceso.

Grupos de interés

Aunque el Ejecutivo ha sido la “fuerza motriz” detrás de la reforma, ésta no se ha llevado a cabo aislada de las necesidades e intereses de grupos de presión internos. Los intereses del sector laboral, empresarial, agrícola, burocrático y tecnócrata han sido incorporados en diferentes grados en las reformas a la política comercial. Sin embargo, hay poca “evidencia de que grupos que se han beneficiado de la liberalización u otros cambios mayores en la estrategia económica trabajaron para ello” (Geddes, 1995: 196). En el proceso de reforma, los grupos de interés han sido inesperadamente débiles e incapaces de forzar cambios de política bajo regímenes tanto autoritarios como democráticos. Sin embargo, estos grupos han tenido acceso al proceso de formulación de la política comercial en diferente grado y pueden haber trabajado para bloquear, retrasar o atemperar los cambios (Nelson, 1992). Los líderes políticos con frecuencia han necesitado construir coaliciones entre estos grupos para mantener y consolidar la reforma, pero una coalición política no puede considerarse la fuerza motriz detrás de la reforma comercial en los casos considerados en este trabajo.

Las alianzas entre los grupos tradicionalmente antagonistas se han dado cuando la economía ha pasado por una crisis macroeconómica y la reforma comercial ha sido el único componente de un plan más amplio con consecuencias redistributivas menos rígidas. Por ejemplo, las alianzas orientadas a sostener la reforma se han establecido en gobiernos democráticos como Costa Rica y Argentina, así como bajo gobiernos autoritarios como ha sido el caso de México. La liberalización de Argentina en 1989 (y su profundización en 1991) fue impulsada, como parte de un paquete que parecía ser la única solución a la hiperinflación de 1989, con el apoyo de una coalición nacional de grupos tradicionalmente antagonistas: terrateniente, empresarial e industrial, laboral y las clases medias. De ahí que el presidente Menem haya sido capaz de hacerse del apoyo de diversos sectores que no habían sido las fuentes tradicionales de sustento del Partido Peronista ni de políticas comerciales liberales.

De igual manera, el tipo de “corporativismo estatal” desarrollado en México permitió una alianza entre los sectores laboral, campesino y burocrático, y las organizaciones empresariales cupulares con lazos gubernamentales. Esta alianza fue utilizada para apoyar los tres episodios de reforma comercial en México (1977, 1980, 1985), pero los grupos sectoriales y políticos no han tenido una participación significativa en la formulación de política (Levy, 1990: 141). Cuando México

buscó su acceso al GATT en 1986, dicha propuesta tuvo el apoyo de los miembros más reformistas del PRI, la Confederación de Cámaras Industriales (Concamin), asociaciones empresariales orientadas a la exportación como la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) y el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), y del derechista Partido Acción Nacional (PAN). La fuerte oposición vino de sindicatos y empresas agrupadas en la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra), que habían disfrutado de los beneficios de la protección.¹¹

El sector laboral

Ha desempeñado tradicionalmente un papel importante en regímenes populistas. Asimismo, su influencia bajo gobiernos con tendencias económicas más ortodoxas se ha sentido pero a través de canales distintos. Hoy en día puede identificarse su influencia en Argentina y, en menor medida, en Brasil. El papel del sector laboral en las reformas ha dependido del tipo de relación que los sindicatos desarrollan con el gobierno y los partidos políticos, así como de su grado de representatividad en el proceso de formulación de política. Los intereses laborales tuvieron prioridad entre los regímenes populistas que apoyaron políticas comerciales proteccionistas y una estrategia industrializadora orientada al interior, y otorgaron protección a aquellos sectores sustitutos de importaciones donde la mayoría de los trabajadores urbanos sindicalizados eran ocupados. Dado que las exportaciones de *commodities* se encuentran en manos de grupos pequeños, los gobiernos que dependían del apoyo popular instrumentaron políticas que transfirieron ingresos del sector exportable al sector competidor de importaciones. Así, en el Chile de Allende¹² y en la Argentina peronista, el sector laboral participó como una fuente de apoyo y legitimidad del

¹¹ La Canacintra se identifica con el crecimiento del sector público y con la sustitución de importaciones. El líder laboral Fidel Velázquez se opuso a la adhesión de México al GATT y declaró que era necesario retirarse del Acuerdo porque era una fuente de "prácticas desleales de comercio [y] libre importación de ciertos productos [...] bancarota, desempleo y [...] aún mayor concentración de la riqueza". Citado en Russell (1994), pp. 181-182.

¹² Durante la administración del presidente Freí (1964-1970) el nivel de sindicalización entre los obreros y los oficinistas, así como entre los campesinos, creció en casi 100% (Larraín y Meller, 1991: 177).

gobierno. Los golpes militares que siguieron a la caída de los regímenes populistas llevaron al estrangulamiento de las voces del movimiento laboral, tal como sucedió durante el gobierno de Pinochet en Chile. Asimismo, la liberalización en Argentina en 1967 bajo el gobierno del general Onganía fue acompañado por una fuerte represión del movimiento laboral y la proscripción del Partido Peronista.

Más recientemente, el movimiento obrero sufrió una división en Argentina como resultado del programa de liberalización de Menem de 1989, el cual incluyó medidas de austeridad y planes de privatización que amenazaban con tener consecuencias adversas inmediatas sobre el empleo. Saúl Ubaldini, uno de los líderes laborales clave, se opuso a la reforma comercial pero Menem contó con el apoyo de la organización cordobesa, Fundación Mediterránea, que ayudó a construir el consenso en torno a la reforma a la política comercial en el seno del Partido Peronista.¹³ Como resultado de la estructura corporativista del PRI, México no enfrentó este tipo de resistencia cuando ocurrió la liberalización de la política comercial y la introducción de un amplio paquete de reformas durante el periodo 1985-1987. Las organizaciones laborales pertenecientes a la Confederación de Trabajadores de México (CTM) apoyaron el Pacto de Solidaridad Económica (el Pacto) que llevó a la contracción del gasto del gobierno, estableció controles salariales y abrió la economía.

El sector empresarial

El papel de las élites empresariales lo analiza Frieden (1991), quien argumenta que, en ausencia de conflictos de clase dentro del sector empresarial, élites económicas poderosas determinarán el resultado político, en tanto que donde el conflicto de clase prevalece la élite estatal será responsable de definir el resultado.¹⁴ En Colombia y Costa Rica, las democracias de mayor tradición, el conflicto de clase se ha mantenido en niveles muy bajos mientras que las reformas comerciales han sido influidas por élites económicas poderosas. En Colombia, las élites económicas han estado estrechamente asociadas a los partidos Conservador y Liberal. El Acuerdo del Frente Nacional (AFN) de 1957

¹³ Este grupo ha proporcionado la plataforma intelectual e ideológica para las reformas políticas de Menem.

¹⁴ El equilibrio en economía política estaría determinado por la concentración y especificidad de los activos de cada grupo y las relaciones entre grupos.

garantizó la alternancia en el poder entre tales partidos y dio a la comunidad empresarial acceso permanente a la élite política colombiana al abrir canales institucionales para que miembros de los sectores industrial, bancario y agrícola participaran en agencias gubernamentales como el Consejo Nacional para la Política Social y Económica que definió la política comercial. La alianza entre empresarios y ambos partidos políticos fue evidente con el nombramiento de representantes de dichos partidos en el consejo directivo de las principales empresas colombianas. De hecho, los productores de café y las élites financieras disuadieron en 1982 al presidente Betancourt de incrementar de manera sustancial la protección comercial, en tanto que el fuerte apoyo de los exportadores agrícolas (café y flores) contribuyó a la apertura del régimen comercial en 1984.

En Costa Rica, la comunidad empresarial mantuvo fuertes vínculos con ambos partidos políticos nacionales, Unidad y Liberación Nacional (PLN), y se benefició de las políticas orientadas hacia el interior, mientras que los empresarios-políticos ocuparon posiciones clave a la cabeza de las empresas estatales más importantes. El PLN mantuvo políticas orientadas hacia el interior al crear un patrón discrecional de protección, donde el apoyo político se recompensó con la administración de permisos de importación y licencias. Durante 1986, la Cámara de Comercio que reúne a grupos empresariales opositores a la intervención estatal recuperó su fuerza y apoyó las reformas liberalizadoras del presidente Oscar Arias.¹⁵

Cuando la reforma comercial ha sido parte de un paquete más amplio, los grupos empresariales han otorgado su apoyo dado que las reformas prometen la estabilidad necesaria para realizar negocios. La estabilidad política y económica ha sido una prioridad para el sector empresarial. Por ejemplo, en 1976 la élite económica y política argentina, formada por terratenientes e industriales, así como los grupos de derecha de la Unión de Centro Democrática (UCD), apoyaron las reformas de liberalización comercial del general Videla a cambio de promesas de privilegios especiales, la garantía de un ambiente económico estable (dada la historia argentina de alta inflación) y la completa eliminación del movimiento guerrillero.¹⁶

¹⁵ Durante la administración de Carazo (1978-1982), el sector manufacturero se movilizó a través de su cámara para evitar la aplicación de costosas restricciones a las importaciones debido a su dependencia de insumos importados. Sin embargo, este sector no logró mucho ya que la ideología sustitutiva de importaciones era inherente a la ideología de las agencias públicas y sus funcionarios.

¹⁶ Sin embargo en 1981, cuando el general Videla fue remplazado por el general

El sector agrícola

En general, la agricultura ha sido sacrificada en favor de intereses urbanos y manufactureros, dado que su influencia política ha sido menor. Las estrategias de una industrialización orientada al interior seguidas durante los años sesenta y setenta no permitieron a los productores agrícolas o a los campesinos influir en la política comercial. La agricultura orientada a la exportación fue tasada con el fin de apoyar el sector manufacturero, mientras que los aranceles a las importaciones de manufacturas sesgaron los términos de comercio internos en favor de las áreas urbanas-industriales. En Argentina, la participación de los terratenientes estuvo limitada a apoyar los episodios de liberalización (1967, 1976) bajo los regímenes militares. Durante los años noventa, los intereses del sector agrícola han adquirido mayor importancia en Argentina y Colombia, ya que las exportaciones agrícolas (e.g. granos en Argentina) o los nuevos productos especializados (e.g. flores en Colombia) se han convertido en una importante fuente de divisas. El presidente Menem dio nombramientos clave a aquellos vinculados al sector agroexportador. Sus primeros dos ministros de economía, Néstor Rapanelli y Erman González, habían sido ejecutivos del grupo comercializador de granos Bunge y Borne.¹⁷ En Colombia, los exportadores de café y flores han apoyado al Partido Liberal y su agenda comercial liberal. El sector tradicional campesino ha tenido muy poco que decir en cuanto a política comercial. En México, la Confederación Nacional Campesina (CNC) ha sido parte de la estructura corporativista del PRI y no ha cuestionado de manera fundamental las estrategias partidarias. Durante las negociaciones del TLC, la CNC, junto con agricultores reunidos en el Consejo Agrario Permanente (CAP), dio su apoyo a las políticas liberalizadoras del presidente Salinas.

El sector burocrático y el sector tecnocrático

Estos grupos han influido la reforma comercial, y, en el primer caso, no sólo como formuladores de políticas sino también como grupo

Viola, los industriales que habían sufrido bajo la apertura solicitaron la renuncia del ministro de Economía, José Martínez de Hoz, quien había sido responsable de la liberalización comercial en 1976. *Latin American Monitor* (1990), p. 8.

¹⁷ Menem también estableció vínculos con la oligarquía terrateniente representada en el partido conservador Unión de Centro Democrática (UCD).

sectorial que participa activamente en empresas paraestatales con un claro interés en definir la dirección de las reformas. Burocracias anquilosadas administraron empresas paraestatales y ejercieron una gran influencia para mantener la intervención del Estado y políticas comerciales proteccionistas; tal fue el caso de los regímenes militares en Brasil, Argentina y Chile. Se ha argumentado que el éxito de la liberalización chilena se debió a que el ejército no tenía intereses fijos en la permanencia de empresas paraestatales. Sin embargo, en Brasil y Argentina los intereses de los militares en este tipo de empresas cuyo sustento era la sustitución de importaciones se constituyeron en un fuerte obstáculo para la liberalización. Las políticas comerciales restrictivas introducidas en Brasil en 1973 por el entonces presidente Medici fueron influidas por burócratas que estaban a cargo de corporaciones estatales como la compañía de aviación Embraer y la empresa petrolera Petrobras.¹⁸ De igual manera, los intentos de liberalización en 1979 del general Figueiredo fueron restringidos por los intereses de la burocracia, que sintió que su papel como un actor económico estaba en peligro y que se amenazaba con erosionar su poder político derivado del manejo de importantes recursos económicos.

A diferencia de la burocracia, se espera que la tecnocracia cuente con los conocimientos para diseñar reformas y con la capacidad para actuar al margen de presiones sociales y de ganancias financieras personales. La existencia de una tecnocracia incrementa la probabilidad de tener una influencia de largo plazo en los resultados de la política interna, pero su capacidad de maniobra en términos políticos está en función de la iniciativa del Ejecutivo y la autoridad que éste le delega. En regímenes tanto autoritarios como democráticos, líderes políticos se han apoyado en tecnocracias civiles para diseñar planes de política económica. El clásico papel preponderante de la tecnocracia fue aparente en Chile, donde Pinochet se apoyó en un grupo neutral de tecnócratas (los famosos "Chicago Boys"),¹⁹ encabezado por Sergio de Castro de la Universidad Católica. Esta tecnocracia no tenía bases de apoyo leales, actuó bajo el escudo militar y tuvo un amplio margen

¹⁸ Las corporaciones siderúrgicas y mineras, líneas aéreas y plantas químicas estuvieron entre las principales empresas paraestatales, las cuales sumaban 560 en 1979 y empleaban a 1.3 millones de trabajadores (Wynia, 1991: 228).

¹⁹ El término fue usado por la prensa como un epíteto para aquellos que llevaron a cabo estudios de posgrado en la Universidad de Chicago, famosa por su elevado número de premios Nobel de economía y por su ideología de libre mercado.

para operar sin enfrentar una seria oposición, dado el claro objetivo de Pinochet de establecer políticas liberales y su recurso a la represión laboral.²⁰

Asimismo, los gobiernos militares en Argentina y Brasil dieron a la tecnocracia considerable poder discrecional para instrumentar el proceso de liberalización. En Argentina, los ministros de Economía Adalberto Krieger Vasena y José Martínez de Hoz fueron clave en las aperturas de 1967 y 1976, respectivamente. Martínez de Hoz también contó con el respaldo de la comunidad empresarial estadounidense y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos, lo que aumentó la probabilidad de éxito de las reformas dado que Argentina pudo garantizar su acceso a créditos y a seguros de apoyo a la inversión (Escudé, 1991: 20-22). En Brasil, los ministros de Planeación Roberto Campos y Antonio Delfim Netto impulsaron los paquetes de liberalización de 1967 y 1979, respectivamente, apoyados por la tecnocracia que encabezaba el Consejo Nacional de Comercio Exterior (CNCE).

En México, bajo un régimen autoritario, la liberalización comercial de 1985 fue moldeada por un grupo de economistas capacitados en Estados Unidos y Europa. Para mediados de la década de los ochenta, la Secretaría de Programación y Presupuesto, el Banco de México y la Secretaría de Hacienda estaban dominados por una tecnocracia educada en el extranjero. El presidente De la Madrid se apoyó en su secretario de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas, para llevar a cabo un importante programa de ajuste estructural que comprendía una liberalización comercial.

Aun bajo regímenes democráticos, la tecnocracia ha jugado un papel fundamental. La profundización de las reformas comerciales en Argentina en 1991 fue responsabilidad de Domingo Cavallo, asociado con la Fundación Mediterránea, y quien con su equipo diseñó un programa económico que involucró una reforma fiscal radical, una liberalización comercial sustancial, una desregulación económica generalizada y la privatización de un buen número de empresas paraestatales. La reputación del ministro Cavallo otorgó credibilidad a la permanencia de la reforma, ya que éste se hizo del apoyo de grupos de interés firmemente establecidos.

²⁰ La liberalización fue diseñada por Sergio de la Cuadra, quien encabezó al equipo económico de Chile en los años ochenta.

Ideas

Aunque las ideas son fundamentales, toma tiempo modificarlas, ya que se implantan en instituciones políticas y definen su orientación ideológica. A continuación intentamos captar los cambios en el pensamiento económico en la región y el contexto económico mundial. Dada la importancia del jefe del Ejecutivo en la formulación de política, las ideologías e ideas contenidas en su agenda (o en las de la tecnocracia designada) definen la dirección y opciones de política. En un sentido amplio, el panorama ideológico en los años sesenta y setenta estuvo dominado por las ideas del estructuralismo, la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), el populismo y el monetarismo. Los primeros tres se vieron asociados con una protección comercial y una profunda intervención del Estado, en tanto que el último caso implicó liberalización comercial. A partir de mediados de los años ochenta y en los años noventa se observó un consenso en torno al resurgimiento del paradigma neoclásico, dado el fracaso de los programas basados en la ISI y los experimentos heterodoxos. Las ideas adquirieron fuerza a medida que se institucionalizaron a nivel internacional; por ejemplo, las ideas de ISI, en los años cincuenta y sesenta, en la Comisión Económica para América Latina de Naciones Unidas (CEPAL); y hoy en día el énfasis neoclásico en precios y ajuste estructural del Banco Mundial/FMI, y en el nivel nacional, como las ideas de ISI en la Codesa de Costa Rica.

La ideología ha sido un elemento importante de política en la región, a diferencia de los países más pragmáticos del este asiático. Alesina y Tabellini (1988) encuentran evidencia de que la polarización ideológica está asociada con la polarización de políticas comerciales y redistributivas. Citan los casos de Argentina, donde la proporción del ingreso que recibe el sector laboral cayó de 44% durante la era populista peronista en 1973-1975 (protección comercial), a 31% durante 1976-1983. De igual forma, en Chile, bajo un gobierno izquierdista (1971-1973), la proporción del ingreso para el sector laboral fue de 45%, pero cayó a 39% bajo el gobierno de Pinochet durante 1974-1984.²¹

La orientación al mercado interno y las políticas proteccionistas de los años sesenta y setenta se basaron en las ideas económicas estructuralistas de Raúl Prebisch, quien argumentó que los términos de comercio

²¹ Sachs (1989) encuentra que desigualdades crecientes en el ingreso aumentan la tendencia a llevar a cabo políticas populistas que resultan contraproducentes.

tienden a cambiar en donde los productos primarios están en desventaja, por lo que era del interés de los países en desarrollo apoyar una industrialización por medio de elevados aranceles proteccionistas. Combinada con nociones de mayor independencia nacional, la desconfianza en los instrumentos del mercado y las virtudes de la participación del gobierno en el proceso de producción, resultó en un Estado "guardián benevolente". La ideología populista adoptó políticas comerciales proteccionistas en la Argentina peronista durante 1971-1973 y en el Chile de Allende. Los regímenes populistas movilizaron el apoyo del sector laboral organizado y de las clases medias bajas, junto con empresarios nacionales orientados a satisfacer el mercado interno, mientras que se alienaron el apoyo de la oligarquía rural, las corporaciones multinacionales y las grandes élites industriales nacionales. Allende intentó establecer medidas redistributivas y un Estado intervencionista para preparar el país para una futura transición al socialismo, fuertemente influido por la ideología de la alianza de Unidad Popular formada por partidos de izquierda, así como por el éxito de la Revolución cubana de 1959.

El fracaso de ambas iniciativas populistas (y sus resultantes crisis macroeconómicas) llevó al poder a sus antítesis ideológicas y a una drástica reorientación de la política. El golpe militar en Chile de 1973 combinó la doctrina de seguridad militar con la escuela de libre mercado de los "Chicago Boys" y puso al país en el camino a la liberalización comercial. Asimismo, el golpe de 1976 en Argentina resultó en la liberalización, donde la doctrina de seguridad nacional junto con la ideología del guardián dio al ejército la justificación para las reformas (Huntington, 1968). Sin embargo, en 1983 el entonces recientemente elegido gobierno transicional de Alfonsín quería poner en práctica políticas comerciales totalmente distintas a las seguidas por la junta militar, y por ello concibió un Estado intervencionista y políticas proteccionistas. A principios de 1984, el ministro de Economía Juan V. Sourouille justificó medidas proteccionistas argumentando que "la liberalización comercial ya ha sido intentada. No ha funcionado. Es peligrosa. Es inútil" (citado en Nogués y Gulhati, 1992).

Más recientemente, los episodios de liberalización comercial de finales de los años ochenta y principios de los noventa han sido una reacción a la caída del modelo de ISI. Las dramáticas condiciones económicas de la mayoría de los países de América Latina desde la crisis de la deuda obligaron a una reevaluación de políticas macroeconómicas, y el discurso de la economía política cambió radicalmente en favor del paradigma neoclásico (en menor medida en Costa Rica y Brasil), al enfatizarse la importancia de los precios, ajuste estructural y liberalización comercial.

En resumen, nuestro argumento es que un régimen específico de política comercial es el resultado de las fuerzas de economía política que lo sostienen, en tanto que los cambios en el ámbito político están asociados con cambios en las fuerzas de economía política existentes (estructuras institucionales, grupos de interés e ideas). Ya sea que la reforma comercial se lleve a cabo bajo un régimen autoritario o democrático, el acceso que los diferentes grupos sectoriales han tenido al proceso de formulación de política ha sido determinado por las capacidades del Ejecutivo y por el carácter excluyente del proceso político en general. Señalamos que el proceso de formulación de política comercial es un proceso altamente exclusivo y que el equilibrio de la economía política está definido desde arriba. Los grupos de interés han tenido una participación muy limitada en las reformas a la política comercial en América Latina, aun cuando la creciente democratización y sofisticación de las estructuras institucionales (y mayor transparencia) sugiera que su influencia se incrementará.

RETROSPECTIVA SOBRE LA REFORMA: LOS TEMAS DE TIEMPO, INTENSIDAD Y DURACIÓN

Tiempo

La pregunta inicial que surge es por qué una acción que lleva a una reforma en particular o la imprime ocurre en un momento dado. En esta sección centramos el análisis en el aspecto de la temporalidad, el cual es el más transparente, y explicamos que los cambios en el gobierno y la presencia de una crisis macroeconómica, así como su interacción, precipitan la reforma. Habiendo establecido la naturaleza excluyente del proceso de formulación de la política comercial y el papel fundamental del Ejecutivo, resulta consistente encontrar que los cambios en el régimen comercial están fuertemente asociados con cambios de gobierno. El nuevo liderazgo también puede reflejar nuevas conceptualizaciones acerca de la relación entre política comercial y crecimiento económico. La reforma desde arriba es común porque, si bien las políticas que funcionan se vuelven populares, el retraso puede ser lo suficientemente largo como para que dicha relación no sea explotada por reformadores potenciales. El caso de Chile muestra que las reformas radicales introducidas por regímenes autocráticos no han colapsado (y se han vuelto populares) aun cuando, al inicio, éstas

podrían haber tenido poco apoyo. Más aún, la comunidad empresarial puede sacar ventaja de las reformas de una manera impredecible y convertirse en uno de los soportes más fuertes, tal como el éxito inesperado que experimentaron los exportadores de flores en Colombia.²²

El argumento de que una crisis macroeconómica acelera y de hecho trae consigo un cambio en el curso de la política comercial refleja la idea de que una “mentalidad de crisis” en la economía es suficiente para relegar los intereses *sectoriales* del equilibrio prevaleciente en la economía política, a favor de un cambio que se percibe que está en el interés *nacional*. En tal atmósfera, los formuladores de política tienen la oportunidad de introducir no sólo reformas macroeconómicas con que hacer frente a la inestabilidad existente, sino también mayores reformas microeconómicas a la política comercial e industrial que pudieran afectar negativamente a poderosos grupos de interés. Un ejemplo reciente de tal escenario fue la habilidad del ministro de Finanzas de Argentina Domingo Cavallo para pasar reformas laborales, a pensiones y a bancos provinciales que no resultaron populares pero que se aprobaron ante la amenaza del colapso financiero (el efecto Tequila), como consecuencia de la crisis mexicana de 1994 (citado en Tommasi y Velasco, 1995).

Una crisis precipita una reforma porque los costos de mantenerse en un ambiente sin cambios se vuelven excesivamente altos.²³ La limitación a la hipótesis de la crisis, sin embargo, es que si vemos ésta como un fracaso extremo de política, no sorprende que se asocie con una reforma. Asimismo, la inhabilidad para definir un “umbral de crisis” absoluto, más allá del cual se esperaría que ocurriera una reforma, hace de éste un concepto de menor utilidad (Rodrik, 1994b).

Nuestro trabajo intenta refinar el análisis de la crisis. Primero, intentamos cuantificar un umbral de crisis luego de estandarizar la información y usando un promedio móvil de tres años; así definimos la crisis de acuerdo con el pasado reciente de un país determinado. Esto evita el problemático intento de definir un umbral de crisis para cada

²² Formalizado en Fernández y Rodrik (1991), donde la incertidumbre *ex ante* con respecto a la identidad de los ganadores y perdedores potenciales de la reforma lleva a un sesgo en favor de un *statu quo* ineficiente.

²³ Drazen y Grilli (1990) usan el marco de la “guerra de fricción” (de Alessina y Drazen, 1991), donde los retrasos en la reforma ocurren como resultado de la existencia de grupos socioeconómicos que esperan a que otros asuman los mayores costos de la reforma.

año y válido para todos los países. Nuestra idea es que, por ejemplo, una inflación de 25%, cuando en los años previos era de 4% y 5%, puede considerarse una crisis; no así cuando se tiene una inflación de 50%, y sus niveles anteriores eran de 2000 y 400%. Las variables están definidas de tal modo que una desviación estándar positiva del promedio cero indica que están en crisis.²⁴

También diferenciamos entre crisis externa e interna, donde la primera se refiere a choques en los términos de intercambio y las tasas de interés internacionales, mientras que la segunda se refiere al deterioro de los indicadores macroeconómicos nacionales (el déficit de la cuenta corriente, déficit fiscal, inflación, crecimiento, reservas, carga de la deuda y apreciación real del tipo de cambio). Las crisis domésticas pueden inducirse internamente a través de malos manejos macroeconómicos o como resultado de choques externos o de ambos. Sin embargo, no todos los choques negativos externos llevan a crisis internas. Un formulador de política puede escoger ajustarse a un choque o retrasar el ajuste a través de un creciente endeudamiento externo cuyo objetivo sea reducir el efecto de tal choque. De manera alternativa, el no adoptar un ajuste puede llevar al deterioro en la estabilidad macroeconómica y puede resultar en una situación de crisis. El estado de la economía nacional en el momento de un choque (es decir, las condiciones iniciales) también es importante al tratar de entender la caída en una crisis. Por ejemplo (manteniendo constante la magnitud de los choques), la probabilidad de que las economías cayeran en una crisis como consecuencia del choque petrolero fue mucho mayor en 1979 que en 1973, dada la vulnerabilidad resul-

²⁴ Para la variable $x(t)$;

observación estandarizada $(t) = \frac{x(t) - \text{promedio}[x(t-2), x(t-1), x(t)]}{\text{desviación estándar}}$

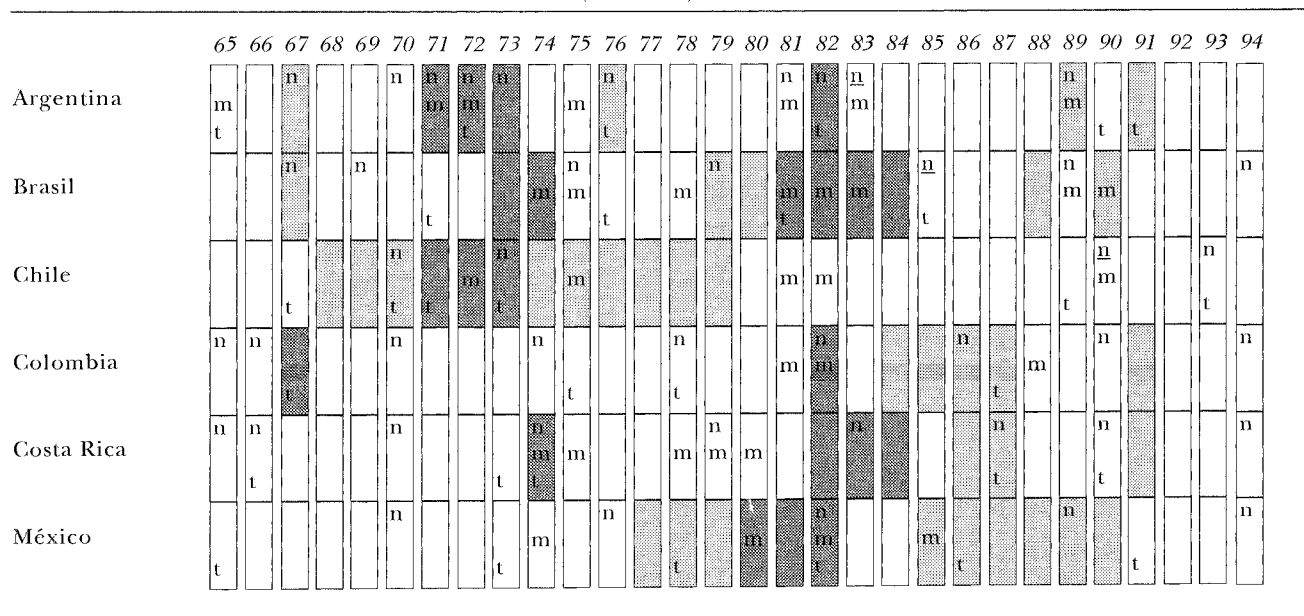
Utilizando el déficit en cuenta corriente en vez del saldo en cuenta corriente, podemos definir una desviación estándar positiva del promedio cero para que resulte una situación de crisis adversa. Las variables macro utilizadas son: déficit fiscal/PIB, tasa de inflación del IPC, déficit en cuenta corriente/PIB, tasa de crecimiento (inversa), deuda/PIB, reservas internacionales (inversa, excluyendo oro)/PIB, apreciación real del tipo de cambio. Una crisis macroeconómica está definida como aquella en la que tres o más variables macroeconómicas se encuentran en crisis en un año. Utilizamos un déficit en cuenta corriente con un retraso de un año, con el fin de desentrañar la causa y el efecto, dado que la crisis al tiempo de la liberalización muy probablemente reflejará el final de la escasez de importaciones –grandes déficit comerciales son el resultado inmediato de la liberalización, no su causa. La información para variables individuales la pueden proporcionar los autores.

tante del creciente endeudamiento externo para finales de esa década.

Para explicar los 26 episodios de cambio en política comercial para los seis países, distinguimos entre episodios de políticas comerciales restrictivas y liberales. Muchos episodios de protección comercial están asociados con crisis macroeconómicas internas (m), especialmente después de los dos choques petroleros y la crisis de la deuda (50% de los episodios de protección se llevó a cabo en 17% del periodo de 30 años), como se observa en la gráfica 1. Aun el ajuste experimentado por Chile en 1983, hacia un alza de su arancel uniforme, fue motivado por dos años de crisis. Las crisis externas, como las originadas por las tasas internacionales de interés durante 1978-1981 contribuyeron a revertir políticas liberales y a establecer políticas restrictivas, pero las crisis originadas por las tasas de interés durante 1965-1966 y 1968-1969 no tuvieron el mismo efecto, debido al bajo nivel de endeudamiento externo en esos momentos. Las crisis en los términos de intercambio también han sido importantes, pero la relación no ha sido particularmente consistente, lo que indica que es la respuesta interna a estos choques lo que determina que la economía entre en una crisis. Los episodios de política comercial restrictiva en Brasil (1973-1974) y Costa Rica (1974) estuvieron relacionados con el primer choque petrolero, en tanto que los de Argentina (1982), Brasil (1981-1984) y Colombia (1982) fueron precipitados por el segundo choque petrolero. El choque de la deuda desató restricciones comerciales en Brasil (1981-1984), Costa Rica (1982-1984) y México (1980-1982). La proximidad de este último con ambos choques y la adopción de tasas de interés variables al final de los años setenta, expuso desequilibrios estructurales existentes en estas economías con casi cuatro décadas de protección e intervención estatal, combinada con un relajamiento fiscal. El creciente tamaño del Estado había creado grandes sectores de empresas públicas que dependían de subsidios estatales otorgados por medio de déficit fiscales financiados con recursos externos. La crisis de la deuda terminó con este método de financiamiento, y Argentina, Brasil, Costa Rica y México pasaron a ser países altamente endeudados. Chile y Colombia que se endeudaron menos, fueron capaces de controlar sus cuentas fiscales en los años noventa.

La mayoría de los episodios de política comercial restrictiva estuvo asociada con crisis de inflación que impulsaron las crisis de competitividad (apreciación por vía del tipo de cambio real), que fueron manejadas en la arena comercial en vez de realizarse ajustes macroeconómicos. Costa Rica, que tenía una historia de estabilidad de precios

GRÁFICA 1
Cambios en liderazgo, crisis y reformas de política comercial
(1965-1994)



Nota: (n) liderazgo nuevo, (n) transición democrática, (m) crisis macroeconómica, (t) crisis en los términos de intercambio.
Crisis de intereses internacionales ocurrieron durante 1965-1966, 1968-1969, 1978-1979, 1981, 1988-1989, 1994.

■ Liberalización

■ Restricción

Fuente: Cálculos de los autores y Little, Corden y Rajapatirana (1993).

interna, alcanzó una tasa de inflación de 90% en 1982 cuando restringió su régimen comercial. La tasa de inflación de Brasil fue de 106% en 1981, la de Argentina de 165% en 1982 y la de México de 26% en 1980. Excepto Brasil, que tenía un sistema de tipo de cambio *crawling peg*, todos estos países experimentaron apreciaciones significativas del tipo de cambio real. Esto fue acompañado por crisis en la cuenta corriente que con frecuencia tuvieron su origen en déficit fiscales. Entre las crisis de cuenta corriente que destacan estuvieron los drásticos saltos en los déficit de 1974 de 8.7% del PIB en Costa Rica y de 4.5% del PIB en Brasil. De igual manera, después de la segunda crisis petrolera, el déficit de cuenta corriente de Argentina creció en 1980 en 5.6% del PIB, el de Costa Rica se incrementó en 1979 en 3.5% y el déficit de Colombia aumentó en 1981 en 4.8% del PIB. Cuando Argentina restringió su política comercial en 1982 su déficit fiscal era de 15% del producto interno bruto.

Las excepciones al argumento de la crisis son episodios en los que se regresa a una política comercial restrictiva, como ocurrió a principios de los años setenta en Argentina y Chile. Dichos episodios estuvieron fuertemente asociados con la conformación de los regímenes populistas de los peronistas y de Allende, que tenían claras motivaciones ideológicas para utilizar la política comercial como un mecanismo redistributivo.

Mientras que los episodios de política comercial restrictiva estuvieron frecuentemente asociados a crisis macroeconómicas, el momento de las liberalizaciones involucró una intrincada interacción entre la crisis y el surgimiento de un nuevo liderazgo comprometido a llevar a cabo amplias reformas económicas, incluyendo una devaluación. La justificación teórica para conformar un paquete que incluya tanto reformas comerciales como macroeconómicas está en que la instrumentación de la reforma puede darse en un momento que no es el indicado,²⁵ mientras que las reformas macroeconómicas pueden actuar como un mecanismo de compensación para aquellos que resultaran afectados por la reforma comercial.²⁶ Por ejemplo, los efectos adversos de la eliminación de la protección para los sectores que compiten

²⁵ La idea es que aquellos que ganan en las reformas iniciales, pero que también pueden resultar dañados en la siguiente etapa de la reforma, tratarán de influir para prevenir el avance de la misma. Martinelli y Tomassi (1993).

²⁶ Alternativamente, la compensación directa a través de redes de seguridad social necesita estar bien orientada para garantizar su éxito, además de que añade presión fiscal a los reformadores.

con importaciones pueden ser corregidos con una devaluación. Los instrumentos de política comercial sólo afectan directamente el precio relativo de los bienes exportables con respecto a los importables (siempre que los salarios estén determinados por condiciones en el sector no comerciable). Por otro lado, una devaluación del tipo de cambio nominal incrementa la competitividad al aumentar el precio de los bienes comerciables (exportables más importables) *vis-à-vis* los no comerciables (siempre y cuando el precio de estos últimos no crezca proporcionalmente), y así reduce el salario real en términos de los bienes comerciables. Por ejemplo, Chile en 1975-1978 y México durante 1985-1987 llevaron a cabo liberalizaciones en ambientes de tipos de cambio depreciados. En 1988, cuando el peso mexicano fue estabilizado y la liberalización se aceleró, el impacto adverso en el sector que compite con importaciones (y que por lo tanto se opone a la reforma) fue más fuerte.

De ahí que muchas de las liberalizaciones acompañaran planes de estabilización, aunque su naturaleza ha cambiado. En los años sesenta y setenta, las liberalizaciones comerciales estuvieron relacionadas con mayor disponibilidad de reservas o acceso a ellas a través del endeudamiento, como fueron los casos de Argentina, Brasil y Chile en los años sesenta y el de México en 1977 con el descubrimiento del petróleo. La liberalización también fue incorporada en la ideología económica de muchos gobiernos militares.

Las liberalizaciones de Argentina, Brasil y Chile de mediados de los setenta precedieron crisis macroeconómicas (tabla 2). Estos intentos de reforma no fueron suficientemente amplios y se paralizaron por el alza en el precio del petróleo y la debacle de la deuda, lo que obligó a un regreso inmediato a políticas comerciales restrictivas. Por ejemplo las famosas reformas de Martínez de Hoz en Argentina (1976), que llevaron a un sistema de tipo de cambio de *crawling peg*, demostraron ser inconsistentes con el mecanismo de salarios indexados de manera inversa y, combinadas con una cuenta de capital abierta, propiciaron una crisis de cuenta corriente. De igual manera, Chile (así como Argentina y Brasil) durante 1979-1982 utilizó un ancla nominal como mecanismo para la estabilización, pero el tipo de cambio fijo combinado con la indexación inversa de salarios casi llevó al fracaso de su liberalización.

Para mediados de los años ochenta, existía la idea de que las restricciones comerciales no podían resolver los crecientes desequilibrios macroeconómicos. La crisis indujo las liberalizaciones comerciales, también conocidas como las nuevas liberalizaciones (Little, Cooper, Corden

y Rajapatirana, 1993). El efecto del éxito de Chile y los países del este asiático que habían liberalizado sus regímenes comerciales, y el apoyo intelectual del nuevo grupo de tecnócratas que adquirieron poder después de la crisis de la deuda, contribuyeron al cambio de política. Entonces, las liberalizaciones de Argentina (1989) y Brasil (1990) siguieron a situaciones de hiperinflación (con tasas de 3080% y 2938% respectivamente), y en el caso de Brasil, impresionantes déficit fiscales. La más reciente experiencia de Argentina, basada en la estabilización del tipo de cambio, ha cobrado fuerza por la habilidad del gobierno para restringir la política fiscal, para establecer una política monetaria a través de un consejo de divisas y otras reformas de política, como amplias privatizaciones, que llevaron a incrementos de productividad y a un equilibrio parcial de la apreciación del tipo de cambio.

Asimismo, México liberalizó en 1985 después de presiones inflacionarias, fiscales y de endeudamiento. El contexto mexicano ilustra la manera en que una crisis macroeconómica puede hacer óptimo, para grupos de interés que compiten por recursos fiscales, el incurrir en un costo, si esto garantiza debilitar a otros grupos, lo que facilita al gobierno pasar las reformas. El sector privado que enfrentaba la competencia de importaciones y las empresas paraestatales se opusieron conjuntamente a la liberalización. Ambos grupos disfrutaban de acceso a ingresos fiscales por vía de insumos subsidiados, pero el colapso en el ingreso fiscal debido a la caída en los precios del petróleo después de la escalada inicial en 1979, obligó a dichos grupos a replantear sus estrategias. La élite paraestatal actuó, primero, expropiando los bancos privados que habían sido un canal de apoyo fiscal para el sector privado (por medio de créditos subsidiados y garantías implícitas en créditos externos) y, luego, impulsando a éste a apoyar la liberalización en un intento por prevenir mayores expropiaciones.

Colombia y Costa Rica no han enfrentado crisis macroeconómicas tan fuertes como los otros cuatro países. Aunque Costa Rica sufrió desequilibrios macroeconómicos en relación con su flexibilidad fiscal y sus grandes problemas de endeudamiento externo, la magnitud del caso no fue tan grande. Como resultado, sus intentos de reforma han sido infructuosos, y su régimen comercial sigue siendo el menos liberal en nuestra muestra. Colombia es único en el sentido de que liberalizó su régimen comercial en 1984-1987 y en 1991 cuando la economía era estable; una clara excepción a la hipótesis de la crisis. De hecho, la liberalización comercial de 1991, una de las más profundas para cualquiera de los países en el hemisferio, se llevó a

cabo en un momento de relativamente baja inflación y consolidación de reservas.

Como lo ilustra el caso de Colombia, en 1991 el compromiso del liderazgo fue crucial. El nuevo liderazgo ha sido importante para explicar el momento en que se dieron muchas de las liberalizaciones (tabla 2), en la medida en que los nombres de los reformadores no pueden disociarse de las políticas de apertura, *e.g.* Menem en Argentina, Gaviria en Colombia y Pinochet en Chile. El lapso transcurrido entre la crisis y la reforma puede dilatarse debido al diferencial de tiempo necesario para romper el equilibrio de economía política existente. Esto puede ocurrir mediante la reestructuración dentro del mismo orden político, o de un cambio en el gobierno (ya sea a través de un golpe, como fue el caso de Pinochet, o de elecciones).

Intensidad

La experiencia latinoamericana indica que las reformas más intensas han sido las más exitosas, y la intensidad ha sido una señal del compromiso ideológico de los líderes para reformar.²⁷ La exitosa liberalización de Chile entre 1974 y 1979 fue una de las más profundas en la región, al desvanecer las severas restricciones de la administración de Allende. Las tasas arancelarias que se ubicaban en un rango de 250-750% fueron reducidas a un arancel uniforme de 10% entre marzo y junio de 1974. Las restricciones cuantitativas fueron virtualmente eliminadas, excepto por las aplicadas a automóviles que tenían contratos de largo plazo y que el gobierno no podía rescindir unilateralmente.

Asimismo, las exitosas liberalizaciones comerciales de Colombia y Argentina en 1991 y México en 1985 también fueron intensas. Los colombianos comprimieron un calendario de liberalización de cuatro años en uno solo, en el que los aranceles se redujeron a cuatro categorías en un rango de 5 a 20%, partiendo de un rango de 0-200% previo a la

²⁷ Esto confirma argumentos teóricos como el de Mussa(1979), que sugiere que entre reformas profundas o superficiales, en ausencia de distorsiones, la terapia de choque es la opción más eficiente. Si se acompaña de políticas apropiadas, también puede actuar como una señal del compromiso de los reformadores con su programa. Un procedimiento gradual ha presentado una tendencia a crear demasiadas oportunidades para el cabildeo y ha estancado la reforma, aunque China resulta un interesante caso en sentido contrario.

reforma, y las restricciones cuantitativas fueron virtualmente eliminadas. Cierta protección a la agricultura prevaleció con precios mínimos pero sin restricciones cuantitativas. En Argentina, un arancel promedio de 38% en 1988 se redujo a 12% con un rango de tres categorías: 0, 11% y 22%, y la varianza se redujo de 50% a 20% entre 1988 y 1993. El programa de México también fue acelerado siguiendo la firma del Pacto y completando en 18 meses la meta planteada para un periodo de cinco años. La tasa arancelaria máxima se redujo de 100% a 20%, el arancel promedio cayó a 10%, las restricciones cuantitativas fueron casi totalmente eliminadas y los precios oficiales de referencia desaparecieron.

Las experiencias de Brasil y Costa Rica se paralizaron debido a que los intentos de liberalización se llevaron a cabo de una manera gradual. En el caso costarricense, lo moderado de las reformas no ha sido tanto parte de una estrategia gradualista cuanto resultado de una falta de compromiso con una ideología de comercio liberal y de las obligaciones adquiridas con la membresía en el Mercado Común Centroamericano (MCCA). El episodio de liberalización de Brasil en 1990-1993 bajo Collor de Melo ha sido el más profundo en relación con los intentos anteriores de ese país, donde la reducción en el ingreso fiscal por comercio asociado con las liberalizaciones explica el impedimento de reformar.

La intensidad de las restricciones comerciales parece depender de la intensidad de la crisis que los países enfrentan. Chile durante 1971-1973, México en 1980 y Brasil en 1982 estuvieron entre los episodios restrictivos más fuertes, lo que fue un reflejo de la desastrosa situación macroeconómica. Hubo incrementos sustanciales en controles de cambio, la cobertura de restricciones cuantitativas subió a 100% y algunos subsidios a la exportación se introdujeron para balancear el creciente sesgo antiexportador creado por las fuertes restricciones.

Duración

Dada la tendencia general hacia regímenes comerciales liberales, el tema de la permanencia es fundamental. El análisis previo sugiere que un manejo macroeconómico efectivo es crucial como lo es la estabilidad política (medida como el promedio en la permanencia del liderazgo). Frecuentes cambios de liderazgo han sido asociados con episodios de reformas comerciales más breves. Más aún, cuando las reformas no han sido intensas (*e.g.* Brasil y Argentina hasta el final de

los años ochenta), se han dado más cambios en el régimen comercial. Utilizando la experiencia de los cambios en regímenes comerciales y las situaciones donde las crisis macroeconómicas no provocaron una reforma comercial, identificamos elementos internos y externos adicionales que influyen la sustentabilidad. Estos incluyen mayor apoyo de grupos de interés, establecimiento de un programa con credibilidad que cuente con un apoyo técnico constante, rediseño institucional para promover cambios, compromisos externos a través de acuerdos comerciales regionales y multilaterales como el GATT/OMC y ayuda multilateral.

Influencias internas

En la medida en que una liberalización comercial lleva a un realineamiento de los factores de la economía política que sustentaron el régimen comercial previo, la permanencia de la reforma requiere que el nuevo equilibrio en la economía política continúe dominando y apoyando el régimen comercial liberalizado. Un éxito temprano con exportaciones crecientes, particularmente manufacturas, incrementa la posibilidad de duración de un régimen liberal y crea un nuevo grupo que cabildea para fortalecer las fuerzas originales que apoyaron la liberalización (Rajapatirana, 1995a). En particular, el dinámico crecimiento de las exportaciones en Chile y Colombia ha incrementado la probabilidad de la duración de sus regímenes comerciales liberales. Más recientemente, el fuerte crecimiento de exportaciones en Argentina y Brasil ha promovido un compromiso continuo con políticas comerciales liberales,²⁸ a pesar del impacto contagioso del "efecto Tequila" en el primero, y del continuo desequilibrio macroeconómico de Brasil.

La credibilidad del paquete de cambios que presenta un reformador es crucial. Cuando la liberalización de importaciones se considera temporal, los importadores se exceden en su endeudamiento externo e incrementan las importaciones en espera de que se reintroduzcan los controles, con lo que crean así déficit inmanejables en cuenta corriente.²⁹ La posibilidad técnica de un programa de reforma es una condición necesaria pero no suficiente para el éxito, como lo revela el fracaso de programas que aparentaban ser técnicamente astutos. Los progra-

²⁸ Los brasileños sí hicieron algunas modificaciones.

²⁹ Calvo (1989) lo demuestra al modelar la falta de credibilidad como una distorsión intertemporal.

mas que resultan exitosos o que fracasan con frecuencia tienen características similares *ex ante* (Dornbusch, 1988). Sin embargo, un paquete inconsistente de política se puede deshacer fácilmente, como se refleja en las fallidas reformas de Argentina a mediados de los años setenta, el Plan Cruzado de Brasil en 1986 y la reciente experiencia de México. La inconsistencia en política ha sido con frecuencia resultado de acuerdos de tipo de cambio que acompañan el paquete o de una cuenta de capital abierta que ha llevado a flujos de capital y apreciación del tipo de cambio que operaron en contra de las liberalizaciones.

El compromiso que se alcanza a percibir por parte del formulador de política y la confianza en su habilidad para llevar a cabo la reforma también contribuyen a darle credibilidad a ésta. El compromiso de Pinochet de liberalizar el comercio explica que Chile sea el único país en nuestra muestra que no haya restringido severamente su régimen comercial como resultado de la crisis de la deuda.³⁰ También los candidatos de izquierda (*e.g.* Menem) que apoyaron políticas liberales orientadas al mercado parecen haber dado mayor credibilidad a sus reformas. Sin embargo, un débil compromiso intelectual e ideológico, como en Costa Rica, no es un buen augurio para la permanencia.

La consolidación de la reforma también requiere del apoyo institucional, frecuentemente descuidado en las primeras etapas de la misma (Rajapatirana, 1995c: 9). Las instituciones encargadas de administrar el régimen anterior necesitan ser desmanteladas porque frecuentemente son redundantes en el nuevo régimen, y dan cabida a la burocracia que con ellas floreció. Los cambios institucionales eliminan privilegios que ciertos grupos habían disfrutado tradicionalmente. La política basada en reglas erosiona poderes discrecionales que han sido determinantes en el desarrollo de las relaciones entre grupos del sector privado, empresas paraestatales y el gobierno, que han buscado protección y ganancias.

La creación de nuevas instituciones también está garantizada, como se observa en la tendencia a ubicar el proceso de formulación de la política comercial en un nuevo organismo central en vez de mantenerlo dentro de la jurisdicción del ministerio de finanzas. Esto surge del uso frecuente de la política comercial como un sustituto de un manejo macroeconómico efectivo. Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México establecieron nuevas instituciones y regulaciones que se ocupan

³⁰ Chile elevó su arancel uniforme de manera temporal, pero esto no constituyó un cambio de régimen de acuerdo con nuestra definición.

de prácticas *antidumping*, promoción de exportaciones y procedimientos aduanales.

En 1985 la política comercial mexicana era parte ya de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi) y del Banco de Comercio Exterior (Bancomext), que proporciona asistencia técnica y financiera para las actividades comerciales. El Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE) había sido eliminado debido a su debilidad institucional y política. Asimismo en Brasil, bajo la administración de Collor, CACEX, que representaba los intereses proteccionistas en el sistema de formulación de política, fue reemplazado por la Oficina de Coordinación de Comercio en 1990. En Colombia se creó una agencia independiente, el ministerio de Comercio Exterior, en 1991 (y se le quitó la responsabilidad del ministerio de Desarrollo), que incorporó el Instituto Colombiano de Comercio Exterior (INCOMEX), el cual había estado a cargo de la expedición de las licencias de importación y que reestructuró sus funciones para corregir prácticas desleales de comercio. Chile estableció la Comisión Nacional de Comercio en 1986 para este propósito. Más recientemente, en mayo de 1994 Argentina centralizó el proceso de formulación de política comercial en la Comisión Nacional de Comercio Exterior (CNCE), con el fin de promover la transparencia en la aplicación de reglas comerciales. Adicionalmente, Argentina y Brasil abolieron leyes y regulaciones distorsionantes, tales como la disposición de "compre argentino" en el primer caso, y la ley de precio único en el segundo (un producto importado tenía que venderse al mismo precio que el mismo producto nacional).

Influencias externas

Aunque los agentes externos y los compromisos adquiridos con el Banco Mundial/FMI, GATT y acuerdos comerciales regionales (ACR) no han sido cruciales en el inicio de la reforma, sí han sido importantes en diferentes grados para la permanencia del régimen comercial. México no pudo utilizar restricciones comerciales de una manera más amplia para responder a la crisis del peso debido a sus compromisos adquiridos con el TLCAN.³¹ El nuevo régimen comercial mexicano está firme-

³¹ El Tratado de Libre Comercio de América del Norte firmado entre Canadá, Estados Unidos y México en 1994 es el primer tratado comercial entre dos países de industrialización avanzada y un país en desarrollo.

mente comprometido por el TLCAN, el cual opera como una política de seguro contra cualquier transgresión futura al régimen comercial liberal. De hecho el TLCAN fue considerado como un elemento importante para introducir un candado a las reformas del presidente Salinas. El reciente apoyo de Estados Unidos a México durante la crisis del peso y el acuerdo de las autoridades mexicanas para liberalizar el sector energético confirman la seriedad del compromiso.

En menor medida, Brasil y Argentina, como miembros de Mercosur,³² también han comprometido por lo menos parte de sus procesos de formulación de política comercial. En medio del reciente "efecto Tequila" Brasil consideró la imposición de cuotas a las importaciones de autopartes de Argentina, pero finalmente se acordó respetar las condiciones del Mercosur. Colombia, Venezuela y México también han formado un acuerdo de libre comercio, el Grupo de los Tres (G3). Asimismo, se han establecido acuerdos comerciales bilaterales en la región. Más aún, el TLCAN ha pasado a ser el modelo para un acuerdo comercial hemisférico, como la propuesta Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

La efectividad del TLCAN y del Mercosur no refleja la pasada experiencia latinoamericana con los ACR, los cuales no fueron exitosos en crear compromisos significativos para mantener políticas comerciales comunes ni en abrir mercados en el contexto de una estrategia de ISI. Muchas de las disposiciones nunca fueron instrumentadas seriamente y se hicieron no pocas excepciones. A principios de los años sesenta, todos estos países eran miembros de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), en tanto que Colombia también era miembro del Grupo Andino y Costa Rica del Mercado Común Centroamericano (MCC).³³

Los compromisos adquiridos con el GATT contribuyeron marginalmente a la permanencia de la liberalización, aunque la creciente ola de barreras no arancelarias disminuyó su impacto.³⁴ México y Chile

³² Este es el caso de un tratado que busca establecer un mercado común entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay a través de un Arancel Común Externo (ACE), desde el inicio de 1994, donde la acción unilateral en política comercial quedó prohibida.

³³ En los años setenta, Costa Rica mantuvo que su membresía en el MCC le evitó establecer una fuerte liberalización multilateral, pero aun cuando el MCC dejó de ser efectivo, Costa Rica no realizó fuertes reformas comerciales. Recientemente se unió al MCC para revivirlo y Colombia se aunó a la renovación del Grupo Andino junto con Venezuela, Ecuador, Bolivia y Perú. Ambas agrupaciones ahora han adoptado políticas comerciales liberales.

³⁴ Brasil se adhirió al GATT en 1948 como miembro fundador, Chile se unió en

han usado el GATT con el fin de contener presiones para revertir la reforma, y cuando Chile elevó parcialmente su arancel uniforme en 1983, el incremento sólo llegó hasta los niveles consolidados en el GATT. La efectividad de la organización sucesora del GATT, la Organización Mundial de Comercio (OMC), dependerá del apoyo que reciba de sus miembros más fuertes.

La ayuda multilateral que proporcionan las redes de seguridad social que compensan a los perdedores de la reforma, también puede aumentar la posibilidad de permanencia y duración de la misma.³⁵ Instituciones como el Banco Mundial pueden tener igualmente un papel de monitoreo y proporcionar información que contribuya a la credibilidad de la reforma (Rodrik, 1995). Analizando los compromisos del Banco Mundial en términos de los créditos de ajuste estructural (CAE), con respecto a la condicionalidad multisectorial o a créditos para la reforma comercial, no se muestra una relación consistente entre los episodios de liberalización, por una parte, y la fecha efectiva y los periodos de instrumentación de estos créditos, por la otra. Más aún, la condicionalidad incorporada a los créditos³⁶ relevantes fue más bien moderada, si se le compara con lo que estos países llevaron a cabo. De hecho las liberalizaciones más fuertes, como las de Argentina (1991), Chile (1974) y Colombia (1991), no estuvieron asociadas con los CAE del Banco Mundial para reformas comerciales o de otro tipo. De ahí que los créditos hayan apoyado efectivamente a los gobiernos que ya se encontraban en vías de establecer fuertes reformas, tales como Chile, Argentina y México. En general Colombia y Brasil no han usado estos créditos para apoyar sus reformas comerciales, aunque Colombia recibió un crédito de inversión para desburocratizar su programa de promoción de exportaciones. La importancia de los compromisos adquiridos con los préstamos del Banco Mundial está en el hecho de que proporciona, a aquellos países que ya habían deci-

1949, Argentina en 1967, Colombia en 1981, México en 1986 y Costa Rica en 1990. La membresía en el GATT, y ahora en la OMC, obliga a las partes contratantes a respetar el principio de nación más favorecida, mayor transparencia y en adopción de regulaciones y procedimientos comunes con respecto a *antidumping*, impuestos compensatorios, subsidios, estándares de valoración y prácticas aduanales.

³⁵ Se ha argumentado que la ayuda reduce los costos de mantenerse en un ambiente macroeconómico inestable (tal como en el marco de Alessina/Drazen) y por tanto retrasa la reforma.

³⁶ Argentina (1986 y 1989, créditos para política comercial), Chile (créditos de ajuste estructural multisectoriales 1988), Costa Rica (créditos de ajuste estructural multisectoriales, 1989) y México (créditos para política comercial, 1988).

dido reformar de manera unilateral, un sello de aprobación por su buen manejo de la reforma de su política comercial.

CONCLUSIONES

Una buena asesoría económica supone entender la situación de la economía política. El análisis de la conducción de la política comercial aumenta nuestro conocimiento de la evolución de las políticas comerciales, y proporciona una explicación más profunda de las posibles consecuencias de política. En este trabajo encontramos que en un ambiente macroeconómico inestable, la política comercial ha sido volátil, con ciclos de liberalización y protección, seguida más recientemente de una extensa ola de liberalizaciones. De ahí que podamos derivar algunas lecciones de esta experiencia.

Primera. Las reformas comerciales, así como otras más amplias, han estado determinadas por el liderazgo de un país en tanto que el contexto institucional ha permitido al Ejecutivo y a su tecnocracia tener una fuerte influencia para impulsarlas. Entonces, las ideas y la ideología de estos actores definen la dirección de la reforma. La fuerte tradición presidencialista en estos países ha reducido la influencia de otras instituciones políticas, tales como el Congreso o los partidos. La reforma comercial ha venido desde arriba en regímenes tanto democráticos como autoritarios. Dada la fortaleza de la posición del Ejecutivo, no resulta una sorpresa que muchas reformas estén asociadas con cambios en el liderazgo.

Segunda. Los cambios en política comercial están asociados con crisis macroeconómicas. Esto ha sido resultado del frecuente uso que han hecho los gobiernos de la política comercial como un sustituto de ajustes fiscales, monetarios y de tipo de cambio apropiados. Las políticas restrictivas han seguido inmediatamente a las crisis, en tanto que las liberalizaciones se asocian con la asunción del poder por un nuevo tipo de liderazgo que igualmente está dispuesto a llevar a cabo amplias políticas complementarias, consistentes con un marco de medidas basadas en precios, mayor transparencia y menores oportunidades para grupos que buscan obtener rentas a través de protección. Un importante y positivo desarrollo ha sido la nueva actitud hacia el uso del tipo de cambio como un mecanismo para invertir el gasto. El éxito de la reforma dependerá de una política de tipo de cambio

apropiada y una disciplina fiscal tanto en el gobierno central como en los gobiernos provinciales.

Tercera. Aunque la evidencia sugiere que los grupos de interés no han sido instrumentales para precipitar la reforma, se espera que su papel crezca a este respecto. La ola de liberalización y la mayor democratización y transparencia en los procesos políticos han llevado a que el sector privado se involucre más en las acciones de los partidos políticos. El apoyo de los grupos de interés es crucial para la consolidación de la reforma, dado que las reformas iniciadas por el Ejecutivo han permanecido gracias al apoyo de los ganadores de las mismas. Aunque una tecnocracia aislada es importante para la reforma, no puede actuar independientemente de las necesidades del sector privado, porque las alianzas entre el Estado y este sector apoyan las iniciativas de reforma y contribuyen a garantizar su éxito.

Cuarta. La permanencia de la reforma también ha dependido de la credibilidad del paquete que la contiene, así como del reformador. Desde mediados de los años ochenta ha habido mayor consistencia en la formulación de política comercial como resultado de una tecnocracia bien capacitada, aunque la estabilización macroeconómica impone serios retos para la región. Sin embargo, la credibilidad de los tecnócratas en México ha estado bajo fuerte presión debido a la crisis del peso, y la Argentina de Cavallo también enfrenta un creciente reto para lograr una profunda reforma. La reestructuración institucional involucra la eliminación o reorganización de las instituciones del viejo régimen, en tanto que es necesario crear otras nuevas. La volatilidad de la política comercial asimismo puede reducirse por medio de la institucionalización del proceso fuera de la rama ejecutiva, tal como lo hizo Chile al colocar la responsabilidad arancelaria bajo la jurisdicción de la Legislatura y no del ministerio de Finanzas, que utilizó la política comercial en vez de hacer los ajustes macroeconómicos necesarios. Los compromisos externos en la forma de acuerdos comerciales regionales y la adhesión a los principios del GATT/OMC han prevenido igualmente los deslices de política en diferentes grados. En el caso de México, los compromisos que adquirió con el TLCAN han representado un papel significativo. El apoyo de instituciones multilaterales también ha sido considerable para elevar la credibilidad y para proporcionar el apoyo financiero necesario para compensar a los perdedores de los cambios de política y para absorber los efectos adversos iniciales de la reforma.

El hecho de que no hayan ocurrido reversiones drásticas en política comercial después de la crisis del peso mexicano, y que los gobiernos reformistas en Argentina, Brasil, Colombia y Chile hayan resultado reelectos, genera un moderado optimismo. Aun así, la experiencia de Venezuela y de algunas economías del este de Europa sugieren que un régimen liberal de comercio no puede tomarse como algo dado. A medida que las economías intentan una reestructuración más profunda, un manejo macroeconómico efectivo es vital, así como lo es la incorporación de consideraciones de política económica, como la formación de coaliciones de apoyo y mecanismos que prevengan que la política se revierta.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuña, Carlos H. y William C. Smith (1994), "The Political Economy of Structural Adjustment: The Logic of Support and Opposition to Neoliberal Reform", en William C. Smith, Carlos H. Acuña y Edward A. Gamma (eds.), *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform: Theoretical and Comparative Perspectives for the 1990's*, North-South Center, University of Miami, New Brunswick, Transaction Publishers, pp. 17-66.
- Alam B., A. Asad y Sarath Rajapatirana (1993), "Trade Policy Reforms in Latin America and the Caribbean in the 1980s", *Finance and Development*, vol. 30, núm. 2, septiembre.
- Alesina, Alberto y Allan Drazen (1991), "Why are Stabilizations Delayed?", *American Economic Review*, diciembre, pp. 1170-1188.
- Bates, Robert (1981), *Markets and States in Tropical Africa. The Political Basis of Agricultural Policies*, Los Ángeles, UC Berkeley.
- y Anne O'Krueger (eds.) (1993), *Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform*, Oxford, Basil Blackwell, 1993.
- Bazdresch, Carlos y Santiago Levy (1991), "Populism and Economic Policy in Mexico, 1970-1982", en Rudiger Dornbusch y Sebastian Edwards (eds.), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago, The University of Chicago Press, pp. 223-262.
- Bhagwati, Jagdish (1988), *Protectionism*, Cambridge, Mass., The MIT Press.
- y Donald Davis (1994), "Intraindustry Trade Issues and Theory", Harvard Institute of Economic Research, Discussion Paper 1695, Harvard University.
- y T. N. Srinivasan (1976), "Optimal Trade. Policy and Compensation under Endogenous Uncertainty", *Journal of International Economics*, 6, pp. 317-336.
- Calvo, G. A. (1989), "Incredible Reforms", en G. A. Calvo y asociados (eds.),

- Debt, Stabilization and Development: Essays in Memory of Carlos Diaz-Alejandro*, Londres, Blackwell.
- y Carlos A. Vegh (1994), "Inflation, Stabilization and Nominal Anchors", *Contemporary Economic Policy*, abril, pp. 35-45.
- Caplin, Andrew y John Leahy (1993), "The Economics of Adjustment", Discussion Paper 1655, Harvard Institute of Economic Research, Harvard University.
- Cardoso, Eliana y Ann Helwege (1991), "Populism, Profligacy, and Redistribution", en Rudiger Dornbusch y Sebastian Edwards (eds.), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago, The University of Chicago Press, pp. 45-76.
- Centeno, Miguel Ángel (1994a), "Between Rocky Democracies and Hard Markets: Dilemmas of the Double Transition", *Annual Review of Sociology*, 20.
- (1994b), *Democracy within Reason. Technocratic Revolution in Mexico*, University Park, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press.
- Chudy, John Paul (1993), "Political Management and Economic Policy Reform: An Exploration of Structural Adjustment Experience", tesis doctoral George Mason University.
- Corbo, Vittorio (1992), "Development Strategies and Policies in Latin America: A Historical Perspective", San Francisco, International Center for Economic Growth, Occasional Paper núm. 22.
- Cypher, James (1990), *State and Capital in Mexico. Development Policy since 1940s*, Boulder, Westview Press.
- Dornbusch Rudiger (1988), "Notes on Credibility and Stabilization" *NBER Working Paper Series*, núm. 2790, abril.
- , y Sebastian Edwards (1995), *Reform, Recovery and Growth. Latin America and the Middle East*, Chicago, The University of Chicago Press, pp. 53-73.
- (1989), "Macroeconomic Populism in Latin America", *NBER Working Paper* núm. 2986, mayo.
- Drazen, A. y V. Grilli (1990), "The Benefits of Crises for Economic Reforms", *NBER Working Paper* núm. 3527.
- Escudé, Carlos (1991), "Argentina: The Costs of Contradiction", en Abraham Lowenthal (ed.), *Exporting Democracy: The United States and Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, pp. 3-37.
- Fernández, Raquel y Dani Rodrik (1991), "Resistance to Reform: Statu Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty", *American Economic Review*, diciembre.
- Frieden, Jeffrey (1991), *Debt, Development and Democracy. Modern Political Economy and Latin America, 1965-1985*, Princeton, Princeton University Press.
- Furtado, Celso (1963), *The Economic Growth of Brazil*, Berkeley, University of California Press.
- Gamarra, Eduardo A. (1994), "Market-Oriented Reforms and Democratization in Latin America: Challenges of the 1990's", en William C. Smith, Carlos H. Acuña y Eduardo A. Gamarra (eds.), pp. 1-16.

- Geddes, Barbara (1995), "The Politics of Economic Liberalization", *Latin American Research Review*, vol. 30, núm. 2, pp. 195-214.
- Goldstein, Judith y Robert O. Keohane (1993), *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions, and Political Change*, Ithaca, Cornell University Press.
- González-Vega, Claudio y Víctor. H. Céspedes (1993), "Costa Rica", en Simon Rottenberg, (ed.), *The Political Economy of Poverty, Equity and Growth. Costa Rica and Uruguay A World Bank Comparative Study*.
- Grossman, G.M. y E. Helpman (1992), "Protection for Sale", Princeton, University.
- Haggard, Stephan (1995), "The Reform of the State in Latin America", paper prepared for the Annual World Bank Conference on Development, Rio de Janeiro, Brasil, junio.
- (1991), *Pathways from the Periphery. The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*, Ithaca, Cornell University.
- y Steven B. Webb (eds.) (1994), *Voting for Reform: The Politics of Adjustment in New Democracies*, Nueva York, Oxford University Press.
- (1993), "What Do We Know about the Political Economy of Economic Policy Reform?", *The World Bank Research Observer*, vol. 8, núm. 2, julio, pp. 143-168.
- Harberger, Arnold C. (1993), "Political Economy of Policy Reform: Is There a Second Best? Secrets of Success: A Handful of Heroes", *American Economic Review*, vol. 83, núm. 2, pp. 343-350.
- Hausmann, Ricardo y Michael Gavin (1995), "Macroeconomic Volatility in Latin America: Causes, Consequences and Policies to Assure Stability", InterAmerican Development Bank, mimeo.
- Helpman, Elhanan, y Gene Grossman (1992), "Protection for Sale", NBER Working Paper 4149, agosto.
- y Paul R. Krugman (1985), *Trade Policy and Market Structure*, MIT Press.
- Hillman, Arye L. (1982), "Declining Industries and Political Support for Protectionist Motives" en *American Economic Review*, diciembre, pp. 1180-1187.
- (1989), "The Political Economy of Protection", Chur., Harwood Academic Publishers.
- y Guido Tabellini (1988), "External Debt, Capital Flight and Political Risk", NBER Working Paper núm. 2610 (junio).
- Hirschman, Albert O. (1963), *Journeys Toward Progress-Studies in Economic Policy-Making in Latin America*, Nueva York, The Twentieth Century Fund.
- Hojman, David E. (1994), "The Political Economy of Recent Conversions to Market Economics in Latin America", *Journal of Latin American Studies*, núm. 26, pp. 191-219.
- Huntington, Samuel (1968), *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press.
- , Carlos Bazdresch y Blanca Heredia (1994), "Mexico: Radical Reform in a Dominant Party System", en Stephan Haggard y Steven Webb (eds.) *Voting for Reform. Democracy, Political Liberalization y Economic Adjustment*, Oxford, Oxford University Press, pp. 360-410.

- Kaufman, Robert R. y Barbara Stallings (1991), "The Political Economy of Latin American Populism", en Rudiger Dornbusch y Sebastian Edwards (eds.), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago, The University of Chicago Press, pp. 15-44.
- Kennedy, J. Ray y Robert Giannetti da Fonseca (1989), "Brazilian Trade Policy and the Uruguay Round", en Henry R. Nau (ed.), *Domestic Trade Politics y the Uruguay Round*, Nueva York, Columbia University Press, pp. 29-50.
- Kessler, Timothy P. (1995), "Financial Dependence: The Political Economy of the Mexican Peso Devaluation", ITAM, enero, mimeo.
- Krueger, Anne O. (1993), *Political Economy of Policy Reform in Developing Countries*, Cambridge, Mass., The MIT Press.
- (1993), "Virtuous and Vicious Circles in Economic Development", *American Economic Review*, vol. 83, núm. 2, pp. 351-355.
- (1978), "Foreign Trade Regimes and Economic Development: Liberalization Attempts and Consequences".
- (1977), "Growth, Distortions, and Patterns of Trade among Many Countries", febrero, Princeton University.
- (1974), "The Political Economy of the Rent-Seeking Society", *American Economic Review*, pp. 291-303.
- Laban, Raúl y Felipe Larraín (1995), "Continuity, Change, and the Political Economy of Transition in Chile", en Rudiger Dornbusch y Sebastian Edwards (eds.), pp. 115-149.
- Lai, Deepak (1995), "Poverty, Markets and Democracy". The 1995 Nestlé Lectures on the Developing World, Whitehall, Londres, marzo.
- y Sylvia Maxfield (1993), "The Political Economy of Stabilization in Brazil", en Robert H. Bates y Anne O. Krueger (eds.), *Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform. Evidence from Eight Countries* Cambridge, Mass, Basil Blackwell, pp. 27-77.
- Larraín, Felipe y Patricio Meiler (1991), "The Socialist-Populist Chilean Experience: 1970-1973," en Rudiger Dornbusch y Sebastian Edwards (eds.), pp. 175-222.
- Latin American Monitor (1990), *Argentina 1990*, Londres, Latin American Monitor.
- Leamer, E. (1984), *Theory and Evidence on International Trade*.
- Levy, Daniel C. (1990), "Mexico: Sustained Civilian Rule without Democracy", en Larry Diamond, Juan J. Linz y Seymour M. Lipset (eds.), *Politics in Developing Countries. Comparing Experiences with Democracy*, Londres, Lynne Reiner, pp. 135-174.
- Little, Ian, Richard N. Cooper, W. Max Corden y Sarath Rajapatirana (1993), *Boom, Crisis and Adjustment: the Macroeconomic Experience of Developing Countries*, Nueva York, Oxford University Press.
- Little, I., R. Cooper, W. M. Corden y S. Rajapatirana (1993), *Boom, Crisis and Adjustment: the Macroeconomic Experience of Developing Countries*, Nueva York, Oxford University Press.
- Maddison, Angus y asociados (1992), *The Political Economy of Poverty, Equity*

- and Growth. Brazil and Mexico*, World Bank Comparative Study, Nueva York, Oxford University Press.
- Magee, S.P., W. A Brock y L. Young (1989), *Black Hole Tariffs and Endogenous Policy Theory*, Cambridge y Nueva York, Cambridge University Press.
- Mayer, W. (1984), "Endogenous Tariff Formation", *American Economic Review*, vol. 74, vol. 5, diciembre, pp. 970-985.
- Martinelli, C. y M. Tomassi (1993), "Sequencing of Economic Reforms in the Presence of Political Constraints", *IRIS Report* núm. 100, University of Maryland, College Park, julio de 1993.
- Naim, Moisés (1995), "Latin America's Journey to the Market: From Macroeconomic Shocks to Institutional Therapy", International Center for Economic Growth, San Francisco, Institute for Contemporary Studies, Occasional Paper 62.
- Nogués, Julio y Sunil Gulhati (1992), "Economic Policies and Performance Under Alternative Trade Regimes: Latin America During the 80's", World Bank, Latin America and the Caribbean Technical Department Regional Studies Program, Report núm.16.
- North, Douglass (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Nelson, J. M. (1992) "Poverty, Equity and the Politics of Adjustment" en S. Haggard y R. R. Kaufmann (eds.), *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton, Princeton University Press.
- Olson, Mancur (1965), *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Mass, Harvard University Press.
- Papageorgiou, Demetrios, Armeane M. Chomski y Michael Michaely (1991), *Liberalizing Foreign Trade in Developing Countries. The Lessons of Experiences*, Washington, D.C., The World Bank.
- Prebisch, Raúl (1950), *The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems*, Nueva York, United Nations.
- Rajapatirana, Sarath (1995a), "Trade Policies, Macroeconomic Adjustments, and Manufactured Exports", World Bank Policy Research, Working Paper 1492, agosto.
- (1995b), "Latin America and the Caribbean after the Uruguay Round: An Assessment", paper presented at the Conference on The World Trading System, UCLA, mimeo., julio.
- (1995c), "Post Trade Liberalization Policy and Institutional Challenges in Latin America and the Caribbean", World Bank Policy Research, Working Paper 1465, mayo.
- Rodrik, Dani (1989), "Promises, Promises: Credible Policy Reform via Signaling", *Economic Journal*, septiembre, pp. 756-772.
- (1994a), "What Does the Political Economy Literature on Trade Policy (Not) Tell Us That We Ought to Know?", CEPR Discussion Paper Series 1039.
- (1994b), "Understanding Economic Policy Reform", Columbia University, mimeo.

- (1994c), "The Rush to Free Trade in the Developing World: Why so Late, Why now? Will it last?", en Stephan Haggard y Steven B. Webb (eds.) (1994).
- (1995), "Why is there Multilateral Lending", Columbia University, mimeo.
- Rouquié, Alain (1987), *The Military and the State in Latin America*, Berkeley, University of California Press.
- Rubio, Luis, Cristina Rodríguez y Roberto Blum (1989), "Mexico's Trade Policy and the Uruguay Round", en Henry R. Nau (ed.) pp. 167-190.
- Russell, Philip L. (1994), *Mexico under Salinas*, Austin, Mexico Resource Center.
- Sachs, Jeffrey (1989) "Social Conflicts and Populist Policies in Latin America", en *NBER Working Paper Series*, núm. 2897, septiembre.
- Smith, William C., Carlos H. Acuña y Eduardo A. Gamarra (eds.) (1994), *Democracy, Markets and Structural Reform in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, and Mexico*, North-South Center, University of Miami, New Brunswick, Transaction Publishers.
- Stallings, Barbara y Philip Brock (1993), "The Political Economy of Economic Adjustment: Chile, 1973-1990," en Robert H. Bates y Anne O. Krueger (eds.), pp. 78-122.
- Stolper, Wolfgang F. y Paul A. Samuelson (1941), "Protection and Real Wages", *Review of Economics and Statistics*.
- Supelano, Alberto (1992), "The Political Economy of Latin America: The Colombian Experience during the 1980's", *Journal of Economic Issues*, vol. XXVI, núm. 3, septiembre, pp. 845-864.
- Tommassi, Mariano y Andrés Velasco (1995), "Where Are We in the Political Economy of Reform?", Columbia University, mimeo., mayo.
- Tornell, Aaron (1995), "Are Economic Crises Necessary for Trade Liberalization and Fiscal Reform? The Mexican Experience", en Rudiger Dornbusch y Sebastian Edwards (eds.), pp. 53-73.
- Valenzuela Arturo (1990), "Chile: Origins, Consolidation, and Breakdown of a Democratic Regime", en Larry Diamond, Juan J. Linz y Seymour M. Lipset (eds.), pp. 39-86.
- Van Long, N. y N. Vousden (1991), "Protectionist Responses and Declining Industries", *Journal of International Economics*, vol. 30, núms. 1/2, febrero, pp. 887-903.
- Weaver, Kent y Bert A. Rockman (1994), *Do Institutions Matter?*, Washington, D.C., Brookings Institution.
- World Bank, (1993), *A Decade after the Debt Crisis*, Latin America and Caribbean Technical Department.
- Wynia, Gary W. (1991), *The Politics of Latin American Development*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Yatawara, Ravindra A. (1996), "Does Macroeconomic Crisis Cause Trade Reform?", Columbia University, mimeo.