

# LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LAS REFORMAS ECONÓMICAS: UNA REVISIÓN DEL ENFOQUE ECONÓMICO\*

por Mariano Tommasi\*\*

Andrés Velasco\*\*\*

## I. Introducción

### *Una fábula*

Había una vez un país agrícola lejano en el cual los productores observaban con pavor como, en medio de serios conflictos internacionales, los precios de sus *commodities* se desplomaban. En la década siguiente, estos productores agrícolas presenciaron con creciente preocupación el colapso de las instituciones financieras extranjeras, la consecuente depresión en sus principales mercados de exportación, el crecimiento del proteccionismo en el exterior y finalmente, una Guerra Mundial. Estos tiempos no eran ya apropiados para continuar con la estrategia de crecimiento basada en la exportación, que dicho país había perseguido hasta entonces. Las autoridades de este remoto y pequeño país reaccionaron con una rapidez sorprendente. En primer lugar, abandonaron el particular arreglo de intercambio basado en el patrón oro, que los países ricos del norte les habían persuadido a adoptar; y luego, reaccionaron al proteccionismo externo imponiendo tarifas, cuotas y licencias propias. En un principio, estas medidas probaron ser sumamente exitosas. Se desarrolló la industria

---

\* Este trabajo es una versión convertida y ampliada del presentado en la Conferencia de la Universidad de Columbia sobre "Reformas Económicas en Economías en Desarrollo y Transición", Nueva York, 12 de mayo, 1995. Recibimos valiosos comentarios por parte de Dani Rodrik, Ricardo Hausmann, Nora Lustig y John Williamson, y de otros participantes en dicha conferencia. Agradecemos y reconocemos el apoyo financiero y la hospitalidad del Grupo de Economía Política Positiva de Harvard/M.I.T. durante el año 94/95.

\*\* Director del Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Fundación Gobierno y Sociedad, Profesor Asociado Departamento de Economía, Universidad de San Andrés.

\*\*\* Director Center of Latin American and Caribbean Studies, Associate Professor, Economics New York University.

doméstica, se redujeron las restricciones originadas por la disponibilidad de moneda extranjera, y la economía local creció más rápidamente que la de los ricos poderes internacionales, que se encontraban empantanados en guerras interminables, tanto “calientes” como “frías”. Al pequeño país también le fue bien políticamente: la creciente industrialización permitió tanto la consolidación de una clase media cuya voz crecía en los debates locales, como la incorporación de los sectores populares a la arena política; y, si bien no logró articular un sistema democrático perfecto, este pequeño país se hizo más liberal, más tolerante, y menos jerárquico de que lo que había sido hasta entonces.

Pero los ciudadanos del pequeño país lejano no vivirían felices por siempre. Con el paso del tiempo, la industria local comenzó a mostrar sus debilidades. Protegidos de la competencia externa, sus productos no enorgullecían a los ciudadanos. Los bienes, de pésima calidad y altos precios, tampoco eran atractivos para los compradores extranjeros; así, mientras las importaciones crecían y las exportaciones se estancaban, se reinstaló la escasez de moneda extranjera. También se hicieron evidentes otros problemas. Dado que la maquinaria importada era barata (disfrutaba de bajas tarifas) y la mano de obra local era cada vez más cara (los sindicatos iban ganando fuerza), las compañías optaban por tecnologías intensivas en capital, que dejaban a crecientes masas de trabajadores sin empleo. El problema se profundizaba por el estancamiento de la agricultura, que funcionaba bajo el peso de una multiplicidad de impuestos, tanto explícitos como implícitos. Los campesinos migraron a las ciudades, en busca de trabajo que no siempre encontraron, y saturando rápidamente la frágil infraestructura urbana que el pequeño país recién comenzaba a construir.

Nuevamente, el gobierno reaccionó rápido, esta vez con una segunda ronda de restricciones y controles. Se ajustaron los procedimientos de importación, se impusieron controles de precios, y proliferaron los procedimientos burocráticos. Pero esto solamente empeoró la situación. Los controles se convirtieron en una invitación a la evasión, y la ciudadanía local obtuvo renombre internacional por su ingeniosidad para sobrefacturar las importaciones y subdeclarar la renta imponible. Los poderosos conglomerados industriales, que habían crecido durante las dos décadas anteriores, comenzaron a dedicar más energías a asegurar los favores del gobierno que a mejorar la calidad de sus productos. La política local no permaneció ajena a estos problemas, viéndose cargada por un creciente faccionalismo, *rent seeking* y hasta corrupción.

La situación se complicó con los cambios internacionales en curso. A medida que los conflictos mundiales se “enfriaban”, cada vez más, el comer-

cio internacional crecía fenomenalmente. La ciudadanía local comenzó a percibir que ignorar el comercio internacional era perjudicial, mientras que los intentos por ingresar al mismo fallaban. Una y otra vez, surgieron crisis en la balanza de pagos debido a que la expansión de las exportaciones no llegaba a igualar las oleadas de importaciones. Las grandes devaluaciones, la inflación y el desbarajuste fiscal eran cada vez más comunes, con el gobierno teniendo que pedir grandes sumas en el exterior para cerrar las cuentas. Los intentos esporádicos por acotar el déficit fiscal o reducir el proteccionismo sucumbían, bloqueados por intereses poderosos operando en un contexto de empate político en el cual, si bien ningún grupo social podía imponerse sobre los otros, sí les era posible vetar iniciativas ajenas.

La gota que colmó el vaso cayó a principios de la década de los '80, cuando los acreedores externos, alarmados por la moratoria de la deuda declarada por un país vecino y la innecesaria guerra comenzada por otro, suspendieron completamente los préstamos. Sin créditos con los cuales cerrar la brecha fiscal, el gobierno se vio obligado a volcarse con ahínco a la máquina de imprimir. Mientras los términos de intercambio se deterioraban, los intentos de cerrar el déficit comercial a través de la devaluación y la contracción de la demanda agregada llevaron a muchas empresas a la bancarrota, y generaron varios colapsos bancarios. Esto, a su vez, sólo podía significar una mayor carga de trabajo para aquellos encargados de imprimir moneda. Cuando la hiperinflación azotó al país, la producción local se paralizó. Como era de esperar, este proceso trajo aparejado un deterioro en el ámbito político, cuya expresión fueron los —cada vez más frecuentes— rumores de golpe de estado y la violencia inminente. Muchos sentían que este era el final del camino para nuestro querido pequeño país.

Pero aún quedaba una oportunidad. A fin de año habría elecciones presidenciales. Un político oscuro, con un pasado de centro izquierda<sup>1</sup>, fue capaz de armar una coalición inestable y poco común, que le permitió vencer a sus más conocidos oponentes. El día en el que asumió su mandato, sorprendió a todos (aunque su plataforma electoral no había sido demasiado explícita, sí tenía reminiscencias del populismo de antaño) al anunciar un plan drástico de

---

<sup>1</sup> Si bien la división del espectro ideológico en las categorías de “izquierda” y “derecha” nos permite simplificar una cuestión extremadamente compleja, no ignoramos los diferentes matices que esto encierra. Asimismo, tampoco ignoramos que, para el caso de América Latina especialmente, se clasifica como partidos de “izquierda” a los que tienen orientaciones populistas y cuentan entre sus filas a la fuerza laboral. En todo caso, esperamos que el lector sea tolerante frente a nuestra decisión de optar por esta terminología que nos permite escapar esta delicada discusión.

desregulación, liberalización del comercio y reforma fiscal. En un principio, su único aliado era, obviamente, una banda de jóvenes tecnócratas recién graduados en el exterior. Los eruditos, conscientes de los intereses de los poderosos industrialistas, de los gerentes de las empresas estatales y de los sindicatos, no le dieron mucha oportunidad al plan. Pero las encuestas de opinión pública decían otra cosa: especialmente tras fijar el tipo de cambio y hacer desaparecer la inflación, el nuevo Presidente se volvió inmensamente popular. Los empresarios comenzaron a apoyar la liberalización como un modo de cercenar el poder de los sindicatos y del Estado. Los líderes sindicales lo siguieron a regañadientes, sabiendo que la alternativa (la inflación galopante y los despidos en masa) era peor. Al cabo de un par de años, el país parecía haber renacido.

Sin embargo, este no es el final de la historia —al menos no aún—. Mientras relatamos el final de este cuento, la *honeymoon* del Presidente parece estar acabando. La macroeconomía está estable, pero sigue siendo vulnerable a la ola de tensiones financieras en las que se encuentra sumergido otro país reformador del vecindario —especialmente ya que, según los expertos, la moneda local está fuertemente sobrevaluada—. A su vez, la fase inicial, simple, de la reforma también parece haber terminado. En todo caso, poner un freno a la inflación fue fácil en comparación con la tarea inminente de reformar las burocracias regulatorias, judiciales, de salud y de educación del país, especialmente ya que estas reformas afectarán intereses que aún no han sido afectados. Para ganar esta batalla, el Presidente necesitará de una mayoría sustancial en el Congreso y de un apoyo público resonante. Hacia fines de año habrá elecciones legislativas, y el gobierno está corriendo, cabeza a cabeza, con una nueva alianza que se opone a la reforma. La oposición obtiene la mayoría del apoyo entre las filas de desempleados, víctimas de la reestructuración del Estado. En las encuestas predominan los reportes sobre la “fatiga de las reformas” y una añoranza por los buenos tiempos del *ancien régime*.

¿Sobrevivirán nuestros ‘héroes’ reformistas y sus reformas? ¿Llegará esta historia a un final feliz?

## Los temas

Si esta fábula tiene algún parecido con el mundo real, no ofrecemos disculpas. Sin embargo, sí nos disculpamos ante los lectores que provengan de tierras en las cuales el burro no es el principal medio de transporte, ya que nuestra narración de estos hechos estilizados está, sin duda, influenciada por los eventos ocurridos en América Latina. Pero el punto no es ofrecer un *raccónto* comprensivo o representativo de la secuencia estatismo-y-luego-



El presente trabajo se centra en estas cuestiones, brindando una revisión de la literatura, complementada por una buena dosis de especulaciones no demasiado fundamentadas. A lo largo del trabajo, intentamos utilizar las herramientas de la economía política moderna, tratando de imponer rigor intelectual en nuestras especulaciones al requerir que los actores se comporten racionalmente utilizando la información disponible, y dando cuenta de las relaciones económicas básicas tales como las restricciones presupuestarias. También nos hemos propuesto ir más allá de presentar un resumen de lo que proponen los argumentos abstractos existentes, tratando de extraer las implicancias prácticas relevantes en cada uno de los puntos a lo largo del camino. Al hacer esto, nos permitimos realizar algunas conjeturas con relación a las cuales (esperamos) los lectores se muestren tolerantes.

Es menester hacer dos aclaraciones. La primera tiene que ver con la definición de la reforma. Tenemos en mente "lo usual": estabilización macroeconómica, liberalización comercial, privatización, desregulación, etc. Para evitar discusiones sobre las definiciones, simplemente nos remitimos a la lista que propone John Williamson (1994) en su descripción del "Consenso de Washington", resumidas aquí en el Cuadro I.

### CUADRO I

#### El Consenso de Washington sobre la Reforma.

1	Disciplina fiscal
2	Reorientación del gasto público hacia la construcción del Capital Humano y la Infraestructura
3	Reforma Impositiva: ampliar la base imponible y bajar las tasas marginales
4	Liberalización Financiera: terminar con los controles a las tasas de interés, etc.
5	Tipos de Cambio: unificados y competitivos
6	Liberalización Comercial: reducir tarifas y eliminar barreras no arancelarias
7	Inversión Extranjera Directa: bienvenida
8	Privatizaciones: adelante
9	Desregulación: sólo detenerse por razones de medio ambiente, seguridad o prudencia (bancaria)

La segunda aclaración tiene que ver con el alcance del trabajo. La lista de temas que ignoramos es demasiado larga aún para ser mencionada. Algunas omisiones –poca atención a factores externos, y menos aún a las instituciones políticas– pueden parecer atroces a algunos. Además, nuestra revisión de la enorme cantidad de literatura reciente sobre la economía política de la reforma es poco sistemática y bastante idiosincrásica. Los lectores interesados deberían complementar esta lectura mirando los volúmenes editados por Ranis y Mahmood (1992), Bates y Krueger (1993), Haggard y Webb (1993), Taylor (1993), Bradford (1994), Nelson (1994a), Williamson (1994) y Sturzenegger y Tommasi (1998), y las contribuciones individuales de Krueger (1992), Harberger (1993b), Edwards (1994), Graham (1994), Rodrik (1994b), Naim (1994), Nelson (1994b), Hausmann (1994), y Sachs (en Williamson, 1994). También hay fascinantes estudios de países, a algunos de los cuales aludimos en el texto.

## II. El sinuoso sendero hacia la reforma<sup>3</sup>

La cuestión acerca del equilibrio político-económico *previo* a la reforma se torna central al abordar la economía política de la reforma. Asimismo, la reforma puede concebirse como una ruptura en dicho equilibrio. En esta sección nos concentramos, entonces, en los intentos de explicación de la dinámica previa a las reformas.

### La Dinámica del Deterioro

Carlos Díaz-Alejandro, no precisamente un fanático del desarrollo guiado y promovido por el Estado, escribió acerca de los primeros días de las políticas de desarrollo ‘hacia adentro’ en América Latina:

“Los ‘40 [...] fueron testigos de la era dorada de la industrialización por sustitución de importaciones en América Latina. En particular, en el período 1945-52 la performance económica de América Latina opacó no solamente la de África y Asia, sino también la de Europa y Japón. La aceleración de la industrialización y la urbaniza-

---

<sup>3</sup> Pedimos disculpas a Lance Taylor, pues no pudimos resistir ‘robarle’ el título de su volumen: “*The Rocky Road to Reform*” para esta sección (Taylor, 1993).

ción comenzó a principios de los años '30 y continuó a lo largo de los '40 y al principio de los '50. Un sector público cada vez más confiado y seguro también continuó, durante los '40, desarrollando las tendencias que se habían iniciado en la década anterior"<sup>4</sup>.

Y agregó que: "...cualquier observador que estuviese mirando al mundo durante esos años, hubiera encontrado pocas regiones en las cuales el futuro era tan prometedor, tanto económica como políticamente, como en América Latina". En la década de 1980, aquel futuro había llegado. No sólo país tras país sufría de inflación, estancamiento del salario real y problemas crónicos en las balanzas de pagos; sino que también el Estado mismo, débil, capturado por grupos de interés, generalmente corrupto, e incapaz de proveer los servicios más básicos, estaba en el centro del problema.

Mientras que el ciclo éxito-inicial-seguido-por-colapso se observa claramente en América Latina, el coqueteo con modelos de desarrollo guiados por el Estado por parte de países tan diversos como pueden ser los del sur de Europa, los de la África sub-Sahariana y los del sur de Asia (particularmente India) también se caracterizaron por sub-bajas similares. Este no es el lugar para revisar las más que conocidas descripciones del fracaso económico causado por políticas intervencionistas. La cuestión más interesante (y muchas veces desatendida) es por qué *la política* llega a un estancamiento tal y resultó ser tan ineficaz que *las políticas* útiles de los años '30 no fueron actualizadas a la luz de los cambios que se desarrollaron en la economía mundial desde 1960 en adelante. En la misma línea, a uno le gustaría encontrar una explicación acerca de cómo el "sector público confiado y seguro" de los '40, al cual hace referencia Díaz-Alejandro, se convirtió en el ente débil, y a veces corrupto de los '70 y '80.

La literatura académica ha brindado algunas (no muchas) explicaciones acerca de las dinámicas relativas a este deterioro. Probablemente la más conocida sea la de Krueger, prolijamente resumida en uno de sus trabajos, publicado en la *American Economic Review* (Krueger, 1993). La suya es una historia de "círculos viciosos": ciertas políticas económicas (como ser la protección a las importaciones) llevan a ciertos resultados económicos (los industriales locales hacen enormes ganancias) que, además, alteran el equilibrio político (el sector que compite con las importaciones gana influencia a expensas de los exportadores agrícolas) lo que finalmente lleva al fortalecimiento de las políticas iniciales (se refuerza la protección). El uso de planificación centralizada y de controles lleva a un círculo vicioso análogo: un

<sup>4</sup> "Latin América in the 1940s", en Díaz-Alejandro (1988).

conjunto de controles que distorsiona fuertemente un mercado que crea incentivos para que las personas los evadan; la evasión aumenta, lo que, a su vez, lleva al gobierno a imponer controles aún más severos, y así sucesivamente. El resultado global es claro: con el tiempo, las distorsiones e ineficiencias aumentan mientras que el bienestar nacional (como quiera que se lo defina) declina.

Estas "dinámicas de Krueger" recuerdan la evolución de los conflictos entre los grupos de interés en las sociedades industriales avanzadas, tal como los describe Mancur Olson (1982). Ambas explicaciones predicen que el poder de los grupos de interés y las coaliciones distributivas se fortalece a través del tiempo (en el caso de Olson, como es de esperar, el énfasis está en el tiempo que lleva resolver los problemas de acción colectiva). Como estos grupos no internalizan las fuertes pérdidas creadas por su *rent seeking*, eventualmente se instalan las "rigideces sociales" y la "stagflation" (según la terminología de Olson).

Pero mientras estas son caracterizaciones precisas de la dinámica del deterioro en diferentes sociedades, queda por establecer la racionalidad del comportamiento de los individuos y los grupos involucrados en estas situaciones. El dilema fundamental es el siguiente: si bajo la "dinámica de Krueger" las acciones de *rent seeking* de los grupos poderosos impulsan el deterioro, y estos grupos podían ver que, eventualmente, ellos mismos estarían en peores condiciones, ¿por qué insistieron con dicho comportamiento? Tal vez, desde la posición ventajosa de la que disfrutaban en los '40, el valor presente neto de las ganancias obtenidas bajo esa estrategia de *rent seeking* era positivo, pero ¿era este también el caso contemplando la posición que tenían en los '70 o '80? Como también señala Rodrik (1994b), en la explicación de Krueger, los *rent seekers* y otros grupos no anticipan las consecuencias no deseadas de su comportamiento. Lo mismo vale para muchas de las típicas explicaciones de las políticas populistas insostenibles<sup>5</sup>.

Este es un punto central, porque no es una locura conjeturar que en algunas situaciones casi todos (incluyendo muchos de los poderosos *rent seekers*) terminaron en una situación peor que aquella a la que habrían arribado de darse alguna posible opción (contrafáctica) de cooperación. En medio de algunas de las hiperinflaciones latinoamericanas, el fin de los subsidios y la inflación hubiera beneficiado incluso a aquellos que recibían grandes subsidios estatales; de forma similar, la proliferación de las medidas de sustitución

---

<sup>5</sup> Como ejemplo, véanse los papers en Dornbusch y Edwards (1991) y Ranis y Mahmood (1992).

ción de importaciones en lugares como la India tuvieron un efecto ambiguo en la protección efectiva de algunos sectores, que hubieran podido estar igual de protegidos y sufrido distorsiones menos excesivas bajo un régimen de libre comercio. En suma, se debe explicar la existencia de un equilibrio ineficiente, en lo posible, sin suponer simplemente que los grupos son mio-<sup>6</sup>. Y esta explicación debe ser, idealmente, dinámica, en la cual se dé cuenta de los cambios en los comportamientos de los grupos y en el bienestar general.

Algunos de los trabajos más recientes en la literatura, proveen explicaciones un poco más formalizadas sobre este punto. En estos trabajos, la economía política estilizada de un país tipo tiene las siguientes características: existen grupos de interés poderosos (como ser, intereses sectoriales de las industrias urbanas, sindicatos, productores agropecuarios, empleados públicos, etc.), que tienen influencia sobre las políticas públicas (subsidios, tarifas, etc.) que redistribuyen las rentas en su favor<sup>7</sup>; los grupos interactúan estratégicamente porque comparten una restricción de recursos (ya sea el presupuesto del gobierno o el balance de los recursos agregados de la economía); y finalmente, existen fuertes pérdidas de eficiencia asociadas con las políticas redistributivas. El juego entre los grupos de presión está típicamente caracterizado por el hecho que cada grupo decide acerca de un argumento del vector de políticas (por ejemplo, demanda un subsidio neto al gobierno), tomando como dadas las demandas de todos los otros grupos. En un escenario inherentemente estático, como el que estudian Aizenman (1993), Velasco (1994) y Tornell (1995), no resulta difícil ver cómo esto lleva a un equilibrio de Nash que es Pareto-ineficiente: cada grupo se encontraría en una situación mejor si todos redujeran sus demandas, pero no sería racional para cada jugador individual, demandar unilateralmente un subsidio menor. Estos trabajos comparten la misma estructura lógica con la literatura teórica que ha surgido para explicar el libertinaje fiscal crónico dentro de los países industrializados. Por ejemplo, Weingast, Shepsle y Johnsen (1981) y, más recientemente, Cole y Chari (1993) han caracterizado equilibrios en los cuales las decisiones de legisladores que representan diferentes distritos o grupos de votantes llevan a gastos en *pork barrel* (patronazgo

<sup>6</sup> Nos referimos aquí a la miopía en el sentido estrecho, es decir que los actores ignoran información a la cual pueden acceder sin costo. Obviamente, los actores económicos ignoran muchas cosas. Una de las explicaciones que destacamos sugiere que uno puede esperar cierta ignorancia racional hasta que la dinámica del aprendizaje haya llegado lo suficientemente lejos.

<sup>7</sup> Los problemas de acción colectiva dentro de los grupos son usualmente ignorados.

político) y presupuestos ineficientemente grandes. Alesina y Perotti (1994) reseñan esta literatura<sup>8</sup>.

Otros trabajos presentan, además, una dinámica explícita. Dichos modelos se concentran en las variables macroeconómicas, porque es allí donde los efectos dinámicamente desestabilizantes de las malas políticas son más claros. Un ejemplo especialmente punzante surge cuando los déficits fiscales sostenidos causan una acumulación de la deuda, que a su vez, incrementa los costos del servicio de la deuda y tiende a inflar los déficits futuros<sup>9</sup>. En una contribución muy influyente, Alesina y Drazen (1991) argumentan que se permite la acumulación de la deuda porque los grupos fiscales en disputa no quieren cargar con el costo del ajuste fiscal. De esta manera, se desencadena una 'guerra de desgaste', en la cual cada grupo espera que los otros cedan y acepten cargar con dichos costos. Como resultado, la necesaria estabilización fiscal se demora.

En Alesina y Drazen (1991) esta demora es endógena, pero la existencia del déficit fiscal inicial no lo es<sup>10</sup>. En trabajos recientemente realizados por Velasco (1993 y 1995) y por Mondino, Sturzenegger y Tommasi (1996) se desarrollan modelos dinámicos simples que pueden explicar estas políticas de déficits fiscales tendientes a la inflación. En Velasco (1993 y 1995), se modeliza la política fiscal como el resultado de un proceso político en el cual la capacidad de gastar está en manos de varios controladores que representan diferentes grupos de interés, y se comportan de una forma no cooperativa. La clave es que los beneficios del gasto son específicos al grupo, mientras que los costos (en particular, los servicios de la deuda) son compartidos por todos. En este sistema descentralizado, el beneficio de los ahorros públicos, según lo percibe cada

---

<sup>8</sup> Los distintos modelos difieren con respecto a la simetría, o no, de los grupos. Los papers que intentan explicar la laxitud fiscal en los países desarrollados, suponen, por lo general que el conjunto de la sociedad esta organizada en grupos de tamaño e influencia similares. Del otro lado del espectro, Tornell (1995), en su estudio sobre México, supone que existen dos grupos organizados y poderosos que interactúan estratégicamente, y una gran masa de contribuyentes sin poder. Aizenman y Yi (1994) también presentan un modelo asimétrico, que se concentra en China. El modelo en Velasco (1994), motivado por la experiencia chilena, está en el medio: algunos grupos tienen acceso a políticas redistributivas y otros no, pero los últimos pueden lograr el acceso a lo largo del tiempo.

<sup>9</sup> Es importante notar que los modelos estáticos, del tipo de los que describimos arriba, pueden explicar el tamaño del presupuesto, pero no la decisión de endeudarse o la evolución de la deuda en el tiempo.

<sup>10</sup> El resultado también depende del supuesto poco atractivo de que los grupos no saben hasta qué punto las políticas ineficientes actuales (digamos, la inflación) afectan a los otros grupos.

grupo, no es la tasa de interés, sino la tasa de interés menos lo que otros grupos gastan. Como resultado, se distorsionan los incentivos, cada grupo gasta por demás, y la deuda se acumula en el tiempo.

Mondino, Sturzenegger y Tommasi (1996) también analizan la dinámica de la inflación que surge de los déficits fiscales causados por el comportamiento no cooperativo de los grupos de interés. En su caso, la *variable de estado*<sup>11</sup> es el grado de adaptación financiera, que es una aproximación de la proporción de riqueza que sus agentes tienen en moneda extranjera o en la economía informal, y por lo tanto fuera del alcance del recaudador de impuestos. A medida que la adaptación financiera se propaga, los costos de financiar un déficit presupuestario dado aumentan. En este contexto, es posible encontrar ciclos de incremento de la inflación y adaptación financiera que son plenamente racionales, seguidos por estabilización y remonetización. Bajo ciertas condiciones, estos ciclos pueden manifestar una gran amplitud a lo largo del tiempo. Labán y Sturzenegger (1994) investigan el caso (real) donde el acceso a la adaptación financiera es asimétrico: los ricos tienen mejores alternativas financieras. Ellos muestran que la estabilización demorada a la Alesina-Drazen puede ocurrir, con los pobres cediendo cuando el costo de la inflación se vuelve intolerable.

Zarazaga (1993) hace otro intento por explicar los ciclos inflacionarios en países como Argentina y Brasil. Él argumenta que las etapas de “baja” inflación representan un equilibrio de Nash entre las unidades políticas que compiten por el señorío (gobiernos locales); y que los brotes de hiperinflación son el equivalente a una guerra de precios en modelos de colusión oligopolística con monitoreo imperfecto. Las simulaciones de su modelo son capaces de replicar los patrones de inflación dentro de los rangos observados en algunas experiencias “megainflacionarias”.

Finalmente, Perotti (1992) presenta un modelo con tres clases sociales (ricos, clase media y pobres), donde los ricos son los únicos que pueden trasladar su riqueza al exterior, y los pobres carecen de riquezas. El autor muestra que una alianza entre ricos y pobres contra la clase media puede ser la causa de que un shock a los términos de intercambio se posponga de manera insostenible. A la hora de pagar la cuenta, la única que “queda” es la clase media.

Otra alternativa para dar cuenta del deterioro “racional” se enfoca en la información limitada y la dinámica del aprendizaje. De acuerdo a esta visión,

<sup>11</sup> Una “variable de estado” es aquella que, en el momento de análisis se encuentra fuera del control de (“es un dato para”) los actores; pero que a su vez puede haber sido influida por las acciones pasadas de estos actores. El ejemplo más típico en economía es el stock de capital.

la cuestión central acerca de la cual la gente cuenta con información limitada es el modo en el que las distintas políticas afectan la performance económica *agregada*. En América Latina, así como también en la mayor parte del mundo en desarrollo, han habido básicamente dos “modelos del mundo”: uno en el que una amplia y abarcativa intervención estatal es la mejor política, y otro, en cambio, en el que la intervención estatal focalizada (y mínima) es la mejor política. La primera visión del mundo tiende a generar políticas que miran ‘hacia adentro’, mientras que la segunda por lo general implica una orientación ‘hacia afuera’. Mas allá de lo desacreditada que pueda estar en la actualidad la primera visión, es importante recordar que la misma fue pregonada por las instituciones financieras multilaterales y por un buen número de expertos durante muchos años. Es importante destacar que no siempre ha existido (y no existe actualmente), ni siquiera entre los economistas profesionales, un consenso absoluto acerca de cuál es el mejor conjunto de políticas. Si personas altamente entrenadas, que pasan sus vidas pensando acerca de estos problemas están, muchas veces, en desacuerdo, imagínense cual es la situación para el ciudadano medio, quien solamente recibe información parcial (y por lo general sesgada) a través de los medios de comunicación masivos, conversaciones de sobremesa y campañas políticas<sup>12</sup>.

La visión del “aprendizaje”, por lo tanto, sin negar la existencia de un juego subyacente entre los grupos de interés, resalta que en cualquier punto en el tiempo el vector de políticas económicas también es producto de la cantidad de aprendizaje Bayesiano que haya ocurrido en torno al modelo “correcto” del mundo<sup>13</sup>. Según esta visión la dinámica del deterioro se desarrolla de la siguiente manera. En un principio, el mundo cambia –crece el comercio y se acelera el cambio tecnológico– de tal manera que el viejo modelo de desarrollo se torna cada vez menos adecuado. A medida que el mundo evoluciona, las percepciones acerca de estos cambios también lo hacen, aunque más lenta-

---

<sup>12</sup> Por ejemplo, Bruno (1993, capítulo 4) provee un maravilloso *racónto* de la evolución de las visiones sobre la estabilización basada en el tipo de cambio entre los académicos, políticos y el público israelí. Bruno resalta un punto central: que las discrepancias entre los economistas acerca de los “detalles” puede llevar a que el sistema político no sea capaz de implementar siquiera las medidas más obvias (y técnicamente consensuadas).

<sup>13</sup> Esta idea es presentada por Harberger (1993b) y formalizada en parte por Perktold y Tommasi (1994). El libro de Colander y Coats (1989) contiene referencias útiles acerca de cómo pensar acerca de la transmisión de ideas económicas. Nuestra visión le debe mucho al trabajo realizado por politólogos (de la escuela de *rational choice*), como Gilligan, Krehbiel, Lupia, McCubbins y otros. Referencias accesibles son Krehbiel (1991), Matsusaka (1995) y Lupia y McCubbins (1998). Véase también North (1994) y la compilación en Saiegh y Tommasi (1998).

mente: las personas solamente observan resultados económicos, y no pueden discernir si los malos resultados son producto de malas políticas, o simplemente de shocks aleatorios adversos. El aprendizaje sólo tiene lugar con el tiempo, como un proceso de actualización gradual de las creencias. Finalmente, incluso cuando las ideas acerca de lo que representa la buena política económica evolucionan en la dirección de menor intervención del gobierno y enfoques más pro-mercado, quedan dos obstáculos claves por sortear. Primero, aquellos que abogan por las nuevas políticas deben ser capaces de transmitirlos a la población (que podría fácilmente interpretarlas como una plan para favorecer a los ricos o a un sector particular de la población) de una manera creíble. En segundo lugar, los abogados del mercado deben superar la formidable oposición de aquellos grupos que actualmente (al menos, temporalmente) se benefician del status quo. Como resultado, las "malas" políticas pueden permanecer racionalmente en su lugar por un largo período de tiempo, permitiendo un deterioro gradual, pero igualmente doloroso, de la performance económica. En la próxima sección nos ocupamos de analizar exactamente cómo y cuándo finaliza este proceso a través de una reforma.

### Las crisis, ¿causan reformas?

La nueva sabiduría convencional sobre la reforma dice que las crisis económicas o facilitan o causan las reformas económicas<sup>14</sup>. Pero, mientras que todos hablan de las crisis, pocos autores son específicos a la hora de definir qué es una crisis, y cuál es el mecanismo a través del cual la crisis desencadena la reforma.

Veamos a qué se refieren ciertos analistas prominentes cuando hablan de la crisis pre-reforma. Bresser Pereira argumenta que "cuando los líderes populistas en Argentina, Bolivia, Venezuela, Perú y Brasil adoptaron políticas no populistas, fue porque la crisis en esos países era tan profunda, que hasta los costos de mantener las políticas populistas se habían vuelto más altos que los costos del ajuste" (1993, p. 57). De acuerdo a Bates y Krueger "...en todos los casos, por supuesto, las reformas fueron llevadas a cabo en circunstancias en las cuales las condiciones económicas se estaban deteriorando. No existe registro de casos en los cuales una reforma haya sido iniciada en un

---

<sup>14</sup> John Williamson pidió que en los estudios de caso, los contribuyentes a su libro (Williamson, 1994) considerasen la "hipótesis de la crisis", según la cual la percepción de crisis es necesaria para crear las condiciones bajo las cuales resulta políticamente posible embarcarse en un programa de reformas de políticas.

contexto en el cual el crecimiento económico era satisfactorio y el nivel de precios y las situaciones de la balanza de pagos estables. El estancamiento económico (y el reconocimiento de que éste continuará) o el deterioro constante son prerequisites evidentes para los esfuerzos de reforma” (1993, p. 454). Guillermo de la Dehesa escribe “...las medidas de ajuste económico y reforma estructural necesarias sólo fueron tomadas cuando el nivel de las reservas era lo suficientemente bajo y/o existía un gran déficit de cuenta corriente” (1994, p. 137)<sup>15</sup>. Al explicar por qué Australia llevó a cabo menos reformas que Nueva Zelanda, Max Corden escribe “las reformas han sido menos dramáticas que en Nueva Zelanda porque la situación nunca llegó a ser tan grave: la inflación no aumentó tanto...” (en Williamson, 1994, p.112).

Todas estas afirmaciones ilustran claramente un punto: la situación debe llegar a estar muy mal antes de que pueda mejorar. Esta idea atractiva e intuitiva, no carece de problemas. Rodrik (1994b) provee una de las críticas más persuasivas. Primero, existe un elemento tautológico en esta explicación: “La reforma se convierte en un tema central natural solamente cuando existe una percepción de que las políticas vigentes no funcionan. Una crisis es un caso extremo de falla en las políticas. Entonces, el hecho que las reformas procedan a una crisis no es más sorprendente que el hecho que tras un fuego haya humo”. En segundo lugar, “... la hipótesis es virtualmente no falseable: si una economía en crisis no ha sido reformada aún, la explicación frecuentemente brindada es que la crisis no ha llegado a ser lo suficientemente severa”.

Para que la hipótesis de crisis cobre sentido es necesario ser claro sobre los mecanismos que articulan la crisis con la reforma. Los modelos de teoría de los juegos examinados en la sección anterior ofrecen algunos ejemplos acerca de cómo los cambios en el equilibrio político-económico permiten la implementación de las reformas, y del papel que tienen las crisis en este contexto. En todos estos modelos, los agentes (grupos) deciden qué hacer basándose en una comparación de los flujos de pagos esperados. Típicamente, es de esperar que el pago recibido en cada período se deteriore si no se realiza la reforma. Este deterioro puede ser producto de shocks exógenos (términos del intercambio y otros) como en Velasco (1994) y Tornell (1995) o de la evolución endógena de las *variables de estado* —adaptación financiera en Laban y Sturzenegger (1992 y 1994) y Mondino, Sturzenegger y Tommasi (1993), o deuda del gobierno en Alesina y Drazen (1991) y Velasco (1993). En este contexto una reforma ocurre cuando los pagos asociados al cambio de política exceden a aquellos asociados con los del *status quo*.

---

<sup>15</sup> Como señala el referee, existen excepciones a esta regla, como ser Colombia en 1989, Australia en 1983 y Perú en 1980 (ver Williamson, 1994).

¿Cuál es el papel que tienen las crisis en todo esto? Dos trabajos tratan este punto de una forma explícita. Drazen y Grilli (1993), basándose en el modelo de Alesina y Drazen (1991), examinan un caso en el cual el costo de la inflación aumenta exógenamente y demuestran que, este shock puede acelerar la llegada de la estabilización al hacer la demora más costosa. Velasco (1993) muestra que un shock adverso a los ingresos del gobierno puede tener como consecuencia que la deuda se acumule más rápidamente y por lo tanto acelerar el inicio de la reforma fiscal. Más sorprendentemente, ambos trabajos muestran que las "crisis" pueden ser positivas para el bienestar general: si el efecto indirecto (beneficioso) de reducir la demora es mayor que el efecto directo (adverso) de la crisis, entonces, un shock "negativo" puede hacer que todos estén mejor. Ninguno de los trabajos es inmune a críticas. La noción de crisis que usan no es lo que, probablemente, la mayoría de los observadores tienen en mente: en los modelos, una crisis implica un aumento en el costo de las políticas erradas en curso *a lo largo* del período de pre-reforma, más que un aumento definido e inesperado en dichos costos (por ejemplo, una hiperinflación repentina) *justo antes* de que la reforma ocurra. Más generalmente, esta clase de trabajos se basa en modelos de juegos dinámicos que generan equilibrios múltiples o equilibrios únicos cuyas características pueden no ser lo suficientemente robustas ante pequeñas alteraciones en los modelos. La conexión exacta entre crisis y reforma puede depender muy fuertemente de la especificación del equilibrio en que nos enfoquemos.

Hay otro aspecto importante en las crisis: éstas crean un sentido de urgencia. Es necesario hacer algo pronto, porque la crisis requiere una solución rápida<sup>16</sup>. En la terminología de algunos analistas, esto crea espacios para una "política especial" por un período de tiempo determinado. ¿Cómo funciona esto exactamente? Rodrik (1994a y 1994b) enfatiza el papel de los gobiernos reformadores como *agenda-setters*. El autor pregunta: ¿cómo puede ser que los grupos de interés consideren propicia una extensa reforma de las políticas comerciales e industriales, de las cuales se habían beneficiado

<sup>16</sup> En un trabajo reciente, Benedetti (1998) analiza las consecuencias políticas de una gran crisis, como lo es una hiperinflación. Explica como la misma puede llevar a aumentar la discrecionalidad de los reformadores, al mismo tiempo que debilita la legitimidad de aquellos que potencialmente se pueden oponer a la reforma. En ese sentido, sostiene que la reforma implicó una transición comparable al cruce de un largo y peligroso puente que separaba dos "mundos" claramente diferenciables, aunque uno de ellos desconocido y, de acuerdo con algunas versiones, peligroso. Si bien el primero de los mundos experimentaba temblores desde hacía bastante tiempo, los mismos no habían sido lo suficientemente grandes como para persuadirlos de abandonarlo todo y cruzar el puente. Pero un día los temblores devinieron en un terremoto (hiperinflación) de inusitada

por tanto tiempo? ¿Cómo los convencieron para seguir adelante? De acuerdo a Rodrik, las crisis permitieron a los gobiernos reformistas ‘empaquetar’ las reformas fiscales –que eran absolutamente cruciales para retornar a la estabilidad de precios– junto con las reformas de la política comercial e industrial –que podrían haber sido deseables en el largo plazo pero eran incidentales a la crisis inmediata. Los diseñadores de políticas se presentaron ante los intereses domésticos con un paquete de reformas tanto macroeconómicas como microeconómicas. Dado que la alta inflación y la inestabilidad macroeconómica afectaba a casi todos en general, los influyentes grupos de interés se vieron obligados a apoyar las reformas. Tal vez hubieran preferido solamente el componente macroeconómico del paquete, pero esta no fue la opción que se les presentó.

Sin embargo, queda pendiente la siguiente pregunta: si el proceso de fijación de la agenda confrontó a los grupos con elecciones no atractivas, ¿por qué no optaron por cambiar las reglas del juego? ¿Por qué los poderosos minotauros (en la maravillosa metáfora de Naim, 1994) aceptaron comportarse como tigres de papel? Se puede racionalizar su decisión utilizando elementos de la literatura sobre la elección de reglas de procedimiento en las legislaturas<sup>17</sup>. Nosotros interpretamos que el proceso de formación de políticas públicas en los países en desarrollo se hace normalmente por “*open rule*”, dando voz (contra-propuestas) a un número de actores institucionales clave, como los grupos empresarios, las asociaciones bancarias, los sindicatos, los intereses rurales, etc. Estos intereses poderosos prefieren esta regla mientras los costos del *status quo* (o de la demora, más generalmente) no son demasiado altos. En una situación de crisis, los costos de la demora se vuelven enormes, por lo que resulta óptimo para los jugadores clave acercarse a un “*closed*

---

violencia. No sólo se veía amenazada la supervivencia en aquel mundo sino también se corría el peligro de que el puente que conectaba con el otro mundo se desmoronase. Por lo tanto, sus habitantes optaron por subirse al colectivo que los llevaría a ese otro mundo que, si bien peligroso, era preferible al mundo que hasta entonces conocían pero que ahora amenazaba con desaparecer. Tanto los pasajeros –votantes- como el conductor –gobierno- eran conscientes de esta situación, y por lo tanto, poco importaba si se respetaban los máximos de velocidad, el carril correcto, u otras reglas de tránsito. A los pasajeros, tampoco les preocupaba mucho qué había del otro lado del puente que, a sus espaldas, se desmoronaba. Consciente de ello, el chofer racionalmente calculaba que casi cualquier cosa le estaba permitido y que los réditos de alcanzar el otro mundo serían muy grandes.

<sup>17</sup> Existe una abundante literatura sobre estos temas. Nuestra intuición esta basada principalmente en Krehbiel (1991), especialmente en el capítulo 5: “La información y la elección de las reglas”.

*rule*” en el cual quienes fijan la agenda hacen una propuesta que es o aceptada o rechazada, sin dar lugar a contrapropuestas. Es natural que quien fija la agenda entonces sea la administración en el poder.

Un ejemplo sobre la manera en la que la crisis brinda poderes especiales a los tecnócratas son las reformas (febrero y marzo de 1995) que el Ministro de Economía de la Argentina, Domingo Cavallo, logró hacer aprobar por el Congreso como consecuencia del llamado “Efecto Tequila”. Estas reformas incluyen tres ítems clave que eran considerados ‘intocables’ en el pasado: la reforma del sistema previsional, la flexibilizaron parcial del mercado de trabajo y la privatización de los bancos provinciales. La ‘Super-Ley’ de Reforma del Sistema Previsional le permitió al ejecutivo fijar un tope sobre las pensiones máximas, así como también retrasar el pago de las sumas que se le debía a los pensionados que habían ganado juicios contra el Estado. Este es un paso clave ya que la Seguridad Social abarcó el 48% del gasto público en 1994. A pesar de que la reforma laboral es la reforma más difícil de lograr (Edwards, 1994, enfatiza este punto), Cavallo fue capaz de pasar una ley que disminuye significativamente los costos de contratar y despedir empleados para las pequeñas y medianas empresas. Por último, pero no por eso menos importante, la privatización de los bancos provinciales, próxima a suceder, va a eliminar la fuente del crédito subsidiado a los gobiernos provinciales, una de las principales filtraciones en las cuentas fiscales argentinas. Este episodio resalta cómo la amenaza del colapso financiero le permitió a Cavallo obtener la aprobación de políticas que están relacionadas sólo indirectamente con el mantenimiento de la Convertibilidad.

Finalmente, las crisis económicas también contribuyen a un aprendizaje bayesiano sobre los modelos “correctos” del mundo. Un período de desorden económico intenso lleva a una reevaluación del ‘mapeo’ entre políticas y resultados, en particular hacia un reconocimiento de cuán costosas eran las viejas políticas. Harberger (1993b) escribe: “...los profesionales circulan con cierta visión del mundo en sus cabezas. Cualquier tipo de cosas raras pueden suceder —como hiperinflaciones y grandes recesiones, así como también deudas agudas o crisis cambiarias. Todo esto... puede ocurrir y aún dejar a los profesionales veteranos en pie, porque su visión del mundo ya contiene explicaciones coherentes para los mismos. Sin embargo, de vez en vez, algo que no encaja en la imagen previa ocurre —algo que sacude nuestra fe Bayesiana en lo que solíamos pensar”. Por supuesto, no ha sido la fe de Harberger en el libre mercado lo que la crisis ha sacudido en las dos últimas décadas; sino, más bien, ha ocurrido lo contrario. El centro del debate intelectual en muchos de los países en desarrollo se ha desplazado drásticamente hacia una orientación pro-mercado. Una prueba de ello es el novelista y periodista peruano Mario

Vargas Llosa que, si bien alguna vez simpatizó con las posturas de izquierda, es hoy un fervoroso defensor del libre mercado. En sus palabras, “ha habido una revolución intelectual en América Latina. Por primera vez en nuestra historia existe un gran consenso en favor de un papel predominante para la sociedad civil y la empresa privada: un consenso a favor de la privatización no sólo en la esfera económica, pero también en la vida institucional de la sociedad. Esto es novedoso. Nuestra tradición siempre ha sido tal que todas las responsabilidades debían estar en manos del Estado. El Estado era visto como la solución para todo; era concebido como el único garante de la eficiencia y la justicia...” (1993). El punto de vista de Vargas Llosa y de muchos otros ha cambiado, no como producto de una revelación divina de que el mercado es maravilloso, sino por el reconocimiento más práctico y doloroso de que el Estado –al menos en su forma actual– es un medio poco confiable para alcanzar los objetivos sociales deseados.

Esta visión de “aprendizaje” es consistente con otras dos características del proceso de reformas. Primero, existe un efecto de derrame de las decisiones y resultados de las políticas en otros países, en especial por parte de aquellos que se percibe tienen una estructura económica similar. El modelo de “cascadas de información” en Perktold y Tommasi (1994) genera dinámicas consistentes con el ritmo de las reformas en América Latina: primero Chile, después de algunos años otros países, y finalmente una estampida (Edwards, 1993). Segundo, (y como discutiremos en la sección III a continuación), el hecho de que muchos de los esfuerzos de reforma exitosos en condiciones de democracia fueron llevados a cabo por políticos populistas, que tenían una ventaja estratégica para transmitir esta información al público (Cukierman y Tommasi, 1998a y 1998b), parece confirmar la visión de que las dinámicas son, en gran parte, informacionales.

### **¿Cuáles son las implicancias prácticas, si es que las hay?**

Supongamos que aceptamos la visión que el *status quo* anterior a la reforma puede pensarse como un equilibrio precario entre grupos de interés en competencia con información imperfecta, y los pagos correspondientes a cada uno de ellos cambia endógenamente en el tiempo. Supongamos, además, que al cambiar los pagos esperados de los diferentes cursos de acción, un shock exógeno (una “crisis”), puede ser la causa de que la reforma se convierta en el “nuevo” equilibrio del juego subyacente. ¿Cuáles son las implicancias prácticas de tal visión? ¿Existen *policy lessons* ocultas entre las sombras? Aquí mencionamos dos posibilidades.

No resulta fácil cerciorarse acerca de las implicancias prácticas de la hipótesis de la crisis. Resulta difícil aceptar la propuesta que los abogados de las reformas simplemente se sienten sobre sus manos esperando que llegue el momento adecuado, incluso si uno cree que hasta que “las condiciones estén maduras” no es mucho lo que puede pasar. Por otra parte, uno estaría menos dispuesto a abogar por la fabricación deliberada de una crisis para acelerar el proceso –como solían hacer los leninistas de antaño, promoviendo la súbita caída del capitalismo como la vía más segura para precipitar la llegada del socialismo-. Más aún, si suponemos que los reformadores cuentan con un capital político y financiero limitado, resulta fácil justificar poner atención en cuándo gastar dicho capital. Tomemos el caso de Venezuela; podría ser sensato reclinarse a esperar que se desarrollen las consecuencias no deseadas de las políticas corrientes, como supuestamente lo están haciendo los reformadores venezolanos y las instituciones multilaterales de Washington en la actualidad.

Por otro lado, la visión del ‘aprendizaje’ ofrece un mensaje práctico alentador. Es de esperar que la experiencia de muchos de los países reformadores (suponiendo un mínimo de éxito) sea imitada por otros antes de llegar a experimentar una crisis y el padecimiento económico asociado. Las agencias de desarrollo internacionales tienen que cumplir un importante papel, ya que la diseminación de la información y la comunicación de las lecciones de políticas correctas pueden acelerar el proceso de reformas sin costo alguno, así como también incrementar el bienestar general.

### **III. Estrategias de “Marketing” de las Reformas**

Hemos llegado al momento de la implementación de las reformas. De las muchas cuestiones que surgen en torno a este tema, nos concentraremos solamente en dos. ¿Hace alguna diferencia la identidad de los reformadores? ¿Se deberían hacer las reformas en forma gradual o radical?

#### **¿Importa quiénes son los reformadores?**

Uno podría conjeturar que los típicos libremercadistas –es decir, las alas de derecha o más conservadoras<sup>18</sup>– son quienes más probablemente lleven a cabo las reformas de mercado. Siguiendo estas expectativas, Williamson (1994) pidió a sus colaboradores comentarios acerca de si, en sus respectivos

---

<sup>18</sup> Es decir, los conservadores en el sentido occidental; en los países ex-comunistas, un conservador podría ser aquel que añora los buenos viejos tiempos del planeamiento centralizado.

países, las políticas orientadas al mercado habían sido criaturas de gobiernos de la derecha. La síntesis de Williamson y Haggard (1994) demuestra haber encontrado poco sustento para dicha asociación. Efectivamente, las reformas fueron instrumentadas por gobiernos 'de derecha' en solo 3 de los 13 casos examinados. Un dato interesante es que estos tres casos incluyen las dos dictaduras militares de la muestra: Chile y Corea.

En todo caso, la cuestión parece ser la opuesta: en muchos de los casos, las reformas fueron implementadas por políticos de la "izquierda" en clave populista. El caso más sobresaliente es el de Carlos Saúl Menem en Argentina. De acuerdo a Rodrik "resulta irónico que estas reformas hayan sido iniciadas bajo un presidente peronista, Carlos Menem, ya que el peronismo ha sido virtualmente sinónimo de populismo y proteccionismo. En el espacio de un año, las reformas en Argentina habían llegado más lejos que las que se adoptaron a lo largo de varias décadas en los países del Este Asiático, con estrategias de desarrollo orientadas hacia afuera, las cuales sirvieron de ejemplo para países como la Argentina. Mientras Argentina podría ser un caso extremo, muchos otros países han atravesado cambios bruscos similares" (1993, p. 356). El reelecto Alberto Fujimori de Perú, es otro ejemplo de un candidato electo (en 1989) por estar 'a la izquierda' del candidato opositor Mario Vargas Llosa, quien no obstante terminó implementando fuertes reformas orientadas al mercado. En Bolivia, la estabilización ortodoxa de 1985 fue implementada con éxito por Víctor Paz Estenssoro -líder del MNR, un movimiento revolucionario declarado, con tendencias populistas- quien había perseguido políticas inflacionarias en su presidencia anterior. A la inversa, Packenham (1992) argumenta que los fracasos en los intentos de reforma en la Argentina de Alfonsín y el Brasil de Collor de Melo, fueron en parte, producto de su posición estructural en el espectro político: no eran lo suficientemente "zurdos".

Al enfrentarse con este dilema, Cukierman y Tommasi (1998) argumentan que como los votantes no están lo suficientemente informados acerca de la forma en la cual las políticas se traducen en resultados, la identidad de quienes proponen una política dada confiere información valiosa. Esto lleva a condiciones en las cuales las políticas tienen más probabilidades de ser exitosas si son propuestas por personajes "poco probables". Las condiciones que identifican Cukierman y Tommasi -información asimétrica y cambios de políticas grandes y poco comunes, cuyo impacto sólo podrá conocerse lejos en el futuro- parecen haber estado en juego en las experiencias de reforma analizadas, así como también en ciertos reconocidos episodios de política exterior (Nixon y China, Begin y Egipto, Sadat e Israel, etc.).

La frase "debemos llevar a cabo estas duras medidas de ajuste hoy para poder mejorar nuestro futuro" es más creíble para la clase trabajadora si es

pronunciada por un populista que si viene de un "Chicago Boy". Como argumentamos anteriormente, una gran parte de las dinámicas de la reforma de política económica es informacional, y esta información tiende a fluir desde arriba. En casos como la Argentina de Menem, su apoyo a las reformas de mercado pudo acelerar la adopción de las políticas necesarias al ayudar a convencer al pueblo sobre los costos de quedarse con las viejas políticas<sup>19</sup>. Un razonamiento similar puede ayudarnos a entender algunos casos en los que la secuencia de las reformas fue diferente de la sabiduría convencional suministrada por las instituciones prestamistas internacionales. La estrategia más factible (consistente en el tiempo) podría requerir que los formadores de políticas públicas implementen primero aquellas medidas que afectan su base de apoyo natural (las personas con las que tiene un stock de credibilidad), a pesar de que no exista razón económica para tal ordenamiento en particular. El vigor con el que el Presidente Patricio Aylwin, de Chile, persiguió la austeridad fiscal y la hizo su mayor prioridad (por lo general, a expensas de los empleados del sector público que habían votado por él), puede ser interpretada como un intento de hacerse credenciales como 'combatiente de la inflación'. Lo mismo puede decirse acerca del fervor con el que el Presidente Fernando Henrique Cardoso, un ex-socialista, en Brasil está abogando por la privatización en masa<sup>20</sup>.

De hecho, el tema de la identidad de los reformadores es un subconjunto de un tema más grande, ya discutido extensamente en la literatura: la credibilidad<sup>21</sup>. El argumento, presentado por ejemplo por Rodrik (1989), es que para poder armarse de credibilidad, los gobiernos reformistas pueden verse obligados a sobrepasarse en sus esfuerzos, haciendo más de lo que sería estrictamente necesario en un mundo de plena credibilidad<sup>22</sup>. Este argumento pue-

<sup>19</sup> Mora y Araujo (1993) provee evidencia sobre la evolución de la opinión pública acerca de políticas económicas alternativas en Argentina desde 1985 hasta 1992. También muestra que el apoyo público a las políticas de Menem aumentó tras los principales anuncios. Hasta las percepciones públicas acerca de la política exterior (¿con qué países debería estrechar lazos Argentina?) han variado sistemáticamente bajo la administración Menem: 40% de los respondientes creían en 1985 que era importante estrechar lazos con los EE.UU., Europa Occidental y Japón; la figura correspondiente a 1991 era 70%.

<sup>20</sup> Por supuesto, el venir de la izquierda del espectro no es condición suficiente para el éxito de las reformas orientadas hacia el mercado, como nos recuerda el caso de Carlos Andrés Pérez, de Venezuela.

<sup>21</sup> Desarrollaremos el tema de la credibilidad más adelante.

<sup>22</sup> Además de Rodrik (1989), Calvo (1989) provee un buen examen y discusión sobre el tema de la credibilidad en la estabilización y reforma.

de ser útil a la hora de explicar por que las reformas han sido tan radicales en algunos de los casos. En esta línea se puede interpretar el reciente establecimiento de cajas de conversión en Argentina y los países Bálticos. Bartolini y Drazen (1994) presentan un argumento similar para explicar la temprana (costosa) apertura de las cuentas de capital en muchos casos.

## ¿Tortuga o Liebre?

Una vez que, por alguna u otra razón, un gobierno esta dispuesto y es capaz de perseguir reformas orientadas hacia el mercado, surge un nuevo conjunto de cuestiones sobre como proceder. Ha habido dos preguntas centrales en esta discusión en el ámbito académico y político: (1) el orden en el cual implementar la reforma en los diferentes frentes (*secuencia*), y (2) la *velocidad* apropiada para llevar a cabo las reformas en cada uno de los frentes (por ejemplo, cuán rápido debería uno remover las barreras tarifarias y las no tarifarias). Estas cuestiones han dado lugar a fuertes controversias. Sachs (1994), entre otros, sostiene apasionadamente que encarar la reforma en todos los frentes y a toda velocidad no es sólo la mejor, sino también la *única* estrategia de la que disponen los reformadores. Los escépticos, como Desai (1995), han argumentado que la terapia de shock impone costos de transición intolerablemente altos y por lo tanto debilita el apoyo político a la reforma.

A continuación, repasamos las contribuciones recientes sobre este tema. Al discutir ordenamiento, utilizamos los términos *big-bang* y *unbundling* para referirnos a situaciones en las cuales las reformas son introducidas todas al mismo tiempo versus las situaciones en las cuales son introducidas una tras otra. Al discutir velocidad, utilizamos los términos *terapia de shock* y *gradualismo*, que no necesitan explicación. Nótese que, muchas veces, la literatura utiliza estos términos de modo intercambiable; por ejemplo, gradualismo puede implicar (dependiendo del contexto) ir lentamente en una reforma particular o implementar las reformas en los diferentes sectores, una tras otra en vez de todas simultáneamente.

El secuenciamiento óptimo de las reformas depende tanto de razones económicas como políticas. La prescripción de la economía neoclásica es simple: haga todas las reformas simultáneamente. En los comienzos del debate, Mussa (1982) sostuvo que la mejor opción entre las estrategias de reforma es la de *big-bang* o reforma radical. Mientras que la percepción en los costos y beneficios privados se corresponda con los costos y beneficios sociales, los agentes económicos privados elegirán el ritmo de ajuste socialmente correcto luego de una liberalización a gran escala. La única advertencia se aplica cuando uno

puede identificar claramente una distorsión que coloca a toda la economía en un *'second best'*; si este es el caso, uno puede diseñar una estrategia de secuenciamiento particular que se encargue del problema del segundo mejor. En otras palabras, los argumentos en favor del *unbundling* deben basarse en la existencia de una distorsión inamovible o en una falla del mercado y una solución de secuenciamiento de 'segundo mejor'.

Las experiencias del Cono Sur de América Latina hacia fines de los '70 y principios de los '80 impulsaron los primeros trabajos sobre la secuencia de las reformas económicas. Los intentos de liberalización bajo las dictaduras militares en Chile, Argentina y Uruguay llevaron a una serie de devaluaciones y corridas bancarias. Una visión influyente atribuye estos resultados infortunados a errores en la secuencia de la liberalización (Díaz Alejandro, 1985; Corbo y de Melo, 1985; y Edwards y Cox Edwards, 1987). Por lo general, se enfatizaba la necesidad de balancear las finanzas del gobierno antes de emprender las reformas. El debate se centró en la secuencia de la liberalización de las cuentas comerciales y de capital. La mayoría de los autores argumentaron en favor de abrir la primera antes que la segunda para evitar flujos de capitales desestabilizantes (Edwards, 1984; McKinnon, 1991).

Gran parte de esta literatura inicial (resumida en Edwards, 1992) era informal; el énfasis estaba en brindar recomendaciones de política para evitar las dificultades que plagaron los primeros esfuerzos de reforma económica en América Latina. Las investigaciones posteriores han sido más precisas a la hora de identificar las ganancias potenciales o las pérdidas de bienestar asociadas con las diferentes secuencias. Un posible argumento en favor del gradualismo es la presencia de distorsiones preexistentes (inducidas por políticas o de otra manera) en uno o varios mercados, que no pueden removerse una vez que se anuncia el plan de reformas. Los candidatos potenciales son las intervenciones en los mercados laborales, las imperfecciones en el mercado de capital doméstico, y los límites al endeudamiento externo que los agentes individuales no perciben como obligatorios (Edwards y Van Wijnbergen, 1986; Edwards, 1992). En todos estos casos, uno puede imaginar circunstancias en las que la estrategia de segundo mejor involucra cierto grado de gradualismo en las reformas —por ejemplo, en la secuencia entre liberalización de las cuentas comerciales y de capital.

Con relación a este tema, Calvo (1989) enfatiza que la credibilidad imperfecta equivale a una distorsión intertemporal. Si el público cree, de forma errada, que la liberalización comercial será revertida en el futuro, puede ser necesario implementar un control cuantitativo sobre la cuenta de capital. El problema con este tipo de argumentación es que, en su forma más simple, supone directamente la existencia de un problema de credibilidad. Es necesario mirar

más allá, a sus fuentes, para poder evaluar la respuesta correcta en términos de política. Por ejemplo, si la credibilidad imperfecta surge porque el público no está seguro sobre las "verdaderas preferencias" del gobierno, la exageración puede servir como elemento para transmitir señales (Rodrik, 1989)<sup>23</sup>.

Hasta aquí, hemos invocado en la discusión a las restricciones políticas exógenas para señalar que no se puede remover ciertas distorsiones, pero más allá de esto, la economía política no ha producido insumos relevantes a la hora de determinar la secuencia correcta. Dewatripont y Roland (DR, 1994) presentan un caso de economía política en favor del *unbundling* en la implementación de las reformas económicas. Su punto central es que, contrariamente a lo que comúnmente se cree, la complementariedad (económica) de las reformas puede ser una condición necesaria para que el *unbundling* sea la mejor estrategia. Si las reformas parciales son inestables (en el sentido que no pueden obtener los resultados si no están complementadas por otras reformas), la elección en cada estadio de la transición es entre aceptar el próximo conjunto de reformas o revertir las últimas. Si las reformas iniciales fueron exitosas, la gente estará más dispuesta a aceptar reformas menos populares, ya no querrán perder las ganancias obtenidas como producto de las primeras reformas y buscarán ahorrar los costos de revertirlas.

Wei (1993) propone otro argumento en favor del *unbundling*. El autor sostiene que una secuencia gradual puede permitir la construcción de grupos de apoyo para la reforma, en un contexto de incertidumbre específica a los individuos, como en el caso del marco que proponen Fernández y Rodrik (1991). Ilustramos el punto de Wei con el siguiente ejemplo: consideremos una economía con dos sectores productores de importables (que abarcan a la mayoría de los "votos") y un sector exportador. Tras la liberalización del comercio, una fracción de los trabajadores de cada uno de los sectores de importables puede trasladarse al sector exportador, que obviamente es el beneficiario de las reformas. Mientras que una mayoría se opondría a las propuestas para remover las barreras comerciales en ambos sectores importadores, la remoción de las barreras para un sector solamente, tendrá el apoyo de los otros dos sectores. Después de que una parte del sector trabajador sea reasignada desde el sector que sufre de los efectos adversos a las industrias exportadoras, será posible mover las barreras comerciales que favorecen al segundo sector importador —ahora con el apoyo de un (más grande) sector exportador y con el sector importador dañado por la primera

---

<sup>23</sup> Apuntando al corazón del ejemplo de Calvo, Bartolini y Drazen (1994) sostiene que la apertura de la cuenta de capitales puede servir (en sí misma) como señal del tipo de gobierno, comprando, por lo tanto, credibilidad para el paquete completo.

reforma. Es interesante tener en cuenta que el argumento de Wei no necesita (aunque no es inconsistente con) el supuesto de incertidumbre específica al individuo de Fernández y Rodrik (1991). Aunque eliminemos la heterogeneidad *ex post* (de las personas que provienen de los sectores en contracción) y pensemos solo en tres tipos, X, M1 y M2, con la reforma 1 perjudicando a M1 y beneficiando a los otros dos, y la reforma 2 perjudicando a M2 y beneficiando a los otros dos, el gradualismo es factible mientras que el *big-bang* no lo es. De hecho, *unbundling* equivale a la estrategia de divide-para-reinar, impulsando a las mayorías actuales contra las futuras<sup>24</sup>.

Del otro lado del debate, Martinelli y Tommasi (MT, 1993) argumentan que las consideraciones de economía política sugieren la implementación de todas las reformas simultáneamente. Su punto es que en las sociedades con grupos de interés poderosos y caracterizadas por telarañas de políticas redistributivas y distorsionantes, los planes de secuenciamiento "óptimo" serán inconsistentes en el tiempo: los ganadores de las reformas actuales que serán dañados por reformas futuras tienen tanto incentivos, como recursos de poder necesarios para frenar el camino gradual en los últimos estadios de la reforma. A la luz de esta situación, los perdedores de las primeras reformas se opondrán a las primeras reformas. En dicho contexto, el *big-bang* es la única manera de cortar el nudo Gordiano generado por las rentas implícitas en las políticas previas.

¿Cómo explicamos los contrastes entre los resultados de los diferentes trabajos? Martinelli y Tommasi (MT, 1995) señalan que el argumento de Dewatripont y Roland (1994) está basado en un problema de planeamiento que no considera las restricciones políticas de forma explícita. (MT, 1995) muestran que aunque las condiciones necesarias para que el gradualismo tenga costos de experimentación más bajos estén dadas, las implicancias distributivas de las diferentes reformas pueden hacer que el camino gradual sea inconsistente en el tiempo en un juego político. La diferencia central entre (MT, 1993) y Wei (1993) es que el análisis de Wei supone que el apoyo de la mayoría es suficiente para garantizar que las reformas se completen, mientras que MT enfatiza la presencia de los jugadores con poder de veto<sup>25</sup>. No estamos seguros acerca de cuál de los dos marcos institucionales captura mejor la política de la reforma en Europa Oriental, pero en América Latina (al menos hasta hace

<sup>24</sup> John Williamson nos sugirió que, bajo ciertos arreglos institucionales, tal estrategia puede ser vencida por una coalición (consistente en el tiempo) entre M1 y M2.

<sup>25</sup> El mismo supuesto (jugadores con poder de veto) está implícito en Dewatripont y Roland (1992a y 1992b). En un modelo de reestructuración industrial que discutimos a continuación, ellos suponen que el gobierno no puede despedir trabajadores de los sectores ineficientes, sino que se ve obligado a sobornarlos para que se vayan.

poco) han existido muchos minotauros sin cuya aquiescencia la reforma no parecía factible<sup>26</sup>. Esto sugiere que un modelo de veto es más relevante.

Ahora dejamos las cuestiones de ordenamiento y nos dedicamos a las de velocidad. Muchas veces se ha sugerido que, porque en el mundo real el ajuste es por lo general costoso y consume mucho tiempo, la reforma de las políticas debe ser gradual. Sin embargo, la prescripción neoclásica para este tema también es fuerte; como sostiene Mussa (1992) de forma muy persuasiva, la mera presencia de costos de ajuste no implica que se deba ajustar las políticas de una forma gradual. Si los costos privados del ajuste reflejan los costos sociales, la política óptima es fijar los instrumentos de política distorsionantes en cero al principio del horizonte de planeamiento (la definición de terapia de shock en este contexto) y dejar que los agentes racionales con visión de futuro ajusten su comportamiento de una forma óptima. La eliminación gradual de las distorsiones llevará, sin necesidad, a pérdidas de eficiencia sin ganancias compensatorias. Por lo tanto, los argumentos a favor del gradualismo deben estar basados en la presencia de distorsiones que lleven a violaciones del Primer Teorema del Bienestar. Notemos sin embargo que, siguiendo la lógica del segundo mejor, esta es una condición necesaria, pero de ningún modo suficiente para preferir el gradualismo sobre la eliminación inmediata y completa de las distorsiones.

Gavin (1993) presenta un argumento más prolijo en favor del gradualismo, el autor sostiene que, después del *big-bang*, las externalidades de la congestión crean demasiado desempleo transitorio (con relación al óptimo del mercado). Para evitar este problema, parece necesario recurrir a la reestructuración gradual. El problema de esta visión es que supone que las personas eligen cambiar de trabajo de forma voluntaria y que lo hacen demasiado rápidamente. Nos inclinamos a creer que la evidencia no apunta en esta dirección. Probablemente, siguiendo las líneas que sugieren Caplin y Leahy (1994)<sup>27</sup> el problema es más uno de creación lenta de empleo. En este sentido, los autores ponen el énfasis en las externalidades informacionales: las empresas pueden ser demasiado lentas para moverse hacia proyectos nuevos ya que esperan la

---

<sup>26</sup> En su estudio sobre la reforma impositiva en una amplia muestra de países en desarrollo, Burgess y Stern (1993) concluyen que "no es posible imponer las reformas que enfrentan una oposición fuerte y activa. Para que el compromiso de los gobiernos con la reforma fiscal sea creíble, se debe tener en cuenta el comportamiento de los ganadores y perdedores, así como también se hace necesario llegar a un consenso amplio".

<sup>27</sup> Otra explicación para la creación lenta del empleo es la falta de credibilidad perfecta en las reformas, que enfatiza Guillermo Calvo. Obviamente la solución a tal problema no es, de modo alguno, la reducción gradual de las tarifas. Uno podría construir un argumento en el cual el alto nivel de desempleo reduce la credibilidad porque aumenta las probabilidades de una gran contramarcha política.

revelación de información dada por los movimientos de las otras empresas. Una forma posible de enfrentarse a estos problemas puede ser promover que se comparta la información a través de actividades tales como el auspicio gubernamental de visitas de las asociaciones empresarias de otros países. Más en general, se puede abordar las “distorsiones” de dos maneras: directamente (afectando los flujos de información, por ejemplo) o indirectamente calibrando la velocidad de las reformas. Por lo tanto, la mera presencia de externalidades no constituye *prima facie* un caso a favor del gradualismo, especialmente si las otras consideraciones abogan por la acción rápida<sup>28</sup>.

Desde la economía política más explícita, Dewatripoint y Roland (DR, 1992a y b) han argumentado en favor del gradualismo. Ellos abogan por un gradualismo en la reestructuración industrial basado en consideraciones presupuestarias. Modelan un gobierno reformista que se enfrenta a un sector ineficiente con una fuerza laboral que es heterogénea en términos de oportunidades externas. Un movimiento hacia la eficiencia en la asignación requiere un cambio sustancial hacia actividades de mayor productividad y despidos en masa. Si las oportunidades externas son información privada, todos los trabajadores deberían obtener el mismo (alto) *bonus* de salida para que la reforma rápida sea políticamente aceptable. En tal caso, una secuencia de *bonus* de salida creciente (gradualismo) puede permitir que la reestructuración se lleve a cabo con un costo fiscal menor<sup>29</sup>.

### ¿Cuáles son las lecciones de política, si es que las hay?

El trabajo teórico sobre el secuenciamiento óptimo y la velocidad de las reformas económicas sugiere las siguientes lecciones:

- Desde el punto de vista de la experimentación y los costos de aprendizaje, la incertidumbre agregada sobre los resultados de las reformas económicas

<sup>28</sup> Auernheimer y George (1994) muestran que una liberalización comercial gradual induce una distorsión en las decisiones de consumo-acumulación y resulta en costos para el bienestar tales que, si el cambio gradual se extiende por un período “demasiado largo”, podrían hasta exceder los beneficios de la liberalización.

<sup>29</sup> Es interesante resaltar el contraste entre el supuesto de DR (1992a y b) y el de Fernandez-Rodrik/Wei. Los trabajadores conocen demasiado bien sus posibilidades de obtener un empleo en los sectores en crecimiento en DR, mientras que no tienen ni idea en FR/W. Para dirimir la relevancia relativa de estos supuestos, sería deseable establecer empíricamente si aquellos que se reubican exitosamente comparten características observables (edad, historia laboral, educación, ubicación geográfica, etc.)

(si se resuelve lo suficientemente rápido) hace que el gradualismo sea menos costoso que una estrategia *big-bang*. Este punto es central para explicar el largo camino hacia las reformas de mercado que han transitado países como China<sup>30</sup>.

- Las reglas de juego político importan a la hora de optar entre el *big-bang* y *unbundling*. A los países con conflictos distributivos fuertemente arraigados, y con grupos de interés dotados *de facto* con poderes de veto, se les aconseja agrupar las reformas para poder “ofrecerle algo a todos” y así evitar las inconsistencias en el tiempo. Pero, en los casos en los que se aplica la regla de la mayoría, *unbundling* las reformas puede ayudar a dividir a la oposición.
- Sorprendentemente, cuanto más complementarias sean las reformas (en términos de su sustentabilidad), más se prestan para estrategias de *unbundling*. Este resultado puede ayudarnos a comprender por qué los casos de reformas exitosas en América Latina parecen haber tomado un enfoque *big-bang*, sin embargo, la situación es menos clara en el caso de Europa Oriental. En los países socialistas, donde las bases de una economía de mercado están completamente ausentes, la reforma parcial puede ser insostenible en el largo plazo (Murphy, Shleifer y Vishny, 1992); entonces, la sustentabilidad política (paradójicamente) aboga por *unbundling*. En contraste, en muchos países en desarrollo, se podría lograr la estabilización macroeconómica sin reformar los regímenes comerciales o regulatorios; en tales casos, la aprobación política de todo el paquete requiere que éste sea atado.
- El argumento teórico en favor del gradualismo en la implementación temporal de una reforma en particular es mixto. Si existen externalidades, puede ser mejor operar sobre ellas directamente. En algunas circunstancias, el gradualismo puede hacer que la reforma sea más aceptable políticamente, pero estas son circunstancias muy especiales.
- La falta de credibilidad corta en ambos sentidos. Para persuadir a los escépticos puede resultar necesario, tanto un *big-bang* de reformas, como un tratamiento de shock para cada área de políticas; hasta puede ser necesario, como sostiene Rodrik (1989), sobrepasarse en los esfuerzos. Pero si tal terapia extrema prueba ser poco convincente y la falta de credibilidad persiste, haber hecho todas las reformas de una vez (especialmente habiendo abierto la cuenta de capital al principio) puede causar muchos problemas.

---

<sup>30</sup> Por otra parte, creemos que no se han revelado aun los verdaderos méritos de la reforma a gran escala. Por lo tanto, los argumentos que enfatizan la resolución de la incertidumbre a lo largo del camino de la transición no parecen demasiado relevantes (excepto en casos, como el de China, en los cuales el gradualismo ha tenido lugar a lo largo de varias décadas).

Un resumen breve (y algo injusto) podría decir: existen algunos argumentos para el *unbundling* y la reforma gradual. ¿Cómo se comparan estas sofisticadas afirmaciones teóricas con lo que realmente ha ocurrido en los países? No demasiado bien. Como sugiere el Cuadro II, las reformas agrupadas han sido una elección sorprendentemente popular. Hay, por supuesto excepciones; entre ellas se encuentran las lentas privatizaciones en algunas partes de Europa Oriental; otras son las demoras en la persecución de la reforma del mercado laboral y de otras instituciones. De todas maneras, el grado hasta el cual se persiguieron las reformas micro y macroeconómicas en forma conjunta, en países muy diferentes, es sustancial<sup>31</sup>. La evidencia sobre el gradualismo en su prosecución es más variada. En el campo de la estabilización macroeconómica (especialmente si la condición inicial es de hiperinflación), es muy común ir rápido. En lo micro, y especialmente en lo que se refiere a liberalización de tarifas, por lo general, los movimientos son lentos.

## CUADRO II

Timing de la Estabilización y la Reforma Estructural.

	Estabilización	Reforma Estructural
<b>Bolivia</b>	1985	1985
<b>México</b>	1987-88	1985-88
<b>Argentina</b>	1991	1989-1993
<b>Perú</b>	1990	1990
<b>Brasil</b>	1994	1990-94
<b>Chile</b>	1974-75 y 1983	1974-75 84 y 85
<b>India</b>	1991	1991
<b>Polonia</b>	1990	1990
<b>Hungría</b>	1991-2	1990
<b>República Checa</b>	1991	1991
<b>Estonia</b>	1992	1992
<b>Latvia</b>	1993	1993
<b>Lituania</b>	1993	1993

<sup>31</sup> También, Rodrik (1989, p. 758) se refiere a la "aparente regularidad empírica que las reformas comerciales tienen mayores posibilidades de éxito cuando son puestas en práctica de manera generalizada, y de forma tal que logran una mayor ruptura con el pasado". En un estudio de 37 casos de liberalización, Choski y Papageorgiou (1986) concluyen que "la probabilidad de supervivencia de los intentos de liberalización es más alta cuando las políticas que se llevan a cabo inicialmente son mayores y más significantivas: políticas vacilantes o hesitantes que llevan a liberalizaciones muy graduales tienen más posibilidades de colapsar. Esto es especialmente cierto para países (como muchos de los de América Latina) donde la historia de las restricciones en las políticas comerciales es larga y penetrante".

Sospechamos que dos factores, casi lugares comunes (además de los formales que hacen referencia a la política especial y a la consistencia temporal), inclinan la balanza a favor de las reformas radicales. El primero es el temor, el temor de lo que el futuro pueda traer. Las administraciones reformistas se enfrentan, por lo general, a una gran incertidumbre, y una no trivial probabilidad de ser alejadas del poder. En esta situación, la única estrategia es “haga lo más que pueda”<sup>32</sup>. El segundo es la incompetencia: la sintonía fina de una reforma requiere grandes capacidades técnicas y –como argumentan convincentemente Anne Krueger (1992) y Moises Naim (1993)– los gobiernos reformistas carecen, por lo general, del personal y los recursos necesarios. La conclusión es parecida: manténgalo simple y hágalo rápido.

#### IV. Los costos y la sustentabilidad de las reformas

¿Cuál es el costo económico y social de la reforma? ¿Con qué vara deberían evaluarse dichos costos? ¿Qué implicancias tienen estos costos sobre la sustentabilidad de las reformas? En esta sección abordamos estos ambiciosos interrogantes.

Con respecto a los costos de la reforma, se pueden distinguir dos puntos de vista. La visión más tradicional (a la cual se podría tildar de pesimista) nos indica que la reforma es ciertamente muy costosa en, al menos, dos sentidos<sup>33</sup>. El primer conjunto de costos surge de la estabilización macroeconómica: las políticas monetarias y fiscales estrictas están asociadas a la recesión y el desempleo keynesiano. El segundo set de costos es generado por los cambios en los precios relativos y la reforma estructural: el ajuste significa desempleo transitorio; la consolidación fiscal implica recortes drásticos en la provisión servicios públicos, y el fin de los subsidios para alimentos y combustibles que beneficiaban a casi toda la población. Según este punto de vista, el perfil de la secuencia temporal en la que se presentan estos costos es particularmente problemático: mientras que los costos se pagan por adelantado, los beneficios sólo se perciben con el tiempo. Como resultado, los perdedores inmediatamente toman las calles, mientras que el surgimiento y articulación de una voz política por parte de los gana-

---

<sup>32</sup> Algunos analistas (más notablemente Anne Krueger) proponen un argumento relacionado, sosteniendo que los movimientos rápidos impiden que se forme oposición. No creemos que este sea un punto importante en lo que concierne a los países en desarrollo (especialmente América Latina), ya que los grupos de presión relevantes han estado organizados por décadas. Este argumento puede tener más peso en países ex-socialistas.

<sup>33</sup> Ver, por ejemplo, Cornia, Jolly y Stewart (1987) y Przeworski (1991).

dores aparece con una notable demora<sup>34</sup>. Además, los costos se distribuyen en forma desigual: los pobres son los que más pagan, ya que habían sido los más beneficiados por las dádivas del gobierno y ahora son los menos equipados para obtener un trabajo en un nuevo mercado laboral competitivo.

Contra poniéndose a esta postura, los optimistas afirman que las consecuencias recesivas de la estabilización han sido mucho más benignas de lo que todos habían anticipado -de hecho, la deflación lograda en los países a través de una tasa de cambio fija ha generado, en principio, períodos de *boom*. Esta visión no niega la posibilidad de que el cambio en los precios relativos y el achicamiento del sector estatal generen desempleo transitorio, pero sostiene que más que las pérdidas temporarias, se debe considerar el total del valor presente de los beneficios obtenidos por la reforma. En este sentido, si el desempleo transitorio está impulsado por la necesidad de hacer coincidir los empleos con la capacitación, el beneficio neto total podría ser positivo<sup>35</sup>. Más aún, según el enfoque optimista no se deberían derramar muchas lágrimas por las consecuencias de la 'retirada' del Estado: bajo el *ancien régime* los destinatarios de los subsidios eran los poderosos rentistas, y no los verdaderamente necesitados; especialmente porque los gobiernos estaban tan mal administrados que los servicios públicos eran escasos, particularmente bajo condiciones de crisis fiscal<sup>36</sup>. Por último, los pobres no son necesariamente perdedores netos: para quienes reciben sus magros ingresos al contado, los beneficios de una tributación fiscal que disminuya la inflación bien puede compensar cualquier otro costo.

Determinar cual es el punto de vista que se corresponde, en mayor medida, con la realidad es en gran parte -pero no exclusivamente- una cuestión empírica. A la hora de examinar la evidencia, resulta útil tener en cuenta dos ideas. La primera es la favorita de los economistas: los costos de oportunidad. Los resultados de la reforma no deberían compararse con una idealizada *belle époque* de desarrollo nacional, y sí, en cambio, con lo que podría haber pasado con la economía de no haberse realizado la reforma. De hecho, la tarea más importante (y más difícil) de llevar a cabo es la de especificar el contrafáctico adecuado. La

<sup>34</sup> Una afirmación en este sentido se encuentra en el paper de Joan Nelson en Williamson (1994).

<sup>35</sup> Rodrik (1994 b) sostiene este punto vehementemente: «Pero el desempleo transitorio que aparece -mientras que los trabajadores y empresarios pasan de sectores de importación a sectores orientados a la exportación- no es otra cosa más que una inversión. Del mismo modo en que pensamos que el realizar una inversión no pone a un individuo en una situación peor, no deberíamos concebir a la aparición de desempleo como un síntoma del deterioro en las condiciones de vida (salvo para el caso de aquellos que estarán en una situación peor también en el futuro)».

<sup>36</sup> Para una excelente descripción del colapso del Estado en Venezuela, ver Naim(1993).

segunda idea tiene que ver con el concepto de valor presente: los optimistas están en lo cierto al enfatizar que es el flujo total de los pagos de la reforma (adecuadamente descontados) lo que debería ser usado para evaluar sus costos. Por supuesto, estos dos conceptos tan útiles deberían manejarse cuidadosamente al analizar las consecuencias políticas de los procesos económicos. Por ejemplo, Naim (1993) sostiene que en Venezuela, la población comparaba los comienzos de los '90 con los dorados días de la bonanza petrolera de los '70 durante la primera administración de Pérez, y no lograba tomar conciencia de lo que hubiera pasado si la segunda administración de Pérez no hubiera adoptado un tratamiento de shock en 1989. De la misma manera, poco ayuda decirle a un desempleado que no puede alimentarse, que en términos de valor presente él está mejor desempleado: este trabajador puede simplemente no estar por aquí cuando llegue el futuro glorioso y podría tener buenas razones para desconfiar de aquellos que tratan de persuadirlo de que el futuro será más brillante.

Pero otra vez, las relaciones entre los resultados económicos y las tensiones políticas pueden ser algo paradójicas. Nosotros más adelante sostenemos que aún cuando la reforma parece ser costosa, esto no significa que sea insostenible. En todo caso las reformas están demostrando ser más populares y más duraderas *ex post* de lo que cualquier analista hubiera anunciado *ex ante*.

## El ciclo económico asociado a la reforma

La idea de que las reformas necesariamente traen aparejadas una caída súbita en la actividad económica y en el bienestar, así como también otros costos de corto plazo es un lugar común. Przeworski (1991) escribe: "Estas reformas causan necesariamente una caída temporaria en el consumo total". Williamson y Haggard (1994), en su resumen, dan por descontado que: "...los costos son a corto plazo mientras que los beneficios son a largo plazo". Pero como sostiene Rodrik (1994 b), esta visión está lejos de ser evidente.

Calvo y Vegh (1994) han compilado una serie de hechos estilizados acerca del ciclo macroeconómico que sigue al proceso de estabilización de la inflación. Su conclusión más impactante es que en una muestra de 11 casos<sup>37</sup> de países que intentaron bajar la inflación a través del control de las tasas de cambio, los once pasaron por un *boom* en el consumo en los primeros dos años del programa que, en muchos de los casos, llegó a extenderse por un tercer año o más. Como se puede apreciar en el Cuadro III, los incrementos en el consumo no son triviales y en muchos casos -como en el de Israel después de 1985

---

<sup>37</sup> Todos de Latinoamérica, excepto por Israel.

y Argentina después de 1991- son bastante fenomenales. Es recién después de unos años que se observan efectivamente los indicadores de recesión en algunos de estos países. Los programas de estabilización de la base monetaria, por otra parte, sí parecen inducir una aguda disminución del consumo; pero esta contracción es de corta duración: en la muestra de cinco programas en América Latina, el consumo siempre se comienza a recuperar (a veces bastante rápidamente) en el segundo año de estabilización. Mientras que la muestra es limitada y uno puede pensar ciertamente en ejemplos contrapuestos en otros lugares del planeta, dichos hallazgos no dejan de ser significativos. La supuesta caída en el consumo no es ciertamente la regla; en todo caso es una consecuencia de corta duración en un puñado de casos. Las implicancias político-económicas son claras. Por cierto, algunos analistas han ido aún más lejos al sugerir que el *boom* inicial de consumo en lugares como Argentina y Brasil se constituyó en la base de la creciente popularidad de las reformas económicas<sup>38</sup> que se estaban introduciendo<sup>39</sup>.

### CUADRO III

Crecimiento del consumo durante la estabilización (en porcentajes).

Programa	Período	3 años antes del programa	Primer año	Segundo año	Tercer año
<b>Basados en el tipo de cambio</b>					
Argentina	1967-70	6.8	2.6	4.0	6.4
Brasil	1964-68	3.6	3.3	0.7	4.3
Uruguay	1969-71	0.5	8.2	6.4	1.0
Argentina	1979-1981	-4.2	14.4	5.6	-3.6
Chile	1978-1982	1.0	7.5	6.5	6.8
Uruguay	1979-82	0.2	9.0	5.0	2.4
Argentina	1986	1.2	7.9	0.7	
Brasil	1986	2.8	6.4	-0.9	
Israel	1986-90	0.6	14.8	9.0	4.3
México	1988-92	0.3	1.8	6.3	5.7
Argentina	1991-92	-0.6	6.7	10.8	
<b>Basados en la cantidad de dinero</b>					
Chile	1975-77	-6.3	-11.4	0.3	16.0
Argentina	1990	-1.2	-1.8	6.7	
Brasil	1990	-0.5	-2.5	3.9	
República Dominicana	1990-92	-0.3	-12.9	7.5	
Perú	1990-92	1.5	-15.3	10.8	-0.11

Fuente: Calvo y Vegh (1994).

<sup>38</sup> Ver por ejemplo, «The tequila Hangover» *The Economist*, abril 8-14, 1995.

<sup>39</sup> Un lector atento habrá percibido la tensión que existe entre las dinámicas de los resulta-

Se puede argumentar que tales posibilidades se limitan, en gran parte, a los países de ingresos medios con instituciones capitalistas bien establecidas, como es el caso de América Latina o de Israel. La experiencia de Europa Oriental, donde es necesaria una reestructuración masiva, puede ser diferente. En estos países se ha registrado una gran baja en la producción industrial (ver Cuadro IV). Los salarios reales cayeron como parte del proceso de reestructuración y el desempleo aumentó desmesuradamente. Pero estas mediciones dicen poco sobre el bienestar individual, especialmente en economías acuciadas por la escasez y formas primitivas de comercialización. Sin embargo, los índices de consumo indican algo diferente. Tomemos el caso de Polonia después del programa Big Bang de enero de 1990. Sachs (1993) informa que "...el volumen ponderado de consumo cayó en 1990 con relación a 1989 alrededor del 4%, *sin tener en cuenta el aumento de la variedad y calidad en los productos, y la finalización de las colas...* Si consideramos las ganancias adicionales en el consumo real entre 1990 y 1991, que aún las estadísticas oficiales ubican en el 2%, podemos concluir con seguridad que, en contra de las consideraciones superficiales basadas en las estadísticas de los salarios reales, el standard de vida en Polonia era más alto en 1991 que en 1990"<sup>40</sup>. Aunque lo poco que sabemos no nos permite formular conclusiones definitivas, la noción de una *aguda e inevitable* caída en el consumo y en el bienestar en las sociedades post-comunistas en proceso de reforma no se sostiene, particularmente, una vez que uno trata de aplicar los argumentos contrafácticos apropiados<sup>41</sup>.

La cuestión de los argumentos contrafácticos es de particular importancia tanto para América Latina como para Europa Oriental. En América Latina e Israel, como lo muestra el Cuadro III el consumo cayó en 7 de los

---

dos de una estabilización basada en el tipo de cambio y el intento por explicar el retraso en la implementación de las reformas. Se puede pensar que, precisamente porque las estabilizaciones basadas en el tipo de cambio pueden ser mas viables en un principio, los gobiernos necesiten esperar que las condiciones estén lo suficientemente maduras para pensar en un plan de estabilización basado en el tipo cambio que tenga posibilidades de ser sostenido en el tiempo (reservas internacionales, tasas de interés internacionales, etc.).

<sup>40</sup> Hincapié en el original. Sobre el bienestar en el caso polaco, ver también Berg y Sachs (1992).

<sup>41</sup> Para otras descripciones de la transición macroeconómica en Europa central y oriental, ver Bruno (1992), Blanchard, Dornbusch, Krugman, Layard y Summers (1991) y Aghion y Blanchard (1994). Przeworski (1991 y 1993) presenta una visión equilibrada. Reconoce el sufrimiento de las personas, pero también enfatiza: (i) lo inadecuado que son las medidas estándar de producción y consumo, y (ii) la necesidad de comparar con los contrafácticos correctos. En particular, no es claro cuánto es atribuible a las reformas y cuanto al colapso del viejo régimen.

16 casos que se consideran, y se estancó en 6 de los restantes. De hecho, muchas de estas economías estaban en caída libre en el momento en que los planes de estabilización se llevaron a la práctica. Otras (como la de Brasil en 1964 y Chile en 1975) se tambaleaban después de una juerga de populismo y caos económico; otras (como la de Perú antes de 1990 y Argentina en 1991) vivían bajo hiperinflación. Para muchas, por lo tanto, el contrafáctico relevante en ausencia de la reforma era un progresivo deterioro y tal vez el colapso<sup>42</sup>.

#### CUADRO IV

Producción Industrial en Europa Oriental (1989-92).

	1990	1991	1992	Variación acumulada 1989-1992
Polonia	-24.2	-11.9	3.5	-30.1
Bulgaria	-12.6	-23.3	-15.0	-43.0
Checoslovaquia	-3.5	-21.2	-10.6	-32.0
Hungría	-4.5	-19.1	-9.8	-30.3
Rumania	-19.0	-22.7	-22.0	-51.2

Fuente: Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa, citada en Sachs (1993).

Podemos realizar una afirmación similar para el caso de Europa Oriental. Como muestra Przeworski (1993), el standard de vida —incluyendo la tasa bruta de mortalidad y el consumo de diversos servicios— sufrió un importante deterioro en Polonia entre 1978 y 1988, la década anterior a la adopción de las reformas. Además, en el mundo post-comunista podemos comparar directamente la suerte de los países que abrazaron la reforma en diferentes medidas. El Cuadro IV muestra la evolución de la producción industrial en cinco países. Mientras que en todos los países se observa un colapso, la declinación acumulativa fue menor en la Polonia de terapia de shock. Los otros dos reformadores —Hungría y Checoslovaquia— (menos radicales) apenas siguen los pasos de Polonia<sup>43</sup>. Las disminuciones más notables han ocurrido, por lejos, en los países que no adoptaron las reformas:

<sup>42</sup> Esto no significa, sin embargo, que toda Latinoamérica haya enfrentado un dilema cerrado «reforma o muerte». Muchas de las pequeñas economías en la región, como Uruguay, Paraguay, Ecuador y algunas de América Central, han andado a tientas con tasas de crecimiento mediocres e inflación moderada en ausencia de una amplia reforma.

<sup>43</sup> Checoslovaquia fue un rápido reformador —aunque tardío.

Bulgaria y Rumania. Además, si incluimos en el muestreo a las ex-Repúblicas Soviéticas, donde la demorada reforma causó una caída estrepitosa en la producción, nuestra conclusión se hace más robusta<sup>44</sup>.

Pero, como señalamos anteriormente, las implicancias de todo esto para las políticas de sustentabilidad son sutiles. ¿Por qué se sublevaron los venezolanos, intentando dos veces derrocar y eventualmente llevar a juicio político a un Presidente (Carlos Andrés Pérez) que en 1990-92 llevó al país a una tasa de crecimiento del 7,8% (la más alta en América Latina)<sup>45</sup>, mientras que los peruanos reelegían masivamente a Fujimori, en cuyo mandato el consumo bajó un 15.3% en 1990? Una posibilidad es que la siempre disponible "hipótesis de crisis" (interpretada desde la óptica del "aprendizaje") tenga alguna aplicabilidad aquí. Naím (1993) afirma persuasivamente que debido a que Venezuela nunca sufrió una hiperinflación, y porque el programa fue puesto en marcha luego de algunos años de crecimiento mediocre e inflación moderada, los venezolanos utilizaron un contrafáctico errado. El ciudadano común desconocía el hecho de que las cuentas del país eran deficitarias, que las reservas estaban cayendo y que además existían presiones inflacionarias reprimidas. En contrapunto, en Argentina y Perú los recuerdos de la hiperinflación del comienzo de los '90 puede haber alcanzado para forzar a los ciudadanos a evaluar seriamente la alternativa de continuar con la reforma -un factor que puede hacer que el presidente Menem y Fujimori se unan en el panteón de los reformadores siempre a disposición para ser reelectos-. Este factor ha sido sumamente relevante en el caso chileno. Frieden (1991) y Velasco (1994) consideran que en dicho país no sólo la experiencia de la hiperinflación sino también de una aguda lucha de clases, conmoción política y violencia han predisuesto a los sindicatos tradicionalmente combativos y a los grupos empresarios a converger en un difícil pero duradero consenso acerca de la necesidad de consolidar las reformas de mercado.

Cabe señalar que tales reclamos no necesitan estar basados solamente en la memoria colectiva de los sufrimientos del pasado. Velasco (1994) y Tornell (1995), por ejemplo, construyeron modelos en los cuales, si las cosas se ponían tan mal en el antiguo régimen, es racional que los grupos de interés consideren pagar los costos del ajuste para forzar a otros grupos a aceptar el nuevo "paquete"

---

<sup>44</sup> El informe del EBRD, en 1994, medía una caída del PBI de 15% en Rusia, de 24% en Ucrania, 22% en Bielorrusia, 36% en Georgia, 25% en Kazakhsan, 22% en Azerbaijan, 25% en Moldovia y 20% en Turkmenistan. Las otras repúblicas también experimentaron declinaciones (si bien menos espectaculares).

<sup>45</sup> Hubo una profunda recesión en 1989, principalmente como consecuencia de las políticas anteriores.

de políticas económicas. En síntesis, bien podría ser que la “hipótesis de crisis” juegue un rol para explicar no sólo cuándo ocurren las reformas, sino también cuándo las reformas pueden ser sostenibles en el tiempo<sup>46</sup>.

## La pobreza y las consecuencias distributivas del ajuste

Hasta aquí, la discusión no logra reconocer que todos los ciudadanos no son iguales, y que el ajuste afecta más a algunos que a otros. En particular, ha habido una gran preocupación con relación a los efectos que las reformas tienen sobre la pobreza y la distribución del ingreso. Estas preocupaciones dieron origen a mega-proyectos de investigación en la OCDE, el Banco Mundial, el FMI y UNICEF<sup>47</sup>. Como era de esperar, los resultados fueron diversos. Hay evidencia de una profundización de la pobreza y un empeoramiento en la distribución durante los ‘80, particularmente en África y América latina. (Cardoso y Helwege, 1992; Stewart, 1991; Lustig 1990 y 1995). Mientras que las tendencias varían claramente de un país a otro, hay muchos ejemplos de aumentos en las porciones de población viviendo por debajo de la línea de pobreza, y del deterioro significativo en las curvas de Lorenz, y en los coeficientes de Gini. Pero como la de los ‘80 fue una década de shocks externos y de políticas populistas inviables, resulta particularmente difícil desenmarañar causas y efectos.

Como es de esperar, el FMI es bastante optimista acerca de los efectos sociales de sus políticas. Heller et. al. (1988) consideran que “...al generar crecimiento y una distribución efectiva de los recursos, en conjunto, los programas de ajuste juegan un papel fundamental salvaguardando los intereses de largo plazo de los pobres”. Al enfatizar los efectos de cambios en los precios relativos, el Departamento de asuntos fiscales del FMI sostiene que

<sup>46</sup> Haggard y Webb (1993) también discuten lo que ellos llaman los efectos de la “memoria colectiva” sobre el comportamiento público, y analizan muchos casos, incluyendo Alemania, Indonesia, Taiwan y Chile.

<sup>47</sup> Los resultados de la OCDE se encuentran en el Vol. 19, No. 11 de *World Development*, y están resumidos en Bourguignon, de Melo y Morrison (1991). Los resultados de la investigación del Banco Mundial están en el *World Development Report* de 1990, que se focaliza en la pobreza, y en el Vol. 5, No. 2 de la *World Bank Research Review*, resumidos en Squire (1991). El trabajo del FMI puede encontrarse en Heller y otros (1998) y FMI (1986). El reciente estudio de UNICEF, que aparece en Cornia, Jolly y Stewart (1987), está actualizado por Stewart (1991). Estos proyectos hacen hincapié principalmente en el desarrollo tradicional de los países; los datos de los países socialistas han aparecido en forma más lenta.

una devaluación real “podría fortalecer la posición de la agricultura tradicional a expensas de los habitantes de las urbes” y que “en general los programas apoyados por el Fondo han mejorado más que empeorado la distribución del ingreso”. Pero este entusiasmo debe ser atemperado al reconocer que en países originalmente urbanos y más industrializados, como los mencionados de América Latina, una devaluación real implica esencialmente un recorte del salario real y, en consecuencia, una reducción temporal en el ingreso de aquellos ubicados en el peldaño más bajo de la escala. Por esta y otras razones, simulaciones en los modelos como las de Bourguignon, de Melo y Suwa (1991) y Bourguignon, Brandon y de Melo (1993) pueden fácilmente (aunque no necesariamente) provocar un deterioro en la distribución del ingreso y un aumento en la porción de la población en situación de pobreza tras el ajuste.

Hay dos factores que parecen ser particularmente importantes para determinar los efectos de estas políticas sobre los niveles de pobreza y la distribución del ingreso. La primera es el desempleo, y la otra es la reducción en la prestación de los servicios públicos con frecuencia resultante de la consolidación fiscal. El desempleo (en sus dos variantes: la eficiente y la ineficiente) no sólo ocurrió en las economías reformadas, logrando jugar un rol particularmente controvertido en las ex-economías socialistas de Europa Oriental, sino que dos factores lo hacen especialmente costoso desde el punto de vista social y político. Primero, en Europa oriental ha habido pocos recambios entre los desempleados, generando períodos de desempleo inusualmente prolongados. Blanchard and Aghion (1994) informan que en 1992 en Polonia, la tasa mensual de salida del desempleo (al empleo) era de 2.3%; mientras que en los Estados Unidos la cifra correspondiente era 25%. Además, la incidencia del desempleo se distribuye en forma despareja. En 1982 en Chile, por ejemplo, Meller (1991) informaba que en el quintil de ingresos más bajo, el 25% de los jefes de familia estaban desempleados; en los quintiles más altos las cifras que se corresponden son 30%, 30%, 5% y solamente 2% en el quinto quintil. Hay un amplio consenso que este es el factor principal detrás del aumento del 0.49 en 1970 al 0.54 en 1982-1984 en el coeficiente de Gini chileno<sup>48</sup>.

En el campo del gasto social y de los servicios públicos, hay también evidencia de una disminución en la porción del gasto social en el gasto total de los gobiernos, en un momento en el que la dimensión total del gobierno era en sí mismo recortada. En la literatura abunda información que da cuenta de hospitales sin medicinas, de la baja en la calidad de la educación, y de

---

<sup>48</sup> Para un detallado análisis econométrico de las causas del incremento de la desigualdad en Chile, ver Marcel y Solimano (1994).

la decadencia de la infraestructura. Sin embargo, los efectos de tales tendencias sobre los sectores pobres son de algún modo difíciles de dimensionar. Por supuesto que existe un extenso debate acerca de hasta qué punto los presupuestos gubernamentales realizan una real distribución hacia aquellos que se encuentran al final de la escala de ingresos. En uno de los primeros estudios, realizado en Chile, Foxley et. al. (1979) establecen una redistribución neta en la dirección deseada, a pesar de filtraciones hacia los usuarios de clase media; por otra parte, Hausmann (1994) —en su relevamiento de varios países de América Latina y concentrándose en particular en Venezuela— es mucho más escéptico<sup>49</sup>. Además, una mejor focalización en los más pobres puede incrementar el flujo de servicios que este grupo en particular recibe, aún cuando en términos totales y per capita el gasto social disminuye. Algo similar a esto parece haber sucedido en Chile, donde un indicador tal como la mortalidad infantil continúa mejorando a pesar de la crisis económica de comienzo de los '80 y el ajuste que le siguió<sup>50</sup>. Sin embargo, la lección de esa experiencia sigue siendo controvertida, particularmente porque no todos los indicadores sobre el bienestar de los pobres parecen moverse en la misma dirección positiva<sup>51</sup>.

La reacción pública y política ante tales tendencias es variada. Una vez más las experiencias pasadas parecen constituirse en ejes centrales. El desempleo fue más letal políticamente en Europa oriental, una región que prácticamente no tiene memoria de un fenómeno de tal naturaleza. Como sostiene Prezworski (1993) en Polonia "...el temor al desempleo es enorme" y "...al final... sobrepasa cualquier otra consideración". En cambio, el debate público sobre el empleo es relativamente silencioso en América Latina, a pesar de que las tasas de desempleo son extremadamente altas —en algunos casos hasta más elevadas de lo que puede observarse en Europa Oriental<sup>52</sup>. Tal vez la excepción sea Argentina, donde la tasa de desempleo, que en la actualidad oscila alrededor del 14%, se constituyó en tema extremadamente controvertido<sup>53</sup>. Pero, nuevamente, Argentina tuvo históricamente un ni-

<sup>49</sup> Ver los ensayos en Hausmann y Rigobón (1993). La profesión económica se encuentra unificada en su fuerte crítica a la educación universitaria gratuita, que constituye una redistribución regresiva de recursos.

<sup>50</sup> Ver Graham (1994) y Cardoso (1994).

<sup>51</sup> Para una perspectiva más crítica de la política social de Pinochet, ver Meller (1991).

<sup>52</sup> Esta afirmación se hace con algún riesgo, dado que las cifras de desempleo para América Latina son poco confiables. En marzo de 1995, por ejemplo, México informaba que su tasa de desempleo era del 6%.

<sup>53</sup> Otra excepción es Chile, donde el desempleo extremadamente alto en 1982-83, alcanzó más de un cuarto de la fuerza de trabajo, generando protestas.

vel de desempleo muy bajo, en razón de lo cual, en referencia a este tema podría estar más cerca de la experiencia de Europa Oriental.

En lo que refiere a la cuestión de los servicios sociales, desde el punto de vista de la economía política, tiene sentido distinguir entre países con un pasado de gobiernos relativamente eficientes, con una provisión de servicios decente, como por ejemplo el caso de Chile y Costa Rica<sup>54</sup>, de otros donde la política social o estaba en quiebra, o no existía. En los países eficientes, la reducción presupuestaria que afecta a los servicios ha sido extremadamente controversial. En Chile, el descontento con el estado calamitoso del sistema público de salud fue el problema más frecuentemente mencionado a los encuestadores, y hasta parece haber tenido un rol decisivo en los dos fracasos electorales de Pinochet a fines de los '80, que ocurrieron a pesar del boom económico. Todo fue muy diferente en aquellos países donde la asignación del gasto social era pobremente provista o terminaba en los bolsillos de los encargados de la distribución. Si los ciudadanos más pobres raramente disfrutaban de un sistema de salud a su disposición en una clínica local o si no se recolectaban los residuos de las calles<sup>55</sup>, un anuncio de recorte presupuestario no cambia demasiado su nivel de vida.

¿Cuáles son, en general, las consecuencias de los cambios en los niveles de pobreza y desigualdad sobre el proceso político de las reformas sustentables? La respuesta breve es: "ambiguas". Con frecuencia se le atribuye a la desigualdad una gran cantidad de malas políticas económicas. Berg y Sachs (1988) encontraron que la probabilidad del incumplimiento de las obligaciones con la deuda externa es función del aumento del nivel de desigualdad de un país. Alesina y Rodrik (1994) y Persson y Tabellini (1994) consideran que una creciente desigualdad lleva a una redistribución impositiva más distorsionada, lo que genera un crecimiento económico más bajo. Pero tales relaciones siempre contienen una dosis importante de ambigüedad, particularmente en el nivel empírico. Perotti (1995) demostró en las regresiones entre países que el signo "correcto" del coeficiente que une alta desigualdad y bajo crecimiento puede ser el resultado de dos signos "incorrectos" que unen inequidad y el dimensionamiento del gobierno por un lado y el dimensionamiento del gobierno y crecimiento, por el otro. Sin embargo, las estimaciones que intentan asociar desigualdad con los resultados de la macroeconomía pueden estar sujetas a variaciones regionales importantes. En Tommasi y Velasco (1994) reproducimos el análisis de Alesina y Rodrik

---

<sup>54</sup> Ver Graham (1994) sobre Chile y Rottemberg (1993) sobre Costa Rica.

<sup>55</sup> Ver Hausmann (1994), para una descripción gráfica de cuán expandidos algunos problemas han estado tradicionalmente en Latinoamérica.

(1994) para la submuestra de países de América Latina, y encontramos una relación *creciente* entre desigualdad y crecimiento y *decreciente* entre desigualdad e inflación (lo opuesto de los hallazgos para la muestra total). Más adelante retomamos algunas explicaciones posibles para estos hallazgos preliminares (discutidos en Tommasi y Velasco, 1994b).

Los problemas son más complicados cuando se trata de relacionar la desigualdad con la sustentabilidad de las reformas. Las consecuencias de una inequidad inicial, pueden ser sorprendentes. Przeworski (1991) considera que una distribución inicial equitativa, del tipo implementada en los países de Europa Oriental, puede ser políticamente tramposa. Imaginemos que la gente se opone a continuar con la reforma si ve que sus ingresos (o bienestar) caen por debajo de determinado umbral; si la suficiente cantidad de gente expresa descontento, la reforma se aborta. Si la reforma reduce el ingreso de todos en un pequeño porcentaje, pero todos están cerca del umbral al comenzar, entonces la sociedad en su totalidad cae por debajo del umbral, y si la suficiente cantidad de personas expresa su oposición, la reforma se enfrenta a problemas políticos. En contraposición, en una sociedad con una distribución del ingreso despereja al inicio, la reforma puede simplemente empujar a una minoría de la población más allá del borde; sin embargo, a pesar del sufrimiento de muchas de personas, la reforma prevalecerá políticamente. Nótese que este argumento puede sostenerse también con relación a la distribución de los costos del ajuste, y no sólo con relación a la distribución inicial del ingreso.

Por supuesto, la razón por la cual los efectos de la distribución no se reflejan directamente en protestas políticas y en las consecuentes respuestas de políticas, es que no todos los ciudadanos y grupos tienen la misma 'voz' y poder políticos -ya sea que se trate del derecho a votar, el poder de ejercer presión, o el acceso a las redes de información y toma de decisiones. Nosotros nos aventuramos a suponer que esta relación aparece porque en sociedades con marcadas desigualdades, como muchas de las de América Central y tal vez México, los pobres simplemente tienen escaso peso político. Como consecuencia, no pueden imponer distorsiones impositivas, ni obtener los subsidios que se requieren para disminuir el crecimiento y generar inflación de carácter fiscal. En contrapunto con esto, se observa que es en las sociedades más igualitarias del Cono sur de América Latina (Argentina, Chile y Uruguay) donde encontramos clases bajas y medias mejor organizadas políticamente y (tal vez no por mera coincidencia) un rendimiento macroeconómico pobre durante gran parte del siglo veinte.

Esto es muy importante para los aspectos políticos de la sustentabilidad. Graham (1994) lo expresó sucintamente: "Pocos gobiernos tie-

nen los incentivos políticos inmediatos para ayudar a los económicamente pobres quienes también tienden a ser 'pobres' con respecto a su capacidad de expresarse políticamente. Las instituciones que en teoría deberían representar a los pobres, como los partidos políticos o sindicatos, raramente llegan a ellos. El sentido común nos dice que un gobierno precario implementando una reforma económica estará más preocupado por la sustentabilidad política de su programa —y fundamentalmente por su habilidad para permanecer en el poder— que por implementar la mejor política para combatir la pobreza". Hausmann (1994) lo expresa aún más drásticamente: "Como en otros aspectos de la vida, los pobres son demasiado pobres para ser políticamente relevantes". Por cierto, los pobres rara vez son el grupo pivotal en la determinación del destino de los programas de ajuste. La tan anunciada "explosión social" que presumiblemente seguiría a la implementación de reformas drásticas, no se materializó más allá de algunas notables excepciones<sup>56</sup>. Es tristemente revelador del estado de la política en el mundo en desarrollo que los dos intentos más exitosos por contener a los pobres a través de sistemas de seguridad en América Latina fueron implementados por Pinochet en Chile y por el (mucho menos cruel pero todavía autoritario) gobierno de México en el período de Carlos Salinas.

Una distinción más útil es la que Graham (1994) y Lustig (1995) hacen entre los "viejos pobres"<sup>57</sup> y los "nuevos pobres", siendo éstos últimos los trabajadores estatales o pequeños empresarios en el sector de las importaciones que han sido desplazados por la reestructuración. De hecho, es el "nuevo pobre" —básicamente aquellos ubicados anteriormente en el tercero o cuarto quintil en la distribución— cuya participación en el ingreso total típicamente cae como producto del ajuste<sup>58</sup>. Tales grupos son mejor educados y organizados que los "viejos pobres", y en muchos casos son extremadamente expresivos. Los argumentos a favor de subsidiar a esta gente por motivos de eficiencia son débiles, ya que con frecuencia es mano de obra semi-calificada que podría encontrar trabajo en el sector privado en crecimiento<sup>59</sup>. Además, estos sectores

---

<sup>56</sup> En América Latina, las excepciones claves —y localizadas— son el levantamiento de Chiapas en 1994, las manifestaciones de Caracas en 1990 y el levantamiento, de menor magnitud, en el norte de Argentina (en la provincia de Santiago del Estero) en 1993.

<sup>57</sup> También se suele denominar «pobreza estructural».

<sup>58</sup> De hecho, es esta caída, más que la caída en la distribución del quintil más pobre, la que explica el deterioro de la distribución del ingreso en Argentina, Chile y México en los '80. Ver Lustig (1992 y 1995).

<sup>59</sup> Quizá, si el mercado de trabajo es imperfecto, se podría abogar por subsidios a la capacitación o a la búsqueda.

han sido por mucho tiempo beneficiarios de rentas monopólicas, lo cual limitaría la sensibilidad por sus dificultades actuales. Sin embargo, en lo político, su presencia no puede ser ignorada fácilmente. El dilema entre atender las necesidades de los antiguos o de los nuevos pobres se constituye en un eje central del intento de cualquier gobierno por hacer reformas viables y sostenibles en el tiempo.

Las compensaciones directas para los nuevos pobres -como los generosos beneficios por despido para los empleados públicos- pueden servir como medidas para detener la brecha, pero difícilmente logren que los desplazados apoyen la reforma. La razón es simple: un minero del carbón en una mina propiedad del Estado en Polonia, Gran Bretaña o el sur de Chile que es despedido pierde no sólo el valor actual de su salario si no su condición de afiliado al sindicato, una red de contactos, etc., todo lo cual significa tener acceso a rentas y a un mecanismo de seguros. En consecuencia, la compensación tendría que haber sido muy grande para compensar completamente las pérdidas para dicho trabajador. Existe también un problema de inconsistencia temporal: mientras el minero está en el pozo, el gobierno tiene incentivos para prometerle toda clase de beneficios (capacitación, vivienda, subsidios para educación, y otras cosas a futuro); una vez que llega a su casa, deja el sindicato, pierde su influencia política, el gobierno bien puede no cumplir con sus promesas. Si comprende esto, el minero elegirá permanecer en huelga al pie de la mina<sup>60</sup>.

Pero esta conclusión encierra un tono muy negativo. A pesar de las dificultades enumeradas, muchos gobiernos fueron muy exitosos al persuadir a los nuevos pobres para que no bloqueen la reforma. Los ejemplos de estabilización drástica y “endurecimiento” de las restricciones del presupuesto estatal en la Argentina de Menem y en la Polonia de los gobiernos con apoyatura en el movimiento Solidaridad, sugieren que en la práctica la tarea puede ser realizada. Nótese que los dos ejemplos incluyen a gobiernos de base trabajadora –un hecho que puede otorgar credibilidad adicional a la hipótesis Nixon-en-China.

### **¿Qué nos dice esto con respecto a la sustentabilidad de las reformas?**

No es difícil detectar algo de pesimismo –tanto en los informes periódicos como en los círculos académicos- sobre la posibilidad de supervivencia y sustentabilidad política de las reformas. La vuelta al poder de los

<sup>60</sup> Dixit y Londregan (1994) sostienen y modelan este punto.

antiguos comunistas en varios países de Europa Oriental, sumada a la agitación macroeconómica en México y con anterioridad en Venezuela, ha hecho mucho para dar forma a esta visión.

La interpretación convencional es la siguiente. En un principio, todo está bien: la "luna de miel" que disfrutaron los gobiernos reformistas se extiende por meses y aún años tras la implementación de la primera ola de reformas. Hay un amplio consenso entre los analistas con respecto a porque esto es así. El despliegue de las reformas alivia las ansiedades de aquellos ciudadanos que sintieron que "algo debía hacerse urgentemente". Tras lo que en muchos países fue un período de vacío político caracterizado por un creciente caos económico (y a veces también un quiebre de la ley y el orden), la imagen de un gobierno nuevo en firme control puede ser profundamente tranquilizadora, y se extiende mas allá de las consideraciones sobre lo que el gobierno realmente hace. Además, si el problema había sido la alta inflación, los beneficios de ponerle fin son rápida y masivamente percibidos. Es casi axiomático que si la tasa de inflación había superado el 5% mensual, el gobierno que logra controlarla disfrutará, en el corto plazo, de una enorme popularidad —una vez más casi independientemente de los costos. La famosa advertencia de Lenin sobre los efectos corrosivos de una moneda devaluada y el no menos famoso apoyo de Keynes a esta opinión debe complementarse con otra máxima que acentúa las propiedades políticamente sanadoras del fin de la debacle monetaria.

Pero, dice la sabiduría convencional, "la fatiga de la reforma" se instala rápidamente, especialmente luego que el desempleo y los efectos de los recortes presupuestarios comienzan a manifestarse; las encuestas muestran un descenso en la popularidad de las reformas, a la vez que la oposición política comienza a reorganizarse<sup>61</sup>. Entonces, uno puede observar la paradoja que la gente que inicialmente había apoyado el programa de reforma con entusiasmo comienza a oponérsele. Pueden encontrarse en la literatura explicaciones bastante ingeniosas y persuasivas del por qué de esta situación. Rodrik (1995) afirma que al principio del proceso los obreros estatales de Europa Central estaban en favor de la reforma, ya que en ella veían un buena oportunidad de moverse hacia el nuevo sector de la actividad privada cuyos salarios eran mejores; pero en el transcurso de la reforma, las posibilidades para aquellos que

---

<sup>61</sup> Nótese que la supuesta conexión entre el desempleo y la caída de la popularidad de la reforma no es automática. Przeworski (1991, 1993) subraya esta vinculación, pero su análisis empírico no es completamente convincente (para una crítica ver Rodrik (1994 b)). Además, se debe aún explicar por qué el desempleo es tan importante si el consumo y otros indicadores del bienestar parecen ir en alza.

todavía están en el sector público se tornan más lejanas, ya que ahora es mayor la posibilidad de permanecer en ese sector para siempre. "En consecuencia, (un obrero estatal) estará más inclinado a poner impuestos al sector privado y retrasar el proceso de reforma en esta última etapa. Esto es así aún cuando su posibilidad de quedar realmente desempleado es más baja en esta etapa de lo que fue al comienzo, y en consecuencia su utilidad esperada durante la terapia de shock era mayor que en la etapa previa"<sup>62</sup>.

Mau (1994)<sup>63</sup> se concentra en los intereses de los numéricamente débiles pero políticamente influyentes gerentes de empresas estatales de los ex-países socialistas. En un principio, los gerentes apoyaron el debilitamiento de la economía planificada, ya que les daba mayor autonomía para administrar las empresas como lo creyeran conveniente, aumentando los salarios y los precios de venta, disminuyendo el pago de impuestos y diversificando tanto compradores como proveedores<sup>64</sup>. En algunos casos, una característica atractiva del proceso (para los gerentes) fue la "privatización espontánea", a través de la cual los jefes terminaban siendo los dueños de las empresas. Pero con el paso del tiempo, sus intereses cambiaron: continuar la reforma significaba el definitivo endurecimiento de la restricción presupuestaria de la empresa, además de presiones para aceptar a otros accionistas. Como bien es sabido, particularmente en el caso ruso, esto ha llevado a estos gerentes a oponerse a eventuales reformas.

¿El ciclo de la luna de miel del comienzo y posterior fatiga, atenta contra la sustentabilidad de la reforma? Nosotros dudamos de dicha conclusión. Para justificar tal escepticismo tratamos de dar un contenido empírico al concepto de "reforma sustentable". El Cuadro V muestra fecha de elecciones y resultados para una muestra de 16 países cuyas reformas han sido extensamente estudiadas. Siendo las elecciones el criterio éstos países deben ser razonablemente democráticos, pero esta restricción no excluye a demasiados candidatos interesantes (Indonesia puede ser la primera excepción)<sup>65</sup>. Como tiene que haber algo a sostener, se consideran sólo los reformadores serios (lo que elimina muchas de las antiguas repúblicas soviéticas más un número de países de América Latina, como Brasil). El cuadro también traza una distinción entre aquellos casos en los cuales las presiones políticas forzaron una caída en el ritmo de las reformas vis-a-vis los casos en los cuales las reformas fueron revertidas.

<sup>62</sup> Rodrik (1995, pp. 4-5).

<sup>63</sup> En Williamson (1994).

<sup>64</sup> En Williamson (1994).

<sup>65</sup> México es incluido a pesar de las potenciales, y obvias, objeciones.

**CUADRO V**  
Los resultados políticos de las reformas económicas.

	Año de la Reforma	Año de las Elecciones	Apoyo al Gobierno	Reformas avanzan	Reformas se Frenan	Reformas son Revertidas
Argentina	1991-94	1995	S	S(?)		
Australia	1983-90	1984	S	S		
		1987	S	S		
		1990	S	S		
Bolivia	1985-89	1989	N	S		
		1994	N	S		
Chile	1974-81	1989	N	S		
		1993	S	S		
Colombia	1989-92	1990	S	S		
		1994	S			
República Checa	1990-94	1992	S	S		
Hungría	1991-94	1994	N		S	
Corea	1980s	1987	S	S		
		1992	N	S		
Nueva Zelanda	1984-88	1987	S		S	
		1990	N	S		
México	1983-94	1987	S	S		
		1994	S	S(?)		
Perú	1990-94	1995	S	S(?)		
Polonia	1990-94	1991	N	S		
		1993	N		S	
Portugal	1987-94	1991	S	S		
España	1982-86	1986	S	S		
		1989	S	S		
		1993	S	S		
Turquía	1980-86	1983	S	S		
		1991	N	S		
Venezuela	1990-94	1993	N			S

De esta muestra surgen tres consideraciones impactantes. En primer lugar, solamente en uno de los 16 países las reformas fueron revertidas: Venezuela. Y aún en este caso, la evidencia es ambigua, ya que mientras se restableció el control de precios y se volvió al populismo macroeconómico, las privatizaciones y la reducción de tarifas se mantuvieron<sup>66</sup>. En segundo lugar, hay una pequeña porción de países (3 de 16) donde los cambios en el gobierno o las circunstancias políticas llevaron a una desaceleración en el ritmo del cambio. En algunos casos, como el de Nueva Zelanda, la desaceleración puede haber sido leve y temporaria; en otros casos, como el

<sup>66</sup> Ver Navarro (1994) para una descripción detallada.

de Polonia y Hungría, su magnitud real esta todavía por determinarse. Sin embargo, en ninguno de estos casos vemos un real retroceso<sup>67</sup>. En tercer lugar, en varios países –Bolivia, Chile, Corea, Nueva Zelanda, Turquía, tal vez algunos de Europa Central– las reformas continuaron aún después de la llegada al poder de partidos de oposición al gobierno que iniciara la reforma.

Estas consideraciones sugieren una definición tentativa de reforma sostenible: una reforma es sostenible si ha habido elecciones nacionales realizadas tras el comienzo del proceso de reformas y el resultado de estas elecciones no causa un retroceso en dicho proceso. De acuerdo a este criterio, en 15 de los 16 países las reformas serían sostenibles. Uno podría ir más allá y sugerir que: la reforma es fuertemente sostenible si ha sido practicada tanto por gobiernos de derecha como de izquierda en el mismo país, o si la coalición reformista fue ratificada en el poder en, al menos, dos elecciones nacionales. Según este criterio adicional, la reforma es fuertemente sostenible en Australia, Bolivia, Chile, Colombia, Corea, México, Nueva Zelanda, Portugal, España, y Turquía –10 de 16 casos<sup>68</sup>.

¿Cómo nos explicamos esto? ¿Cómo se compatibilizan estos resultados con la oposición a las reformas que surge de las encuestas de opinión? No podemos evitar comenzar con dos críticas a los resultados de las encuestas. Primero, algunas cuestiones económicas son lo suficientemente complejas como para que las expresiones de apoyo a esta o aquella política nos brinden mucha información. Al principio de los '90, cerca de las tres cuartas partes de los chilenos encuestados se oponían sistemáticamente a “medidas que restringirían la disponibilidad o aumentarían el precio de los bienes importados”. En el mismo grupo de encuestas, casi la misma proporción apoyaba la noción que “el gobierno debería tomar las medidas apropiadas para proteger a los productores nacionales de la competencia extranjera”. Este tipo de resultados aparece de forma aún más absurda en Europa Oriental, donde la población no tenía experiencia previa ni en una economía de mercado ni en las políticas a implementar para administrarla. Esto llevó a Jeffrey Sachs (en Williamson, 1994) a afirmar que en dichos países no tiene sentido buscar el consenso en las primeras etapas de la reforma ya que la gente está simplemente muy confundida.

<sup>67</sup> La muestra no incluye a los países bálticos, donde los ex-comunistas regresaron al poder, lo que podría haber frenado el ritmo de las reformas.

<sup>68</sup> Siguiendo el razonamiento de Nixon-en-China que presentan Cukierman y Tommasi (1998), también debemos fortalecer nuestros argumentos acerca de la sustentabilidad de las reformas para los casos en los que estas fueron iniciadas o avanzadas por gobiernos de izquierda. También señalamos el riesgo que corremos al incluir a México, dado que las elecciones de 1997 fueron poco transparentes.

Segundo, el hecho que la gente pueda expresar descontento con un grupo de políticas (o, más frecuentemente, con un grupo de resultados económicos), no necesariamente significa que estén dispuestos a apoyar (mucho menos luchar por) una orientación diferente de políticas. Como mencionamos anteriormente, el desempleo se ha transformado en una cuestión inmensamente controvertida en Argentina. En encuesta tras encuesta, los ciudadanos lo señalaban como el problema público más importante. Con todo, las mismas encuestas, particularmente en el período de las elecciones presidenciales de mayo de 1995, sugieren que un gran número de desempleados planeaba votar por el presidente reformista Carlos Saúl Menem.

¿Implica irracionalidad del votante el hecho que no sólo muchos de los desempleados, sino muchos de los inicialmente perjudicados por la reforma, votan por la continuidad del cambio? No necesariamente. Para pensar sobre esta pregunta, ayuda recordar los dos marcos conceptuales sugeridos al comienzo para pensar las causas y mecanismos de la reforma: el modelo basado en el interés y el modelo basado en la información. Según la estructura que piensa a la reforma como un cambio de equilibrio en un juego entre varios grupos, podría ser el caso que los grupos que estaban conformes con el antiguo equilibrio podrían estarlo con el nuevo equilibrio también. Esto se ve más claramente en los casos en los que el equilibrio inicial 'negativo' era el resultado de un fracaso de coordinación, de tal modo que coordinando adecuadamente y cambiando los comportamientos, cada cual está en una mejor posición. Este puede ser el caso, como se menciona más arriba, en el que aunque la alta inflación hacía que todos estén peor, era racional no pedir una transferencia fiscal si y sólo si un grupo esperaba que todos los otros harían lo mismo. Más en general y en forma realista, podría ser el caso que los grupos se opongan y se vean perjudicados por un aspecto en particular de un paquete de reformas, pero igualmente apoyen el paquete de medidas en un todo porque los beneficia en términos netos. Este puede ser el caso, como se menciona más arriba, en el que las reformas se realizan simultáneamente, de modo tal que todos son perjudicados por algún cambio de política pero, a su vez, se benefician con alguna otra innovación.

Se puede hacer un análisis más inteligente sobre esta pregunta desde el modelo basado en la información. Bajo el *ancien régime*, la gente puede haber estado particularmente insegura sobre la relación entre las políticas y los resultados. Podían ver su bienestar deteriorándose, pero no podían estar seguros de si esto era producto de políticas erradas, shocks externos, embargos extranjeros, o de la mala fortuna. Los cambios drásticos de políticas pueden a veces preparar a la gente para realizar drásticas actualizaciones de sus creencias, dejando clara la conexión entre un déficit fiscal sistemático y

la inflación. En la práctica, esto se manifiesta en el hecho que esencialmente ningún *entrepreneur* político aboga por un retorno a la planificación centralizada en Europa Oriental o por confiar en la emisión monetaria en Latinoamérica: estas políticas ya han sido lo suficientemente desacreditadas a los ojos del público. Aún el actual gobierno venezolano le da gracias a las virtudes de la austeridad fiscal y la estabilidad de precios.

Una historia similar surge del influyente trabajo de Fernández y Rodrik (1991). En su enfoque, existe una gran incertidumbre sobre los efectos de la reforma económica sobre cada individuo. Bajo algunos posibles supuestos, esto permite el surgimiento de un "sesgo en favor del *status quo*". Las reformas que podrían beneficiar a una mayoría *ex post* no son adoptadas como consecuencia de la incertidumbre *ex ante*. Pero, si de alguna manera se supera este sesgo (una posibilidad poco agradable es a través de un gobierno autoritario), logrando disipar la incertidumbre, y si una mayoría se ve realmente beneficiada, la reforma tendrá apoyo popular y se consolidará. Rodrik (1994a y b) sostiene que esta lógica puede explicar el entusiasmo y apoyo público actual por la —en un principio poco popular— liberalización comercial en países como Chile o Turquía.

Haggard y Williamson (1994), en el trabajo que resume su conferencia, llaman a este el "fenómeno Sachs-Haggard": "...las reformas que inicialmente enfrentaron una fuerte oposición ganaron un fuerte apoyo a medida que fueron generando resultados". De hecho, este fenómeno parece ser al menos tan común como el síntoma de "luna-de-miel-después-fatiga". De acuerdo a Haggard y Williamson, los casos de Chile, Corea, Nueva Zelanda y Turquía lo comprueban. Nosotros nos aventuramos a sumar a Argentina, Bolivia y Perú a la lista. En suma, estos casos dan pie a un cierto optimismo acerca de la sustentabilidad política de las reformas.

## V. ¿Y ahora qué?

Terminar con la hiperinflación, deshacerse del mercantilismo en el comercio exterior y privatizar las empresas estatales que perdían plata de forma endémica, son condiciones necesarias pero no suficientes para convertir a los países en desarrollo o en transición en países desarrollados<sup>69</sup>. El crecimiento capitalista sostenido requiere (entre otras cosas) del funciona-

<sup>69</sup> Tal vez, una forma mas apropiada de referirse a esto sea la utilizada por De Pablo y Martínez (1989): condiciones para convertir países que están "subdesarrollándose" en países "en desarrollo".

miento de los sistemas de salud y educación, de la independencia del Poder Judicial, de la existencia de aparatos regulatorios transparentes, y de una administración pública que sea, en la medida de lo posible, incorruptible. Son pocos, si es que existe alguno, los países que habiendo implementado reformas radicales, disfrutaron de estos privilegios. Además, los intentos por conseguirlos desencadenarán un proceso de economía política totalmente diferente.

El Cuadro VI presenta un resumen de lo que, siguiendo la útil caracterización de Naím, puede llamarse el Estadio 1 y Estadio 2 de las reformas. La lista, se explica por sí misma, por lo que no la describiremos en detalle aquí. Queremos resaltar, sin embargo, algunas de las características particulares de los desafíos a abordar en el futuro próximo. El primer aspecto que salta a la vista de este Estadio 2 de las reformas, es su clara dificultad técnica. Cualquier economista puede decir que para reducir la inflación se requiere de una tasa de crecimiento del dinero más baja; pero son pocos los que están preparados para presentar una propuesta para la supervisión de las operaciones en *derivatives* por parte de bancos y otras instituciones financieras.

### CUADRO IV

Los dos estadios de la liberalización económica: de cambiar las reglas a cambiar las instituciones.

	Estadio 1: Lanzamiento	Estadio 2: Consolidación
<b>Prioridades</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducir la inflación</li> <li>• Recuperar el crecimiento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar las condiciones sociales</li> <li>• Aumentar la competitividad internacional</li> <li>• Mantener la estabilidad macroeconómica</li> </ul>
<b>Estrategia de Reforma</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cambiar las reglas macroeconómicas</li> <li>• Reducir el tamaño y alcance del Estado</li> <li>• Desmantelar el estatismo y el proteccionismo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación y rehabilitación de instituciones</li> <li>• Aumentar la competitividad del sector privado</li> <li>• Reformar la salud, la educación y los demás servicios públicos</li> <li>• Crear las "instituciones económicas del capitalismo"</li> <li>• Generar una nueva "inserción en la economía internacional"</li> </ul>

<b>Instrumentos Típicos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recortes presupuestarios y reforma fiscal</li> <li>• Liberalización de precios (incluyendo las tasas de cambio y de interés)</li> <li>• Liberalización del comercio y de la inversión internacional</li> <li>• Desregulación del sector privado</li> <li>• Creación de "fondos de emergencia social"</li> <li>• Privatizaciones "fáciles" (hoteles, aerolíneas, algunas de manufactura)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma del mercado laboral</li> <li>• Reforma de la administración pública</li> <li>• Reestructuración del gobierno (especialmente los ministerios sociales)</li> <li>• Fortalecer la administración de justicia</li> <li>• Mejorar las capacidades reguladoras (para las utilidades privatizadas y otros monopolios, anti-trust, anti-dumping, sector financiero, medio ambiente, laboral, etc.)</li> <li>• Mejorar la recaudación impositiva</li> <li>• Reestructuración sectorial</li> <li>• Generar capacidad de exportación</li> <li>• Reestructurar las relaciones entre el Estado y los gobiernos federales</li> </ul>
<b>Actores Principales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidencia</li> <li>• El gabinete económico</li> <li>• Banco Central</li> <li>• Instituciones financieras multilaterales</li> <li>• Grupos financieros privados e inversores extranjeros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidencia y gabinete</li> <li>• Congreso</li> <li>• Administración pública</li> <li>• Poder Judicial</li> <li>• Sindicatos</li> <li>• Partidos políticos</li> <li>• Medios de comunicación</li> <li>• Gobierno Federal y gobiernos locales</li> <li>• Sector privado</li> </ul>
<b>Impacto Público de las Reformas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inmediato</li> <li>• Alta visibilidad pública</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mediano y largo plazo</li> <li>• Baja visibilidad pública</li> </ul>
<b>Complejidad Técnica y Administrativa de las Reformas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Moderado a bajo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Muy alto</li> </ul>
<b>Naturaleza de los Costos Políticos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• "Correcciones temporales" ampliamente distribuidas en la población</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eliminación permanente de las ventajas especiales para ciertos grupos</li> </ul>
<b>Principal Desafío del Gobierno</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gerenciamiento de la macroeconomía por elites tecnocráticas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo institucional altamente dependiente en el gerenciamiento del sector público medio</li> </ul>

Fuente: Naím (1994).

El proceso político asociado al Estadio 2 promete ser, al menos, tan difícil (sino más difícil) como el proceso político del Estadio 1. Podemos leer el conjunto de intereses que son potencialmente afectados en el próximo estadio de reformas, como un *quién es quién* entre los grupos altamente organizados y con voz: maestros y sindicatos judiciales, los escalones más altos de la burocracia pública, los gobiernos provinciales y locales, los dueños y gerentes de las empresas de servicios públicos recientemente privatizados y la némesis de Bill Clinton —el *establishment* médico. Las complicaciones ya son evidentes en los países que intentan avanzar en este sentido: los maestros de las escuelas públicas y (especialmente) los empleados del sector de salud pública han estado en una lucha semi-permanente contra los Presidentes Aylwin y Frei de Chile, y lo mismo está empezando a ocurrir en Bolivia, bajo el Presidente Sánchez de Losada. Asimismo, ordenar las finanzas de los gobiernos provinciales, caracterizados por gastar sin límites, se convirtió en un dolor de cabeza para Menem y Cavallo en Argentina, y será una de las tareas más dolorosas que va a enfrentar Cardoso y su equipo en Brasil.

También es asombroso lo que Miles Kahler (1990) denominó la “paradoja de la ortodoxia”: mientras que el primer estadio de las reformas implicó un desmantelamiento del aparato estatal en muchas áreas, el segundo estadio de reformas implica “volver a introducir el Estado”. La regulación, la sentencia judicial y (en menor medida) la provisión de servicios sociales son, casi por definición, actividades gubernamentales. La cuestión, entonces, es como fortalecer el Estado sin permitir que se hinche nuevamente. Naím (1994) cita la distinción que propone Peter Evans (1995) entre los “Estados predatorios” (del cual el Zaire de Mobutu resulta ser paradigma) y los “Estados desarrollistas” (del cual Japón y Corea del Sur son buenos ejemplos). Una pregunta clave para académicos y *policymakers* es cómo encaminar los países recientemente reformados lejos de los primeros y acercarlos a una versión modernizada de los últimos.

En tercer y último lugar, es de esperar que el proceso político que requiere el Estadio 2 de reformas sea muy diferente. La primera ola de cambios fue realizada, por lo general, en situaciones de emergencia económica. Muchas de las medidas (como la estabilización monetaria y del tipo de cambio) no requirieron de aprobación parlamentaria; además, en las áreas en que normalmente la requieren (como la desregulación o la reforma fiscal) hasta los gobiernos democráticos pudieron recurrir al “gobierno de emergencia por medio de decretos”. En contraste, los cambios profundos en los sistemas judiciales y regulatorios (por ejemplo) difícilmente puedan ser llevados a cabo sin largas discusiones y la participación del *expertise* técnico de los intereses afectados. A partir de ahora, el gobierno por consenso debe ser

la norma. Esto nos recuerda otra distinción útil –aquella entre la iniciación y consolidación de las reformas– que enfatizan Rodrik (1994b) y Haggard (1994). Según palabras de este último autor, la consolidación de las reformas requiere de “...la construcción de bases de apoyo en la legislatura y entre los grupos de interés” (en Williamson, 1994). Es decir, el fortalecimiento de la democracia es también un componente necesario del próximo estadio de las reformas<sup>70</sup>.

Terminamos con una conjetura. La próxima bifurcación en este camino no es entre sostener o abandonar el primer estadio de las reformas. Para sorpresa de los académicos que buscan cortes abruptos y categorizaciones limpias, habrá pocos (si alguno) ejemplos de regreso en masa a los controles de precios y el proteccionismo, y mucho menos al planeamiento centralizado<sup>71</sup>. La verdadera línea divisoria estará entre aquellos países que avanzan impetuosamente con los cambios necesarios para convertirse en prósperas democracias capitalistas y los que permanecen en un *status quo* heterogéneo caracterizado por lo general por una performance económica mediocre. Algunos países –seguramente España, Portugal y Corea, y tal vez Chile y la República Checa– parecen estar en el camino de esta segunda y más difícil transición. Otros –Argentina, Colombia, México y los demás países de la Europa Central– podrían, con suerte, estar ahí pronto. Pero el camino sigue siendo, claramente, tan traicionero como siempre.

---

<sup>70</sup> El tema más general e importante, de la interacción entre la liberalización política y la liberalización económica, aparece agudamente resumido en Armijo, Biersteker y Lowenthal (1994), y es discutido por Nelson (1994b), entre otros.

<sup>71</sup> La cuestión acerca de la solidez macroeconómica es más difícil de sortear, porque hasta los países altamente avanzados, como ser Italia y Estados Unidos, no son invulnerables a los cantos de la sirena en favor del populismo fiscal. Sobre las dificultades para sostener políticas monetarias y fiscales estrictas en una economía recientemente reformada, ver Sachs, Tornell y Velasco (1995). Para un mapeo de los determinantes institucionales y políticos de los resultados fiscales, ver Tommasi (1998).

## Bibliografía

- Acuña, C. y M. Tommasi (1999) "Some Reflections on the Institutional Reforms Required for Latin America", trabajo presentado en la Conferencia sobre "Institutional Reforms, Growth and Human Development in Latin America", Yale University.
- Aghion, P. y O. Blanchard (1994) "On the Speed of Transition in Central Europe", *NBER Macroeconomics Annual*.
- Aizenman, J. (1992) "Competitive Externalities and the Optimal Seignorage", *Journal of Money, Credit and Banking* Nro. 24.
- Aizenman, J. y S. Yi (1995) "Reforms from Within - The Role of External Factors", mimeo, Dartmouth College.
- Alesina, A. y A. Drazen (1991) "Why Are Stabilizations Delayed?", *American Economic Review*, Vol. 81, diciembre.
- Alesina, A. y R. Perotti (1994) "The Political Economy of Budget Deficits", NBER, Working Paper Nro. 4637, febrero.
- Alesina, A. y D. Rodrik (1994) "Distributive Politics and Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics*, mayo.
- Asilis, C. y G. M. Milesi-Ferretti (1994) "On the Political Sustainability of Economic Reform", mimeo, FMI Departamento de Investigación.
- Auernheimer, L. y S. George (1994) "Shock versus Gradualism in Models of Rational Expectations: the Case of Trade Liberalization", mimeo, Texas A&M, agosto.
- Bartolini, L. y A. Drazen (1994) "Capital Account Liberalization as a Signal", mimeo, University of Maryland.
- Bates, R. y A. Krueger (eds.) (1993) *Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform: Evidence from Eight Countries*, Oxford: Basil Blackwell.
- Bates, R. y A. Krueger (1993) "Generalizations Arising from the Country Studies", en Bates and Krueger (1993).
- Benedetti, P. (1998) "On Mayor Crisis and Radical Programs of Reform", mimeo, London School of Economics.
- Berg, A. y J. Sachs (1988) "The Debt Crisis: Structural Explanations of Country Performance", *Journal of Development Economics*, Vol. 29.
- Blanchard, O. R. Dornbusch, P. Krugman, R. Layard y L. Summers (1991) *Reform in Eastern Europe*, Cambridge: MIT Press.
- Bosworth, B., R. Dornbusch y R. Labán (eds.) *The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges*, Washington: The Brookings Institution.
- Bourguignon, F., J. de Melo y C. Morrison (1991) "Poverty and Income Distribution During Adjustment: Issues and Evidence from the OECD Project", *World Development*, Vol. 19, Nro. 11.

- Bourguignon, F., J. de Melo y A. Suwa (1991) "Modeling the Effects of Adjustment Programs on Income Distribution", *World Development*, Vol. 19, Nro. 11.
- Bourguignon, F., W. Brandson y J. de Melo (1993) "Adjustment and Income Distribution: A Counterfactual Analysis", *Journal of Development Economics*.
- Bradford, C. (1994) (ed.) *Redefining the State in Latin America*, Paris: OECD.
- Bresser Pereira, L., J. M. Maravall y A. Przeworski (1993) *Economic Reforms in New Democracies: A Social Democratic Approach*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Bruno, M. (1992) "Stabilization and Reform in Eastern Europe, a Preliminary Evaluation", *IMF Staff Papers* Nro. 39, diciembre.
- Bruno, M. (1993) *Crisis, Stabilization and Economic Reform: Therapy by Consensus*, Oxford University Press.
- Burgess, R. y N. Stern (1993) "Taxation and Development", *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXI.
- Calvo, G. (1989) "Incredible Reforms", in J. Braga de Macedo, G. Calvo, P. Kouri and R. Findlay (eds.) *Debt, Stabilization and Development*. Oxford: Basil Blackwell.
- Calvo, G. y Vegh (1994) "Inflation Stabilization and Nominal Anchors", *Contemporary Economic Policy*, Vol. XII, abril.
- Caplin, A. y J. Leahy (1994) "Business as usual, market crashes, and wisdom after the fact", *American Economic Review*, Nro. 84, junio.
- Cardoso, E. y A. Helwege (1992) "Below the Line: Poverty in Latin America", *World Development*, Vol. 20, No.1.
- Chari, V.V. y H. Cole (1993) "A Contribution to the Theory of Pork Barrel Spending", Federal Reserve Bank of Minneapolis Staff Report Nro. 156.
- Colander D. y A. Coats (1989) *The Spread of Economic Ideas*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Corbo, V. y J. De Melo (1985) "Liberalization with Stabilization in the Southern Cone of Latin America", *World Development* Nro. 13, agosto.
- Cornia, G.A., R. Jolly y F. Stewart (1987) *Adjustment with a Human Face*, Oxford: Oxford University Press.
- Choski, A. y D. Papageorgiu (1986) *Economic Liberalization in Developing Countries*, Oxford: Basil Blackwell.
- Cukierman, A. y M. Tommasi (1998) "When Does it Take a Nixon to Go to China?", *American Economic Review*, marzo.
- Cukierman, A. y M. Tommasi (1998b) "Credibility of Policymakers and of Economic Reforms", in Sturzenegger and Tommasi (eds.), *The Political Economy of Reforms*, MIT Press.

- Dehejia, V. (1994) "Income Distribution and the Limits to Policy Reform: Shock Therapy or Gradualism?", mimeo, Columbia University.
- De Pablo, J. C. y A. Martínez (1989) *Argentina: A successful case of underdevelopment process*, mimeo, The World Bank.
- Desai, P. (1995) "Beyond Shock Therapy", *Journal of Democracy*, Vol. 6, Nro. 2, abril.
- Dewatripont, M. y G. Roland (1992a) "Economic Reform and Dynamic Political Constraints", *Review of Economic Studies*, Nro. 59.
- Dewatripont, M. y G. Roland (1992b) "The Virtues of Gradualism in the Transition to a Market Economy", *Economic Journal*, Nro. 102.
- Dewatripont, M. y G. Roland (1994) "The Design of Reform Packages under Uncertainty", mimeo, ECARE, Brussels.
- Díaz Alejandro, C. (1985) "Good Bye Financial Repression, Hello Financial Crash", *Journal of Development Economics*, Nro. 19.
- Díaz Alejandro, C. (1988) "The 1940s in Latin America", in A. Velasco (ed.) *Trade, Development and the World Development: Selected Essays of C.F. Díaz Alejandro*, Oxford: Basil Blackwell.
- Dixit, A. y J. Londregan (1994) "Redistributive Politics and Economic Efficiency", mimeo, Princeton University.
- Dornbusch, R. y S. Edwards (1991) *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago: University of Chicago Press.
- Dornbusch, R. y S. Edwards (1995) *Reform, Recovery and Growth: Latin America and the Middle East*, University of Chicago Press for the NBER.
- Drazen, A. y V. Grilli (1993) "The Benefits of Crises for Economic Reforms", *American Economic Review*, Vol. 83, junio.
- Edwards, S. (1984) "The Order of Liberalization in Developing Countries", Princeton: Princeton Essays in International Finance.
- Edwards, S. (1992) "The Sequencing of Structural Adjustment and Stabilization", ICEG Occasional Paper Nro. 34.
- Edwards, S. (1993) "Economic Reform, Labor Markets and the Social Sectors: A Latin American Perspective", mimeo, The World Bank.
- Edwards, S. (1994) "Trade and Industrial Policy reform in Latin America", NBER W.P. Nro. 4772.
- Edwards, S. y S. Van Wijnbergen (1986) "Welfare Effects of Trade and Capital Market Liberalization", *International Economic Review*, febrero.
- Edwards, S. y A. Cox Edwards (1987) *Monetarism and Liberalization: The Chilean Experiment*, Boston: Ballinger Publishing Company.
- Evans, P. (1995) *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton: Princeton University Press.

- Fernández, R. y D. Rodrik (1991) "Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty", *American Economic Review*, diciembre.
- Foxley, A., E. Aninat y J. P. Arellano (1979) *Redistributive Effects of Government Programmes: The Case of Chile*, Oxford and New York: Pergamon Press.
- Frieden, J (1991) *Debt, Development and Democracy: Modern Political Economy and Latin America, 1965-1985*, Princeton: Princeton University Press, 1991.
- Gavin, M. (1993) "Unemployment and the Economics of Gradualist Reform", mimeo, Columbia.
- Geddes, B. (1994) *Politicians' Dilemma: Reforming the State in Latin America*, University of California Press.
- Graham, C. (1994) *Safety Nets, Politics and the Poor: Transitions to Market Economies*, Washington: The Brookings Institution.
- Haggard y Webb (1994) (eds.) *Voting for Reform: Democracy, Political Liberalization, and Economic Adjustment*, Oxford University Press for The World Bank.
- Harberger (1993a) "Secrets of Success: A Handful of Heroes", *American Economic Review*, mayo.
- Harberger (1993b) "Ely Lecture", *American Economic Review*.
- Hausmann, R. (1994) "Sustaining Reform: What Role for Social Policy", in Bradford (ed.) *Redefining the State in Latin America*, Paris: OECD.
- Hausmann, R. (1995) "Quitting Populism Cold Turkey: The Big Bang Approach to Macroeconomic Balance".
- Hausmann, R. y R. Rigobón (1993) *Government Spending and Income Distribution in Latin America*, Washington: Inter-American Development Bank.
- Heller, P. et al (1988) "The Implications of Fund-Supported Programs for Poverty", Occasional Paper Nro. 58, IMF.
- Hirschman, A. O. (1963) *Journeys Toward Progress: Studies of Economic Policymaking in Latin America*, New York: Twentieth Century Fund.
- Kahler, M. (1990) "Orthodoxy and its Alternatives", in J. Nelson (ed.) *Economic Crises and Policy Choices*, Princeton: Princeton University Press.
- Kiguel, M. y N. Liviatan (1995) in Dornbusch and Edwards *Reform, Recovery and Growth: Latin America and the Middle East*, University of Chicago Press for the NBER.
- Krehbiel, K. (1991) *Information and Legislative Organization*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Krueger, A. (1992) *Economic Policy Reform in Developing Countries*, Oxford: Basil Blackwell.

- Krueger, A. (1993) "Virtuous and Vicious Circles in Economic Development", *American Economic Review*, mayo.
- Labán, R. y F. Sturzenegger (1992) "Distributional Conflict, Financial Adaptation and Delayed Stabilization", mimeo, UCLA.
- Labán, R. y F. Sturzenegger (1994) "Fiscal Conservatism as a Response to the Debt Crisis", *Journal of Development of Economics*, Vol. 45.
- Lipton, D. y J. Sachs (1990) "Creating a Market Economy in Eastern Europe: The Case of Poland", *Brookings Papers on Economic Activity*, Nro.1.
- Lupia, A. y M. McCubbins (1998) *The Democratic Dilemma. Can Citizens Learn what They Need to Know?*, Cambridge University Press.
- Lustig, N. (1990) "Poverty and Income Distribution in Latin America in the 1980s: Selected Evidence and Policy Alternatives", mimeo, The Brookings Institution.
- Lustig, N. (1992) *Mexico. The Remaking of an Economy*, The Brookings Institution.
- Lustig, N. (1995) "Introduction", in N. Lustig (ed.) *Coping with Austerity: Poverty and Inequality in Latin America*, The Brookings Institution.
- Marcel, M. y A. Solimano "The Distribution of Income and Economic Adjustment", in R. Dornbusch, R. Labán and B. Bosworth (eds.), 1994.
- Martinelli, C. y M. Tommasi (1997) "Sequencing of Economic Reforms in the Presence of Political Constraints", *Economics & Politics*, julio.
- Martinelli, C. y M. Tommasi (1995) "Economic Reforms and Political Constraints: On the Time Inconsistency of Gradual Sequencing", mimeo, U. Carlos III, Madrid.
- Matsusaka, J. (1995) "The Economic Approach to Democracy", in Tommasi and Ierulli (eds.) *The New Economics of Human Behavior*, Cambridge University Press.
- McKinnon, R. (1991) *The Order of Economic Liberalization*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Meller, P. (1991) "Adjustment and Social Costs in Chile During the 1980s", *World Development*, Vol. 19, Nro. 11.
- Mora y Araujo, M. (1993) "Las Demandas Sociales y la Legitimidad de la Política de Ajuste: El Programa de Reforma Económica y la Opinión Pública Argentina", in F. de la Balze (ed.) *Reforma y Convergencia: Ensayos Sobre la Transformación de la Economía Argentina*, Buenos Aires, Ediciones Manantial.
- Mondino, Sturzenegger y Tommasi (1996) "Recurrent High Inflation and Stabilization: A Dynamic Game", *International Economic Review*, noviembre.
- Mussa, M. (1982) "Government Policy and the Adjustment Process", in Bhagwati *Import Competition and Response*, University of Chicago Press.

- Naím, M. (1993) *Paper Tigers and Minotaurs: The Politics of Venezuela's Economic Reforms*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment.
- Naím, M. (1994) "Latin America: The Second Stage of Reform", *Journal of Democracy*, Nro. 5, octubre.
- Navarro, J.C. (1994) "Reversal of Fortune: The Ephemeral Success of Adjustment in Venezuela Between 1989 and 1993", mimeo, The World Bank.
- Nelson, J. (1994a) *A Precarious Balance: Democracy and Economic Reforms in Latin America*, San Francisco: ICS Press.
- Nelson, J. (1994b) "Linkages Between Politics and Economics", *Journal of Democracy*, Vol. 5, Nro. 4.
- North, D. (1994) "Economic Performance Through Time", *American Economic Review*, Nro. 84, junio.
- Olson, M. (1982) *The Rise and Decline of Nations* New Haven: Yale University Press.
- Packenham, R. (1992) "The Politics of Economic Liberalization: Argentina and Brazil in Comparative Perspective", mimeo, Stanford.
- Perktold, J. y M. Tommasi (1994) "Ideas, State Capacity and Policy Variability: the Shift to Markets as the Outcome of a Learning Process", mimeo, UCLA.
- Perotti, R. (1992) "Increasing Returns to Scale, Politics and the Timing of Stabilization", mimeo, Columbia University.
- Perotti, R. (1995) "Income Distribution, Democracy and Growth: An Empirical Investigation", mimeo, Columbia University.
- Persson, T. y G. Tabellini (1994) "Is Inequality Harmfull for Growth?", *American Economic Review*, Vol. 84, Nro. 3.
- Przeworski, A. (1991) *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge University Press.
- Ranis y Mahmood (1992) *The Political Economy of Development Policy Change*, Oxford: Basil Blackwell.
- Rodrik, D. (1989) "Promises, Promises: Credible Policy Reform via Signalling", *The Economic Journal*, Nro. 99.
- Rodrik, D. (1993) "The Positive Economics of Policy Reform", *American Economic Review*, mayo.
- Rodrik, D. (1994a) "The Rush to Free Trade: Why So Late? Why Now? Will It Last?", in Haggard and Webb (eds.).
- Rodrik, D. (1994b) "Understanding Economic Policy Reform", mimeo, Columbia University.
- Rodrik, D. (1995) "The Dynamics of Political Support for Reform in Economies in Transition", mimeo, Columbia University.

- Rottenberg, S. (1993) (ed) *The Political Economy of Poverty, Equity and Growth: Costa Rica and Uruguay*, Oxford University Press for The World Bank.
- Sachs, J. (1993) *Poland's Jump to the Market Economy*, Cambridge: MIT Press.
- Sachs, J. (1995) "The Political Challenge of Economic Transition: The Case of Poland", mimeo, Harvard University.
- Sachs, J., A. Tornell y A. Velasco (1995) "The Collapse of the Mexican Peso: What Have We Learned?", mimeo, Harvard University, abril.
- Saiegh, S. y M. Tommasi (1998) *La Nueva Economía Política: Racionalidad e Instituciones*, Buenos Aires, EUDEBA.
- Stewart, F. (1991) "The Many Faces of Adjustment", *World Development*, Vol. 19, Nro. 12.
- Sturzenegger, F. y M. Tommasi (1998) *The Political Economy of Reforms*, MIT Press.
- Taylor, L. (1993) (ed.) *The Rocky Road to Reform*, Cambridge: MIT Press.
- Tommasi, M. (1998) "Instituciones y Resultados Fiscales", *Desarrollo Económico*, abril-junio.
- Tommasi, M. y A. Velasco (1994) "Distributive Politics and Economic Growth: A Note on the Latin American Case", mimeo, Harvard.
- Tommasi, M. y A. Velasco (1994b) "Distributional Conflicts, Macroeconomic Performance and Economic Reforms", mimeo. Harvard.
- Tornell, A. (1995) "Are Economic Crises Necessary for Trade Liberalization and Fiscal Reform? The Mexican Experience" in Dornbusch and Edwards *Reform, Recovery and Growth: Latin America and the Middle East*, University of Chicago Press for the NBER.
- Vargas Llosa, M. (1993) "Torture without Inflation", *New Perspectives Quarterly*, invierno.
- Velasco, A. (1993) "A Model of Endogenous Fiscal Deficits, and Delayed Fiscal Reforms", C.V Starr Center Report 93-4, New York University.
- Velasco, A. (1994) "The State and Economic Policy: Chile 1952-1992", in Bosworth, Dornbusch and Labán (eds.) *The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges*, Washington: Brookings.
- Velasco, A. (1995a) "The Common Property Approach to the Political Economy of Fiscal Policy" in Sturzenegger and Tommasi (eds.) *The Political Economy of Economic Reforms*, forthcoming.
- Velasco, A. (1995b) "On the Political Economy of Currency Crisis", mimeo, Harvard University, marzo.
- Wei, Shang-Jin (1992) "Gradualism versus Big Bang: Speed and Sustainability of Reforms", mimeo, Harvard, diciembre.
- Weingast, B., K. Shepsle y C. Johnsen (1981) "The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Redistributive Politics", *Journal of Political Economy*, Vol.89, agosto.

- Williamson, J. (1994) (ed) *The Political Economy of Policy Reform*, Washington D.C.: Institute for International Economics.
- Williamson, J. y S. Haggard (1994) "The Political Conditions for Economic Reform", en Williamson (1994).
- Zarazaga, C. (1993) "Hyperinflations and Moral Hazard in the Appropriation of Seignorage", Working Paper 93-26, Federal Reserve Bank of Philadelphia.