

**Sebastián Etchemendy (2012), *Models of Economic Liberalization. Business, Workers, and Compensation in Latin America, Spain, and Portugal*. New York: Cambridge University Press, 374 pp.**

**ALDO MADARIAGA ESPINOZA**

*Max Planck Institute for the Study of Societies*

El estudio de las transiciones desde economías cerradas y estatizadas a economías abiertas y de mercado ha sido un tema recurrente en las últimas tres décadas en ciencia política, sociología y economía política en regiones con procesos de liberalización importantes como América Latina, Europa del Este y del Sur, y el Sudeste Asiático. Uno de los avances más importantes ha sido el cambiar el sesgo funcionalista de los estudios iniciales, a saber, el encontrar la manera de hacer más eficiente el establecimiento de un conjunto de reformas consideradas necesarias, por uno centrado en sus efectos distributivos, donde el énfasis es puesto en comprender procesos políticos, instituciones y actores. Buena parte de la discusión más reciente se ha centrado en establecer el tipo de coalición política que hizo posible dichas reformas.<sup>1</sup>

*Models of Economic Liberalization* ofrece una tesis simple y eficaz: no existe una sino varias trayectorias que conducen a una economía de libre mercado. No existe, por tanto, una sino varias coaliciones políticas que las sustentaron y variados también son los procesos de ajuste industrial que las acompañaron. Bajo estas premisas, Sebastián Etchemendy analiza los procesos de liberalización en América Latina (Argentina, Brasil, Chile, México y Perú) y la península ibérica (España y Portugal) mediante una combinación de *process-tracing* en estudios de caso de aquellos países que de acuerdo con el autor constituyen ejemplos paradigmáticos de liberalización (España, Argentina y Chile), y un marco comparativo basado en *most similar design* con el que incorpora al resto. El autor ofrece un modelo explicativo de las trayectorias de liberalización de este conjunto de países a partir de una tipología de “modelos de liberalización” basado en dos variables explicativas: tipo de régimen político y poder de los actores del modelo Industrialización Sustitutiva de Importaciones (actores ISI).

Etchemendy argumenta que existen cuatro modelos de liberalización en Iberoamérica según el régimen político sea democrático o autoritario, y los actores ISI sean fuertes o débiles. Entre los regímenes considerados autoritarios el autor incluye tanto dictaduras militares como regímenes con elecciones periódicas pero bajos grados de *accountability*, libertades civiles y competencia política (274-277). Del mismo modo, la distinción entre

<sup>1</sup> Ver por ejemplo el citado artículo de Hellman (1998) para Europa del Este, así como la revisión de Schneider (2004) para América Latina.

actores ISI fuertes y débiles se basa en si la ISI en cada país fue liderada por grupos empresariales (actores fuertes) o por el Estado (actores débiles). El primer modelo, denominado *estatista*, se observa en países democráticos pero con actores ISI débiles. Este es el caso de la España de González y el Brasil de Collor y Cardoso. El segundo modelo, *corporativo*, es aquel llevado a cabo en países democráticos y con actores ISI fuertes. Es el caso paradigmático de la Argentina de Menem y de Portugal desde mediados de los ochenta. El tercer modelo, donde la liberalización se logró en regímenes autoritarios y con actores ISI débiles, es denominado de *mercado*. Bajo esta categoría Etchemendy identifica al Chile de Pinochet y el Perú de Fujimori. Finalmente, el autor considera el caso de México como un modelo *mixto*, donde se conjuga un gobierno autoritario con actores ISI fuertes.

Estos modelos de liberalización se diferencian en la forma de aplicar las políticas (orientación estatal, concertación, imposición estatal),<sup>2</sup> el tipo de medidas compensatorias (subsidios o cuotas de mercado) y el tipo de actores que las reciben (actores ISI o actores no-ISI). El modelo estatista se caracteriza por el establecimiento de planes de reestructuración industrial *orientados* por el Estado pero implementados por los actores involucrados. Estos incluyen generosos subsidios compensatorios para empresas y trabajadores en los debilitados sectores emblemáticos de la ISI local, y programas de privatización que permitieron al Estado mantener el control de las firmas líderes y al mismo tiempo diversificar su propiedad. Sin capacidad de imponer planes de reestructuración desde arriba debido a la fortaleza de los actores ISI, los gobiernos democráticos bajo el modelo corporativo debieron utilizar una estrategia de concertación para compensar a estos sectores con cuotas de mercado en la futura economía libre. De este modo, la privatización de empresas estatales se realizó principalmente como un mecanismo de compensación a estos grupos, quienes lograron fortalecer su posición dominante. Los gobiernos autoritarios del modelo de mercado aprovecharon la debilidad de los actores ISI para *imponer* la reestructuración industrial sin contrapesos. Si bien la relación entre autoritarismo y liberalización no es nueva (ver Foxley, 1983), Etchemendy añade que toda experiencia de liberalización implica un elemento de sostenibilidad política asociado al tipo de compensación que desarrolla (222-223). La característica del modelo de mercado es que estas se dirigen a actores no ISI: subsidios a trabajadores informales y pobres, privatizaciones que privilegian a nuevos grupos empresariales. Finalmente, en el modelo mixto representado por México, el Estado privilegió una estrategia doble de compensación a los poderosos empresarios y trabajadores industriales mediante cuotas de mercado y privatizaciones, al mismo tiempo que ofrecía subsidios a trabajadores informales y pobres.

El libro se estructura en cinco partes o secciones. Abre con un muy útil resumen donde se revisan los puntos esenciales del argumento, seguido de un capítulo en que desarrolla su modelo explicativo. El autor demuestra amplio manejo de la literatura sobre reformas

<sup>2</sup> Etchemendy hace la diferencia entre “state dirigisme”, que supone la formulación a nivel central, pero implementación concertada de las reformas de mercado, y “state imposition” que supone una acción unilateral del Estado (7-9).

de mercado y sobre liberalización en Europa del Este, lo que le sirve de inspiración para desarrollar su modelo explicativo y generar hipótesis de trabajo que serán sistemáticamente comprobadas en las secciones empíricas utilizando datos estadísticos, datos cualitativos provenientes de entrevistas a actores y *policymakers* en cada país, y otros estudios de caso. Alrededor de la mitad del libro está dedicada a analizar en profundidad los casos paradigmáticos de liberalización estatista y corporativa, España y Argentina, respectivamente, siguiendo trabajos anteriores del autor para el caso argentino.<sup>3</sup> Las secciones segunda y tercera evalúan las hipótesis de trabajo para estos casos, y describe los procesos de ajuste industrial en ambos países. Se incluye un análisis “multinivel” que ilustra el esquema explicativo por medio de estudios en profundidad de sectores importantes de la industrialización de cada país: acero y astilleros en España, petróleo, acero y automotor en Argentina.

Siguiendo este esquema, aunque en un espacio bastante más reducido, se analiza a continuación el modelo de mercado en el caso chileno, incluyendo una revisión del proceso de privatización en las industrias del acero y papelera. La sección quinta incorpora el resto de países (Brasil, Portugal, Perú y México) en perspectiva comparada. Estos casos se presentan como ejemplos de los modelos paradigmáticos que permiten reforzar el esquema explicativo y las hipótesis que este genera. El autor finaliza esta sección con un análisis cuantitativo comparado de las dos variables explicativas en los 7 casos explorados. Por último, Etchemendy concluye con un intento de ir más allá de los modelos de liberalización propiamente tal, abordando los legados institucionales distintivos que dichos modelos producen para las economías de mercado que les siguen. Cuatro tópicos son desarrollados: la renovación de la clase capitalista local, el rol del Estado en la economía, la capacidad de coordinación de los sindicatos, y la importancia para estos del nuevo clivaje entre trabajadores protegidos y no protegidos (*insiders/outsideers*).

La interpretación que ofrece Sebastián Etchemendy de los procesos de liberalización en Iberoamérica brinda un marco explicativo persuasivo y, aplicado en perspectiva comparada, permite saldar una vieja deuda de la literatura sobre reformas de mercado en la periferia capitalista: no existe *una* sino una *variedad* de constelaciones de actores y estrategias políticas que han hecho posible las reformas de mercado. Etchemendy no solo domina con habilidad la literatura específica a cada caso y despeja de manera sistemática las hipótesis alternativas, sino también muestra dominio de literatura referida a otras regiones, lo que mediante minuciosas consideraciones metodológicas permite extender su perspectiva comparada más allá del mundo iberoamericano (259-261). Mención aparte merece la utilización de un marco comparativo que conjuga técnicas de *process-tracing* y estudios de caso, con un esquema comparativo que recuerda lo mejor del estudio comparado de América Latina.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Cabe mencionar a Etchemendy y Palermo (1998), donde analizan las negociaciones en torno a las reformas laborales del primer gobierno de Menem, y Etchemendy (2001) en que revisa el proceso de privatización argentino bajo la forma de compensaciones a empresarios y trabajadores industriales.

<sup>4</sup> Por ejemplo, los trabajos de Collier y Collier (1991) y el de Mahoney (2001).

El mérito de Etchemendy no termina ahí. En la conclusión el autor conecta de manera exitosa su trabajo con dos corrientes de gran influjo en la academia anglosajona en las últimas décadas. En primer lugar, las teorías sobre variedades de capitalismo que enfatizan la diversidad de configuraciones institucionales y actores que son posibles en una sociedad capitalista. Etchemendy argumenta, en este sentido, que los resultados de los procesos de liberalización en Iberoamérica son regímenes de economía política cuyos fundamentos neoliberales son análogos, pero cuyas dinámicas políticas y proyecciones futuras son dependientes de las constelaciones particulares que ellos generan en cada caso. En segundo lugar, *Models of Economic Liberalization* tiende un puente con las teorías del institucionalismo histórico que enfatizan procesos históricos de largo plazo, la dinámica de determinación recíproca entre actores e instituciones, y una consideración muy especial por las temporalidades asociadas a estos procesos. De particular importancia son las nociones de coyuntura crítica (*critical juncture*), en las cuales regímenes distintivos de economía política son gestados, así como la idea de legados institucionales que subsumen aquellos rasgos duraderos que dichas coyunturas generan para las dinámicas políticas futuras. Este último aspecto permite dimensionar de mejor manera el trabajo de Etchemendy y distinguirlo de sus predecesores. Mientras estos centraban sus preocupaciones en los procesos de liberalización *per se*, Etchemendy logra ir un paso más allá al preguntarse no solo por la diversidad de trayectorias, sino también por las consecuencias de estas para el funcionamiento futuro de las economías liberalizadas.

No obstante, una serie de consideraciones respecto del caso chileno permiten relevar un punto ciego del modelo explicativo. Etchemendy incorpora de manera convincente sus hipótesis (debilidad de los actores ISI; compensaciones a actores no ISI como base de apoyo del modelo) a la literatura existente sobre el caso chileno, que enfatiza la importancia del autoritarismo para el éxito de las reformas de mercado (223). Sin embargo, si de entender la legitimación de las reformas de mercado y su posterior continuidad se trata, resulta difícil ponderar la importancia de las políticas sociales focalizadas y los programas de empleo a jefes de hogar desempleados durante el gobierno militar sin referirse a la crisis de 1982-3 y el cambio que esta generó en la relación del gobierno militar con las asociaciones empresariales.<sup>5</sup> El contrafactual en este caso es: ¿qué hubiera ocurrido con el modelo de liberalización chileno si el régimen no hubiese tenido la apertura que tuvo a los grandes empresarios, y el cambio de políticas que este supuso, que diversos autores han caracterizado como una fase de “neoliberalismo pragmático”? (Silva 1996)<sup>6</sup>. Siguiendo las categorías de Etchemendy, este período supuso nuevas políticas (cuotas de mercado mediante protección diferenciada para sectores industriales y una nueva ola de privatizaciones), que beneficiaron a actores ISI (226) y que supusieron un cambio de orientación desde la imposición estatal a la participación de los actores ISI en la implementación de las políticas. Si este período es subsumido bajo el período de ajuste

<sup>5</sup> El autor argumenta que las compensaciones se originaron en la década del 70, antes que la crisis obligara a aumentarlas (227-231), pero no se refiere al cambio de la relación entre el gobierno militar y los sectores empresariales (226-7).

<sup>6</sup> Etchemendy identifica este cambio en su comparación con el caso peruano, entendiéndolo como un “nuevo equilibrio político” (269, fn13). Sin embargo, no desarrolla sus implicancias.

–como hace el autor (227)–, ¿debiera hablarse de una *hibridización* del modelo chileno? Si por el contrario, forma parte de un proceso posterior, ¿cuál es la relación que este guarda con el modelo de liberalización inicial?

Siguiendo el institucionalismo histórico y las teorías sobre *path-dependency* (Thelen, 1999; Pierson, 2004), parece relevante distinguir entre las constelaciones de actores y estrategias que hacen posible la liberalización, de aquellas encargadas de su persistencia en el tiempo. Lo anterior supone mover el foco de atención desde las coyunturas críticas que generan ciertas trayectorias dependientes, hacia los mecanismos de reproducción de dichas trayectorias. En efecto, si uno sigue la narrativa de Silva (1996) el modelo de involucramiento de las asociaciones gremiales en la implementación de políticas que surgió luego de la crisis de 1982-3 en Chile fue crucial para asegurar la supervivencia del “legado positivo” del régimen militar en democracia. Desde una perspectiva comparada, el foco en los mecanismos de reproducción permite, por ejemplo, comprender por qué en Chile las reformas de mercado lograron perpetuarse en el tiempo, mientras que en otros casos como el argentino no.

Lo anterior contribuye a cubrir un segundo punto débil del marco explicativo propuesto por Etchemendy que, debido a los alcances del volumen, exponemos como una advertencia más que como una crítica. El modelo propuesto permite entender la diversidad de modelos de liberalización (el *cómo*), pero no el *por qué* algunos países lograron liberalizar y otros no –que apunta a la falta de casos negativos–, o *por qué* algunos tuvieron que pasar por varios intentos antes de lograr la ansiada liberalización –que apunta a la falta de comparación al interior de cada caso–. Sin caer en metodologicismos innecesarios, el análisis de procesos exitosos y fallidos de liberalización *entre e intra* casos habría sido relevante para depurar las hipótesis de trabajo que presenta el autor. Por ejemplo, una comparación bajo estas premisas entre los casos de Chile y Argentina en los años 70, donde los valores de las variables explicativas eran similares para ambos, resultaría reveladora del peso de dichas variables para explicar bajo qué circunstancias los países liberalizan, y no solo cómo lo hacen. Adicionalmente, dicha comparación reforzaría la comprensión de períodos de liberalización fallidos y exitosos al interior de cada caso, como en el caso argentino bajo la última dictadura militar (1976-83) y el gobierno de Menem (89-99).

Una mención aparte merece la falta de consideración de factores transnacionales y mecanismos de difusión en las trayectorias analizadas (ver Stallings, 1992; Simmons and Elkins, 2004). Si bien esta es una debilidad recurrente en estudios de economía política comparada (ver Ebbinghaus, 1998), no dejan de tener importancia para comprender las diferencias de trayectorias incluso al interior de cada caso. Un ejemplo a mencionar es la influencia que actores internacionales y la dinámica de los flujos de capital tuvieron para el éxito de los proyectos alternativos de Alfonsín y de Menem en Argentina.

En suma, *Models of Economic Liberalization* permite revitalizar los estudios sobre liberalizaciones y economía política de las reformas de mercado. Esta evaluación se basa no solo en su convincente esquema explicativo, sino también en su utilización del método comparado combinado con estudios de caso, que sin duda hacen el argumento

más robusto. Los estudios comparados encierran el peligro de despegarse de las particularidades de los casos históricos, dejar de lado las variables externas, y requieren esfuerzos adicionales para asegurar la comparabilidad de las unidades a contrastar. Lejos de quitarle valor al análisis del autor, estas cuestiones permiten plantear nuevas problemáticas e hipótesis que a la larga fortalecen la agenda de investigación sobre variedades capitalistas en la periferia.

## REFERENCIAS

- Collier, David, and Ruth Berins Collier. 1991. *Shaping the political arena : critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Ebbinghaus, Bernhard. 1998. "Europe Through the Looking-Glass: Comparative and Multi-Level Perspectives". *Acta Sociologica* 41(4): 301-313.
- Etchemendy, Sebastián. 2001. "Constructing Reform Coalitions: The Politics of Compensations in Argentina's Economic Liberalization". *Latin American Politics and Society* 43(3): 1-36.
- Etchemendy, Sebastián, and Vicente Palermo. 1998. "Conflicto y concertación. Gobierno, Congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem (1989-1995)". *Desarrollo Económico* 37 (148): 559-590.
- Foxley, Alejandro. 1983. *Latin American experiments in neoconservative economics*. Berkeley: University of California Press.
- Hellman, Joel S. 1998. "Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions". *World Politics* 50 (2): 203-234.
- Mahoney, James. 2001. *The Legacies of Liberalism: Path Dependence and Political Regimes in Central America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Pierson, Paul. 2004. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Schneider, Ben Ross. 2004. "Organizing Interests and Coalitions in the Politics of Market Reform in Latin America". *World Politics* 56 (3): 456-479.
- Silva, Eduardo. 1996. *The State and Capital in Chile: Business Elites, Technocrats, and Market Economics*. Boulder: Westview Press.
- Simmons, Beth A., and Zachary Elkins. 2004. "The Globalization of Liberalization: Policy Diffusion in the International Political Economy". *American Political Science Review* 98 (01): 171-189.
- Stallings, Barbara. 1992. "International Influence on Economic Policy: Debt, Stabilization, and Structural Reform". En *The Politics of Economic Adjustment*, eds. Stephan Haggard and Robert R. Kaufman, 41-88. Princeton: Princeton University Press.
- Thelen, Kathleen. 1999. "Historical Institutionalism in Comparative Politics". *Annual Review of Political Science* 2 (1): 369-404.

**Aldo Madariaga Espinoza** es sociólogo por la Universidad de Chile, M.A. en Ciencia Política, mención Economía Política por la Central European University (Budapest) y actualmente investigador doctoral en el Max Planck Institute for the Study of Societies (Colonia). En su tesis estudia regímenes de desarrollo y cambio institucional en América Latina y Europa del Este. E-mail: am@mpifg.de