

# Grupos de interés, fracaso de reformas y subsidios agrícolas

*Por Isidoro Hodara y Pedro Isern*

## DOCUMENTOS

Pese a todo lo escrito sobre el accionar de los grupos de interés, es posible pensar que todavía es un ámbito de estudio analíticamente incompleto. En este marco, los procesos de reforma acontecidos en la década del '90, principalmente en América Latina y Europa del Este, nos sirven como referencias adecuadas para presentar nuestra hipótesis: los procesos de privatizaciones, desregulaciones y apertura han sido oportunidades inusuales para capturar rentas extraordinarias tanto en países ricos como en países pobres. A su vez, este accionar clásico de los grupos de interés fue mas eficiente allí donde los marcos institucionales débiles permitieron una mayor captura de las rentas extraordinarias de los mencionados procesos. Paso seguido, el punto central de este trabajo es remarcar que la magnitud del fracaso en estos procesos no está principalmente relacionado a la eficacia de los grupos de interés para capturar la reforma, sino a la creciente divergencia entre la clásica eficacia local para boicotear dicha reforma y la (creciente) ineficacia global para moderar y/o disimular los perjuicios generados por dicha eficacia local. Es decir, los altos niveles de desigualdad que se consolidaron después del fracaso de los procesos de reforma responderían principalmente a la capacidad de los mejor posicionados para escapar al eficiente accionar de los grupos, mientras los peor posicionados han sufrido tanto la eficacia local como la creciente ineficacia global de dichos grupos.

**Isidoro Hodara** es economista. Entre 1985 y 1990 fue Director General de Comercio Exterior de Uruguay con el rango de Subsecretario. Catedrático de Comercio Internacional en la Escuela de Gerencia y Estudios Internacionales de la Universidad ORT Uruguay, donde también es Coordinador Académico de Postgrados en Estudios Internacionales. Ha sido conferencista y coordinador del área económico-comercial en el Instituto Artigas del Servicio Exterior de Uruguay. Ha dictado conferencias en temas de su especialidad en universidades e instituciones extranjeras. Ha participado en las negociaciones del GATT y la OMC desde la Ronda Tokio. Es Arbitro del Centro de Conciliación y Arbitraje establecido en la Bolsa de Comercio del Uruguay. Fue designado por el gobierno uruguayo como miembro del grupo de expertos previsto en el protocolo de Brasilia para la solución de controversias en el MERCOSUR. Es miembro de número de la Academia Nacional de Economía del Uruguay.



**Pedro Isern Munné** es Director del Área Economía y Estado de Derecho del Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL). Colaboró en la redacción de los libros "Mitos del milenio. El fin del trabajo y los nuevos profetas del Apocalipsis", de Mauricio Rojas (CADAL/Timbro, 2004) y "La Experiencia Chilena. Consensos para el desarrollo" (CADAL, 2005). En 1997 trabajó como Fellow para Asuntos Latinoamericanos en Atlas Economic Research Foundation en Fairfax, Virginia, USA. Es Master en Filosofía Política (London School of Economics and Political Science), Master en Economía y Ciencia Política (Escuela Superior de Economía y Administración de Empresas) y Licenciado en Ciencia Política (Universidad de San Andrés).



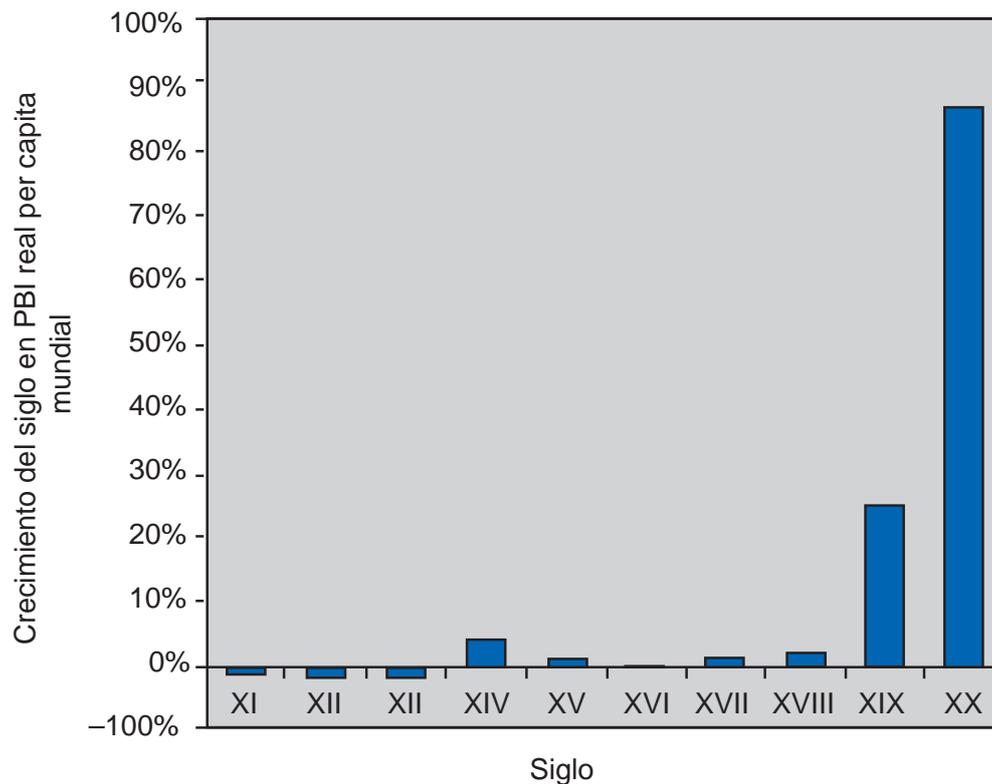
## Introducción

En los últimos doscientos años la economía mundial ha tenido un crecimiento per capita extraordinario. Particularmente en los últimos sesenta años el poder adquisitivo de los habitantes de los países ricos ha crecido de tal forma como para dar nacimiento, por primera vez en la historia, a sociedades donde no solo existen necesidades básicas satisfechas sino donde también se ha democratizado el bienestar.

Esta inusual prosperidad ha facilitado la aparición de grupos político-económicos articulados con el explícito objetivo de capturar rentas extraordinarias que, generadas por la alta productividad de estas economías, aparecían en un “limbo racional”. Es decir, eran suficientemente extraordinarias para que agentes económicos racionales se organizaran con el objetivo de apropiárselas y, a su vez, no eran tan extraordinarias para los consumidores, quienes ante semejante contexto de prosperidad creciente consideraban racional no organizarse para delimitar claramente esos derechos de propiedad.

## Gráfico 1

**Crecimiento mundial en PBI real per capita, 1000-actualidad**



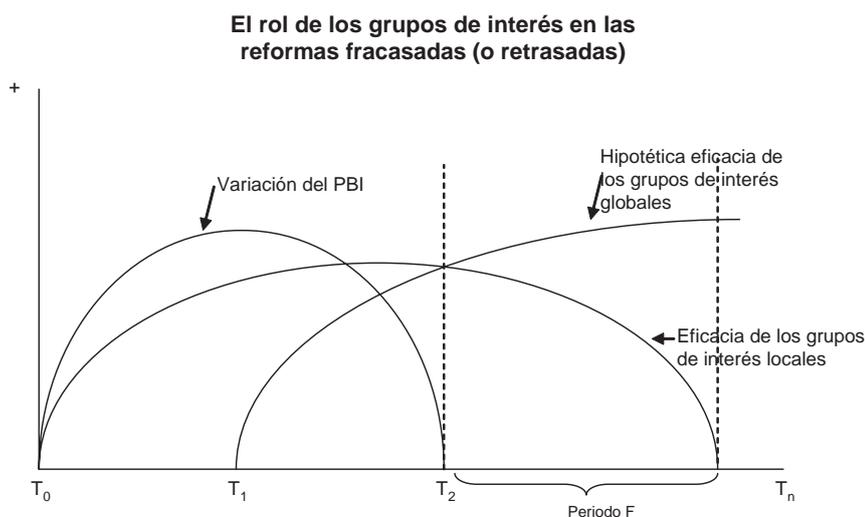
Fuente: Banco Mundial 2005 (Tomado de DeLong 2000)

Así, este históricamente inusual incremento en la prosperidad per capita ha generado la oportunidad para la mencionada aparición de grupos cuyo objetivo era lucrar con una parte (que pasase económica, social y políticamente desapercibida) de dichos ingresos. Esta referencia histórica es necesaria como introducción porque, sesenta años después, no solo nos encontramos en la primera década del siglo XXI con una plena vigencia de los grupos de interés sino que nos enfrentamos a su accionar eficiente tanto en economías ricas como en economías pobres.

Pese a todo lo escrito sobre el accionar de los grupos de interés, es posible pensar que todavía es un ámbito de estudio analíticamente incompleto. En este marco, los procesos de reforma acontecidos en la década del '90, principalmente en América Latina y Europa del Este, nos sirven como referencias adecuadas para presentar nuestra hipótesis: los procesos de privatizaciones, desregulaciones y apertura han sido oportunidades inusuales para capturar rentas extraordinarias tanto en países ricos como en países pobres. A su vez, este accionar clásico de los grupos de interés fue mas eficiente allí donde los marcos institucionales débiles permitieron una mayor captura de las rentas extraordinarias de los mencionados procesos. Paso seguido, el punto central de este trabajo es remarcar que la magnitud del fracaso en estos procesos no está principalmente relacionado a la eficacia de los grupos de interés para capturar la reforma, sino a la creciente divergencia entre la clásica eficacia local para boicotear dicha reforma y la (creciente) ineficacia global para moderar y/o disimular los perjuicios generados por dicha eficacia local. Es decir, los altos niveles de desigualdad que se consolidaron después del fracaso de los procesos de reforma responderían principalmente a la capacidad de los mejor posicionados para escapar al eficiente

accionar de los grupos, mientras los peor posicionados han sufrido tanto la eficacia local como la creciente ineficacia global de dichos grupos.

**Figura 1: Grupos de Interés y Procesos de Reforma**



### Breve Historia de los grupos de interés:

#### El periodo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI)

En este marco analítico, el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (en adelante, ISI) implementado en América Latina a partir de los '50 tiene una doble relevancia: por un lado, ayuda a entender la aparición y permanencia de grupos de interés en economías pobres; por otro lado, explica la eficiencia de estos grupos para bloquear parcialmente los procesos de reforma de los '80 y '90, cuando la ISI se demostró agotada.<sup>1</sup>

Así, el bloqueo parcial del proceso por parte de los grupos de interés se refleja en la capacidad de estos para capturar la reforma y ésta captura explica en parte el fracaso de dicho proceso.

**Figura 2**



<sup>1</sup> Como sostiene Mauricio Olivera: “En resumen, dos acontecimientos históricos han convergido en América Latina hacia el final del siglo XX. Por un lado, la consolidación de la democracia y de los sistemas de gobierno presidencialistas dio nacimiento a nuevos arreglos institucionales. Por otro lado, colapsó el modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones. Consecuentemente, emergió una ola de reformas económicas, basada en un nuevo paradigma de competitividad y economía abierta”. En “Reformas y Democracia: Restricciones Políticas a la Implementación de Reformas” (traducción del autor). Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC, 2003. Página 7

La eficiente captura del estado por parte de los grupos de interés se explica, a su vez, por la eficiencia que estos grupos adquirieron durante la consolidación del estado clientelista y prebendario que acaeció durante el periodo proteccionista de la ISI. Aquí, el punto central a remarcar es que las altas tasas de inflación y bajas tasas de crecimiento real que se consolidaron en los años ochenta supusieron el agotamiento del modelo ISI pero no el fin de la eficiencia de estos grupos de interés, que habían acumulado riqueza y poder en treinta años de privilegios e ingresos extraordinarios.

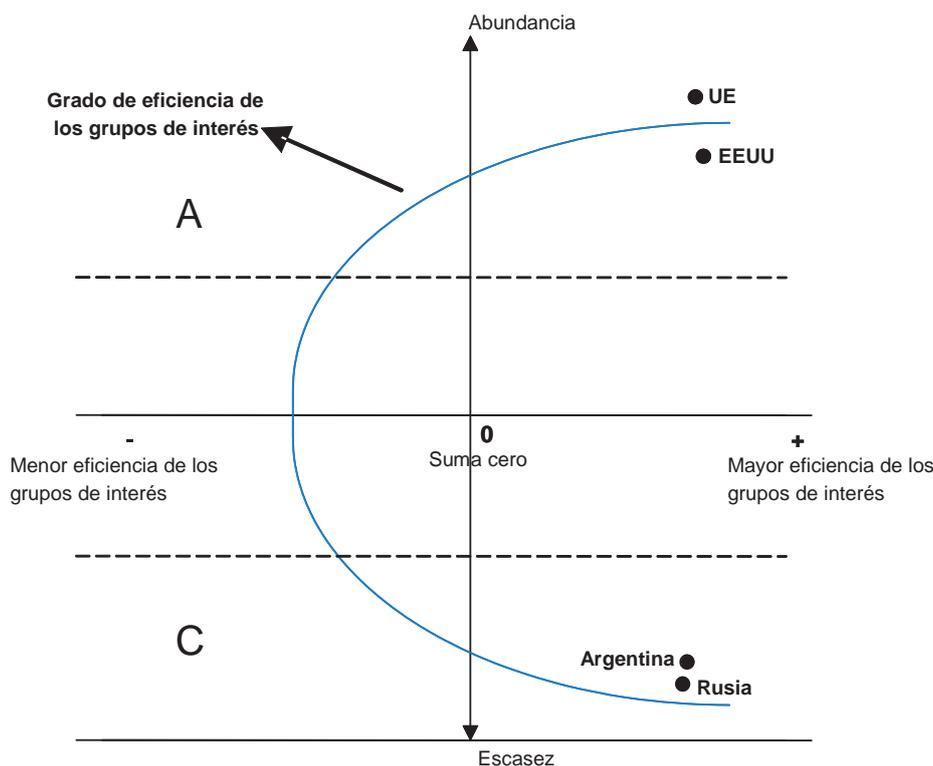
Como desarrollaremos posteriormente, es importante destacar que la eficiente articulación lograda por los grupos de interés en el periodo de la ISI no se debió a la prosperidad sino a la errónea percepción de la abundancia existente en economías pobres. Así, mientras la ISI persistía en su búsqueda de apropiación de rentas extraordinarias, no existía sin embargo, por parte de los agentes económicos, una correcta percepción de la escasez.

Esta errónea percepción de la abundancia en las economías pobres posibilitada por la ISI nos ayuda a entender el eficiente accionar de los grupos de interés. Mas aun, es analíticamente necesaria para comprender la permanencia en el tiempo de esa eficiencia, ya que mientras es posible que la alta productividad de una economía próspera tolere en el tiempo la eficiente captura por parte de los grupos de interés, es razonable esperar el colapso en el corto-mediano plazo de una economía pobre que soporta una eficiente captura.

Por lo tanto, es necesario marcar la relevante presencia de los grupos de interés en los últimos 50 años precisamente por la capacidad para capturar rentas extraordinarias tanto en economías ricas y pobres, aprovechando particularmente la sistemática inestabilidad e incertidumbre de éstas últimas.

### Figura 3

Mayor eficacia relativa de los grupos de interés: países de alto desarrollo económico (A) y bajo desarrollo económico-institucional (C)  
Menor eficacia relativa de los grupos de interés: países con desarrollo institucional y económico medio (Costa Rica, Chile) (B)



Fuente: Elaboración propia

### La “Captura del Estado”

El estudio del fracaso de los procesos de reforma en los ‘90 ha generado un desarrollo analítico riguroso y profundo: el concepto de “Captura del Estado”. Este concepto articulado por Daniel Kaufmann y Joel Hellmann en “La Captura del Estado en las Economías en Transición”<sup>2</sup> ha sabido articular un razonamiento clave tanto para entender el fracaso del

<sup>2</sup> Kaufmann, Daniel y Joel Hellman: “La Captura del Estado en las Economías en Transición”. En *Finanzas y Desarrollo, Revista Trimestral del FMI*. Septiembre de 2001, Volumen 38, número 3. Si bien los autores estudian en estas encuestas únicamente la Captura del Estado en Europa del Este y Asia Central, el concepto posee obvias implicancias para América Latina

proceso como para marcar las profundas limitaciones con las que se encontrarán los próximos e hipotéticos intentos de reforma.

Según la rigurosa argumentación de Kaufmann y Hellman, las causas del fracaso se encuentran principalmente en el eficiente accionar de los grupos de interés para bloquear desde “abajo hacia arriba” los intentos de reforma y, a su vez, en la capacidad de estos grupos para obtener privilegios del proceso en sí (privatizaciones, concesiones), usufructuar los mismos y, posteriormente, oponerse a futuras políticas tendientes a consolidar un marco regulatorio previsible y transparente. ¿Como definen Kaufmann y Hellman “Captura del Estado”?:

Cuando pensamos en la corrupción, surge la imagen de un burócrata que exige sobornos a ciudadanos impotentes e indefensos simplemente “para que los trámites se hagan”. Tras esta imagen aparece la concepción del Estado como extractor de recursos de la economía para beneficio exclusivo de políticos y burócratas... En las economías en transición, la corrupción ha forjado una nueva imagen: la de los llamados oligarcas que manipulan la formulación de las políticas e incluso configuran las nuevas reglas del juego para su propio beneficio. Éste es el comportamiento que denominamos *Captura del Estado*. Si bien esta forma de corrupción a gran escala se reconoce como el problema más pernicioso y difícil de detectar en la economía política de las reformas institucionales y económicas, se han hecho pocos esfuerzos sistemáticos para distinguir sus causas y consecuencias de las de otras formas de corrupción. Tampoco ha habido intentos de medir esta clase específica de corrupción ni de comparar su incidencia en los distintos países.”<sup>3</sup>

Mas adelante, los autores especifican el argumento:

Al tratar el problema de la captura del Estado, queremos centrarnos en las complejas interacciones entre las empresas y el Estado. Destacamos, sobre todo, la importancia de los mecanismos mediante los cuales las empresas procuran influir en las decisiones que adopta el Estado para obtener ventajas concretas, a menudo imponiendo barreras a la competencia. Esta influencia indebida genera ganancias muy concentradas para ciertas empresas poderosas, con un alto costo socioeconómico.

Dado que estas empresas aprovechan su influencia para bloquear reformas que pudieran reducir esas ventajas, la captura del Estado ha dejado de ser solo un *síntoma*, para convertirse en una *causa fundamental* de la mala gestión de gobierno. Desde esta óptica, la economía queda atrapada en un círculo vicioso en el cual las reformas de las políticas e instituciones, necesarias para mejorar la gestión de gobierno, se ven obstaculizadas por una colusión entre empresas poderosas y funcionarios públicos o líderes políticos que cosechan enormes ganancias privadas si se mantiene la administración deficiente.”<sup>4</sup>

Un punto central del argumento es que comprender el fracaso de los procesos de reforma significa aceptar la existencia de un juego estratégico entre actores públicos y no públicos, donde unos y otros se alían y confrontan tanto desde dentro de las estructuras del Estado como fuera de ellas. Luego, una cuestión relevante es marcar la presencia de un círculo vicioso:

Forman parte del grupo de alto nivel de captura los países que se consideran reformadores solo parciales en términos políticos y económicos. Aunque han avanzado en la liberalización y la privatización, han sido mucho más lentos en la aplicación de las reformas institucionales complementarias que sustentan el surgimiento de los mercados. Además, sus regímenes políticos tienden a caracterizarse por una mayor concentración del poder y limitaciones a la competencia en el ámbito político.

El gráfico 2 demuestra que el índice de captura del Estado es sistemáticamente más bajo en los países que han puesto en práctica una reforma económica de mayor cobertura. Por otra parte, cualquiera que sea el ritmo de la reforma económica, se registra una drástica reducción de la captura del Estado en los países con un mayor nivel de libertades cívicas. Cabe recalcar que los vínculos entre la captura del Estado y la reforma son bidireccionales, lo que hace mucho más difícil romper el círculo vicioso.”<sup>5</sup>

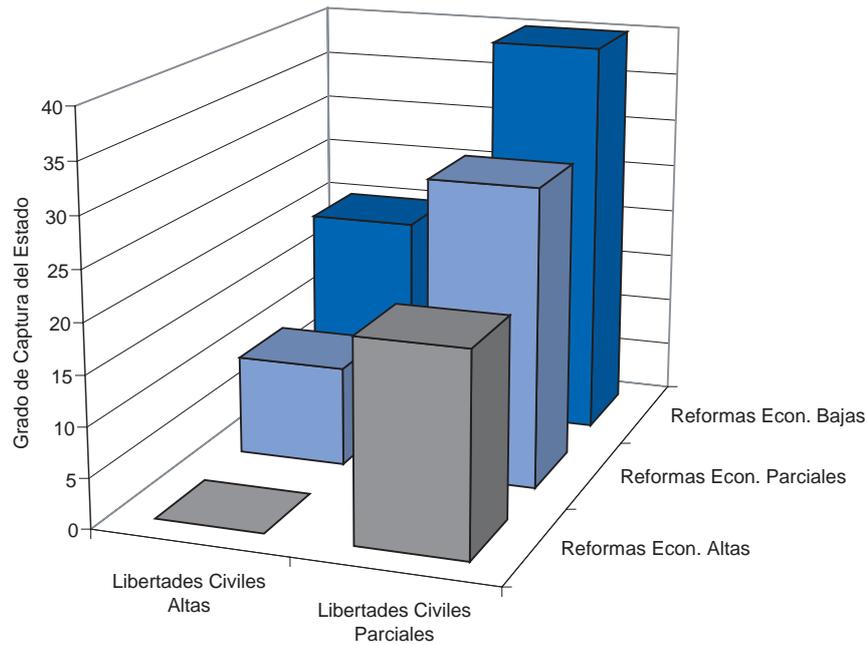
<sup>3</sup> Kaufmann y Hellman. op cit, p. 3

<sup>4</sup> Kaufmann y Hellman. op cit, p. 3

<sup>5</sup> Kaufmann y Hellman. op cit, página 4.

## Gráfico 2

Captura por las elites es mucho menor cuando hay libertades fundamentales y reformas económicas



Fuente: Kaufmann y Hellman

La conclusión del trabajo de Kaufmann y Hellman abre un nuevo campo de investigación a través del cual será posible profundizar en las razones del fracaso de los procesos de reforma y, principalmente, en el papel jugado por los grupos de interés. A su vez, esta perspectiva ha generado sólida evidencia sobre la permanencia de actores claves a lo largo del proceso de reforma, con una capacidad de veto intacta.

Al reconocer la dinámica de la captura del Estado se pueden entender mucho mejor los factores que sustentan la *persistencia* de la corrupción en muchos países en transición. Si bien la corrupción se ha visto por lo general como un síntoma de debilidad de las instituciones estatales, nuestro análisis destaca las poderosas fuerzas y tipos de corrupción que tienden a fomentar y mantener instituciones débiles.

Toda reforma encaminada a mejorar el marco institucional, que sea una amenaza para esos concentradísimos beneficios, se encontrará con la fuerte oposición de las empresas captoras que cuentan con la influencia política para impedirla. Para poder mejorar la capacidad de gobierno y fortalecer el entorno jurídico y reglamentario mediante reformas, hay que atacar el problema de la captura del Estado. Pero una vez que la economía de captura se ha arraigado, ¿cómo puede el país salir de ese círculo vicioso?''<sup>6</sup>

Hasta aquí, hemos contado una historia conocida que se ha desarrollado en dos escenarios. En primer lugar, las economías ricas generan tanta riqueza como para tolerar la aparición de grupos que se articulan para capturar rentas de una sociedad próspera que, racionalmente, decide no organizarse porque los costos para ello serán más elevados que los recursos que le extraen. A esta racional desorganización debe sumársele una correcta percepción de una aún mayor abundancia futura que tienen los agentes en las economías ricas.

En segundo lugar, las economías pobres implementaron políticas que buscaban impulsar un proceso de industrialización, protegiendo los emprendimiento nacientes y desincentivando las importaciones de bienes terminados más fácilmente sustituibles. Ello ha contribuido a la inusual aparición de grupos de interés en un marco de escasez.

En tercer lugar, este eficiente accionar de grupos de interés en economías pobres ha contribuido al fracaso de un modelo económico y al subsiguiente intento de una reforma cuya supuesta filosofía era la privatización, des-regulación y apertura. Sin embargo, el anterior fracaso y colapso había sido del modelo de sustitución de importaciones, no de los grupos de interés que eran los principales responsables y beneficiarios. La permanencia de estos grupos como actores política y económicamente relevantes hizo que tuvieran la capacidad para influir decisivamente en el nuevo proceso en marcha a finales de la década de los años ochenta. Así, este nuevo intento de reforma fue (y continúa siendo) fácilmente capturado.

<sup>6</sup> Kaufmann y Hellman op. cit., pagina 7.

Después de este breve relato de una historia conocida, nos enfrentamos a implicancias desconocidas. Esto se debe principalmente a la inesperada dimensión que alcanzó el actual fracaso del proceso de reforma: en algunos países reformadores los niveles de pobreza y desigualdad han sido inéditos, aun en economías (como Argentina) acostumbradas a sufrir sucesivos colapsos.

## Parte I

### ¿Se puede decir algo nuevo sobre los grupos de interés? Probablemente: su papel global.

El argumento de este trabajo intenta hacer hincapié en una consecuencia de la nueva economía global que ha sido estudiada superficialmente: cómo el carácter local del accionar de los grupos de interés genera en una economía crecientemente global un doble perjuicio en la economía política de una reforma, ya que por un lado los grupos de interés han mantenido su alta eficiencia para bloquear (localmente) el proceso, pero se muestran progresivamente incapaces de morigerar el impacto negativo que ese bloqueo ha generado. Esta eficiencia local frente a una creciente ineficiencia global es causada principalmente por la sistemática caída en los costos de transacción que refleja una economía mundial con altos niveles de productividad.

Como marcamos, el éxito de la captura de rentas por parte de los grupos de interés es exitoso solo allí donde existen tales rentas y/o donde se cree que existen, debido a una equivocada percepción de la abundancia. Es necesaria una breve definición de *rent-seeking*:

*Rent-seeking es la competencia por la transferencia de recursos políticamente protegidos. El típico escenario incluye un "premio" (renta extraordinaria) y un conjunto de actores que crean, capturan y financian dicho premio. El gobierno crea el premio estableciendo, por ejemplo, un subsidio, una licencia de importación o un monopolio protegido por barreras legales a la entrada. Los grupos de interés luchan para influir al gobierno y capturar el premio. Esta es una competencia que puede incluir el lobby, campañas de relaciones públicas y sobornos. Sectores desorganizados de la ciudadanía completan el cuadro, ya que ellos son los actores a quienes se le extraen los recursos para financiar el premio, a través de impuestos o mayores precios."*<sup>7</sup>

Como mencionamos, un importante supuesto teórico y fáctico sobre el que descansa esta cuestión es la abundancia. Es decir, para que un grupo de interés no solo se articule eficientemente sino que permanezca en el tiempo como un actor relevante, es necesario que la economía posea una productividad tal para generar la riqueza adicional que intentará marginalmente ser capturada por dichos grupos. Es que parte importante de la "des-articulación racional" de los consumidores se basa en una correcta percepción de la abundancia futura. Esto es, los agentes económicos suponen (correctamente) que los ingresos futuros serán mayores si asignan sus recursos en inversiones productivas, *vis a vis* la mencionada asignación de recursos para evitar la captura de privilegios para determinados *lobbies*.

Sin embargo, dos variables aparecen en este debate, no necesariamente para refutar pero sí para hacer más complejos los mencionados supuestos: primero, la eficaz permanencia de exitosos grupos de interés incluso en economías pobres y/o empobrecidas; segundo, la acentuación de la influencia de grupos de interés locales (y ahora regionales) en políticas globales, con consecuencias mayormente negativas para terceros países<sup>8</sup>. El ejemplo más relevante de esto es la política de subsidios de los países ricos y la política agraria común (CAP) de la Unión Europea. La relevancia de la cuestión es tanto la permanencia de la política (dato que refleja la eficacia de los grupos de interés) como el peso específico de la misma, dado su carácter global.

A su vez, la bibliografía sobre el proceso de reformas adolece de un adecuado estudio del fracaso de las mismas. Si bien algunos autores han marcado la necesidad de pensar que la construcción de una coalición reformista supone la existencia de similares incentivos que cualquier otro proceso, esta línea ha sido poco profundizada. Por ejemplo, Hector Schamis sostiene que:

“...La experiencia latinoamericana demuestra que las coaliciones que se organizan en apoyo de la liberalización pueden ser mas apropiadamente descriptas como coaliciones distributivas; los vínculos creados por policy makers con las empresas que se beneficiaron

<sup>7</sup> Bevir, Mark (editor): "Rent-seeking", en *Encyclopedia of Governance*. Newbury Park, CA: Sage Publications. El concepto "rent-seeking" tiene una larga y polémica historia. Si bien la idea fue desarrollada por Gordon Tullock en un poco difundido Journal en 1967 (*Western Economic Journal* (hoy llamado *Economic Inquiry*), el influyente libro "La Lógica de la Acción Colectiva" fue publicado por Mancur Olson en 1965. Quien primero utilizó el concepto "rent-seeking" fue Anne Krueger, en su clásico artículo "The Political Economy of the rent-seeking society", aparecido en *American Economic Review* en 1974. El pionero paper de Tullock se titulaba "The Welfare Costs of Monopolies, Tariffs and Theft". Tullock cuenta la historia del concepto, con su célebre vocación por la polémica y la falta de modestia, en "The Origin of Rent-Seeking Concept", publicado en *International Journal of Business and Economics*, 2003, Vol. 2, No. 1, 1-8

<sup>8</sup> El caso clásico es el beneficio que reciben países muy pobres importadores netos de alimentos, generalmente en zonas tropicales por la baja en el precio de productos agrícolas que generan los subsidios de los países ricos.

del proceso, reflejan connivencia. ... y la conducta en la que se involucran los grupos de interés en orden para cosechar los beneficios de la retirada del Estado pueden ser adecuadamente definidos como rent-seeking. Los casos examinados sugieren que las teorías dominantes sobre la acción colectiva y la literatura sobre ajustes económicos precisan modificaciones que nos permitirían capturar el comportamiento político de los grupos de interés durante las reformas de mercado”<sup>9</sup>.

La misma lógica utiliza Sebastián Etchemendy para estudiar las coaliciones articuladas por el menemismo para implementar el proceso de reforma en Argentina.<sup>10</sup>

### Desigualdad e Innovación: una tensión creciente

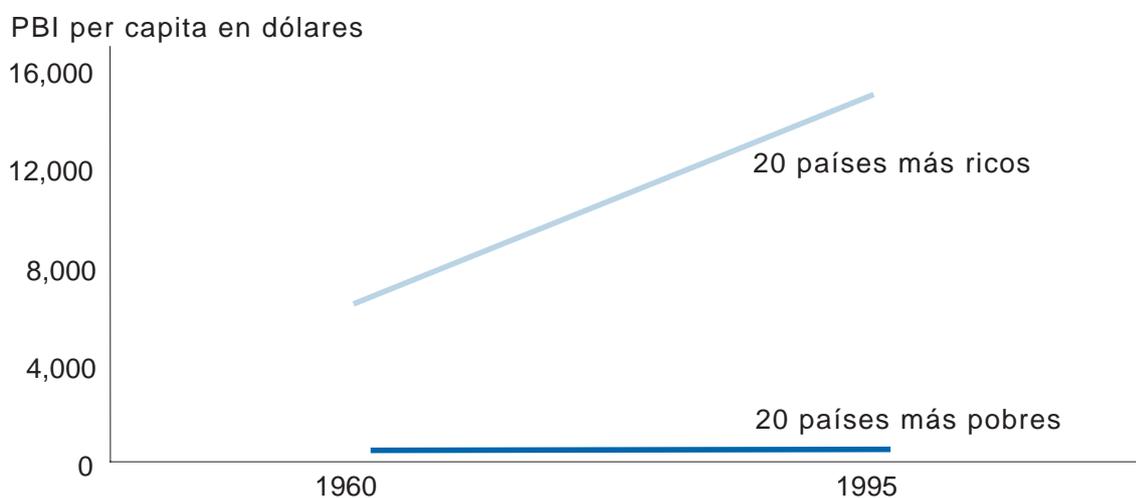
Mientras se incrementa la demanda por mayor igualdad por parte de la opinión pública mundial, se ha dado paralelamente una aceleración en la cantidad y calidad de las innovaciones científicas-tecnológicas. Estos procesos paralelos han contribuido a consolidar una creciente tensión. La economía mundial convivirá con ella por mucho tiempo. Por ende, es necesario intentar especificarla. Es decir, es necesario marcar que un creciente proceso de innovación consolida una desigual distribución del ingreso allí donde los arreglos institucionales son de baja calidad y, por ende, los adelantos tecnológicos llegan solo a quienes pueden escapar a las restricciones a la entrada establecidas.

A su vez, la tensión entre una creciente demanda por igualdad en un marco donde se ha acelerado el proceso de innovación debe diferenciar la mayor desigualdad existente entre países y entre personas. Al respecto, el caso de China es paradigmático para aclarar una confusión: mientras el proceso de apertura capitalista vivido por este país asiático desde 1978 ha contribuido a una mayor desigualdad dentro del país, también ha contribuido a aminorar la (de todos modos) creciente desigualdad entre el ingreso de las personas en el mundo. Es decir, sin el proceso de apertura en China, este país (*ceteris paribus*) sería más pobre pero más igualitario y el mundo sería más pobre y más desigual.

Los siguientes gráficos intentarán contribuir a aclarar la cuestión. Por un lado, vemos que la brecha entre los países más ricos y más pobres se ha incrementado:

### Gráfico 3

#### Aumentó la brecha entre los países más ricos y los más pobres...



Fuente: Poverty in an age of globalization (Banco Mundial)

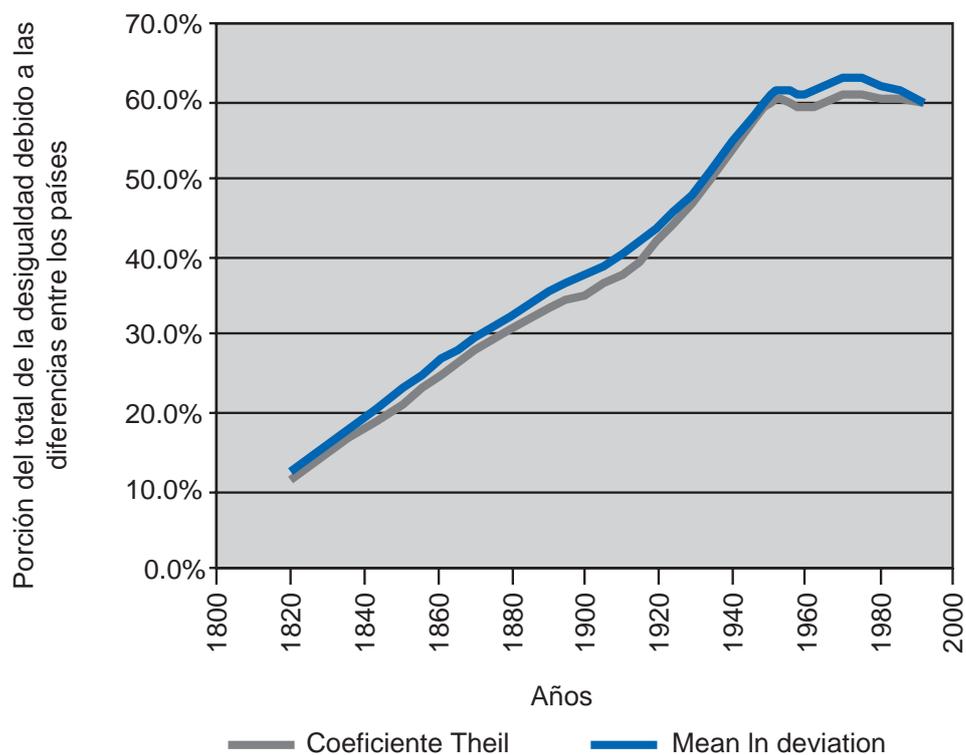
<sup>9</sup> Schamis, Hector (1999): “Distributional Coalitions and the Politics of Economic Reform in Latin America”. página 2. World Politics 51.2

<sup>10</sup> Sebastian Etchemendy: “Construir coaliciones reformistas: la política de las compensaciones en el camino argentino hacia la liberalización económica”, Desarrollo Económico n 160, Vol 40, enero marzo 2001

A su vez, podemos incluir una comparación que contenga más países y desde una perspectiva histórica más amplia:

#### Gráfico 4

##### Porción de desigualdad mundial representada por la diferencia entre los países

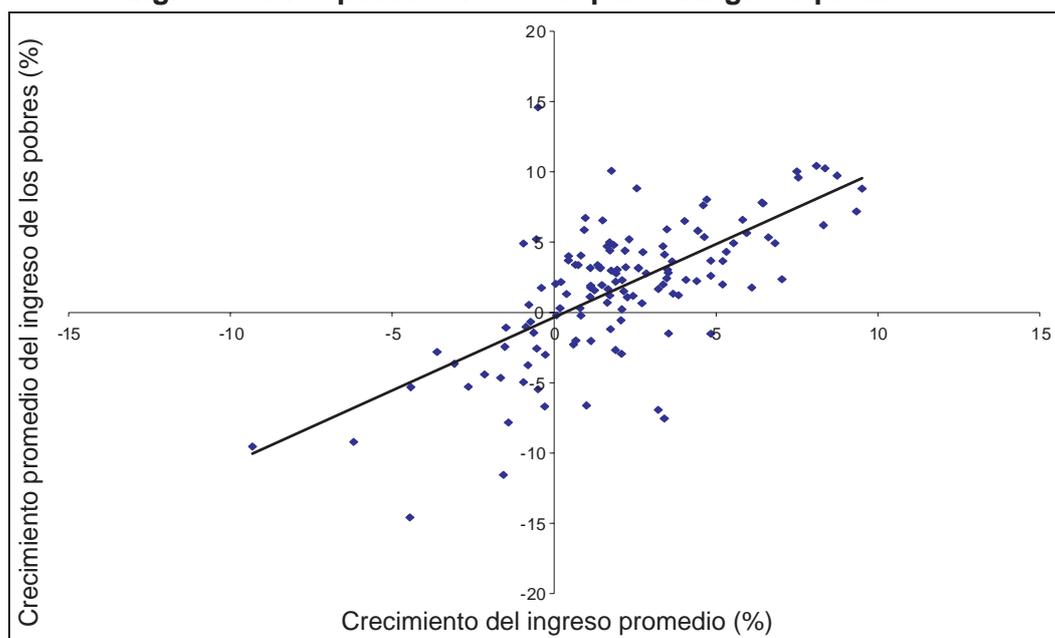


Fuente: Banco Mundial

Sin embargo, podemos ver como el ingreso de los pobres creció a la misma tasa que el ingreso promedio, si bien cualquier punto de partida que se tome supone la existencia de una desigual distribución del ingreso.

#### Gráfico 5

##### Ingreso de los pobres crece a la par del ingreso promedio



Fuente: Poverty in an age of globalization

Los procesos de reforma son momentos de inflexión en periodos de tiempo cortos o medianamente cortos que, por lo tanto, exponen a los grupos de interés locales a la posibilidad de un cambio generalmente no querido.

La complejidad del fracaso del proceso de reforma en América Latina puede resumirse en las dos sucesivas crisis que tuvieron que enfrentar (exitosamente) los eficientes grupos de interés locales: por un lado, el colapso del sistema de dádivas articulado en los años del ISI; por otro lado, el inusual incremento de la productividad en la economía mundial. Estos dos factores están analíticamente y económicamente relacionados. Sin embargo, dicha relación analítica y económica no ha alcanzado para vislumbrar una eficiente solución en la economía política del problema.

Así, podemos ejemplificar al Sindicato Docente en América Latina como el prototipo por antonomasia de un grupo de interés que mantiene sus privilegios antes y después de  $T_0$ ; podemos explicitar la permanencia de su clásica eficacia local para bloquear reformas que amenacen y/o limiten sus privilegios y, por último, podemos demostrar su creciente ineficacia para morigerar las consecuencias negativas de su exitoso bloqueo a las reformas: es decir, podemos demostrar su creciente ineficacia global. Como sostienen Rajan y Zingales:

“En resumen, un mercado competitivo no solo crea perdedores claramente identificables, también priva a estos de las redes de contención tradicionales. Estas personas se convierten en los afligidos: trabajadores cuyas industrias no tienen futuro debido a la competencia; los inversores que pierden los ahorros de toda la vida, los pequeños empresarios y agricultores que se encuentran sobreendeudados por créditos contraídos en otros tiempos... Los afligidos, de cara al desempleo, tendrán un fuerte incentivo para organizarse y obtener protección del sistema político. Sin embargo, si son capaces de organizarse, ellos demandarán mucho más que subsidios. Mas aun, es probable que sus demandas se articulen contra el sistema económico que causó su desdicha, especialmente porque esto coincide con el deseo de los empresarios capitalistas posicionados. El problema aquí planteado no es una posibilidad teórica sino que ha acontecido en el pasado.”<sup>11</sup>

Vemos que ante la ausencia de factores de producción que hagan posible a un menor costo el acceso a la revolución tecnológica (por ejemplo, el manejo de Internet o un idioma), los Sindicatos Docentes tradicionales mantienen un monopolio sobre qué se enseña y sobre cómo se enseña, haciendo que el costo sea mayor y de peor calidad. Paso seguido, vemos que el desarrollo tecnológico hace caer los costos de transacción haciendo posible que algunos alumnos tengan acceso a las tecnologías informáticas, mientras que otros sólo podrían acceder a ello a través de la acción pública, es decir, a través de la escuela. El Sindicato Docente mantiene su eficacia local y bloquea el acceso de las tecnologías al aula y, consecuentemente, el acceso de los más pobres a la Internet (tanto por la falta de equipos como por la falta de aptitudes para su enseñanza). Sin embargo, la caída de los costos de transacción se acelera de tal forma que hace imposible bloquear el acceso a Internet a quienes, privadamente, pueden solventar el gasto<sup>12</sup>

Este comportamiento de los Sindicatos Docentes en América Latina es similar al descrito por Jan Fidrmuc y Abdul G. Noury :

“¿Por qué los grupos de interés se organizan e invierten recursos para influir a los policy makers? ¿Por qué las sociedades fallan en implementar las reformas que benefician a la mayoría de sus ciudadanos? Los grupos de interés organizados pueden tener esencialmente dos motivaciones: proteger rentas económicas y proteger poder político. Sumado a ello, si los individuos tienen una alta aversión al riesgo, pueden resistir los cambios debido a la incertidumbre inherente a ello. La explicación mas común del lobby es la protección de rentas económicas. Grupos de interés poderosos bloquean la introducción de nuevas reglas de juego para evitar las pérdidas en que incurrirían si las reformas fueran implementadas. Los monopolios económicos son un ejemplo obvio. Por ejemplo, una empresa en una posición monopólica bloqueará la introducción de nuevas tecnologías que pudieran facilitar a sus (potenciales) rivales la entrada y eventualmente la captura del mercado”<sup>13</sup>

¿Cuál es entonces la relación que la opinión pública percibe entre reforma y desigualdad? Aquella que muestra que después de la reforma (R) se ha producido semejante desigualdad que ha hecho no solo fracasar el proceso sino llegar a

<sup>11</sup> Rajan y Zingales, Rajan, Raghuram y Luigi Zingales (2003): “Saving Capitalism from the Capitalists. Unleashing the Power of Financial Markets to create wealth and Spread Opportunity”. Crown Business, New York. pagina 22

<sup>12</sup> Victoria Murillo ha estudiado detenidamente la particular complejidad del proceso de reforma en el área educativa en América Latina. Por ejemplo, ver Murillo, Victoria (2000) “From Populism to Neoliberalism: Labor Unions and Market Reforms in Latin America “ *World Politics*, 52(2), January.

<sup>13</sup> “Interest Groups, Stakeholders, and the Distribution of Benefits and Costs of Reform” Jan Fidrmuc y Abdul G. Noury, August 2003 pagina 5 y 6.

T<sub>2</sub> con una situación peor a T<sub>0</sub>. Pero la desigualdad se traduce en este marco en la creciente divergencia entre la eficacia del grupo para bloquear el acceso de la tecnología al aula (la eficacia local) y la paralela ineficacia para evitar el acceso al bien (Internet) de los mejor posicionados (ineficacia global). Esto no es consecuencia de una mala reforma en sí, sino de la caída de los costos de transacción *más* la permanencia de la eficacia local de los grupos de interés. Así, vemos que hay una relación analítica entre el inicio del proceso de reforma en T<sub>0</sub> y la creciente divergencia entre la eficacia local y la ineficacia global de los grupos de interés (en este caso, el Sindicato Docente), pero la economía política del proceso no lo ha tenido en cuenta, y eso contribuyó a que dicha reforma sucumbiera. Como sostienen Fidrmuc y Noury:

“A menudo, los perdedores son suficientemente poderosos (económica o políticamente) y organizados para articular una considerable oposición, pudiendo tener éxito en limitar o evitar el cambio. La resistencia a las reformas y a las transformaciones económicas no es ciertamente un fenómeno nuevo. En Europa Occidental, la revolución industrial fue fuertemente resistida tanto por los trabajadores como por los sindicatos, quienes vieron la mecanización de la producción como una amenaza a su poder e, incluso, a la propia supervivencia (ver Mokyr, 1990; Landes, 1999). La innovación y el desarrollo tecnológico se parecen en muchos aspectos a los programas de reforma: benefician a la mayoría de los ciudadanos, pero ciertas minorías sufren por su introducción. Bajo ciertas circunstancias, ambos pueden ser bloqueados o entorpecidos por los grupos de interés.”<sup>14</sup>

Una lógica similar utiliza el siguiente análisis:

“Aunque existen muchos factores que han sido espoleados y en su momento reforzados por la globalización, dos han jugado un rol particularmente importante al contribuir a su aceleración en los 1980s y 1990s. El primero es el progreso técnico, especialmente en tecnología de la información, comunicaciones internacionales y transportes globales. No solo bienes sino también servicios y conocimiento pueden fluir mucho más fácilmente debido a innovaciones como la Internet. El segundo factor más importante es el cambio en la orientación de las políticas, en tanto los gobiernos han reducido las barreras que han frenado el desarrollo de los mercados internos y sus lazos a la economía internacional.”<sup>15</sup>

¿Cuál es la relación entre el proceso de reforma y la revolución tecnológica? La caída en los costos de transacción traídos por esta revolución ha expuesto crecientemente las ineficiencias de las ISI, pero lo relevante aquí es marcar que la aceleración en el desarrollo tecnológico puso a su vez en evidencia la mala calidad institucional del proceso de reforma en sí. Ante dicha nueva (e inesperada) contrastación, la opinión pública (opinión pública, ahora mundial) ha desarrollado un creciente malestar con la apertura y la globalización. Por ende, es necesario marcar primero el papel de la aceleración en la caída de los costos de transacción como factor que expuso crudamente la mala calidad del proceso de reforma y, ligado analíticamente a ello, cómo dicha caída en los costos de transacción (enmarcado en un proceso de reforma) generó una divergencia entre la eficacia local de los grupos de interés para bloquear las reformas y la creciente ineficacia para morigerar las negativas consecuencias del mencionado exitoso bloqueo local.

El punto crucial aquí es ver la asimétrica información que hay entre el Sindicato Docente (el grupo de interés) y los alumnos. El campo de la educación es analíticamente ilustrativo en este punto tanto por ser un tema sensible y delicado ante la opinión pública como por la mencionada asimetría entre grupos de interés y ciudadanos, que está expresada en la propia verticalidad de un ámbito donde hay una persona que “sabe” y otras que aprenden. Más aun, por ser un ámbito donde se da la lógica asimetría entre la información y la capacidad para conceptualizar de un adulto *vis a vis* un menor.

### **Destrucción Creativa y Grupos de Interés**

Es posible sostener que la divergencia “eficacia local versus creciente ineficacia global” es similar a un proceso schumpeteriano de “destrucción creativa” parcial. Es decir, podemos ejemplificar que la creciente divergencia ha posibilitado solo la “parte de destrucción” pero no la posterior “parte de creación” del capitalismo moderno. Así, los Sindicatos Docentes no han podido detener el proceso de destrucción que supone la aparición de nuevos mecanismos tecnológicos para transmitir conocimientos (como las computadoras) pero sí han logrado en gran parte obstruir su acceso al aula. Paso seguido, quienes tienen computadoras en sus hogares acceden a Internet, mientras que quienes no pueden acceder en su casa tampoco pueden acceder en la escuela.

<sup>14</sup> Jan Fidrmuc y Abdul G. Noury, obra citada, página 3.

<sup>15</sup> “Poverty in an age of globalization”. World Bank Papers. 2000. página 6.

El grupo de interés “Sindicato Docente” es crecientemente ineficaz para bloquear la llegada de la tecnología a determinados sectores de la sociedad. Así, las desigualdades se agrandan y quienes son perjudicados son crecientemente conscientes de esta desventaja. ¿Cómo reacciona el grupo de interés ante semejante coyuntura? Tiene dos opciones: 1) intenta modernizarse o 2) intenta responsabilizar a situaciones ajenas (la apertura, las privatizaciones, el neoliberalismo, el FMI,) por su ineptitud.

## Parte II

### La economía política de los Subsidios Agrícolas

El papel de los subsidios agrícolas es relevante en este análisis porque posee características analíticas y políticas singulares. Primero, es un ejemplo clásico del accionar eficiente de un grupo de interés. Segundo, repercute fuertemente en las negociaciones comerciales multilaterales y bilaterales. Tercero, es una variable económica particularmente sensible para países pobres que han iniciado procesos de reforma, principalmente en América latina.

Sin embargo, desde nuestra perspectiva hay una cuarta explicación que suscita especial interés analítico para introducir la cuestión de los subsidios agrícolas como parte relevante de nuestro análisis sobre el papel de los grupos de interés en el fracaso de los procesos de reforma: el alcance regional que posee uno de los actores principales en el problema, es decir la Política Agrícola Común (CAP, por sus siglas en inglés) emanada de la Unión Europea. Luego, si es cierto que el incremento en los niveles de desigualdad posterior al fracaso de los procesos de reforma está relacionado a la creciente divergencia entre la eficacia local y global de los grupos de interés, la CAP tiene un crucial valor analítico en tanto posee una dimensión regional que haría que la clásica eficacia local devenga regional y, al hacerlo, logre limitar la creciente tensión política y económica subyacente a la mencionada divergencia.

Si nuestra hipótesis se demuestra correcta, la dimensión regional del principal actor en el problema de los subsidios agrícolas contribuiría a la (nociva) permanencia de la política (global) en cuestión. Es decir, la dimensión regional alcanzada por el grupo de interés que descansa tras la CAP sería relevante para reducir la tensión inherente a la creciente divergencia “local-global”, generando así estabilidad a una política perjudicial para los exportadores agro-alimentarios.

La contracara de esta estabilidad es la imposibilidad de generar políticas locales con semejante grado de eficiencia. Es decir, si bien es cierto que el carácter regional de la CAP la hace relevante y estable, es a su vez necesario remarcar que solamente la dimensión regional hará posible mantener su influencia global. Así, en un mercado crecientemente globalizado, donde los costos de transacción han caído radicalmente, sería imposible generar tal grado de ineficiencia desde un accionar puramente local.

Primero, enunciemos el problema. Para ello, recurramos a Richard Peerlberg:

“En muchos países los mercados agrícolas están sujetos a intervenciones gubernamentales. En países menos desarrollados, la población ligada al campo (la mayoría), sufre una dura presión impositiva, mientras que en países desarrollados la población ligada al campo (una minoría) es fuertemente subsidiada a expensas del sector no agrícola. Colectivamente, la Unión Europea (EU) puede ser considerada un país desarrollado. Su Política Agrícola Común (CAP) sostiene los precios agrícolas a niveles considerablemente superiores a los de mercado. Subsidios al pequeño sector agrícola en las naciones desarrolladas y castigos al amplio sector agrícola en naciones menos desarrolladas son políticas consistentes con la teoría de los grupos de interés, desarrollada por Olson (1965), Hardin (1982), Becker (1983), entre otros”<sup>16</sup>

De la misma manera, Peerlberg había enunciado una rigurosa síntesis del problema en el *American Journal of Agricultural Economics*:

“...Un excelente estudio para explicar por qué todos los países desarrollados tienden a proteger a los productores agropecuarios es un libro publicado por Anderson y Hayami. Los autores realizan una comparación de las variaciones nominales en la protección del sector agrícola (es decir, la ratio entre el precio interno y el externo) en 15 países, desarrollados y en vías de desarrollo, en el periodo 1955-80. Los autores encuentran que el 70% de estas variaciones en la protección nominal puede ser explicada, país por país, a través de la variación de los indicadores de urbanización e industrialización (indicadores como ratio tierra-trabajo y ratio productividad del trabajo agrícola versus productividad del trabajo industrial).

<sup>16</sup> Peerlberg, Richard: “Agricultural Policy reform and the Uruguay round: Synergistic Linkages in a two level game?”. *International Organization*, Vol. 51, Nro 3 (1997). Pagina 427. (Citado de Isern, Pedro: “Dos mitos urbanos sobre el complejo agro industrial argentino y la permanencia de sus nocivas implicancias”. Documento Cadál No. 30. 2004

Anderson y Hayami concluyen que, mas allá de la distintiva historia de un país, su cultura o instituciones, el nivel de protección para el sector agrícola tenderá a crecer junto a la industrialización, o más precisamente, cuando las ventajas comparativas de la agricultura decrecen... Así, en cuanto las ventajas comparativas se trasladan de la agricultura a la industria, el foco de la protección cambiará desde la industria a la agricultura. Anderson y Hayami estudian particularmente esta tendencia en Asia Oriental, donde países como Japón, Corea, y Taiwán han pasado dramáticamente de castigar impositivamente a proteger al agro, una vez que el rápido proceso de industrialización comenzó.<sup>17</sup>

Por ende, una hipótesis de este trabajo es: el “éxito de permanencia” de la CAP se explica por su condición regional, hecho que, dado las circunstancias, potencia su eficacia local y su daño (es decir, ineficacia) global.

A su vez, la CAP podría expresar tácticamente el peor escenario para nuestra hipótesis: eficientes grupos de interés locales, globalmente ineficientes pero con la suficiente eficiencia como para extender el alambrado hasta Bruselas, es decir, como para disimular los perjuicios locales de su eficiencia (local) a partir de acercar lo local a lo regional y, consecuentemente, limitar la comparación eficiencia local-ineficiencia global.

### Subsidios agrícolas: una caracterización del fenómeno

La persistencia en la proliferación de los subsidios y de la protección a los sectores agrícolas por parte de la mayoría de los países desarrollados configura una situación anómala. Anómala porque sobrevive casi cinco décadas en las que la liberalización del comercio internacional y el desmantelamiento de las subvenciones progresaron en otros campos del comercio de mercancías. En comparación con el panorama general, el fracaso de la liberalización en materia agrícola resalta como una de las limitaciones más notorias del ordenamiento multilateral de comercio creado a la salida de la segunda guerra mundial.

Esta anomalía requiere, por tanto, una reseña de diversos aspectos que contribuyan a caracterizar con un cierto rigor la naturaleza y el alcance de este problema.

Para ello, procuraremos sucesivamente describir la esencia del problema, las circunstancias que lo hicieron posible y adelantar las razones peculiares que le han permitido perpetuarse.

La esencia del problema es que la proliferación, por parte de la mayoría de los países desarrollados, de subvenciones internas y a la exportación y las elevadas barreras par el acceso a sus mercados ha distorsionado los mercados internacionales de ciertos productos agrícolas, incluyendo particularmente aquellos de clima templado.

¿Cómo fue posible que se desarrollara y mantuviera esta flagrante excepción al proceso de liberalización del comercio y adopción de disciplinas multilaterales que se instauró hace ya cinco décadas desde la creación del GATT?

El GATT nació, aunque con algunas vicisitudes y limitaciones, rodeado de las esperanzas que acompañaron a la aparición, en la inmediata posguerra, de las Naciones Unidas y de las demás instituciones concebidas en Bretton Woods. Se confiaba en que sería posible evitar que se repitieran las condiciones que entre las dos guerras habían llevado al conflicto que venía de terminar. En particular, en materia de comercio internacional se procuró eliminar prácticas y situaciones tales como:

- la prevalencia de los más fuertes. Para ello se buscó un sistema basado en normas y disciplinas;
- la discriminación comercial. Para ello se instauró un tratamiento uniforme a todos los miembros que se ejemplifica con la denominada cláusula de la nación más favorecida;
- las políticas comerciales que resultan en el empobrecimiento de los demás países (*beggar thy neighbour policies*). Se estableció en cambio un esquema de liberalización progresiva del comercio.

No es este el lugar para hacer un balance completo del ordenamiento multilateral del comercio encarnado primero en el GATT y más recientemente por la OMC. Pero puede afirmarse que en el área agrícola es donde se presentaron las más flagrantes desviaciones de sus propósitos iniciales. En efecto, la falta de disciplinas en materia de apoyo a la agricultura dejaron las manos libres para prácticas que obligaban a los agricultores eficientes a competir no tanto con sus pares de los países desarrollados sino con las tesorerías de estos países. De tal suerte, el comercio de productos agrícolas, sobre todo los de zona templada, se aparta plenamente del *desideratum* que está en la génesis del ordenamiento multilateral del comercio. Los más poderosos (ricos) pueden subsidiar casi ilimitadamente mientras otros miembros sufren las consecuencias, en ausencia de disciplinas que les pongan coto. La participación en el comercio internacional de productos agrícolas conlleva, en consecuencia, una fuerte discriminación. Y las políticas de subsidio tienen por efecto empobrecer a los productores eficientes por debajo de los niveles que alcanzarían en ausencia de esta política generalizada de subsidios por parte de los principales países desarrollados.

<sup>17</sup> “The Political Economy of American Agricultural Policy: Three Approaches”, Robert Paarlberg. En *The American Journal of Agricultural Economics*, 1989, p. 3

Desde el comienzo mismo del funcionamiento del GATT las disciplinas en materias de subsidios a los productos agrícolas fueron casi inexistentes y, en cualquier caso, mucho más laxas que las vigentes para los demás productos. Un factor decisivo fue la necesidad para Estados Unidos de mantener su esquema de apoyo a la agricultura que había adoptado para hacer frente a la aguda crisis del sector como resultado de la gran depresión que se extendió por casi toda la década de los años treinta. En poco tiempo los países de Europa Occidental adoptaron esquemas de subsidio y protección a sus respectivos sectores agrícolas y más adelante el ejemplo fue seguido por países como Japón y Corea.

Las razones esgrimidas para adoptar este tipo de políticas respecto de la agricultura fueron muy variadas (seguridad alimentaria, disminución del éxodo rural, entre otras). En los hechos respondieron a los intereses de los grupos de presión vinculados a la producción agrícola, incluyendo los terratenientes que se beneficiaban del mayor de los productos agrícolas a través de una mayor renta de la tierra y un mayor valor de la misma. En el seno de la Unión Europea se agrega una dimensión comunitaria al accionar de los grupos de presión. Además, cuando emergió la competencia por los mercados de exportación entre los dos principales usuarios de esta política de subsidios, se agregó una nueva dimensión al problema y una nueva argumentación para persistir en la práctica: evitar el ceder parcelas de mercado al competidor que practicaba con entusiasmo las políticas de subsidios. Así, las resistencias a cualquier reforma por parte de los interesados concitaron un cierto grado de solidaridad en el resto de la sociedad para resistir los avances de competidores extranjeros en los mercados de importación. El problema adquiere facetas adicionales en las que en ocasiones el accionar de los grupos de presión en cada uno de los grandes centros de subsidio agrícola se apoyan, aún sin concertación explícita, mutuamente.

Es interesante constatar que, con el paso del tiempo, la política de subsidios a la agricultura pierde sus sustentos argumentales originales y debe ir reinventando coartadas para continuar concitando apoyo. Desde un punto de vista objetivo la política resulta cada vez más cuestionable. Los objetivos de seguridad alimentaria y prevención del éxodo rural parecen anacrónicos a la luz de los monumentales excedentes generados y la cada vez más disminuida población rural. Afecta de manera importante los costos de los alimentos para los consumidores y de los impuestos para los contribuyentes. Concentra los beneficios en un número muy pequeño de productores rurales que son quienes ya gozan de una renta y un patrimonio considerables. A pesar de ello las políticas persisten y sólo ha sido posible un atisbo de disciplina como resultado de las negociaciones de la Ronda Uruguay.

El éxito a nivel local en el mantenimiento de estas políticas comporta ineficiencias a nivel global que afectan de manera creciente a las economías que las practican, además de incidir fuertemente, entre otros, en los productores eficientes que enfrentan precios deprimidos de exportación. Este aserto puede ser demostrado con algunos ejemplos. El primero parte de la situación de indisciplina casi total que regía antes del comienzo de la Ronda Uruguay. En ese contexto proliferaron en los años previos las controversias entre la CEE y los EE.UU., y en su abrumadora mayoría se trataba de contenciosos sobre mercados agrícolas. La situación se tornó lo suficientemente seria como que existiera el riesgo de amenazar los progresos que en materia de liberalización del comercio se registraron en los productos industriales. Muchos analistas coinciden en indicar que este riesgo fue relevante en la inclusión por primera vez del tema de disciplinar estas políticas en la Ronda Uruguay. Un segundo ejemplo sería el de las dificultades que su existencia plantea en las negociaciones regionales o bilaterales. El tema ha sido un nudo difícil de desatar tanto en las negociaciones del ALCA como aquellas entre el MERCOSUR y la Unión Europea. Finalmente, también introducen distorsiones importantes en oportunidad de las ampliaciones de la Unión Europea, en las que a menudo el tema agrícola es objeto de discusiones y arreglos *ad hoc* que subrayan las dificultades para su normal tratamiento.

### Consideraciones Parciales

Este trabajo intenta explicar el fracaso de los procesos de reforma y el peor estado en T<sub>2</sub> comparado al ya crítico estado en T<sub>0</sub> haciendo hincapié en la permanencia de grupos de interés durante el proceso, en una etapa económica mundial que vio acelerar la caída de los costos de transacción. Esta inusual aceleración en la caída de estos costos ha generado una creciente disociación entre la alta eficacia local de esos grupos para bloquear determinadas reformas, mientras dicha caída de costos de transacción generaba una creciente (e inusual) ineficiencia de esos grupos para relativizar o morigerar el costo de ese bloqueo. La existencia de dos procesos simultáneos en el tiempo (como los intentos de reforma y la inusual caída en los costos de transacción) no son casuales: el colapso del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) se produjo en parte por la creciente ineficacia de los grupos de beneficiarios para mantenerse mínimamente competitivos incluso en el mercado interno, aunque manteniendo la eficacia para capturar los nuevos privilegios devenidos ahora del proceso de reforma en marcha. Como sostiene Olivera:

“También podemos extraer de la literatura sobre grupos de interés estrategias usadas por los reformadores. En la misma lógica de Tornell (1998), Schamis (1999) observa que, también basado en Latinoamérica, los

ponentes de las reformas no fueron solo rent-seekers que apoyaron la intervención estatal y evitaron la liberalización (como sería el apoyo del Partido Comunista en economías en transición antes de la reforma). Las experiencias de Argentina, México y Chile muestran que las reformas provinieron de una coalición de policy makers y poderosos grupos de interés que han buscado capturar rentas del proceso en sí (por ejemplo, de las privatizaciones). En ese sentido, aunque articular una coalición de “ganadores” tomó tiempo (a través del decurso de la declinación de la ISI), todas las reformas fueron presentadas en un paquete<sup>18</sup>.

Paso seguido, lo que permanece constante antes y después del fracasado proceso de reformas de los 90’ es la eficacia de los grupos de interés para bloquear políticas que limiten y/o acaben sus privilegios y la creciente ineficacia para morigerar los efectos negativos de ese bloqueo. Si somos capaces de explicitar esa constancia, podremos argumentar convincentemente que parte importante del fracaso del proceso de reforma se ha debido a la creciente caída (relativamente inusual) de los costos de transacción que repercutió en una maximización de la disociación entre la eficacia local y la ineficacia global. Así, ante la constancia de la eficacia local de los grupos de interés, lo diferente ha sido las consecuencias de su inusualmente creciente ineficacia global.

<sup>18</sup> Olivera, Mauricio, obra citada. p. 23



**Promoviendo en latinoamérica:  
el fortalecimiento de la democracia,  
el estado de derecho y las políticas públicas  
que favorecen al progreso económico e institucional.**

CADAL publica anualmente los siguientes informes: “Índice de Compromiso Internacional con los Derechos Humanos”, “Libertad Económica y Transparencia en América Latina”, y “Libertad de Prensa y Desarrollo Económico en América Latina”; y semestralmente los informes: “Indicadores de Periodismo y Democracia a Nivel Local en América Latina” y “Tendencias Latinoamericanas”. Además, CADAL publica su serie de Documentos y participa en la edición de la Revista Perspectiva a través de su representación en Uruguay. CADAL también ha publicado varios libros: “Otra Grieta en la Pared: Informe y Testimonios de la Nueva Prensa Cubana”, por Fernando Ruiz; “Historia de la Crisis Argentina”, “Mitos del Milenio” y “Suecia después del Modelo Sueco” de Mauricio Rojas; “Corrupción en Cuba y cómo combatirla”, por Ricardo Puerta; “Boitel Vive. Testimonio desde el actual presidio político cubano”, por Jorge Luis García Pérez “Antúnez”; “Los Derechos Fundamentales y el Orden Jurídico e Institucional en Cuba”, por Ricardo M. Rojas (Ganador del 2006 Antony Fisher International Award); “La Experiencia Chilena: Consensos para el Desarrollo”, compilado por Gabriel Salvia y Pedro Isern; “Transiciones: La experiencia de Europa del Este”, por Fredo Arias King; “Maten al cartero: Posdata del asedio a la prensa durante las dictaduras militares del Cono Sur”, por Jorge Elías; y “Las Damas de Blanco: Las mujeres de los prisioneros de la primavera negra de Cuba”, por Erika Lüters Gamboa.

En materia de Eventos, CADAL organiza Reuniones Privadas, Presentaciones de Libros, Talleres, Conferencias, Jornadas y Seminarios Internacionales. Además, CADAL dispone de un Área de Capacitación integrada por la Escuela Latinoamericana de Estudios Políticos y Económicos (ELEPE) y por el Instituto Liberal Democrático (ILD). CADAL también produce el programa radial “Apertura Latinoamericana”, que se emite en FM Radio Palermo 99.5 y realiza audiovisuales que forman parte de los programas especiales del ciclo de TV por cable “En vivo con Carlos Mira” en la señal Política & Economía.



**CADAL integra la Red Interamericana para la Democracia,  
el Network of Democracy Research Institutes  
y ha recibido dos premios internacionales por su labor:  
“2005 Templeton Freedom Award Grant for Institute Excellence” y  
“2005 Francisco De Vitoria Prize for Ethics and Values”.**

### Bibliografía relacionada a Procesos de Reforma y Grupos de Interés

- Acuña, Carlos y Mariano Tommasi (1999): "Some Reflections on the Institutional Reforms Required for Latin America". Working Paper 20, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional. Buenos Aires-Argentina
- Becker, Gary (1983): "A theory of competition among pressure groups for political influence". *Quarterly Journal of Economics*, 98, pp. 371—400
- Cukierman, Alex y Mariano Tomassi (1998) "When Does it Take a Nixon to go to China." *American Economic Review* 88(1): 180-97.
- Bevir, Mark (editor): "*Rent-seeking*", en *Encyclopedia of Governance*. Newbury Park, CA: Sage Publications. 2005
- Etchemendy, Sebastián: "Construir coaliciones reformistas: la política de las compensaciones en el camino argentino hacia la liberalización económica", *Desarrollo Económico* n 160, Vol. 40, enero marzo 2001
- Dornbusch, Rudiger and Sebastian Edwards (1991) *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Cambridge: MIT Press.
- Drazen, Allan (1991): "The Benefits of Crisis for Economic Reform", *American Economic Review* 83 (3).
- Fanelli, José María y Vladimir Popov (2002): "On the Philosophical, Political, and Methodological Underpinnings of Reform". Mimeo, Global Development Network
- Fidrmuc, Jan y Abdul G. Noury (2003): "Interest Groups, Stakeholders, and the Distribution of Benefits and Costs of Reform". Understanding Reform, Banco Mundial
- Furtado, Celso. (1964) "Development and underdevelopment". Berkeley: University of California Press.
- Krueger, Anne(1974) 'The Political Economy of the Rent-Seeking Society' *American Economic Review*, 64
- Lora, Eduardo y F. Barrera (1997): "Una década de reformas estructurales en América Latina: El crecimiento, la productividad y la inversión, ya no son como antes." Research Department Working Paper 350. Washington, DC, United States: Inter-American Development Bank.
- \_\_\_\_\_, Eduardo (1997): "A Decade of Structural Reforms: What Has Been Reformed and How to Measure It." Research Department Working Paper 348. Washington, DC, United States: Inter-American Development Bank, Research Department.
- \_\_\_\_\_, Eduardo (2001): "Structural Reforms in Latin America: What has been Reformed and How to Measure It." Research Department Working Paper 466. Washington, DC, United States: Inter-American Development Bank
- Murillo, M. Victoria (2000) "From Populism to Neoliberalism: Labor Unions and Market Reforms in Latin America" *World Politics*, 52(2), January.
- North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- Olivera, Mauricio (2003): "Reforms and Democracy Political Restrictions to the Implementation of Reforms". Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC.
- Olson, Mancur (1965): "The Logic of Collective Action". Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Schamis, Hector (1999): "Distributional Coalitions and the Politics of Economic Reform in Latin America". *World Politics* 51.2
- Rajan, Raghuram y Luigi Zingales (2003): "Saving Capitalism from the Capitalists. Unleashing the Power of Financial Markets to create wealth and Spread Opportunity". Crown Business, New York
- Rius Andres y Nicolas van de Walle (2003) "Political Institutions and Economic Policy Reform" Mimeo, Global Development Network.
- Rodríguez, Francisco (2002): "The Political Economy of Latin American Economic Growth", University of Maryland, mimeo
- Rodrik, Dani (1996): "Understanding Economic Policy reform". *Journal of Economic Literature*, American Economic Association, vol. 34(1)
- Tommasi, Mariano y Andres Velasco (1996): "Where are we in the Political Economy of reform" *Journal of Policy Reform*, Vol 1.
- \_\_\_\_\_, Mariano, Juliana Bambaci y Tamara Saront (2000): "La Economía Política de las Reformas Económicas en la Argentina". *Cuadernos de Economía: Latin American Journal of Economics*, Chile, 37 (112)
- \_\_\_\_\_, Mariano y Pablo Spiller (2000): "El funcionamiento de las instituciones políticas y las políticas públicas en la Argentina. Una aproximación desde la Nueva Economía Institucion". *Desarrollo Económico* N° 159, vol. 40.
- World Bank Papers (2000): "Poverty in an age of globalization".

### Bibliografía relacionada a los subsidios agrícolas

- A Bridge Too Far? An Australian Agricultural Perspective on the Australia/United States Free Trade Area Idea. 2003. A Report for the Rural Industries Research and Development Corporation. Prepared by ACIL Consulting, Canberra, Australia
- Acharya, Rohini and Michael Daly. 2004. Selected Issues Concerning the Multilateral Trading System, Discussion Paper 7, Capitulo V, 13 a 17, Organizacion Mundial de Comercio, 2004, Ginebra, Suiza
- Agricultural Policy Reform: Development & Prospects, en *OECD Observer*. 2000. Pp. 1-8, Policy Brief OECD, Junio 2000, Paris, Francia

- Agricultural Support: How is it measured and what does it mean?, en OECD Observer. 2004. Pp. 1-8, Policy Brief OECD, Junio 2004, Paris, Francia
- Anderson, Kym. 2004. Agricultural trade reform and poverty reduction in developing countries, World Bank Policy Research Working Paper 3396, Washington D.C., Estados Unidos
- Anderson, Kym and Will Martin. 2005. Agricultural Trade reform and the Doha Development Agenda, Banco Mundial, Febrero 2005, Washington D.C., Estados Unidos
- Beyond reason, en The Economist; 11/10/90, Vol. 317, Issue 7680, p. 80
- Bret, Jean-Jacques. 2004. Contribution des indications géographiques au développement durable. Presentación en el WTO Symposium, Mayo 2004, Ginebra, Suiza
- Britain: Ploughed Under, en The Economist 1/12/91, Vol. 318, Issue 7689, p. 47
- Blumenthal, Gary, Dear Occupant of Earth, en WPI Monthly update, Vol. 3, Issue 2, 16 de Febrero de 2005, World Perspectives Inc., Washington D.C., Estados Unidos
- Buetre, Benjamin, Roneel Nair, Nhu Che y Troy Podbury. 2004, Agricultural trade liberalization - Effects on developing countries' output, incomes and trade, ABARE Conference Paper 04.6, Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics, Canberra, Australia
- Bureau, Dominique y Jean-Christophe Bureau. 1999. Agriculture et négociations commerciales, La Documentation française, Paris, Francia
- Bureau, Jean-Christophe. 2002. The Agricultural Issue in EU-Mercosur Integration: Beyond the Gridlock, en Paolo Giordano, ed., An Integrated Approach to the European Union-Mercosur Association, Chaire Mercosur de Sciences Po, Paris, Francia
- Cahill, Carmel, Jonathan Brooks. 2001. Why Agricultural trade liberalisation matters, OECD, Agriculture, Food and Fisheries Directorate en OECD Observer, Octubre 2001, Paris, Francia
- Canadian Agri-Trade Food Trade Alliance. 2005. Completing the Doha Round. Who Needs to Do What to Ensure Success?, WTO Public Symposium, Abril 2005, Ginebra, Suiza
- Coleman, William D. y Stefan Tangermann. 1998. Linked Games, International Organisations and Agricultural Trade. pp. 1-38, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, 1998, Colonia, Alemania
- Coleman, William D. y Stefan Tangermann. 1999. The 1992 CAP Reform, the Uruguayan Round and the Commission: Conceptualizing Linked Policy Games, pp. 385-405, Vol. 37, No. 3. Journal of Common Market Studies. Setiembre 1999. Blackwell Publishers Ltd., Oxford, Reino Unido y Estados Unidos
- Colman, David y Deborah Roberts. 1994. The Economics of the European Union, Policy and Analysis, Capítulo 4 "The Common Agricultural Policy", Edited by M.J. Artis and N. Lee, Oxford University Press, New York, Estados Unidos y Biddles Ltd, Guildford and Kings Lynn, Reino Unido
- Common Agricultural Policy, The Royal Society for the Protection of Birds, <http://www.rspb.org.uk>
- French farmers against the world, en The Economist; 9/11/93, Volumen 328, Edición 7828, p. 47
- García Alvarez-Coqué, José María. 2003. La agricultura española ante la reforma de la Política Agrícola Común, en Papeles de la Economía Española No. 96, Setiembre 2003, pp. 2 a 19, FUNCAS, Madrid, España
- García Sanz, Benjamín. 2003. La industria agroalimentaria y el desarrollo rural, No. 96, setiembre de 2003, pp. 96 a 111, FUNCAS, Madrid, España
- Gardner, Bruce L., The Political Economy of U.S. Export Subsidies For Wheat, 1994, pp. 1-75, NBER Working paper series, National bureau of Economic Research, Mayo 1994, Cambridge, Massachusetts, Estados Unidos
- Grant, Wyn. 1997. The Common Agricultural Policy. MACMILLAN PRESS LTD., Londres, Reino Unido
- Green, Duncan y Matthew Griffith. 2002. Dumping on the Poor. The Common Agricultural Policy, the WTO and International Development CAFOD, Londres, Reino Unido
- Grossman, Gene and Elhanan Helpman (1994): "Protection for Sale". *American Economic Review*, 84(4):833-50.
- Hillman, Arye, Ngo Van Long y Antoine Soubeyrand. 2000. Protection, Lobbying, and Market Structure, Centre Interuniversitaire de Recherche et Analyse des Organisations, Montréal, Canada
- Hwang, Hyungsung. 2004. Coexistence of Divers Forms of Agriculture in the Agricultural Negotiations, National Agricultural Cooperative Federation of Korea, presentación en el WTO Symposium, Mayo 2004, Ginebra, Suiza
- Josling, Tim. 2003. Domestic Farm Policies and the WTO Negotiations on Domestic Support, pp. 2-21, 2003, Invited paper presented at the International Conference, Agricultural policy reform and the WTO: where are we heading?, Junio 2003, Capri, Italia
- Kay, Adrian. 2000. Towards a Theory of the Reform of the Common Agricultural Policy, European Integration on line Papers Volumen 4 No 9, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-009a.htm>
- Kick AAS, Kick all Agricultural Subsidies: Give poor nations a level playing field, Guardian unlimited, Enero 2004, Londres, Reino Unido
- Konandreas, Panos. 2004. Tariff Negotiations in Agriculture: Seeking a Compromise, FAO, presentación en el WTO Symposium, Mayo 2004, Ginebra, Suiza

- Kryn, Jeremy, *A United Front: European Union Enlargement, the Common Agricultural Policy, and Polish Agriculture*. 2003. Center for International Private Enterprise, Junio 2003, Washington, Estados Unidos
- Lambelet, Jean-Christian. 2003. *Eléments économiques de la politique agricole Suisse*. Séminaire d'économie nationale, Université de Lausanne, Lausanne, Suiza
- Paarlberg, Robert L., *The Uruguay Round and Agriculture: International Path to Domestic Policy Reform?*. 1996. The Weatherhead Center for International Affairs, Enero 1996, Harvard, Massachusetts, Estados Unidos
- Peterson, John. 1989. *Hormones, Heifers And High Politics – Biotechnology and the Common Agricultural Policy*, Public Administration; Winter 89, Volumen 67, Edición 4, p. 455
- Rodrik, Dani. 2002. *Trade Policy Reform as Institutional Reform*, en Bernard Hoekman, Aaditya Mattoo y Philip English, eds., *Development, Trade and the WTO*, Washington D.C., The World Bank 1
- Serra Arias, Ricardo. 2004. *The agricultural negotiations in the WTO: Meeting the needs of farmers-towards the co-existence of various forms of agriculture*, presentación en el WTO Symposium, 26 de Mayo 2004, Ginebra, Suiza
- Silva Rodríguez, José Manuel. 2003. *Ampliación de la UE y futuro de la política agraria común*, No. 96, Setiembre 2003, pp. 60 a 69, FUNCAS, Madrid, España
- Stoeckel, Andrew. 2000. *Solving the Problem – The Political Economy of Agricultural Reform*, Rural Industries Research and Development Corporation Publication No 00-24, Barton, Australia
- Sumpsi, José María. 2003. *Una nueva política agraria para una nueva unión*, No. 96, Setiembre 2003, pp. 42 a 59, FUNCAS, Madrid, España
- Swinnen, Johan F.M. 2001. *A Fischler reform of the Common Agricultural Policy?*, 2001, Centre for European Policy Studies, Working Document No. 173, Setiembre 2001, Bruselas, Bélgica
- Tangermann, Stefan. 2004. *Agricultural Policy Reform in an International context*, en IAMA Conference, Swiss Agri-Food Chain Platform, OECD, Junio 2004, Montreal, Canada
- Tangermann, Stefan. 1999. *Europe's Agricultural Policies and the Millennium Round*, pp. 1155-1178, 1999, Blackwell Publishers Ltd., Oxford, Reino Unido
- Tangermann, Stefan. 2004. *Agricultural Policies in OECD Countries: An Agenda for Reform*, en *The Global Competitiveness Report 2004-2005*, pp.173-196, World Economic Forum, Ginebra, Suiza
- Tangermann, Stefan. 2005. *Farming support: the truth behind the numbers*. p. 1, en *OECD Observer*. Febrero 2005, Paris, Francia
- Tassos, Haniotis. 2004. *The Common Agricultural Policy: its reform and its relevance*, CAP Seminar, Union Europea, Marzo 2004, Buenos Aires, Argentina
- The CAP doesn't fit: Recommendations for reform of the Common Agricultural Policy*. 2002. Sustain y UK Food Group, Londres, Reino Unido
- The Common Agricultural Policy*. 2002. UK Food Group, Londres, Reino Unido
- The Common Agricultural Policy: Options for reform and their potential impact*. 2002. UK Food Group, Londres, Reino Unido
- Vaillant, Marcel y Alejandro Nin. 2002. *International Coalitions for Agricultural Trade Liberalization*, en Paolo Giordano, ed., *An Integrated Approach to the European Union-Mercosur Association*, Chaire Mercosur de Sciences Po, Paris, Francia
- Van Der Steen, Danau, Poznanski. 1999. *La souverainete alimentaire menacee par les accords commerciaux*, pp. 1-96, L'Organisation Mondiale du Commerce et l'agriculture, Collectif Strategies Alimentaires, Noviembre 1999, Bruselas, Bélgica
- von Braum, Joachim, Ashok Gulati, David Orden. 2004. *Making Agricultural Trade Liberalisation Work for the Poor*, WTO Symposium, Mayo 2004, Ginebra, Suiza
- "WTO Agricultural Negotiations: Addressing Farmers Needs"*. 2004. Report from Session 5, Multilateralism at a Crossroads en el WTO Symposium, Mayo 2004, Ginebra, Suiza
- WTO/OMC. 2001. *Sección III. Productos Agropecuarios*, en *Estudios Especiales N 6, Acceso a los Mercados: Tareas Inacabadas*, Ginebra
- WTO/OMC. 2003. *Agricultura, Serie de los Acuerdos de la OMC*, Ginebra, Suiza