

**Paul W. Drake y Matthew D. McCubbins (eds.),
*The Origins of Liberty: Political and Economic
Liberalization in the Modern World*, Princeton,
Princeton University Press, 1998, 208 p.**

Eduardo Guerrero Gutiérrez

Esta colección de artículos explora los orígenes de los procesos de liberalización política y económica en varios lugares y épocas, con lo cual viene a enriquecer el pequeño cúmulo de hipótesis con que contamos en la actualidad para entender sistemáticamente las causas y los mecanismos que echaron a andar tales procesos. Las reformas liberalizadoras que emprendieron en las últimas dos décadas casi todos los estados de América Latina, Europa Central y del Este, y del Sudeste Asiático, tuvieron y siguen teniendo hondas repercusiones en cualquier ámbito de su vida colectiva. Los trabajos que este volumen ofrece destacan por su rigor analítico y claridad, así como por el inteligente uso que hacen tanto de los datos disponibles como de algunos *insights* de la teoría de juegos.

The Origins of Liberty está integrado por siete textos de fácil acceso, pulidos en sus detalles, cuya preocupación central es la formación de ins-

tituciones. Sin embargo, en este último punto el lector debe permanecer alerta, pues no todos los autores reunidos en esta compilación entienden lo mismo por instituciones. Para William B. Heller, Philip Keefer, y Mathew D. McCubbins, por ejemplo, las instituciones *moldean y constriñen* las acciones de los actores políticos (p. 147). Pero en el caso de Douglass C. North y Barry R. Weingast, las instituciones *no* moldean ni constriñen pues el orden que las instituciones proveen emerge *endógenamente*. Aquí un comportamiento deviene estable y predecible, o alternativamente institucionalizado, no porque es impuesto sino porque es *motivado*.

Al parecer, todos los artículos están inspirados en una sola pregunta general que plantean los editores al presentar los trabajos, pregunta que está formulada de tres maneras: ¿por qué las máximas autoridades políticas están dispuestas a otorgar o expandir las libertades políticas o eco-

nómicas de los ciudadanos? ¿Bajo qué condiciones el individuo o grupo que posee la autoridad soberana depone voluntariamente parte de su autoridad y hace concesiones a los gobernados? ¿Cuál es la lógica que lleva a mandatarios que desean conservar o acrecentar su poder a ceder prerrogativas a otros actores políticos o económicos?

Abre la colección de textos un artículo fascinante de North y Weingast. Según ellos, los gobiernos no pueden legislar la creación de libres mercados y de regímenes basados en la participación política sin limitar al mismo tiempo su propio poder para cambiar la legislación a su conveniencia. Para que tal legislación tenga aplicación efectiva, es indispensable que las autoridades políticas consideren favorable para sus intereses el respetar tales límites. North y Weingast caracterizan cualquier contrato con una autoridad soberana como un "dilema del prisionero iterativo con información completa". Los autores ponen de ejemplo la situación de la monarquía inglesa a mediados del siglo XVII. Entre más frecuentemente el soberano incumplía sus compromisos financieros, menos probable era que la monarquía accediera a préstamos o que la economía recibiera inversiones cuantiosas, pues no había garantía de que el monarca fuera a cumplir con los compromisos adquiridos una vez que éste tuviera la cooperación de los prestamistas o inversionistas.

En un artículo que vincula satisfactoriamente intuición teórica con evidencia empírica, Ronald Rogowski, autor del celebrado *Commerce and Coalitions: How Trade Affects Politi-*

cal Alignments, propone un sencillo modelo sobre las interacciones entre gobernantes y gobernados que tiene implicaciones para la generación de procesos de liberalización, y que ofrece respuestas plausibles a interrogantes sobre la liga entre desarrollo económico y evolución política. Tal modelo es, además, compatible con evidencia histórica que abarca hasta nuestros días. Rogowski argumenta que la probabilidad de que la democracia prevalezca varía en relación con sus reservas de capital físico y capital humano, y en relación con algunas "medidas plausibles" de la capacidad de la población para emigrar a otro país. En suma, un país que sea económicamente avanzado o que tenga un alto nivel educativo será democrático sin importar su tamaño, y lo mismo sucederá con países que posean avances *moderados* en los renglones económico y educativo, pero cuya población *pueda emigrar* fácilmente a otros países o *pueda transferir sus activos* al extranjero.

En un capítulo titulado "The International Causes of Democratization, 1974-1990", Paul W. Drake explica cómo la necesidad de hacerse de socios comerciales y atraer inversionistas en una economía global crecientemente interdependiente, en combinación con el colapso del apoyo estadounidense y soviético a muchos regímenes no liberales desde 1990, contribuyó a que un buen número de gobiernos autoritarios emprendieran medidas de liberalización política y económica en la última década. Según Drake, los únicos dos regímenes de este tipo que sobreviven en América Latina son México y Cuba, cuyos gobiernos, según

nos dice el autor, poseen una legitimidad nacionalista y revolucionaria, con un partido oficial poderoso, y una tradición de resistencia frente a las demandas políticas de Estados Unidos. Drake finaliza el capítulo con un par de cualificaciones. Primero, independientemente de las tendencias globales que prevalezcan en una coyuntura histórica, las democratizaciones nacionales dependerán “en última instancia” de “la inteligencia y valor” de los actores políticos internos, así como de las decisiones que tomen las elites autoritarias. En segundo término, el entorno internacional no sólo puede erigirse en un factor favorable a la democratización; también puede causar un “daño extenso” a las democracias en ciernes sobre todo cuando el ámbito internacional esté dominado por crisis económicas, guerras e ideología antidemocráticas.

En el capítulo siguiente, Stephen Haggard y Robert R. Kaufman dirigen su atención a los efectos de las crisis económicas de la década de los ochenta en las transiciones democráticas. De entrada, los autores advierten que estas crisis no son ni condición necesaria ni suficiente para el derrumbamiento de los gobiernos autoritarios. Sin embargo, el relevo de varios líderes autoritarios en numerosos países muestra una correlación con las severas recesiones que gran número de países padecieron durante esa década. Tales crisis afectaron los términos en que dichos líderes se retiraron del poder: entre más severas fueron, los gobernantes autoritarios dejaron el poder con menos prerrogativas. Para Haggard y Kaufman,

autores de *The Political Economy of Democratic Transitions* (1995), las crisis económicas tienen el potencial para desgastar la unidad de las coaliciones autoritarias, pues frecuentemente llevan a la desertión de poderosos aliados en el sector privado, al incremento del activismo opositor en varios estratos de la sociedad civil, y a la multiplicación de pugnas dentro de la misma elite gobernante. Estos tres sucesos, cuando aparecen simultáneamente, no sólo restan poder y autoridad a los gobiernos, sino que colocan a los gobernantes en desventaja para negociar las condiciones de su “salida”. En regímenes de partido dominante como México, subrayan los autores, las elites dirigentes no sólo poseen una gran capacidad relativa para resistir los embates a las que quedan expuestas por las crisis económicas, sino que también tienen la ventaja de contar con una mayor capacidad para iniciar reformas económicas y perseverar en ellas, reformas que en última instancia tendrán resultados positivos y, con ello, alejaran a estas elites de escenarios de divisionismo y confrontación.

El siguiente capítulo presenta las ideas de Brian Loveman en torno a las condiciones que han llevado a los militares a tomar el poder por la fuerza en casi todos los países latinoamericanos y las condiciones que han llevado, después, a que estos militares depongan tal poder. Según Loveman, los altos mandos del ejército culpan cíclicamente a los gobiernos civiles de corrupción e incompetencia para contener a los movimientos subversivos, mantener el orden y asegurar el progreso económico. Y, desde la perspec-

tiva de las fuerzas armadas, son las circunstancias las que las obligan a intervenir para detener el deterioro y así proteger los más altos intereses nacionales. Loveman nos asegura que, como regla general, los militares no se interesan por el poder político *per se*, sino que genuinamente se consideran a sí mismos un recurso de última instancia para la salvaguarda del orden y el bienestar nacionales. Después de que los militares han permanecido por algún tiempo en el poder, continua Loveman, pueden devolver nuevamente el mando a los civiles cuando se cumple cualquiera de las siguientes dos condiciones: 1) los militares consideran que ya han cumplido con su "misión histórica", a saber, reestablecer el orden y reiniciar el crecimiento económico o, por el contrario, 2) el fracaso del ejército para cumplir con sus objetivos es tan grande que la transición a un gobierno civil resulta simplemente inevitable: los militares carecen de credibilidad y sus márgenes de maniobra están dramáticamente reducidos. Durante estas transiciones, los militares exigen algunas garantías institucionales y, en la medida en que sea posible, establecen las futuras "reglas del juego", sobre todo aquéllas relativas al papel que los militares estarán llamados a desempeñar en una nueva constitución o en un nuevo arreglo político. Loveman observa que los militares casi siempre intentarán, con éxito, conservar su papel de custodios (con capacidad interventora en situaciones de emergencia) del nuevo gobierno, y reducir al mínimo la probabilidad de represalias en su contra.

Por último, nos encontramos con un trabajo de William B. Heller, Philip Keefer y Matthew D. McCubbins que intenta averiguar bajo qué condiciones podemos esperar, primero, que los gobiernos intenten liberalizar la economía y, segundo, que tales intentos fructifiquen. Los autores piensan que las crisis económicas, aunque pueden contribuir a la implementación de medidas liberalizadoras, no son por sí mismas factores necesarios ni suficientes para que tales medidas aparezcan. Tres condiciones son "necesarias y suficientes", dicen los autores, para que un gobierno impulse la liberalización económica: 1) Los líderes políticos deben considerar tal liberalización deseable, lo cual requiere una mutación en sus preferencias e incentivos. Esta primera condición puede cumplirse cuando hay una rotación de liderazgos, cuando hay cambios en los liderazgos de las bases sociales que apoyan al gobierno, y cuando se registran bajas en "el valor" (ideológico o estratégico) que el liderazgo atribuye al *statu quo*. 2) Los diseñadores de políticas creen que pueden identificar alternativas plausibles al *statu quo* que sean además congruentes con sus propias preferencias. 3) Y tales diseñadores, aquellos que favorecen la reforma, tienen control sobre los recursos políticos necesarios para ejecutar los cambios de políticas. Heller, Keefer y McCubbins tratan de demostrar la importancia de tales condiciones para que las reformas liberalizadoras hayan tenido lugar en varios países, incluido México.

Me parece que la lectura de esta recopilación de artículos beneficia al

estudioso de varios maneras. En primer lugar, le muestra la enorme utilidad que tiene buscar en la interacción estratégica de actores clave la presencia de mecanismos que pueden eventualmente impulsar reformas de carácter institucional. En segundo lugar, me parece que casi todos los ensayos ejemplifican con claridad la noción de que para que una reforma institucional tenga lugar, es indispensable que los actores clave tengan por interés propio mantener la nueva ins-

titución. Esta noción es de especial relevancia dado que con frecuencia se atribuye el cambio institucional a ciertas fuerzas históricas impersonales o, en otro extremo, a los atributos personales de algún líder político. Por último, cabe agregar que este libro nos brinda un atractivo abanico de hipótesis cuya verificación o refutación contribuirá a que continuemos mejorando nuestro todavía muy precario entendimiento sobre los orígenes de las instituciones.