

TRANSFORMACIÓN, REFORMAS Y DESARROLLO: LECCIONES DE ALGUNAS ESTRATEGIAS

*Alexander Tarassiouk Katurina**

RESUMEN

El problema práctico y teórico del desarrollo en las últimas tres décadas se hizo más actual que nunca. Por un lado, esto se debe a la dinámica histórica descendente de las tasas del crecimiento en los países desarrollados, a mayores dificultades para la reproducción ampliada de los capitales nacionales en el “Tercer mundo” (especialmente a partir de las políticas del Consenso de Washington) y a la aparición de un importante grupo de países en transición que enfrentan el reto de lograr un desarrollo más rápido por medio del paso a una economía de mercado. Por el otro lado, distintos segmentos del capital mundial revelaron su interés económico e ideológico en las diferentes interpretaciones de la teoría del mercado, como base científica para el diseño de las políticas económicas. Externamente, esto se ha manifestado en la formación de dos corrientes principales en la comprensión de las formas en

* Profesor titular del Departamento de Economía, UAM-I.

que el mercado puede actuar con eficacia en las condiciones contemporáneas. La primera corriente parte de los principios de autorregulación de la economía de mercado y de la no intervención del Estado, y cuando llegó la hora de los consejos prácticos para los países en transición ofreció el famoso paquete de políticas de “terapia de choque”. (Joseph E. Stiglitz, premio Nobel, llama “teoría fundamentalista de mercado” a este conjunto de conceptos teóricos y de recomendaciones prácticas). La segunda corriente enfatiza la importancia de crear los verdaderos fundamentos de una economía de mercado, principalmente institucionales, y considera que hoy día este tipo de economía puede ser eficaz sólo en el marco de una estrategia general de desarrollo del Estado. (En esta visión no parece casual que a partir de 1997 el Banco Mundial insista en la importancia de crear un “Estado eficaz”).

Este concepto teórico y el conjunto de políticas económicas que de él se desprenden fueron aplicados en Rusia durante las reformas (1921-1927), así como en China (a partir de 1978), en Polonia (a partir de 1991), en Hungría, en Eslovenia, en Vietnam, y, parcialmente, en muchos otros países. En la literatura, este concepto recibe el nombre de “pragmatismo económico consecuente”.

El objetivo del presente trabajo es realizar un análisis comparativo de las diferentes estrategias de transición y de sus resultados en Rusia, China y Polonia, y con esta base contribuir a la argumentación de un paquete de políticas económicas que, en las condiciones actuales, sea más adecuado para asegurar las transformaciones estructurales y el desarrollo económico y social en un país emergente o en transición.

Palabras clave: estrategias de transición, Rusia, China, Polonia, Reformas económicas, estrategia alternativa.

Cuando la ideología y los sencillos modelos de los manuales determinan la práctica

El caso típico de tal situación son las reformas de mercado en Rusia a partir de 1992. ¿Cuáles son las características generales de la estrategia económica aplicada en este país? En 1990-1991 se da una radicalización de las ideas sobre la reforma, y el término “Perestroika” desaparece del lenguaje político y económico. El centro de gravedad se traslada hacia las propuestas de estabilización y transición a una economía de mercado. Por razones de espacio, no podemos detenernos en el análisis de la competencia política e intelectual de distintos proyectos, y por ello sólo mencionaremos que existían 18 programas de dos tipos: programas graduales y programas rápidos. Lo común consistía en el reconocimiento de la economía de mercado como meta final. Las diferencias más bien se daban en la comprensión de la naturaleza actual de la economía de mercado, los ritmos de las transformaciones y las medidas concretas que se proponían.

El gobierno de Yeltsin siempre fue partidario de una reforma rápida. El plan de esta reforma se expresó en varias intervenciones y decretos del presidente, así como en documentos elaborados especialmente para presentar el punto de vista del gobierno.

Uno de los documentos más importantes de este tipo es el “Proyecto de Programa de Desarrollo de las Reformas Económicas”, donde se ofrece el balance del primer año de reforma (que comenzó el 2 de enero de 1992 con la liberalización de los precios) y se elabora el plan de acciones para el periodo 1993-1997. Este documento presenta en forma adecuada las ideas que dominaban en el gobierno y que determinaron las políticas económicas a partir de 1992.¹

El proyecto está integrado por nueve partes: los objetivos más importantes de la reforma; evaluación del desarrollo de la reforma; principales lineamientos de acción y rasgos generales de tránsito hacia una economía de mercado; estabilización financiera; cambio de las relaciones de propiedad; restructuración ramal de la

¹ Este documento se publicó en: *Obzor ekonomiki Rossii*, núm. 1, Izdatelskaia grupa “Progres Univers”, Moskva, Rossia, 1994.

economía; políticas sociales; políticas regionales; relaciones con las ex repúblicas soviéticas.

La lógica y la idea clave del documento surgieron bajo la influencia directa de la corriente neoliberal tanto dentro del país como en el exterior,² y consistían en lo siguiente: por medio de un conjunto de medidas decisivas, hacer funcionar lo más pronto posible los mecanismos del mercado y con esto detener el desarrollo de la crisis, estimular la restructuración ramal de la economía y crear las condiciones necesarias para su reanimación y auge.

El plan suponía tres etapas: evolución en las condiciones de la crisis (hasta mediados de 1993), reconstrucción de la economía nacional (1993-1995) y auge económico (1995-1997). La tarea principal de las políticas estatales en la primera etapa debía ser la estabilización financiera. Los criterios de terminación de esta etapa, según el documento, eran los siguientes: que los precios regulados abarquen no más del 2-3% del PIB; que los pedidos estatales (tareas por cumplir para las empresas) abarquen no más del 20% del PIB; que el déficit fiscal financiado de manera no inflacionaria se mantenga por debajo del 3% del PIB; que la inflación no sea superior al 3% mensual; que se sostenga la convertibilidad del rublo en las transacciones corrientes y se logre un tipo de cambio estable; que se termine con la caída de la producción.

La tarea primordial de la segunda etapa debía ser el cambio de las relaciones de propiedad con base en la privatización. Los criterios de cumplimiento de las tareas en esta etapa eran, por ejemplo: participación del sector público en la producción, no mayor que el 40%; en el comercio, no mayor que el 10%; en los créditos ofrecidos al sector privado, no menos de 70%; en las inversiones privadas en el fondo de acumulación, no menos del 70%; así como la reanimación de la economía y la recuperación del volumen del PIB hasta los niveles anteriores a la crisis.

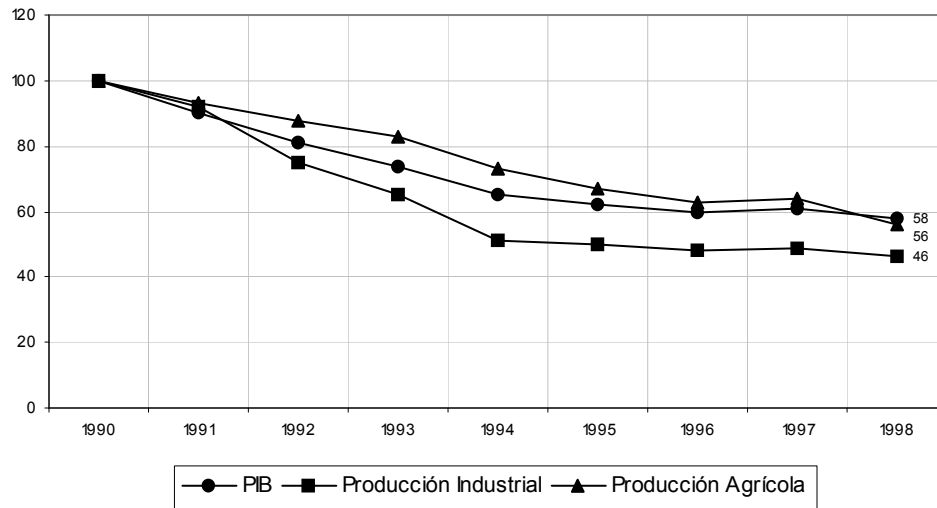
La tarea más importante en la tercera etapa debía ser la reestructuración ramal de la economía. Los criterios para su cumplimiento eran los siguientes:

² En este sentido, fue importante la publicación en 1990 del informe del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial: *The Economy of the USSR, Summary and Recommendations*, Washington, 1990.

crecimiento económico no menor que 3-4%, crecimiento acelerado de las exportaciones de productos con alto grado de transformación, superávit estable de la balanza de pagos y tasa de inversión del PIB no menor que el 15 por ciento.

¿Cómo se puede caracterizar el programa arriba presentado? Es un programa radical, está integrado por las recetas tradicionales de estabilización y un ambicioso plan de reformas sistémicas; supone una rápida retirada del estado de la economía; considera la apertura económica como un medio decisivo para arrancar los mecanismos de competencia y, con esto, frenar y después reducir el desarrollo de la crisis.³ El programa no prioriza la recuperación del sector real de

Gráfica 1. Rusia: Dinámica del PIB, Producción Industrial y Producción Agrícola (1990=100)



Fuente: *Rossia i Strani mira*, Goskomstat, Moskva, 2000, pp. 129-130, 138-139, 204-205.

³ Tal enfoque corresponde a la visión del FMI y del BM, expresada en el informe arriba citado, donde se dice: “También podría requerirse por un periodo breve alguna protección de las empresas en cuanto a las dislocaciones provocadas por cambios rápidos de los precios de unos cuantos insumos fundamentales, en particular de los energéticos y algunos sectores de intensa competencia en los mercados internacionales. *Sin embargo es esencial que se avance con la mayor rapidez posible hacia un sistema transparente y descentralizado del comercio exterior y del tipo de cambio, a fin de acelerar la integración del país a la economía mundial.* (Cursivas del autor.)

economía y de la situación de las familias. Sus objetivos reales son los cambios sistémicos. Estas medidas de transformación sistémica incluyen: liberalización de precios, políticas monetaria y fiscal rígidas, desregulación de la economía, privatización amplia y rápida, y apertura económica. De catorce criterios de cumplimiento en las distintas etapas de reforma que presentamos arriba, ocho reflejan el grado de avance en estas medidas de transformación sistémica.

¿Cuáles fueron los efectos de la estrategia aplicada? Las reformas económicas comenzaron en enero de 1992. Hasta 1998, año de la crisis, es decir, sólo 6 años después, se dio la destrucción del potencial industrial y la degradación de la agricultura, la ciencia, la medicina, la educación, etc. La producción industrial se redujo más de 50%, en particular la fabricación de maquinaria. La caída de la industria ligera y textil sobrepasó el 80% y se minó la base de la producción agropecuaria. La recolección de granos se redujo en 40%, la producción de carne en 50% y la entrega de leche en 30%, además de que se perdieron 15 millones de hectáreas de tierras roturadas⁴ (véase Gráfica 1).

La ciencia, el más grande orgullo de la Unión Soviética, recibió un golpe casi mortal al reducirse su financiamiento hasta 0.5% del PIB. El 80% de las nuevas tecnologías desarrolladas por los científicos rusos no tienen demandas. Las industrias bélica y espacial, que constituían una parte muy importante de la economía del país, entraron en una profunda crisis.

La liberalización no se ha transformado en un estímulo al desarrollo de las relaciones comerciales. Disminuyó la participación de Rusia en las exportaciones mundiales. Aumentó la importancia del sector primario en las exportaciones y de los alimentos en las importaciones. El superávit del comercio exterior comenzó a basarse no en la prosperidad de su economía, sino en su ruina. Aumentó la dependencia del país de la coyuntura del mercado mundial de materias primas.

Durante el periodo de reformas, los ingresos reales de la población descendieron más de 40%. El índice de pobreza en Rusia creció 15-16 veces en comparación con los datos de 1990. Además, aumentó la diferenciación de los

⁴ Cálculos de autor con base en: *Rossia v cifraj*, Goskomstat Rossi, Moskva, 2002, pp. 56, 69, 108.

ingresos en todos sus aspectos. En 1997, el 10% de la población más rica percibía 33% de los ingresos, mientras que el 10% de la población más pobre recibía sólo 2.6 por ciento. La mayor parte de la riqueza nacional se concentró en las manos de unas 250 – 300 familias, las cuales ejercen una creciente influencia en el gobierno del país. Por primera vez en la historia contemporánea de Rusia, el coeficiente de mortalidad rebasó al de natalidad, y en 1998 ya lo superaba en 5.3 puntos. Como resultado de esto, a sólo cuatro años de la reforma la población de Rusia se redujo en 2 millones 689 mil personas.⁵

A pesar del grave deterioro del sector real de la economía (que era sacrificado en el marco de las políticas ortodoxas a favor de un círculo reducido de indicadores macroeconómicos), en 1992-1997 no se logró alcanzar la verdadera estabilización financiera. La inflación relativamente baja estaba basada en la demanda artificialmente deprimida. El sistema presupuestario se encontraba en una profunda crisis. La deuda pública alcanzó límites peligrosos. Las finanzas de los productores estaban agotadas. Por el problema de liquidez, el Estado y las empresas tardaban en pagar los salarios y las pensiones hasta más de seis meses, y esto originó huelgas en sectores importantes de economía.

La crisis económica y política de 1998 fue una consecuencia lógica de la evolución de la economía rusa a partir de 1992. Sus causas inmediatas, según nuestra opinión, fueron las siguientes: grave enfermedad del sistema financiero, como parte del deterioro económico en general; destrucción de los mecanismos capaces de estimular el ahorro interno y asegurar el gasto público y la inversión privada para financiar la reconstrucción industrial; reducción de la base de recaudación de los impuestos, debido a la caída de la producción y empobrecimiento de la población; naturaleza “piramidal” de las operaciones del gobierno con bonos de tesoro (GKO); excesiva dependencia de la importación del capital, combinada con una sistemática salida del capital nacional al extranjero; y reducción de los ingresos públicos como resultado de la caída de los precios del petróleo.

⁵ *La situación social y el nivel de vida de la población de Rusia*, Goskomstat, Moscú, 2000, pp. 136-140.

En el análisis de una crisis, las causas deben separarse de los “detonadores”. En el caso de Rusia, los detonadores fueron los siguientes: creciente inestabilidad de la situación económica, política y social en el país (confrontación entre los poderes ejecutivo y legislativo, que tomó las proporciones de una crisis política; huelga nacional de mineros, apoyada por los asalariados de otros sectores; trámite legal de destitución del presidente, iniciado por la oposición en el Parlamento, etc.); fracaso del gobierno en la subasta de 75% de las acciones de la empresa pública petrolera Rosneft, lo que acrecentó los temores sobre la incapacidad del gobierno para pagar sus deudas, que alcanzaron 200 mil millones de dólares; aprobación a principios de mayo en la Duma –la Cámara Baja del Parlamento– de una ley mediante la cual se redujo el derecho de los extranjeros a tener acciones de la empresa de electricidad más grande del país, el Sistema Unificado Eléctrico de Rusia (SUER), hasta el techo de 25% (lo que provocó la pronta retirada del capital extranjero que había invertido en esta empresa y cuya participación en ésta de hecho ya superaba el nuevo límite establecido, causando el pánico en la bolsa de valores); el apoyo que este movimiento del capital recibiera de los tenedores extranjeros de los bonos del tesoro, así como de algunos de los bancos comerciales más importantes del país, que comenzaron a vender los títulos rusos, pretendiendo enriquecerse posteriormente en las operaciones con dólares.

¿Qué fue lo que dificultó la realización de las reformas en Rusia? *El plan de reforma se basó en la llamada “teoría fundamentalista del mercado”⁶ y ésta resultó incapaz de evaluar correctamente la situación específica de Rusia y proponer las recetas adecuadas.* Lo erróneo de las evaluaciones y las recetas se manifestó en varias formas.

Según la teoría fundamentalista, la liberalización de los precios es un bien porque produce las señales correctas para los productores y asegura una distribución eficaz de recursos. En la situación concreta de los desequilibrios macroeconómicos y bajo un nivel alto de concentración de la producción en Rusia, la liberalización de los precios condujo a su salto irracional, a la desintegración y caída de la producción, así como a un drástico retroceso en la esfera social.

⁶ La explicación de este término se puede ver en: Joseph E. Stiglitz. *El malestar en la globalización*, Taurus, México, 2002, p. 248.

La liberalización radical de los precios comenzó en 1992. En enero se eliminó la regulación federal de los precios de todos los productos, excepto servicios comunales, transporte, comunicaciones, energéticos y algunos tipos de alimentos. En marzo, el gobierno federal dejó de controlar los precios de los objetos de consumo, y los poderes locales también redujeron su regulación porque ésta ya tenía que financiarse a partir del presupuesto local. En septiembre se liberalizaron los precios del petróleo.

En septiembre de 1993 se liquidó el sistema de acopio estatal de grano y en octubre se liberaron los precios del pan. A partir de julio se liberaron los precios del carbón. En 1993 los precios del gas estaban sometidos a una indización mensual. Los precios de la energía eléctrica para el consumo doméstico fueron elevados por el gobierno federal 16 veces. En 1994 la parte de los precios regulados bajó hasta 22% del PIB.⁷

El comportamiento de los precios liberados era adecuado a la situación económica de Rusia: durante 1992 éstos se dispararon 26 veces. Inicialmente, en enero de 1992 los precios crecieron 3.5 veces y durante el resto del año 7.4 veces más. Los precios de los energéticos aumentaron más que ningún otro (24 veces), seguidos de los productos industriales (11 veces), mientras que los productos de la industria ligera aumentaron 6 veces. Sin embargo, a pesar de esta liberalización, los precios se hallaban por debajo de los niveles de sus análogos mundiales. En el caso de las materias primas, esto se debía a las cuotas de exportación que limitaban la salida al exterior de los productos de alta demanda en el mercado mundial.

La teoría fundamentalista afirma que sólo los productores privados pueden supeditarse a las señales de mercado y asegurar su funcionamiento eficaz. Pero la privatización acelerada, tal como se aplicó en las condiciones concretas de Rusia, condujo a lo siguiente: desintegración de los complejos productivos, traslado de los recursos al sector financiero y comercial, fuga del excedente económico al exterior, caída de las inversiones e impulso adicional al crecimiento de los precios.

⁷ *Obzor Ekonomiki Rossii*, núm. 2, Izdatelskaya gruppa "Progres Univers", 1993, Moskva, Rossia, pp. 30-32.

Se postula también que la inflación es un fenómeno exclusivamente monetario y recomienda para su abatimiento una política monetaria restrictiva. En Rusia la inflación estuvo condicionada por la demanda excesiva sólo en la etapa inicial de la reforma, y esto se debía al déficit de bienes de consumo y al gran volumen del ahorro de la población acumulado en las cuentas bancarias. La altísima inflación de 1992-1993, junto con otros factores de la caída de los ingresos reales de la población, condicionaron una drástica reducción de la demanda. A partir de 1994 el papel del principal factor de la inflación lo cumplen las tendencias monopolísticas en la formación de los precios y el encarecimiento de los costos. Sin embargo, el gobierno de Rusia—de manera disciplinada—siguió aplicando la política monetaria restrictiva exigida por las organizaciones internacionales, lo cual, en vez de erradicar las raíces de la inflación, condujo a una desmonetización de la economía. Durante el periodo 1992-1996, la masa monetaria en circulación (M2) en términos reales se redujo de 66% a 13% del PIB, originando la falta de liquidez y el famoso problema de los pagos vencidos (salarios), que en 1997 ascendían al 40% del PIB.⁸

La teoría insiste en que los gastos públicos excesivos son siempre la causa del déficit presupuestario y que éste alimenta la inflación. Esta tesis ignora el hecho de que en los periodos de crisis el déficit público puede ser pasivo, es decir, puede ser causado no por grandes gastos sino por la reducción de la base de recaudación de los impuestos como resultado de una caída general de la producción.⁹ Eso es lo que sucedió en Rusia. En el periodo 1992-1996, los egresos del presupuesto público federal como parte del PIB habían disminuido de 21.5% a 16% (25.6% de reducción), los ingresos también habían descendido de 14.9% a 12.2% (18.1% de reducción) y el PIB de 100% a 71.2% (28.8% de reducción). Así que el PIB se contraía con un ritmo mayor que los egresos e ingresos presupuestales, y los egresos se contraían más rápido que los ingresos. En esta situación, es evidente que aunque el problema de consolidación de los impuestos era importante para aminorar el déficit presupuestario, la principal causa de su existencia consistía en la reducción de la base de recaudación.

⁸ Véase *Voprosi Ekonomiki*, núm. 6, 1997, p. 28.

⁹ La distinción entre un déficit “activo” y uno “pasivo” se planteó en los años sesenta. Véase Turgeon L. Bastard. *Keynesianism*, Greenwood Press, Westport, Conn. & London, 1996.

El déficit presupuestario pasivo no ejerce una presión inflacionaria sobre el nivel general de los precios y constituye un freno para la caída de la producción en los periodos de crisis. El hecho es que en estas situaciones la demanda es menor que la oferta potencial y el déficit del presupuesto absorbe una parte de la diferencia, actuando como un medio para mantener la demanda agregada. Por esta razón, el crecimiento del gasto público en condiciones de crisis estimula principalmente el incremento de la oferta y no de los precios. Esto significa que el gobierno de Rusia podría, sin temer a la inflación, permitir que las instituciones y empresas públicas pagaran a la población sus deudas y de este modo contribuyeran a eliminar un importante punto neurálgico social en el país.

La teoría aclara que con un bajo nivel de la inflación y de las tasas de interés se tiene lo necesario y suficiente para iniciar el proceso de inversión y crecimiento económico. En Rusia no resultó así. En 1996, cuando los precios internos alcanzaron sus niveles mundiales y la inflación y las tasas de interés fueron más que aceptables, la inversión bajó 18% respecto al año anterior. En general, se hizo característica la situación en que el ahorro privado superaba de manera significativa la inversión bruta. En 1996, por ejemplo, el ahorro privado era de 26.4% del PIB, mientras que la inversión bruta fue de sólo 16%, de tal manera que la diferencia ascendió a 10.4% del PIB. El 65% de esta cantidad fue absorbido por el déficit del presupuesto público y el resto se fugó al extranjero, es decir, 6.8% y 3.6% del PIB respectivamente.¹⁰

Se postula también en la teoría que la apertura económica es benéfica porque crea condiciones de competencia y conduce a la integración de la economía al mercado internacional. Concretamente, la apertura económica acelerada en Rusia ha causado una irrecuperable pérdida del mercado interior para los productores nacionales, la desindustrialización del país y una mayor dependencia de las exportaciones de materias primas. El precio que pagó la economía por la apertura rápida resultó demasiado alto. La expulsión del mercado interno de los productores nacionales alcanzó un nivel peligroso, con lo que difícilmente puede calificarse como “una reacción sana de la economía sobre las señales del mercado”.

¹⁰ *Ibid.*, p. 28.

Comenzó la desintegración del complejo de la economía y la formación de una economía bisectorial con diferente dinámica: sector exportador y sector no exportador. El primero incluye energéticos, productos químicos, metales, productos forestales y materias primas en general; el segundo, el resto de la economía. Si el primero muestra capacidad para “seguir flotando” o crecer ligeramente, entonces el segundo se encuentra en caída libre. En 1995, por ejemplo, debido a una coyuntura favorable en los mercados mundiales de materias primas, algunas ramas del sector exportador crecieron (en comparación con el año anterior) de la manera siguiente: celulosa, 45%; fertilizantes, 19%; caucho sintético, 33%; níquel, 18%; metales, 12 por ciento. Al mismo tiempo, las ramas del sector no exportador mostraron una persistente caída: construcción de máquinas, 6%; alimentos, 9%; materiales para la construcción, 6%; industria ligera, 36 por ciento.¹¹

Asimismo, estos cambios en la estructura ramal de la economía difícilmente pueden calificarse como adaptación positiva a las exigencias del mercado mundial. Por un lado, se da una destrucción de varios sectores de la producción nacional; por el otro, la posición de exportador de materias primas, que en el caso de Rusia se incrementó, no ha conducido a ningún país a la prosperidad.

Por último, la posición fundamentalista identifica la estabilización económica con el logro de unos cuantos indicadores macroeconómicos de carácter monetario y financiero. El Fondo Monetario Internacional (FMI), basándose en esta comprensión del contenido de la estabilización, recomienda distinguir dentro de los programas anticrisis dos tareas distintas: la de la estabilización y la del crecimiento económico. Esta tesis ha sido muy cuestionada. Es incorrecto considerar la estabilización de manera aislada e independiente; ésta no sólo es premisa del crecimiento económico, sino también su resultado. Por ejemplo, Yanosch Kornai, el padre intelectual de las reformas de mercado en Hungría, está convencido de que “la única tarea que realmente existe es la del crecimiento económico y en los marcos de esta tarea la estabilización debe considerarse como un objetivo subordinado. La consecuencia –primero la estabilización, después el crecimiento– es incorrecta; el crecimiento económico hay que estimularlo desde el inicio de aplicación del programa anticrisis”.¹²

¹¹ “Osnovnie napravlenia deneschno-kreditnoi politiki na 1996 god”, *Tzentralni Bank Rossii*, Moskva, 1995, p. 13.

¹² Y. Kornai, “Ustoichiviy rost kak vashneischiy prioritet”, *Voprosi Ekonomiki*, núm. 10, 1996, p. 35.

El reducido círculo de indicadores macroeconómicos de carácter monetario, que el FMI aplica para medir el grado de estabilización, es insuficiente y no refleja la verdadera naturaleza de este proceso. Siguiendo la lógica del FMI, los miembros de la dirección de Rusia responsables de las políticas económicas llegaron hasta identificar la estabilización económica y financiera sólo con un nivel bajo de inflación. ¡Y esto cuando el sistema presupuestario del país se encuentra en profunda crisis, cuando aumentan los pagos vencidos de las empresas, cuando el sector bancario está deprimido y las finanzas de los productores están agotadas, cuando el Estado y las empresas por el problema de liquidez tardan en pagar los salarios y las pensiones más de seis meses, lo que origina huelgas en los sectores vitales de la economía!

En una economía enferma las finanzas no pueden ser sanas. Tampoco es posible una economía sana si el sistema financiero tiene padecimientos crónicos. Tal comprensión de la estabilización requiere elaborar los programas no de manera aislada sino como una parte del esquema íntegro de solución de la crisis, de reanimación de la economía y de crecimiento económico. En este proceso la estabilización debe identificarse con: estabilidad del sistema presupuestario; seguridad del sector bancario y de distintos segmentos del mercado financiero; funcionamiento normal de la circulación monetaria; y situación financiera estable de las empresas, incluyendo el volumen suficiente del capital circulante y el nivel normal de rentabilidad.¹³

En las anteriores líneas hemos hecho un intento por describir distintos elementos de incompatibilidad entre la visión ortodoxa sobre las políticas adecuadas de estabilización y crecimiento, por un lado, y las realidades de Rusia por el otro. Sin embargo, hay un aspecto de este tema que merece mencionarse de manera especial, y es el hecho de que diferentes elementos de la reforma en Rusia tienen un denominador común que contribuyó en forma significativa a su fracaso. Se trata de la ideologización de la reforma y de la destrucción del Estado como aparato administrativo para su realización.

¹³ Véase L. Abalkin. "Ekonomicheskie realii y abstraktnie sjemi", *Voprosi ekonomiki*, núm. 12, 1996, p. 7.

En vez de los objetivos económicos concretos de mejoramiento de la situación en todas las esferas, la reforma perseguía las metas ideologizadas de transformación sistémica. Se suponía que con el paso a la economía de mercado se crearían en forma automática las condiciones de superación de la crisis y de crecimiento económico. Pero no sucedió así.

El ejemplo más relevante es la privatización. Como parte medular del programa de reforma, la privatización en Rusia se realizó durante un periodo récord de dos años y medio. En 1992-1994 se privatizaron 103 mil 796 empresas estatales. A finales de 1994 la cantidad de empresas privadas aumentó hasta 42.8 por ciento. En primer término se encontraba el comercio (75.4%), seguido por la alimentación pública (66.3%) y los servicios domésticos (76.1%).¹⁴ De los siete objetivos del programa de privatización que se pusieron en marcha en 1992, se cumplió sólo uno, a saber: la creación de las condiciones para la ampliación del proceso en el futuro. Y no se cumplieron las metas siguientes: formación de una capa de propietarios privados que contribuyera a la formación de una economía de mercado, orientada a la solución de las tareas sociales; elevación de la eficiencia de las empresas; defensa social de la población; desarrollo de la infraestructura social a cuenta de los ingresos obtenidos en el proceso de privatización; contribución a la estabilización financiera; desmonopolización de la economía y creación de las condiciones para la competencia; y atracción de las inversiones extranjeras.

La causa de la baja eficiencia económica del proceso privatizador en Rusia se debe a que éste se politizó y burocratizó, y en vez de realizarse a través de una subasta en las condiciones adecuadas a la situación de crisis, se convirtió en un reparto gratuito, irresponsable y extremadamente injusto de la propiedad estatal con base en la utilización de los llamados certificados de privatización que se entregaron a todos los ciudadanos de Rusia. Rápidamente, la última medida condujo a una redistribución de la propiedad a través de la compraventa de certificados y a su concentración en las manos de unos pocos poseedores del dinero y del poder real en la economía.

¹⁴ V. Kulikov, *Kak prodolschat reformi v Rossii*, Fond Culturii "Foros", Moscú, 1996, p. 69.

En vez de que el Estado, como aparato de administración, se orientara hacia la transformación, fue desmantelado y retirado de la economía. La cúpula gubernamental de Rusia lo hizo de acuerdo con las recetas ortodoxas y a pesar de claras lecciones históricas de nuestro siglo, que muestran que de las peores crisis los países salían precisamente con la ayuda del Estado. Por ejemplo, en 1929-1932 Estados Unidos superó la gran depresión gracias a las políticas de intervención del Estado promovidas por el Presidente Roosevelt. En la segunda posguerra los sectores ganadores de la competencia internacional (Comunidad Económica Europea, Japón, los llamados “tigres asiáticos”) fueron precisamente aquellos que aplicaron un modelo económico donde el Estado jugaba un papel de primer orden.¹⁵

La retirada del Estado de la economía que ocurrió en Rusia es criticada por varios economistas de prestigio internacional. “El gobierno ruso –se dice en el artículo ‘Nueva política económica para Rusia’ escrito por los premios Nobel Lawrence Klein, James Tobin y Vasiliy Leontieff– debe jugar un papel mucho más importante en la transición hacia una economía de mercado. La política de no intervención del Estado –que es uno de los aspectos de la terapia de choque– no resultó apropiada. El gobierno tiene que sustituirla por un programa donde el Estado tome el papel principal en la economía. Así sucede en las economías mixtas contemporáneas de Estados Unidos, Suiza y Alemania. El Estado debe jugar el papel central y coordinador en la creación de las empresas y de las organizaciones públicas y privadas que aseguran el funcionamiento de la economía de mercado”.¹⁶

¹⁵Lester Thurow agrupa los modelos económicos de este tipo bajo el nombre de “capitalismo germano-japonés” y considera que éste es muy diferente de lo que él llama “capitalismo anglosajón”. Una de las diferencias importantes consiste en que, mientras que “en la teología económica norteamericana el gobierno no cumple ninguna función en la inversión y tiene papel legítimo sólo en la investigación, tanto Europa como Japón creen que el gobierno tiene que representar un papel en el crecimiento. Existen los proyectos paneuropeos que están destinados a ayudar a las firmas a competir en algunas industrias importantes. Los gobiernos europeos gastan de 1.75% (Gran Bretaña) a 5.5% (Italia) de su Producto Interno Bruto en ayuda a estas industrias”, véase L. Thurow. *La guerra del siglo XXI*, Javier Vergara Editor, Madrid, 1992, p.41.

¹⁶ *Nezavisimaya Gaseta*, 1-go iulia 1996 goda.

Política del pragmatismo económico consecuente

El caso más destacado de tal política son las reformas económicas en China a partir de 1978. China es un país de políticas alternativas, cuyo éxito en la última década contrasta vivamente con el fracaso de Rusia. China creció a una tasa media superior al 10%, mientras que Rusia descendió a una tasa media anual del 5.6 por ciento. Al final de la década, las rentas reales chinas eran comparables a las rusas. La transición china ha comportado la mayor reducción de la pobreza de la historia: de 358 millones en 1990 a 208 millones en 1997 (utilizando el bajo estándar de pobreza chino de un dólar por día), mientras que la transición rusa ha comportado quizá el mayor incremento de pobreza de la historia en un lapso de tiempo más breve.¹⁷

China utilizó asesoría científica externa, pero en vez de invitar a los “expertos” de la transición que marcharon hacia Rusia armados con manuales de economía, invitó a los economistas de la visión más heterodoxa. Se trata de Joseph E. Stiglitz y Kenneth Arrow, ambos ganadores del premio Nobel. Estos economistas reconocían las limitaciones de los libros de texto, subrayaban la importancia de la competencia de la creación y de la infraestructura de una economía de mercado, e insistían en que la privatización era secundaria respecto a los elementos arriba mencionados.

Algunos elementos destacados de la experiencia exitosa de la transición hacia una economía de mercado en China son los siguientes:

Las reformas chinas comenzaron en la agricultura con el movimiento del sistema de producción comunal (colectivo) hacia el sistema de “responsabilidad individual”; en la práctica, se trató de una privatización parcial. No fue una privatización completa porque las personas no podían comprar y vender tierras libremente; pero los aumentos en la producción probaron que se podía ganar mucho gracias a reformas incluso parciales y limitadas.

¹⁷ Joseph E. Stiglitz. *El malestar en la globalización*, Taurus, México, 2002, p. 231.

Es importante subrayar que en el proceso de reformas se utilizaron con amplitud los experimentos económicos. Los cambios mencionados en la agricultura, por ejemplo, comenzaron con un experimento en la provincia de Sichuán (1978-1979), que consistió en “la introducción de sistemas para reformar la administración económica en agricultura e industria, en ambos casos para incrementar los ingresos de los trabajadores, y darles mayor autonomía”.¹⁸

Fue un logro enorme, que involucró a cientos de millones de trabajadores y que se alcanzó en pocos años, generando un amplio respaldo: se ensayó en una provincia, con éxito, y después en otras, también con éxito. La evidencia era tan abrumadora que el gobierno central no tenía que hacer nada para forzar el cambio, el cual se aceptaba de manera voluntaria.

Entre 1978-1984 el producto bruto agrícola a precios corrientes creció a una tasa promedio anual de más de 15%, mientras que la producción de cereales lo hizo a una tasa promedio de cinco por ciento. En el periodo 1978-1985 se duplicó la producción de carne, al pasar de 0.86 millones de toneladas a 1.76 millones de toneladas, y casi se triplicó la de leche de vaca, de 0.88 a 2.5 millones de toneladas.¹⁹

En las reformas, los problemas más acuciantes planteados por los chinos eran los de la dinámica. Por ejemplo, en China se encontró una forma óptima para pasar de precios distorsionados a precios de mercado. La solución consistió en la introducción de un sistema doble de precios, en el cual lo que una empresa producía bajo las viejas cuotas valía según los precios antiguos, pero todo lo que produjera por encima de dichas cuotas se valoraba utilizando los precios del mercado libre. Dicho sistema permitía fuertes incentivos pero eludía las voluminosas redistribuciones que habrían tenido lugar si los nuevos precios instantáneamente hubiesen predominado en toda la producción. Este sistema permitía que los mercados “se movieran” hacia los precios sin distorsiones—un proceso que no siempre es suave—, con perturbaciones mínimas.

¹⁸ *China News Analysis*, núm. 1149, 1979, p.7. Citado por: María Teresa Rodríguez y Rodríguez. “Desarrollo rural en la República Popular China”, en: Eugenio Anguiano (coord.). *China contemporánea (La construcción de un país, desde 1949)*, El Colegio de México, México, 2001, p. 336.

¹⁹ María Teresa Rodríguez Rodríguez, *op. cit.*, p.341.

El método gradualista de la reforma de los precios se aplicó, también, en la agricultura. Aquí, con el inicio de los cambios se liberaron los precios, excepto los de los de granos. Para crear los estímulos, el Estado elevaba en forma periódica los precios de acopio de tal manera que para 1997 (es decir, sólo después de 19 años a partir del inicio de las reformas) éstas prácticamente se igualaron con los precios del mercado. Entre 1978 y 1984 aumentaron en 20% los precios de acopio para los productos en los marcos de las cuotas, y en 50% los precios de acopio para los productos de sobre cuota. Hubo también aumentos posteriores en los precios de acopio (en 1987-1988 y 1992-1996), con el propósito de mantener los ingresos de los productores y acercar los precios de acopio a los de mercado.²⁰

Lo más importante en este enfoque gradualista chino es que se evitó la trampa de la inflación rampante que había marcado las terapias de choque de Rusia y los demás países tutelados por el FMI, y las terribles consecuencias que siguieron, incluyendo la evaporación de los ahorros. Una vez que hubo cumplido sus objetivos, el sistema doble de precios se abandonó.

Un elemento característico es que China desencadenó un proceso de destrucción creativa, de eliminación de la economía antigua mediante la creación de una nueva. Municipios y villas, liberados de la responsabilidad de manejar la agricultura, pudieron dirigir su atención a otros asuntos y crearon millones de empresas nuevas.

Este proceso recibió el apoyo de las empresas extranjeras, invitadas a participar en negocios conjuntos. El capital extranjero arribó a China, y ésta se convirtió en el primer receptor de inversión extranjera directa en los mercados emergentes y el octavo en el mundo, sólo por detrás de Estados Unidos, Bélgica, Reino Unido, Suecia, Alemania, Holanda y Francia.²¹

²⁰ *Ibid.*, p. 345.

²¹ Las entradas netas de capital privado en China llegaron a 8,000 millones de dólares en 1990. En 1999 las entradas de capital en China se elevaron hasta los 41,000 millones de dólares, más de diez veces la suma atraída por Rusia en ese mismo año (Banco Mundial, World Development Indicators).

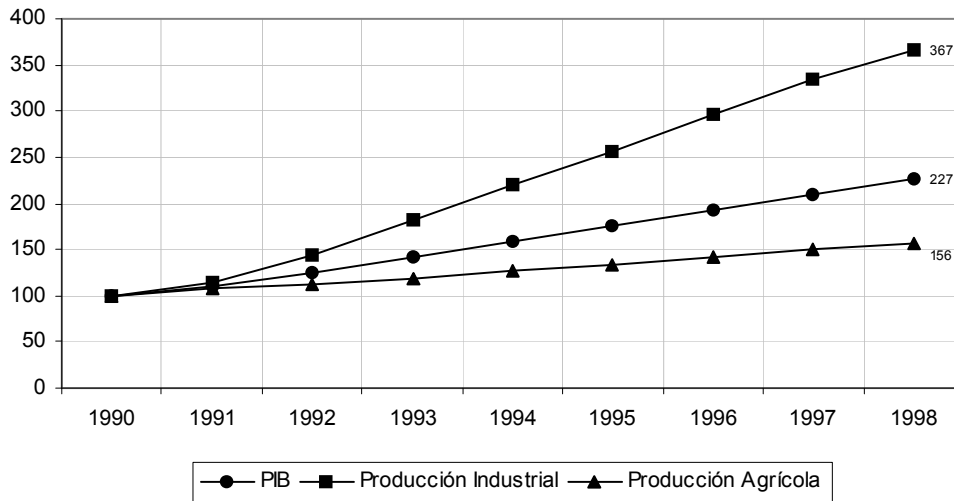
Simultáneamente, se creó en China la “infraestructura institucional”: una comisión del mercado de valores eficaz, regulaciones bancarias y redes de seguridad. A medida que se tendían dichas redes y se creaban nuevos empleos, empezó la labor de reestructurar las viejas empresas públicas, reduciéndolas y recortando también las burocracias oficiales. En el breve intervalo de un par de años, buena parte del sector inmobiliario se privatizó. El trabajo está lejos de terminar, y el futuro está lejos de aclararse, pero hay algo indiscutible: la gran mayoría de los chinos vive hoy mucho mejor que hace veinte años (véase Gráfica 2).

La estabilidad es importante para el crecimiento. En su búsqueda tanto de estabilidad como de crecimiento, China colocó la creación de competencia, de nuevas empresas y de empleos por delante de la privatización y la reestructuración de las empresas existentes. China admitía la importancia de la macroestabilización, pero nunca confundió medios con fines ni llevó al extremo la lucha contra la inflación. Reconoció que si iba a mantener la estabilidad social, debía evitar el paro masivo. La creación de empleos debía ir a la par de la reestructuración. Muchas de sus políticas pueden interpretarse desde esa perspectiva.²²

China promovió la liberalización, pero lo hizo en forma gradual y procurando garantizar que los recursos desplazados se reasignaran a destinos más eficientes, no abandonados a una desocupación estéril. La política monetaria y las instituciones financieras facilitaron la creación de nuevas empresas y empleos. Fluyó dinero para sostener empresas públicas ineficientes, pero China pensó que era más importante –no sólo desde el punto de vista político sino desde el económico– preservar la estabilidad social, que podría verse socavada por un alto desempleo.

²² Es interesante hacer notar que según Stiglitz, “en última instancia lo necesario si no suficiente para la estabilidad a largo plazo es el crecimiento y la prosperidad ampliamente compartidos. Las democracias occidentales, por su parte, han demostrado que los mercados libres (a menudo disciplinados por los Estados) consiguieron el crecimiento y la prosperidad en un clima de libertad individual. Si estos preceptos son válidos para el pasado, probablemente lo serán aún más para las nuevas economías del futuro”. Stiglitz, *op. cit.*, pp. 234.

Gráfica 2. China: Dinámica del PIB, Producción Industrial y Producción Agrícola (1990=100)



Fuente: *Rossia i Strani mira*, Goskomstat, Moskva, 2000, pp. 129-130, 138-139, 204-205.

Prestando gran atención a la estabilidad social, China no privatizó sus empresas públicas; sin embargo, como se crearon nuevas empresas, la importancia de aquéllas decayó. En 1995 existían en el país 14 mil grandes y medianas empresas estatales que desempeñaban un papel importante en la industria pesada y en los sectores energético y de transportes, absorbiendo el 70% del empleo industrial y de la inversión en capital fijo, y el 20% de los préstamos bancarios. Sin embargo, el desarrollo de nuevas formas de propiedad, como las empresas colectivas (Township and Village Enterprises, TVE), las empresas individuales y las *joint ventures* de capital mixto, ha reducido en forma sensible la participación de las empresas estatales en la producción industrial total, que pasó del 81% en 1979 al 50% en los años noventa.²³

²³ Véase: Pablo Bustelo y Yolanda Fernández Lommen. *La economía china ante el siglo XXI. Veinte años de reforma*, Síntesis, México, 1996, p. 96.

Las empresas de municipios y villas fueron básicas en los primeros años de la transición. La ideología del FMI sostenía que como eran empresas *públicas*, no podrían tener éxito. El FMI se equivocó. Esas empresas resolvieron un problema de gobierno, al que el FMI prestó escasa atención, pero que estuvo en el fondo de muchos fracasos en otros lugares. Los municipios y las villas canalizaron sus recursos hacia la creación de riqueza, y se entabló una fuerte competencia para lograr el éxito. Los pobladores podían ver lo que pasaba con su dinero y sabían que se creaban empleos y aumentaban los ingresos. No había democracia pero sí responsabilidad. Las nuevas industrias chinas se ubicaron en áreas rurales y esto contribuyó a mitigar la perturbación social que inevitablemente acompaña a la industrialización. Así, China sentó las bases de una nueva economía sobre las instituciones existentes, conservando y expandiendo su capital social, que en Rusia se erosionó.²⁴

Del esquema teórico equivocado a las necesidades reales de la práctica

Otro país que aplicó con éxito una estrategia alternativa fue Polonia. Este país empezó con una terapia de choque para controlar la hiperinflación y llevarla hasta niveles moderados, y su empleo inicial y limitado de esta medida ha llevado a muchos a pensar que cabe incluir su transición entre las de la terapia de choque. Sin embargo, esto es un claro error: Polonia pronto se dio cuenta de que la terapia de choque era adecuada para contener la hiperinflación, pero no para impulsar el cambio social.

Vale la pena recordar ciertas características específicas de la situación de Polonia que influyeron en la trayectoria de sus reformas de mercado. En primer lugar, a diferencia de otros países exsocialistas de Europa, en Polonia subsistía un amplio sector privado y muchas instituciones relacionadas con él. Se trata de segmentos de la economía como la agricultura, el comercio y las artesanías. En segundo lugar, el pueblo polaco, después de un decenio de crisis y sufrimiento, de alta inflación y de intentos infructuosos por implantar reformas parciales por

²⁴ Más información sobre los puntos expuestos en Joseph E. Stiglitz. *El malestar en la globalización*, Taurus, México, 2002, pp. 231-236.

parte del gobierno del Partido Unificado Obrero de Polonia (PUOP), estaba convencido de la inevitabilidad de las transformaciones radicales y, a pesar de sus altos costos, apoyaba al nuevo gobierno de Mazowiecki, que optó por los cambios de carácter sistémico. En tercer lugar, la estructura de producción industrial, que se formó en las décadas anteriores, se caracterizaba por el gran peso de la siderurgia, la extracción de carbón y el complejo militar, y por las prácticas monopólicas de las empresas prevaletes en estos sectores, lo que dificultaba su privatización. Además, el país se encontraba agobiado por la crisis de vivienda, los problemas ecológicos y la enorme deuda externa. En cuarto lugar, la liberalización de los precios de los alimentos comenzó en agosto de 1989, es decir, antes de la entrada en vigor del famoso plan de Balcerowicz. Así que en el momento de su inicio (1° de enero de 1990), la parte de los precios “libres” en el mercado de alimentos ya era igual al 71%, lo que suavizó el “golpe de precios” que tuvo lugar en el marco de la terapia de choque del gobierno de Mazowiecki. Por último, la realización del programa de Balcerowicz comenzó cuando el país se encontraba en una profunda crisis de carácter sistémico que se manifestaba en la creciente caída de la producción, en una hiperinflación y en el empeoramiento de las condiciones de vida de la población.

Los dirigentes de Polonia veían la salida de esta difícil situación en las transformaciones cardinales, es decir, en un cambio de la estructura de propiedad; en la desmonopolización de la economía y la plena introducción de los mecanismos de mercado; en la reforma de los sistemas financiero y bancario; en la introducción de la convertibilidad interna de la moneda nacional (zloty); y en la apertura de la economía hacia el exterior.

Esta visión de la estrategia se materializó en un programa de reformas que se conoce como “Plan de Balcerowicz”. Este plan incluía dos etapas: estabilización y cambios estructurales, acompañados por un crecimiento económico. Se asignaba un papel importante a la ayuda extranjera: aun en la etapa de elaboración del programa, se invitó a expertos del FMI. Su influencia se nota por la presencia en el programa del gobierno de las recetas estándar que esta institución internacional

recomienda a los países que solicitan ayuda económica. A propósito: tal ayuda (por el monto de 3 mil millones de dólares) fue conseguida por Polonia en 1990.²⁵

En la primera etapa (hasta mediados de 1990, o sea, durante 6 meses) se planeaba: a) aplicar medidas antiinflacionarias radicales para abatir la hiperinflación y reducirla hasta 3-5% anuales; b) lograr un equilibrio en los mercados, con niveles de precios cercanos a los de sus análogos mundiales; c) crear los fundamentos legislativos necesarios para transformar en forma radical el sistema económico e introducir los mecanismos y estímulos del mercado. En la segunda etapa (cuya duración debía ser de 8-10 años) se planeaba efectuar las transformaciones fundamentales en la economía y asegurar su crecimiento y efectividad.

En la práctica, la estabilización (o lo que se conoce como “terapia de choque”) se plasmó en la vida diaria a través de las siguientes medidas:

1. Una política monetaria restrictiva por medio de: reducción de la emisión monetaria, elevación de las tasas de interés, eliminación de los créditos de privilegio e introducción de una tasa flexible de interés a todos los contratos comerciales celebrados anteriormente.

2. La liquidación del déficit del presupuesto público a través de: reducción de subsidios a los precios de alimentos, materias primas, energéticos; disminución de los gastos sociales, culturales y militares, así como del financiamiento de la ciencia; eliminación de las tasas impositivas de privilegio y de los casos en los cuales se permitía exentar el pago de impuestos.

3. La liberalización de la parte principal de los precios (90%) y la elevación de los precios que continuaban regalándose centralmente (energéticos, tarifas de transporte, medicamentos y pagos por las viviendas).

²⁵ Las cifras que aparecen en este apartado del artículo se consultaron en las fuentes siguientes: G. Kolodko, “Novaia ekonomicheskaya política”, *Voprosi ekonomiki*, 1992, núm. 3, pp. 96-104; Y. Pavlenko, “Economicheskaya política perejodnogo perioda v Polsche”, *Voprosi ekonomiki*, 1992, núm. 3, pp. 82-95; S. Aleksaschenk. “Ekonomicheskaya reforma: polskiy puti, Mirovaia” *Ekonomika y Meschdynarodnie Otnoschenia*, 1990, núm. 7, pp. 17-29; R. Kravchik, “Paspad y vozroschdenie polskoy ekonomiki”, *Novosti*, Moskva, 1991, pp. 3-240.

4. La introducción de una convertibilidad parcial de moneda nacional y su devaluación; la liberalización del comercio exterior.

5. Una política restrictiva de ingresos por medio de: liquidación de la indización total y completa de los salarios conforme a las tasas de inflación, introducida en junio de 1989; aplicación de un impuesto progresivo que limitaba el crecimiento de los fondos salariales de las empresas en la misma proporción que el crecimiento de los precios; utilización de un impuesto igualador para los salarios que superaban su nivel medio en más de 1.4 veces.

¿Cuáles fueron los resultados de la aplicación de las medidas arriba mencionadas? La política de terapia de choque tuvo algunos logros. Se trata de un presupuesto público superavitario, un saldo positivo del comercio exterior, la reducción de la inflación y la liquidación de las demandas no cubiertas en el mercado de objetos de consumo. Sin embargo, esta misma política causó la peligrosa caída de la producción industrial, así como el proceso de sobreproducción en la agricultura. Después de medio año de realización de reformas, se hizo evidente que las fuertes limitaciones de la demanda pasaron de ser un factor de equilibrio de la economía a un factor de profundización de la crisis.

A mediados de 1990 la caída de la producción industrial llegó al 30%; un 40% de las empresas industriales se hallaban cerca de la bancarrota; el ingreso nacional disminuyó 15%; los ingresos reales de la población urbana bajaron un 32% y los de los campesinos, 19%; el desempleo creció hasta 568 mil personas, o sea, 4.2% de la población económicamente activa. Se puede concluir entonces que en la economía comenzaron a tomar fuerza los procesos que no se habían previsto ni durante la elaboración del programa ni en el periodo inicial de su realización.

En la lucha contra la hiperinflación, el gobierno sacrificó el nivel de producción. El error principal consistió en esperar una reacción rápida y positiva del sector productivo. La situación monopólica de muchas empresas en condiciones de una caída brusca de la demanda interna predeterminó no la búsqueda de una mayor eficiencia de la producción, sino el aumento de los precios y la reducción de volúmenes absolutos de la producción. La experiencia de Polonia ha confirmado que en una economía enferma la hiperinflación no se puede superar.

Ésta puede aminorarse sólo temporalmente. La evolución de la situación económica de Polonia en la segunda mitad de 1990 y en 1991 confirma esta conclusión: aunque en este periodo los ritmos del crecimiento de los precios fueron menores que en la primera mitad de 1990, el nivel de inflación siguió siendo bastante alto y en 1991 alcanzó el 12.7 por ciento. En general, en 1990-1991 el crecimiento acumulativo de los precios fue de 1,095 por ciento. Sin embargo, ¿por qué el balance final de la aplicación de la terapia de choque resultó negativo al contrastarlo con las promesas del plan de reformas?

Para responder esta pregunta es muy conveniente recurrir al análisis del problema realizado por el profesor G. Kolodko, director del Instituto de Finanzas de Polonia y ex viceprimer ministro y ministro de Hacienda polaco.²⁶ Los elementos más importantes de este análisis son los siguientes:

Toda estabilización que se basa en la administración macroeconómica de la demanda tiene como resultado la recesión y el desempleo. Estos efectos no pueden evitarse por completo, y mucho menos en las economías postsocialistas. Pero las dimensiones de la recesión en Polonia fueron mayores en comparación con lo que pudo haber sido necesario. Lo que ocurrió es que las exageradas limitaciones impuestas por la política financiera, acompañadas por una liberalización excesiva del comercio y una apertura económica rápida para introducir la competencia exterior, provocaron la desaparición de muchos artículos que antes producían el valor agregado y que habrían continuado produciéndolo si las políticas mencionadas se hubiesen aplicado de manera más balanceada.

En la esfera de la restructuración macroeconómica, el error principal consistió en la ausencia de una política de desarrollo de competencia y la creencia en un falso supuesto sobre el automatismo de los procesos de adaptación en el ámbito de las empresas. Estos errores no son casuales, sino que tienen sus raíces en la doctrina monetarista neoliberal.

La terapia de choque, según el autor, es una medida correcta en principio, pero se aplicó en una forma muy deficiente. La apertura económica y la incorporación al mecanismo de la competencia internacional también son medidas

²⁶ G. Kolodko. "Novaia ekonomicheskaya política", *Voprosi ekonomiki*, 1992, núm. 3, pp. 96-104.

correctas, pero sus dimensiones deben ser moderadas; en caso contrario, la magnitud del deterioro de la producción será inaceptable. Y en lo que se refiere a una rápida privatización, que supuestamente debe elevar la eficiencia y mejorar con prontitud la productividad, esto, según el autor, es muy dudoso. A veces puede darse, pero no es una norma generalizada porque los efectos de la privatización que contribuyen al crecimiento de la oferta están condicionados, entre otras cosas, por políticas macroeconómicas y microeconómicas especiales, y estos efectos no se generan ni automáticamente ni con prontitud.

La doctrina monetarista-neoliberal de estabilización macroeconómica y cambios institucionales en las economías postsocialistas se caracteriza por una contradicción lógica, a saber: por un lado, la estabilización macroeconómica exige que la reducción de los gastos públicos sea mayor que la reducción de los ingresos; pero, por otro lado, los cambios institucionales basados en esta doctrina conducen, en el mediano plazo, a una reducción mayor de los ingresos en comparación con los gastos. Esta contradicción ha conducido a lo que se puede llamar “efecto retroalimentador de adaptación fiscal”, consistente en que los esfuerzos encaminados a lograr el equilibrio de las finanzas públicas provocan en éstas un desequilibrio mayor. Debido a esto, en la economía de Polonia se conservan procesos destructivos que se expresan en recesión y crecimiento del desempleo; con el tiempo, es de esperar el regreso de una inflación de tres dígitos.²⁷

La situación que se creó en Polonia después de seis meses de aplicación de la terapia de choque fue muy distinta de la anterior al inicio de las reformas. En aquel entonces el país padecía una combinación de inflación con déficit; después de seis meses de reformas se estableció una combinación de inflación con recesión. Es una situación cualitativamente nueva.

Debido a que la nueva recesión se debe, en lo fundamental, a los cambios en el lado de la demanda, su superación exige ciertas acciones del Estado del lado de la oferta. Este traslado del acento en la política económica de la demanda a la oferta requiere pasar de la concepción monetaria-neoliberal a la concepción “presupuestaria-intervencionista”. El autor llama a esta estrategia “la nueva política

²⁷ Se trata de la situación de la economía polaca de mediados de 1990 y 1992.

económica”, subrayando con esto sus diferencias cualitativas respecto a las políticas de terapia de choque. Los principales elementos de esta nueva política económica (que se implantaron a partir de la segunda mitad del año 1990 y que generaron resultados positivos, como: disminución de la inflación, crecimiento del producto interno bruto, reducción del desempleo y crecimiento de los ingresos reales de la población) son los siguientes:

La nueva política debe considerar de manera íntegra la situación que se ha creado, y por esto es necesario un *plan económico nacional*. Su eje debe ser la formación de un *mecanismo de crecimiento económico* combinado con un equilibrio económico estable. En la perspectiva de largo plazo, lo más importante para crear tal mecanismo son las medidas para aminorar el déficit público (y en forma simultánea avanzar por el camino de la eliminación de las desproporciones en el sector externo).

Es difícil equilibrar el presupuesto público sin la reanimación y el crecimiento de la producción. Es falsa la afirmación de que una economía puede estar bien aun cuando el presupuesto esté mal.

El crecimiento económico del país a mediano plazo va a necesitar *avances de la producción en el sector público*. No es cierto que la privatización pueda contribuir a la dinámica económica en el corto plazo. Ésta sólo puede acelerar los cambios estructurales que arrojarían resultados más adelante. Inicialmente la privatización conduce a un aumento en el desempleo, y esto dificulta la reducción de los gastos del presupuesto.

En lo que se refiere a los cambios sistémicos, el problema principal no es la privatización sino lo que se llama “corporativización” o “comercialización” de las empresas públicas. Se trata de los cambios en las condiciones de funcionamiento de estas empresas, de manera que estén obligadas a comportarse y actuar de acuerdo con las leyes del mercado. En el mediano plazo, el sector público de Polonia tendría una primordial importancia desde el punto de vista de los ingresos del Estado.

El crecimiento del sector público (que debe ser una tarea clave para el Plan Económico Nacional) tiene que fomentarse en las condiciones de una

dinámica más rápida del sector privado, y puede alcanzarse a través de la aplicación de las políticas fiscal, monetaria y comercial, así como por medio de las políticas industrial y agraria.

Uno de los criterios importantes que vale la pena tomar en cuenta en el proceso de privatización son las consecuencias fiscales. En el corto y mediano plazos los efectos de una privatización acelerada para el presupuesto serán negativos. Esto no es un argumento en contra de la privatización, sino una advertencia sobre la necesidad de actuar con gran precaución en este proceso.

Los ingresos provenientes de las ventas de las propiedades públicas no pueden considerarse como los ingresos del presupuesto; más bien deben percibirse como la posibilidad para financiar el déficit de éste. El dinero adquirido por medio de las privatizaciones debe servir en primer lugar para financiar las inversiones y desarrollar la infraestructura. Sería incorrecto utilizarlo para cubrir los gastos corrientes de un presupuesto poco balanceado.

Es importante orientar la nueva política económica (entre otras cosas) sobre el crecimiento de los ingresos públicos a través de una elevación de la disciplina fiscal, de la formación de una nueva cultura en este sentido y de la institucionalización de la llamada economía ilegal.

A pesar de todas las medidas que se tomen en el periodo inicial de la nueva política económica, existe la necesidad de vivir con cierto déficit fiscal, lo que obliga a reducir los gastos públicos. Tales reducciones deben hacerse con gran cuidado y a través de decisiones políticas maduras. En este sentido, es importante resistir a la ambición de lograr la equidad burocrática, es decir, reducir el gasto público de manera equitativa en todas sus direcciones.

El modo más racional de financiamiento del déficit fiscal (desde el ángulo de las tareas de transición) es por medio de los métodos no inflacionarios. Entre tales métodos se encuentra uno muy importante: la emisión de obligaciones públicas, colocadas en el mercado abierto.

El préstamo puede y debe adquirirse no sólo dentro del país, sino también en el exterior. Así, el paquete de medidas de nueva política económica puede

recibir un apoyo institucional y un soporte financiero. No es correcta la afirmación de que el FMI aprueba sólo los proyectos relacionados con la política económica aplicada en la primera etapa de las reformas en Polonia. A favor de tal opinión hablan la experiencia mundial y los casos de algunos países, por ejemplo Hungría. Según la opinión del autor, el FMI acepta cualquier programa que permita lograr lo siguiente: a) equilibrio del sector externo; b) equilibrio interno; c) crecimiento económico; d) transformaciones de mercado.

La transición hacia una economía de mercado requiere un Estado fuerte y una política fiscal, monetaria, industrial y agraria madura. Sería óptimo que el Estado se fortaleciera a través del apoyo social. Por esto, *el plan económico nacional debe basarse en un amplio consenso de la sociedad*. Por un lado, es necesario un convenio constructivo y orientado hacia el futuro entre las elites gobernantes, tanto entre sí como con la sociedad. La continuación de la política económica basada en la doctrina monetaria-neoliberal puede hacer imposible el consenso social mencionado. En este caso, el camino hacia el mercado será incompatible con la democracia. Y esto hay que decirlo de manera clara y directa.

Por otro lado, la transformación sistémica será difícil, o incluso imposible, sin la aprobación de la cúspide financiera mundial. Así que los programas sólo pueden realizarse con base en la conciliación, tanto con la sociedad como con las organizaciones financieras internacionales. Esto establece el marco de cualquier política racional.

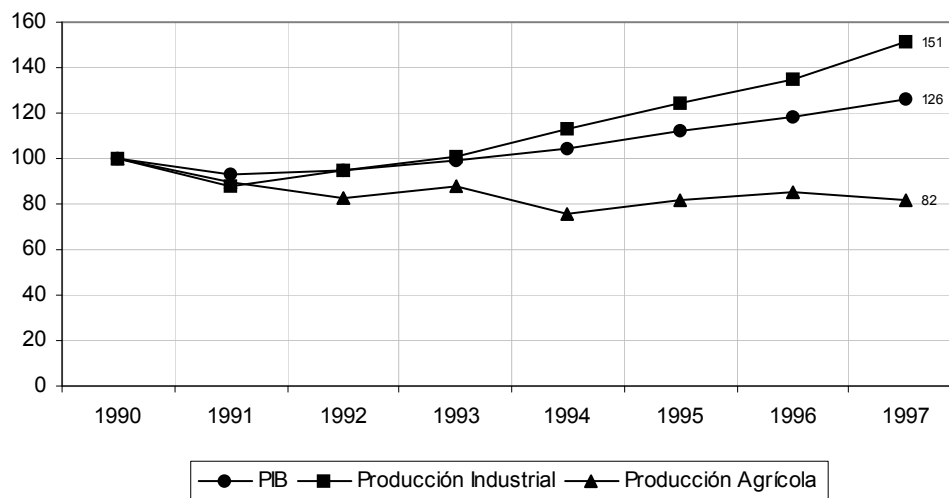
La aplicación de los principios arriba descritos a la economía polaca reversionó las tendencias negativas surgidas como resultado de las políticas de choque y dio inicio a las dinámicas positivas en la producción, las finanzas, el sector externo, el desempleo y los ingresos reales de la población. Por ejemplo, en 1990 el producto interno bruto del país (respecto al año anterior) fue igual a 88.6% y en 1991 a 93%; a partir de 1992 comenzó su crecimiento de tal manera que en 1998 (en relación con 1992) el PIB ascendió a 139%. La producción industrial en relación con 1990 (100%) bajó hasta 88% en 1991, pero a partir de 1992 se inició la recuperación y en 1998 el volumen de la producción industrial llegó a 158% (véase Gráfica 3). La inversión en capital fijo, en relación con 1990 (100%), bajó hasta 95% en 1991, pero a partir de 1992 comenzó a aumentar y en 1998 su volumen se incrementó a 158%. Las exportaciones en 1990 alcanzaron los

13.6 mil millones de dólares (mmd), y después de una ligera caída en 1991-1992 llegaron a 17.0 mmd en 1994 y a 27.2 mmd en 1998. El desempleo durante 1998-1994 subió de 0% a 14.0% de la población económicamente activa, pero a partir de 1995 mostró una tendencia contraria, bajando en 1998 hasta 10.5 por ciento. Los salarios reales, en relación con el nivel de 1993, para 1997 aumentaron un 17 por ciento.²⁸

Algunas lecciones para una estrategia del desarrollo

La experiencia muestra que *los países que adoptaron políticas más graduales pudieron aplicar reformas más profundas con mayor rapidez*. El mercado bursátil chino es mayor que el ruso. Hoy día, buena parte de la agricultura rusa se maneja con pocas diferencias respecto a una década atrás, mientras que China logró la transición hacia el sistema de responsabilidad individual en menos de un lustro.

Gráfica 3. Polonia: Dinámica del PIB, Producción Industrial y Producción Agrícola (1990=100)



Fuente: *Rossia i Strani mira*, Goskomstat, Moskva, 2000, pp. 129-130, 138-139, 204-205.

²⁸ Cálculos del autor con base en los datos del anuario estadístico: *Rossia i strani mira*, Goskomstat, Moskva, 2000, pp. 58, 68-69, 129, 138-139, 203, 269.

Las predicciones de los gradualistas se confirmaron, tanto en los países que siguieron sus estrategias como en los que aplicaron la terapia de choque siguiendo el rumbo alternativo. Por el contrario, las predicciones de los partidarios de la terapia de choque no se cumplieron.

La excusa de estos últimos de que sus prescripciones nunca se pusieron en práctica cabalmente no es convincente. En economía las políticas (y recomendaciones) deben proclamarse sobre la base de que serán aplicadas por individuos falibles insertos en procesos políticos complejos. El FMI no advirtió esto, lo que de por sí ya equivale a una grave acusación. Lo peor es que muchos de los fracasos fueron pronosticados por expertos observadores independientes, a los que no se hizo caso.

La crítica al FMI no estriba sólo en que sus predicciones no se cumplieron. Después de todo nadie, ni siquiera el FMI, podía estar seguro de las consecuencias de cambios de tan amplio alcance como los implícitos en la transición del comunismo a la economía de mercado. La crítica radica en que la visión del FMI fue demasiado estrecha –centrada sólo en la economía– y recurrió a un modelo económico muy limitado.²⁹

En los noventa, el FMI trató de conseguir que los países ordenaran sus presupuestos y controlaran el crecimiento de la oferta monetaria. Si bien esta estabilización, cuando se conduce con moderación, puede ser un requisito de crecimiento pero no una estrategia de crecimiento; de hecho, la estrategia de estabilización ha contraído la demanda agregada. Este descenso en la demanda agregada ha interactuado con estrategias de reestructuración equivocadas, y ha contraído la oferta agregada. En 1998 el FMI argumentaba que cualquier incremento en la demanda agregada sería *inflacionario*, y el tiempo probó que se había equivocado de nuevo: cuando la devaluación tuvo lugar, por fin los productores locales pudieron competir con las importaciones del exterior y satisfacer las nuevas demandas; la producción aumentó, realmente había una capacidad excedente que las políticas del FMI habían dejado ociosa durante años.

²⁹ Véase más sobre este tema en Stiglitz, *op. cit.*, pp. 235-238.

Un atributo de los casos de éxito es que los diseñadores de las reformas eran ciudadanos del país en cuestión, sensibles a las necesidades y preocupaciones del mismo. Ni en China ni en Polonia se aplicó un molde que sirviera para todos los casos. Éstos y los demás países exitosos en la transición *fueron pragmáticos, nunca dejaron que la ideología y los sencillos modelos de los manuales determinaran la política.*

Otro requisito clave de la eficacia de las reformas es *el papel activo del Estado en las transformaciones*, así como la honradez del gobierno y la diligencia institucional para introducir a tiempo los cambios y las correcciones a las políticas aplicadas. La experiencia de los éxitos y los fracasos en los cambios revela que el papel del Estado en las reformas y en el desarrollo en general es crucial.

Rusia, que creyó en el postulado de la “teología económica estadounidense” (Lester Thurow) según la cual el gobierno no cumple ninguna función en la inversión y tiene un papel legítimo sólo en la investigación, ha perdido la poderosa palanca para conducir las reformas y “disfruta” actualmente la ingobernabilidad y la expansión aterradoradora del poder de los clanes y las mafias. En China, por el contrario, a lo largo del periodo de las reformas la espontaneidad jamás le ganó al proceso; en todo momento éste se canalizó conforme al esquema general de transformaciones y las prioridades fijadas por las políticas públicas. Ya sea que las reformas tengan como propósito el desarrollo o la transición a una economía de mercado, el Estado debe jugar el papel central, de coordinador. A su cargo tiene que estar la elaboración y ejecución de la estrategia del desarrollo, así como la creación de las empresas y de las instituciones públicas y privadas que aseguren el funcionamiento de la economía de mercado.

Lo que se requiere no es alcanzar a toda costa las metas de superávit presupuestario, el control de la inflación con niveles cada vez más bajos, la apertura económica, la desregulación y las privatizaciones, sino (entre otros aspectos) *la atención a los verdaderos fundamentos de la economía de mercado*, desde las instituciones financieras que otorgan préstamos a las nuevas empresas, hasta las leyes que instan al cumplimiento de los contratos y promueven la competencia, además de un poder judicial independiente y honrado.

Una estrategia de reformas para el desarrollo *debe ir más allá de la preocupación por la macroestabilización y estimular el crecimiento económico*. Es incorrecto percibir por separado estas dos tareas, la de estabilización y la de crecimiento; la estabilización no sólo es premisa del crecimiento económico, sino también su resultado. La verdadera meta es el crecimiento económico, y en el marco de esta tarea, la estabilización debe considerarse un objetivo subordinado. El crecimiento económico debe estimularse desde el inicio de la aplicación del programa anticrisis. Esta visión es confirmada por las prácticas de reformas en varios países. China, por ejemplo, admitió la importancia de la macroestabilización, pero nunca confundió medios con fines ni llevó hasta el extremo la lucha contra la inflación. Reconoció que para mantener la estabilidad social debía evitar el desempleo masivo. En contraste, Rusia aplicó mucho esfuerzo en políticas de estabilización, como el control de la inflación. Esto ha limitado palpablemente las posibilidades del crecimiento económico en ese país.

En las reformas y en la transformación económica *es importante prestar atención a los fundamentos institucionales de estos procesos*. En gran parte, el éxito o el fracaso del proceso reformador, según las experiencias de los países analizados, ha sido determinado precisamente por la calidad del trabajo institucional. En Rusia, la privatización se realizó sin una construcción simultánea de las instituciones adecuadas, lo que influyó parcialmente en la poca eficiencia de esta privatización. Por el contrario, en Polonia la política de privatización fue gradualista e iba acompañada por la creación simultánea de las instituciones básicas de una economía de mercado, como bancos que verdaderamente prestan dinero y un sistema legal que hace cumplir los contratos y resuelve las quiebras en forma equitativa.

El diseño institucional puede ser eficaz sólo como parte integrante de una estrategia estatal de desarrollo general. Por ejemplo, podrían crearse decenas de instituciones de apoyo a las pequeñas empresas en la agricultura y después firmar un tratado de libre comercio gracias al cual la competencia internacional expulsaría del mercado a todas estas empresas. Estamos convencidos de que en la actualidad el apoyo a las pequeñas y medianas empresas nacionales puede ser eficaz sólo en combinación con una política comercial pragmática, que es un elemento de estrategia general del desarrollo.

Transformación, reformas y desarrollo: lecciones de algunas estrategias

El *FMI* podría participar de manera constructiva y eficaz en la aplicación de una estrategia alternativa de reformas estructurales y del desarrollo. Las tareas reales y dignas que el FMI podría realizar son las siguientes: crear centros de pensamiento; abrir espacios para el diálogo público; apoyar a los medios independientes y ayudar a educar a una nueva generación que comprenda cómo funcionan las democracias.

Bibliografía

1. Aleksaschenko, S. “Ekonomicheskaya reforma: polskiy put”, *Mirovaia Ekonomika y Meschdynarodnie Otnoschenia*, núm. 7, 1990.
2. Balcerowicz, Leszek. “La transformación de Polonia”, *Finanzas y Desarrollo*, vol. 37, núm. 3, septiembre del 2000.
3. Batiaeva, A. “Mashtabi neinvestirovania v rossiyskoy ekonomike”, *Voprosi ekonomiki*, Moskva, núm. 10, 1999.
4. Bustelo, Pablo y Yolanda Fernández Lommen. *La economía china ante el siglo XXI. Veinte años de reforma*, Síntesis, México, 1996.
5. Buzgalin, A., A. Kolganov y P. Schultze. (coords.). *Alternativi modernizatzii possiyskoy ekonomiki*, cap. 3.4. “Preodolenie investitziionnogo krizisa: rol gosudarstva y predpriatiy”, Fond “Alternativi”, Moskva, 1997.
6. Bustelo, Pablo. “Resultados, interpretaciones y enseñanzas de la reforma económica china (1978-1998)”, *Comercio Exterior*, vol. 49, núm.7, julio de 1999.
7. Cornejo, Romer Alejandro. “Las reformas económicas en China: alcances y retos”, *Comercio Exterior*, vol. 49, núm.7, julio de 1999.
8. Falk, Melba E. y Roberto Hernández H. “Políticas agrícolas en China y Japón: implicaciones para México”, *Comercio Exterior*, vol. 49, núm.7, julio de 1999.
9. González García, Juan. “China: comercio exterior y crecimiento económico en el camino del mercado”, *Comercio Exterior*, vol. 46, núm.12, diciembre de 1996.
10. González García, Juan y Carlos Gómez Chiñas. “Apertura económica en China y México”, *Comercio Exterior*, vol. 49, núm.11, noviembre de 1999.
11. González García, Juan y Liu Xue Dong. “El mercado laboral en China: situación actual y perspectivas”, *Comercio Exterior*, vol. 49, núm.7, julio de 1999, p. 627.
12. García Reyes, Miguel. “Los proyectos económicos de la Perestroika”, *Comercio Exterior*, vol. 41, núm.8, agosto de 1998, p.787.

13. García Reyes, Miguel y Tatiana Sidorenko. “La inversión extranjera y la apertura económica en la Unión Soviética”, *Comercio Exterior*, vol. 41, núm.8, agosto de 1998, p. 733.
14. Kolodko, Grzegorz W. “Política de ingresos, cuestiones de equidad y reducción de la pobreza en las economías en transición”, *Finanzas y Desarrollo*, vol. 36, núm. 3, septiembre de 1999.
15. Ispravnikov, V. y V. Kulikov. (cords.). *Kak prodolschat reformi v Rossii*, Foros, Moskva, 1996.
16. Ivanchenko, V. y B. Plischevskiy. “Investitziionniy krizis y puti ego preodolenia”, en: L. Abalkin (coord.) *Kurs perejodnoi ekonomiki*, Finstatinform, Moskva, 1997. (“La crisis de inversión y las vías de su superación”, capítulo del libro *La economía de transición* del Instituto de Economía, adjunto a la Academia de Ciencias de Rusia.)
17. Kolodko, G. “Novaia ekonomicheskaya política”, *Voprosi ekonomiki*, núm. 3, 1992.
18. Kravchik, R. *Paspad y vozroschdenie polskoy ekonomiki*, Novosti, Moskva, 1991.
19. Lan, Liu. “China: desarrollo frente a desigualdad”, *Comercio Exterior*, vol. 49, núm.7, julio de 1999.
20. Leary, J.O., Kolodziejczyk, Piotr y Lazar, György. “Rendimiento neto de los programas de fomento del empleo de Hungría y Polonia”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 117, núm. 3, 1998/3.
21. McPherson, Charles. “Sector del petróleo de Rusia: reforma de las políticas”, *Finanzas y desarrollo*, vol.33, núm. 2, junio de 1996.
22. Mehran, Hassanali y Marc Quintín. “Las reformas del sector financiero en China”, *Finanzas y Desarrollo*, vol. 33, núm.1, marzo de 1996.
23. Meyer, Jean. “Ortodoxia e identidad nacional en Rusia”, *Foro Internacional*, México, vol. XXXVI, núm.3, julio-septiembre de 1996.
24. Pavlenko, Y. “Economicheskaya política perejodnogo perioda v Polsche”, *Voprosi ekonomiki*, núm. 3, 1992.

25. Pla Julian, Isabel. “Nuevas tendencias de propiedad y principales implicaciones sobre la gestión de las empresas rusas”, *Problemas de Desarrollo*, vol. 31, núm. 120, enero-marzo de 2000.
26. Radaev, V. y A. Buzgalin. (coords.). *Ekonomika perejodnogo perioda*, Izdatelstvo Moskovskogo Universiteta, Moskva, 1995.
27. Rodríguez y Rodríguez, María Teresa. “Desarrollo rural en la República Popular de China”, en: Eugenio Anguiano (coord.), *China contemporánea. La construcción de un país, desde 1949*, El Colegio de México, México, 2001.
28. Rodríguez y Rodríguez, María Teresa. “Empresas estatales en China: reforma o privatización”, *Comercio Exterior*, vol. 49, núm. 7, julio de 1999.
29. Rodríguez y Rodríguez, María Teresa. “Reforma económica en China. Herencia de un líder o contribución colectiva”, *Problemas del Desarrollo*, IIEc/UNAM, vol. 26, núm. 103, octubre-diciembre de 1995.
30. Spencer, Michael. “Los mercados de valores en China”, *Finanzas y Desarrollo*, vol. 32, núm. 2, junio de 1995.
31. Stiglitz, Joseph E. *El malestar en la globalización*, Taurus, México, 2002.
32. *The Economy of the USSR, Summary and Recommendations*, Washington, 1990.
33. Yasin, E. (director). “Investitziionniy klimat v Rossii”, *Voprosi ekonomiki*, Moskva, núm. 12, 1999.