



## Consejo Económico y Social

Distr.  
GENERAL

E/1995/41  
11 de mayo de 1995  
ESPAÑOL  
ORIGINAL: INGLÉS

Período de sesiones sustantivo de 1995  
Ginebra, 26 de junio a 18 de julio de 1995  
Tema 7 del programa provisional\*

### COOPERACIÓN REGIONAL EN LAS ESFERAS ECONÓMICA Y SOCIAL Y ESFERAS CONEXAS

#### Resumen del estudio de la situación económica en la región de la Comisión Económica para Europa, 1994-1995

#### ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. ACONTECIMIENTOS RECIENTES Y PERSPECTIVAS A CORTO PLAZO .....	1 - 30	3
A. Europa occidental y América del Norte .....	1 - 14	3
B. Las economías de transición de Europa oriental y la ex Unión Soviética .....	15 - 30	6
II. CINCO AÑOS DE REFORMA: UNA BREVE RETROSPECTIVA .....	31 - 68	10
A. Construcción del capitalismo: auge y caída de las expectativas en Europa central .....	33 - 37	10
B. ¿Capitalismo en su infancia? .....	38 - 40	12
C. Recesión en transición: demasiado profunda, demasiado larga .....	41 - 46	12

\* E/1995/100.

ÍNDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
D. Desempleo estructural .....	47 - 50	14
E. Inflación persistente .....	51 - 54	15
F. Reforma de empresas y privatización .....	55 - 59	16
G. Reforma bancaria .....	60 - 62	18
H. Inversiones extranjeras .....	63 - 67	19
I. Conclusiones .....	68	20
III. LA CRISIS MEXICANA Y LAS ECONOMÍAS DE TRANSICIÓN .....	69 - 75	20
IV. CAMBIO EN EL ACENTO DE LAS ESTRATEGIAS DE TRANSICIÓN ..	76 - 85	23

## I. ACONTECIMIENTOS RECIENTES Y PERSPECTIVAS A CORTO PLAZO

### A. Europa occidental y América del Norte

1. La actual subida cíclica se ha estado desarrollando en los Estados Unidos de América desde 1992 y en Europa occidental desde 1993, pero fue sólo en 1994 cuando el crecimiento del producto se propagó a casi todas las economías de mercado y el nivel medio del producto alcanzó por fin los niveles de su anterior subida cíclica en 1990. Si bien la actividad en las economías de mercado se ha sincronizado más en el último año, existen aún considerables diferencias entre las economías principales: el Canadá, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los Estados Unidos se están acercando a su auge cíclico, como lo indican las medidas estándar de utilización de la capacidad, mientras que un número de economías europeas continentales, Francia e Italia, por ejemplo, todavía parecen tener bastante capacidad sobrante. En consecuencia, el crecimiento en Europa occidental, que tuvo un promedio de 2,5% en 1994, se mantendrá en alrededor del 3% en 1995. En América del Norte, el crecimiento del producto interno bruto (PIB) debe desacelerarse a alrededor de 3,5% de apenas 4% en 1994. Así, para las economías de mercado occidentales en su conjunto la tasa media de crecimiento en 1995 debe permanecer más o menos igual que la tasa de alrededor del 3% de 1994.

2. Tanto en Europa occidental como en América del Norte, el crecimiento en 1994 fue en realidad más enérgico que lo que se previó hace un año. En Europa occidental, la producción tuvo una media de 2,5%, en comparación con pronósticos de alrededor de 1,5%; en los Estados Unidos, donde la tasa anual de crecimiento de la producción había venido aumentando desde 1992, se había esperado que el PIB aumentara alrededor del 3,5%, pero en realidad aumentó 4%. Por ese motivo, a los pronosticadores todavía les parece muy difícil ajustar sus modelos a los cambios estructurales que han ocurrido en la economía mundial en el último decenio.

3. Uno de los motivos de que el rendimiento de las economías de Europa occidental en 1994 fuera mejor que lo que se esperaba fue el inesperado aumento de las exportaciones que guió la recuperación. Las exportaciones de bienes y servicios de Europa occidental aumentaron casi 8,5% en volumen, pero los países que habían devaluado sus monedas a fines de 1991 o fines de 1992 lograron por lo general tasas más alta de crecimiento. El estímulo inicial a las exportaciones vino de los Estados Unidos y los países en desarrollo, especialmente los de Asia, y parece, sobre la base de estadísticas aún incompletas, que la demanda extrarregional siguió siendo fuerte en 1994. El estímulo de la demanda del exterior ha dado auge a un mejoramiento de la demanda interna que, dado el grado altísimo de integración de las economías de Europa occidental, ha llevado a su vez a una enérgica recuperación del comercio intraeuropeo. La recuperación de la demanda interna, por supuesto, ha llevado a un aumento de las importaciones aunque menor que el aumento de las exportaciones. En consecuencia, el comercio neto añadió casi un punto porcentual a la tasa de crecimiento de Europa occidental en 1994. A medida que se fortalece la demanda interna, puede esperarse que disminuya el estímulo al crecimiento en 1995.

4. Otro motivo de que los pronósticos originales para 1994 resultaran relativamente cortos fue la expectativa de que la recuperación del gasto de los consumidores sería relativamente débil en comparación con alzas cíclicas

/...

anteriores, lo que reflejaría no sólo las constantes tasas altas de desempleo en casi toda Europa occidental, sino también la percepción de que la seguridad en el empleo era mucho más débil de lo que había sido en el pasado, especialmente para grupos de medianos ingresos que hasta entonces habían estado relativamente inmunes a la amenaza del desempleo. Otros factores que restringían el consumo eran los niveles todavía altos de la deuda interna en algunos países - un legado del auge del decenio de 1980 - e impuestos y cargos administrativos más altos. Así es que el consumo privado era bastante lento, aumentando alrededor de 1,5%. Gran parte del aumento se debió no a un aumento en ingresos disponibles sino a una caída en las relaciones de ahorros, lo que reflejó una mejora en la confianza del consumidor en el curso del año. Tampoco la demanda interna recibió mucho apoyo del gasto público, que apenas aumentó (0,9% en promedio) a medida que casi todos los gobiernos trataban de cortar los gastos (especialmente en defensa) y de reducir en general los déficits del sector público, con diversos grados de adhesión a los criterios de convergencia de Maastricht.

5. Un acontecimiento alentador en Europa central ha sido la mejora general en el clima de inversiones. La demanda y las ganancias han aumentado y ha venido aumentando la confianza en los negocios, junto con tasas más altas de utilización de la capacidad. Sin embargo, existe cierta preocupación de que el aumento de las tasas de interés a largo plazo en 1994 pueda tener un efecto negativo sobre las inversiones, pero hasta ahora esto no es aparente. Las intenciones de las inversiones, al menos por el momento, parecen estar más influidas por un aumento considerable en las tasas reales de ganancias - en relación con las tasas anteriores y las ganancias derivadas de activos financieros - y por la expansión de los propios recursos de las empresas, lo que proporcionará una parte importante de las finanzas para nuevas inversiones. Si bien el alza actual en inversiones fijas en 1994 fue de sólo 1,5%, ganaba impulso a lo largo del año y es probable que en 1995 fuera el componente más dinámico de la demanda interna, aumentando una media de alrededor de 6,5%.

6. El escenario más avanzado del alza económica en los Estados Unidos en 1994 estuvo señalado por el fuerte crecimiento tanto del consumo privado (3,5%), apoyado por el alza del empleo, y las inversiones fijas (12%), concentrada especialmente en maquinaria y equipo y en nuevas vivienda. El gasto público disminuyó debido a las bajas en el presupuesto de defensa y el aumento de las importaciones netas produjo una limitación cada vez mayor en aumento del producto interno. Sin embargo, el aumento del PIB (4%) fue el mayor desde 1984.

7. Con la recuperación de la producción, la disminución del empleo terminó por fin en la mayor parte de Europa occidental durante 1994 y se produjeron pequeños aumentos en las cifras del empleo en las cuatro economías más grandes durante el segundo y el tercer trimestres. La mejoría hasta ahora parece haberse producido en gran medida en el sector de los servicios, pero el empleo se encuentra aún en las primeras etapas de recuperación de una recesión en que se perdieron más de 5,5 millones de empleos.

8. En América del Norte, el número de nuevos empleos ha venido aumentando constantemente en los Estados Unidos desde fines de 1991 y se produjo otro gran aumento (3%) en 1994. El aumento del empleo se ha difundido a las industrias de manufactura y construcción, pero cuatro quintas partes de la ganancia general se obtuvo en el sector servicios. Una considerable proporción en este último sector fueron empleos a jornada parcial o de temporeros; es cuestión de cierta

/...

controversia si eso es indicio de un mercado de trabajo flexible que se acomoda a las preferencias de los que buscan empleo o los efectos negativos de la discriminación "de los de adentro" contra "los de afuera". La mano de obra migrante, incluida una proporción considerable de inmigrantes ilegales, también contribuye a la flexibilidad del mercado de trabajo de los Estados Unidos.

9. Casi siete millones y medio de personas en Europa occidental han perdido sus empleos desde 1989, y el total de personas que no tienen trabajo alcanzó una media de casi 30 millones en 1994. Sin embargo, las tasas de desempleo parecen ahora haberse estabilizado durante el curso del año y el nivel de desempleo ha comenzado a disminuir en Alemania, en algunos de los países más pequeños y especialmente en el Reino Unido, donde el alza cíclica avanza aún más que en el resto de Europa.

10. En gran parte del debate público del problema del desempleo se ha destacado la necesidad de liberalizar el mercado de trabajo, mejorando los niveles de educación y capacitación, reduciendo las cargas de los costos no relacionados con la mano de obra en las empresas y otras iniciativas del ofertismo. Todas estas sugerencias son pertinentes y útiles, pero los trabajadores educados aún no lograrán conseguir empleo si la demanda agregada es inadecuada. La Secretaría de la Comisión Económica para Europa (CEPE) calcula la tasa mínima anual de crecimiento de la producción necesaria para mantener los niveles actuales de empleo es apenas inferior al 2% en Europa occidental. Para prevenir cualquier otro aumento de desempleo tiene que mantenerse en el nivel de entre 2,5 y 3%; para una reducción significativa, se necesita una tasa sostenida de alrededor de 3,5%.

11. La secretaría de la CEPE también ha calculado que la tasa actual de crecimiento de la posible producción en Europa occidental se encuentra cerca de 2%. Actualmente, existen aún márgenes considerables de capacidad sobrante en varios países de Europa continental, pero esta debilidad desaparecerá rápidamente, ya que se pronostican tasas reales de crecimiento de 3% para 1995. En ese punto, el crecimiento real estará de nuevo limitado por el aumento de la capacidad que, en alrededor de 2%, es claramente insuficiente para crear los empleos necesarios para una gran reducción del desempleo. Los cálculos de posible producción y utilización de la capacidad están rodeados inevitablemente de márgenes sustanciales de error, pero las estimaciones que se ofrecen en este estudio sugieren que las perspectivas para una gran disminución del desempleo no son muy brillantes a menos que se produzca un aumento considerable de las inversiones fijas.

12. Obviamente, las empresas sólo comenzarán a ampliar la capacidad cuando comiencen a alcanzar los límites de su planta actual y si, al mismo tiempo, esperan que la demanda futura justifique esta ampliación. Pero un legado de los dos últimos decenios es el hecho de que siempre que la producción se acerca a la plena capacidad, el incentivo para invertir en una ampliación queda oscurecido por el temor de que vuelva a surgir la inflación; dado el predominio de la política monetaria en la política macroeconómica, eso entraña por lo general tasas de interés más altas y, en consecuencia, una limitación en la búsqueda del crecimiento por las inversiones.

13. Las tasas generales de inflación son ahora más bajas que lo que han sido durante decenios. En Europa occidental, el aumento medio de los precios del

/...

consumidor en 1994 fue apenas inferior al 3%, sin tendencia a acelerar durante el año. Una tendencia análoga se produjo en los Estados Unidos, pese a encontrarse considerablemente más avanzados en el ciclo. Este es un acontecimiento notable, dada la recuperación de la producción y un marcado aumento en los precios de los productos básicos. Por supuesto, es más probable que se produzcan aumentos de precios a plena capacidad que en tiempo muerto; pero suponer que la inflación surgirá de nuevo a medida que se alcance la plena capacidad es ignorar los cambios estructurales que han ocurrido desde el decenio de 1980 tanto en la economías de mercado como en la economía mundial en general. Además, es ignorar la posibilidad de que la caída de las tasas de inflación en los últimos años reduzca las expectativas inflacionarias entre los asalariados y los que fijan precios.

14. Al presente, el panorama económico para el crecimiento sostenido y equilibrado en Europa occidental es probablemente mejor que lo que ha sido en cualquier momento desde la crisis del petróleo del decenio de 1970. Las exportaciones han guiado a la recuperación y las inversiones fijas están a punto de dominar en 1995, aumentando también el consumo privado pero sólo en forma modesta. Esta modalidad de crecimiento ofrece una verdadera oportunidad de llegar a producir una disminución considerable del desempleo. La tarea para los encargados de elaborar políticas consiste en proteger esa oportunidad de los efectos de la inestabilidad de los tipos de cambio y el pesimismo de la inflación de los "actores" de los mercados financieros.

#### B. Las economías de transición de Europa oriental y la ex Unión Soviética

15. El rendimiento económico también mejoró señaladamente en las economías de transición de Europa oriental en 1994, aunque esto reflejó no un alza cíclica, como en el caso de Europa occidental, sino el comienzo de la recuperación de una recesión estructural o de transición en la producción de la escala de la recesión experimentada en el decenio de 1930. La recuperación comenzó en Polonia en 1992 y desde entonces se ha propagado a casi todas las economías de Europa oriental. En 1994, la producción siguió disminuyendo sólo en la ex República Yugoslava de Macedonia  $\frac{1}{2}$ %. Se elevó en todas las otras partes, marginalmente en Bulgaria y Croacia (0,2 a 0,8%) pero tanto como 5% en Polonia y Eslovenia. Las estimaciones no oficiales sugieren aumentos aun mayores en Albania y Yugoslavia, donde la producción había caído en forma masiva desde 1990. Así, por primera vez desde que comenzó el proceso de transición hace cinco años, se produjo un aumento en la producción agregada de Europa oriental apenas inferior al 4%. Existen indicios de que el ritmo de actividad aceleró en casi todos los países en el segundo semestre de 1994 y parece razonable esperar una tasa de crecimiento promedio del 4% en 1995. Es probable que se produzca cierta desaceleración en Hungría, tal vez hasta cero crecimiento, mientras se adoptan políticas en relación con el aumento del presupuesto y el déficit en cuenta corriente, al igual que en Rumania, si la política macroeconómica se hace más estricta como parte del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Pero en casi todos los países de Europa oriental, deben mantenerse o aumentarse las tasas de crecimiento de 1994.

16. Estos acontecimientos en las actividades generales son sumamente alentadores, no menos para los que han sufrido directamente los costos considerables de transición hacia una economía de mercado, pero es preciso

/...

mantenerlos en perspectiva. Tras un decenio de estancamiento virtual, la producción en Europa oriental cayó en término medio más de 30% entre 1989 y 1993. Si se mantiene la tasa de crecimiento prevista de 4% en 1995, llevará por lo menos hasta fines del siglo antes de que se recupere el nivel de actividad de 1989. Esto, por supuesto, es sólo aritmética, pero ilustra la escala del problema que encaran los gobiernos de las economías de transición a medida que tratan de luchar con los considerables problemas de la transición (que se discuten más adelante en forma más detallada) y al mismo tiempo tratan de mantener el apoyo popular durante todo el proceso. El descontento con el costo económico y social de la transición es considerable y se refleja en los éxitos electorales generalizados de los partidos postcomunistas. Los gobiernos no pueden ignorar este alto nivel de insatisfacción: los proveedores occidentales e internacionales de ayuda y asistencia podrían ayudar a aliviar algunas de las fuentes de descontento social. Y si bien el descontento popular puede disminuir rápidamente cuando se establecen firmemente las expectativas de crecimiento futuro, según una encuesta reciente realizada en cuatro países (Albania, la República Checa, Estonia y Eslovenia) parece haber una mayoría de personas convencida de que su situación está mejorando 2/. Por otro lado, los pronósticos para las economías de transición han sido muy poco confiables desde 1989: no sólo se subestimó groseramente la recesión de la transición sino que también se subestimó la recuperación del año pasado. Si el crecimiento demuestra ser más sólido que lo que se espera, eso ayudará a fortalecer las expectativas comerciales y a alentar el despegue de las inversiones fijas.

17. La recuperación de las inversiones fijas en diversos países es, en efecto, uno de los acontecimientos más importante de los dos últimos años. En promedio, el total de inversiones fijas aumentó alrededor de 5% en 1994, pero los signos de que está en marcha un programa de modernización tal vez se puedan detectar en el rápido crecimiento de inversiones en maquinaria y de inversiones en el grupo principal de países que realizan reformas. En Polonia, la inversión en maquinaria y equipo ha venido aumentando anualmente entre 15 y 17% en los tres últimos años; en Eslovenia, aumentó entre 8 y 11% en 1993 y 1994; y en la República Checa aumentó 17% en 1992 y probablemente aumentaron a un ritmo análogo en 1993 y 1994. En Hungría, esas inversiones también han aumentado pero a tasas más variables que en los otros tres países.

18. La recuperación de inversiones fijas en Europa oriental merece dos observaciones. En primer lugar, esa recuperación se ha financiado en gran medida por los recursos de las empresas mismas y no por intermedio del ahorro interno o de inversionistas extranjeros. El aumento de los propios recursos de las empresas ha sido a su vez una función de las grandes ganancias de productividad, un crecimiento moderado de los salarios y aumentos bastante moderados de los precios al productor. Así, el aumento de los márgenes de ganancia han sido una fuente importante de fondos para las empresas que desean invertir. A corto plazo, esto puede verse como una forma de ahorro forzoso en países en que las instituciones financieras aún están subdesarrolladas, pero no puede mantenerse durante mucho tiempo sin crear una considerable presión ascendente sobre el nivel de precios.

19. En segundo lugar, es probable que gran parte de la actividad actual de inversiones se concentre en la racionalización y la modernización. Eso conducirá a la creación de empleos en empresas privadas nuevas pero no es probable que sea suficiente para absorber tanto el aumento de desempleo debido a

/...

la reestructuración de la agricultura y las empresas propiedad del Estado en la industria y el aumento en la población en edad de trabajar. Como resultado de ello, no es probable que las tasas actuales de desempleo se reduzcan considerablemente durante algún tiempo.

20. En efecto, pese a la recuperación de la producción, el empleo continuó disminuyendo en Europa oriental el año pasado, aunque la tasa de disminución se moderó algo en los países en que había comenzado la recuperación en 1992 ó 1993. No obstante, dentro de este agregado, el empleo del sector privado aumenta rápidamente, sobre todo en los sectores de servicios, pero no aún lo suficiente para absorber las pérdidas en los sectores públicos.

21. Por consiguiente, las tasas de desempleo han permanecido altas y oscilaban entre 10 y 18% a fines de 1994, con la notable excepción de la República Checa y pese a que el nivel de desempleo en Europa oriental en su conjunto parecía alcanzar su nivel máximo en unos 7,5 millones de personas a principios de 1994, la caída en números durante el resto del año (alrededor de 4%) probablemente reflejó una reducción en la fuerza de trabajo debido a la jubilación anticipada y al llamado efecto del trabajador desalentado. Ante el número de jóvenes desempleados y los niveles de desempleo a largo plazo cada vez más elevados, el desempleo es uno de los más graves problemas que enfrentan actualmente los gobiernos de las economías de transición.

22. El año pasado se produjeron progresos en lo que respecta a los otros principales componentes del equilibrio macroeconómico, a saber, el nivel de precios internos y la balanza de pagos.

23. En el frente de la inflación, se produjo una considerable contención del proceso en los países en que los precios habían venido aumentando con mayor rapidez en 1993. En Croacia y Yugoslavia, los programas de estabilización de fines de 1993 y principios de 1994 redujeron las tasas de inflación en forma impresionante, aunque la sostenibilidad de la tasa menor se puso en duda en el último trimestre de 1994 en Yugoslavia. Por otro lado, en el principal grupo de países que ejecutan reformas, está demostrando ser mucho más difícil reducir las tasas de inflación a un solo dígito.

24. La posición externa de las economías en transición mejoraron por lo general en forma notable en 1994. Las exportaciones de bienes y servicios de Europa oriental aumentaron en alrededor del 18% (en valor de dólares), casi el doble del aumento de las importaciones, lo que fue el principal factor tras la gran reducción en el déficit agregado de cuenta corriente de Europa oriental: de 8.300 millones de dólares a 3.400 millones de dólares. La situación mejoró en todos los países excepto en Hungría, donde siguió aumentando el gran déficit. Esa considerable mejoría en las cuentas externas, en particular en el aumento de las exportaciones, no se esperaba a principios de 1994 y es uno de los principales motivos de que el crecimiento fuese mucho más intenso que lo previsto.

25. Los Estados bálticos han hecho por lo general mayores progresos en cuanto a estabilizar y reformar sus economías que otros ex miembros de la Unión Soviética. La producción seguía disminuyendo el año pasado en Letonia y Lituania, aunque en montos mucho más pequeños que en 1993, mientras que Estonia parece haber alcanzado el fondo de la recesión (con crecimiento cero). Se han

/...



logrado progresos en cuanto a estabilizar las tres economías: el déficit público está en gran medida bajo control y las tasas de inflación se redujeron considerablemente en el transcurso de 1994. No obstante, la inflación sigue siendo alta (entre el 30 y casi el 50%, año tras año, en el último trimestre) y los saldos de la cuenta corriente cayeron en déficit, debido principalmente al rápido aumento de las importaciones. El empleo en todos los Estados bálticos continúa disminuyendo ante la disminución de la producción industrial y la reestructuración de empresas, pero las tasas de desempleo siguen siendo sorprendentemente bajas (entre 2 y 6%) dado el colapso de la producción. No es fácil evaluar las perspectivas de los Estados bálticos: trazar la condición actual de sus economías es difícil debido a lo incompleto y a las grandes revisiones de sus cuentas nacionales. Se espera que los tres países atraigan cantidades relativamente grandes de inversiones extranjeras directas y las posibilidades de firmar acuerdos de asociación con la Unión Europea debe ayudarlos a aumentar sus exportaciones a Europa occidental. En consecuencia, parece haber una perspectiva razonable para el crecimiento estimulado por las exportaciones y apoyado por las inversiones extranjeras.

26. En contraste con Europa oriental, los acontecimientos económicos en la Federación de Rusia y los otros miembros de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) se han mantenido bastante deprimentes. En la Federación de Rusia, el PIB siguió cayendo en 1994, en 15%, mucho más de lo que se esperaba a comienzos del año. Se produjeron disminuciones aun mayores de la producción en la mayoría de los otros países de la CEI, pero especialmente en las repúblicas del Cáucaso y de Asia central en que conflictos armados destruyen los activos de producción.

27. Al mismo tiempo que sigue cayendo la producción, la inflación se aceleró marcadamente en muchos de los Estados de la CEI en que existe una falta general de políticas monetarias y fiscales eficaces. En la Federación de Rusia y Ucrania, si bien las tasas de inflación disminuyeron rápidamente al principio como resultado de estrictas políticas monetarias y fiscales implantadas a fines de 1993, ese rendimiento no se sostuvo y la inflación comenzó a acelerar de nuevo en el otoño.

28. Pese a las grandes reducciones de producción, las tasas de desempleo siguen siendo sumamente bajas en la Federación de Rusia y otros Estados de la CEI, aunque comienzan a aumentar. El desempleo registrado a fines de 1994 era de entre 0,3 y 2,1% de la fuerza de trabajo (excepto en Armenia, donde la tasa es mucho mayor). Pero el carácter poco realista de estos números se ve indicado por las estimaciones oficiales para la Federación de Rusia que dan una tasa de 2,1% sobre la base del desempleo registrado, pero de 7,1% sobre la base de la definición uniforme de la Organización Internacional del Trabajo. No obstante, el bajo desempleo en la CEI no es sólo un artefacto estadístico: refleja, entre otras cosas, la postura de la política macroeconómica y la falta de programas coherentes de reestructuración, lo que ha redundado en un gran volumen de sobreempleo (o desempleo oculto) en las grandes empresas propiedad del Estado.

29. En contraste con Europa oriental, la Federación de Rusia experimentó un agudo deterioro de su cuenta corriente, que pasó de un superávit en 1993 a un déficit de la misma magnitud en 1994 (de casi 3.000 millones de dólares). El superávit comercial se mantuvo virtualmente sin cambio, de manera que el deterioro en la cuenta corriente se debió principalmente a un considerable

/...

aumento del déficit en servicios (especialmente en el caso del turismo, cuyo déficit aumentó en 2.600 millones de dólares) y los intereses netos pagados en el exterior.

30. Evaluar la perspectiva a corto plazo para la Federación de Rusia sigue siendo sumamente difícil. Parece probable que habrá una disminución adicional, pero menor, en la producción en 1995. Pero la perspectiva depende crucialmente de si se pueden mantener políticas de estabilización en forma coherente sin que se desvíen por las exigencias de los cabildeos agrícolas e industriales. Después de tres años de intentos nada satisfactorios por estabilizar la economía rusa, los encargados de elaborar políticas también tienen que superar ahora un problema de credibilidad. Una de las principales incertidumbres consiste en saber si el reciente acuerdo con el FMI puede inclinar la balanza a favor de un conjunto eficaz de políticas de estabilización y reestructuración. Pero tan pronto como se tenga una señal de que las políticas se mueven en la dirección correcta, ése sería el momento para un programa bien coordinado de asistencia internacional para acercarse y sostener el esfuerzo de reforma.

## II. CINCO AÑOS DE REFORMA: UNA BREVE RETROSPECTIVA

31. Al mirar al largo camino de la reforma en Europa oriental y la ex Unión Soviética desde 1989, no es fácil realizar un saldo. Es evidente que se ha logrado importante progreso en cuanto a crear instituciones democráticas y transformar las economías de planificación centralizada en sistemas de mercado, pero el costo económico y social de la transición ha sido mucho más alto que lo que se preveía. Una prolongada recesión económica, altos niveles de desempleo, una seguridad social marcadamente reducida, diferencias cada vez más grandes entre los ingresos y la riqueza, la reducción de las normas sanitarias y el auge de la delincuencia organizada han contribuido a un clima de frustración, desilusión y tensiones políticas en ascenso. Como resultado de ello, el humor actual de las poblaciones de Europa oriental es muy diferente del entusiasmo y la esperanza que produjo la caída del Muro de Berlín a fines de 1989. Es una curiosa ironía que en todos excepto uno de los países de Europa oriental, los gobiernos se encuentren actualmente en manos de fuerzas políticas con raíces directas en el pasado comunista.

32. La divergencia dramática entre expectativa y realidad ha sido probablemente el factor más importante tras el giro reciente en el clima político y social de la región. Ya sea que la transición pudiera haber sido menos costosa en términos de pérdidas económicas y bienestar social o que se hubieran podido y debido usar diferentes políticas para reducir al mínimo esos costos sigue siendo una cuestión muy debatida entre los economistas y encargados de formular políticas y probablemente seguirá siéndolo durante algún tiempo. No obstante, existe un consenso casi universal en que la recesión ha sido mucho más profunda y más larga de lo que se esperaba inicialmente y que la transformación aún no ha cumplido con muchas de sus promesas explícitas e implícitas.

### A. Construcción del capitalismo: auge y caída de las expectativas en Europa central

33. Resulta instructivo recordar lo que eran esas expectativas en 1989-1990. ¿Cuál fue la primera visión de la transición de los planes al mercado y del

/...

socialismo totalitario a la democracia? ¿Cuál era el resultado esperado de la transformación? Al responder a estas preguntas, es importante recordar que la brecha que existía entre las expectativas populares, conformadas principalmente por el rendimiento funesto del sistema de planificación centralizada en comparación con las economías occidentales, y las expectativas de las élites políticas.

34. Los programas iniciales de reforma consistieron en varias combinaciones de medidas de estabilización, reformas institucionales y políticas estructurales, incluida la privatización. La restricción monetaria y fiscal tenía por objeto reducir la inflación, restaurar el equilibrio financiero y establecer las condiciones para un clima macroeconómico estable. La liberalización del sector externo ayudaría a establecer precios relativos correctos e imponer una medida deseada de competencia en el mercado interno. Se esperaba que los recursos circularan de las empresas que dejaban pérdidas hacia nuevas actividades provechosas que estarían a cargo de nuevos empresarios privados. El nivel general del bienestar social se elevaría, aun cuando habría algunos perdedores, especialmente en los sectores que habían disfrutado de privilegios excepcionales bajo la planificación centralizada: la ingeniería pesada, la metalurgia, la minería y la burocracia. Sin embargo, se esperaba que los costes del ajuste se mantuvieran relativamente limitados, debido en parte al considerable monto de inversiones extranjeras directas que se esperaba que circularan hacia las economías en transición atraídas por los bajos costos de mano de obra y los mercados vírgenes.

35. No se esperaba que la transformación se terminara rápidamente; era evidente, al menos para una mayoría de encargados de formular políticas, que la creación de un sistema eficaz de mercado llevaría algunos años. Pero también se suponía que por lo menos algunos de los beneficios se materializaran rápidamente, sobre todo la eliminación de la escasez, el mejor acceso a bienes y servicios y la liberalización de las actividades comerciales. Si bien la mayoría de los gobiernos reformistas no establecían fechas precisas, las pruebas indirectas sugerían que todos esperaban que el crecimiento económico se reanudara después de un período relativamente corto de ajuste, tal vez dentro de un año o dos 3/.

36. Las expectativas populares, por otro lado, eran mucho más irreales. La crítica masiva de la ineficacia y fallas de la planificación centralizada parecía ser perfectamente coherente con el efecto de demostración que se derivaba de los mercados prósperos de las economías occidentales: el resultado fue la suposición popular ampliamente generalizada de que la sustitución del comunismo por el capitalismo sería más bien simple y que el cambio traería una mejora rápida y sustancial de los deprimidos niveles de vida de las poblaciones de Europa oriental.

37. La realidad demostró ser más dura que las predicciones derivadas de esas hipótesis color de rosa. La recesión y el desempleo azotó a todos los países de la región. Cuando las mejoras esperadas no llegaban, se acusó a los gobiernos reformistas de incompetencia, incapacidad y corrupción; con frecuencia, se invocaron teorías de conspiración para explicar la falta de éxito. Para mucha gente, era imposible entender por qué el divorcio del comunismo debía ser una experiencia tan dolorosa. Esta fatiga de reforma se esparció, manifestándose en

/...

cambios frecuentes de gobiernos y en un traslado del apoyo político a favor de los partidos de la oposición, a veces populistas.

B. ¿Capitalismo en su infancia?

38. No puede negarse que los países de Europa oriental han recorrido un largo camino desde que comenzaron su transición al capitalismo hace cinco años. Se han establecido sistemas políticos democráticos y pluralistas en todos ellos y no caben dudas de que seguirá la tendencia hacia la economía de mercado. La camisa fuerte de la planificación centralizada y los controles del Estado se han desmantelado: se han liberalizado los precios, las monedas internas son convertibles y consumidores y productores están en libertad de adoptar decisiones según sus preferencias. La inflación se ha reducido considerablemente y la escasez endémica se ha eliminado. Gran parte de la producción corresponde actualmente a un sector privado dinámico y los mercados internos ofrecen una gran variedad de bienes y servicios, comparables a los que se obtienen en los países de Europa occidental. Según las estadísticas nacionales oficiales, la participación del sector no oficial en el PIB ya excede del 50% en la mayoría de los países, indicador de la enorme distancia recorrida desde 1989, cuando esa participación era por lo general de menos del 5% (excepto en Polonia, donde era de alrededor del 30% debido al carácter casi privado de la agricultura). Aunque estas estadísticas deben tratarse con cierta precaución porque las normas de presentación de informes estadísticos y clasificación sectorial no son siempre claras y coherentes, el cambio radical en la estructura de propiedad es inconfundible.

39. Los gobiernos de los países en transición también han hecho progresos considerables en cuanto a la integración de sus economías en la economía mundial de mercado: la mayor parte de su comercio exterior se realiza ahora con economías de mercado desarrolladas a precios internacionales y en monedas convertibles, y sus vínculos internacionales se han fortalecido aún más por insumos de inversiones extranjeras directas y en cartera. Se han establecido y desarrollado muchas nuevas instituciones de mercado, como las bolsas de valores, instrumentos monetarios y de crédito, reglamentación antimonopolista, legislación sobre bancarota, etc. Para fines de 1994, casi todas las economías de Europa oriental habían pasado el punto bajo de la recesión económica: la recuperación largamente esperada parece estar en marcha.

40. Los resultados de la transformación hasta ahora dan credibilidad a las afirmaciones recientes de que las economías de transición han asegurado las bases indispensables de una economía de mercado 4/. Además, demuestran que la decisión estratégica de esos países de desmantelar la planificación centralizada y organizar sus economías conforme a las normas y principios del mercado estaba justificada. Sin embargo, pese a todos los logros, ha habido fallas y desilusiones. En efecto, después de cinco años, el capitalismo en las economías en transición sigue aún en su infancia: creciendo rápido, pero aún inmaduro y turbulento.

C. Recesión de transición: demasiado profunda, demasiado larga

41. Tal vez el resultado más perturbador e inesperado de las revoluciones en 1989 haya sido la llamada recesión de transición que deprimió la producción y el empleo muy por debajo de los niveles anteriores a la transición. Las

/...

estadísticas oficiales demuestran que la contracción acumulada de la producción entre 1989 y 1993 en las economías de transición se produjo en una escala masiva y sin precedentes desde la Gran Depresión de 1929-1933. La recesión fue particularmente grave en Bulgaria y Rumania, los dos países de Europa oriental considerados comúnmente como los menos preparados para reformas de mercado, así como en casi todos los países de la ex Unión Soviética. Otra característica común es que el peso acumulado de las producciones industriales (brutas) fue mayor, en general en más de la mitad, que la caída del PIB; para fines de 1993, había superado el 50% en los peores casos (Bulgaria, Rumania, la Federación de Rusia, Ucrania y los Estados bálticos).

42. Lo sorprendente acerca de la recesión no fue la caída de la producción misma, ya que se había anticipado cierto grado de recesión, sino más bien el hecho de que la recesión fuera tan profunda, tan generalizada y tan persistente y que el ajuste subsiguiente de la economía de oferta haya sido tan débil. Los pronósticos oficiales, que acompañaron el lanzamiento de los programas de estabilización con reforma, predijeron típicamente una contracción temporal y relativamente leve de la producción, seguida por una enérgica recuperación alimentada por ganancias en la eficacia, la ampliación de actividades comerciales privadas y los insumos de inversiones extranjeras 5/. No obstante, el comportamiento de la producción siguió en realidad un patrón en forma de L en vez de uno en forma de U.

43. La inesperada profundidad y persistencia de la recesión sigue siendo un rompecabezas que es preciso explicar. En la mayoría de los casos, los intentos de explicarlo se han concentrado en las características estructurales e institucionales de las economías de planificación centralizada. Concretamente, se ha argumentado que en el nuevo régimen basado en el mercado, gran parte de la producción anterior se ha hecho insostenible por varios motivos 6/, pero al mismo tiempo la reestructuración necesaria ha sido inherentemente lenta 7/.

44. Sin embargo, la profunda caída de la producción sigue intrigando debido a que el colapso mismo de los regímenes comunistas se suponía que produjera una mejoría sustancial y rápida del rendimiento económico y los niveles de vida, precisamente porque el sistema comunista tradicional se consideraba comúnmente derrochador e ineficaz. En consecuencia, la eliminación del sistema de mando y la transición a una economía de mercado se consideró una innovación socioeconómica que mejoraba la eficiencia y el bienestar. Por eso, resulta algo sorprendente que la mayoría de los expertos tienda ahora a considerar la caída registrada de la producción en las economías de transición como algo bastante natural y en gran medida inevitable.

45. En los últimos años se ha ofrecido una serie de posibles explicaciones de la recesión de transición. Varían de la deficiencia de la demanda keynesiana hasta las interpretaciones institucionales de Schumpeter, de conceptos de rigideces y distorsiones estructurales típicas de las economías del tipo soviético hasta opiniones relativas a la recesión como artefacto estadístico. Ninguna de ellas resulta convincente, pero consideradas en conjunto permiten llegar a algunas conclusiones.

46. En primer lugar, cabe señalar que la recesión fue real y no imaginaria: si bien no parece haber dudas de que las estadísticas oficiales sí tienden a sobreestimar la magnitud de la caída real de la producción, también puede

/...

argumentarse que el margen de error es probablemente menor de lo que se quiere creer 8/. En segundo lugar, la recesión fue el resultado conjunto de una combinación de factores que actuaban tanto desde el lado de la demanda como desde el de la oferta; pero la repercusión negativa de los programas de estabilización sobre la demanda interna parece ser bastante sustancial. Con el beneficio de la percepción retrospectiva, puede argumentarse que las políticas de estabilización fueron probablemente demasiado restrictivas, ya que estaban guiadas por un juicio errado acerca del grado inicial de desequilibrio macroeconómico. En tercer lugar, se ha podido esperar que el abandono del comunismo liberara grandes ganancias de eficiencia X, lo que en general actuaría a favor de la ampliación de la producción en vez de la contracción 9/; el hecho de que estas ganancias no se hayan materializado subraya el excesivo optimismo que imperó en 1989 en cuanto a la respuesta del ofertismo de las economías de transición. El hecho de que las respuestas de la microeconomía de oferta pudiera haber sido más enérgica con un conjunto diferente de políticas es una pregunta abierta.

#### D. Desempleo estructural

47. Es una proposición bien establecida de la economía comparativa tradicional que los niveles de empleo casi total observados en la planificación centralizada se lograban artificialmente debido a la poca disciplina en el trabajo, una adhesión ideológica al pleno empleo y los bajos salarios. En consecuencia, se previeron despidos en gran escala durante la transición, pero también se supuso que el rápido aumento de la demanda de mano de obra en los sectores de servicios y de negocios privados absorbería la mayor parte del exceso de mano de obra en la industria y que el desempleo se mantendría moderado. En realidad, la tasa de desempleados en la mayoría de los países de Europa oriental supera el 10% de la fuerza de trabajo y se ha mantenido alta, pese a la recuperación de la producción.

48. Un importante mensaje de las estadísticas de los mercados de trabajo es que no sólo son las tasas de desempleo altas en las economías de transición, sino además que sólo hubo una pequeña reducción en el empleo excesivo (como indica la diferencia entre el cambio acumulado en el PIB y el cambio acumulado en el empleo) entre 1989 y 1994. Sólo en Bulgaria y Polonia los niveles de empleo han caído junto con la caída de la producción, con lo que el nivel inicial de sobreempleo ha quedado prácticamente igual; en todos los otros países, pero especialmente en la ex repúblicas soviéticas, el nivel de sobreempleo ha aumentado, obviamente con consecuencias negativas para la productividad de la mano de obra y los salarios.

49. Como la causa principal del alto desempleo ha sido la recesión de transición, se ha podido esperar que la recuperación, en principio, por lo menos aliviara el problema. Lamentablemente, no puede contarse con que la recuperación mejore radicalmente la situación del mercado de trabajo porque es probable que la corriente de nuevos empleos se vea contrarrestada ampliamente por nuevos desempleados procedentes de escuelas, de un sector agrícola con exceso de mano de obra y de las empresas del Estado que se van reduciendo. Como resultado de ello, los países en transición tendrán que vivir con tasas de desempleo de dos dígitos durante varios años.

/...

50. Sin embargo, las tasas de desempleo altas y a largo plazo comportan graves riesgos. En primer lugar, a medida que más y más personas permanecen sin empleo durante largo tiempo, tenderán a abandonar la fuerza de trabajo activa en forma permanente debido a la falta de capacidad. Este efecto de histéresis reducirá la producción potencial de las economías en transición en el futuro y colocará cargas adicionales en sus gastos fiscales en grandes redes de seguridad social. La proporción de los desempleados a largo plazo (más de 12 meses sin empleo) en la cifra total de desempleo ha venido aumentando gradualmente en Europa oriental y alcanza actualmente más del 40% por término medio y cerca de 60% en países como Bulgaria y Eslovenia. Otro hecho preocupante es que cada vez hay más y más jóvenes y recién salidos de las escuelas entre los desempleados, tendencia que comporta el alto riesgo de permanecer más o menos permanentemente sin empleo. Las consecuencias son funestas: no sólo existe la posibilidad de que la economía sufra por el desperdicio de recursos de mano de obra, sino que la estabilidad social y política puede estar en peligro si demasiadas personas están desempleadas durante demasiado tiempo. No existen soluciones sencillas a este problema, pero las políticas estructurales destinadas a mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo y las políticas activas como la capacitación y la reorientación profesional parecerían ser esferas prioritarias de acción. Pero debe haber también una recuperación del crecimiento sostenido de las tasas de producción que creen empleos para que se reduzca considerablemente el número de desempleados.

#### E. Inflación persistente

51. Las altas tasas de inflación y la escasez generalizada fueron características de los últimos días del sistema de planificación centralizada. La liberalización de precios y la devaluación inicial de las monedas internas aumentaron las presiones inflacionarias; en efecto, la inflación correctiva en la mayoría de los países superó los niveles previstos en los programas de estabilización. En consecuencia, restablecer la estabilidad fundamental de precios fue uno de los principales objetivos de los gobiernos reformistas. La experiencia ha demostrado que reducir la inflación de niveles casi hiperinflacionarios a proporciones manejables es una tarea relativamente fácil y puede hacerse rápidamente con medidas normales de restricción de las finanzas aplicadas dentro de un programa creíble y constante. Sin embargo, a la mayoría de los países de Europa oriental que han logrado reducir la inflación a 20% anual parece resultarles muy difícil seguir reduciéndola a tasas de un solo dígito.

52. La persistencia de la inflación en los llamados niveles moderados no puede explicarse fácilmente en teorías estándar 10/. El crecimiento de la oferta de dinero no parece haber sido un factor inflacionario primario, porque en general se ha mantenido a la zaga del índice de precios del consumidor en todos los países europeos (excepto en la República Checa donde, no obstante, la inflación es la más baja de la región), y aún más en la Federación de Rusia y los otros miembros de la Comunidad de Estados Independientes. Además, no existe una modalidad uniforme en las repercusiones de los déficit presupuestarios: si bien parece haber un claro vínculo entre los déficit fiscales y la inflación en la Federación de Rusia y Ucrania, la evidencia es menos clara en los países de Europa oriental (Hungría y Eslovaquia han tenido tasas inferiores de inflación y déficit mayores que Polonia y Rumania). Los salarios se han mantenido bajo control en toda la región, aumentando por lo general menos que los precios del

/...

consumidor (de nuevo, las excepciones incluyen países con las tasas más bajas de inflación de la región).

53. Aun cuando se considere moderada la inflación, ésta varió no obstante en 1994 de entre 10 y 13% en la República Checa y Eslovaquia a alrededor del 33% en Polonia y esas tasas pueden tener efectos negativos en la actividad económica. Las tasas de interés, tanto las nominales como las reales, se mantienen altas, lo que obstaculiza la recuperación económica; se mantiene la incertidumbre en el sector comercial y las inversiones tienen horizontes más cortos; y es posible que se provoque la intranquilidad social debido a los defectos no deseados de la inflación sobre la redistribución de los ingresos.

54. El carácter de la inflación actual parece ser diferente del que se observó en las etapas iniciales de la transición cuando los impactos de la liberalización, el exceso de la demanda y la monetización de los déficit fiscales desempeñaron los papeles más importantes. La inflación moderada parece ser causada principalmente por mecanismos de inercia como varios planes de indización de salarios y pensiones, frecuentes ajustes de los tipos de cambio, aumentos periódicos de los precios de los principales productos básicos (energía y alimentos en su mayor parte) y expectativas inflacionarias. Los intentos por detener la inflación con los instrumentos normales de políticas monetarias estrictas tienden a no ser muy eficaces, especialmente cuando los insumos de capital a corto plazo refuerzan la oferta monetaria interna con tipos de cambio fijos como en la República Checa y Polonia. Se necesita aún una política monetaria conservadora, pero debe combinarse con otras medidas que atenúen las expectativas inflacionarias mediante la ruptura de mecanismos de inercia.

#### F. Reforma de empresas y privatización

55. Los encargados de formular políticas en las economías de transición tienen clara conciencia de la debilidad sistémica de las empresas tradicionales del Estado y parecen haber reconocido que, sin una reforma, es probable que se conduzcan mal en un clima de mercado debido a la estructura distorsionada de incentivos que encaran no sólo los administradores sino también los bancos, los trabajadores y los organismos oficiales. En la etapa inicial, esos peligros se debían evitar mediante políticas rígidas de ingresos provenientes de impuestos, y después, mediante la privatización. Y sin embargo la composición de los conjuntos de estabilización en la mayoría de los países sugiere que se basaban en la hipótesis implícita de que la reacción de las empresas del Estado a las medidas de estabilización serían ampliamente análogas a las que se observaban en las economías de mercado desarrolladas. Esto puede ayudar a explicar la falta inicial de reforma de las empresas y bancos del Estado y el lento ritmo de la privatización. En efecto, en vez de discontinuar la producción ineficaz, despidiendo el exceso de mano de obra y respondiendo a las señales del mercado en una forma normal que aprovechara al máximo las ganancias, las empresas del Estado prefirieron aumentar los precios, proteger el empleo y cabildear intensamente en busca de apoyo y asistencia del gobierno.

56. Las políticas de ingresos, aunque útiles para reducir las expectativas inflacionarias, demostraron ser sólo parcialmente eficaces en cuanto a imponer disciplina salarial y mantener el desempleo bajo; en muchos casos, demostraron ser un impedimento para la reestructuración y a menudo se consideraron socialmente injustas y políticamente inaceptables. Por otro lado, la

/...



privatización demostró ser mucho más difícil y engorrosa que lo que se había previsto inicialmente.

57. Desde la perspectiva económica, el papel de la privatización consistía en introducir un gobierno empresarial eficaz y fuentes adicionales de financiación para las empresas 11/; además, y en muchos casos principalmente, se consideró también como importante apuntalamiento de la transformación política. En líneas muy generales, se siguieron dos diferentes estrategias de privatización: una basada en la libre distribución de activos del Estado al público en general; la otra, siguiendo un criterio comercial caso por caso. En el primer caso, la transferencia de derechos de propiedad puede llevarse a cabo relativamente rápido y la participación del sector no estatal en la economía se amplía "de un plumazo". Sin embargo, la principal ventaja del último método es básicamente su velocidad. En cuanto a los objetivos económicos de la privatización, lleva mucho más tiempo establecer un gobierno corporativo eficaz, ya que los planes concesionarios crean propiedad dispersa en que dominan los propietarios pasivos. Como resultado de ello, si bien se libera a los administradores de la supervisión del gobierno, no se someten a la fiscalización de los nuevos propietarios. Solamente se pueden imponer controles eficaces en forma gradual, no importa lo rápido que se distribuyan los derechos oficiales de propiedad. Una buena ilustración del problema la ofrecen los resultados de la privatización en la República Checa, considerada ampliamente como la más satisfactoria en Europa oriental. Aun aunque el Estado logró deshacerse de más de la mitad de su propiedad industrial en menos de tres años, la conducta de las empresas ha cambiado muy poco, o nada, debido a que los nuevos propietarios están dispersos o, si tienen derechos estratégicos, no están en condiciones de ejercer la influencia deseada sobre los directores debido a una falta de información, conflicto de intereses o pasividad general. En consecuencia, las empresas privatizadas no son estatales, pero no son completamente privadas en el sentido occidental de la palabra. Además, sólo se han canalizado fondos limitados a las empresas como resultado de este método de privatización. La privatización mediante comprobantes en la Federación de Rusia es otro ejemplo del rápido traspaso oficial de propiedad del Estado al que no sigue ni un gobierno eficaz ni un insumo de nuevo capital.

58. Según la primera estrategia, cuando una empresa del Estado se vende a un nuevo propietario se establece inmediatamente el gobierno corporativo, por lo general se obtiene financiación adicional y comienzan a seguir los ajustes necesarios; pero como la estrategia procede caso por caso, lleva mucho tiempo privatizar en forma eficaz una mayoría de la empresas del Estado. En consecuencia, el dilema consiste en elegir entre una privatización amplia y superficial o una privatización profunda y estrecha. Cualquiera de las alternativas que se seleccione, llevará años terminar el proceso de reestructuración económica.

59. Una importante lección que puede derivarse de la experiencia de los últimos cinco años es que puede ser deseable una estrategia mixta que combine elementos de la libre distribución y de ventas comerciales. Otra es que la tasa en que se puede establecer eficazmente el gobierno corporativo en empresas recién privatizadas debe ser una importante consideración que determine la velocidad del proceso de privatización. Como el gobierno adecuado no puede lograrse de un día para otro, un gran número de empresas tendrá que permanecer y funcionar bajo propiedad no privada durante algún tiempo. Sin embargo, a fin de reducir al

/...

mínimo las pérdidas de una posible mala administración, pueden adoptarse varias medidas. En primer lugar, las empresas del Estado deben ser remodeladas legalmente a fin de crear una estructura económicamente deseable de incentivos para los administradores. Esto puede hacerse mediante la corporatización y comercialización, que precederían a la privatización propiamente. En segundo lugar, tanto a los administradores como a los miembros de la junta se les ofrecería un interés en el valor futuro de mercado de su empresa (por ejemplo, una opción de compra de acciones que se emitirían en una privatización futura) para prevenir el derroche y la disipación de activos.

#### G. Reforma bancaria

60. La necesidad de revisar todo el sector financiero en la economías de transición sólo se reconoció cuando los bancos y otras instituciones financieras surgieron como un importante obstáculo ante el proceso de reforma. La principal falla del sector financiero incluye la falta de muchas instituciones importantes de intermediación financiera (como los fondos de pensiones, los fondos mutuales, las organizaciones especializadas de ahorro y préstamo, las empresas de valores, los mercados de valores y bonos, etc.), la pequeña base de capital de los bancos comerciales existentes, la excesiva dependencia de los bancos en un número limitado de clientes (principalmente las grandes empresas estatales), la falta de experiencia en operaciones de crédito y la falta o insuficiencia de regulación prudente y supervisión bancaria. Sin embargo, los encargados de formular políticas no parecen comprender completamente que no sólo fue la reforma del sistema financiero un componente integral en la creación de una economía de mercado, sino que debía haberse iniciado en el mismo comienzo del proceso de transformación.

61. No haber instaurado la reforma del sector financiero a principios de la transición ha tenido un número de consecuencias importantes. La más importante probablemente sea la rápida acumulación de préstamos incobrables en los bancos comerciales, un fenómeno común a todos los países en transición 12/. Algunos de los préstamos incobrables son una herencia del régimen de planificación centralizada, cuando las empresas del Estado no tenían límites en sus actividades de inversión, pero mucho más importantes son los que se acumularon durante el período de transición. Estos últimos son el resultado de una falta de ajuste adecuado por las empresas y los bancos a los cambios súbitos en el clima macroeconómico. La recesión extensa y el colapso de los mercados de exportación tradicionales en los países del antiguo Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) también condujo a muchas situaciones de insolvencia técnica y real en el sector empresarial.

62. El problema de los préstamos incobrables ocupa ahora un lugar central de las discusiones económicas en todas las economías de transición. Toda solución eficaz y duradera al problema debe combinar dos tipos de iniciativas. En primer lugar, la existencia de préstamos incobrables debe tratarse mediante un programa amplio de reestructuración financiera. En segundo lugar, es preciso anticiparse a la repetición de los préstamos incobrables, lo que entraña un cambio fundamental en la conducta de las organizaciones económicas que, a su vez, requiere un cambio radical en la estructura de los incentivos que se ofrecen a los administradores de bancos y empresas.

#### H. Inversiones extranjeras

63. Desde el mismo comienzo del proceso de transición, los gobiernos de los países occidentales y de los países de Europa oriental consideraron las inversiones extranjeras directas claves en la reestructuración y transformación de las antiguas economías de planificación centralizada. El optimismo inicial que rodeaba el papel de las inversiones extranjeras directas se basaba esencialmente en una serie de características de las economías de transición: abundancia de mano de obra especializada barata, proximidad geográfica a los mercados occidentales, anticipación del rápido crecimiento de la demanda interna y una legislación mercantil liberal.

64. El saldo, tras cinco años de transición, luce más bien modesto. El volumen real de las inversiones extranjeras directas en las economías de transición ha sido mucho más bajo que lo previsto y, además, se ha distribuido en forma muy desigual entre los países. Además, las inversiones extranjeras directas disminuyeron en 1994 debido principalmente a disminuciones en Hungría, que había atraído la mayor parte de las inversiones en la región desde 1990, pero fueron débiles en casi todos los otros países. Además de algunas grandes inversiones a principios del decenio de 1990, como la inversión de 1.800 millones de dólares de la Fiat en Polonia, la compra, por parte de Volkswagen, de acciones de la fábrica de autos Skoda en la República Checa, o la adquisición, por parte de la General Electric, de la empresa Tungsram de Hungría, las inversiones extranjeras habían tendido a ser vacilantes y en pequeña escala.

65. Una posible explicación de este resultado es que los inversionistas extranjeros eligieron las mejores compañías de Europa oriental en términos de su potencial de mercado, esperaban ganancias y riesgos y no tienen apuro para invertir en otras empresas agobiadas por la deuda o por el exceso de personal. Pero una explicación más general de la renuencia de los inversionistas extranjeros se vincula probablemente a factores generales sistémicos como el clima jurídico, político e institucional incierto. En algunos países, el alto nivel de sindicalización y una tradición de frecuentes disputas industriales es posible que también sea un factor. Las demoras, los cambios frecuentes y a veces la revocación de anteriores decisiones del gobierno sobre la privatización también han creado incertidumbre al enviar señales confusas a los inversionistas extranjeros 13/.

66. Además de los limitados insumos de inversiones extranjeras directas, su distribución también puede ser a veces cuestionable. La observación casual y los estudios de casos indican que las inversiones extranjeras directas tienden a concentrarse en sectores y sucursales con un potencial relativamente alto de captación de rentas que puede surgir de posiciones casi monopolísticas o de arreglos especiales con los gobiernos anfitriones de los países en transición. En consecuencia, la inversión extranjera en la manufactura de automóviles de Europa oriental se condicionó a la concesión de privilegios especiales a los inversionistas en la forma de altas tarifas aduaneras (en Polonia, por ejemplo). Es posible que existan motivos análogos tras los intentos de grandes empresas multinacionales de establecer control en mercados de Europa oriental para productos de tabaco 14/.

67. La debilidad y la reciente disminución de inversiones extranjeras directas en las economías de transición no han sido compensadas por la asistencia

/...

oficial. Los préstamos para proyectos de las instituciones de desarrollo corresponden ampliamente a los tipos de inversiones hechas por las empresas de inversiones extranjeras directas, aunque estas últimas se concentran en la infraestructura y el sector de la energía. Los desembolsos relacionados con proyectos a las economías de transición por estas instituciones muestran un rápido aumento en 1994, pero no suficiente para compensar la caída de las inversiones extranjeras directas, aunque las perspectivas de crecimiento futuro en desembolsos para proyectos parece ser buena, dada la acumulación de nuevos compromisos en los últimos cinco años.

### I. Conclusiones

68. En 1989-1990, los países de Europa oriental abrazaron con entusiasmo el modelo capitalista de organización económica. Pero desde entonces, han surgido y crecido las reservas, debido principalmente a los costos sociales y económicos inesperados de la transición del lento mejoramiento de los niveles de vida. Estas reservas plantean importantes retos a los encargados de formular políticas: exigen políticas internas imaginativas destinadas a sostener el crecimiento económico, detener e invertir la tendencia creciente del desempleo y acelerar el cambio estructural necesario, a la vez que mantener la disciplina financiera y la estabilidad macroeconómica. Para los dirigentes políticos, el actual clima de desilusión crea una fuerte tentación de recurrir a medidas populistas, lo que puede tener consecuencias económicas desastrosas. Por último, la reserva final acerca de la reforma de los mercados también presenta una grave tarea a la comunidad internacional, que debe leerla no sólo como síntoma de impaciencia e ingenuidad por parte de las poblaciones de Europa oriental, sino como una reflexión de la verdadera urgencia social y a menudo de desorientación, condiciones que exigen más, no menos, cooperación y solidaridad con las economías de transición. Las formas en que los principales factores políticos y económicos responden a estos retos tendrán una considerable influencia en la sostenibilidad de las reformas del mercado en los países de transición en los próximos años.

### III. LA CRISIS MEXICANA Y LAS ECONOMÍAS DE TRANSICIÓN

69. Cuando el peso mexicano se devaluó repentinamente 15% el 20 de diciembre de 1994 se produjo un inmediato colapso de la confianza por parte de los inversionistas extranjeros que retiraron su capital en escala masiva, lo que condujo a una caída adicional de 18% en el tipo de cambio en apenas unos días. Desde entonces, se ha reunido un paquete internacional de asistencia de más de 50.000 millones de dólares y el Gobierno de México ha anunciado un programa de medidas de ajuste que probablemente llevará a una grave recesión en 1995. Las ramificaciones externas de esta crisis son complejas y aún fuerzan su camino a través del sistema internacional: no sólo se encuentran otros países latinoamericanos encarando graves problemas como resultado de la pérdida de confianza de los inversionistas extranjeros, sino que el carácter del paquete de rescate mismo ha concentrado la atención en los déficit fiscales y de cuenta corriente de los Estados Unidos, creando preocupación acerca de la exposición del país a las perspectivas sumamente inciertas de México. Dado el relativamente alto grado de integración de los mercados financieros mundiales, esta preocupación ha producido graves disturbios en los mercados de divisas en el primer trimestre de 1995. Existe ahora el riesgo de que si el reciente

/...

aumento del valor comercial del marco alemán no se invierte rápidamente, el crecimiento de Europa occidental será menor que lo que se prevé actualmente para 1995.

70. Sin embargo, si bien el crecimiento más lento en Europa occidental puede tener un efecto negativo en las perspectivas del continuo crecimiento de las exportaciones de las economías de transición, la preocupación inmediata después de la crisis mexicana reside en saber si éstas serán vulnerables a un colapso análogo de la confianza extranjera y el retiro de capital. En ese contexto, los comentaristas de la prensa financiera mencionaron frecuentemente a Hungría y el Sr. Laszlo Bekesi, Ministro de Finanzas de Hungría, expresó temores análogos cuando renunció a fines de enero.

71. La situación a corto plazo en las economías de transición de Europa oriental difiere en muchos aspectos cruciales de la de México en diciembre pasado. En primer lugar, la vulnerabilidad de Europa oriental a un retiro repentino del capital extranjero es bastante limitada, por el simple motivo de que los insumos de capital privado desde 1989 no han sido grandes y, en efecto, han sido considerablemente menores que lo que se esperaba. En total, la corriente de capital privado hacia Europa oriental en los cinco años anteriores a 1994 fue de alrededor de 42.000 millones de dólares, menos que las inversiones privadas de los Estados Unidos sólo en México y una pequeña fracción de la corriente total privada hacia los países en desarrollo. Además, la distribución de la deuda a corto plazo y de las inversiones en cartera en toda Europa oriental es muy pequeño. Esto es también cierto en Hungría, que ha logrado atraer la mayor porción de inversiones privadas en Europa oriental.

72. Europa oriental también difiere de México en otros aspectos. Aparte de Hungría, ha habido un mejoramiento general en las posiciones de las cuentas corrientes en el último año, en cierta medida un reflejo de la habilidad limitada de los países de Europa oriental para financiar el déficit. La mitad de estas economías tenían en realidad superávit de cuenta corriente en 1994. Los niveles de la deuda externa (bruta y neta) han caído durante el último año (excepto en Hungría), y con respecto a las exportaciones, que han aumentado considerablemente, las cargas de las deudas son relativamente bajas. Las reservas de divisas han aumentado considerablemente y en casi todos los países exceden actualmente el margen convencional de seguridad de tener reservas equivalentes a tres meses de importaciones (las reservas de Hungría equivalen actualmente a casi cinco meses). Además, la mayor parte de las economías en transición no se han comprometido a tipos fijos de cambio y, en consecuencia, han evitado la persistente sobrevaluación de la moneda que fue una característica importante de la situación mexicana. Cabe también señalar que ninguna economía en transición ha introducido aún la convertibilidad en la cuenta de capital y todas retienen los controles de capital, aunque con varios grados de efectividad. Estos, por supuesto, separan en forma eficaz los mercados locales de los mercados mundiales de capital.

73. En consecuencia, parece haber pocos motivos para esperar una crisis del tipo de la mexicana en Europa oriental en el momento actual. No existen las posibilidades de que se produzca un retiro repentino y masivo de capitales extranjeros a corto plazo y, en todo caso, el clima de expectativa ya había cambiado en Europa oriental antes de diciembre pasado: los mercados de valores en la República Checa, Hungría y Polonia han venido cayendo durante más de un

/...

año y algunas pequeñas inversiones de carteras extranjeras habían sido repatriadas antes de la crisis mexicana; tampoco se concentran las expectativas en tipos de cambio fijos o sobrevaluados; en efecto, Hungría ha devaluado ocho veces en el último año y los inversionistas extranjeros no pueden sorprenderse por nada que se parezca a la devaluación mexicana del 20 de diciembre. Los temores de que Europa oriental sufra el contagio de la crisis mexicana han demostrado ser infundados y, dado lo dicho anteriormente, no se justifican en primer lugar. En efecto, tanto Hungría como la República Checa pudieron obtener fondos a mediano y largo plazo en los mercados internacionales de capital a principios de 1995, la primera en forma más cara, pero la segunda en forma más barata que en 1994. Por el contrario, muchos prestatarios de América Latina no han podido recaudar nuevos fondos. Con esto no se quiere decir que Europa oriental está completamente amparada de todas las repercusiones de la crisis mexicana. En un clima mundial más incierto, los inversionistas extranjeros pueden ser más cautelosos al invertir fondos en las economías de transición, aunque esto no es seguro. Pero las inversiones extranjeras ya estaban cayendo el año pasado, no a causa de México sino a causa de factores internos como la desaceleración de la privatización en varias economías de transición y la incertidumbre acerca de la adhesión o la eficacia de las reformas en otras.

#### Lecciones derivadas de la experiencia mexicana

74. Aunque el contagio y las consecuencias sistémicas de la crisis mexicana parecen haberse exagerado, en lo que respecta a las economías de transición, existen no obstante muchas lecciones importantes que pueden derivarse para las estrategias de transición. Una es el obvio peligro de depender de un tipo de cambio sobrevaluado demasiado tiempo. Esto puede ayudar a reducir las altas tasas de inflación pero también alienta la importación de bienes de consumo, socava la competitividad de las exportaciones y desalienta el ahorro interno, precisamente lo contrario de lo que se necesita para lograr una transformación de las estructuras económicas. Estas fallas pueden superarse durante algún tiempo elevando las tasas de interés y atrayendo capital extranjero para sostener la cuenta corriente. Esto era relativamente fácil de hacer a principios del decenio de 1990 cuando los tipos de interés en los Estados Unidos habían caído a niveles muy bajos y cuando, como resultado de la desregulación financiera del decenio de 1980, se redujeron considerablemente las limitaciones de liquidez, los pequeños cambios en las tasas podían inducir grandes movimientos de capital. Pero llega un punto en que el deterioro de la balanza comercial se hace tan grande que acontecimientos comparativamente menores pueden disparar un colapso repentino de la confianza y una fuga de capitales.

75. La respuesta ortodoxa a esta situación consiste en insistir en que la corriente de capital representa el veredicto del mercado sobre políticas monetarias y fiscales poco sensatas. Hay algo de cierto en esto, por supuesto, pero el argumento asume que el capital extranjero responde a fundamentos económicos, apoyando las políticas sensatas y las perspectivas de crecimiento y despreciando las malas. Pero las pruebas indican que la especulación y los rumores políticos desempeñan un importante papel en los movimientos internacionales de capital 15/. En América Latina, a principios del decenio de 1990, el capital extranjero fluyó hacia casi cada país independientemente de sus políticas fiscales, cambiarias o comerciales, o de que hubiera graves desequilibrios económicos o no 16/. Esos movimientos de capital pueden complicar gravemente la administración macroeconómica al aumentar la volatilidad

/...

de las tasas de cambio y de interés y socavar la competitividad de un país tanto como exportador como receptor de inversiones extranjeras directas. También pueden producir por un corto tiempo una ilusión de éxito económico que puede llevar a aplazar las reformas necesarias para alentar las inversiones a largo plazo y el crecimiento económico 17/. (En México había un auge en el consumo y especulación de bienes raíces, pero poco crecimiento en inversiones fijas). El colapso de las burbujas especulativas, aparte de amenazar la estabilidad de sistemas financieros, que es una cuestión conocida, pueden a menudo imponer costos muy onerosos en familias y empresas endeudadas y llevar a programas de austeridad económica que pueden amenazar la estabilidad social especialmente en países en que las instituciones políticas y económicas no son muy sólidas.

#### IV. CAMBIO EN EL ACENTO DE LAS ESTRATEGIAS DE TRANSICIÓN

76. Una de las principales razones de que los efectos de contagio de la crisis mexicana sobre las economías de transición fuese insignificante, como se señala arriba, es que aún están muy mal integradas en los mercados mundiales de capital. En consecuencia, su debilidad demostró ser su principal defensa. Las barreras hacia la plena integración refleja, en efecto, la condición de ser una economía en transición más que una economía de mercado completa; incluyen la falta de una infraestructura plenamente articulada de instituciones de economía de mercado, incluso un marco adecuado de derecho y aplicación de la ley, controles de cambio, la falta de sistemas internacionalmente aceptables de regulación y contabilidad, una falta de suficientes fondos nacionales y el tamaño limitado del capital existente y otros mercados de capital. Las malas referencias crediticias internacionales también reflejan la incertidumbre más general que se deriva de instituciones incompletas - y no probadas -, así como de los continuos problemas del desequilibrio macroeconómico como los grandes déficit fiscales o las tasas de inflación altas y variables.

77. Evidentemente estos son todos problemas que se tienen que tratar en su propio derecho, pero el consejo normal a los países en transición y en desarrollo consiste en eliminar o aminorar el impacto de las barreras a la integración de los mercados de capital lo más pronto posible, ya que esa integración, junto con adecuadas políticas fiscales y monetarias, estimularán el desarrollo al reducir los gastos de capital, fortalecer los incentivos para las inversiones y mejorar la movilización de los recursos internos 18/. Pero este consejo desconoce el hecho de que los mercados financieros internacionales, como resultado de los cambios tecnológicos y regulatorios, proporcionan un clima altamente eficaz en que la conducta especulativa puede imponer importantes costos a la economía real 19/. Los cambios en las carteras del sector privado pueden tener consecuencias para las tasas de interés y los tipos de cambio que pueden prolongar o aun causar desequilibrios en la cuenta corriente más que financiarlos 20/. Los problemas creados por la actividad especulativa son suficientemente difíciles para las economías de mercado occidentales y es probable que resulten aún más difíciles para las economías de transición, donde la infraestructura institucional es aún incompleta y frágil. En consecuencia, parecería poco prudente que las economías en transición avanzaran hacia la plena integración con los mercados internacionales de capital hasta que la transición fuese completa, las instituciones del mercado estuvieran firmemente establecidas y estuviera en marcha un proceso de crecimiento sostenido. A medida que se eliminan las barreras estructurales a la integración como parte del proceso de

/...

reforma tal vez sea necesario fortalecer los controles contra los movimientos desestabilizadores de capital 21/.

78. Uno de los peligros reconocidos de las grandes corrientes de capital extranjero a corto plazo a países como México es que pueden no sólo reducir el ahorro interno sino en realidad convertirse en sustituto para los esfuerzos en movilizar recursos internos para inversiones, con efectos nocivos cuando los inversionistas extranjeros retiren sus fondos. Las corrientes de inversión extranjera directa, no obstante, suelen ser no sólo exoneradas de esta crítica, sino que tanto los gobiernos occidentales como los orientales les han asignado un rol crucial en el proceso de transición. Las inversiones extranjeras directas no sólo ayudan a financiar la cuenta corriente sino que desempeñan una función catalítica en la introducción de nuevas tecnologías y una nueva cultura de gestión y empresa. En efecto, las corrientes de inversiones extranjeras directas hacia las economías de transición han sido mucho menos que lo previsto al comienzo de la transición y se han concentrado en gran medida en Hungría y la República Checa. El desencanto con los niveles de inversiones extranjeras directas no sólo se debió a expectativas poco realistas 22/ sino también a un malentendido acerca de los posibles motivos de las inversiones extranjeras. La opinión principal que considera las inversiones extranjeras directas como una influencia benigna que infunde nueva tecnología y técnicas de gestión dondequiera que va y asegura una asignación más óptima de los recursos mundiales. Al igual que en la mayoría de las teorías económicas, existen motivos para apoyar esta opinión. Pero existe otro criterio, asociado con las tradiciones austríacas y de Schumpeter pero con raíces que se remontan por lo menos a Adam Smith, en que se ve a las empresas conducirse como rivales y motivadas por la captación de rentas y la necesidad de dominar mercados 23/. Es en los países en que las instituciones económicas y sociales son relativamente débiles - donde las estructuras del Estado son débiles - que esta conducta más predatoria de la empresa se hace más aparente y menos restringida. Las economías en transición se caracterizan, por definición, por mercados que aún funcionan en forma imperfecta, instituciones embrionarias y, para decir lo menos, actitudes ambiguas hacia el papel del Estado. Esas son las condiciones que alientan el sistema de captación de rentas y aun la captura de políticas internas por empresas extranjeras. Aún no se dispone de datos completos sobre la estructura de mercados y las inversiones extranjeras directas, pero existen muchas pruebas anecdóticas que indican que gran parte de las inversiones extranjeras se han dirigido a obtener participaciones dominantes en los mercados 24/. Esos acontecimientos, junto con los intentos por proteger el mercado interno de otros extraños, es posible que tenga tanto que hacer con la hostilidad cada vez mayor hacia los inversionistas extranjeros en muchas economías en transición como el nacionalismo alegado o que no se logra entender la economía de mercado. En los lugares donde los mercados no son competitivos o el Estado carece de poderes regulatorios efectivos no puede pretenderse que las actividades de empresas extranjeras contribuyan automáticamente a una utilización más eficaz de los recursos o que la modalidad de crecimiento sea la que desee la población local 25/.

79. Uno de los motivos para dudar si el hincapié en que las inversiones extranjeras tuvieron un papel importante en las primeras etapas de la transición es adecuada o necesaria es que las tasas actuales de recuperación de la producción y las inversiones en Europa oriental no indican que sea crucial. Polonia ha recibido muy pocas inversiones extranjeras directas hasta la fecha -

/...



apenas 43 dólares per cápita en comparación con 688 dólares en Hungría y 303 dólares en la República Checa - y sin embargo, está experimentando su recuperación más sostenida de producción y un enérgico giro de las inversiones en nueva maquinaria y equipo. Una encuesta por muestreo de 200 empresas polacas a fines de 1993 reveló que casi dos terceras partes de su equipo capital tenía más de 10 años, así que existe un considerable margen. En efecto, más de 61% de las empresas de la muestra habían introducido nuevas tecnologías desde 1991, la mayoría de las cuales había sido comprada directamente de fuentes de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y no adquirida mediante empresas conjuntas o inversionistas externos. La proporción de producto total basado en diseños extranjeros o producidos con tecnologías de producción extranjeras fue de 30% en toda la muestra pero 58% en las empresas de propiedad privada 26/.

80. La experiencia de Polonia demuestra no que las inversiones extranjeras directas son necesariamente ineficaces o improcedentes para reestructurar y reiniciar el crecimiento, sino que no es una condición necesaria para poner el proceso en marcha. Las inversiones extranjeras directas no son la única correa de transmisión para obtener nueva tecnología y, en consecuencia, los gobiernos de las economías en transición no deben inhibirse de evaluar en forma más detenida los costos de los insumos prematuros de inversiones extranjeras. Además, la tendencia a considerar las inversiones extranjeras como la prueba de entrada exitosa en la comunidad de economías de mercado puede ser muy engañosa si se usa como sustituto más que como complemento de la movilización de recursos internos. En México las corrientes de capital a corto plazo se usaron para apoyar el consumo más que como inversiones fijas; pero las inversiones extranjeras directas en ausencia de la movilización de recursos internos puede resultar frágil si los inversionistas extranjeros ven que son los únicos con principales intereses en riesgo o provocar problemas sociales o políticos y ocupan un papel demasiado dominante en la economía del país anfitrión 27/. En efecto, como se señaló antes, la estrategia de dar un papel principal a las inversiones extranjeras directas no ha tenido mucho éxito y ha generado mucho desencanto y algún resentimiento.

81. En consecuencia, un criterio alternativo consiste en seguir una estrategia de mucho mayor autosuficiencia, especialmente en las primeras etapas de la modernización económica y al comenzar de nuevo el proceso de crecimiento sostenido. Esto exigirá a) un aumento en la relación del ahorro interno y el PIB y b) si la dependencia en inversiones extranjeras o déficit de la cuenta corriente se ha de mantener baja o se ha de evitar, un aumento de la participación de las exportaciones en la producción nacional en exceso del crecimiento en la participación de importación. Además de establecer un grado razonable de estabilidad macroeconómica, en particular mantener control sobre la inflación y los déficit fiscales, esta estrategia indica que debe darse alta prioridad a la reforma del sector financiero, a fin de movilizar y proteger el ahorro interno 28/ y los programas de promoción de exportaciones de amplia bases 29/.

#### La necesidad de reformas estructurales

82. Pese a las marcadas diferencias en la historia y las tasas de adelanto de la reforma del mercado y en el actual rendimiento macroeconómico, los países en transición de Europa oriental muestran muchas analogías. Casi todos ellos han

/...

realizado progresos considerables hacia la estabilización de sus economías, fortaleciendo sus monedas internas y desarrollando un enérgico y dinámico sector privado. También han logrado reorientar gran parte de su comercio de los deprimidos mercados orientales a los mercados más competitivos de Europa occidental. Pero pese a estos éxitos, los países de Europa oriental encaran además algunos problemas que, si no se encaran en forma adecuada, pueden obstaculizar la recuperación económica y aun llevar a una estabilidad política en la región. En particular, todos confrontan esencialmente la misma tarea de una reconstrucción masiva de su capacidad productora, tarea que incluye una reasignación sustancial de recursos y probablemente el cierre de muchas empresas ineficaces. En este contexto, el ritmo lento de las reformas estructurales plantea graves preocupaciones. Los obstáculos políticos a la reestructuración de las empresas del Estado, la falta de fondos para nuevas inversiones y la rehabilitación de las plantas existentes, y los problemas propios de la reasignación en gran escala de recursos conspiran para detener las reformas y contribuir a las altas tasas de interés y a la inflación. Las consecuencias, reales o anticipadas, de la reestructuración para la distribución de ingresos y de riqueza son también una causa de amarga lucha política en la mayor parte de los países en transición, lo que es también un factor que retarda el progreso de las reformas. El mejoramiento de un sector financiero ineficiente y subdesarrollado también lleva una cantidad de tiempo y de esfuerzos, y la carga de las deudas incobrables tiene repercusiones negativas sobre la habilidad de los bancos comerciales para financiar el sector empresarial. La reforma de las finanzas públicas aún no se ha terminado, y el rápido aumento de los gastos presupuestarios en seguridad social amenaza arruinar la frágil estabilidad de los presupuestos estatales en el futuro cercano. La deuda pública interna ha venido aumentando en todos los países y en algunos de ellos pronto alcanzará proporciones alarmantes.

83. Como se discute antes, el rendimiento económico de los países en transición de Europa oriental también dependerá mucho de la constante expansión de las exportaciones para evitar la dependencia excesiva en el capital extranjero o, como de todas maneras dicho capital no parece existir en cantidades considerables, si la balanza de pagos no va a ser una limitación sobre el crecimiento. Dada la necesidad de las importaciones de nueva tecnología para apoyar el proceso de reestructuración, la ampliación de la capacidad para importar dependerá en gran medida del crecimiento de las exportaciones. La recuperación de la producción en 1994 se debió principalmente a la ampliación de las exportaciones a mercados occidentales; pero la oscilación cíclica en la demanda occidental de importaciones puede esperarse que se estabilice en 1995 y se debilite gradualmente en el curso de 1996; a menos que surjan fuentes internas de crecimiento, las actuales tasas de crecimiento en las economías de transición pueden desacelerarse considerablemente. El efecto positivo de las exportaciones sobre el crecimiento puede, no obstante, ampliarse y fortalecerse para que haya mejor acceso a los mercados de Europa occidental; y esto a su vez puede alentar inversiones extranjeras directas que puedan desempeñar un papel importante en la ampliación de las exportaciones a largo plazo. Pero el crecimiento de las exportaciones también puede estar apoyado por esfuerzos de promoción de exportaciones dirigidos no sólo a Europa occidental sino también a las economías más dinámicas de Asia y otras partes del mundo en desarrollo. Esto, a su vez, exigirá mejoramiento en la infraestructura comercial de las economías en transición, a lo largo de las líneas examinadas en el programa de promoción del comercio citado anteriormente.

84. La otra principal limitación del crecimiento, que es probable que se encuentre cada vez más en todos los países en transición en 1995 y más allá, es la tasa relativamente baja de ahorros internos, que limita el potencial de inversiones financiadas a nivel interno. Esto se debe sólo en parte al bajo nivel actual de ingresos per cápita en esos países (cabe notar que una considerable parte del ahorro interno acumulado en el período anterior a la transición quedó eliminado por la inflación y las fluctuaciones en los tipos de cambio). Se necesitan con urgencia políticas para alentar más ahorros en los países en transición. En este contexto, la tasas de interés realmente positivas sobre depósitos bancarios son un incentivo importante pero no suficiente. Es preciso elaborar una variedad de instrumentos atractivos y seguros de ahorros, como fondos mutuales, fondos de pensión, bonos y acciones de capital. Además, se podría aumentar el acceso de bienes más costosos (bienes duraderos del consumidor, vivienda) mediante el desarrollo de instrumentos financieros, permitiendo a las personas ahorrar una gran proporción de sus ingresos a fin de financiar compras a largo plazo e inversiones (hipotecas, créditos de consumidor, etc.).

85. Las perspectivas económicas dependerán también de los acontecimientos políticos en las economías de transición. En este contexto, una pregunta importante es si el cambio casi universal de apoyo político en los últimos dos años del liberalismo económico y el conservadurismo político, que ha dominado los primeros años de la transición, tienen consecuencias en cuanto a la dirección y el ritmo de la reforma económica. El cambio de poder político a la izquierda democrática social que comenzó en Lituania y Polonia en 1993, fue seguido por cambios políticos análogos en Hungría, Eslovaquia y Bulgaria en 1994 y, a principios de 1995, en Estonia. La preocupación inmediata y la incertidumbre acerca de la sostenibilidad de las reformas de mercado en la estela de estos cambios políticos hasta la fecha no han sido fundados. Si bien la mayoría de los nuevos gobiernos exhiben algo menos entusiasmo por la privatización rápida o espontánea y, en efecto, el ritmo de las transferencias de propiedad ha disminuido en algunos países, parece haber pocas dudas en cuanto a su genuina adhesión al proceso de transformación del mercado y reforma democrática. Pero es importante subrayar los problemas que encaran estos gobiernos. Después de cinco años de reforma, se han logrado considerables progresos en transformar las economías y las instituciones políticas, y en muchos de ellos, han aparecido los primeros signos de una recuperación de la producción. Muchas personas en Europa oriental se benefician considerablemente de este progreso, especialmente los jóvenes educados, los capacitados y los que tienen empuje empresarial. Pero también hay muchos perdedores, especialmente los viejos, los no especializados, los empleados por el Estado y muchos de ellos en las profesiones. Su descontento cada vez mayor es ahora un factor que ningún gobierno de Europa oriental puede ignorar y si sus números continúan aumentando, entonces es posible que tanto la estabilidad social como el compromiso de continuar la reforma se vean socavados. Es menos probable que los inversionistas privados extranjeros se interesen en resolver esos problemas, que esos problemas aumenten los riesgos de las inversiones. Pero es aquí donde los niveles más generosos y bien dirigidos de asistencia oficial de los gobiernos occidentales y las instituciones internacionales pueden desempeñar un papel vital en cuanto a ayudar a aliviar algunos de los costos sociales del ajuste a tiempo que se ayuda a los gobiernos de economías en transición a mantener las reformas en marcha. Los gobiernos occidentales aducen frecuentemente que no pueden costear esa asistencia, pero esas aseveraciones no resisten las

/...

cuestiones de voluntad política y el cálculo de los intereses propios a plazo mayor. Los costos de un estancamiento o el fracaso del proceso de transición en Europa oriental y la ex Unión Soviética es probable que sean mucho mayores que los costos de prestarles apoyo por adelantado.

#### Notas

1/ No se dispone de datos sobre Bosnia y Herzegovina.

2/ Véase Comisión de las Comunidades Europeas, Central and Eastern Eurobarometer (Bruselas, marzo de 1995).

3/ Para una comparación de los objetivos y resultados de los primeros programas de estabilización, véase Comisión Económica para Europa, Economic Survey of Europe in 1991-1992 (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.92/2/II.E.1). Véase además D.M. Nuti y R. Portes, "Central Europe: the way forward", en R. Portes, ed., Economic Transformation in Central Europe: A Progress Report (Londres, CEPR-EUROP, 1993), págs. 1 a 20.

4/ Véase "Camdessus analiza los avances de las economías en transición de Europa central y oriental", FMI Boletín, 23 de enero de 1995, pág. 21.

5/ En 1990, el Gobierno de Polonia supuso que la caída del PIB se limitaría a entre 3 y 5% y sería seguido por una recuperación en la segunda mitad de 1990. Aún a comienzos de 1991, cuando la economía polaca se encontraba en una espiral descendente, el Gobierno seguía pronosticando un crecimiento del 3,5% del PIB para 1991. En realidad, la economía se contrajo en otro 7%. Los mismos errores de subestimación se hicieron en otros países. El Gobierno húngaro predijo entre 2 y 3% de crecimiento para cada año, 1991-1993, pero el PIB en efecto cayó 12% y 2% respectivamente. Al comenzar las reformas en Checoslovaquia en 1991, el Gobierno trató una posible disminución de la producción entre 5 y 10%; el resultado real fue una caída del 14% sólo en 1991, a la que siguió otra caída de 7% en 1992. Durante los primeros dos años de estabilización y reforma en Bulgaria (1991-1992), el PIB disminuyó en 17%, mucho más que el pronóstico inicial de 11%. Véase Comisión Económica para Europa, Economic Survey of Europe in 1991-1992 (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.92.II.E.2).

6/ Véase, por ejemplo, P. Hare y G.H. Hughes, "Competitiveness and industrial restructuring in Czechoslovakia, Hungary and Poland", CEPR Discussion Paper Series, No. 543 (Londres, 1991); I. Suján, "On the unavoidability of output reductions", en J. Pöschl, ed., Czech Economists on Transformation, The Vienna Institute of Comparative Economic Studies, Research Report No. 206 (mayo de 1994); J. Winiecki, "The inevitability of a fall in output in the early stages of transition to the market: theoretical underspinnings", Soviet Studies, vol. 43, No. 4 (1991), págs. 676 a 699.

7/ Véase por ejemplo B. Chadha, F. Coricelli y K. Krajnyak, "Economic restructuring, unemployment and growth in a transition economy", en FMI, Staff Papers, vol. 40, No. 4 (diciembre de 1993). En este contexto, J. Kornai acuñó el término "recesión de transformación" como algo fundamentalmente diferente de una recesión normal asociada con un ciclo comercial típicamente occidental.

/...

Véase J. Kornai, Transformational Recesion: A General Phenomenon Examined through the Example of Hungary's Development, Collegium Budapest, Institute for Advance Studies, Discussion Papers No. 1 (junio de 1993). Opiniones análogas han expresado también muchos otros autores (véase, por ejemplo, O. Blanchard, R. Dornbusch, P. Krugman, R. Layard y L. Summers, Reform in Eastern Europe (Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, 1991)).

8/ D.K. Rosati, "Output decline during transition from plan to market: a reconsideration", The Economics of Transition, vol. 2, No. 4 (1994), págs. 419 a 441.

9/ En los términos más generales, la idea de eficiencia X se refiere al cierre de la diferencia entre producción real y máxima, derivándose las ganancias de una mejor utilización de insumos para determinado producto, diversos grados de esfuerzo de trabajo y disciplina por individuos, diversos grados de intereses divergentes en la relación entre el agente y el principal, costos de inercia y algunos otros factores. Para una exposición más detallada de la idea de la eficiencia X, véase H. Leibenstein, General X-Efficiency Theory and Economic Development (Nueva York y Oxford, Oxford University Press, 1978), págs. 17 a 38.

10/ R. Dornbusch y S. Fisher, "Moderate inflation", The World Bank Economic Review, No. 7 (1993), págs. 1 a 44.

11/ P. Aghion y N. Stern, eds., "Obstacles to enterprise restructuring in transition", Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento, Documento de Trabajo No. 16 (Londres, diciembre de 1994).

12/ Los préstamos incobrables comprenden los activos no productivos en las hojas de saldo de los bancos, principalmente en la forma de créditos vencidos, otorgados a empresas que, por diversos motivos, no estaban en condiciones de cancelarlos.

13/ La reciente decisión del Gobierno de la Federación de Rusia de restablecer controles parciales del Estado sobre empresas ya privatizadas, o el retiro de la oferta por el Gobierno de Hungría de vender una cadena de hoteles propiedad del Estado a un consorcio norteamericano constituyen ejemplos de políticas inestables ante inversionistas extranjeros.

14/ Parece haber poca discusión o ninguna de las consecuencias para el bienestar público de introducir métodos modernos de publicidad y distribución en la industria de los cigarrillos. Las tasas de mortalidad masculina de enfermedades relacionadas con el hábito de fumar en Europa oriental y la ex Unión Soviética son las más altas del mundo, mientras que las correspondientes a mujeres se encuentran entre las más bajas. Véase, R. Peto y otros, Mortality from Smoking in Developed Countries, 1950-2000 (Nueva York y Oxford, Oxford University Press, 1994).

15/ A.R. Ghosh, "International capital mobility amongst the major industrialised countries: too little or too much?", The Economic Journal, vol. 105, No. 428 (enero de 1995), págs. 107 a 128.

/...

16/ UNCTAD, Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 1993 (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.93.II.D.10).

17/ La ilusión de éxito en México no fue puesta en duda por los gobiernos extranjeros, las instituciones financieras internacionales o los bancos privados y empresas de valores. Véase H. Kaufman, "Why alarm bells didn't ring over Mexico", The Wall Street Journal, Europe, 27 a 28 de enero de 1995. Pero debe reconocerse, por motivos de honestidad intelectual y etiqueta profesional, no menos, que los economistas de la UNCTAD hicieron advertencias claras y repetidas, en sus textos y no en notas de pie de página, acerca de los peligros que los países latinoamericanos corrían al depender tanto en movimientos de capital para financiar sus déficit de cuentas corrientes. UNCTAD, Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 1991, págs. 95 a 97; 1993, págs. 113 a 125; 1994, págs. 95 a 115 (publicación de las Naciones Unidas, Nos. de venta: S.91.II.D.15, S.93.II.D.10, S.94.II.D.26).

18/ S. Claessens, "The emergence of equity investment in developing countries: an overview", The World Bank Economic Review, vol. 9, No. 1 (enero de 1995), págs. 1 a 17.

19/ B. Eichengreen, J. Tobin y C. Wyplosz, "Two cases for sand in the wheels of international finance", The Economic Journal, vol. 105, No. 428 (enero de 1995), págs. 162 a 172.

20/ Banco de Pagos Internacionales, International Capital Flows, Exchange Rate Determination and Persistent Current Account Balances (Basilea, 1990).

21/ Para un estudio amplio de controles de capital y los regímenes internacionales que regulan su uso por miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y la Unión Europea, véase UNCTAD, Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 1994, págs. 95 a 115. En cuanto a las propuestas para restringir las corrientes especulativas, véase también Eichengreen, Tobin y Wyplosz, loc. cit., y para las reacciones escépticas, véanse los artículos de P. Garber y M.P. Taylor, y de P.B. Kenen, en el mismo número de The Economic Journal.

22/ Comisión Económica para Europa, Economic Bulletin for Europe, vol. 46 (1994), págs. 4 y 5.

23/ Para un examen ampliado de estas cuestiones, véase R. Kozul-Wright, "Transnational corporations and the nation state", en J. Miche y J. Gireve-Smith, eds., Managing the Global Economy (Nueva York y Oxford, Oxford University Press, 1995), págs. 135 a 171.

24/ Comisión Económica para Europa, Economic Survey of Europe in 1993-1994 (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.94.II.E.1), cap. 5.

25/ Comisión Económica para Europa, Economic Survey of Europe in 1989-1990 (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.90.II.E.1).

26/ M. Belka, S. Estrin, M.E. Shaffer y I.J. Singh, "Enterprise adjustment in Poland: evidence from a survey of 200 private privatized, and state-owned firms", CPR Working Paper, No. 658 (Londres, septiembre de 1994).

/...

27/ Las inversiones extranjeras directas se consideran en general como un componente más estable de las corrientes de inversiones extranjeras. Existen motivos para creer que es así en muchos casos, pero las inversiones extranjeras directas pueden efectuarse con un horizonte relativamente corto y existe cierta evidencia de que hay poca diferencia en la estabilidad relativa de los diferentes tipos de inversiones extranjeras. Véase S. Claessens, M.P. Dooley y A. Warner, "Portfolio capital flows: hot or cold?", The World Bank Economic Review, vol. 9, No. 1 (enero de 1995), págs. 153 a 174.

28/ Para un examen de la importancia estratégica de la reforma financiera, véase Comisión Económica para Europa, Economic Bulletin for Europe, vol. 46 (1994).

29/ Para el esbozo de un programa sobre una base regional véase "Ways and means of promoting the expansion of trade in transition economies", partes I a III (E/ECE/1311, 17 de febrero de 1995), informe presentado a la Comisión Económica para Europa en su 50° período de sesiones.

-----