

La economía política de la reforma

Los poderosos intereses creados en algunas de las economías en transición obstaculizan la reforma. Sin embargo, pese a las dificultades, la reforma puede y debe seguir adelante.

Oleh Havrylyshyn y John Odling-Smee

HAN TRANSCURRIDO más de 10 años desde que la caída del Muro de Berlín marcó para los 25 países no asiáticos en transición el comienzo de un azaroso viaje, de la propiedad socialista y la planificación centralizada a la propiedad privada y la economía de mercado. El camino ha variado mucho de un país a otro. Algunos países de Europa central y los Estados bálticos tendrán pronto una economía predominantemente de mercado, han experimentado una saludable y sostenida reactivación económica y están bien encaminados para lograr su ingreso en la Unión Europea (UE). Por su parte, muchos de los países más orientales y algunos del sudeste europeo, si bien han emprendido reformas y dejaron atrás la economía socialista, siguen luchando por desarrollar el sector privado, lograr plenamente la liberalización de los precios, crear instituciones de mercado, racionalizar la actividad estatal y establecer firmemente el imperio de la ley.

Es cierto que casi todos los países del segundo grupo no sólo han emprendido seriamente las tareas que conlleva la transición sino que han tenido bastante éxito en una de las más importantes y difíciles: el control del presupuesto y la emisión de moneda, que ha

permitido a muchos países reducir las tasas de inflación de cuatro y cinco dígitos a niveles inferiores a 10, quedando sólo unos pocos con tasas superiores a 20%. Sin embargo, muchos de estos países, habiendo implementado reformas parciales, no sólo avanzan más lentamente sino que han quedado estancados. Una explicación es que las economías de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), que se encuentran a la zaga, partieron de condiciones desfavorables, entre ellas: más años de régimen comunista; mayor distancia de Europa occidental y del incentivo vinculado al posible ingreso a la UE, que ha impulsado la reforma en otras economías post-socialistas; la falta de litoral de buena parte del Asia central y el Cáucaso, la sobreindustrialización de la región occidental de la CEI y los conflictos civiles en algunos de los países. Pero, si bien estas condiciones desfavorables iniciales tienen cierto efecto, éste disminuye con el tiempo. Además, algunos de estos países tienen ventajas de las que carecen los de Europa central: varios poseen una gran riqueza de recursos naturales y unos pocos cuentan con capital humano de muy alto nivel científico y técnico, subproducto del complejo industrial militar soviético.



En este artículo examinaremos otra explicación: que la reforma económica se vio frustrada por grupos de interés, ávidos de rentas para enriquecimiento personal, que son los grandes beneficiarios del estancamiento de la reforma a medio camino entre la planificación centralizada y una economía de mercado funcional, abierta y competitiva. Esta explicación puede complementar la teoría de las condiciones iniciales; es posible que el estancamiento de la transición sea consecuencia, a la vez, de las condiciones iniciales desfavorables y de la influencia de intereses creados. O, tal vez, las condiciones iniciales adversas permitieron que esos grupos predominaran en la formulación de políticas.

Predominio de los intereses creados

Al comienzo de la transición, la *nomenklatura* soviética (jerarcas del partido, administradores y burócratas) sin duda temían perder su posición de privilegio. En efecto, en los países que iniciaron rápidamente la reforma, reduciendo prontamente el papel del Estado en la economía, las élites socialistas perdieron su poder político o, al menos, éste se vio coartado por la nueva disciplina del mercado competitivo. En los países donde la reforma no avanzó de manera rápida y sostenida, se crearon nuevas oportunidades de enriquecimiento personal. Muchos integrantes de las antiguas élites pudieron utilizar su posición y sus conexiones en la antigua *nomenklatura* para efectuar operaciones lucrativas. (Los mecanismos se describen en Banaian (1999), en el caso de Ucrania, y en Shleifer y Treisman (2000) en el caso de Rusia.) Un caso típico fue la perpetuación de los subsidios a la energía y a las principales materias primas en Moldova, Rusia, Ucrania, Uzbequistán y otros países, que creó la oportunidad de recibir una licencia comercial del Estado y obtener grandes ganancias comprando productos primarios baratos y vendiéndolos a precios mundiales, a veces ilegalmente en el mercado negro local y, otras, legalmente en forma de exportación. La presión populista en pro del crédito para la industria y la agricultura —en respaldo del empleo y la producción— dio lugar a una alta tasa de inflación y tasas de interés real a menudo negativas. Las empresas que se endeudaban a tasas tan atractivas (a veces sin siquiera rembolsar el capital altamente depreciado) adquirían fondos que podían canalizarse a través de contratos favorables con nuevas empresas privadas *spin-off* (vinculadas a las primeras), algunas de las cuales se dedicaban a lucrar mediante el comercio de productos básicos descrito anteriormente.

Veinte años antes, se había observado que, en los países en desarrollo, la búsqueda de rentas oligopólicas podía rendir más ganancias que las actividades productivas (Krueger, 1974), y resultó ocurrir lo mismo en los países en transición. Los empresarios de los países en transición parcialmente reformados pronto comprendieron que podían obtenerse ganancias mucho mayores haciendo valer una posición de privilegio en un sistema caracterizado por constantes intervenciones del Estado que emprendiendo riesgosas operaciones para reestructurar industrias obsoletas e ineficientes o crear nuevas empresas. Pertenecer a la antigua élite no era necesario pero ciertamente resultaba útil, puesto que garantizaba el acceso a información privilegiada y permitía sobornar con impunidad a los amigos que formaban parte de los órganos encargados de la formulación de políticas. La

corrupción y los sobornos fueron el producto natural de este nuevo sistema de búsqueda de rentas oligopólicas.

El efecto de la búsqueda de rentas oligopólicas en las reformas económicas puede examinarse más detalladamente en el contexto de cuatro componentes clave del proceso de transición: la estabilización financiera para superar los daños de una alta tasa de inflación; la privatización de las empresas del Estado para aumentar su rendimiento y sensibilidad a las señales del mercado; la liberalización de los mercados para permitir una competencia abierta y facilitar el ingreso de nuevas empresas, y la institucionalización de prácticas que afiancen el mercado, como el imperio de la ley y la garantía de los derechos de propiedad.

A comienzos de los noventa, los nuevos grupos de interés aprovecharon el clima populista para obtener subsidios, exenciones tributarias y créditos dirigidos de las autoridades, a expensas de la estabilidad macroeconómica. Esta situación cambió en 1995, época en que los principales grupos de Rusia y algunos otros países habían llegado a controlar grandes bancos y, en consecuencia, favorecían una política monetaria restrictiva porque podían obtener cuantiosos ingresos otorgando préstamos al Estado a elevadas tasas de interés, como se describe en Shleifer y Treisman (2000). Asimismo, en su calidad de nuevos dueños de capital, estos grupos tuvieron que reconocer que los precios estables favorecen la economía y que una economía más fuerte y dinámica ofrece más oportunidades de ganancias futuras. La privatización también iba en su beneficio puesto que la riqueza recientemente acumulada y la influencia que ésta conlleva les permitían adquirir activos del Estado en condiciones muy favorables. De este modo, los grupos de interés han llegado a respaldar la estabilización y la privatización.

Las otras dos categorías de reforma no son tan favorables a estos grupos y han encontrado su oposición. La liberalización de los mercados con el fin de facilitar la verdadera competencia y el ingreso de nuevas pequeñas empresas (e inversionistas extranjeros) altera la posición de monopolio de algunos grupos de interés. La plena liberalización de los precios reduce las oportunidades de captación de rentas que crea la persistente intervención del Estado. A los que poseen capital les interesa aumentar al máximo las posibilidades de obtener ganancias, más que estimular el mercado competitivo, y la limitación de su poder de monopolio limita también sus oportunidades de obtener ganancias. Pronto se produjo, en los países en transición, una concentración monopolista de activos, lo que incrementó la influencia de los grupos de interés que se han enriquecido, entre los que figura un grupo de "oligarcas". La imposición de un régimen de derecho transparente e imparcial y la protección de los derechos de propiedad también han tenido opositores, puesto que reducen el valor económico de la posición privilegiada que los grupos de interés (a menudo no transparentes) habían ido alcanzando entre los burócratas y quienes formulan las políticas.

Así, pues, los grupos de interés impulsan una transición parcial, un equilibrio inalterable (al menos temporalmente) que conduzca a una economía con propiedad privada pero sin un mercado competitivo que ofrezca igual acceso a las oportunidades económicas. En esta transición parcial pueden seguir emprendiéndose las reformas, pero sólo las que no repercutan directamente en los intereses económicos de los

grupos en cuestión pueden llevarse adelante con facilidad. Entre éstas figuran el desarrollo institucional —por ejemplo, el fortalecimiento del banco central (aunque no necesariamente de sus funciones de supervisión) y de la tesorería— así como una reforma más amplia de la administración pública con el objeto de simplificarla y hacerla más eficiente. Sin embargo, la reforma del sistema tributario y el fortalecimiento de la administración tributaria a menudo son objeto de oposición por parte de los grupos de interés, que han visto que muchos gobiernos de la región están dispuestos a otorgar exenciones tributarias —e incluso tolerar la evasión fiscal— especialmente si hay un aliciente financiero de por medio.

En resumen, las actividades de los grupos de interés obscurcultan los intentos de llevar adelante la reforma. La oposición proviene en parte del antiguo partido y la élite de administradores, y ello —irónicamente— no porque sean los principales perdedores, como se predecía en 1990, sino porque se han convertido, de hecho, en los principales beneficiarios de una reforma a medias. De manera más general, el núcleo de la oposición comprende grupos que, habiendo establecido posiciones dominantes, han explotado su poder para persuadir a los gobiernos y parlamentos de que deben evitar reformas que amenacen dichas posiciones.

¿Cómo superar la influencia de los intereses creados?

Se pueden ver algunas formas de superar la oposición de los intereses creados a las reformas económicas orientadas al mercado. El cambio podría originarse dentro o fuera de los grupos de interés.

Los propios grupos de interés podrían estar dispuestos a aceptar ciertas reformas, por dos razones. Primero, podrían decidir que sus propios intereses a largo plazo estarían mejor atendidos en una sociedad bajo el imperio de la ley, en la que se protegen los derechos de propiedad, que en un clima de desorden, como el de gran parte de la CEI hoy día. A lo largo de los siglos se han visto ejemplos, en las economías de mercado, de este paso de una actitud rapaz a una posición conservadora. Por ejemplo, los capitalistas estadounidenses de fines del siglo XIX —*robber barons*— que se enriquecieron con la explotación de trabajadores, no sólo vieron limitada su actividad por las leyes antimonopolio sino que se mostraron cada vez más interesados en obedecer las leyes que contribuían a proteger su nueva riqueza. Además, las personas que han alcanzado este tipo de posición a veces desean crearse un buen nombre y dejar su huella en la historia —por ejemplo, creando fundaciones caritativas— y pueden también tratar de apoyar causas patrióticas para mejorar el prestigio de su país en el exterior.

En segundo lugar, los grupos de interés pueden cambiar su conducta por razones económicas mucho más precisas. En la CEI, hay indicios de que algunos grupos comerciales han comprendido que es preferible perder algunos beneficios a corto plazo (que podrían obtenerse, por ejemplo, mediante robo en operaciones de trueque o extorsión), y crear mejores condiciones para el crecimiento de la economía y de su propia riqueza. Ésta puede ser una de las razones de la disminución del trueque en las transacciones interindustriales en Rusia y Ucrania en los últimos dos años. Dado que las primeras ganancias tienden a ser transitorias (una alta tasa de



Oleh Havrylyshyn (der.), Asesor Principal en el Departamento de Europa II del FMI y John Odling-Smee, Director del Departamento

inflación que beneficia a los prestatarios, una privatización dominada por los que formaban parte de las empresas, el bajo precio de las materias primas), la tendencia natural, con el tiempo, es que los grupos de interés dependan cada vez más de los ingresos de operación de sus nuevas inversiones y actividades de producción y que terminen comprendiendo que los dueños del capital pueden obtener mayores ganancias en una economía más sólida.

El cambio puede suscitarse desde el exterior en diversas formas. Primero, puede surgir un líder fuerte, dispuesto a enfrentar a los intereses creados para impulsar la reforma económica y favorecer la competencia, nacional y extranjera. Un ejemplo de ese tipo de líder es Carlos Menem, en Argentina, quien —pese a ser el máximo dirigente peronista— fue el primero que trató de poner fin a décadas de estancamiento económico causado por una mala política económica peronista, dominada por intereses creados. Un ejemplo menos espectacular es el gobierno reformista de Bulgaria, electo en 1997. Hasta esa época, Bulgaria se consideraba el mejor ejemplo, fuera de la CEI, de manipulación de la política económica por parte de poderosos intereses creados. La rápida estabilización y otras reformas estructurales parecen haber logrado no sólo dar un nuevo giro a la economía, tras la crisis de 1996, sino también obligar a los grupos de interés a aceptar las reglas de juego.

Segundo, una clase media cada vez más numerosa podría aprovechar el proceso político para fortalecer gradualmente el régimen de derecho y socavar los privilegios de los grupos de interés. Por supuesto éstos tratarán de impedirlo valiéndose de su propio control financiero del proceso político. Sin embargo, el fenómeno podría producirse cuando las fuerzas en oposición están más o menos equilibradas y los grupos de interés no tienen un poder abrumador, o cuando comprenden que una persistente oposición a los pequeños empresarios, en última instancia, va en contra del interés nacional. De manera más general, podría surgir una clase media de cierta talla y con poder político antes de que los grupos de interés hayan podido movilizar su oposición a ella. Las mejores posibilidades de que esto suceda se dan en la gran economía subterránea de los pequeños empresarios de Rusia y Ucrania, que sólo esperan el momento propicio para emprender operaciones en gran escala.

Tercero, la presión sobre los grupos de interés puede provenir del exterior del país, particularmente, de los competidores

extranjeros. La posición de estos grupos es más débil en los países que estimulan la inversión extranjera directa, pero si dichos grupos se oponen a toda inversión extranjera, obstaculizarán el crecimiento y perderán popularidad. Otro tipo de presión externa podría provenir de las instituciones financieras internacionales y de los donantes bilaterales, que pueden valerse de la condicionalidad de sus préstamos para empujar reformas clave, pese a la resistencia de los grupos de interés. Éste puede ser un importante factor que determinará si el proceso de transición avanza o se estanca en una etapa intermedia. Por supuesto, las instituciones financieras internacionales sólo pueden ejercer su máxima influencia si las autoridades nacionales se han comprometido plenamente a llevar a cabo la reforma y aceptan de buen grado una condicionalidad estricta.

Ganadores y perdedores

Al comienzo de la transición, la mayoría de los observadores convinieron en que las reformas necesarias crearían ganadores y perdedores, y que estos últimos seguramente se opondrían a las reformas. Se preveía que algunos de los perjudicados serían no sólo los trabajadores de los sectores inefficientes sino también —más importante aún— la *nomenklatura* y la burocracia soviéticas. A mediados de la década de los noventa, esta predicción resultaba acertada a medias: muchos de los antiguos integrantes de la *nomenklatura* y la burocracia se habían transformado en los principales opositores a la reforma del mercado, pero no porque fueran los perjudicados sino porque, paradójicamente, habían llegado a controlar suficientemente el proceso como para ser beneficiarios. Una combinación de antiguas conexiones personales, influencia en los grupos de presión y oportunidades de grandes ganancias gracias a privilegios otorgados por el gobierno permitió que algunos individuos —nuevos empresarios y también antiguos miembros de la clase dominante— se enriquecieran y adquirieran un poder considerable que los transformó en una nueva élite capitalista.

Es difícil predecir si algunas o todas las condiciones analizadas se afianzarán en los próximos años, reduciendo el poder o el deseo de los grupos de interés de obstaculizar la reforma económica. No obstante, los que impulsan —desde el interior o desde el exterior— una reforma económica más profunda por el bien de la población de estos países, deben tratar de crear las condiciones para que se produzcan los cambios. Al menos, hay que hacer todo lo posible por acumular, aunque sea muy lentamente, el conocimiento sobre las operaciones de mercado (por ejemplo, estudios de economía y comercio) y establecer las instituciones de las economías de mercado (por ejemplo, la bolsa de valores, los órganos reguladores y la legislación comercial y contractual, así como los mecanismos judiciales conexos) a fin de preparar el terreno para el momento en que se pueda superar la influencia de los intereses creados y asentar firmemente una economía competitiva, respaldada por derechos de propiedad efectivos. Por otra parte, es necesario aprovechar toda oportunidad políticamente favorable para combatir estos intereses y avanzar hacia la plena liberalización de los mercados, una mayor competencia y la eliminación de privilegios tales como las exenciones tributarias o las reglas sobre creación de renta que favorecen los intereses creados. **F&D**

Sugerencias bibliográficas:

- Banaian, King, 1999, *The Ukrainian Economy Since Independence* (Northampton, Massachusetts: Edward Elgar).
- Hellman, Joel, 1998, "Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions," *World Politics*, vol. 50 (enero), págs. 203–34.
- Krueger, Anne, 1974, "The Political Economy of a Rent-Seeking Society," *American Economic Review*, vol. 64 (3), págs. 291–303.
- Olson, Mancur, 1993, "Dictatorship, Democracy and Development," *American Political Science Review*, vol. 87 (3), págs. 567–76.
- Shleifer, Andrei y Daniel Treisman, 2000, *Without a Map: Political Tactics and Economic Reform in Russia* (Cambridge, Massachusetts: MIT Press).

World's Most Advanced and Easy-to-Use Debt Management Software

DEBT STRATEGY ANALYST

Used for performing debt sustainability analysis for heavily indebted countries.

- Debt reorganization options.
- New financing options.
- BOP gap financing.
- Public budget deficit financing.
- Built-in Paris Club database.
- Automatic AMR calculations.
- Operates with loan-by-loan information.
- Debt sustainability ratios including fiscal measures.
- Flexible inputs and outputs.



DEBT-PRO 2000
Now Available

DEBT PORTFOLIO MANAGER

Used for performing debt sustainability analysis for moderately indebted countries.

- External and domestic debt liabilities in a given portfolio are analyzed and ranked by their suitability to the portfolio.
- Borrowing terms are analyzed both in aggregate and on a loan by loan basis, including yield, duration, and rate of return calculations.
- Interest and exchange rate risks are measured within the context of expected changes in the domestic and international market conditions.
- Useful medium term fiscal sustainability indicators are created.

INTERNATIONAL DEBT MANAGEMENT

Address: 12521 Palatine Court, Potomac, MD 20854, U.S.A. • Telephone: (301) 299-4885
Telefax: (301) 983-4851 • E-mail: info@idm-debtpro.com • <http://www.idm-debtpro.com>