

Reforma: ¿Qué ritmo funciona

El **gradual**, según John McMillan, que aboga por una reforma económica paso a paso. El **rápido**, sostiene Oleh Havrylyshyn al examinar nueve formas “explosivas” en Rusia y Europa oriental, ocho de las cuales tuvieron éxito.

Evitar el orgullo desmedido y otras lecciones para reformistas

John McMillan



John McMillan es titular de la cátedra de economía Jonathan B. Lovelace de la Facultad de Administración de Empresas de la Universidad de Stanford.

EN LAS ÚLTIMAS dos décadas el mundo evolucionó hacia la economía de mercado, la globalización abrió los mercados internos a la competencia internacional, los antiguos países comunistas se convirtieron en variadas economías de mercado y la privatización redujo la producción pública en los países de bajo ingreso. Los resultados han sido mixtos. ¿Qué pueden aprender de todo esto los reformistas de los países en desarrollo?

La crisis financiera asiática del período 1997–98 causó penurias económicas a millones de ciudadanos de Corea, Indonesia y Tailandia. A las reformas del mercado ruso en 1991 siguió una década de crecimiento negativo. En América Latina la privatización a menudo fue tan corrupta que muchos no la consideran positiva.

Pero hay más resultados buenos que malos. India y China están creciendo: su ciudadano medio tiene hoy una posición económica respectivamente dos y tres veces mejor que en 1980, o sea que los efectos del crecimiento rápido en dos países tan grandes y pobres son imposibles de exagerar.

Las buenas noticias trascienden los límites de China e India. En varios países en desarrollo y antiguos países comunistas—desde Uganda hasta la República Checa—la apertura comercial y la privatización produjeron mayormente los beneficios esperados, pero estos, aunque positivos en términos globales, fueron irregulares: comenzaron lentamente y tuvieron poco alcance. Los beneficios de la reforma de mercado pasan inadvertidos y notarlos exige un atento análisis de los datos (como en los estudios citados más adelante).

Una lección para los reformistas es que la eficacia de una política depende de otras, a menudo impredeciblemente, por lo cual es esencial evitar el orgullo desmedido.

Los beneficios de la reforma

En los países que redujeron las barreras al comercio mejoró el desempeño económico y la baja de los precios benefició a los consumidores, aunque con efectos distintos entre un país y otro. Una apertura comercial sustancial estimula el crecimiento económico en un promedio estimado de 1,5 puntos porcentuales (Wacziarg y Welch, 2003), lo que implica beneficios significativos pero no enormes.

Algunos países en desarrollo recibieron beneficios similares de una mayor inversión extranjera al permitir la participación de grupos externos en el capital de empresas nacionales (Brasil, Indonesia y Nigeria entre ellos). El crecimiento aumentó en promedio 1,1 puntos porcentuales respecto del período previo a la liberalización (Henry, 2003).

Algo parecido ocurrió con la privatización: mejoras reales pero no espectaculares. Las empresas privatizadas aumentan su productividad laboral e inversión y reducen sus precios. El estudio del desempeño de 211 empresas en más de 50 países en los tres años previos y posteriores a la privatización (Megginson y Netter, 2001) demuestra que la inversión como porcentaje de las ventas aumentó 5 puntos porcentuales en promedio, y en las empresas públicas, que solamente producen una fracción del PIB, ello representó un pequeño incremento del crecimiento agregado.

Enfrentar la corrupción mejorando el Estado de derecho, ¿puede ser una solución? Estudios multinacionales revelan que la

mejor?



Miniaturas de la moda italiana en una exposición en Beijing, China, donde la reforma económica ha ido paso a paso.

corrupción retrasa significativamente el crecimiento (Mauro, 1995). Si India redujera la corrupción al nivel de Italia, por ejemplo, su crecimiento aumentaría en 1 punto porcentual. Como cualquier otra política aislada, la lucha contra la corrupción ayuda pero no es la panacea.

Los efectos combinados de la apertura comercial, la liberalización financiera, la privatización y la reducción de la corrupción sobre el crecimiento son menores que 4 puntos porcentuales, estimación aproximada que debe tomarse con cautela pues puede llevar a sobrestimar esos efectos (debido a un conteo doble en los países que liberalizaron simultáneamente el comercio y la inversión) o a subestimarlos (ya que el total de las reformas puede ser superior a la suma de sus partes). ¿Qué diferencia representa entonces este mayor crecimiento?

Un aumento del 3% al 7% en la tasa de crecimiento significa que duplicar el ingreso nacional insumiría 10 años en lugar de 23 (el tiempo de duplicación del ingreso se calcula dividiendo 69 por la tasa de crecimiento). Si un país africano con crecimiento nulo liberalizara su economía y alcanzara un crecimiento del 4%, el nivel de vida de su pueblo se duplicaría cada 17 años. La pobreza disminuiría sostenidamente pero aún así sería muy elevada.

En Estados Unidos el ingreso per cápita es de US\$35.000, en Tanzania, US\$550: una brecha de 64 a 1 en el nivel de vida que la apertura comercial, la privatización y las políticas anticorrupción no hacen mucho por reducir. Toda solución a la pobreza mundial implicará transformar las economías de los países pobres. ¿Qué aprendimos en dos décadas de reformas?

Aparentemente, no mucho, como indica el caso de Iraq, donde en 2003 la Autoridad Provisional de la Coalición dirigida por Estados Unidos anunció reformas explosivas destinadas, según *The Economist* (27 de septiembre de 2003), a la transformación abrupta de la economía en una zona de libre comercio, prometiendo reincorporar a Iraq a la economía mundial en un tiempo récord. Lamentablemente, aun si la violencia hubiera terminado, esas reformas no habrían tenido éxito. El hecho de que las autoridades estadounidenses que asesoraban a Iraq en 2003 recomendaran reformas explosivas demuestra en mi opinión la longevidad de las malas políticas económicas.

Las reformas son difíciles porque sus efectos son impredecibles. El enfoque “explosivo” presupone saber adónde vamos y cómo llegar. Posiblemente sepamos en qué dirección habría que ir, pero aún no sabemos cómo llegar. Todavía no hemos encontrado la fórmula del éxito y reconocer nuestra ignorancia implica movernos paso a paso en lugar de apostar todo a un programa absoluto (McMillan y Naughton, 1992). Después de todo, el mérito de la economía de mercado es que maneja lo imprevisible y lo imprevisible mejor que otras opciones centralizadas. Si pudiéramos planificar la reforma, podríamos planificar la economía.

Renovación del sistema

¿Por qué es difícil crear un mercado? La reforma implica la transformación total del sistema económico de un país y sus distintos componentes se refuerzan entre sí. Dos reformas pueden ser complementarias; es decir, la eficacia de una dependerá de que la otra esté en marcha. Una reforma potencialmente valiosa puede resultar aun perjudicial sin las reformas complementarias.

Un ejemplo es la liberalización del comercio. Hay países donde la apertura comercial no produjo los beneficios previstos, como lo prueba un muestreo de 24 naciones (Wacziarg y Welch, 2003) de las que solo la mitad creció más rápidamente luego de una profunda liberalización. Por ejemplo, Chile aceleró su crecimiento en 2,8 puntos porcentuales y Uganda, 2,2 puntos porcentuales. En una cuarta parte de los países el crecimiento no mejoró y en otra cuarta parte se desaceleró: la tasa de crecimiento de Filipinas se mantuvo y la de México se redujo en 2,2 puntos porcentuales.

Los efectos de la reforma comercial son muy distintos según el país: hay grandes variaciones en torno al 1,5% de aumento promedio del crecimiento indicado arriba. Quienes estudian la reforma concuerdan en las bondades de la apertura comercial, pero solamente si el país está listo.

Esta apertura podría resultar negativa si existen distorsiones en el mercado laboral ya que los beneficios de la reforma comercial surgen en principio de la reasignación de la mano de obra. Los trabajadores rotan dentro de una misma

industria, de las empresas menos eficientes a las más eficientes, y entre industrias, de las antiguamente protegidas a las que representan ventajas comparativas para la nación. En Brasil, por ejemplo, las empresas se modernizaron al reducirse los obstáculos al comercio a comienzos de los años noventa, pero el aumento de la eficiencia se debió mayormente al movimiento de los trabajadores dentro de la misma industria. Contrariamente a la teoría, el desplazamiento de trabajadores entre diferentes industrias fue escaso y los despedidos no encontraron otro trabajo, transformándose en desempleados crónicos que luchaban por sobrevivir en el sector informal y que pagaron altos costos de transición (Muendler, 2003). El patrón en otros casos fue similar, como demuestra un estudio de 25 países con apertura comercial donde se detectaron pocos cambios estructurales (Wacziarg y Wallack, de próxima publicación). La transición de industrias en decadencia a industrias del futuro se frena cuando el mercado laboral no es propicio. Las reformas del mercado laboral son el complemento de las reformas comerciales.

La mejora del desempeño de una empresa pública privatizada también depende del entorno económico. La participación en el capital no es de por sí incentivo suficiente para administrar bien una empresa grande: es necesaria la supervisión proveniente de un mercado financiero saludable (y bien regulado).

Pretender algo más premeditado que experimentar y equivocarnos es exagerar lo que sabemos del funcionamiento de la reforma.

El colapso de Enron prueba que la supervisión puede fallar en mercados financieros avanzados; en los mercados financieros subdesarrollados, ese tipo de problema es común. Cuando se privatizaron los bancos mexicanos, sus gerentes se dedicaron a los “préstamos relacionados”: préstamos a sí mismos en condiciones generosas. El gigante ruso del gas natural, Gazprom, tiene un valor de mercado muy inferior a sus activos debido al escepticismo de sus accionistas luego que sus directores vendieron los yacimientos por una fracción de los miles de millones que realmente valían. El vaciamiento de activos no es una práctica universal —en general la privatización mejoró el desempeño de las empresas— pero puede suscitarse cuando la privatización es una reforma aislada. La supervisión del mercado financiero es un complemento de la privatización.

Es difícil lograr una reforma de gran alcance aun en un entorno propicio. Nueva Zelandia sufrió una importante recesión con crecimiento negativo y alta tasa de desempleo cuando a mediados de los años ochenta aplicó una desregulación radical, reduciendo drásticamente los obstáculos al comercio, eliminando las ayudas a los precios agrícolas, conteniendo los impuestos, atenuando la regulación del mercado financiero y constituyendo las empresas públicas en sociedades privatizadas. Si Nueva Zelandia pasó más de una década antes de percibir los beneficios a pesar de ser un país

industrial, contar con instituciones de respaldo del mercado —como la legislación contractual— y gozar de un funcionamiento relativamente eficaz de los mercados laboral y financiero, puede preverse que la reforma sea aún más penosa en países como México o Turquía, con vacíos en los sistemas legales y mercados laborales y financieros con elevados costos de transacción, y más aún en países con escuálidos mecanismos de mercado como Tanzania o Bangladesh.

Ingeniería social

La necesidad de un programa de reforma puede llevar a hacerlo todo de una sola vez, pero es allí donde radica el problema ya que es difícil predecir cómo encajarán las piezas de un sistema de mercado. Algunas interacciones sistémicas pueden ser complejas, indirectas y difíciles de predecir; otras son claras, como la interacción entre la reforma del comercio internacional y el mercado laboral o entre la privatización y el mercado bursátil, pero de magnitud poco conocida.

Cada mercado tiene complejidades sistémicas. La creación de un mercado laboral o financiero que funcione fluidamente es aún más difícil e insume mayor tiempo que liberalizar el comercio exterior o privatizar empresas. Imagínense creando un mercado bursátil en un país donde no existe, como Myanmar. Mantener la confianza en que se basa el mercado bursátil, donde los inversionistas ceden su dinero a los administradores sin garantías directas de que será usado correctamente, exige crear una combinación de mecanismos basados en el sector privado y el gobierno (Black, 2001). Quienes supervisan el mercado —contadores, bancos de inversión, estudios legales— deben tener y mantener una reputación de fiabilidad que solamente se genera a través del tiempo. Las instituciones autorreguladas —la bolsa de valores con sus reglamentos sobre declaraciones financieras y sanciones de exclusión y distintas asociaciones industriales voluntarias— contribuyen a preservar la honestidad de los agentes económicos. Además, se requiere una prensa enérgica en temas comerciales que escudriñe las transacciones empresariales. El gobierno debe aprobar leyes y capacitar a los jueces para evitar que los directivos se apropien de los fondos de los inversionistas y crear un organismo regulador, como la Comisión de Valores y Bolsa de Estados Unidos, para garantizar que los inversionistas reciban información precisa. No podemos anticipar del todo en qué medida la viabilidad de estos mecanismos del mercado de capital depende de la presencia de los demás.

En *La sociedad abierta y sus enemigos*, Karl Popper comparaba dos modalidades de reforma: la ingeniería social utópica —proyecto en gran escala para la sociedad, volcado deliberadamente a sus fines, en función de los cuales adapta sus medios— y la ingeniería social fragmentaria, que implica retoques parciales del sistema sin un plan global. La reforma fragmentaria propugna la búsqueda y lucha contra los males mayores y más urgentes de la sociedad; la reforma utópica representa la búsqueda y lucha por obtener el máximo bien común.

Popper reconocía que el enfoque utópico era convincente y cautivante porque apelaba a la razón, pero insensato porque exigía un gobierno fuerte y centralizado en manos de unos pocos. El enfoque fragmentario podía tener éxito al

reconocer que la perfección, aunque posible, estaba aún muy lejos, y hasta ese momento había sido el único método para mejorar las cosas en todo momento y lugar (Popper, 1971).

Este argumento sobre el mejor funcionamiento del método fragmentario que el utópico —probado y confirmado por la (utópica) planificación central comunista— se verificó luego con el abandono del comunismo. China aplicó la reforma fragmentaria; Rusia, la utópica.

Jeffrey Sachs, artífice de la reforma explosiva, la describe como un programa de reformas rápido, integral y de gran alcance para implementar un capitalismo “normal”. En eso se hace eco de Popper y su ingeniería social utópica, que es integral y tiene por fin declarado un capitalismo “normal”. Luego de la reforma los ingresos en Rusia se redujeron. Las estadísticas sobrestiman la caída del nivel de vida paralela al desarrollo de la economía subterránea, pero aun corrigiéndolas el crecimiento continúa siendo negativo. Considerando las ventas minoristas y el consumo de electricidad como indicadores de la actividad económica, el nivel de esta en Rusia en 1999 rondaba un 80% del de 1990 (Shleifer y Treisman, 2003), corroborando así el rechazo de Popper a los esquemas grandilocuentes.

Las reformas fragmentarias de China incrementaron espectacularmente el ingreso per cápita en alrededor del 8% en 30 años. Cada reforma se experimentó en pequeña escala, ampliándola luego si tenía éxito. El objetivo final era indefinido —según Deng Xiaoping, China estaba “cruzando el río palpando cada piedra”— y los líderes respondían con una frase vacía de significado sobre la orientación que seguía China: “una economía de mercado social con características chinas”.

¿Por dónde comenzar?

La reforma modesta (o fragmentaria) debe comenzar por algo viable y sensato. El primer éxito de China se produjo en los años ochenta en la agricultura, al sustituirse las granjas colectivas —sistema de organización irreversiblemente inepto— por terrenos individuales y duplicarse el suministro de alimentos con los evidentes beneficios que los agricultores anticipaban.

A veces, el éxito de una reforma depende en parte de la voluntad de experimentar con nuevos mecanismos de incentivo y formas de organización (McMillan, 2002). Otro éxito de China fue la creación de empresas municipales, pequeñas empresas manufactureras de los gobiernos municipales, cuyo rápido crecimiento tomó completamente por sorpresa a los reformistas, según Deng. Analizándolo en retrospectiva, su éxito se explica fácilmente: encontraron todo dispuesto para la venta de sus productos en mercados especializados desatendidos, crearon fuentes de empleo, obtuvieron un financiamiento mediante la potestad tributaria municipal que de otra forma hubiera sido imposible y se sometieron a la disciplina de una intensa competencia dentro del propio municipio.

Pero la misma solución no se aplica a todos los casos, pues lo que realmente funciona varía en cada país según las características propias de tiempo y lugar, como lo demuestra el hecho de que las empresas municipales hayan sido la principal fuente de la primera década de crecimiento en China. Ya no son la solución allí y probablemente en ningún otro país.

Las políticas poco comunes a veces funcionan, al menos por cierto tiempo. India y China, que se beneficiaron de su conexión a la economía mundial pero no son aún parte del libre intercambio, crecieron a pesar de mantener grandes barreras comerciales (durante los años noventa China mantuvo sus controles burocráticos sobre las importaciones de bienes y divisas, y en India los aranceles alcanzaron un promedio del 40% y las barreras no arancelarias se aplicaron en forma generalizada). Ambos países son la contrapartida del argumento de que la apertura total del comercio exterior es necesaria para lograr el crecimiento económico. No se contraponen al libre comercio —suficientemente fundamentado teórica y empíricamente— pero son una advertencia para quienes lo consideran una cura universal. La promoción exagerada del libre comercio no ayuda en nada.

La única reforma económica honesta pasa por una experimentación deliberada. Pretender algo más premeditado que experimentar y equivocarnos es exagerar lo que sabemos del funcionamiento de la reforma: *evitemos el orgullo desmedido*. ■

Referencias

- Black, Bernard, 2001, “The Legal and Institutional Preconditions for Strong Stock Markets”, *UCLA Law Review*, vol. 48 (abril), págs. 781–855.
- Henry, Peter Blair, 2003, “Capital Account Liberalization, the Cost of Capital, and Economic Growth”, *American Economic Review*, vol. 93 (mayo), págs. 91–96.
- Mauro, Paolo, 1995, “Corruption and Growth”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 110 (agosto), págs. 681–712.
- McMillan, John, 2002, *Reinventing the Bazaar: A Natural History of Markets* (Nueva York: Norton).
- , y Barry Naughton, 1992, “How to Reform a Planned Economy”, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 8 (segundo trimestre), págs. 130–43.
- Meggison, William L., y Jeffrey M. Netter, 2001, “From State to Market”, *Journal of Economic Literature*, vol. 39 (junio), págs. 321–89.
- Muendler, Marc, 2003, “Trade and Growth: The Case of Brazil”, *Departamento de Economía, Universidad de California, San Diego*, http://econ.ucsd.edu/seminars/muendler_brazil.pdf.
- Popper, Karl, 1994, *La sociedad abierta y sus enemigos* (Barcelona: Paidós). Traducción de *The Spell of Plato*, vol. 1, *The Open Society and Its Enemies* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1971 [1945]).
- Sachs, Jeffrey, 1994, “Shock Therapy in Poland”, *University of Utah* (abril), <http://www.tannerlectures.utah.edu/lectures/sachs95.pdf>.
- Shleifer, Andrei, y Daniel Treisman, 2004, “A Normal Country”, *Foreign Affairs*, vol. 83 (marzo), págs. 20–38.
- Wacziarg, Romain, y Jessica Seddon Wallack, de próxima publicación, “Trade Liberalization and Intersectoral Labor Movements”, *Journal of International Economics*.
- Wacziarg, Romain, y Karen Horn Welch, 2003, “Trade Liberalization and Growth”, *Facultad de Administración de Empresas de la Universidad de Stanford*, ww.stanford.edu/~wacziarg/downloads/integration.pdf.

Evitar el orgullo desmedido pero reconocer los aciertos

Lecciones de la transición poscomunista

Oleh Havrylyshyn



Oleh Havrylyshyn fue Subdirector del Departamento de Europa II del FMI y se encuentra actualmente de licencia en la Universidad de Toronto. Ocupó los cargos de Viceministro de Finanzas de Ucrania en 1992 y de Director Ejecutivo Suplente por Ucrania en el FMI en 1993–96.

JOHN McMillan hace una exhaustiva crítica de las reformas de mercados mundiales, sosteniendo que produjeron beneficios irregulares, en muchos casos costosos. No pretendo dar una respuesta tan ambiciosa; sino, con la humildad propia de mis experiencias más limitadas y recientes sobre la transición poscomunista, mostrar que las reformas integrales y rápidas tuvieron más éxito que las graduales.

La transformación poscomunista (China es un caso aparte) muestra muchos aciertos y errores —rara vez económicos— y casos inconclusos que no justifican declaraciones de victoria o derrota. Conuerdo con McMillan en que la experiencia de las reformas “explosivas” justifica evitar el orgullo desmedido: por errores tales como privatizaciones demasiado rápidas se crearon Estados cautivos e instituciones subdesarrolladas. Sin embargo, también hubo aciertos, aún no reconocidos en su justa medida, que pueden causar orgullo.

Una medida del progreso

Comenzaré definiendo mi manera de medir el progreso y evaluar los ejemplos de reforma explosiva. Aunque hay muchos sistemas para medir el progreso en los períodos de transición —indicadores de crecimiento económico, estabilidad financiera, democratización e institucionalización del Estado de derecho— el índice de transición (IT) del Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento (BERD) es una excelente variable sustitutiva, aunque no perfecta, que complementaré con otros índices de beneficios y costos de transición más directos (Havrylyshyn, 2004).

¿Cómo evolucionaron las economías en transición desde la caída del Muro de Berlín? El gráfico 1 resume la evolución de la reforma en una escala IT de 1–4,3 (este último valor representa una economía de mercado en pleno funcionamiento) y muestra cinco grupos diferenciados: Europa central (EC), el más avanzado, con los Estados bálticos prácticamente al mismo nivel; Europa sudoriental (ES), claramente con menor progreso pero algo por delante de los países miembros de la Comunidad de Estados Independientes CEI). La CEI se divide claramente en dos grupos: los de progreso moderado (CEIM) y los que se apartaron del régimen económico soviético de manera muy limitada (CEIL), incluidos Belarús, Uzbekistán y Turkmenistán.

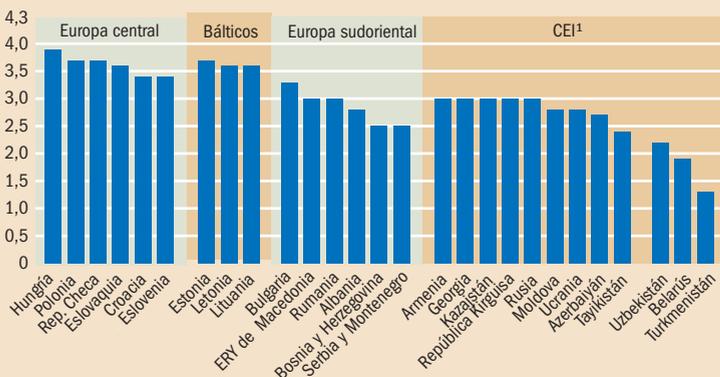
No sé de ningún estudio que categorice sistemáticamente a los países que aplicaron reformas explosivas en lugar de reformas graduales, pero la escala IT permite identificar a los “reformistas pioneros”, o sea los que recibieron la clasificación más alta cuando el BERD lanzó el índice en 1994. Propongo clasificar esa lista, idéntica a la de los principales países centroeuropeos y bálticos incluidos en el gráfico, como casos de reforma explosiva, exceptuando quizás a Hungría, cuyos discretos y abundantes logros durante el período comunista fueron tales que luego pudo continuar a un ritmo relativamente gradual. Por

Gráfico 1

¿Cómo quedaron clasificados?

Los mayores progresos en la transición fueron logrados por Europa central y los países bálticos; los menores, por antiguas repúblicas de la Unión Soviética.

Índice de transición BERD 2002 (4,3=economía de mercado en pleno funcionamiento)



Fuente: Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo.
¹CEI=Comunidad de Estados Independientes.

ello la clasificaré como reforma gradual (lo que perjudica mi propio argumento y favorece a los críticos de las reformas explosivas).

¿Cómo clasificar a Rusia? Según los críticos, la reforma rusa, particularmente en el período 1992–93, fue explosiva; según los defensores, no fue ni por lejos tan explosiva como la de Polonia. De todos modos, debió interrumpirse en gran medida en 1994–95 para reiniciarse posteriormente (Aslund, 1995). No obstante, apoyando una vez más a los críticos, la clasificaré como una reforma explosiva.

En el grupo CEIM, solamente Armenia intentó adoptar sin demora una reforma rápida, que pronto se estancó debido a contiendas civiles y al triunfo de políticas populistas; los demás países en esa categoría siguieron una trayectoria gradual. En resumen, se adoptaron reformas rápidas en nueve países, graduales en 15 y muy limitadas en tres.

Lo que revelan los datos

Los beneficios económicos ya visibles de la transición se resumen en los cuadros 1 y 2 mediante el índice de recuperación de la capacidad productiva a partir de 1989, los últimos niveles de inflación y los valores per cápita de la inversión extranjera directa. Es evidente que el desempeño económico muestra valores muy similares a la medición IT de avance de las reformas, excepto quizá por la recuperación de la capacidad productiva. El valor de 96 para los países CEIL es muy superior al de 55 para los CEIM y da a los críticos un argumento crucial en contra de la reforma rápida, permitiéndoles sostener que fue la reforma gradual lo que evitó un pronunciado descenso de la capacidad productiva. Aun si fuera así, esto podría significar simplemente que los países con mayor retraso todavía no iniciaron la reestructura ya experimentada por otros. Los últimos informes del FMI sobre Belarús y Uzbekistán muestran un crecimiento muy inferior al de los países CEIM, y hay datos sólidos que indican que al principio se sobrestimó considerablemente este crecimiento debido a términos favorables del intercambio y a aspectos estadísticos.

Aunque parecería que solamente Europa central se recuperó totalmente y comenzó a ver una evolución positiva en su capacidad productiva, no fue realmente así, pues el PIB soviético oficial en el año de referencia 1989 subestimaba el valor de los servicios, sobrestimaba los productos inutilizables e invendibles y no tomaba en cuenta la frecuente ausencia de bienes de consumo ni el tiempo que perdían los consumidores haciendo cola para comprarlos. Aslund (2001) solo toma en cuenta algunos de esos problemas al ajustar el índice de capacidad productiva, determinando que prácticamente no bajó en Europa central y que en 2001 la mayoría de los países ya



Fábrica de automóviles en Kaliningrad, Rusia, donde la reforma explosiva sacudió a la industria.

habían superado por lejos el nivel inicial. Tiene razón sobre la dirección de esta tendencia, pero un solo estudio no es concluyente. Por ello reduje a la mitad sus factores de ajuste implícitos y calculé algunos valores ilustrativos (segunda columna del cuadro 1); aun con estas correcciones más pequeñas, en 2002 Europa central habría alcanzado el 150% de su PIB inicial, los Estados bálticos el 111%, los de Europa sudoriental el 97% y los países CEIM el 74%. En el caso de los países CEIL —básicamente economías soviéticas no reformadas— el valor original del índice podría considerarse adecuado. Esto fortalece el argumento de que la reforma rápida generó un mejor desempeño que la gradual y lo refuerzan aún más al analizar los costos sociales y la evolución hacia la democratización.

Grün y Klasen (2001) expresan una crítica común: los países socialistas lograron un bienestar relativamente alto, pero

Cuadro 1

Los frutos de la transición

Europa central y los Estados bálticos han registrado el mayor progreso desde que dejó de aplicarse la planificación centralizada.

	Recuperación: Índice estimado del PIB 2002 (1989=100, con ajustes arbitrarios de la contabilización soviética ¹)	
	Valor de 2002 no ajustado	Ajuste arbitrario
Europa central	120	150
Estados bálticos	82	111
Europa sudoriental	81	97
CEIM	55	74
CEIL	96	96

Fuentes: Datos no ajustados tomados del *Transition Report 2003* del BERD; datos ajustados según cálculos del autor basados en Aslund (2001).

Notas: CEIM = países miembros de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) que registraron un progreso moderado. CEIL = países miembros de la CEI que registraron un progreso limitado.

¹ Para muchos, la contabilización de ingresos soviética sobrestimaba el PIB; por eso la recuperación respecto de los niveles de 1989 fue mucho más alta de lo que muestra una simple operación aritmética (columna 1). Introduce el siguiente ajuste arbitrario al valor del índice de 2002 del BERD: Europa central, 25%; Europa sudoriental, 20%; Estados bálticos y CEIM, 35%; CEIL, sin cambios.

Cuadro 2

Puntos flojos

Los países del bloque soviético con menos reformas tuvieron la inflación más alta y atrajeron la menor inversión extranjera

	Inflación (índice de precios al consumidor, 2002; porcentaje)		
	Mediana del grupo	Nivel inferior	Nivel superior
Europa central	2,3	Polonia (2,1)	Eslovenia (7,4)
Estados bálticos	2,3	Lituania (0,9)	Estonia (3,8)
Europa sudoriental	5,9	Macedonia (3,6)	Rumania (22,7)
CEIM	5,2	Ucrania (1,6)	Rusia (15,4)
CEIL	12,7	Turkmenistán (9,6)	Belarús (41,4)

	Inversión extranjera directa per cápita (acumulativa 1989–2002; en dólares)		
	Promedio del grupo	Nivel inferior	Nivel superior
Europa central	1.600	Polonia (1,000)	Rep. Checa (3,400)
Estados bálticos	1.400	Lituania (1,000)	Estonia (1.800)
Europa sudoriental	384	Serbia (190)	Bulgaria (547)
CEIM	279	Tayikistán (21)	Kazajistán (950)
CEIL	142	Uzbekistán (36)	Turkmenistán (210)

Fuente: BERD, *Transition Report 2003*.

Nota: Véanse las definiciones de CEIM y CEIL en el cuadro 1.

sufrieron un drástico deterioro por la creciente desigualdad y los ingresos decrecientes durante la transición. El deterioro fue evidente pero cabe preguntar qué magnitud tuvo y cuáles fueron las diferencias entre la reforma rápida y gradual, para lo cual es ideal el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (cuadro 3).

Europa central exhibe un desempeño aún mejor con el IDH que con indicadores económicos estándar, pues el IDH no registra baja, ni siquiera en la primera mitad de la década. En las categorías siguientes se nota un creciente deterioro, más notorio en los Estados bálticos: aun así, en 2001 ya se habían recuperado plenamente y superado sus valores iniciales; otro tanto se aplica a Europa sudoriental. El mayor deterioro se percibe en los países CEIM con reformas moderadas, si bien a partir de 1995 comenzaron a experimentar una recuperación parcial. Los países CEIL no evitaron los costos sociales pero los redujeron con ajustes menores; los analistas futuros decidirán si fue una minimización exitosa o una mera postergación. En definitiva, parece quedar claro que la correlación entre la rapidez de las reformas y los costos sociales no es positiva sino negativa.

En cuanto a la evolución hacia la democracia, los expertos en ciencias políticas están tan divididos como los economistas, aunque es difícil mantener que las reformas eficaces de mercado solo son posibles en regímenes no del todo democráticos, como pronosticó Przeworski (1991). Según McFaul (2002, pág. 221), muchos pronosticaban que la reorganización de la

instituciones económicas socavaría la transición democrática, pero los países con mayor éxito en consolidar las instituciones democráticas tuvieron la transformación económica más rápida. El impactante gráfico 2 muestra que entre el nivel de democracia y la evolución de las reformas de mercado hay una fuerte relación positiva —no negativa— y, aunque su endogeneidad es discutida, los últimos indicadores de democracia de *Freedom House* sobre el deterioro experimentado por muchos países CEIM luego de una mejora inicial señalan que la causalidad no va simplemente de la democracia hacia la reforma en todos los casos, ni de la reforma gradual hacia la democracia.

Los escollos de la privatización

McMillan parece aceptar el argumento reformista de que la privatización es en general económicamente beneficiosa; según estudios microeconómicos muy recientes, en las economías en transición casi siempre ha dado algún beneficio, incluso cuando privilegió a ciertos grupos. Ya he resumido estos datos (2004), pero hay dos salvedades importantes. Primero, la privatización puede generar beneficios muy escasos e incluso nulos sin libre competencia en un Estado de derecho (Zinnes, Eilat y Sachs, 2001). Probablemente por eso los estudios empíricos sobre los países reformistas de la CEI no dan resultados tan contundentes como en Europa central. Segundo, si la privatización genera una fuerte concentración de la propiedad surgen intereses creados en busca de rentas económicas que mantienen al Estado “cautivo” para asegurarse políticas favorables, evitar la competencia y retrasar el desarrollo institucional y democrático (Hellman y Schankermann, 2000, sobre un estudio del Banco Mundial). Estas consecuencias imprevistas de acelerar la privatización a instancias de grupos privilegiados, común en muchos países con reformas graduales (CEIM y SE), quizás haya sido el error más grave de quienes promueven la reforma y sin duda exige cierta humildad.

Debe notarse que la cautividad del Estado en manos de intereses creados no se produjo particularmente en los países que aplicaron reformas rápidas, según indican estudios del Banco Mundial que en 1998 identificaron a 10 Estados cautivos, de los cuales solamente dos —Croacia y Eslovaquia— adoptaron claramente reformas tempranas y rápidas, experimentando luego un profundo cambio político que, según algunos, revertió su situación. Si evitamos aplicar tendencias y definimos a Rusia como país de reformas rápidas, tendríamos como máximo tres Estados cautivos que podrían considerarse como casos de reforma explosiva y un mínimo de siete con reformas graduales.

¿Debe emularse a China?

Como muchos críticos, McMillan señala que las reformas graduales de China y su crecimiento económico muy superior muestran el camino a seguir. La experiencia china obviamente brinda algunas lecciones pero es difícil imaginar cómo podría en su mayor parte aplicarse a los casos europeos, habida cuenta de los diferentes entornos políticos. El control centralizado no condujo, como indica McMillan (remitiéndose a Karl Popper), a un enfoque utópico en China sino que, por el contrario, le permitió darse el lujo de

Cuadro 3

Un desempeño variado

Desde una perspectiva de desarrollo humano, Europa central logró buenos resultados, pero los reformistas moderados de la Comunidad de Estados Independientes fueron testigos de un agudo deterioro.

(promedio del Índice de desarrollo humano; máximo de 2001, Noruega = 0,944)

	1990	1995	2001
Europa Central	0,812	0,819	0,845
Estados Bálticos	0,812	0,779	0,822
Europa sudoriental (3 de 6)	0,752	0,749	0,774
CEIM	0,768	0,717	0,737
CEIL	0,760	0,739	0,760

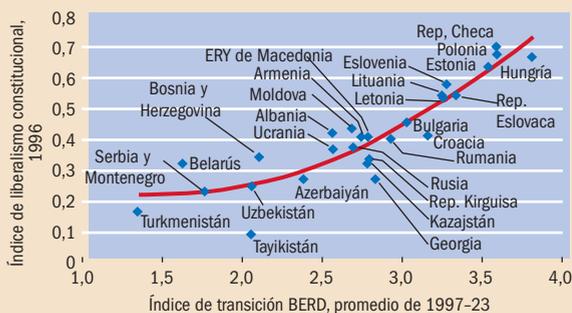
Fuente: PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2003*.

Nota: Véanse las definiciones de CEIM y CEIL en el cuadro 1.

Gráfico 2

Un mercado para la democracia

A mayor progreso en las reformas de mercado, mayor probabilidad de arraigo de las instituciones democráticas. Por el contrario, cuanto más parciales sean las reformas, menos probable será una evolución continua hacia la democracia.



Fuente: Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento, *Transition Report 2003*.

Nota: El índice de liberalismo constitucional representa el promedio no ponderado de cuatro indicadores: la clasificación de la libertad de los medios de comunicación hecha por Freedom House; el indicador del Banco Mundial sobre el Estado de derecho para efectos de la gobernabilidad; el indicador del Banco Mundial sobre el control de la corrupción para efectos de la gobernabilidad; y la clasificación de la protección de los derechos de propiedad tomada del índice de libertad económica preparado por la Heritage Foundation. Estos indicadores fueron uniformados, representando la cifra 0 en el gráfico el nivel más bajo de liberalismo constitucional y la cifra 1, el más alto.

un enfoque fragmentario. En Europa, el colapso del comunismo transformó al gradualismo en un riesgo político.

El gran sector agrícola de China (alrededor del 70% a fines de los años setenta, comparado con el 20% de la Unión Soviética en 1989) le permitió adoptar desde el inicio un gradualismo sin costos, afín con el famoso modelo de desarrollo de Arthur Lewis en el que la mano de obra agrícola excedente puede transferirse a nuevas actividades industriales sin causar pérdidas en la producción agrícola. En las economías del bloque soviético la mano de obra para un nuevo sector privado solo podía provenir de una aguda reducción del sector industrial estatal. Las diferencias entre Europa central y los países de la CEI demuestran que si el gradualismo tuvo algún efecto, fue el de empeorar las cosas debido al lento surgimiento de las condiciones para el arraigo de nuevas empresas y la generación de empleo.

La reforma explosiva tiene sus virtudes

¿Cómo se relaciona lo anterior con la crítica de que la reforma explosiva implica mayores pérdidas de producto, costos sociales más altos y la incorporación más lenta de instituciones adecuadas? Los datos estadísticos actualizados indican lo contrario y un error grave de muchos críticos, incluidos economistas como McMillan y Joseph Stiglitz y expertos en ciencias políticas como Peter Reddaway y Dmitri Glinski, es concentrarse demasiado en Rusia, en su proceso privatizador institucionalmente adverso y en la drástica caída inicial de su bienestar económico, y muy poco en las reformas explosivas exitosas, entre las que no solamente debe incluirse el caso pionero de Polonia, ya suficientemente estudiado y publicitado, sino también el de la mayor parte de Europa central y de los Estados bálticos. Aun concediendo a los críticos que Rusia fue un caso de reforma explosiva y que Hungría siguió una trayectoria gradualista, los hechos muestran que de los nueve países que aplicaron la reforma rápida, ocho tuvieron muy buenos resultados. La mayoría de quienes eligieron una trayectoria más gradual tuvieron menos beneficios económicos y, sorprendentemente, mayores costos, que se reflejaron en el deterioro de los indicadores de bienestar económico y en el estancamiento de la evolución hacia la democratización.

¿Podría desvirtuar esta conclusión el reciente crecimiento repentino de varios países CEIM a tasas anuales de alrededor del 5%? Quizá, pero solamente a condición de que esas tasas se mantengan por mucho tiempo. Y no hay ninguna certeza al respecto: todo depende de que los intereses creados (o sea los oligarcas, en lenguaje popular) que surgieron en las reformas lentas gracias a privatizaciones que los favorecieron continúen influyendo en las políticas públicas para proteger sus privilegios o de que estén dispuestos a cederlos y presionar para garantizar sus derechos de propiedad ya adquiridos. Un Estado de derecho libre de privilegios especiales fomentaría el espíritu de empresa y el bienestar de toda la sociedad. Por ahora la evidencia demuestra que la reforma rápida ha producido en general mejores resultados. ■

Referencias:

Aslund, Anders, 1995, *How Russia Became a Market Economy* (Washington: Brookings Institution).

———, 2001, "The Myth of Output Collapse after Communism", *Working Paper 18* (Washington: Carnegie Endowment for International Peace).

Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, 2003, *Transition Report 2003* (Londres: BERD).

Grün, Carola, y Stephan Klasen, 2001, "Growth, Income Distribution, and Well-being in Transition Economies", *Economics of Transition*, vol. 9 (julio), págs. 359-94.

Havrylyshyn, Oleh, 2004, "Uncharted Waters, Pirate Raids and Safe Havens: A Parsimonious Model of Transition Progress", trabajo presentado en el Décimo Congreso de Economía de Dubrovnik del Banco Nacional de Croacia, 23 al 26 de junio, Dubrovnik, www.hnb.hr.

Hellman, Joel, y Mark Schankermann, 2000, "Intervention, Corruption, and Capture", *Economics of Transition*, vol. 8 (noviembre), págs. 545-76.

McFaul, Michael, 2002, "The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship: Non-Cooperative Transitions in the Post-Communist World", *World Politics*, vol. 54 (enero), págs. 212-44.

Przeworski, Adam, 1991, *Democracy and the Market: Political and Economic Reform in Eastern Europe and Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2003, *Human Development Report 2003* (Nueva York: PNUD).

Zinnes, Clifford, Yair Eilat y Jeffrey Sachs, 2001, "The Gains from Privatization in Transition Economies: Is Change of Ownership Enough?", *IMF Staff Papers*, vol. 48 (número especial), págs. 146-70.