

Quince años de transformación en el mundo poscomunista: Fue mejor el desempeño de quienes aplicaron rápidas reformas que el de los gradualistas

por Oleh Havrylyshyn

Resumen ejecutivo

El colapso del imperio soviético significó la liberación de cientos de millones de personas del yugo del comunismo. En la mayor parte del mundo poscomunista, la libertad política fue seguida por la liberalización económica. Sin embargo, la transición de la planificación centralizada al libre mercado no fue pareja.

En los primeros días posteriores a la caída del régimen comunista surgieron dos escuelas de pensamiento en relación a la reforma económica: algunos economistas proponían un quiebre rápido con el pasado, mientras que otros preferían un enfoque más gradual. Con el paso del tiempo, resultó innegable que, en términos generales, las reformas rápidas constituyeron una mejor opción que las graduales. Los países que adoptaron reformas de gran alcance tendieron a registrar mayores tasas de crecimiento y menor inflación y recibieron más inversiones extranjeras. Tanto la desigualdad como las tasas de pobreza aumentaron menos en aquellos países que aplicaron reformas rápidas que en los gradualistas.

Es importante mencionar que quienes aplicaron reformas rápidas desarrollaron mejores instituciones que los países que optaron por el cambio gradual. De hecho, todos los países que aplicaron reformas rápidas se convirtieron en democracias liberales, mientras que en muchos de los que aplicaron reformas graduales, como Rusia, pequeños grupos de oligarcas extremadamente ricos capturaron el Estado y la toma de decisiones económicas. La eficiencia de las privatizaciones en gran escala no dependió de la velocidad, sino de la transparencia y la honestidad del proceso.

Quienes deban aplicar reformas en el futuro no deben sentirse intimidados al momento de optar por cambios drásticos. Sin embargo, para que las reformas económicas generen el máximo beneficio posible, es preciso garantizar

Oleh Havrylyshyn es investigador académico de la University of Toronto's Munk Centre for International Studies. Fue viceministro de finanzas de Ucrania, se desempeñó como alto funcionario del Fondo Monetario Internacional y escribió Divergent Paths in Post-Communist Transformation: Capitalism for All or Capitalism for the Few? (New York: Palgrave Macmillan, 2006).

que el proceso de privatización se lleve a cabo con más transparencia que en el pasado.

En países en los que el Estado está en manos de un grupo reducido de oligarcas, es posible que no puedan aplicarse reformas drásticas en el corto plazo. Aun así, la liberalización del ambiente de negocios, en especial en lo relativo a las pequeñas y medianas empresas, podría estimular la economía sin que la oligarquía que dirige el país se sienta amenazada.

Introducción

El 9 de noviembre de 1989, la caída del Muro de Berlín marcó el final del experimento comunista y el comienzo del fin del imperio soviético. Ese importante acontecimiento histórico se ha erigido como símbolo del final de la Guerra Fría, de la liberación de millones de personas del yugo de un Estado autoritario que las había mantenido aisladas del resto del mundo y de la liberalización de las economías nacionales, que al fin pudieron escapar de las limitaciones de la planificación centralizada socialista.

La euforia del momento fue compartida por muchas personas: no sólo por los ciudadanos de los países socialistas, sino también por muchos otros de todo el mundo. No resulta sorprendente que esa euforia se haya visto acompañada de grandes esperanzas de lograr el mismo grado de libertad democrática y bienestar económico que se disfrutaba en los países avanzados del mundo occidental. Tampoco sorprende que esas expectativas poco realistas no se hayan visto satisfechas rápidamente. Por esta razón, a mediados de los años noventa, en muchos de los países que habían sido comunistas la euforia se vio reemplazada por la desilusión, aunque esto no ocurrió en todos los países.

Los analistas comprenden que los milagros económicos no se dan en pocos años. Todos esperaban que la producción disminuyera antes de volver a aumentar.¹ Sin embargo, la magnitud de la caída de la producción en la mayoría de los países fue mayor que la que esperaban los economistas, y el efecto social inicial de la transición fue sin duda doloroso. ¿Justifica esa caída los numerosos llamados de atención de mediados de los años noventa, caracterizados por la declaración del Programa de Desarrollo de las

Naciones Unidas que sostiene que la transición en el mundo poscomunista generó “la más aguda pobreza y pérdida de bienestar en el mundo”²

Específicamente, ¿era correcto atribuir los peores efectos de la transición a la aplicación de lo que muchos autores, en el caso de las reformas de Rusia, denominaron “terapia de shock”? Este documento demuestra que esas evaluaciones eran, en el mejor de los casos, prematuras, a menudo exageradas y no aplicables en el caso de muchos de los países con mejor desempeño, incluso a comienzos del período de transición. Más importante aún, cabe destacar que los costos sociales fueron mayores en los países que aplicaron reformas graduales que en los que optaron por reformas rápidas.

Era lógico que los analistas realizaran una evaluación en la mitad del proceso de transformación. Sin embargo, como la reducción inicial de la producción era generalmente aceptada como algo inevitable, algunas de las revisiones no fueron demasiado honestas al momento de calificar los resultados preliminares y estuvieron demasiado predispuestas a concluir que la transición había fracasado. Ahora es posible evaluar la experiencia de transición a lo largo de los 15 años para los que tenemos datos, un período cuya longitud nos permite observar no sólo los efectos negativos de la eliminación de la planificación centralizada en la etapa inicial, sino también los efectos positivos de la transición hacia una economía de mercado.

El proceso de transición se caracterizó por una amplia divergencia en el desempeño económico entre los países que habían sido comunistas:³ algunos prosperaron, y otros se estancaron. Esa divergencia presenta una pregunta fundamental para quienes deban aplicar reformas en el futuro,

en cualquier otro lugar del mundo: ¿Qué tipo de estrategia de reforma genera los mejores resultados?

Gracias al paso del tiempo, ya es posible concluir que las reformas rápidas, en términos generales, fueron mejores que las reformas graduales; que la eficacia de la privatización en gran escala no dependió de la velocidad, sino de la transparencia y la honestidad del proceso; y que la mejor opción para el desarrollo institucional fue la de *no* demorar la liberalización. De hecho, los países que actuaron pronto y con velocidad en favor de la estabilización y liberalización macroeconómicas también desarrollaron mejores instituciones, como un poder judicial independiente que protege los derechos de propiedad privada.

Estrategias de reforma: teoría y práctica

Una frase muy escuchada a principios de los años noventa sostenía que “no hay precedentes de transiciones desde el socialismo al capitalismo”. La frase se utilizaba legítimamente para enfatizar las dificultades que surgen al momento de elegir la opción óptima para la transición, pero también fue utilizada por los detractores de las reformas para tratar de reducir el ímpetu de la liberalización económica. Decir que no había precedentes no equivale a decir que no había hojas de ruta: de hecho, se habían elaborado muchísimas hojas de ruta dentro y fuera del antiguo imperio soviético.

En el cuadro 1, por ejemplo, se presentan los principales aspectos de lo que se conoce como Consenso de Washington. Esta expresión se refiere a las opiniones sobre políticas de transición generalmente compartidas por las instituciones financieras internacionales (IFI), como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, y por

Cuadro 1
Consenso de Washington: Políticas de reforma y momento de implementación

<i>Tipo de política</i>	<i>1 a 2 años</i>	<i>2 a 5 años</i>	<i>Más de 5 años</i>
Estabilización macroeconómica	implementación	continuación	continuación
Reforma de precios y de mercado	implementación	continuación	continuación
Liberalización del comercio	implementación	continuación	continuación
Reforma del mercado laboral	preparación	implementación	continuación
Reforma financiera	preparación	implementación	continuación
Privatización en pequeña escala	implementación	implementación	continuación
Desarrollo del sector privado	implementación	implementación	continuación
Privatización en gran escala y gobernabilidad	preparación	implementación	continuación
Legal: impuestos, derechos de propiedad, código comercial, etc.	implementación	continuación	continuación
Reforma institucional (administración, regulación)	implementación	implementación	implementación
Seguro de desempleo	implementación	continuación	continuación

Fuente: Adaptado de Stanley Fischer y Alan Gelb, "The Process of Socialist Economic Transformation", *Journal of Economic Perspectives* 5, nro. 4 (3er trimestre de 1991).

los partidarios del enfoque “big bang” para las reformas económicas, como el ex ministro de finanzas de Polonia, Leszek Balcerowicz, el ex primer ministro checo, Vaclav Klaus, y el ex primer ministro ruso Yegor Gaidar.⁴ Quienes proponían este enfoque temían que, si las reformas eran demasiado lentas, se crearían grandes oportunidades de búsqueda de renta, tanto entre los viejos sectores como en los nuevos, con lo cual se generarían intereses creados contrarios a la liberalización. Según esta postura, era mejor utilizar el breve “período de gracia” de euforia poscomunista para instaurar rápidamente el nuevo régimen liberal y prevenir los retrocesos de las reformas. Para lidiar con el desempleo, los impulsores del enfoque “big bang” proponían redes de seguridad social que debían ponerse en práctica inmediatamente.

El Consenso de Washington se convirtió con el tiempo en un “hombre de paja” para quienes preferían reformas más graduales y un enfoque de “primero las instituciones” para la transición entre comunismo y capitalismo. Los primeros propulsores de las reformas graduales, como Philippe Aghion de Harvard University y Olivier Blanchard del MIT, sostenían que la magnitud de las dislocaciones sería demasiado grande, a causa de las enormes ineficiencias de la economía socialista. Con el objetivo de evitar esas dislocaciones, se proponía que los cambios fueran graduales, para dar tiempo a la creación de nuevos sectores y puestos de trabajo, a medida que los antiguos eran eliminados o reestructurados.⁵ Ambas escuelas de pensamiento reconocían la importancia de las instituciones, aunque éstas sin duda revestían mayor importancia para los partidarios de la reforma gradual, que proponían retrasar la liberalización hasta el establecimiento de mejores instituciones.⁶

Más allá de este resumen amplio, las diferencias se hacen más sutiles, particularmente en relación a la secuencia de las reformas. En el caso del Consenso de Washington, de las 10 dimensiones de reforma, cinco debían aplicarse al comienzo del proceso y velozmente: la estabilización macroeconómica, la liberalización del mercado, la liberalización del comercio, las reformas legales y (sorprendentemente) el seguro de desempleo. El resto, incluida la privatización en gran escala, comenzaría en una etapa posterior y precisaría de más tiempo.

Los partidarios de las reformas graduales aceptaron la necesidad de una estabilización macroeconómica rápida y, en muchos casos, comprendieron el valor de la privatización en la etapa inicial de entidades pequeñas y de la libertad para empezar nuevas empresas.⁷ En los primeros debates, los gradualistas querían desarrollar las instituciones antes de comenzar con cualquier tipo de liberalización, y a mediados de los años noventa acusaron al Consenso de Washington de no tener un compromiso real con el desarrollo de instituciones.⁸ De hecho, la creación de instituciones se retrasó mucho en comparación con otras reformas, como la privatización en gran escala. Por ejemplo, el tristemente célebre programa de privatización “prés-

tamos por acciones”, aplicado en Rusia, se ha vuelto un blanco de las críticas de los que proponen una reforma gradual y basada en las instituciones hacia los que prefieren el enfoque “big bang”.⁹

Así, las principales diferencias entre las dos posturas pueden resumirse del siguiente modo:

1. Los partidarios del enfoque “big bang” temían que las demoras en la estabilización y la liberalización generarían enormes búsquedas de rentas, además de oposición a las reformas y, quizás, retrocesos en éstas.
2. Por otro lado, si bien aceptaban la necesidad de las instituciones, no creían que éstas fueran un prerequisite obligatorio para las reformas.
3. Por su parte, los partidarios de las reformas graduales temían que un cambio demasiado rápido generara mayores costos sociales y sufrimientos para la población.
4. También sostenían que el desarrollo de las instituciones debía ser un paso previo a la liberalización y la privatización, a fin de garantizar los máximos avances posibles en términos de eficiencia.

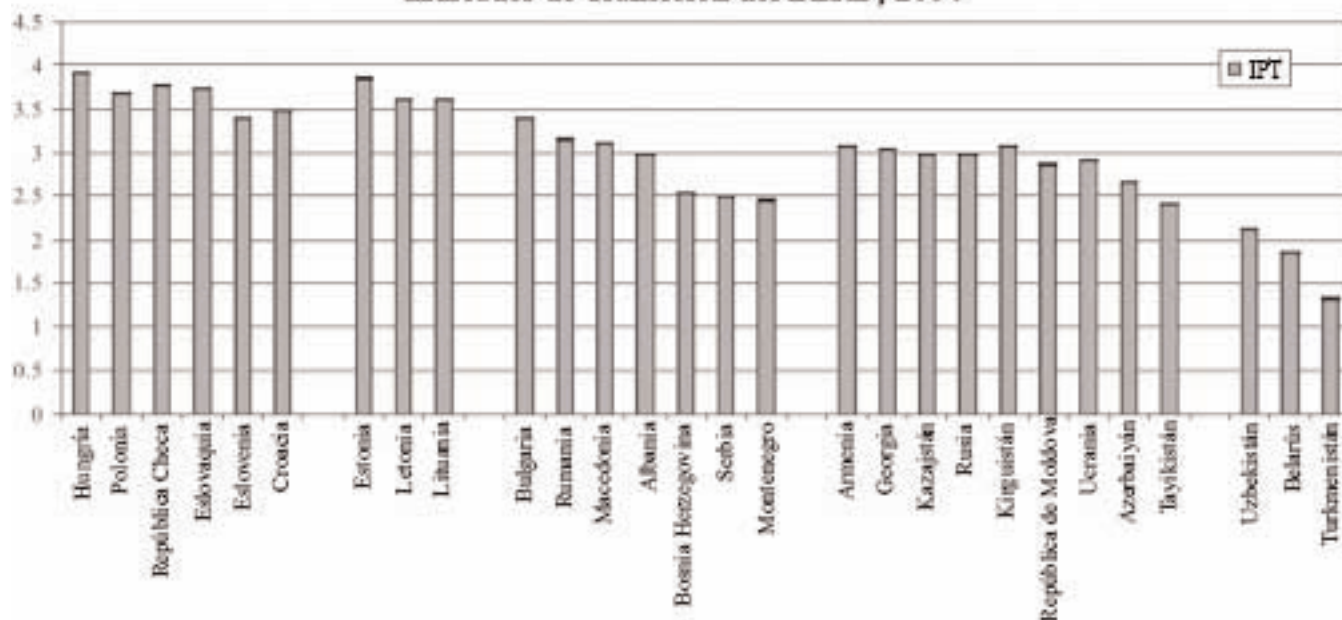
Como se expondrá más adelante, los datos empíricos sugieren que los partidarios del “big bang” estaban en lo cierto al pensar que las demoras en las reformas promoverían la búsqueda de rentas. También tenían razón cuando sostenían que las reformas podían ponerse en marcha un poco antes del desarrollo de las instituciones. Los partidarios de las reformas graduales, por otro lado, se equivocaban cuando creían que un cambio rápido podía generar mayores costos sociales que uno lento, pero estaban en lo cierto en relación con el efecto positivo de las instituciones sobre la eficiencia.

Una discusión relacionada con el debate de la eficacia de las reformas económicas era aquella sobre el efecto de las reformas económicas en la democratización. Por ejemplo, Adam Przeworski, de New York University, postuló una hipótesis según la cual, en una democracia, las penurias generadas por las reformas harían que un nuevo gobierno opuesto a las reformas o populista accediera al poder en las siguientes elecciones y diera marcha atrás con los cambios realizados.¹⁰ En otras palabras, temía que la liberalización de mercado y la liberalización democrática no fueran compatibles. En este documento se presentan datos empíricos que refutan la hipótesis de Przeworski.

Definición del big bang y del gradualismo

En la mayoría de los países, la transición ha avanzado tanto que es posible que el debate acerca de su velocidad puede parecer tener solo una importancia histórica. Sin embargo, el debate sigue en pie, y los partidarios de ambos enfoques siguen “presentando” datos que confirman sus respectivos puntos de vista.¹¹ Parte de la dificultad radica en

Gráfico 1
Indicador de Transición del BERD, 2004



Fuente: Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, *Transition Report 2004* (Londres:BERD, 2004).
<http://www.ebrd.com/pubs/econo/series/tr.htm>

que la clasificación de los reformistas como “rápidos” o “graduales” ha sido un poco arbitraria. Esa clasificación arbitraria fue posible porque el proceso de transición implicaba muchas dimensiones, lo cual habilitaba la posibilidad de clasificar un mismo país como rápido o lento.

Tras 1989, por ejemplo, se clasificó a Polonia como un reformista rápido. A partir de 1992, algunos analistas, aunque no todos, también aplicaron esa clasificación a Rusia. Dos estudios que tuvieron mucha repercusión, uno de Peter Reddaway de George Washington University y de Dmitri Glinski de Columbia University, y otro de Joseph Stiglitz, también de Columbia University, criticaron el fracaso de la “terapia de shock”. Sostenían que la liberalización y la privatización rápidas generaban grandes perjuicios sociales, económicos y políticos.¹² Ninguno de los estudios prestó especial atención al caso de Polonia, que ya entonces era considerado un éxito en muchos círculos.¹³

Los críticos de Stiglitz sostenían las reformas aplicadas en Rusia en 1992 no constituían un ejemplo del enfoque “big bang”, porque se habían estancado y, hasta cierto punto, habían sido revocadas, y no se logró una estabilización macroeconómica importante hasta 1999. Todo indica que Stiglitz, en respuesta a esas críticas, redefinió la velocidad de transición como algo que sólo se relaciona con la privatización en gran escala. Dentro de esa definición acortada, Stiglitz sostiene que Rusia es un caso de “big bang” no exitoso, y Polonia, un caso exitoso de reforma gradual.¹⁴ Sin embargo, el énfasis que pone Stiglitz en la privatización en gran escala como la principal diferencia entre países con enfoques de reforma “big bang” y países con enfoques graduales es, sin duda, demasiado restrictiva: con

excepción de la privatización en gran escala, Polonia emprendió todas las reformas relevantes relativamente rápido.

Para comprender mejor la velocidad desigual de las reformas en distintos países, es preciso analizar el índice de transición más utilizado en el mundo poscomunista, el Transition Progress Indicator (Indicador de Progreso de Transición, IPT), estimado anualmente por el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo. El IPT mide el grado de orientación al mercado de cada país en una escala de 1 a 4,5, en la que 1 representa un régimen con planificación centralizada y 4,5 representa un mercado en pleno funcionamiento. El IPT tiene muchas dimensiones, como la liberalización de precios y del comercio, la política de competencia, la gobernabilidad, la privatización en gran y pequeña escala y la liberalización de los sectores bancario y financiero.

En el gráfico 1 se exponen las calificaciones que obtuvieron en el IPT, en 2004, 28 países que tuvieron gobiernos comunistas. Los países están agrupados en seis categorías: Europa central (EC), los países bálticos, el sudeste de Europa, los miembros de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) con un grado moderado de reformas (CEIM) y tres miembros de la CEI con un nivel muy limitado de reformas (CEIL).

La velocidad y el alcance de las reformas en los primeros años tras el final del régimen comunista son fundamentales para diferenciar entre los dos enfoques. Así, definimos como reformistas rápidos a aquellos países que registraron un aumento de un punto o más en su calificación del IPT a lo largo de tres años.

Realizamos dos ajustes: en primer lugar, algunos paí-

ses, como Hungría y dos ex repúblicas yugoslavas, que comenzaron con valores elevados iniciales en el IPT (muy por encima de 1,0) aplicaron reformas económicas con menor velocidad que los principales países “big bang”, como Polonia y lo que entonces era Checoslovaquia, pero lograron valores similares en el IPT después de tres o cuatro años. Aplicamos a estos países la clasificación “Comienzo avanzado/progreso sostenido”. En segundo lugar, algunos países lograron un salto abrupto en las calificaciones del IPT, pero no pudieron sostener el ritmo de las reformas. Por lo general, los países en los que la inflación era de más de 5% mensual también dieron marcha atrás con algunas de sus primeras reformas económicas de liberalización. Clasificamos a las reformas de estos países como “big bang abandonado”.¹⁵

En el cuadro 2 se puede ver que solo cabe aplicar la clasificación “Big bang sostenido” a las reformas de seis países. Esos países realizaron un gran salto hacia la liberalización en los primeros años tras el final del régimen comunista; alcanzaron y conservaron un bajo nivel de inflación; y aumentaron su calificación en el IPT en forma sostenida hasta la actualidad. Los países cuya clasificación es “Comienzo avanzado/progreso sostenido” se movieron más lentamente al principio, quizás a causa de su posición inicial más avanzada, pero progresaron en forma sostenida hasta alcanzar a mediados de los años noventa las calificaciones del IPT de los países de la clasificación anterior. Los países con clasificación “Big bang abandonado”, por su parte, registraron importantes aumentos en su calificación del IPT en los primeros años, pero el ritmo de reforma no fue sostenido y/o no pudieron contener categoría se la inflación. Como en esos países se abandonó el enfoque “big bang” para la reforma, la tercera categoría caería en la práctica en el grupo de países que aplicaron el enfoque de reformas graduales. Los países de la categoría “Reformas graduales” adoptaron ese enfoque desde el principio: en esos países, la estabilización macroeconómica y cualquier liberalización significativa se postergaron durante al menos

dos o tres años y durante más tiempo en algunos casos. Por último, la categoría “Reformas limitadas” comprende aquellos países que progresaron en forma muy limitada respecto de la economía de tipo soviético.¹⁶

Distintas estrategias, distintos resultados

El IPT refleja no sólo la liberalización de precios y del comercio, sino también la evolución de las instituciones relacionadas con el mercado, como las mejoras en el clima de competencia abierta y el buen gobierno de las empresas. Por ello, el IPT es muy utilizado como indicador general del progreso hacia una economía de mercado. Sin embargo, algunos críticos del enfoque “big bang” mencionan algunos defectos importantes del IPT, entre los cuales el más importante radica en su incapacidad para reflejar la concentración de poder político y económico en manos de unos pocos “oligarcas” muy ricos, como ocurre en los casos de Rusia y Ucrania.¹⁷ Esa deficiencia plantea interrogantes acerca de la “calidad” de la economía de mercado que representa el IPT. Por eso, es importante analizar algunos indicadores más directos del desempeño o de los resultados de la transición.

En el siguiente análisis, evaluamos los cinco grupos de países que tuvieron gobiernos comunistas, según la categorización del IPT de acuerdo con el desempeño que tuvieron en varios otros indicadores, como el desarrollo institucional, el desempeño económico y los desajustes que conllevó el proceso de reforma. Con unas pocas excepciones, los países que comenzaron el proceso de reforma inmediatamente y con decisión lograron los mejores resultados.

Los países que liberalizaron en la fase inicial desarrollaron más rápido las instituciones

Si bien hoy existen muchos indicadores de desarrollo institucional para todos los países, entre ellos los que están en transición, volvemos a recurrir al del BERD porque ofrece una serie temporal más coherente que la de otros indicadores para los países que tuvieron gobiernos comu-

Cuadro 2
Países en transición: Agrupados por sus estrategias de reforma iniciales

<i>Comienzo avanzado/progreso</i>				
<i>Big bang sostenido</i>	<i>sostenido</i>	<i>Big bang abandonado</i>	<i>Reformas graduales</i>	<i>Reformas limitadas</i>
Estonia	Croacia	Albania	Azerbaiyán	Belarús
Letonia	Hungría	Bulgaria	Armenia	Uzbekistán
Lituania	Eslovenia	Macedonia	Georgia	Turkmenistán
República Checa		Kirguistán	Kazajistán	
Polonia		Rusia	Ucrania	
Eslovaquia			Tayikistán	
			Rumania	

Nota: Eslovaquia llevó acabo reformas económicas rápidas entre 1990 y 1992, cuando formaba parte de Checoslovaquia.

Cuadro 3
Secuencia de liberalización económica y desarrollo institucional

<i>Países</i>	<i>Índice</i>	<i>1994</i>	<i>1999</i>	<i>2005</i>
Europa Central	LIB	3,7	4,2	4,3
	INST	2,7	3,1	3,3
Países bálticos	LIB	3,7		4,3
	INST	2,3	2,9	3,2
Sudeste de Europa	LIB	3,0	4,0	4,1
	INST	1,7	2,2	2,5
CEIM	LIB	2,2	3,7	3,9
	INST	1,4	2,1	2,2
CEIL	LIB	1,9	2,0	2,3
	INST	1,4	1,6	1,5

Fuente: Basado en los cuadros de país de los *Transition Report* 2004 y 2005 del BERD, <http://www.ebrd.com/pubs/econo/series/tr.htm>.

Notas: La liberalización (LIB) es el promedio de los siguientes indicadores: liberalización de precios, liberalización de tipo de cambio y del comercio y privatización en pequeña escala. La reforma institucional (INST) es el promedio de los siguientes indicadores: reestructuración y buen gobierno de las empresas, privatización en gran escala, política de competencia, reformas bancarias y otras reformas del sector financiero.

nistas y, también, porque permite realizar comparaciones directas con otros indicadores de liberalización.¹⁸ En el cuadro 3 se desglosan en dos los datos del IPT: los relacionados con la liberalización de mercado (LIB) y los relacionados con el desarrollo institucional (INST). Es posible extraer varias conclusiones muy importantes a partir de los datos. Primero, en todos los países, el desarrollo institucional se rezagó mucho respecto de la liberalización económica. En segundo lugar, los países que avanzaron en la fase inicial y rápidamente con la liberalización también lograron un progreso más rápido en el desarrollo institucional. En tercer lugar, el desarrollo institucional no precedió la liberalización en ninguno de los países, ni siquiera en los que aplicaron un enfoque de reforma gradual.

En los países del grupo CEIL, los líderes políticos a menudo sostenían que avanzaban lentamente con las reformas a fin de evitar los errores de la “terapia de shock” aplicada en Rusia. También explicaban que, preparando la base institucional antes de emprender la liberalización económica, estaban construyendo una economía de mercado social. El cuadro 3 sugiere lo contrario: los países del grupo CEIL no sólo están rezagados en términos de liberalización, sino que tampoco avanzaron más en términos de desarrollo institucional. Los países del grupo CEIM progresaron un poco más en términos de instituciones, pero están muy rezagados respecto de los líderes de Europa central y los países bálticos. Únicamente el grupo del sudeste de Europa, donde algunos países todavía sufren por conflictos o por las secuelas de los conflictos, puede compararse con el grupo CEIM.

Por consiguiente, es posible sostener que los líderes políticos de los países menos liberalizados abusaron de la

teoría del enfoque de reforma gradual. Ellos no estaban interesados en aplicar reformas económicas o institucionales reales, por el contrario, utilizaron los argumentos de los partidarios de la reforma gradual para retrasar las reformas, lo que suscitó, como se verá más adelante, importantes búsquedas de rentas y “captura del Estado”. Por el contrario, puede decirse que los líderes comprometidos con lograr un progreso firme en la liberalización económica también estaban comprometidos con avanzar en el desarrollo institucional.

Los países que comenzaron en la fase inicial con las reformas tuvieron un mejor desempeño económico

En el cuadro 4 se comparan los cinco grupos de países que tuvieron gobiernos comunistas en función de tres indicadores de desempeño económico, entre 1989 y 2003. La primera columna presenta el índice del PIB considerando 1989 como año base, o sea respecto de 1989 (el año que suele utilizarse como año inicial de la transición). Esa columna muestra que, con excepción de los países del grupo CEIL, los países con reformas de mercado más avanzadas lograron una mejor recuperación de las recesiones que se produjeron tras la caída del régimen comunista.

Algunos analistas, entre ellos Anders Aslund del Peter G. Peterson Institute for International Economics, sostuvieron que las evaluaciones del proceso de reforma que toman 1989 como año base arrojan una imagen exagerada de la caída de la producción que se produjo durante los años de recesión, ya que las estadísticas oficiales comunistas exageraban la producción nacional incluyendo pro-

Cuadro 4
Indicadores de desempeño económico en 2003

	<i>Índice del PIB (1989=100)</i>	<i>Índice del PIB (ajuste de Aslund)</i>	<i>Inflación mediana anual %</i>	<i>IED acumulada per cápita, US\$</i>
Europa Central	115	139	2,5	2.305
Países bálticos	90	112	0,9	1.641
Sudeste de Europa	82	86	8,8	465
CEIM	67	84	9,7	339
CEIL	104	n.d.	13,3	168

Fuente: Todos los datos se tomaron del *Transition Report 2004* del BERD, con excepción de la columna 3, que está tomada de Oleh Havryshlyn, *Divergent Paths to Post-Communist Transformation: Capitalism for all or Capitalism for the Few?* (New York: Palgrave MacMillan, 2006), cap. 3.

Nota: Los tres indicadores que figuran en el cuadro 3 no se actualizaron después de 2003, en parte, debido a la gran influencia del auge del sector energético en el desempeño económico de los países de la CEI. Además, es importante mencionar que Aslund calculó su ajuste sólo hasta el año 2000. Proyectar los cálculos tres años hacia el futuro, como en el cuadro 4, puede ser razonable, pero extender la proyección tres años más no tendría la solidez metodológica. Sin embargo, incluso se utilizan los valores de 2006, el orden relativo de los grupos de países no cambia.

ducciones de valor nulo o negativo y no reflejando los valores negativos de la escasez y las colas de producción. Además, en el caso de los países no incluidos en el grupo de Europa central, la elección de 1989 como año base también exagera la caída en el PIB que se atribuye a la transición, que en muchos países no comenzó sino hasta 1992 y, en algunos casos, más tarde. Aslund tuvo en cuenta algunos de esos efectos sobre el PIB y calculó nuevas estimaciones. En la segunda columna del cuadro 4 se presenta el desempeño económico de los países poscomunistas ajustado —en forma conservadora— en función de sólo la mitad de las estimaciones de Aslund. Esos ajustes también respaldan las conclusiones de este trabajo: las reformas de mayor alcance y más veloces lograron una recuperación del PIB más sólida y más temprana. De todos modos, el desempeño del grupo CEIL no deja de ser un interrogante. Esto puede deberse en parte a la exageración de las tasas de crecimiento del PIB en las economías, que todavía entonces conservaban muchas características soviéticas, y al hecho de que el retraso de las reformas retrasó también la recaída económica, que era inevitable de todos modos. También cabe mencionar que los buenos datos de producción de los países del grupo CEIL no son del todo coherentes con los indicadores de bienestar que analizaremos más adelante. (En el caso de Belarús, por ejemplo, la elevada tasa de crecimiento del PIB está relacionada a un importante subsidio energético de Rusia).

En la columna 3 se incluyen los valores de la mediana de la inflación para cada grupo. Estos valores también están correlacionados con el grado de reformas. Los países del grupo CEIL, por ejemplo, tienen las mayores tasas de inflación de la región, lo cual parece indicar que siguen aplicándose las políticas características del período soviético de ofrecer crédito a bajo costo a industrias ineficientes.

Las marcadas diferencias de inversión extranjera directa acumulada, incluidas en la columna 4, saltan a la vista.

El desempeño superior de los países que aplicaron un enfoque “big bang” no se debe únicamente al grado alcanzado por las reformas de mercado. Un análisis econométrico detallado también revela que, a mayor grado de reformas económicas alcanzado en la primera década, mejor desempeño económico.¹⁹

Los países que aplicaron reformas graduales sufrieron más penurias sociales

Uno de los principales motivos detrás de la aplicación gradual de reformas era el temor de que una reforma rápida generara demasiados costos sociales: desempleo, deterioro del ingreso y pobreza. En la práctica, ocurrió exactamente lo contrario.

Los críticos del enfoque “big bang” señalan que el crecimiento del PIB no tiene en cuenta los efectos de distribución —como el aumento de la desigualdad— entre distintos segmentos de la población. A fin de capturar esos y otros costos sociales de transición, utilizamos los indicadores de bienestar social que elabora anualmente el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El Índice de Desarrollo Humano (IDH) del PNUD es una medida del bienestar que comprende no sólo el ingreso per cápita, sino también su distribución, el alcance de la pobreza y el acceso a necesidades básicas como la vivienda, la salud y la educación.

Cuando analizamos los valores del IDH para los países en transición entre 1990 y 2000, obtenemos una imagen distinta de la que proponen los partidarios de las reformas graduales. De hecho, los valores del IDH para los países de Europa Central no cayeron nada, sino que registraron un aumento sostenido, en especial después de 1995.²⁰ En el caso de los países bálticos, se registró una

caída significativa, pero en el año 2000 el IDH ya se había recuperado y superado los niveles anteriores. Por su parte, los valores del IDH de dos grupos correspondientes a la CEI registraron caídas abruptas y, en 2005, aún no habían logrado recuperar los valores de 1990. La conclusión indiscutible es que las reformas radicales generan *menos* penurias sociales, no más.

¿Por qué son estos resultados tan distintos de los de otros informes de fines de los años noventa, como el informe de 1998 del PNUD llamado *Poverty in Transition*? En primer lugar, los primeros estudios utilizaban datos que sólo llegaban a 1995 y 1996 (es decir, incluían el período de recesión), y era lógico que mostraran una imagen más negativa de las transiciones. Algunos estudios más recientes confirman que la recuperación significativa de los indicadores sociales de todos los grupos no comenzó sino hasta mediados de los años noventa.²¹ En segundo lugar, incluso en el caso del período inicial, la mayoría de los estudios se concentraban en los peores casos entre los países de la CEI y no reflejaban en forma adecuada lo que ocurría, por ejemplo, en Europa central.²²

La recuperación y el desempeño superior de los países que comenzaron con la aplicación de reformas en la etapa inicial también puede verse en los patrones de los coeficientes de Gini del Banco Mundial, que miden los coeficientes de desigualdad y pobreza (cuadro 5). El coeficiente de Gini suele calcularse en una escala de 0 a 1, donde 0 representa la igualdad perfecta del ingreso, mientras que 1 representa la desigualdad total del ingreso. En este caso, multiplicamos los valores del coeficiente de Gini por 100 y los promediamos para cada grupo de países. Es importante enfatizar que, si bien los cambios en el coeficiente de pobreza pueden describirse normativamente como “deterioro” o “mejora”, no es posible hacer lo mismo en el caso

de las medidas de la distribución del ingreso, como el coeficiente de Gini. En el proceso de transición, una ampliación de la dispersión de la distribución del ingreso no era sólo algo previsible (a medida que la propiedad privada y el mercado reemplazaban el socialismo), sino también algo, al menos hasta cierto punto, deseable. En el sistema de libre mercado, el aumento del ingreso sirve como incentivo para el aumento de la productividad y la iniciativa empresarial.

Puede decirse que, antes de 1989, el coeficiente de Gini era demasiado bajo en las economías socialistas. También puede sostenerse que las disparidades demasiado altas en la distribución del ingreso son “malas”, por razones de eficiencia. Los valores muy altos del coeficiente de Gini son reflejo de sociedades en las que puede existir una gran tensión política entre los grupos de ingresos superiores y los grupos de ingresos inferiores, lo cual genera inestabilidad, pocos incentivos para el trabajo y un desempeño deficiente del crecimiento. En este trabajo no pretendemos juzgar cuál debería ser el coeficiente de Gini indicado después de 15 años de transición, sólo nos limitamos a comparar países poscomunistas entre sí y a ofrecer algunas referencias de otros países.

Como esperábamos, la desigualdad del ingreso aumentó en todos los países. Sin embargo, en la mayoría de los casos, volvió a reducirse después de mediados de los años noventa. El análisis de los valores del coeficiente de Gini de 2002 y 2003 indica que iban de 28 a 36 para los que comenzaron antes con la aplicación de reformas entre los países bálticos y de Europa central, mientras que en el caso de los dos grupos de países de la CEI alcanzaban valores un poco más altos. Algunos trabajos presentan valores mucho más altos para este último grupo de países —40 o más en Rusia, Georgia y Usbekistán, por ejemplo—, si

Cuadro 5

Valores aproximados de los coeficientes de Gini durante la transición

<i>Países</i>	<i>1988-92</i>	<i>1993-96</i>	<i>2002-03</i>
Europa Central	22	29	28
Países bálticos	25	35	36
Sudeste de Europa (3)	21	27	33
CEIM	27	42	38
CEIL	25	no disponible	33
OCDE	Más bajo = Dinamarca		25
	Más alto = EE.UU.		40
Países en desarrollo	Más bajo = Indonesia		30
	Más alto = Colombia		49
China			Rural = 36
			Urbano = 32

Fuente: Cálculos del autor basados en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Poverty in Transition* (New York: UNDP Regional Bureau for Europe and the CIS, 1998) y Banco Mundial, *Growth, Poverty, and Inequality: Eastern Europe and the Former Soviet Union* (Washington: Banco Mundial, 2005).

Cuadro 6

Rango de índices de pobreza por grupo de países (en porcentaje)

	<i>Previos a la transición</i>	<i>En la mitad de la transición</i>	<i>Más recientes</i>
Europa central	0-13	1-25	0-7
Países bálticos	1-2	22-46	3-5
Sudeste de Europa	2-6	15-45	4-24
CEIM	2-30		
(Tayikistán = 50)	12-70		
(Tayikistán = 96)	1-54		
(Tayikistán = 74)			
CEIL	1-24	22-63	2-47

Fuente: Cálculos del autor basados en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Poverty in Transition* (New York: UNDP Regional Bureau for Europe and the CIS, 1998) y en Banco Mundial, *Growth, Poverty, and Inequality: Eastern Europe and the Former Soviet Union* (Washington: Banco Mundial, 2005).

bien es imposible tener mucha exactitud en este aspecto, a juzgar por la gran dispersión de los resultados. Sin embargo, todo indica que el coeficiente de Gini mostró una tendencia ascendente a fines de los años noventa, seguida por una ligera disminución y estabilización.

A partir de una comparación internacional, resulta claro que los valores del coeficiente de Gini más recientes para los países poscomunistas no difieren demasiado de los de otras economías de mercado. Los menores valores del coeficiente de Gini son similares a los menores valores registrados entre países desarrollados, como Dinamarca, mientras que los mayores son comparables a la parte superior del espectro de países desarrollados, como Estados Unidos. En comparación con los países en desarrollo, el desempeño de los países en transición es más similar al de Asia que al de América Latina, esta última región tiene coeficientes de Gini con valores muy altos. A mediados de los años noventa, es decir, antes de la significativa recuperación registrada entre los países de la CEI, todo indicaba que algunos países, como Rusia, estaban alcanzando valores similares a los de América Latina en sus coeficientes de Gini. Sin embargo, el crecimiento económico logró reducir la brecha de la distribución. Resulta interesante que China, que a menudo se menciona como ejemplo de reforma gradual exitosa, haya registrado un aumento en el coeficiente de Gini a más 30, más alto que el de la mayoría de los países poscomunistas.

Los índices de pobreza exhiben una tendencia similar (cuadro 6).²³ La pobreza en las economías socialistas, antes de la transición, registraba una incidencia reducida. Sin embargo, cabe notar que muchas repúblicas soviéticas tenían índices de pobreza comparables con los países en desarrollo con bajos ingresos, incluso durante el período comunista. Cuando comenzó la transición, los índices de pobreza aumentaron marcadamente en la mayoría de los países y luego comenzaron a caer de manera gradual. Los índices de pobreza recientes, en muchos casos, volvieron a

los niveles previos a la transición. Sin embargo, los países del grupo CEIM que aplicaron reformas más gradualmente no sólo registraron un deterioro mucho mayor en términos de pobreza hasta mediados de los años noventa, sino que además siguieron presentando índices de pobreza mucho peores que los de los países bálticos y de Europa central. La tendencia de los países del grupo CEIL es todavía más elocuente: los gobiernos de esos países rechazaron las reformas económicas a causa del deterioro para algunos indicadores de bienestar social. Sin embargo, estos países registraron el mismo aumento inicial en los índices de pobreza y, en años recientes, en el mejor de los casos sólo lograron una corrección parcial, definitivamente mucho menor que la que registraron los países que comenzaron antes con las reformas.

También en este caso, la imagen es clara: los que no esperaron para aplicar las reformas y las pusieron en marcha rápidamente no pudieron evitar totalmente el aumento de la pobreza, pero sufrieron mucho menos y lograron recuperarse y superar los niveles previos tras una década.

En general, todo indica que los datos sobre desempeño económico y costos sociales contradicen la primera hipótesis de los partidarios de las reformas graduales, quienes sostenían que el gradualismo lograba suavizar y minimizar los costos de ajuste.

¿Se comprobaron las hipótesis de las dos escuelas de pensamiento tras la experiencia de privatización?

La segunda hipótesis que plantearon los partidarios de las reformas graduales era que la privatización no generaría la eficiencia esperada a menos que se estableciera el entorno institucional adecuado para un mercado competitivo. Es posible encontrar un test exhaustivo de esa hipótesis en algunos trabajos econométricos, en los que se llegó a la conclusión que la privatización aplicada sin buenas instituciones no genera mejoras significativas en términos de eficiencia (sin embargo, si se las combina con la disci-

Cuadro 7

Índice de captura del Estado del Banco Mundial (1999)

	<i>Valor del índice</i>
Países de Europa central	0,20
Países bálticos	0,18
Sudeste de Europa	0,35
CEIM	0,38
CEIL	0,10

Fuente: Cálculos del autor basados en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Poverty in Transition* (New York: UNDP Regional Bureau for Europe and the CIS, 1998) y en Banco Mundial, *Growth, Poverty, and Inequality: Eastern Europe and the Former Soviet Union* (Washington: Banco Mundial, 2005).

plina de un entorno competitivo, las mejoras pueden ser considerables).²⁴ Los partidarios de las reformas graduales sostienen que esos estudios confirman su postura. En un sentido muy acotado, están en lo cierto: mejores instituciones implican mejores resultados generales.²⁵ Sin embargo, en un sentido más amplio, como se ve en el cuadro 3, los únicos países que registraron un desarrollo institucional considerable fueron los que apostaron por una liberalización rápida en lugar de aplicar reformas graduales.

El problema que surge al momento de evaluar la privatización está vinculado con el problema de distinguir entre países que aplicaron reformas graduales y países que escogieron enfoques más drásticos para sus reformas. ¿Se justifica catalogar el caso de Polonia como un caso de reformas graduales, sólo porque el gobierno del país comenzó muy tarde con la privatización de grandes empresas propiedad del Estado? ¿Con qué y con quién lo estamos comparando? El país estaba mucho más avanzado que la mayoría de los demás países que tuvieron gobiernos comunistas en términos de privatización en pequeña escala, liberalización de mercado y desarrollo de instituciones. ¿Confirma la experiencia de Polonia con la privatización en gran escala que las reformas graduales generan mejores resultados que las rápidas? La respuesta es afirmativa sólo si la comparación se hace respecto de la experiencia de Rusia. Otros países que privatizaron sus empresas más grandes con mayor velocidad que Polonia, como Estonia y Hungría, lograron resultados igual de satisfactorios (y, quizá, mejores) que los de Polonia, y sin duda mejores que los de Rusia.²⁶ Incluso el caso de República Checa, un país muy criticado por haber aplicado una privatización en gran escala demasiado rápida, no puede compararse con el de Rusia en términos de los resultados actuales. Por otro lado, los países que demoraron la privatización, como Ucrania, registraron resultados que en la mayoría de las dimensiones son peores que los de Polonia y más parecidos a los de Rusia. La privatización es sólo una parte de una estrategia de reforma general y no puede utilizarse como el único criterio para definir si un país se

encuentra entre los que aplicaron reformas graduales o entre los que aplicaron reformas rápidas.

Por último, podemos analizar la preocupación de Przeworski: que en una democracia las reformas rápidas pierdan respaldo político y sean abandonadas o, en otras palabras, que se genere un conflicto entre los mercados liberales y las políticas liberales. En los trabajos menos específicos sobre el tema, los datos no permiten extraer una conclusión definitiva. Sin embargo, en los estudios sobre países que tuvieron gobiernos comunistas, los datos son muy claros: existe una correlación fuerte y estadísticamente significativa entre la liberalización económica y la liberalización política.²⁷ Es decir, a diferencia de lo propuesto por Przeworski, los mercados liberales y las políticas liberales avanzaron de la mano en los países poscomunistas.

La teoría gradualista no era errónea, pero en la práctica fue mal utilizada

Ningún país aplicó todas las recomendaciones del modelo de reformas graduales, pero muchos políticos utilizaron argumentos de ese modelo para justificar las demoras en las reformas, lo cual permitió que algunos miembros de la esfera política con información privilegiada se beneficiaran de elevadas rentas, acumularan importantes riquezas durante el período de hiperinflación y obtuvieran acceso preferencial al proceso de privatización en gran escala.

Uno de los principales teóricos del enfoque de reformas graduales, Gerard Roland de la University of California, Berkeley, sostiene que “hasta ahora no se ha prestado suficiente atención al tema de las reformas parciales y a las condiciones que se precisan para generar un ímpetu, ni tampoco, a las condiciones en las que se generan intereses creados que impiden la profundización del proceso de reforma”.²⁸ Los datos reales de los países que tuvieron gobiernos comunistas, que cubren 15 años, sugieren que lo que ocurre es lo segundo: las reformas parciales y/o demoradas, que en muchos casos también significaron demoras en la estabilización macroeconómica, iniciaron un círculo vicioso, en el cual se crearon oportunidades de búsqueda de rentas, se acumularon grandes fortunas en manos de los que poseían contactos dentro de la esfera política, y se formó una oligarquía. Esa oligarquía, a su vez, “capturó el Estado” y utilizó sus influencias para obstaculizar la competencia, la transparencia y la aplicación equitativa de las leyes, con lo cual la transición hacia el mercado y el desarrollo democrático fue congelada.

En el cuadro 7 se presentan los valores de 1999 del Índice de captura del Estado del Banco Mundial para los cinco grupos de países que tuvieron gobiernos comunistas.²⁹ (El término “captura del Estado” se refiere a la situación en la que un grupo de intereses económicamente poderosos logra influir sobre el gobierno a fin de obtener beneficios económicos y, además, posee una influencia abrumadora en los resultados de las elecciones y de la

dirección general de la política del gobierno). Los valores se estimaron sobre la base de encuestas extensivas de ejecutivos de empresas, y fueron menores para los países que comenzaron antes con la aplicación de reformas y las aplicaron con mayor velocidad, y mayores para los países que aplicaron reformas parciales.³⁰ (Además, existe una correlación negativa significativa entre la liberalización económica y la captura del Estado. En otras palabras, los intereses creados, una vez enquistados, impiden la profundización de las reformas).³¹

Entonces, ¿dónde falló el enfoque gradual? Existe una opinión generalizada, aunque no universal, que sostiene que los modelos teóricos y las conclusiones teóricas del modelo de reformas graduales eran correctos. En la práctica, el modelo fue “secuestrado” por políticos que lo utilizaron para beneficio propio. Los países más exitosos fueron aquellos que contaron con líderes comprometidos con el bienestar de la nación. Estos líderes podrían haber utilizado una estrategia gradual. Sin embargo, por razones que muchos de ellos plantearon en sus escritos, no lo hicieron. Entre esas razones están el temor de que las reformas parciales promoverían la búsqueda de rentas, el haber comprendido que la liberalización podía lograrse rápidamente y la certeza de que los cambios institucionales necesarios se darían como consecuencia.³²

Recomendaciones de políticas

Para los grupos de países ubicados en los dos extremos del espectro, las recomendaciones de políticas son sencillas. Los países bálticos y los de Europa central están muy cerca de completar sus transiciones, con excepción del desarrollo institucional, y ya no enfrentan los problemas típicos de las economías de transición. Por el contrario, los problemas que enfrentan son habituales en otras economías de mercados emergentes, como el de atraer inversiones sin generar inflación y sobrecalentamiento, o el de mantener la prudencia fiscal ante la presión democrática.

Belarús, Uzbekistán y Turkmenistán son países atrapados en las garras políticas y económicas de un régimen similar al soviético. Cuando surja una oportunidad para que alguno de esos tres países se transforme en una democracia de mercado, las lecciones de los países bálticos y de Europa central serán muy pertinentes. El orden del día debería incluir la liberalización acelerada, la apertura del mercado a las pequeñas empresas, la transparencia en las privatizaciones —ya sean rápidas o graduales— y, en paralelo, el desarrollo institucional. Por desgracia, en esos países se enfrenta el gran riesgo de caer en una trampa creada por la mala gestión de la transición de los estados capturados. En los estados capturados, los ciudadanos suelen pensar que el concepto de “capitalismo” se reduce a propiedad privada, sin percibir la necesidad de la competencia como mecanismo para garantizar los resultados del mercado.

Por cierto, esta “trampa” tiene trascendencia global.

Gran parte del resentimiento contra la globalización surge del mismo error: pensar que la propiedad privada por sí sola conforma el capitalismo. Los economistas tendrían que explicar mucho mejor públicamente que un capitalismo sin libre mercado no es un capitalismo verdadero, y que sólo la disciplina competitiva de un libre mercado, amparado por el estado de derecho, puede asegurar que se alcancen los beneficios máximos de un orden de mercado.

En la mitad del espectro, los mercados de los países del sudeste de Europa distan mucho de ser realmente libres. Los países más avanzados, como Bulgaria, Croacia y Rumania, logran buenas calificaciones en el índice de liberalización del BERD, pero quedan a la zaga en lo que respecta a las instituciones. En el caso de los países que aún no ingresaron a la Unión Europea, como Croacia y Macedonia, la mejor estrategia consiste en satisfacer los requisitos para el ingreso a la Unión Europea, ya que ello demostró ser un incentivo muy eficaz para el ordenamiento para los países de Europa central y los países bálticos. Para aquellos países que habían tenido gobiernos comunistas, los abarcadores requisitos de la legislación de la Unión Europea conocidos como “*acquis communautaire*”, en la práctica significaron una liberalización sustancial del mercado, la mejora de la transparencia y la creación de instituciones democráticas y abiertas.

En otros países de la región balcánica se precisa mucho más. Quienes comenzaron tarde con la aplicación de reformas, como Serbia y los “no países” (como Kosovo), son un ejemplo claro. Si bien no se encuentran en pleno proceso formal de ingreso a la Unión Europea, la posibilidad de ingresar en algún momento podría funcionar como un eficaz incentivo para avanzar con las reformas. Estos países, en función de su tamaño reducido, podrían aprender de la experiencia de Hong Kong y Singapur, cuyas economías abiertas y liberales tuvieron un desempeño mucho mejor que el de los países que se concentraron en promover sus industrias internas. Montenegro, por ejemplo, comenzó a aplicar políticas de libre mercado y libre comercio incluso antes de obtener su independencia.

El caso más complicado es el del grupo CEIM. El primer obstáculo para el desarrollo de estos países la desafortunada situación de los políticos de estados capturados, que, casi por definición, no pueden o no desean aplicar políticas que revertirían la captura del Estado. El atrincheramiento de las elites con intereses creados en una transición congelada implica que las victorias electorales populares (como ocurrió en las revoluciones de los colores en Georgia, Ucrania y Kirguistán), no alcanzan para expulsar por sí mismas a los oligarcas.³³

Sin embargo, es posible hacer algunas cosas. Es probable que al menos algunos de los “nuevos ricos” consideren que el desarrollo institucional, incluida una mayor protección de los derechos de propiedad, es la mejor manera para legitimar la riqueza y el estatus que acaban de adquirir. Por ello, quizás acepten políticas que en el largo

plazo liberalizarán la economía y el espacio político.

¿Qué políticas deberían adoptar los países del grupo CEIM? Primero y principal, la liberalización del ambiente de negocios en relación con las pequeñas y medianas empresas (PYME). En la mayoría de los países del grupo CEIM, el sector de PYME es muy activo y está en crecimiento, pero sigue siendo muy pequeño. Su crecimiento se ve obstaculizado por barreras burocráticas, inspecciones arbitrarias e impuestos elevados.³⁴

Si bien es posible que a los oligarcas no les guste la idea de una competencia futura, se beneficiarán con el crecimiento de la demanda de la clase media. Además, es difícil para los oligarcas defenderse con argumentos como “sólo somos buenos hombres de negocios” y luego oponerse al desarrollo de las PYME. Asimismo, los países del grupo CEIM deberían permitir una mayor competencia externa, en especial en forma de inversión extranjera. Las empresas extranjeras traen de sus países de origen prácticas de negocios que suelen ser más profesionales y transparentes que las de los países que tuvieron gobiernos comunistas. En esa misma línea, es fundamental fomentar una mayor transparencia en el presupuesto, en la recaudación de impuestos, en el otorgamiento de licencias y en los procedimientos regulatorios. Es importante lograr no sólo una simplificación de las reglas, sino también cierto grado de imparcialidad: un campo de juego parejo para empresas y empresarios grandes y pequeños.

También es preciso evitar algunas medidas: la promoción de las PYME mediante donaciones y privilegios impositivos no es una buena idea. Los subsidios gubernamentales aún están incorporados en la mente de las empresas y los empresarios en muchos de los países que tuvieron gobiernos comunistas. Sin embargo, este tipo de apoyo gubernamental no suscita la creación de un sector eficiente de pequeñas empresas. Es más probable que genere una continua dependencia en las dádivas del gobierno, un mal nivel de servicio y precios elevados. En esos países, la mejor manera de promover el desarrollo de las PYME consiste en que los burócratas del gobierno dejen de acosar a esas empresas.

La utilidad de las campañas anticorrupción es discutible. Las elites empresariales de los estados capturados no les temen. De hecho, las consideran útiles, ya que es usual que esas campañas terminen dirigiéndose a empresas menos poderosas, por lo que les sirven para eliminar la competencia. Estas campañas, además, les dan a los políticos la oportunidad de aparentar, tanto nacional como internacionalmente, que están luchando contra la corrupción. Otra política que debe evitarse, incluso si se presenta la oportunidad política de aplicarla, es la de volver a nacionalizar empresas cuya privatización involucró corrupción y dar marcha atrás con todo el proceso. Si bien es posible revertir algunas privatizaciones específicas realizadas con precios muy bajos sin demasiadas consecuencias para la confianza de los inversionistas, sería desastroso

volver a nacionalizar una gran cantidad de empresas:³⁵ presentaría una pésima imagen ante los inversionistas, tanto grandes como pequeños; conllevaría una gran carga de trabajo para el sistema judicial; y, probablemente, terminaría quitándole activos a los opositores políticos y para entregárselos a los nuevos amigos políticos.³⁶

En su intento de promover el buen gobierno y la transparencia, las instituciones financieras internacionales deberían ser cautelosas a la hora de respaldar campañas anticorrupción. Como se mencionó anteriormente, esas campañas son a menudo utilizadas como una fachada y, además, no están destinadas a solucionar la corrupción en gran escala, la búsqueda de rentas y la captura del Estado, sino que están dirigidas a las pequeñas empresas, las que consecuentemente se ven forzadas a pasar a la informalidad y, así, a permanecer en una situación de corrupción.³⁷

Por último, los jugadores del sector privado de países industriales con posible interés en los países poscomunistas también deberían insistir —primero y principalmente— en la transparencia. Por supuesto, los participantes del sector privado deberían promover mejoras de carácter general en las instituciones, pero la transparencia es, quizás, la dimensión más importante de mejores instituciones. La promoción esporádica de la transparencia es relativamente sencilla (por ejemplo, como cuando una empresa petrolera internacional desea participar en la licitación de una instalación petrolera de Rusia o de derechos de exploración), pero sería mucho más eficaz que todos los inversionistas extranjeros promovieran la transparencia en forma conjunta. Por supuesto, existe el riesgo de que el pedido de un mejor estado de derecho por parte de las empresas extranjeras parezca falaz si, al mismo tiempo, esas empresas no resisten la tentación de aceptar privilegios especiales. Después de todo, muchos países atraen inversionistas extranjeros ofreciéndoles exenciones impositivas, zonas francas, etc. Sin lugar a duda, en el largo plazo, ni el país anfitrión ni los inversionistas extranjeros se beneficiarán si las empresas extranjeras gozan de privilegios especiales a los que las empresas locales no pueden acceder. Esas distorsiones de precios son tan negativas como la discriminación entre empresas locales favorecidas y otras empresas.

Las declaraciones acerca de la necesidad de transparencia, un campo de juego parejo para las PYME y un mejor estado de derecho, son más eficaces cuando las pronuncia el oficial ejecutivo principal de una multinacional importante que cuando las realizan los funcionarios del Banco Mundial o el FMI. La promoción de la transparencia y la igualdad ante la ley, si bien es difícil de coordinar, sería una contribución adicional muy útil del sector privado al bienestar del mundo poscomunista.

Notas

Este estudio fue originalmente publicado el 7 de noviembre de 2007 como el Development Policy Analysis No. 4

del Cato Institute.

1. Véase Michael Bruno, “Stabilization and the Macroeconomics of Transition—How Different is Eastern Europe?” *Economics of Transition* 1, nro.1 págs.5–19, (1993). Michael Bruno y otros advirtieron que esta curva de producción con forma de “U” se dio en todos los programas que aplicaron las reformas y la estabilización en la fase inicial.

2. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Poverty in Transition* (New York: UNDP Regional Bureau for Europe and the CIS, 1998). Este documento presenta conclusiones generales de los peores casos dentro la ex Unión Soviética y no tiene en cuenta una imagen muy distinta que comenzaba a surgir en Europa central. Véase también Banco Mundial, *Growth, Poverty, and Inequality: Eastern Europe and the Former Soviet Union* (Washington: Banco Mundial, 2005). En el documento del Banco Mundial se demuestra que las conclusiones del PNUD eran prematuras, ya que incluso los peores casos de transición comenzaron a registrar mejoras.

3. Algunos analistas, entre ellos el ex asesor de seguridad nacional de Estados Unidos Zbigniew Brzezinski, predijeron amplias diferencias en el desempeño económico de los países poscomunistas. Véase Zbigniew Brzezinski, “The Great Transformation”, *National Interest*, nro. 3, págs. 3–13, (tercer trimestre de 1993).

4. El término “terapia de shock” se ha convertido en un instrumento retórico que a menudo utilizan quienes critican el concepto. En este documento se utilizan términos más neutrales, como “big bang” y “reformas graduales”.

5. Philippe Aghion y Olivier Blanchard, “On the Speed of Transition in Central Europe”, documento de trabajo del BERD nro. 6, julio de 1993. Véase también Mathias Dewatripont y Gerard Roland, “Transition as a Process of Large-Scale Institutional Change”, *Economics of Transition* 4, nro. 1, págs. 1–30, (1996).

6. En el cuadro 1 se aclara que el Consenso de Washington no desconoció el desarrollo institucional. Es posible que los críticos estén en lo cierto cuando sostienen que, en los primeros años, el compromiso del Banco Mundial y del FMI con el desarrollo institucional fue sólo nominal, y no lo tomaron como un objetivo importante.

7. Joseph Stiglitz, “Whither Reform: Ten Years of Transition”, *Annual World Bank Conference on Economic Development*, ed. Boris Pleskovic y Joseph Stiglitz, págs. 27–56, (Washington: Banco Mundial, 2000).

8. Peter Murrell, “How Far Has the Transition Progressed?”, *Journal of Economic Perspectives* 10, nro. 2, págs. 25–44, (1996). Véase también Luc Moers, “How Important are Institutions for Growth in Transition Countries?”, documento de discusión del Instituto Tinbergen nro. 99-004/2, (1999).

9. En 1994, los bancos de Rusia recientemente privatizados ofrecieron préstamos de dinero al gobierno de Moscú para ayudarlo a cubrir su enorme déficit presupuestario. La

garantía consistiría de acciones en grandes empresas estatales. Como el gobierno no pudo satisfacer sus obligaciones de pago, los bancos obtuvieron participaciones mayoritarias en muchas grandes empresas estatales. Algunos críticos sostienen que la incapacidad del gobierno de satisfacer las obligaciones estaba planeada desde un principio. En otras palabras, para los reformistas de Moscú, el mismo acto de privatización era más importante que la transparencia de las condiciones de mercado de esa privatización. Más allá de lo que diga la historia acerca de ese episodio, hacia fines de los años noventa, los partidarios del Consenso de Washington comenzaron a prestar más atención al desarrollo de instituciones adecuadas, en lo que se conoce como reformas de “segunda generación”.

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

11. La perspectiva de los partidarios de las reformas graduales puede encontrarse en Sergio Godoy y Joseph Stiglitz, “Growth, Initial Conditions, Law and Speed of Privatization in Transition Countries: Eleven Years Later”, documento de trabajo de la Oficina Nacional de Investigación Económica (NBER, por su sigla en inglés) nro. 11992, (2006), y en Gerard Roland, “Ten Years after . . . Transition and Economics”, documento del personal del Fondo Monetario Internacional nro. 8, (2001). En el caso de la perspectiva “big bang”, puede consultarse Oleh Havrylyshyn, *Divergent Paths in Post-Communist Transformation: Capitalism for All or Capitalism for the Few?* (New York: Palgrave, 2006) y Stanley Fischer, “Ten Years of Transition: Looking Back and Looking Forward”, documento del personal del Fondo Monetario Internacional nro. 48, (2001).

12. Véase Peter Reddaway y Dmitri Glinski, *The Tragedy of Russia's Reforms: Market Bolshevism against Democracy* (Washington: United States Institute of Peace, 2001), y Stiglitz, “Whither Reform”.

13. Los partidarios de las reformas graduales, como Roland, Reddaway y Glinski, acuerdan con los partidarios del enfoque “big bang” que Polonia representa un ejemplo de política exitosa. Sin embargo, los gradualistas sostienen que fueron las condiciones históricas las que hicieron posible que el “big bang” funcionara en Polonia y no en Rusia.

14. Godoy y Stiglitz.

15. Algunos observadores pueden sostener que esas categorías intermedias eliminan el contraste entre el enfoque “big bang” y el enfoque gradual para las reformas económicas en países que tuvieron gobiernos comunistas. Sin embargo, a diferencia de la mayoría de los autores, he planteado definiciones transparentes de ambos enfoques. Las definiciones utilizadas en este trabajo aceptan que existen otras categorías importantes entre los dos extremos (uno de reformas sostenidas y uno de reformas muy graduales). Es innegable que los países que inicialmente ocu-

paron posiciones altas en el índice de transformación, progresaron en forma sostenida y se apegaron al enfoque “big bang” se acercan a la categoría de reformas “rápidas”. Por otro lado, los países que emprendieron reformas “big bang” al comienzo de la transición, pero que por diversas razones no las sostuvieron o, incluso, dieron marcha atrás, no pueden clasificarse bajo ningún concepto dentro de la categoría de reformas “rápidas”. Es el caso de esos países, en especial el de Rusia, el que a menudo utilizan los críticos del Consenso de Washington como argumento para demostrar que el enfoque “big bang” fue un fracaso. Como las políticas del Consenso de Washington en la práctica no se aplicaron en forma sostenida, es erróneo concluir que han fracasado. Esa conclusión sería equivalente a la de sostener que una medicamento recetado no funcionó sin tener en cuenta que no fue administrado íntegramente. Por supuesto, es legítimo argumentar que el entorno político económico no era fértil para la aplicación de reformas rápidas, pero ese hecho, por sí mismo, no “prueba” que una estrategia alternativa habría funcionado mejor.

16. En este análisis se excluyen muchos países del sudeste de Europa, ya que a causa de la inestabilidad política la transición no comenzó sino hasta fines de los años noventa. Serbia, Montenegro y Bosnia y Herzegovina son algunos de esos países.

17. Joseph Stiglitz, “Whither Reform”.

18. El índice del BERD es una buena variable representativa de un análisis más detallado, algo que puede verse de su elevada correlación (0,945) con otras medidas del desarrollo institucional. Véase Beatrice Weder, “Institutional Reform in Transition economies: How far Have They Come?”, documento de trabajo del Fondo Monetario Internacional, (1999). Véase también Daniel Kaufmann, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi, “Governance Matters III: Governance Indicators for 1996–2002”, documento de trabajo sobre investigaciones relativas a las políticas del Banco Mundial, (2003).

19. Puede encontrarse una revisión de los trabajos econométricos sobre el crecimiento en la transición en Oleh Havrylyshyn, “Recovery and Growth in Transition: A Decade of Evidence”, edición especial, documento del personal del Fondo Monetario Internacional, vol.48, (2001).

20. Havrylyshyn, págs. 92–95.

21. Banco Mundial, *Growth, Poverty, and Inequality*.

22. El caso de Branko Milanovic constituye una excepción, en tanto reconoce que los efectos (en términos de pobreza) en Europa central fueron mucho menos graves que los de la CEI. Véase Branko Milanovic, *Income Inequality and Poverty during the Transition from Planned to Market Economy* (Washington: Banco Mundial, 1998).

23. Los índices de pobreza representan la proporción de la población que se encuentra por debajo de cierto nivel de ingreso, o umbral. El nivel “umbral” suele diferir entre estudio y estudio, por lo que la dispersión de las estima-

ciones de los distintos países es bastante alta. Como las definiciones son distintas para cada país, cualquier comparación es imprecisa y no demasiado confiable, como el Banco Mundial advirtió en repetidas ocasiones. Por esa razón, no se incluyen promedios, sino que se utilizan los rangos de índices de pobreza registrados en los distintos grupos de países.

24. Clifford Zinnes, Yair Eilat y Jeffrey Sachs, “The Gains from Privatization in Transition Economies: Is Change of Ownership Enough?”, documento del personal del Fondo Monetario Internacional nro. 48, (2001).

25. Gerard Roland, “Ten Years After . . . Transition and Economics”, pág.46.

26. En “Ten Years After . . . Transition and Economics”, Roland define que Hungría, al igual que Polonia, aplicó una privatización gradual. Esa designación es difícil de encuadrar con el índice de privatización en gran escala del BERD, que indica que Polonia registró más 3 puntos (de 4,5 posibles) en 2006, mientras que Hungría tuvo 4 puntos en 1995 (al igual que Estonia, República Checa y Eslovaquia). Rusia, el ejemplo de privatización rápida favorito entre los partidarios de las reformas graduales, registró un valor de 3 para el índice en 1997 y se mantuvo en ese nivel hasta 2004. Después de 2004, el índice para Rusia disminuyó marginalmente, a causa de cierto grado de renacionalizaciones. *Ibid.*

27. Havrylyshyn, págs. 55–58.

28. Dewatripont y Roland, pág. 42.

29. El único año disponible es 1999.

30. En este trabajo se utiliza el promedio de dos conceptos distintos de penetración, concentración y captura del Estado, de acuerdo con lo expuesto en Joel Hellman y Mark Schankerman, “Intervention, Corruption, and Capture”, *Economics of Transition* 8, nro. 3, págs. 295–326, (2000). Hellman y Schankermann no incluyeron los valores de 1999 para algunos países. Esos valores se calcularon utilizando una definición actualizada (pero corregida) incluida en Joel Hellman, Geraint Jones, Daniel Kaufmann, “Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition Economies”, *Journal of Comparative Economics* nro. 91, págs. 751–773, (2003).

31. En el caso del modelo teórico de reformas parciales y el círculo vicioso de búsqueda de rentas, oligarquía y captura del Estado, puede consultarse Oleh Havrylyshyn, *Divergent Paths in Post-Communist Transformation: Capitalism for All or Capitalism for the Few?* El libro brinda, entre otros datos, un análisis de regresión que demuestra que el retraso en las reformas potenció la formación de intereses creados.

32. Lezsek Balcerowicz, *Post-Communist Transition: Some Lessons* (Londres: Institute of Economic Affairs, 2002); Vaclav Klaus, “The Economic Transformation of the Czech Republic: Challenges Faced and Lessons Learned”, Boletín de Desarrollo Económico del Cato Institute nro. 6, (14 de febrero de 2006).

33. Puede tomarse a Ucrania como ejemplo. Lo que se conoce como “Revolución Naranja” no expulsó de la política a los intereses económicos poderosos. La reciente reintroducción de cuotas a la producción de granos, por ejemplo, indica un regreso de la influencia de los intereses creados, contraria a las reformas.

34. Puede encontrarse un desarrollo más extenso de las políticas necesarias para estimular el sector de las PYME en Anders Aslund y Simon Johnson, “Small Enterprises and Economic Policy”, Documento de Trabajo de la Carnegie Endowment for International Peace nro. 43, (mayo de 2004).

35. Por ejemplo, Kryvorizhstal, el mayor complejo de acería de Ucrania, se vendió en una subasta (en la que se favoreció a agentes con información privilegiada) por US\$800 millones. Su valor real, que se conoció tras la renacionalización en 2005 y posterior reventa en una subasta abierta a un oferente, que había sido excluido en 2003, fue de casi US\$5.000 millones. Sin embargo, es probable que realizar más renacionalizaciones resulte perjudicial.

36. Ha surgido un nuevo e importante debate entre escuelas de pensamiento que denomino de “transición inevitable” (TI) y de “transición congelada” (TC). La postura TI, basada en el teorema de Coase, sostiene que una vez que se establece sólidamente la propiedad privada, cualesquiera sean los medios utilizados para adquirir los activos, los nuevos capitales buscarán seguridad para sus derechos de propiedad y utilizarán su influencia para promover las instituciones de un Estado de derecho adecuado. En oposición, la postura TC utiliza como argumento los ejemplos históricos de elites enquistadas que no aceptan de buen grado los mercados competitivos además de resistirse al aumento de la competencia y a la pérdida de su influencia privilegiada. Esta postura también advierte que, al menos en el futuro cercano, puede esperarse que los “oligarcas” de los países poscomunistas sigan obteniendo diversas formas de renta y beneficios de captura. También pueden utilizar su riqueza e influencia para adquirir derechos de propiedad personales, no sólo en forma de guardias de seguridad armados, sino también (y esto es más importante) en forma de tratos preferenciales, no transparentes, por parte de las autoridades impositivas en particular y de los organismos gubernamentales en general. Existen algunos modelos matemáticos que demuestran que, cuando los costos y beneficios son tenidos en cuenta, el resultado de los modelos depende de la siguiente relación de compensación: en tanto los beneficios de mantener capturado al Estado sean mayores que los costos, las elites no seguirán el comportamiento predicho por la teoría

de la escuela de TI. Parte del argumento de esa escuela radica en comparar a los nuevos oligarcas con los “*robber barons*” de Estados Unidos, que cedieron gradualmente el monopolio que tenían sobre el poder y se conformaron con la riqueza que ya habían acumulado. De hecho, comenzaron donando grandes sumas a obras de caridad. Sin embargo, este argumento también puede interpretarse en la dirección opuesta y centrarse en el hecho de que los “*robber barons*” no abandonaron su posición de privilegio inmediatamente. Las instituciones antimonopólicas, por ejemplo, tardaron un tiempo prolongado en desarrollarse. Es más importante destacar que la comparación no tiene en cuenta una diferencia crucial: los “*robber barons*” primero agregaron valor a la economía y, sólo entonces, comenzaron a utilizar su influencia. En muchos casos, los oligarcas obtuvieron activos importantes mediante la redistribución y la percepción general es que lo hicieron en forma inmoral, e incluso a veces ilegal. Esa creencia, real o infundada, es suficiente para que los oligarcas teman que puedan ser castigados y que en el futuro puedan perder su posición privilegiada y sus riquezas. Con independencia de los méritos de ambos enfoques, el debate entre las dos escuelas de pensamiento sin duda se mantendrá durante algún tiempo. Véase Konstantin Sonin, “Why the Rich May Favor Poor Protection of Property Rights”, *Journal of Comparative Economics* 31, nro. 4, págs. 718–31, (2004); y Leonid Polischuk y Alexei Savvateev, “Spontaneous (Non)Emergence of Property Rights”, *Economics of Transition* 12, nro. 1, págs. 103–27, (2004).

37. También es importante destacar que el FMI, el Banco Mundial y el BERD propugnaron gran cantidad de buenas políticas. Otra importante contribución de las instituciones financieras internacionales es la elaboración de documentos técnicos, Los informes anuales, los documentos de trabajo, las monografías y demás contienen valiosos análisis de los problemas que enfrentan las PYME y de la falta de transparencia registrada durante las privatizaciones. El concepto mismo de “captura del Estado” utilizado en este trabajo fue forjado por investigadores del Banco Mundial. Además, en un memorando reciente del Banco Mundial se detalla el proceso de desarrollo de la oligarquía en Rusia. En ese documento se mencionan individuos, empresas y el valor de los activos de los oligarcas, además de las consecuencias económicas de dicha concentración de riqueza en manos de relativamente pocas personas. Véase Banco Mundial, *From Transition to Development: A Country Economic Memorandum for the Russian Federation* (Washington, Banco Mundial, abril 2004).