

22/23

**LAS REFORMAS
ECONOMICAS
CONTEMPORANEAS**
Experiencias
Comparadas



PENSAMIENTO IBEROAMERICANO

Revista de Economía Política

22/23

TOMO I

Julio 1992-Junio 1993

Revista patrocinada por el Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI) de España y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas.

Esta edición de Pensamiento Iberoamericano ha sido patrocinada por la Universidad Complutense de Madrid.

Respetuosos con la libertad intelectual, se acogerán las opiniones y juicios expresados por los autores de los artículos firmados, si bien ellos pueden no reflejar necesariamente los puntos de vista de las instituciones patrocinadoras y de sus órganos de asesoramiento y dirección.

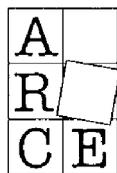
Redacción, administración y suscripciones:

Pensamiento Iberoamericano
Agencia Española de Cooperación Internacional
Avenida de los Reyes Católicos, 4. 28040 Madrid
Teléfono: (91) 583 83 90 - 583 83 91
Telefax: 583 83 10/11/13

Edita:

Sociedad Estatal Quinto Centenario.
C/ Aravaca, 22-24. 28040 Madrid
Teléfono: 535 15 51
Telefax: 535 01 29

Fotocomposición: Fotorevista, S.A.
Impresión: Gráficas Muriel, S.A.
Depósito legal: M. 14.221-1982
ISSN: 0212-0208



Esta revista es miembro de
ARCE. Asociación de Revistas
Culturales de España.

Junta de Asesores

Presidente:	Aníbal Pinto	
Vicepresidente:	Angel Serrano	
Vocales:	Rodrigo Botero	Luis Angel Rojo
	Fernando Henrique Cardoso	Santiago Roldán
	Aldo Ferrer	Gert Rosenthal
	Enrique Fuentes Quintana	Germánico Salgado
	Norberto González	José Luis Sampedro
	David Ibarra	María Manuela Silva
	Enrique V. Iglesias	Alfredo de Sousa
	Andreu Mas-Colell	María Conceição Tavares
	José Matos Mar	Edelberto Torres-Rivas
	Francisco Orrego Vicuña	Juan Velarde Fuertes
	Manuel de Prado y Colón de Carvajal	Luis Yáñez-Barnuevo

Director: Osvaldo Sunkel

Secretario de Redacción: Carlos Abad

Editor Invitado: Andrés Solimano (Banco Mundial, Washington, D.C.)

Consejo de Redacción: Carlos Bazdresch P. («El Trimestre Económico»), A. Eric Calcagno (Argentina), José Luis García Delgado («Revista de Economía», España), Eugenio Lahera («Revista de la CEPAL»), Augusto Mateus (Portugal), Juan Muñoz (CEDEAL, España).

Equipo de Redacción:

Miguel Carrera Troyano y

Lourdes Sánchez Caparrós

Administración y Suscripciones:

Paloma Jorge Agudéz

Secretaría:

Jesús González Sánchez

Diseño:

Alberto Corazón

Producción:

Rafael Gálvez

Sumario

Tomo I		<u>Pág.</u>
Introducción Editorial		9
El Tema Central: «Las Reformas Económicas Contemporáneas: Experiencias Comparadas»		11
Perspectiva Histórica		13
Oswaldo Sunkel, <i>El marco histórico de la reforma económica contemporánea</i>		15
Jacek Kochanowicz, <i>Comentarios al artículo de Oswaldo Sunkel</i>		53
Diversidad en las Experiencias de Reforma Económica		57
Andrés Solimano, <i>Diversidad en la reforma económica: Experiencias recientes en economías de mercado y economías socialistas</i>		59
Stanley Fischer, <i>Comentarios al artículo de Andrés Solimano</i>		101
Mario I. Blejer, <i>Comentarios a los artículos de Oswaldo Sunkel y Andrés Solimano</i>		107
Pautas y Opciones en los Procesos de Reforma Económica Postsocialistas		111
Manuel Guitián, <i>El proceso de ajuste y la reforma económica: Diferencias aparentes y reales entre Este y Oeste</i>		113
Shahen Abrahamian, <i>Comentarios al artículo de Manuel Guitián</i>		139
Lance Taylor, <i>La transición postsocialista desde el punto de vista de la economía del desarrollo.</i>		141
Andrés Solimano, <i>Comentarios al artículo de Lance Taylor</i>		181
Alan Gelb, <i>Transformaciones socialistas: Visión general de Europa Oriental y algunos puntos de comparación</i>		185
Wafik Grais, <i>Comentarios al artículo de Alan Gelb</i>		221
Eduardo Borènzstein, <i>Comentarios a los artículos de Lance Taylor y Alan Gelb</i>		229
Stanley Fischer, <i>Reforma económica en Rusia</i>		241

Figuras y Pensamiento.....	249
Homenaje a Juan Velarde Fuertes	251
<i>Notas para un perfil intelectual de Juan Velarde</i> , por José Luis García Delgado	253
<i>Juan Velarde Fuertes: Recuerdos y valoraciones personales</i> , por Enrique Fuentes Quintana....	259
<i>Referencias representativas de la obra de Juan Velarde</i>	303
<i>La economía política de Prebisch</i> , por Ronald V. A. Sprout	315
Reseñas Temáticas	345
Alicia Frohmann, <i>¿Hacia una integración comercial hemisférica?</i> (pág. 347); Pedro Pablo Núñez Domingo, <i>Realidad y simbolismo de la privatización</i> , (pág. 357); Ernesto Ottone, <i>CEPAL: Un planteamiento renovado frente a los nuevos desafíos del desarrollo</i> , (pág. 386)	
Colaboradores en este número.....	393

Tomo II

Introducción Editorial.....	9
El Tema Central: «Las Reformas Económicas Contemporáneas: Experiencias Comparadas»	11
Ajuste y Reformas Económicas en América Latina	13
Patricio Meller, <i>Ajuste y reformas económicas en América Latina: Problemas y experiencias recientes</i>	15
Roberto Frenkel, <i>Comentarios al artículo de Patricio Meller</i>	59
Carmelo Mesa-Lago, <i>Cuba: Un caso único de reforma anti-mercado: Retrospectiva y perspectivas</i>	65
Eliana Cardoso, <i>Comentarios al artículo de Carmelo Mesa-Lago</i>	101
Joseph Ramos, <i>Reformas Económicas en América Latina: Lecciones para Europa oriental</i>	109
Experiencias de Reforma Económica en Asia.....	119
Dwight H. Perkins, <i>El enfoque «gradual» de las reformas de mercado en China</i>	121
Linda M. Koenig, <i>Comentarios al artículo de Dwight Perkins</i>	155

Alice H. Amsden, <i>¿Puede competir Europa oriental «fijando correctamente los precios»?</i>	159
Yevgeny Kuznetsov, <i>Comentarios al artículo de Alice Amsden.....</i>	189
Mario I. Blejer, <i>Comentarios a los artículos de Dwight Perkins y Alice Amsden.....</i>	193
Colin I. Bradford Jr., <i>Las causas del dinamismo del Este Asiático y el problema de la transferibilidad.....</i>	197
Reforma Económica y Transición Democrática en la Europa del Sur	207
Miguel Angel Fernández Ordóñez y Luis Servén, <i>Reforma económica en la Europa del Sur: El caso de España.....</i>	209
Guillermo de la Dehesa, <i>Comentarios al artículo de Miguel Angel Fernández Ordóñez y Luis Servén.....</i>	245
Exposiciones Finales: Opciones y Retos de los Procesos de Reforma Económica.....	249
Yilmaz Akyüz, <i>Intervención del Estado y crecimiento económico</i>	251
Nancy Birdsall, <i>Ajuste y reformas económicas. La necesidad de gestionar la transición al crecimiento.....</i>	255
Colin I. Bradford Jr., <i>La experiencia del Este Asiático en la reforma económica: Opciones y retos para las antiguas economías socialistas.....</i>	259
Lance Taylor, <i>Algunos aspectos controvertidos de los procesos de reforma económica post-socialistas.....</i>	263
Revista de Revistas Iberoamericanas.....	271
Sistema de clasificación temática de los artículos considerados.....	273
Índice de artículos.....	279
Índice de publicaciones periódicas consideradas	377
Índice de autores	385
Índice geográfico de los artículos considerados	401
Colaboradores en este número	407

Introducción

Editorial

A lo largo de la última década hemos asistido a la aparición, predominio e incipiente crítica de una nueva ortodoxia que ha ido ganando terreno tanto en el diseño de las políticas macroeconómicas como en el de las estrategias de desarrollo.

Por otro lado, el colapso de las economías de planificación central ha convertido este final de siglo en un gran laboratorio para la experimentación política y socioeconómica, en el cual han de realizarse procesos inéditos de transición y con una escala sin precedentes en la evolución social contemporánea. Los acontecimientos históricos acaecidos a lo largo de los últimos años en Europa central y oriental, así como en las repúblicas de la antigua Unión Soviética, plantean un reto complejo a la comunidad mundial y, en particular, a la profesión de los economistas.

A diferencia de los episodios de estabilización y reforma estructural de carácter diverso que han tenido lugar en diferentes partes del mundo en el último decenio, en especial en América Latina, el tránsito desde una economía de planificación central a la economía de mercado no se concentra en el cambio parcial de políticas y estrategias económicas, sino que supone, sobre todo, un cambio radical de *régimen sociopolítico* y *sistema económico* con profundas consecuencias de todo orden. Los problemas a esclarecer son, en este caso, muy complejos. Desde luego, no hay precedentes históricos directos de este tipo de procesos que avalen los resultados de diferentes prescripciones políticas; en realidad es muy poco lo que se sabe sobre la dinámica del proceso de transición. Por otra parte, aunque algunos de los desequilibrios presentes en estas economías tienen expresiones semejantes a los que suelen experimentar las economías de mercado, la pregunta fundamental es otra: ¿cómo pueden

instaurarse las *reglas de juego* y aplicarse las políticas macroeconómicas convencionales en países que carecen de las estructuras institucionales y culturales más elementales de una economía de mercado capitalista?

Por consiguiente, la reforma política y la reforma económica tienden a mezclarse. Las democracias frágiles, con sistemas de partidos incipientes y fragmentados e instituciones sociales y gobiernos débiles, no ofrecen el marco más propicio para la realización y consolidación de procesos tan complejos de reforma económica. La articulación del apoyo social y la consecución del mínimo consenso necesario para la aplicación de programas económicos que, en una primera etapa, inflieren enormes costes a una gran parte de la población, es una tarea de gran envergadura.

El análisis comparativo de diversas experiencias recientes de reforma económica en economías ex-socialistas y en economías mixtas en diferentes lugares del mundo aparece, de este modo, como una de las preocupaciones más acuciantes y potencialmente provechosas de cuantas puedan abordarse desde el punto de vista de la economía política. Entendiéndolo así esta revista decidió dedicar un número doble a la reflexión en profundidad sobre dicha temática.

Como es tradición ya consolidada en nuestra forma de trabajar, los artículos que contiene esta entrega en dos tomos fueron debatidos en un Seminario Internacional organizado específicamente para este fin. De este modo, bajo el título genérico de «Reforma Económica. Experiencias Recientes en Economías de Mercado y Economías Socialistas» y con el patrocinio conjunto de las instituciones coauspiciadoras de la revista (AECI de España y CEPAL de Naciones Unidas) y del *Banco Mundial* y la *Conferencia de las Naciones Unidas para el*

Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), celebramos entre los días 6 al 8 de julio de 1991, dentro del marco de los Cursos de Verano de la *Universidad Complutense de Madrid*, la conferencia donde se presentaron y discutieron los materiales que ahora publicamos.

De nuevo, en esta oportunidad también, las facilidades y el apoyo prestado por las instituciones copatrocinadoras del seminario fueron factores fundamentales para garantizar el éxito del proyecto. Por un lado contábamos con la sólida apoyatura del amplio trabajo realizado en el seno del Banco Mundial -concretamente en la *División de «Ajuste Macroeconómico y Crecimiento»*, *Country Economics Department*- sobre estos problemas, y con la inestimable colaboración de *Andrés Solimano*, (Editor invitado en este número), que desde dicha institución canalizó todo tipo de ayudas y contribuyó con el máximo entusiasmo y generosidad en el proyecto. Por otro lado, la receptividad de la *Universidad Complutense de Madrid* a esta iniciativa, y muy especialmente de su Rector *D. Gustavo Villapalos*, nos brindó la oportunidad de disfrutar de unas inmejorables condiciones para el desarrollo de las sesiones de trabajo. Aprovechamos la ocasión de la publicación de este número doble para expresar nuestro profundo agradecimiento por la generosa cooperación de las instituciones y las personas citadas.

* * *

En este primer tomo se presenta una reflexión

global referida al marco histórico de las reformas económicas contemporáneas, a la diversidad de situaciones y experiencias de reforma enfrentadas en diversas economías de mercado y economías socialistas y se describen y analizan las pautas y opciones que se presentan en los procesos en marcha de cambio sistémico en las economías postsocialistas. Así, se revisan los tópicos fundamentales que abordan los programas de reforma (estabilización macroeconómica, creación de nuevas instituciones de regulación, redefinición del papel del Estado, marco internacional, reformas sectoriales, etc.) y se debaten cuestiones controvertidas como el ritmo y secuencia de las reformas, el impacto de éstas en el desarrollo económico, incluyendo el crecimiento y la distribución de los ingresos y la interacción entre las reformas política y económica.

Confiamos que el examen comparado de este conjunto de experiencias diversas de reforma económica, dentro del marco común de las profundas transformaciones globales contemporáneas, contribuya a la tan necesaria renovación y enriquecimiento del pensamiento económico predominante en los últimos años, coincidiendo con las lúcidas palabras de Albert Hirschman en una de sus últimas obras, cuando señala que «es precisamente el derrumbe espectacular y regocijante de ciertos muros lo que llama la atención respecto a los que siguen intactos o a las brechas que se profundizan».

El Director

El Tema Central

Las Reformas Económicas Contemporáneas: Experiencias Comparadas

Este primer tomo recoge un conjunto de reflexiones globales sobre las experiencias contemporáneas de reforma económica, prestando especial atención a los procesos recientes de tránsito de las economías de planificación central a las economías de mercado.

Las distintas secciones en que hemos organizado los materiales de este *Tema Central* abordan, por este orden, una consideración en perspectiva histórica de las tendencias predominantes en la literatura y la práctica del desarrollo económico en el decenio de los ochenta; a continuación, el análisis de la diversidad de experiencias de reforma económica tanto en economías de mercado como en economías socialistas y, finalmente, las pautas fundamentales y las opciones básicas que se plantean en los procesos de reforma económica postsocialista.

Los materiales que se presentan en el *Tema Central* forman parte de las aportaciones al Seminario Internacional que bajo el título "*Reforma Económica: Experiencias Recientes en Economías de Mercado y Economías Socialistas*" se celebró en El Escorial (Madrid, España) entre los días 6-8 de julio de 1992.

Dicho Seminario, organizado por *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política* en colaboración con la *División de "Ajuste Macroeconómico y Crecimiento"* (*Country Economics Department*) del Banco Mundial fue patrocinado conjuntamente por la *Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)* de España, el citado Banco Mundial, la *Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)* de Naciones Unidas y la *Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD)* y contó con la colaboración especial de la *Universidad Complutense de Madrid*¹, institución que acogió con la mayor disponibilidad y generosidad esta iniciativa dentro de sus actividades de los *Cursos de Verano* en su edición de 1992.

El Seminario contó con la presencia, ya sea en calidad de ponentes, comentaristas o participantes, de las siguientes personas:

Carlos Abad, Shahen Abrahamian, Yilmaz Akyüz, Alice Amsden, Nancy Birdsall, Mario Blejer, Eduardo Borensztein, Colin I. Bradford Jr., Maria Eugenia Callejón, Eliana Cardoso, Miguel Carrera, Guillermo de la Dehesa, Vicente Donoso, Carlos Escribano, Miguel Angel Fernández Ordóñez, Stanley Fischer, Nicolás Flaño, Roberto Frenkel, Alan Gelb, Wafik Grais, Manuel Guitián, Jacek Kochanowicz, Linda Koenig, Yevgeny Kuznetsov, Juan Pablo Lohlé, Patricio Meller, Carmelo Mesa-Lago, Dwight Perkins, Joseph Ramos, Luis Servén, Ernesto Samper, Andrés Solimano, Osvaldo Sunkel, Lance Taylor e Isaac Tavor.

El programa de la reunión se organizó en diferentes sesiones específicas que se corresponden con los diversos apartados en que se ha estructurado esta edición de *Pensamiento Iberoamericano*.

El planteamiento de la Conferencia partía de la idea de que la transformación de las economías de planificación centralizada en economías de mercado es un proceso inédito en la historia. Ante la ausencia de precedentes históricos directos, se pensó que la revisión de las experiencias recientes de reforma económica emprendidas en otras áreas podía proporcionar pautas y orientaciones valiosas para dichos procesos de transición.

De este modo, en el primer tomo se incluye una amplia serie de reflexiones sobre numerosos ámbitos del proceso de transformación que requieren del esfuerzo en el diseño de las políticas más adecuadas y de la reunión del consenso social necesario para su puesta en práctica (estabilización macroeconómica, reformas sectoriales, creación de nuevas instituciones de regulación, redefinición del papel del Estado, marco internacional, etc.).

Algunos de estos problemas son totalmente novedosos; otros, sin embargo, ya fueron encarados por diferentes países y/o regiones en diferentes estadios de sus procesos de desarrollo. El análisis de algunas de estas experiencias en América Latina, Asia y la Europa del Sur es el objeto del segundo tomo de este número.

Cada una de las exposiciones realizadas en el Seminario fue seguida de un comentario individualizado. Asimismo, en algunas sesiones contamos con un comentarista que discutió y ordenó las reflexiones suscitadas por las intervenciones habidas en ellas. Después de la edición de dichas intervenciones por sus autores, éstas han sido incluidas en la edición final del contenido del Seminario.

(1) El equipo directivo de *Pensamiento Iberoamericano* quiere expresar aquí su gratitud a D. Gustavo Villalpalos, Excmo. Rector Magnífico de la Universidad Complutense de Madrid, y a todo el personal de los *Cursos de Verano* —especialmente a su director, D. Fernando Fontes—, por la eficaz y entusiasta colaboración que nos prestaron para que estas páginas hayan visto la luz. De forma obligada debemos dejar también constancia del decisivo papel desempeñado por el Banco Mundial y, especialmente, por D. Andrés Solimano —Editor invitado— en el éxito de esta ambiciosa iniciativa intelectual.

Perspectiva Histórica

Durante las últimas décadas del siglo XX nos encontramos inmersos en un intenso proceso de múltiples transformaciones simultáneas de gran envergadura que están alterando profundamente la naturaleza de las relaciones y actitudes socioculturales de la humanidad. La ola de reformas económicas que estamos presenciando es parte de este proceso más amplio, está fuertemente condicionada por él y a su vez influirá sobre el mismo.

Este es el argumento básico de la colaboración firmada por **Oswaldo Sunkel** que abre este tomo de *Pensamiento Iberoamericano*. En ella, el autor compara el período actual con otra etapa similar —el período de entreguerras durante la primera mitad de este siglo— en un intento de diferenciar los aspectos más relevantes del complejo proceso actual.

El artículo presta especial atención a la discusión de los argumentos que encuentran en el papel del Estado el principal protagonista del fracaso del desarrollo así como de las recetas subsiguientes de política económica y estrategias de desarrollo. Estas consideraciones críticas conducen al autor a la necesidad de ampliar y profundizar el funcionamiento de la democracia política y a la conveniencia de apoyar la construcción y la reforma de la institucionalidad y organización política, por y para la sociedad civil.

Jacek Kochanowicz en su comentario analiza la relevancia de la experiencia del Tercer Mundo, en particular la de

América Latina, para la Europa oriental postcomunista y enfatiza también el papel del Estado en las actuales circunstancias de estos países.

Oswaldo Sunkel(*)

El Marco Histórico de la Reforma Económica Contemporánea()**

El Contexto Ampliado de la Reforma Económica

La macroeconomía de los procesos de ajuste y reestructuración, así como la transición del socialismo al capitalismo constituyen la esencia de las políticas de Reforma Económica en vigencia. Son temas cruciales, urgentes y vitales para la mayoría de los países. Dada su trascendencia es necesario abordarlos en forma comparativa y desde diversos ángulos y variadas perspectivas. Considerando la tremenda envergadura del tema propuesto, que por su naturaleza desborda los límites disciplinarios, permítaseme ofrecer en este ensayo introductorio algunas consideraciones personales que confío animarán y serán útiles para el debate.

Teniendo en mente este objetivo, parece conveniente intentar colocar el actual proceso mundial y omnipresente de la Reforma Económica en un contexto más amplio que los cambios específicos en las políticas macroeconómicas que se están llevando a cabo y que se están proponiendo. La aplicación de un conjunto de políticas cuyo objetivo es la desregulación y liberalización de los mercados nacionales e internacionales financieros, de bienes y de factores, la reducción sustancial del tamaño y de los roles del Estado, la privatización de las empresas y los servicios públicos, entre otros, exige *cambios institucionales* y tiene profundas consecuencias sociales y políticas en el desarrollo económico y social.

15

Esto coloca inevitablemente en un primer plano las dimensiones ideológicas, culturales, tecnológicas y ambientales del cambio y el desarrollo, tanto en los diversos niveles y estratos de la sociedad, como en los planos nacional e internacional. Deberíamos, en consecuencia, adoptar una actitud abierta para explorar el tema que nos interesa desde una perspectiva multidisciplinaria y para ubicarlo en su contexto histórico y global de largo plazo. Este ensayo, muy preliminar, intentará centrarse

(*) Agradezco los valiosos comentarios de MICHAEL MORTIMORE, ROBERT DEVLIN y ANDRÉ HOFFMAN.

(**) Trabajo original presentado en el Seminario Internacional "Reforma Económica: Experiencias Recientes en Economías de Mercado y Economías Socialistas", organizado por PENSAMIENTO IBEROAMERICANO, BANCO MUNDIAL, CEPAL y UNCTAD con la colaboración especial de la Universidad Complutense de Madrid (El Esorial, España, 6 al 8 de julio de 1992). Original en inglés, traducido por LILA CASTILLO.

en ciertos aspectos relevantes del proceso de Reforma Económica desde este ángulo, en la esperanza de que ayudará a entender la naturaleza de los cambios que se están gestando y de que aportará algunas orientaciones útiles, desde la perspectiva del desarrollo, al manejo macroeconómico de la Reforma Económica.

El argumento básico que deseo proponer es que durante estas últimas décadas del Siglo XX nos encontramos inmersos en un intenso proceso de múltiples transformaciones simultáneas de gran envergadura que están alterando profundamente la naturaleza de las relaciones y actitudes socioculturales de la humanidad, tanto al interior de cada sociedad como entre todas ellas, así como entre éstas y su base de sustentación ambiental. La ola de reformas económicas que estamos presenciando es parte de este proceso más amplio, está fuertemente condicionada por él y a su vez influirá sobre el mismo.

En un intento de diferenciar los aspectos más relevantes de lo que está sucediendo en un proceso tan complejo como éste, parecería conveniente compararlo con otra etapa similar: el período de entreguerras durante la primera mitad de este siglo acerca del cual poseemos una mayor perspectiva histórica. Una visión tan amplia y de tan largo plazo puede parecer exagerada pero, como espero poner de manifiesto, ello no sólo pudiera ser útil y conveniente sino también indispensable.

Las fases de larga duración del desarrollo capitalista

Para comenzar con aquello que es más familiar para nuestra disciplina, demos una mirada a las tendencias promedio a largo plazo de ciertos indicadores económicos básicos: el PIB, el PIB por habitante, el stock de capital fijo, el volumen de las exportaciones y las tasas de desempleo. Tal como se aprecia en el Cuadro 1, el desarrollo capitalista durante el siglo pasado ha atravesado etapas bien diferenciadas. Hubo dos períodos de fuerte crecimiento y bajo desempleo, uno entre 1870 y 1913 y el segundo, que fue excepcionalmente rápido, entre 1950 y 1973. Hubo también dos etapas de crecimiento relativamente lento y elevado desempleo, la primera durante el período de entreguerras, a partir de 1913 hasta alrededor de 1950, y otra más reciente que se ha extendido desde 1973 hasta el presente y todavía continúa.

Tal como se puede colegir de la literatura respectiva, las etapas de crecimiento y desarrollo económico rápido, a las que a veces se ha designado como aquellas de Pax Britannica y Pax Americana, respectivamente, parecieran estar asociadas, entre otros elementos, a períodos en que prevalecieron estructuras nacionales de poder y arreglos geopolíticos internacionales relativamente estables junto a las correspondientes ideologías dominantes, en que se dieron importantes ciclos de expansión financiera, oleadas significativas de difusión de innovaciones tecnológicas y cambios en las formas de organización empresarial, todo lo cual tiende a generar un clima de confianza y optimismo para los negocios y las inversiones. Por contraste, los pe-

Períodos de crecimiento lento o de relativo estancamiento se caracterizan por diversas formas de conmoción, crisis agudas y cambios abruptos en éstas y otras estructuras e instituciones sociopolíticas nacionales e internacionales, creando un clima de inseguridad (Gilpin, 1987; Maddison, 1982, 1989, 1991).

Considerando que pareciéramos estar inmersos en uno de estos últimos períodos, es particularmente interesante e instructivo para nuestros fines ir más allá de las tendencias estrictamente económicas con el objeto de señalar algunos de los cambios más profundos en ciertas áreas conexas que caracterizaron el período de entreguerras e intentar explorar algunas de las similitudes y diferencias con respecto a los cambios actuales.

El período que comprendió la Primera Guerra Mundial, la agitada década de los años veinte, la Gran Depresión, la Segunda Guerra Mundial y los inicios de la Guerra Fría, fue un período de profundas crisis en el sistema capitalista: inflaciones galopantes, desempleo agudo y prolongado, vaivenes especulativos en la economía estadounidense durante los años veinte mientras en Europa prevalecía el estancamiento, colapso del comercio y del sistema financiero internacional. Más aún, dicho período estuvo caracterizado por la transición de una época a otra en las esferas de la ideología, los valores, la organización social y política, la cultura, la tecnología y las relaciones internacionales.

17

CUADRO 1
 CARACTERISTICAS DEL CRECIMIENTO ECONOMICO MUNDIAL
 EN DIFERENTES FASES DEL PERIODO 1870-1989
 (Promedio aritmético de datos correspondientes a países
 individuales)

Etapas	Tasas medias anuales acumulativas de crecimiento				
	PIB	PIB por habitante	Stock bruto de capital fijo no residencial ^{a)}	Volumen de Exportaciones	Desempleo Promedio (% de la fuerza laboral)
1870-1913	2,5	1,4	3,4	3,9	4,5 ^{b)}
1913-50	2,0	1,2	2,0	1,0	7,5
1950-73	4,9	3,8	5,8	8,6	2,6
1973-89	2,6	2,1	4,2	4,7	5,7

a) Se refiere a seis países, el primer período es 1890-1913, el último es 1973-87.

b) Reino Unido y Estados Unidos, 1900-13

FUENTE: MADDISON (1991), pp. 118,119.

Algunos de los cambios que se produjeron durante ese período y que más interesan a nuestros fines son los siguientes: el Imperio Británico le cedió el paso a la hegemonía estadounidense en los asuntos internacionales; se produjo también el derrumbe de los demás imperios decimonónicos y la descolonización llevó a la creación de numerosos estados nuevos en Africa, Asia, el Caribe y otros lugares; se produjo el auge y luego el derrumbe de regímenes autoritarios fascistas; una nueva era de energía barata y de fácil transporte basada en el petróleo y la electricidad permitió una revolución tecnológica y organizacional en la industria, los transportes y las comunicaciones; el socialismo conquistó el poder inicialmente en Rusia para desplegarse posteriormente por todo el mundo convirtiéndose en una poderosa realidad histórica que amenazó la existencia misma del capitalismo; en lo que respecta al capitalismo, las agudas y persistentes crisis económicas y sociales del período y el reto socialista llevaron a profundos cambios institucionales, en particular en lo concerniente a los roles del Estado.

La crisis del capitalismo y el auge del Estado

18

El Estado emergió de este período en todo el mundo como el más poderoso actor institucional económico y social, expandiendo el rol "político" tradicional de los gobiernos hacia las actividades sociales y económicas y convirtiéndose en el mesías del sistema capitalista mediante la creación de lo que en adelante se conocería como *el sector público*. Jugó también un papel decisivo liderando el camino hacia el establecimiento de un sistema socialista en la Unión Soviética y posteriormente en otros países.

En las economías socialistas recién establecidas, el Estado se convirtió en el propietario de los medios de producción y organizó un sistema de planificación centralizada con el objeto de imponer transformaciones estructurales e institucionales profundas y forzar procesos acelerados de modernización, en particular en lo que se refiere a la industrialización y los servicios sociales. Lo que raramente se ha reconocido en forma explícita es que el fenómeno de un Estado intervencionista poderoso y vastamente expandido, aunque en una forma muchísimo menos radical, arrastró también a todo el mundo capitalista. Los economistas liberales de tradición austríaca y los intelectuales conservadores tomaron conciencia de este fenómeno y lo denunciaron enérgicamente, lo que quizás ha quedado mejor ilustrado en el bien conocido libro de Friedrich von Hayek, titulado *Road to Serfdom* que se publicó por primera vez en 1944 y que alcanzó nueva popularidad en la década de los setenta.

Entre los países capitalistas industrializados, los casos más extremos de un Estado que se convierte en una realidad económica y política abrumadora fueron aquellos de algunos países europeos donde emergieron regímenes nacional-socialistas.

listas o corporativista-fascistas. Después de su derrota en Alemania e Italia, fueron reemplazados por economías sociales de mercado y economías mixtas, en que el Estado desempeñaba un papel menor y diferente pero significativo y creciente. En los países escandinavos y en el Reino Unido, se estableció el Estado Benefactor mientras que en Estados Unidos se implantó el "New Deal" y las políticas de pleno empleo (Shonfield, 1965). En el Japón se había creado hacía mucho, después de la Restauración Meiji en 1868, una economía de mercado organizada y dirigida por el Estado, con el objeto de modernizar la sociedad, industrializarse y ponerse a tono con los países industriales occidentales. Este modelo fue en gran parte recreado después de la derrota japonesa en la Segunda Guerra Mundial y adoptado por otros países seguidores asiáticos con mucho éxito. La arquitectura institucional que emergió en estos casos y la mezcla de políticas que se adoptó diferían entre ellos en respuesta a las respectivas condiciones internas y sus objetivos estratégicos. En los países escandinavos, el Reino Unido y Canadá el objetivo fundamental de la acción del Estado fue el bienestar social; también lo fue en Europa continental pero con un especial acento en la modernización y la integración; en los Estados Unidos se privilegió la inversión en infraestructura y el pleno empleo y en la Unión Soviética y Japón, la industrialización y la modernización.

Los países subdesarrollados, por su parte, inspirados en lo que ocurría en el resto del mundo, también bajo una decidida conducción estatal, adoptaron diversos tipos de estrategias y políticas de desarrollo económico y social para superar sus atrasadas y desequilibradas estructuras económicas. En la mayor parte de los casos estos países se caracterizaban por un sector exportador especializado en la producción de productos básicos o primarios y por una primitiva estructura productiva interna. Las políticas adoptadas difirieron según las ideologías y configuraciones de poder dominantes así como otras "condiciones iniciales", tales como las respectivas dotaciones de recursos, características culturales e institucionales y etapas de desarrollo.

Las principales funciones nuevas del Estado en estos casos fueron: intervención de los mercados de bienes y factores para movilizar los recursos hacia la industrialización y la modernización; financiamiento de proyectos y programas de largo plazo para superar la falta de un mercado financiero privado; redistribución de ingresos, mediante la creación y expansión de la infraestructura y los servicios en los "sectores sociales": salud, educación y cultura, vivienda y desarrollo urbano, seguridad social; inversiones públicas en infraestructura para proporcionar apoyo físico a la integración del mercado interno mediante instalaciones de transporte, comunicaciones y energía; creación de empresas públicas en actividades que no interesaban o estaban fuera de las posibilidades de los empresarios privados; generación de oportunidades de empleo en las actividades antes mencionadas, lo que contribuyó en forma sustancial al desarrollo de las universidades y otras instituciones de educación superior responsables de la formación de los recursos humanos calificados requeridos en todas estas nuevas actividades (Sunkel y Paz, 1970).

CUADRO 2
INDICADORES DEL TAMAÑO DEL ESTADO
(% Gasto/PIB)

	37-40	41-45	46-50	51-55	56-60	61-65	66-70	71-75	76-80	81-85	86-90
PAISES INDUSTRIALIZADOS											
Alemania				15,4	14,4	13,7	16,0	25,8	29,5	31,3	30,3
Canadá	17,8	51,0	23,8	16,8	15,1	15,4	16,0	19,7	20,6	23,8	22,9
Francia				24,9	24,4	22,9	22,1	31,8	38,5	44,7	43,7
Italia				17,9	17,2	16,8	18,4	21,7	28,0	38,0	39,5
Noruega	15,3	59,7	28,4	21,1	18,6	18,5	20,4	32,2	38,5	37,7	42,6
Suecia		25,4	18,8	19,1	20,7	20,3	28,0	28,2	36,2	43,9	41,0
Reino Unido	42,4	71,1	43,5	29,5	27,4	27,5	30,3	34,0	37,2	40,3	36,7
EE.UU.	11,8	35,5	20,6	18,4	19,0	18,0	19,2	18,4	21,2	24,2	23,6
SUDESTE ASIÁTICO											
Japón				21,6	19,7	14,1	12,0	11,4	13,7	18,1	16,8
Corea				7,0	12,3	13,8	17,1	15,4	16,3	17,3	15,8
Malasia					15,6	19,5	22,5	24,9	29,3	35,2	30,2
Singapur						17,2	17,2	16,8	24,2	24,1	29,7
Indonesia							13,3	16,9	21,6	21,5	21,2
AMERICA LATINA											
Argentina							12,5	18,1	17,5	21,1	19,0
Brasil				8,8	11,0	12,3	11,3	16,3	18,8	21,7	28,1
Chile				13,3	13,8	19,7	20,4	34,2	30,1	31,9	29,7
Colombia				8,2	7,9	8,1	9,0	12,4	11,9	15,1	13,5
México							11,5	12,7	16,1	25,1	26,6
Venezuela				16,4	21,5	19,1	19,9	20,6	24,5	25,1	21,4
OCEANIA											
Australia	10,9	41,5	29,1	23,6	21,6	21,7	22,8	20,1	25,0	26,4	27,1
N. Zelanda				32,4	31,1	27,9	27,6	29,4	36,0	41,0	44,2
AFRICA											
Egipto								59,6	48,6	48,1	41,6
Nigeria						7,3	10,4	9,7	13,5	12,7	21,9
Kenia						15,6	16,3	20,3	24,1	25,9	26,6
Zambia						26,6	29,5	34,4	32,9	34,3	38,1
Marruecos						20,3	22,0	26,1	36,5	33,8	28,4
Ghana						25,3	20,7	18,8	16,6	10,5	13,7

Nota 1: Los datos cubren las operaciones del gobierno central consolidado, es decir, operaciones del gobierno presupuestario central y operaciones de unidades extrapresupuestarias y fondos para la seguridad social.

Nota 2: Las medidas de los gastos comprenden todos los pagos no recuperables y no reembolsables por parte del gobierno, ya sea compensados o no compensados o para fines corrientes o de capital.

FUENTE: FONDO MONETARIO INTERNACIONAL.

Una de las consecuencias de la nueva importancia del Estado y del sector público en todos los países fue el aumento sustancial de la participación del gasto gubernamental en el PIB, tal como se muestra en el Cuadro 2 y se ilustra además en el Gráfico 1 del Anexo incluido al final del artículo. Este aumento fue particularmente fuerte durante las décadas de los sesenta y setenta y luego muestra una tendencia a estabilizarse y a bajar en algunos casos en la década de los ochenta. Las excepciones las constituyen unos pocos casos especiales que tienen que ver en su mayor parte con el desmantelamiento de economías de guerra o socialistas.

El Estado no sólo se convirtió en un actor institucional central dentro de los confines de las economías nacionales de la mayor parte de los países. El colapso de la economía internacional durante la Gran Depresión de los años treinta produjo una catastrófica reducción de los flujos comerciales internacionales, un fuerte aumento del proteccionismo y la desaparición del financiamiento e inversiones privadas extranjeras. La necesidad de reconstruir una Europa devastada por la guerra y la economía internacional al término de la Segunda Guerra Mundial llevó, respectivamente, al Plan Marshall y a la organización de un sistema multilateral de instituciones internacionales públicas apoyado por los Estados —las Naciones Unidas y algunas de sus organizaciones especializadas tales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el GATT, encargados de restablecer y equilibrar el flujo internacional de bienes, inversiones y financiamiento. Los gobiernos de los países desarrollados crearon también mecanismos internacionales bilaterales públicos para fomentar las exportaciones, tales como el EXIMBANK en los Estados Unidos, la Kreditanstalt en Alemania, etc., además de instituciones bilaterales de ayuda y asistencia técnica para cooperar con los países en desarrollo. En cierta medida, las semillas de un "Estado Global" y el establecimiento de un sector público internacional.

21

Por estas diferentes vías, en las décadas de postguerra el Estado apoyó y promovió el desarrollo capitalista en el Norte y en el Sur así como en el Este y el Oeste, y se convirtió en el pilar fundamental del desarrollo socialista, dando lugar a una era de expansión económica sin precedente histórico. Tanto así, que ha sido calificada como "Edad de Oro" (Maddison, op. cit.) y los "Años Dorados" del desarrollo capitalista (Armstrong, Glyn y Harrison, 1991).

Retornaremos a esta exitosa etapa de desarrollo impulsado por el Estado más adelante, pero antes de hacerlo conviene contrastarla con la etapa contemporánea. Esta se caracteriza —con la excepción de varios países asiáticos— por un crecimiento lento e inestable, agudas crisis económicas e inseguridad acerca del futuro. Y también por profundas transformaciones en las esferas ideológicas, tecnológicas, institucionales y culturales, así como en la situación geopolítica y las relaciones internacionales. Un interesante paralelo con el período de crisis interbélico.

El ascenso del neoliberalismo y la decadencia del Estado

22 Durante la década de los setenta, una parte considerable de la estructura institucional nacional e internacional que emergió del período anterior de cambios sistémicos fue nuevamente objeto de una sustancial reorganización. El proceso de Reforma Económica que se ha generalizado en la actualidad se inició en la práctica a mediados de los años sesenta: la eliminación de los controles de cambio sobre las transacciones financieras que aún persistían en ciertos países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Europeo (OCDE) desde el período de la posguerra (lamentablemente, sus esquemas de "sustitución de importaciones" para el apoyo y la protección de la agricultura todavía están vigentes); los intentos de liberalización en países socialistas tales como Hungría, la URSS, Polonia y China; el paso resuelto de las estrategias de sustitución de importaciones a la promoción de las exportaciones en Corea y Taiwan. También en América Latina se dieron pasos en esa dirección: esquemas de reducción y simplificación arancelaria, introducción de la reajustabilidad cambiaria, el reemplazo de los controles cuantitativos de las importaciones por depósitos a plazo, la reducción y simplificación de los controles y subsidios de cambios y precios, la promoción deliberada de exportaciones manufactureras en Brasil y de las frutas, el pescado y los productos forestales en Chile, las flores en Colombia, etc... En varios países este proceso se vio frustrado por intentos abortados por llevar a cabo revoluciones socialistas y, posteriormente, por el "mal holandés", síndrome producido por los efectos del auge petrolero en los países exportadores de petróleo y por la permisividad financiera y el "boom" del endeudamiento de finales de los años setenta.

El nacimiento de la nueva era a nivel internacional se anunció en forma dramática con el colapso del sistema de relaciones económicas internacionales de Bretton Woods, las dos crisis del petróleo de los años 1973 y 1979 y la adopción de políticas neoliberales radicales por las administraciones Thatcher y Reagan. Todo esto forma claramente parte central del proceso global de transformaciones. Pero los asombrosos acontecimientos que se han gestado en los últimos años, en particular aquellos que estallaron en forma repentina e inesperada en los antiguos países del bloque soviético, han estado ocultando fuerzas más profundas que estaban en movimiento durante varias décadas allí y en otras partes del mundo.

Algunos de los fenómenos que revisten más significación para nuestros fines son los siguientes: Estados Unidos ha perdido el aplastante predominio que tuvo durante más de medio siglo aun cuando sigue manteniendo y ejercitando su indiscutido poderío militar - un foco potencial de conflicto; Europa, y especialmente la Alemania reunificada, junto con el Japón, están emergiendo como potencias económicas comparables o aun superiores y empezando a ejercitar el correspondiente rol político -otra fuente de inestabilidad y conflictos (Thurow, 1992); el sistema público multilateral de relaciones económicas internacionales que emergió después de la

Segunda Guerra Mundial se ha visto erosionado por la expansión de las empresas multinacionales y la emergencia de la corporación global, por la desregulación financiera internacional y los "boom" de los eurodólares, los petrodólares y más recientemente las inversiones extranjeras directas. De este modo ha sido suplantado por un sector empresarial transnacional privado estrechamente integrado y muy poderoso, especialmente en las esferas financiera y de inversiones, así como por los mecanismos informales y sumamente elitistas de coordinación económica internacional, con el Fondo Monetario Internacional como su eje central.

El nuevo orden económico mundial que está emergiendo ha alcanzado un avanzado grado de concentración y globalización: 600 Corporaciones Transnacionales con ventas en 1985 superiores a mil millones de dólares representaron un quinto del valor agregado total agrícola e industrial del bloque no-socialista. Más significativo aún, en esta era de la revolución de la información y las comunicaciones, 10 de estas CTNs controlaban el 66 por 100 del mercado mundial de semiconductores, 9 representaban el 89 por 100 del mercado mundial de las telecomunicaciones y otras 10 se encargaban de la gran mayoría del mercado mundial de la computación. Al mismo tiempo, el mundo se está reorganizando alrededor de tres bloques principales liderados por los Estados Unidos, Japón y la Comunidad Económica Europea, donde Alemania se ha convertido en la potencia predominante. Esta nueva Tríada de poder económico y político representa dos tercios del PIB Mundial, cuatro quintos del stock de inversión foránea directa y la mitad del comercio mundial (UNCTC, 1991, 1992; Mortimore, 1992).

23

El socialismo, tal como existió en los países del bloque soviético, se derrumbó, y con él la confrontación Este-Oeste que caracterizó el sistema mundial bipolar de la Guerra Fría; la desaparición del Segundo Mundo ha eliminado prácticamente la confrontación Norte-Sur dejando a los países que componían el anterior Tercer Mundo (el Grupo de los 77), en proceso de reabsorción, como los restos del socialismo, por un nuevo sistema tripolar o simplemente abandonados en el limbo y desintegrándose económica, social e incluso políticamente.

Ha tenido lugar una profunda revolución científica y tecnológica que ha cambiado el énfasis anterior en las disciplinas físicas a las biológicas y a través del desarrollo de la microelectrónica y la revolución de la información, la robótica, la biotecnología y los nuevos materiales ha producido cambios fundamentales en todo el sistema económico y social, incluyendo la naturaleza de las relaciones inter e intra firmas y los procesos laborales así como las ventajas comparativas y de localización internacional de carácter tradicional. La degradación del medio ambiente, el agotamiento de los recursos naturales y las amenazas a los ecosistemas locales, regionales y globales han introducido toda una nueva dimensión en los asuntos humanos -la necesidad de un cambio hacia un desarrollo sustentable según lo proclamado en la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro.

Finalmente, y de fundamental importancia para nuestro argumento, el rol predominante del Estado que emergió después de la Segunda Guerra Mundial, bajo diversas formas socioeconómicas y políticas, ha dado lugar a una sociedad civil renovada y fortalecida en las esferas social, política y cultural (Tomassini, 1992; Keane, 1988). Se podría argumentar que los acontecimientos de Mayo de 1968 y la Primavera de Praga que le siguió fueron señales premonitorias, tanto en el mundo capitalista como en el socialista, respecto del fortalecimiento de los movimientos sociales que representan los derechos de las minorías y las mujeres, el poder verde, la juventud, la descentralización y la participación democrática, la defensa de los Derechos Humanos, etc., todo lo que ha llevado a la correspondiente proliferación de las organizaciones de base y las Organizaciones No Gubernamentales y a una relativa retirada del Estado.

Este ha sido también el caso en el campo económico, incluyendo como lo más destacado el creciente predominio del mercado y el fortalecimiento de la empresa privada, conjuntamente con una participación declinante del gasto público en el PIB, un proceso masivo de privatización de empresas y servicios públicos y una mayor inversión privada en relación a la inversión pública (Bouin y Michalet, 1991). Este proceso ha sido reforzado por su vinculación con la gran expansión de las Corporaciones Transnacionales que, como se ha señalado, han dado origen a un proceso de globalización sin precedentes y a nuevas formas de relacionamiento entre ellas, el Estado y el capital nacional. Todo ello significa una profunda reorganización de las relaciones entre los sectores público y privado, tanto al nivel nacional como al internacional (Lipietz, 1987; Dunning, 1991; Ostry, 1990; Salazar, 1991; Reich, 1991)

24

Con la globalización y las formas más complejas de interpenetración económica privada de los mercados, los fenómenos antes mencionados generan nuevos problemas tales como, por ejemplo, aquellos asociados a las diferentes prácticas nacionales que afectan la competitividad internacional. Esto se convierte inevitablemente en parte de la condicionalidad bajo la cual se persigue la Reforma Económica. En consecuencia, las agendas de negociaciones internacionales —y también regionales— se encuentran en una coyuntura crítica en que las negociaciones están cambiando desde el tratamiento de los productos al tratamiento de las políticas. Esta es la razón de la búsqueda de un mandato más amplio para el GATT en la dirección de evaluar diferencias de políticas e institucionales como fuentes de "distorsiones" (Agosin y Tussie, 1992).

La Reforma Económica en un Período de Transición

Filósofos, pensadores e intelectuales de diferentes pelajes están buscando a tientas una forma para describir la etapa actual, según queda evidenciado por el uso

frecuente de "post" y "neo" como prefijos en sus etiquetas: el postcapitalismo, el postindustrialismo, el postmodernismo, el neoliberalismo, el neoconservantismo e incluso "El Fin de la Historia y el Último Hombre".

Reconocer e intentar comprender éstas y otras tendencias globales como posibles escenarios futuros y opciones presentes es de vital importancia para las estrategias y políticas de desarrollo y deberían ser tomadas en cuenta en los procesos de Reforma Económica. Porque la configuración del futuro no dependerá solamente de éstas y otras tendencias y de las fuerzas en movimiento, sino que además, y muy críticamente en esta etapa en que la situación se encuentra todavía en un estado de continuo cambio, de visiones estratégicas más amplias y a más largo plazo y de las propuestas institucionales concretas que se puedan plantear tanto a nivel global como a los niveles nacionales para confrontar, adaptarse o, en alguna otra forma, reaccionar ante las mismas. Las empresas privadas individuales, exceptuando en alguna medida las corporaciones multinacionales más grandes, tienen pocas posibilidades de hacerlo así, en particular en los países más pequeños o en desarrollo. Se requiere alguna función pública que tenga que ver con el largo plazo, tanto nacional como internacional, y esto lo pueden realizar empresas privadas que se organicen entre ellas o a instancias del Estado, o el Estado por sí mismo o en conjunto con el sector privado como un todo o por grupos de firmas, y también por la colaboración internacional entre los Estados y las firmas privadas.

25

La necesidad es obvia. A nivel internacional, por ejemplo: ¿el desarrollo de los tres bloques emergentes propiciará la colaboración o el conflicto y qué significará el respectivo escenario para sus relaciones mutuas y las relaciones con los países del ex bloque socialista y con el mundo en desarrollo? ¿Tendrá este importante grupo de países algo que decir en la coordinación de la política económica internacional? ¿Será posible invertir los flujos netos de capital desde los países deudores a los acreedores, lograr mayor acceso a mercados altamente protegidos, compartir o en alguna otra forma beneficiarse del cambiante "know-how" tecnológico concentrado en las firmas globales? ¿Habrá alguna nueva forma de cooperación y asistencia a los países en desarrollo y a los ex países socialistas y si así fuese, en qué forma: negociación o imposición a través de diversas formas de condicionamiento? Más aún, ¿cómo compartiremos y protegeremos los cada vez más limitados sistemas ambientales que sustentan la vida en el mundo? ¿Cómo responderán las firmas individuales, grupos de empresas, industrias, naciones individuales y grupos de naciones a estos desafíos? ¿Se puede confiar simplemente en el mercado para que resuelva cuestiones de esta categoría?

A nivel nacional es necesario plantearse similares tipos de interrogantes. De creer a la prensa financiera mundial y a lo publicado por las principales instituciones económicas internacionales así como las revistas económicas que siguen esta línea central, después de haber llegado al final de la historia, parecería que también

hemos llegado al final de la economía, especialmente de la "Economía del Desarrollo" (Lal, 1983). La economía neoclásica, y el menú más extremo de políticas económicas neoliberales derivado de la misma —desregulación, liberalización, apertura, estado mínimo, precios adecuados, confianza en el mercado y en el espíritu innovador de los empresarios privados, etc.—, está siendo impulsado en todas partes sin mayores variaciones, cualesquiera sean las "condiciones iniciales" del país: tamaño, base de recursos, ubicación, cultura, estructura social, instituciones, relaciones internacionales y evolución histórica. Se lo presenta como el "sumum de la sabiduría", como un consenso generalizado que va desde la derecha a la izquierda, o lo que ha quedado de la izquierda después del derrumbe del socialismo.

Aunque indudablemente existe muchísimo más acuerdo, o a lo menos convergencia, que en el pasado, respecto de diversos temas importantes de la política económica, me permito sugerir que hay también mucha confusión acerca de esta opinión predominante. Lejos de haberse alcanzado el fin de la ideología, otro slogan contemporáneo, me temo que nos enfrentamos al peligro de quedar inmovilizados en un monopolio ideológico sin precedentes, una suerte de ideología "unidimensional", parafraseando a Marcuse, o una "monoeconomía", según la caracterización de Hirschman. Para despejar el camino a través de este ideologismo intelectualmente sofocante, creo necesario mirar con más detenimiento las convergencias y también las divergencias que en la práctica existen respecto de algunas cuestiones críticas de la economía política y de la política económica, en particular desde la perspectiva del desarrollo (CEPAL, 1990, 1992; Colclough y Manor, 1991; Sunkel y Zuleta, 1990; Sunkel, 1991). Esta última consideración es de vital importancia porque los programas de Reforma Económica que generalmente se concentran mayoritariamente en políticas destinadas a lograr la estabilización en el corto plazo, pueden crear una estructura institucional con efectos duraderos que pudiera no ser conducente al crecimiento en el largo plazo y, en particular, al desarrollo.

Aunque mis opiniones están teñidas por la experiencia latinoamericana y más en particular, la chilena, en que el dogmatismo neoliberal en los años setenta alcanzó extremos similares a los del Reino Unido de Thatcher y la América de Reagan en los años ochenta, lo que debemos esforzarnos por evitar, creo que tal análisis reviste una significación general. En particular para los países que no han probado todavía la medicina amarga o recién han iniciado la medicación y se han tragado, sin sentido crítico alguno, las supuestas maravillosas virtudes del renacido *laissez-faire*. Esta no es simplemente una opinión personal o académica. Se ha convertido recientemente en motivo de un agudo debate a raíz de la crisis económica que enfrenta Gran Bretaña y de la elección Presidencial en los EEUU. En otro plano, se refleja en las opiniones expresadas por funcionarios japoneses de alto nivel en relación con las orientaciones neoliberales dadas a sus políticas de Reforma Económica por el Banco Mundial (véase el Anexo).

CUADRO 3
TENDENCIAS A LARGO PLAZO DE LA ECONOMIA INTERNACIONAL
ANTES Y DESPUES DE LOS AÑOS 70

	Entre 1950 y 1970	Después de 1980
Economía Mundial	Crecimiento excepcionalmente rápido y sostenido	Crecimiento lento e inestable
Comercio Internacional	Gran expansión	Crecimiento lento, inestabilidad
Términos de Intercambio	Relativamente bajos y estables (con relación a los primeros años de la década de los 50)	Grave deterioro (con relación a 1980)
Financiamiento público internacional	Aumento rápido y sostenido	Muy limitado
Inversión externa directa	Expansión rápida y sostenida	Fuerte aumento entre los países desarrollados, muy escasa para los países en desarrollo
Financiamiento privado	Expansión excepcional desde mediados de los años 1960	Escaso, decreciente y sustancial flujo negativo neto (servicio de la deuda)
Tasas de interés	Muy bajas	Muy altas durante la mayor parte de los años ochenta
Proteccionismo	Decreciente	Fuerte aumento
Cooperación Internacional	Actitud muy favorable	Actitud muy negativa
Condicionalidad externa de la política económica	A corto plazo: FMI	A corto plazo: FMI bancos internacionales, gobierno USA. A largo plazo: Banco Mundial, gobierno USA

27

FUENTE: SUNKEL, O.: «Del desarrollo hacia dentro al desarrollo desde dentro», en SUNKEL, O. (ed) (1991).

Para poder reconocer e insistir en la necesidad de disponer de suficiente espacio de maniobra en el proceso de Reforma Económica, es indispensable contar con diagnósticos adecuados acerca del cómo y el por qué tal proceso se ha hecho en la práctica necesario e inevitable, teniendo al mismo tiempo conciencia de que existen opciones y modalidades distintas de llevarla a cabo.

La interpretación imperante, expuesta en la forma más sucinta posible, es que el

desarrollo pasado ha sido un desastre que se explica fundamentalmente por una intervención estatal y un proteccionismo excesivos. En consecuencia, la Reforma Económica tiende a consistir en mover el péndulo en la dirección opuesta: minimización de la intervención gubernamental y apertura indiscriminada para una completa integración en la economía mundial. La discusión que subsiste pareciera verse limitada a interrogantes críticos en el corto plazo, tales como el tratamiento de choque versus el gradualismo y el ordenamiento secuencial de la Reforma. Pero están también en juego otros temas relativos al desarrollo que son de la mayor importancia y que también deberían analizarse.

Desde la perspectiva del desarrollo, tanto las afirmaciones acerca del pasado, el fracaso del desarrollo y el Estado como el principal culpable, como la receta para el futuro, el neoliberalismo, me parecen discutibles. El peligro es eliminar toda intervención estatal, buena y mala, corriendo el riesgo de un coste social intolerable y un estancamiento prolongado, en vez de hacer el esfuerzo de discriminación que permita eliminar las intervenciones estatales deficientes y mejorar aquellas que son buenas y necesarias. Pasemos entonces a analizar en más detalle la simplista afirmación relativa al desastroso historial pasado del desarrollo. El análisis de las tendencias históricas a largo plazo nos brinda una visión mucho más compleja, tanto entre períodos históricos como entre los distintos países.

El Estado y el Desarrollo: Una Reevaluación

Debemos comenzar con la evolución de la economía mundial como un todo, enfoque que es de suma importancia pero que generalmente está ausente al juzgar los comportamientos y las políticas de desarrollo individuales de los países (Prebisch, 1950; Drucker, 1986). Después de la interrupción del comercio, el financiamiento y las inversiones internacionales que prevalecieron en las relaciones económicas internacionales en los primeros años del período de posguerra, no puede dejar de sorprender cuán favorable llegó a ser el espectro económico global en los años cincuenta y sesenta en prácticamente todos sus aspectos cruciales: una tasa global excepcionalmente rápida de expansión sostenida de la economía mundial, un crecimiento más rápido aún del comercio internacional, una reducción considerable del proteccionismo, mayores recursos públicos internacionales, tanto multilaterales como bilaterales, sustancial cooperación y asistencia técnica internacional, inversión directa privada reducida, pero en aumento, con la emergencia de la corporación multinacional, y tasas de interés muy bajas. La excepción la constituyó el financiamiento privado internacional, que no se reanimó ni cobró impulso, por lo menos en lo que respecta al mundo en desarrollo, hasta los años setenta.

El contraste entre esta visión global de la posguerra con la década de los ochenta-

CUADRO 4
CRECIMIENTO REAL DEL PIB, 1900-87
(Tasas medias anuales de crecimiento del PIB a precios constantes)

Países y Areas	1900-13	1913-50	1950-73	1973-89
Australia	3,1	2,1	4,7	3,1
Austria	2,4	0,2	5,3	2,4
Bélgica	2,4	1,0	4,1	2,1
Canadá	6,3	3,1	5,1	3,6
Dinamarca	3,2	2,5	3,8	1,7
Finlandia	2,9	2,7	4,9	3,1
Francia	1,7	1,1	5,1	2,3
Alemania	3,0	1,3	5,9	2,1
Italia	2,8	1,4	5,5	2,9
Japón	2,5	2,2	9,3	3,9
Países Bajos	2,3	2,4	4,7	2,0
Noruega	2,7	2,9	4,1	4,0
Suecia	2,2	2,7	4,0	2,0
Suiza	2,6	2,6	4,5	1,3
Reino Unido	1,5	1,3	3,0	2,0
Estados Unidos	4,0	2,8	3,7	2,7
Promedio OCDE	2,9	2,0	4,9	2,6
Bangladesh	1,0	0,5	1,7	4,5
China	0,8	0,1	5,8	7,2
India	1,0	0,7	3,7	4,8
Indonesia	1,8	0,9	4,5	5,7
Pakistán	1,0	1,4	4,4	6,1
Filipinas	4,4	1,8	5,0	3,2
Corea del Sur	(2,0)	1,7	7,5	8,0
Taiwan	1,8	2,7	9,3	7,8
Tailandia	1,7	2,2	6,4	7,0
Promedio Asiático	1,7	1,3	5,4	6,0
Argentina	6,4	3,0	3,8	0,3
Brasil	3,5	4,2	6,7	4,3
Chile	(3,4)	3,3	3,7	3,1
Colombia	(4,2)	3,8	5,2	4,0
México	2,6	2,6	6,4	3,5
Perú	(3,5)	2,8	5,4	1,2
Promedio A. Latina	3,9	3,3	5,2	2,7
Promedio Países en desarrollo	2,6	2,1	5,3	4,7
U.R.S.S.	3,5	2,7	5,0	1,9
Promedio 32 países	2,8	2,1	5,1	3,6

FUENTE: MADDISON, A., *(op. cit.)*. Actualizado y con estimaciones adicionales para Corea del Sur, Taiwan, Tailandia y América Latina proporcionadas por A. HOFFMAN, CEPAL.

ta es realmente notable, como se evidencia en el Cuadro 3. Algunas de las variables antes mencionadas perdieron su positivo impulso e influencia o pasaron a ser abiertamente negativas, como es el caso del reducido crecimiento global del PIB y del comercio internacional, la elevación desmesurada de las tasas de interés, el creciente proteccionismo en los principales mercados mundiales, los poco favorables términos de intercambio comercial para los productos básicos, la negativa actitud hacia la cooperación internacional y la proliferación de diversas condicionalidades. Como es bien sabido, esta situación se hizo particularmente grave para la mayoría de los países del mundo en desarrollo y varios países del bloque socialista después que estalló la Crisis de la Deuda en 1982. La única variable que mejoró considerablemente y se expandió en forma muy rápida fue la inversión extranjera directa, pero en forma sumamente concentrada entre las naciones industrializadas.

30 Estudiando los antecedentes del crecimiento a largo plazo del período de la posguerra por regiones y países individuales, la aguda división en dos subperíodos, antes y después de la mitad de la década de los setenta, es claramente evidente, y muestra algunos contrastes interesantes (Cuadro 4). En el primer período, el crecimiento económico alcanzó prácticamente en todas partes una velocidad que no tenía precedentes históricos; en muchos países se excedió la tasa de crecimiento anual del 6 por 100 y fueron muy pocos los que crecieron en menos del 4 por 100, y todas las regiones y la mayor parte de los países convergieron hacia la tasa promedio del 5,1 por 100 que se registró en los 32 países en estudio. A partir de mediados de la década de los setenta, la tasa de crecimiento se redujo a aproximadamente la mitad: de un promedio del 4,9 por 100 al 2,4 por 100 en los países de la OCDE, del 5,2 por 100 al 2,9 por 100 en América Latina y del 5,0 por 100 al 2,1 por 100 en la URSS. Se aprecia también una considerable convergencia en este estancamiento relativo. La excepción notable es Asia, donde la tasa promedio de crecimiento del 5,4 por 100 en el período 1950-73 aumentó al 5,9 por 100. Retomaré más adelante esta significativa discrepancia.

En lo que se refiere al rol del Estado, el villano según la sapiencia convencional, es interesante examinar el comportamiento del crecimiento de los distintos países durante este período, en el cual, según se recordará, el Estado desempeñó un papel principal. Revisando nuevamente el Cuadro 4, se puede apreciar que la URSS socialista y varios países latinoamericanos, donde el Estado —aunque en formas muy distintas— jugó un papel tan importante, en la práctica crecieron algo más rápido que el promedio de los países de la OCDE en el período 1950-73. Aún más, el Japón creció a una tasa increíble del 9 por 100 y los países de la Europa continental entre 4 por 100 y 6 por 100, en tanto que la economía estadounidense, en que la intervención del Estado en la economía era de lejos la más débil, sólo creció el 3,7 por 100. En lo que se refiere a Asia, los críticos y defensores de la "verdad del mercado" sustentan sus opiniones en el fenomenal crecimiento de los NICs asiáticos. Con frecuencia se considera a Hong-Kong y Singapur como éxitos del mercado,

CUADRO 5
CONDICIONES SOCIALES
TENDENCIAS DEL DESARROLLO HUMANO

PAISES	INDICE DE DESARROLLO HUMANO	Expectativas de vida		Tasas de mortalidad		Pob. con acceso a		Provisión		Alfabetismo		PIB per cápita (US\$)	
		1960	1975	1987	1960	1988	1975	1985-87	1964-66	1984-86	1970		1985
Desarrollo humano alto (1)	0,993-0,800	68	71	73	67	27	—	121	123	—	—	4.350	9.250
Desarrollo humano medio (2)	0,796-0,510	48	61	67	209	72	33	88	113	57	71	540	690
Excl. China		48	56	63	214	94	—	92	115	—	73	740	1.250
Desarrollo humano bajo (3)	0,499-0,048	42	49	55	285	170	31	89	95	29	41	180	300
Excl. India		40	46	52	287	186	30	88	91	23	40	220	300

Países:

(1) Japón, Canadá, Islandia, Suecia, Suiza, Noruega, USA, Países Bajos, Australia, Francia, Reino Unido, Dinamarca, Finlandia, Alemania, Nueva Zelanda, Bélgica, Austria, Italia, Luxemburgo, España, Israel, Barbados, Irlanda, Grecia, Hong Kong, Chipre, Checoslovaquia, Bahamas, Malta, Hungría, URSS, Uruguay, Bulgaria, Yugoslavia, Corea, Portugal, Singapur, Chile, Trinidad y Tobago, Costa Rica, Polonia, Brunei, Argentina, Venezuela, México, Antigua y Barbados, Mauricio, Kuwait, Albania, Catar, Bahrein, Malasia, Dominica.

(2) Panamá, Surinam, Emiratos Arabes Unidos, Sudáfrica, Rumania, Jamaica, Brasil, Colombia, Cuba, Seychelles, Granada, St. Kitts & Nev., Tailandia, Belice, Santa Lucía, Arabia Saudí, Turquía, Fiji, República Árabe Siria, Paraguay, República Democrática de Corea, Sri Lanka, Libia, Ecuador, Perú, St. Vincent, República Dominicana, Samoa, China, Jordán, Filipinas, Nicaragua, Omán, Mongolia, Líbano, Guyana, Túnez, Irak, Irán, Maldivas, El Salvador, Bostwana, Isla Salomón, Gabón.

(3) Indonesia, Vietnam, Honduras, Vanuatu, Argelia, Guatemala, Swazilandia, Namibia, Myanmar, Lesotho, Marruecos, Cabo Verde, Bolivia, Zimbabwe, Sao Tome & Príncipe, Kenia, Egipto, Congo, Madagascar, Papúa Nueva Guinea, Zambia, Camerún, Pakistán, Ghana, Costa de Marfil, India, Zaire, Haití, Comoros, Tanzania, Laos, Nigeria, Yemén, Togo, Liberia, Rwanda, Uganda, Senegal, Bangla Desh, Guinea Ecuatorial, Malawi, Burundi, Camboodia, Etiopía, República del África Central, Sudán, Bhután, Nepal, Mozambique, Angola, Mauritania, Somalia, Benin, Guinea-Bissau, Chad, Djibouti, Burkina Faso, Nigeria, Mali, Afganistán, Guinea, Gambia, Sierra Leona.

pero habría que tomar en cuenta la naturaleza muy especial de sus economías de "ciudad-estado" íntimamente integradas en áreas económicas mayores. A Corea del Sur y Taiwan se les menciona en cambio como casos exitosos de intervencionismo Estatal.

Las condiciones sociales promedio expresadas en indicadores tales como expectativa de vida, mortalidad infantil, alfabetización, etc., también mejoraron sustancialmente durante el período de posguerra (Cuadro 5). "Los países en desarrollo redujeron la mortalidad infantil en promedio de cerca de 200 muertes por 1.000 nacidos vivos a alrededor de 80 en cuatro décadas (1950-1988), un logro que tomó a los países industriales casi un siglo" (UNDP, 1990). La cantidad relativa de familias que vivían en condiciones de pobreza en América Latina declinó sustancialmente durante el período de posguerra, desde el 51 por 100 en 1960 hasta el 35 por 100 en 1980, año en el cual comenzó a aumentar nuevamente hasta llegar al 37 por 100 en 1986 como consecuencia de la Crisis de la Deuda y las consiguientes políticas de ajuste y de reestructuración. La pobreza absoluta siguió un camino similar, con una brusca baja desde el 26 por 100 hasta el 15 por 100 entre 1960 y 1980 para subir nuevamente al 17 por 100 en 1986 (Tokman, 1991).

Aunque resulte extraño a la luz de su situación actual, lo dicho anteriormente vale también para el caso de las economías de planificación centralizada de la Europa Oriental y la URSS. Por una parte, como se ha mostrado anteriormente, el crecimiento económico fue similarmente rápido y por lo menos hasta la década de 1970 no mostró la enorme desigualdad y generalizada pobreza del mundo capitalista subdesarrollado. Por lo demás, estas economías no pueden haber sido tan calamitosas como ahora se sostiene si sus muy atrasadas condiciones de vida en el período de la preguerra alcanzaron en los años setenta niveles que en algunos casos no se alejaban demasiado de los niveles de países como España y Portugal. Por otra parte, la mayoría de los países del ex bloque soviético se clasifican dentro del grupo de los de "Elevado Desarrollo Humano", medido por el Índice de Desarrollo Humano del PNUD (Cuadro 5). El caso de Cuba también merece mencionarse. Su rápido crecimiento económico y, especialmente, las sustanciales mejoras sociales que tuvieron lugar, *hasta mediados de los años ochenta*, contrastan en forma dramática con el resto de América Latina.

En vista de lo anterior, las estrategias y políticas de desarrollo económico basadas en las teorías keynesianas de pleno empleo y de un rol activo del Estado, las teorías marxistas y de Harrod-Domar de acumulación de capital, las teorías de Prebisch-Singer y de la CEPAL sobre industrialización protegida, las teorías de Rosenstein-Rodan cum Nurkse y Hirschman sobre planes de inversión y desarrollo equilibrado o desequilibrado, la teoría de Schultz del desarrollo de los recursos humanos, etc., etc., constituyeron, al parecer, influencias más bien exitosas en el período de expansión de la posguerra.

A decir verdad, también es cierto que se produjo una tremenda brecha entre las expectativas y la realidad porque, a pesar de los éxitos descritos anteriormente, hubo también muchísima desilusión: el progreso social, sectorial y espacial fue muy desigual; las desigualdades, el subempleo y la pobreza, aunque reducidos, se mantuvieron, en tanto que aparecía una nueva y hasta entonces ignorada calamidad —la degradación del medio ambiente— que creció en forma exponencial.

Creo, en consecuencia, que la actual condena masiva a las anteriores teorías, estrategias y políticas de desarrollo y a la consiguiente intervención y planificación gubernamental está basada en falta de información e interpretación histórica adecuada así como en una extrema ideologización. Es, en general, injustificada, muy exagerada y requiere de una reconsideración seria. Afortunadamente, esto comienza a ser reconocido aun en círculos académicos norteamericanos. "En este artículo se sostiene que a la luz de los nuevos desarrollos en los campos de la organización industrial, la economía internacional y la teoría del crecimiento, la antigua economía del desarrollo parece ahora mucho más sensata de lo que parecía ser durante la "contra-revolución" que criticaba los modelos de desarrollo intervencionistas.... Así, el presente documento llama a una "contra-contra-revolución" que restablezca las orientaciones principales que caracterizaron a la economía del desarrollo antes de 1960" (Krugman, 1992).

El caso especial de los NICs

El extraordinario crecimiento, industrialización y comportamiento de las exportaciones de los NICs asiáticos, junto con una distribución de ingresos relativamente menos desigual que en otros países en desarrollo es motivo de gran admiración. Sobre todo porque se sostuvieron milagrosamente en esa senda durante la debacle posterior a la segunda mitad de los años setenta, cuando todo el resto del mundo se tambaleaba como consecuencia de las sacudidas del petróleo y de la "Reaganomics", y se derrumbaba con la crisis de la deuda o se asfixiaba bajo la planificación centralizada. Este comportamiento excepcional fue atribuido a que habrían adherido al paradigma neoliberal, lo que elevó su prestigio más allá de cualquier duda razonable. Cuando me refiero al paradigma neoliberal quiero decir el de los "Chicago boys", un subconjunto de economistas neoclásicos que creen que los preceptos neoclásicos para una asignación óptima de los recursos en el corto plazo son también la receta adecuada para maximizar la tasa de crecimiento a largo plazo; es decir, el dejar que los precios encuentren sus valores relativos en mercados nacionales e internacionales que operan libremente, es una condición necesaria y "casi" suficiente para el desarrollo (el "casi" se debe a que el Estado tendría que hacer algo respecto de la extrema pobreza). Creen también que en la mayoría de los casos los fallos del mercado son consecuencia de las políticas gubernamentales, y que los costes de la intervención gubernamental destinada a remediarlas serán mayores que sus benefi-

cios sociales. En esta perspectiva neoliberal, el crecimiento es una propiedad inherente a las economías capitalistas. Los gobiernos tienen un importante papel que jugar en proporcionar "bienes públicos", pero no deberían ir más allá que eso. Hay que reconocer que ésta no es la opinión que tienen otros neoclásicos quienes, a diferencia de los anteriores, hacen una distinción más clara entre el equilibrio a corto plazo y el desarrollo a largo plazo, introduciendo un conjunto de variables en los temas relativos al crecimiento que son más complejas que las usadas para una asignación de recursos óptima.

No me parece sin embargo aceptable intentar buscar un apoyo empírico a las opiniones neoliberales en la experiencia de los NICs asiáticos. Estos países han ido bastante más allá de los estrictos límites a la intervención gubernamental impuestos por el neoliberalismo y también por el neoclasicismo más convencional (Amsden, 1989; Bradford, en prensa; Wade, 1990). Incluso los mismos neoliberales admiten que los gobiernos han tenido una "gran participación" en las economías de todos los países del Este Asiático (Wade, 1992a). Creo que gran parte de esta confusión nace del dilema, en gran medida falso, que se ha planteado entre las políticas de sustitución de importaciones y las orientadas a las exportaciones como estrategias de desarrollo alternativas. El extraordinario crecimiento de los NICs asiáticos se ha asociado, correctamente, con el impulso que le dieron a las exportaciones industriales, pero esto se produjo *después* de una primera etapa de sustitución de importaciones (Gereffi y Wyman, 1990), y se ha atribuído, *erróneamente*, a una inexistente postura de abstinencia y neutralidad en la acción estatal.

34

Una de las muchas interrogantes interesantes que no se han analizado suficientemente en este sentido es por qué los NICs asiáticos siguieron creciendo durante y después del período de estancamiento y turbulencias que se inauguró con el primer "shock" del petróleo, mientras las economías latinoamericanas que también iniciaron moderados programas de Reforma Económica a mediados de los años sesenta y siguieron también creciendo en forma sustancial a través de los años setenta, se derrumbaron con la crisis de la deuda en 1982 (Véase nuevamente el Cuadro 4).

Me parece que algunos de los antecedentes principales son los siguientes. Los asiáticos han disfrutado de las ventajas de "ponerse al día" después de haber partido muy atrasados en el juego de la industrialización y el desarrollo; mientras ellos la iniciaron a mediados de los años cincuenta, en algunos países latinoamericanos la industrialización se remonta a casi un siglo antes y las políticas deliberadas de industrialización a los años treinta. Por otra parte, estos países carecían de una base de recursos naturales suficientemente aventajada como para desarrollar una actividad importante de exportación de productos básicos. No adquirieron, en consecuencia, un mercado interno derivado de la actividad exportadora que pudiese permitir una sustitución de importaciones importante, ni podían tampoco captar y redistribuir los excedentes del sector exportador para financiar políticas de industrializa-

ción, modernización y de carácter social, sin la necesidad de crear un sistema fiscal efectivo, como fue el caso en América Latina. Después que se redujo la ayuda norteamericana, no tuvieron más alternativa que embarcarse, a la mayor brevedad posible, en un esfuerzo máximo de ahorro, inversión, industrialización y exportación. Mientras tanto los países latinoamericanos pudieron seguir dependiendo para sus ingresos fiscales y de divisas, aunque en forma crecientemente precaria, de los retornos cada vez más escasos de las exportaciones de productos básicos, complementados en la segunda mitad de los años setenta con un fuerte endeudamiento externo.

La localización geográfica constituye otro elemento importante. Su situación geopolítica indudablemente tuvo una gran trascendencia, particularmente en los casos de Corea y Taiwan, amenazados por vecinos comunistas. Otro elemento importante que colabora en la iniciación y continuación del "boom" de las exportaciones de estos países es el hecho de que se encontraban en medio de la región del mundo más boyante en términos de inversión y comercio y la menos afectada por la desaceleración de la economía mundial y la catastrófica caída de los términos del intercambio que afectó a otras regiones del Tercer Mundo en las décadas pasadas. Finalmente, y lo que es más importante para el tema que nos interesa, en lo que se refiere a las estrategias y políticas de desarrollo a largo plazo, los NICs han tendido a seguir el modelo japonés y no el neoliberal.

35

Finalmente, como estos países carecieron históricamente de acceso fácil a excedentes financieros generados por exportaciones de productos básicos, el manejo macroeconómico ha sido tradicionalmente más prudente que en América Latina y se ha concentrado en lograr un creciente y elevado ahorro e inversión nacionales. Por consiguiente, cuando los préstamos extranjeros crecieron, se utilizaron para aumentar la inversión, el crecimiento y las exportaciones, y en la medida que esto se lograba fueron siendo reemplazados por el ahorro nacional. Además, una proporción mucho más elevada de su endeudamiento externo fue con gobiernos e instituciones internacionales a tasas subsidiadas y fijas, y una bastante menor con bancos comerciales a tasas fluctuantes. La política fiscal y monetaria no solo ha sido más conservadora y responsable, sino también más efectiva porque se ha visto favorecida por una mayor flexibilidad a la baja en los precios y salarios en vista de los insignificantes compromisos financieros en materia de seguridad social y esquemas de apoyo a los ingresos agrícolas, y de la represión de la actividad sindical.

Es imposible ahondar más en este ensayo en los muchos aspectos relevantes que presenta un tema tan vasto. Solamente me he referido a algunos aspectos que generalmente no se tocan en la discusión económica. En cualquier caso, creo que la unilateral interpretación neoliberal que se ha dado al éxito asiático ha sido cuestionada seriamente y se encuentra bastante desacreditada.

¿Un nuevo papel para el Estado en el desarrollo?

Tal como se mencionó anteriormente, una de las consecuencias de la crisis del capitalismo en el período de entreguerras fue la emergencia del Estado, en todo el mundo, incluyendo la arena internacional, como el actor económico institucional más poderoso. Como también hemos traído a colación, esto tuvo efectos más bien positivos sobre el desarrollo durante el período de posguerra hasta mediados de los años setenta. Existe, en consecuencia, una urgente necesidad de una visión menos ideológica del rol del Estado en ese período que la que se impone actualmente. Se requiere una revisión crítica más objetiva tanto para revalorizar el rol positivo del Estado durante esa etapa histórica como para analizar las razones de su declinación o incluso del cambio total experimentado en la década pasada. El papel del Estado pareciera haber atravesado un ciclo de etapas de rendimientos crecientes para pasar después a otra de rendimientos decrecientes. En la primera se considera al Estado como la solución en tiempos de crisis, mientras ahora se le considera la propia causa de la crisis. Este es un cambio de opinión muy interesante que merece algunos comentarios.

36

Hay una cantidad de argumentos de diversa índole y desde diferentes perspectivas que ayudan a explicar la creciente actitud crítica frente al Estado. En la esfera económica, una intervención cada vez mayor y menos justificada en el funcionamiento de los mercados, fue dificultando su indispensable función complementaria (a la del Estado) en la asignación de los recursos productivos, con efectos cada vez más negativos en su correcta utilización, eficiencia, productividad, competitividad y crecimiento. En lo que concierne los aspectos financieros, la sed insaciable de ingresos fiscales derivados de un mayor rol del Estado, se enfrentaba con dificultades políticas para imponer y cobrar impuestos, lo que se traducía en mayores déficit, presiones inflacionarias, demandas salariales y declinación de la rentabilidad, la inversión y los incentivos al trabajo en el sector privado. En el caso de los países subdesarrollados especializados en las exportaciones de productos básicos, los ingresos "fáciles" por concepto de recaudaciones de impuestos e ingresos de divisas provenientes de esa fuente experimentaron una contracción en términos relativos (y a veces absolutos) mientras el sector público y las necesidades de importación crecían a un ritmo mucho más rápido que los ingresos derivados del sector exportador de productos básicos, enfrentando a las élites gobernantes con la grave y difícil tarea política de establecer un sistema tributario efectivo y promover las exportaciones: esto pudo postergarse durante los años setenta ya que se disponía de préstamos extranjeros abundantes y baratos, pero inevitablemente hubo que hacerle frente después de la crisis de la deuda (Griffith-Jones y Sunkel, 1986). Desde un punto de vista institucional, la excesiva burocratización, el creciente abuso administrativo, las excesivas interferencias en la vida privada y en el control de las actividades económicas, con cada vez mayor arbitrariedad, rigidez, incompetencia y corrupción, hicieron crecientemente insoportable la desmesurada presencia estatal. A nivel so-

cioeconómico, se acentuaba el conflicto entre el pesado y rígido aparato estatal y las aspiraciones ciudadanas a mayor participación, descentralización y más libertad para las organizaciones individuales y sociales. Además, en lo que se refiere a las relaciones internacionales, se manifestaba un creciente desequilibrio entre los procesos de transnacionalización de los sistemas económicos y financieros y de la vida cultural y social y los intentos del estado nacional de regularlos. Todos estos procesos contradictorios contribuyeron fuertemente a cuestionar la legitimidad política del Estado.

Parece importante reordenar los antecedentes históricos respecto del papel del Estado y de la experiencia del desarrollo en términos más generales. En esta era caracterizada por una creencia más bien ingenua en el *laissez-faire*, es de crucial importancia distinguir lo bueno de lo malo en esa experiencia, en lugar de condenarlo y enterrarlo como un todo bajo el manto ideológico imperante. Se requiere con urgencia una investigación menos sesgada acerca de las experiencias comparativas del desarrollo, no sólo por razones teóricas sino que también por razones de política más urgentes y prácticas. Algunos experimentos neoliberales recientes parecen haber tenido graves consecuencias negativas en materia de concentración de la riqueza y los ingresos, la desigualdad, la pobreza, el desempleo y subempleo, la decadencia de amplias zonas urbanas, el abuso del medio ambiente, la amenaza a las instituciones democráticas, etc., sin haber alcanzado las espectaculares cifras de crecimiento del período de posguerra. De ser así, necesitamos urgentemente una alternativa —o a lo menos sólidas calificaciones— al simplista menú actual de privatización, desregulación y liberalización como el antídoto ideal al estatismo del período anterior. Confiar totalmente en el dinamismo del sector privado dado un marco neutral de regulación institucional sin recurrir a ninguna estrategia ni directriz básica en materia de desarrollo pareciera poco aconsejable.

37

El "mito neoliberal" derivado de la experiencia asiática y contrastado posteriormente con el mito del "fracaso del desarrollo del pasado" de otras regiones se ha basado, en mi opinión, en un diagnóstico falso y colocado fuera de su contexto histórico. Una confusión entre la evidencia más bien positiva del período de posguerra hasta mediados de los años setenta y los deprimentes resultados de los años ochenta, que sufrieron la fuerte influencia negativa de condiciones internacionales que habían experimentado cambios dramáticos. Además, sin una consideración adecuada de las especiales circunstancias geopolíticas y la considerable intervención estatal que predominó en la mayoría de los países asiáticos. La falta de una adecuada perspectiva histórica eclipsa el hecho de que el colapso del desarrollo en el pasado reciente en todas las regiones, excepto Asia, no es un problema de todo el período de posguerra sino de la década pasada. Es cierto que estas regiones experimentaron serios problemas de desarrollo a partir de los años sesenta, pero media un abismo entre ello y lo que vino después del primer y segundo "shock" del petróleo, la crisis de la deuda de 1982 y sus devastadoras secuelas, y las políticas de ajuste y reestructuración de los años ochenta.

Los dos primeros de estos trascendentales sucesos contribuyeron en forma decisiva al proceso de transnacionalización del sistema financiero y esto, a su vez, al predominio del capital financiero sobre el productivo. Contribuyó también a reforzar el neoconservantismo y el monetarismo y a montar el escenario para un fuerte endeudamiento externo a través de políticas de desregulación y liberalización. A la larga, también condujo a políticas que generaron recesión, tasas de interés excepcionalmente altas y precios muy bajos de los productos básicos y, por ende, a la crisis de la deuda, con la excepción ya mencionada de los asiáticos que fueron muchísimo más cautos. La aplicación del menú ajuste-reestructuración y el continuado servicio de la deuda revirtieron en forma dramática, de positivos a fuertemente negativos, los flujos financieros externos netos. Esto condujo a la recesión, el desempleo, bajos salarios, pobreza y el colapso de la inversión y los recursos públicos, seguidos por una inflación galopante.

¿Es esta dramática realidad socioeconómica que enfrentan la mayor parte de los países del Tercer Mundo la consecuencia directa de las políticas internas de desarrollo de los años cincuenta y sesenta? ¿O es más bien, por lo menos en alguna medida importante, consecuencia de los graves remezones externos de los años setenta, de las profundas transformaciones en la estructura y dinámica de una economía mundial globalizada, y de la naturaleza y arrollador poder financiero e institucional de las doctrinas económicas neo-liberales? ¿O es acaso una combinación de ambos?

38

Me permito sugerir que estos remezones y cambios intensificaron y agravaron los defectos de la positiva etapa inicial. Más aún, las políticas con las que las élites de la mayoría de los países en desarrollo respondieron a los remezones externos y las nuevas condiciones (nuevamente, exceptuando a Asia) fueron impresionantemente ineptas tanto cuando se encontraban en la cima del "boom" de la deuda como cuando se derrumbaban bajo su carga. La visión histórica global de este período se me aparece como una interrupción prematura de procesos de desarrollo vigorosos, pero imperfectos. Necesitaban y debían haber sido corregidos en la década de 1970. Se intentaron llevar a cabo correcciones adecuadas en ciertas instancias, pero no con el vigor y la persistencia necesarios para lograr el éxito, como en el caso de los NICs, los países de la ASEAN y China.

En la mayoría de los países se abandonaron los esfuerzos destinados a reorientar sus estrategias de desarrollo, influenciados por la permisividad y miopía financiera estimulada a nivel nacional e internacional por las políticas neoliberales de liberalización y desregulación. La falta de experiencia profesional y la irresponsabilidad de los bancos estadounidenses, que aumentaron temerariamente sus préstamos a los países en desarrollo, unido a los intereses de las élites protegidas y cada vez más transnacionalizadas de estos últimos, condujeron al despilfarro de recursos financieros de una abundancia sin precedentes que podrían haber sido usados para corregir los problemas acumulados del desarrollo económico y social a fines de los

años sesenta. En este sentido, la así llamada "década perdida" no fue la de los ochenta, sino más bien la de los setenta, en la que coincidieron una aguda necesidad de ajuste y reestructuración con recursos en abundancia para llevarlos a cabo. Y la oportunidad también estuvo ahí, como lo evidencia el crecimiento de los NICs asiáticos que se basó, en gran parte, en la canalización de la inversión y la expansión exportadora hacia la revolución de la microelectrónica y los semiconductores. Esta oportunidad es la que algunos países asiáticos entendieron y aprovecharon, y que pasó desapercibida para América Latina, los países socialistas del bloque soviético y Africa.

Entender este proceso histórico y las nuevas circunstancias internas así como el renovado contexto internacional, y las relaciones entre ambos —actualmente y en el futuro— es de primerísima importancia. Esto es particularmente relevante debido a las implicaciones que tiene la naturaleza altamente transnacionalizada de la economía y la sociedad mundiales, a los profundos cambios que se producen en la tecnología, a la reorganización institucional y geopolítica de las relaciones internacionales en torno a las principales áreas económicas emergentes, y a las condiciones radicalmente nuevas del desarrollo mundial que plantea el medio ambiente. Todo esto y mucho más tendrá que ser enfrentado, explícita o implícitamente, por la Reforma Económica.

Los casos de éxito se dan en aquellos países que han sido capaces de organizar un capitalismo administrado en forma cooperativa o corporativa, tales como Alemania, Austria, Japón, Corea, Taiwan (Chandler, 1990; Ostry, op.cit). "El nuevo intervencionismo busca guiar el mercado, no reemplazarlo. Utiliza los precios y otros instrumentos para desestimular las inversiones en usos improductivos, aumentar la capacidad tecnológica, fortalecer los vínculos con las empresas extranjeras y dar un impulso orientador a industrias seleccionadas. Estas intervenciones necesitan estar basadas en un plan para estructurar con el tiempo el patrón de comercio exterior e industrial a que se aspira, y este plan debe estar sujeto a la retroalimentación del mercado...Es decir... la ayuda... queda condicionada al cumplimiento de las metas propuestas"(Wade, 1992b). La naturaleza de la interface gobierno-sector privado-financiamiento es crucial para producir estrategias nacionales de penetración de mercado. Esto es totalmente diferente del modelo neoliberal individualista seguido por las economías estadounidense o del Reino Unido, que es el que impera en la profesión de la economía e inspira los programas de Reforma Económica en todas partes (véase de nuevo el Anexo).

Reforma Económica, Democracia y el Estado

Existe otro formidable tema que también tiene que ser parte de las discusiones sobre la Reforma Económica. Ya me he referido a los temas de la participación so-

cial, descentralización, movimientos sociales, fortalecimiento de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales como un desafío al viejo Estado. Pero este auge de la sociedad y organización civiles plantea también un reto al nuevo Estado. Un campo amplio y complejo que me parece tiene que ver en su esencia con lo que yo denominaría la "ampliación y profundización" de la democracia, un área en la cual las exitosas economías asiáticas han estado muy lejos de alcanzar resultados aceptables. Una manera de interpretar el actual período histórico de transición, antes descrito, sería reconocer que se ha sacrificado el desarrollo por el crecimiento, y contrastar "la irracionalidad del capitalismo con la inviabilidad del socialismo" (Przeworski, 1990).

¿Cómo impregnar el capitalismo con las inquietudes públicas y sociales del socialismo sin espantar al empresariado capitalista, evitando al mismo tiempo el autoritarismo burocrático militarizado de derecha o de izquierda y luchando por mayores libertades individuales y sociales? ¿Cómo lograr una síntesis de la máquina capitalista de crecimiento con la preocupación socialista por mejorar las condiciones de las mayorías oprimidas, explotadas, marginadas y discriminadas? ¿Cómo evitar que el proceso hacia la integración transnacional y la presión por una mayor competitividad se traduzca en una ulterior desintegración nacional, económica, social y cultural? ¿Cómo proteger los bienes públicos del asalto privado, burocrático y tecnocrático, como es el caso del medio ambiente, los derechos humanos, la justicia, etc.?

40

Tal vez la hebra común de las inquietudes y propuestas en torno a estos temas es la búsqueda de una concepción más radical de la democracia. Una participación más estructurada y más amplia de la sociedad civil fortalecida: menos gigantismo estatal y empresarial y un control social más estrecho sobre ambos ejercido por una cadena reforzada y un tejido más denso de organizaciones ciudadanas de carácter privado para cumplir funciones públicas y para representar, en particular, a los grupos y sectores más débiles de la sociedad. Una consecuencia inmediata es un mayor apoyo a la construcción y reforma de la institucionalidad y organización política, por y para la sociedad civil, lo que lleva directamente al tema emergente de la gobernabilidad. Otra es que los países desarrollados debieran apoyar a los países en desarrollo comprometidos con la democracia con un mayor acceso a sus mercados, un menor servicio de la deuda, un mayor acceso a la tecnología, en lugar de imponer condicionalidades neoliberales.

La otra implicación es una reconsideración del papel del Estado. Plantear el debate en términos de más o menos Estado es perder de vista los temas reales. Es claro que el Estado tiene que cumplir ciertas funciones básicas para hacer posible el funcionamiento del mercado. El punto es clarificar qué funciona y qué no funciona. Además, la teoría neoclásica ha aceptado también que el Estado debe realizar ciertas funciones en los casos de fallos del mercado. Por otra parte, la mayoría de los

economistas reconoce que los países en desarrollo poseen características especiales que se desvían o contradicen con algunos supuestos de la economía neoclásica, justificándose en consecuencia ciertas intervenciones gubernamentales para estimular el desarrollo, siempre que el aparato estatal esté mínimamente capacitado para ello. Obviamente éstas no pueden ser de la misma naturaleza que las que se practicaron en el período anterior, aunque sólo sea porque, en parte debido a ello, las condiciones han cambiado considerablemente. Pero el desarrollo exige que el Estado cumpla ciertas funciones de regulación de los mercados, algunas tareas de coordinación estratégica y de orientación a mediano y largo plazo, en estrecha interacción con el sector privado. Incluso puede tener que entrar a veces en la esfera de la producción, en el entendido que estas intervenciones son temporales y dependen del logro de objetivos preestablecidos, de manera que cuando emerjan grupos privados competentes se puedan hacer cargo y dejar el espacio para que la acción del Estado se desplace hacia otras áreas que requieran su participación. En suma, lo que se requiere es montar un proceso dialéctico, en que Estado y sector privado se refuercen mutuamente. Sus características dependerán de las circunstancias concretas de cada caso.

La misma estrategia debería seguirse con las Corporaciones Transnacionales de forma que los productores nacionales puedan asociarse con ellas y eventualmente buscar mayor independencia o autonomía en la medida que su proceso de aprendizaje y crecimiento madure y les dé la suficiente capacidad para hacerlo.

41

Estas y otras formas de transformación evolutiva del sector público son necesarias por razones prácticas, no ideológicas, para enfrentar las nuevas condiciones imperantes actualmente; la importancia crítica del conocimiento y la educación, las nuevas características y la rápida evolución de la tecnología, la reorganización del proceso laboral, de la organización de la empresa y de las relaciones laborales, la creciente conciencia y restricciones ambientales, la mayor competitividad en la economía mundial, el avanzado grado de transnacionalización e interconexión global, la creciente desigualdad interna y entre países, la aspiración universal de tener sociedades democráticas, lo que exige promover mayor igualdad de oportunidades para los ciudadanos.

La postura neoliberal tenderá a ser que los fallos del Estado son tan graves que, aun si existiesen aquellos fallos del mercado y exigencias de desarrollo señaladas anteriormente, será preferible soportarlas antes que hacer intervenir al Estado, ya que los resultados de la curación serán inevitablemente peores que las consecuencias de la enfermedad. Y de todas maneras, desde su punto de vista, la intervención gubernamental no es necesaria para el desarrollo.

Esta posición no parece ser aceptable. La historia reciente la desmiente en, por lo menos, dos sentidos. Primero, los resultados de los países que han optado por esta postura —los Estados Unidos, el Reino Unido, Nueva Zelandia y Chile son,

quizás, los ejemplos más extremos— son más bien pobres en términos de crecimiento y lamentables en términos de justicia social y medio ambiente. En segundo lugar, hay muchos casos de activismo gubernamental —varios países europeos, Japón, Corea, Taiwan y otros en Asia, y Costa Rica y Chile (desde que retornó a la democracia) en América Latina— que han conseguido resultados positivos.

El problema entonces parece ser cómo lograr crear instituciones apropiadas capaces de adoptar las políticas adecuadas en los momentos precisos y por los plazos correctos. No es posible refugiarse en la cómoda posición de reducir la intervención gubernamental a la mínima expresión, aceptando que es lo mejor que puede hacerse, una vez que se han logrado los equilibrios macroeconómicos. Sólo el Estado, controlado por la sociedad civil, puede promover los intereses nacionales de largo plazo, lo que requiere estabilidad, la recuperación del crecimiento económico, la mitigación de la pobreza y la reducción de las desigualdades, junto a una inserción dinámica en la economía mundial. Todas estas exigencias implican la necesidad de determinadas estrategias, políticas y acciones estatales.

Los procesos de Reforma Económica en marcha en todo el mundo están creando una nueva estructura institucional, tanto nacional como internacional, que entregue respuestas de facto a estas interrogantes, sin que se esté tomando conciencia explícita de sus consecuencias. ¿Serán las correctas o estarán equivocadas? Sería bueno averiguarlo.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- AGOSIN, M. y D. TUSSIE (1992): "Globalization, regionalization and new dilemmas in trade policy for development", *World Competition*, Ginebra, junio.
- AMSDEN, A. (1989): *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Nueva York y Oxford, Oxford University Press.
- ARMSTRONG, P., A. GLYN y J. HARRISON (1991): *Capitalism since 1945*. Oxford y Cambridge, Massachusetts, Basil Blackwell.
- BOUIN, O. y CH. MICHALET (1991): *Rebalancing the Public and Private Sectors*. Paris, OCDE.
- BRADFORD, C. (de próxima aparición); "The East Asian Development Experience", en E. GRILLI y D. SALVATORE (eds.): *Handbook of Economic Development*.
- CASTELLS, M. (1989): *The Informational City; Information Technology, Economic Restructuring, and the Urban-regional Process*. Oxford, Basil Blackwell.
- CEPAL (1990): "Transformación productiva con equidad", Santiago de Chile.
- CEPAL (1991): "Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado", Santiago de Chile.
- COLDOUGH, CH. y J. MANOR (eds.)(1991): *State or Markets? Neoliberalism and the development policy debate*. Oxford, Clarendon Press.
- DRUCKER, P. (1986): "The Changed World Economy", *Foreign Affairs*, primavera.
- DUNNING, J.H. (1991): "Governments - markets - firms; toward a new balance?", *CTC Reporter*, Nueva York, Naciones Unidas, primavera.
- GEREFFI, G. y D. WYMAN (eds.)(1990): *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*. Princeton, Princeton University Press.
- GILPIN, R. (1987): *The Political Economy of International Relations*. Princeton, Princeton University Press.
- GRIFFITH-JONES, S. y O. SUNKEL (1986): *La crisis de la deuda y el desarrollo en América Latina: el final de una ilusión*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- KEANE, J. (ed.)(1988): *Civil Society and the State*. Londres, Verso.
- KRUGMAN, P. (1992): "Toward a Counter-Counter Revolution in Development Theory", *Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Desarrollo Económico*. Washington, abstract.
- LAL, S. (1983): *The Poverty of "Development Economics"*. Londres, Institute of Economic Affairs.
- LIPIETZ, A. (1987): *Mirages and Miracles: The Crisis of Global Fordism*. Londres, Verso.
- MADDISON, A. (1982): *Phases of Capitalist Development*. Oxford y Nueva York, Oxford University Press.
- MADDISON, A. (1989): *The World Economy in the 20th Century*. Paris, OCDE.
- MADDISON, A. (1991): *Dynamic Forces in Capitalist Development. A Long-Run Comparative View*. Oxford, Oxford University Press.
- MORTIMORE, M. (1992): "El nuevo orden industrial internacional", *Revista de la CEPAL*, Núm. 48, Santiago de Chile, agosto.

- OSTRY, S. (1990): *Government and Corporations in a Shrinking World: Trade and Innovation Policies in the United States, Europe and Japan*. Nueva York, Council on Foreign Relations Inc.
- PIORE, M. y C.F. SABEL (1984): *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*. Nueva York, Basic Books.
- PREBISCH, R. (1949): *El desarrollo de América Latina y algunos de sus principales problemas*. Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- PRZEWORSKI, A. (1990): "La irracionalidad del capitalismo y la inviabilidad del socialismo", *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política*, Núm. 18, Madrid, julio-diciembre.
- RODRÍGUEZ, E. (1991): "La endogeneización del cambio tecnológico: Un desafío para el desarrollo", en O. SUNKEL (ed.), *op.cit.*
- SALAZAR, J.M. (1991): "El papel del Estado y del Mercado en el desarrollo económico", en O. SUNKEL (ed.), *op.cit.*
- SHONFIELD, A. (1965): *Modern Capitalism*. Oxford University Press.
- SUNKEL, O. (comp.)(1991): *El desarrollo desde dentro: Un enfoque neoestructuralista para América Latina*. El Trimestre Económico, Colección Lecturas, Núm. 71, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- SUNKEL, O. (1971): "Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina", *El Trimestre Económico*, abril-junio.
- SUNKEL, O. y P. PAZ (1970): *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. México, D.F., Siglo XXI Editores.
- THUROW, L.C. (1992): *Head to Head; The Coming Economic Battle among Japan, Europe and America*. Nueva York, William Morrow and Co., Inc.
- TOKMAN, V. (1991): "Pobreza y Homogeneización Social: Tareas para los 90", *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política*, Núm. 19, enero-junio.
- TOMASSINI, L. (1992): *Estado, Gobernabilidad y Desarrollo*. Santiago de Chile, CINDEFORO 90.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (1990): *Human Development Report 1990*. Nueva York y Oxford, Oxford University Press, p. 2.
- UNITED NATIONS CENTER ON TRANSNATIONAL CORPORATIONS (UNCTC)(1991): *World Investment Report, 1991: The Triad in Foreign Direct Investment*. Nueva York, Naciones Unidas.
- UNITED NATIONS CENTER ON TRANSNATIONAL CORPORATIONS (UNCTC) (1992): *World Investment Report, Transnational Corporations as Engines of Growth*. Nueva York, Naciones Unidas.
- WADE, R. (1990): *Governing the Market; Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton, Princeton University Press.
- WADE, R. (1992a): "East Asia's Economic Success: Conflicting Evidence, Perspectives, Partial Insight, Shaky Evidence", *World Politics*, Vol. 44, núm. 2.
- WADE, R. (1992b): "State and market revisited. How interventionist should third-world governments be?", *The Economist*, 4 de abril, p. 77.

ANEXO

(*The Journal of Commerce*, página 1A, 11 de Diciembre, 1991) Washington.

Según fuentes de la banca, Japón está presionando al Banco Mundial para que modifique su estrategia de fomento al desarrollo económico en el Tercer Mundo, en una maniobra que podría llevar a un conflicto entre Tokio y los Estados Unidos.

Según estas fuentes, el enfoque japonés, que pone el énfasis en un mayor rol del Estado en la economía, constituye un desafío directo a la estrategia de economía de mercado, de orientación occidental, que preconizó el banco a fines de la década de los ochenta y que es defendida por los Estados Unidos.

El debate entre las dos superpotencias económicas no es meramente académico: lo que de ahí resulte será de gran importancia para determinar cómo distribuye el banco las decenas de miles de millones de dólares en préstamos cada año y a quién.

Según manifestaron funcionarios japoneses, en el pasado el banco otorgó demasiada confianza a "los mecanismos de mercado" en un intento de ayudar al mundo en desarrollo confiando en forma excesiva en la desregulación y la liberalización.

A ese enfoque lo llamaron "ingenuo" y dijeron que se basaba en modelos occidentales pasados de moda que no consideran la exitosa estrategia empleada por el Japón y algunos de sus vecinos asiáticos en el desarrollo de sus respectivas economías.

45

"La experiencia asiática ha demostrado que aun cuando las estrategias de desarrollo exigen un saludable respeto por los mecanismos de mercado, no puede olvidarse el rol del gobierno", expresó Yasushi Mieno, gobernador del Banco del Japón, en la reunión anual del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional celebrada en octubre.

Los funcionarios japoneses opinaron que debería estimularse a los países en desarrollo a priorizar el desarrollo de ciertas industrias y que debería permitírseles proteger las "industrias nacientes" de la competencia extranjera hasta que éstas sean capaces de mantenerse por sí mismas.

Este es el enfoque que el Japón adoptó con gran éxito después de la Segunda Guerra Mundial cuando elevó sus industrias automovilística y del acero al nivel mundial.

Según un funcionario japonés, "los economistas del banco ponen demasiado énfasis en la liberalización del comercio y no el suficiente en la importancia de una balanza de pagos sustentable".

En su proceso de reconstrucción de los estragos de la guerra, Tokio recurrió también al Banco Japonés de Desarrollo, de propiedad estatal, para canalizar los créditos gubernamentales subsidiados hacia las compañías más pequeñas que de

otra forma habrían tenido que pagar elevadísimas tasas de interés por los préstamos.

El Banco Mundial ha seguido una estrategia semejante en algunas naciones en desarrollo, pero los Estados Unidos han criticado este enfoque como antieconómico.

Japón está recomendando también cambios en el programa de préstamos de ajuste estructural del banco según el cual los países en desarrollo pueden pedir dinero prestado a cambio de la introducción de reformas económicas.

Los funcionarios japoneses sostuvieron que las condiciones de estos préstamos son demasiado uniformes y no toman suficientemente en cuenta las circunstancias individuales de cada país. Se quejaron también de que el banco ha utilizado los préstamos para presionar a los países en desarrollo hacia la implementación de cambios económicos más acelerados de lo que es políticamente factible.

El Japón ha hecho avances en su campaña para convencer al Banco Mundial que cambie su estrategia de desarrollo, dijeron estos funcionarios. Según uno de ellos: "Los principales ejecutivos del banco se están dando cuenta ahora de la importancia de este enfoque".

46

Tal vez eso no sea sorprendente si se consideran las grandes sumas de dinero que Japón está desplazando hacia el mundo en desarrollo a través de co-financiamientos con el Banco Mundial.

Pero es posible que Japón encuentre mayores dificultades para convencer a los Estados Unidos respecto de su filosofía de desarrollo y esto podría implicar más confrontaciones entre los dos en el futuro.

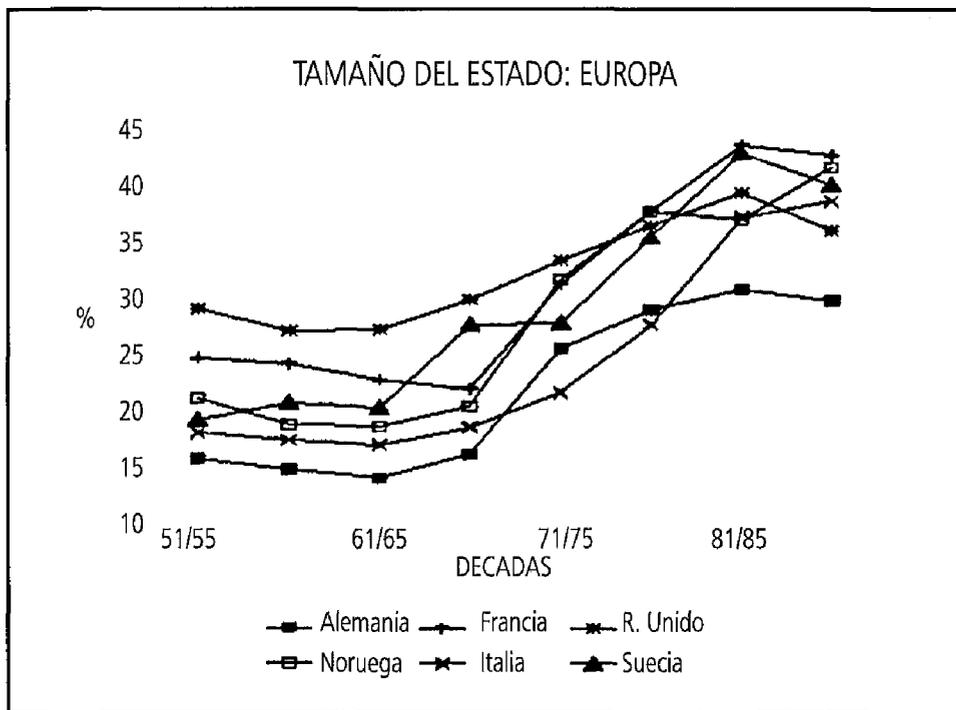
Anexo Gráfico

GRAFICO 1A Tamaño del Estado: Europa y Norteamérica

GRAFICO 1B Tamaño del Estado: Latinoamérica y Sudeste Asiático

GRAFICO 1C Tamaño del Estado: Africa y Oceanía

GRAFICO 1A
 EVOLUCION DEL TAMAÑO DEL ESTADO EN DIFERENTES AREAS DEL
 MUNDO. 1951/55 a 1981/85
 (Tamaño medido como porcentaje de gasto público respecto del PIB).



49

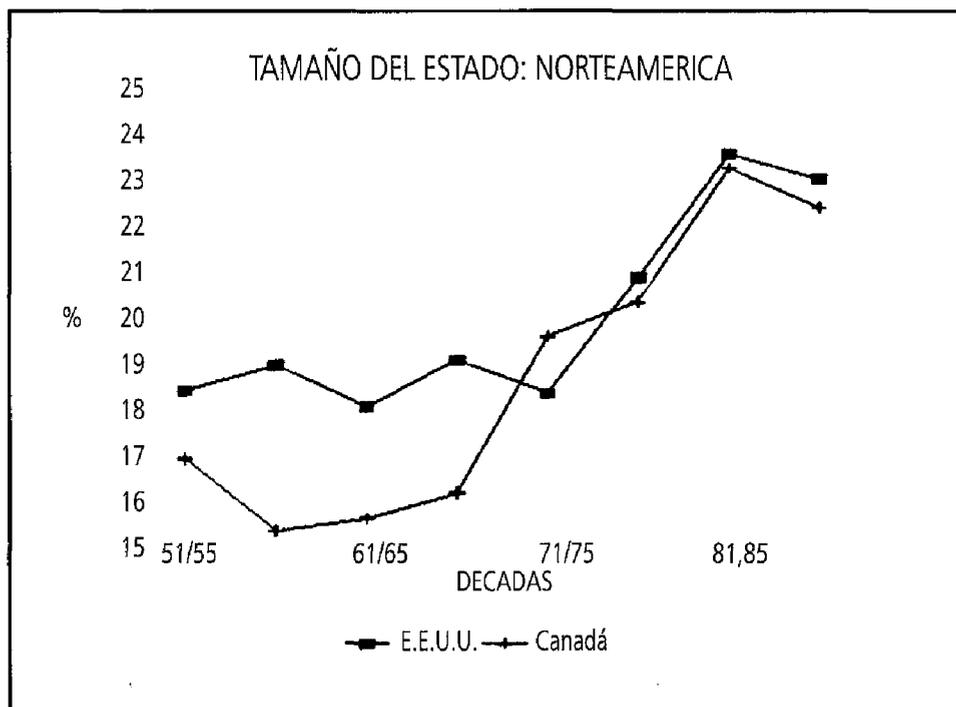
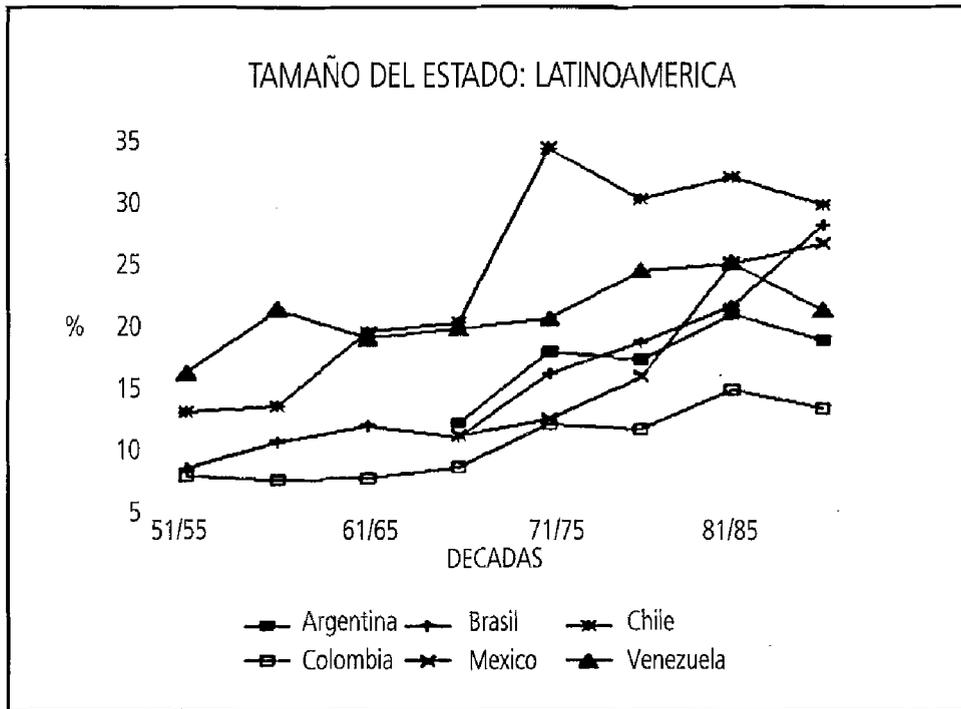


GRAFICO 1B
 EVOLUCION DEL TAMAÑO DEL ESTADO EN DIFERENTES AREAS DEL MUNDO. 1951/55 a 1981/85
 (Tamaño medido como porcentaje de gasto público respecto del PIB).



50

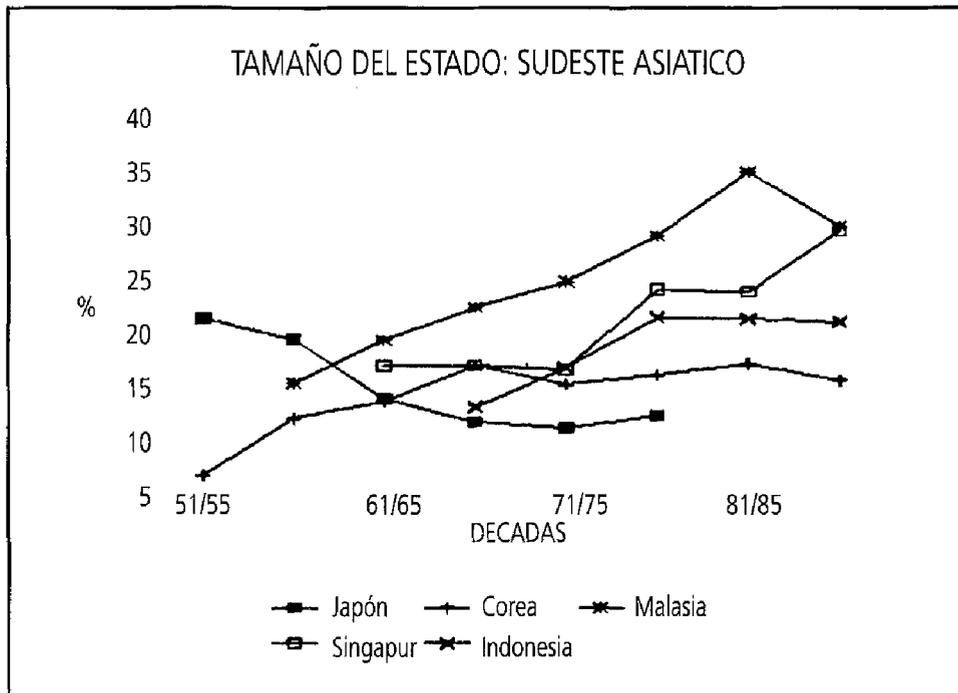
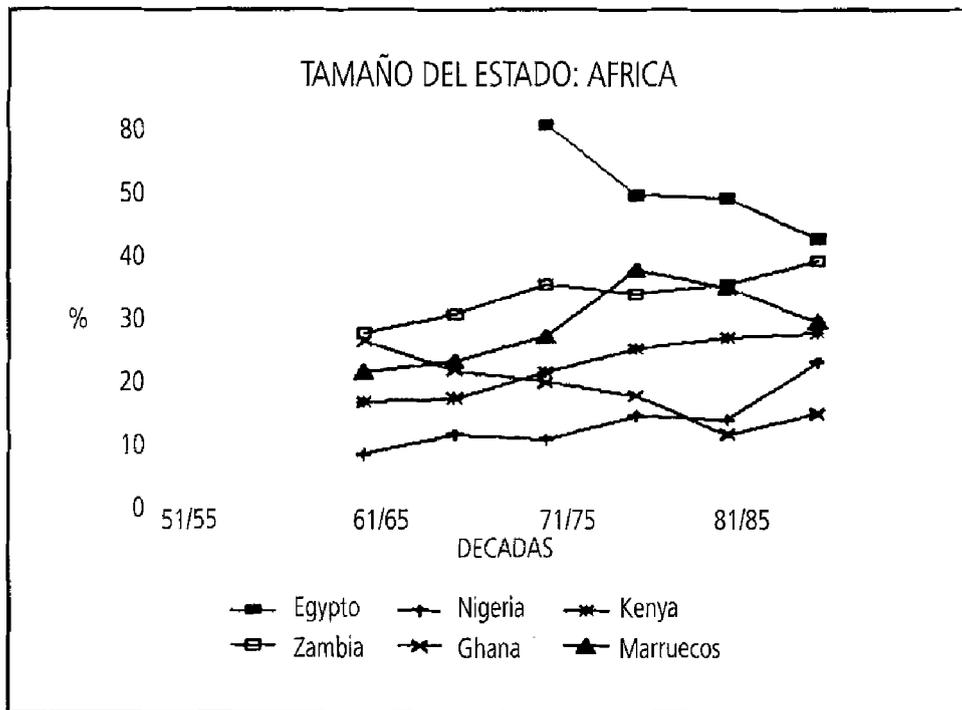
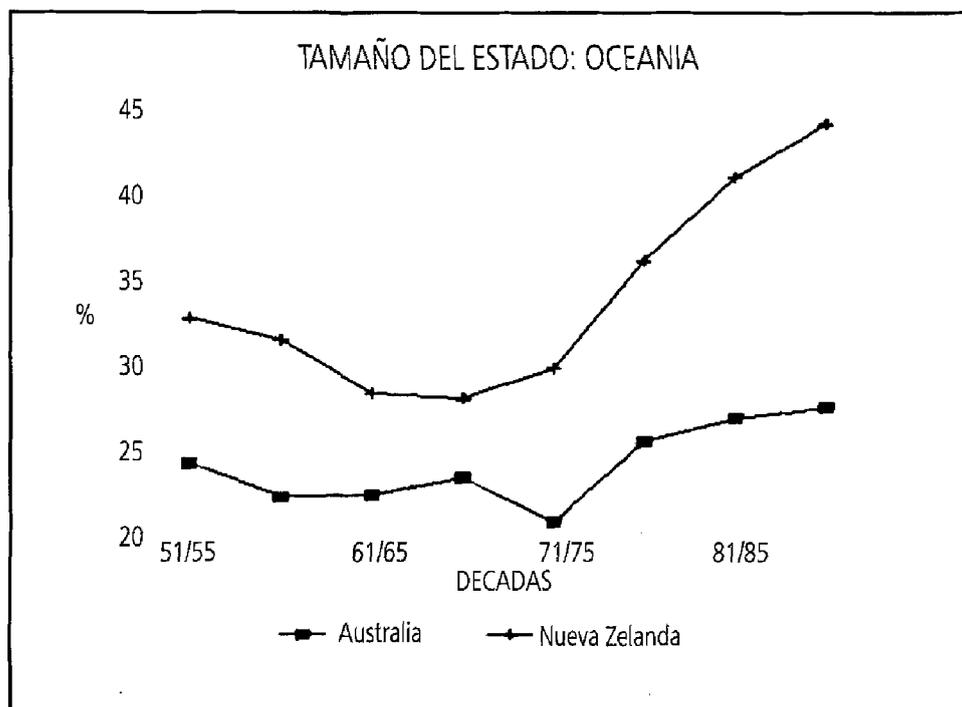


GRAFICO 1C
 EVOLUCION DEL TAMAÑO DEL ESTADO EN DIFERENTES AREAS DEL MUNDO. 1951/55 a 1981/85
 (Tamaño medido como porcentaje de gasto público respecto del PIB).



51



Jacek Kochanowicz

El Marco Histórico de la Reforma Económica Contemporánea. Comentarios al Artículo de Osvaldo Sunkel(*)

Los principales oponentes de Osvaldo Sunkel son partidarios de una versión intolerante y estrecha del punto de vista neoliberal, que sostiene que cuanto menor sea la presencia del estado y mayor la del mercado, mayores serán las oportunidades para el crecimiento económico. Al mismo tiempo, sin embargo, Sunkel señala que el enfoque tradicional acerca del papel del estado en el desarrollo económico está agotado y es necesario repensarlo.

Dado que Sunkel habla muy poco sobre Europa oriental, es adecuado preguntarse en qué medida la experiencia del Tercer Mundo y, en particular, la de América Latina es relevante para la Europa oriental postcomunista. Pienso que hay importantes semejanzas que se remontan hacia el pasado. Incluso antes de que el comunismo se instalase en Europa oriental, el papel del estado en la economía era, al igual que en América Latina desde los años 30, relativamente importante. La introducción del comunismo exacerbó una tendencia que ya era patente con anterioridad. Por otro lado, el comunismo —y, en particular, su desintegración— ha generado un buen número de fenómenos bien conocidos en América Latina —burocracias corruptas, economías paralelas, criminalidad creciente....

53

Me gustaría añadir algunos argumentos a las evidencias históricas que presenta Sunkel sobre la importancia del estado en el desarrollo económico en los años 30 y los 60. Mis razones se remontan a un pasado más lejano. Durante los primeros años de la época moderna, el estado fue un instrumento fundamental para la creación de la infraestructura física, legal y moral de los mercados. Durante la época de la industrialización también desempeñó un papel extremadamente importante en el desarrollo de países tales como la Alemania imperial, el Japón de los Meijis o la Rusia zarista. De modo que la controversia entre «*el estado o el mercado*» me parece falsa. Muy a menudo era «*el estado y el mercado*». En la Europa oriental actual, existen ciertas razones adicionales que hacen particularmente significativo el papel del estado. Estoy pensando en, al menos, cinco razones importantes.

(*) Original en inglés, traducido por CARLOS ABAD.

i) En los países desarrollados la infraestructura institucional del mercado y del capitalismo se desarrollaron en el curso de un proceso histórico dilatado y hasta cierto punto «orgánico». En Europa oriental, este proceso debe ser necesariamente un proceso apresurado y, aparentemente, el estado será su agente fundamental.

ii) En los países comunistas no hubo posibilidades de desarrollar las asociaciones voluntarias, o las instituciones sin fines de lucro, que en Occidente ocupan el espacio entre el estado y el sector privado apoyando a éste último y dando respuesta a numerosas demandas sociales. Cámaras de comercio, mutualidades de seguro, organizaciones educativas, colegios profesionales, cooperativas, sociedades benéficas..., todas estas instituciones tan vitales en una sociedad moderna no han tenido nunca un espacio propio en el comunismo. Antes de que les sea posible crecer orgánicamente ahora, el estado, que era la institución que cumplía muchas de sus funciones, no puede desprenderse de todas sus responsabilidades.

iii) Es necesario crear un nuevo tipo de red de bienestar social. Bajo el comunismo (de hecho un tipo de sociedad corporativa), el bienestar era provisto simplemente a través de las empresas estatales. Ahora debe construirse un nuevo sistema que atienda, en un sentido diferente, a los desempleados y a los socialmente más débiles. Esto no puede ser pospuesto, y no solo por razones humanitarias, sino también por el riesgo de crear situaciones políticamente explosivas que pueden desestabilizar el proceso de reformas.

54

iv) Estos países soportan una pesada carga de empresas estatales. A menudo, bajo la influencia de doctrinas simplificadoras de la «mano invisible» del mercado, el estado las abandona a su propia suerte, lo que de hecho significa convertirlas en una propiedad abandonada. Aunque a largo plazo sin duda puede haber buenas razones para que deban ser privatizadas, a corto plazo no deberíamos ser demasiado optimistas acerca de este proceso. El problema de la gestión de las empresas estatales debería ser también un proceso dirigido.

v) Finalmente hay otra cuestión importante. Estos países relativamente recién llegados al campo de la competencia internacional ¿deberían desarrollar algún tipo de política industrial activa o no deberían hacerlo?

En cualquier caso ¿sería factible que lo hiciesen? ¿estarían en condiciones si así lo decidiesen? El aparato estatal heredado del comunismo no ha estado a cargo de las tareas de reforma. Se ha estado desintegrando y está en plena decadencia, además de políticamente deslegitimado. Un nuevo aparato estatal está lejos de haberse consolidado y la situación política es muy fluida. En estas condiciones, ¿cómo puede ser creado un «estado fuerte»?

Debemos tener presente que, en el futuro previsible, los países de Europa oriental serán políticamente inestables. La reforma económica y los cambios en la estructura de la propiedad por sí mismos producen cambio social, una fuente de ines-

tabilidad. La estructura política, especialmente el sistema de partidos, no está cristalizada. El desarrollo de la sociedad civil es vital, pero solo puede producirse de forma orgánica y esto demorará años.

Si este es el caso, deberíamos pensar en términos de las condiciones mínimas de factibilidad para la construcción de estas instituciones sociales. Una de las más importantes es la administración civil, indispensable para el proceso de reformas ya que el aparato administrativo del estado es la instancia que prepara los materiales para las decisiones políticas y la encargada de aplicarlas. Incluso las más brillantes iniciativas no pueden llevarse a la práctica en ausencia de este tejido administrativo. Pero aún existe otro argumento para una administración civil sólida en los países postcomunistas. En condiciones de inestabilidad parlamentaria y ausencia de partidos políticos consolidados, la administración civil puede otorgar cierta continuidad y estabilidad al estado. Para que este funcionamiento sea efectivo y eficiente, la administración civil debería separarse tanto del ámbito político como del de los negocios, debería nutrirse y promocionarse sobre la base de los méritos personales y contar con una remuneración satisfactoria. Dado que los países en cuestión tienen serios problemas presupuestarios, sería preferible que los funcionarios estuviesen bien remunerados a que fuesen muy numerosos.

En los países postcomunistas existe un doble peligro en forma de populismo y autoritarismo. Las organizaciones internacionales deberían ayudar a Europa oriental a edificar instituciones modernas y la administración civil es una de las más importantes. Dado que estamos reflexionando sobre estos temas en España, yo añadiría —pensando en la experiencia de la Europa del Sur— que la integración gradual con la CEE es probablemente un camino a tomar.

Diversidad en las Experiencias de Reforma Económica

El artículo que se recoge en esta sección analiza los fundamentos del paradigma reciente de reforma económica y su aplicación en diferentes circunstancias económicas y realidades nacionales.

Andrés Solimano destaca que la nueva ortodoxia acentúa el papel de los mercados libres en la asignación de los recursos y en el crecimiento, la minimización de la intervención pública, la liberalización del comercio, la desregulación de la empresa y la privatización. Estas prescripciones, a las que se añade la austeridad macroeconómica como condición previa para la aplicación de esas reformas estructurales, constituyen un cambio radical respecto a las antiguas estrategias de desarrollo de los países en desarrollo no socialistas, basadas en el dirigismo estatal, en regímenes de comercio controlados y en mercados regulados de bienes y factores.

El artículo identifica algunos cambios fundamentales de la economía mundial en los dos últimos decenios que han influido en la aparición del nuevo paradigma y examina varias cuestiones sobre el diseño de programas de reforma económica de mercado que combinan ajuste macroeconómico con medidas de liberalización.

A continuación, analiza varias experiencias de reforma económica en economías en desarrollo y en los antiguos países socialistas. Para ello, examina las condiciones previas

a la aplicación de los programas de reforma, las principales características de éstos y sus resultados en materia de estabilización, crecimiento y distribución.

Stanley Fischer, comentando el artículo, incide en algunas cuestiones concretas que integran los programas de reforma económica: la controversia entre la opción gradualista vs. el tratamiento de choque; la prioridad de las privatizaciones y el carácter de la política industrial y, finalmente, los costes sociales de los programas de ajuste y sus impactos distributivos.

Mario Blejer en su comentario conjunto a los artículos de Osvaldo Sunkel y Andrés Solimano, trata de encontrar temas y mensajes comunes en ambas aportaciones, para incidir preferentemente en la controversia que suscita el tema del papel del sector público en la economía.

Andrés Solimano(*)

Diversidad en la Reforma Económica: Experiencias Recientes en Economías de Mercado y Economías Socialistas(**)

Introducción

La reforma económica está convirtiéndose en una expresión familiar. Se utiliza para describir los esfuerzos actuales de transformación de la estructura e instituciones de sistemas económicos en diferentes países y contextos. Se han puesto en marcha programas de reforma económica dentro de América Latina en países como Chile, México, Bolivia y recientemente en Argentina. También los países ex-socialistas de Europa del Este y la antigua Unión Soviética están embarcados en programas radicales de reforma económica que combinan la estabilización macroeconómica con medidas de liberalización y creación de mercados. En el contexto de los países industrializados, el impulso de reforma económica para llegar al mercado libre fue ganando fuerza en el decenio de 1980 con el experimento thatcherista en Inglaterra y la «reaganomía» en Estados Unidos.

59

Evidentemente, hay importantes orientaciones comunes en la formulación de la política económica que impregnan países que, no hace mucho tiempo, practicaban estrategias económicas muy dispares; el caso más obvio es el de las economías del antiguo bloque socialista. La nueva ortodoxia de la reforma económica acentúa fuertemente el papel de los mercados libres en la asignación de recursos y en el crecimiento, la minimización de la intervención pública, la liberalización del comercio, la desregulación de la empresa y la privatización. Además, se considera la austeridad macroeconómica como una condición previa para la aplicación de esas reformas estructurales.

Evidentemente, las nuevas políticas constituyen un cambio radical con respecto a las antiguas estrategias de desarrollo de los países en desarrollo no socialistas, basadas en el dirigismo estatal, en regímenes de comercio controlados y en mercados

(*) División de Transición y Ajuste Macroeconómico, BANCO MUNDIAL. Agradezco los comentarios de STANLEY FISCHER, comentarista de este trabajo en la conferencia de El Escorial, así como los realizados por ALICE AMSDEM, NANCY BIRDSALL, MICHAEL BRUNO, MAX CORDEN, PETER KNIGHT, KLAUS SCHMIDT-HEBBEL, LUIS SERVÉN y RAIMUNDO SOTO a un primer borrador de este trabajo. Quiero agradecer también la eficaz asistencia de investigación prestada por RAIMUNDO SOTO.

(**) Trabajo original presentado en el Seminario Internacional «Reforma Económica: Experiencias Recientes en Economías de Mercado y Economías Socialistas», organizado por PENSAMIENTO IBEROAMERICANO, BANCO MUNDIAL, CEPAL y UNCTAD con la colaboración especial de la Universidad Complutense de Madrid (El Escorial, España, 6 al 8 de julio de 1992). Original en inglés, traducido por CELER y revisado por el autor.

regulados de bienes y factores. El cambio de orientación es aún más drástico en el antiguo bloque soviético, donde son inexistentes las instituciones tradicionales del capitalismo, los mercados funcionan mal o simplemente no existen y donde el Estado es el dueño principal de la riqueza productiva física del país.

Este artículo cumple varias finalidades. En primer lugar, se identifican algunos cambios fundamentales de la economía mundial en los dos últimos decenios que han influido en la aparición de un nuevo paradigma de reforma económica (segunda sección). A continuación, se examinan varias cuestiones sobre el diseño de programas de reforma económica de mercado que combinan ajuste macroeconómico con medidas de liberalización. Específicamente, el artículo se centra en el análisis de los siguientes puntos: i) la intensidad de los programas (tratamiento de choque frente a gradualismo); ii) los conflictos potenciales entre estabilización y consolidación macroeconómica y liberalización rápida; iii) los indicadores de resultados relacionados con velocidad de la desinflación, el impacto sobre el crecimiento económico de los programas y su efecto distributivo (sección tercera).

60 A continuación se discuten varias experiencias de reforma económica en economías en desarrollo y en los antiguos países socialistas. Se analiza la experiencia latinoamericana de los dos últimos decenios en países que ensayaron reformas económicas de mercado. El análisis se centra en los casos de Chile, México y Bolivia (sección cuarta). Seguidamente se examina la reciente experiencia de aplicación de programas de ajuste y reforma en diferentes economías de Europa del Este (sección quinta). Más adelante el análisis se ocupa de dos «modelos asiáticos» de reforma: Corea y China. Estas experiencias difieren de la latinoamericana y europea oriental en la intensidad de los programas y en la prioridad relativa atribuida a la liberalización económica (secciones sexta y séptima).

En la exposición se examinan las condiciones iniciales previas a la aplicación de los programas de reforma, las principales características de estos programas en cuanto a ajuste y liberalización, los criterios de resultados en materia de efectividad de la estabilización macroeconómica, efectos sobre el crecimiento del producto e impacto distributivo de las reformas. Además, se examinan algunos aspectos de la economía política de la implementación de estos programas. El artículo termina con una sección de conclusiones.

La Emergencia de un Nuevo Paradigma de Reforma Económica

La década de los noventa se caracteriza por el hecho que tanto las economías capitalistas como las antiguas economías socialistas adoptan políticas de reforma económica de libre mercado. Es indudable que en la actualidad no está de moda el

desarrollo guiado por el Estado, debido en gran parte a las crisis latinoamericanas del decenio de 1980, y a pesar (quizá) de los resultados en el Este asiático. Por otra parte, el modelo de socialismo estalinista está fenecido.

Explicar la aparición y aceptación general de un nuevo paradigma en política económica es una tarea difícil, que envuelve una compleja interacción entre eventos e ideas.

Los *shocks* del decenio de 1970 condujeron a una reevaluación de las prioridades y del contenido de la política económica. La primera crisis petrolífera de 1973 dio lugar al empeoramiento simultáneo de la situación macroeconómica de los países industrializados, al acelerarse la inflación y aumentar el desempleo, desacelerarse el crecimiento del producto y surgir una tendencia a un menor crecimiento de la productividad (en particular en Estados Unidos y el Reino Unido). En el campo de las ideas sobre política económica, se puso en entredicho el consenso tradicional posterior a la segunda Guerra Mundial que combinaba el manejo de la demanda agregada a nivel macroeconómico con el Estado de bienestar. Como reflejo de estas tendencias, Margaret Thatcher, primera ministra del Reino Unido, aplicó rígidas medidas antiinflacionarias junto con otras que pretendían reducir el papel del Estado en la economía mediante la privatización de empresas públicas, los recortes fiscales y la desregulación económica. Un cambio semejante de acento y prioridades de política tuvo lugar en Estados Unidos después de la elección del presidente Reagan en 1980. La nueva política norteamericana se centró en el recorte de los impuestos, la reducción de la regulación económica y la liberalización financiera en un contexto de déficit presupuestarios crecientes. Tanto en Estados Unidos como en el Reino Unido, la excesiva participación pública en la actividad económica en forma de impuestos y regulación (en el Reino Unido, también de crecimiento de la empresa pública) fue considerada la causa principal de la escasa formación de capital, el insuficiente esfuerzo empresarial y el bajo crecimiento de la productividad.

61

Estos cambios de orientación económica en los dos principales países industrializados en el decenio de 1980 crearon, gradualmente, un nuevo clima en la teoría y formulación de la política económica, que terminó por llegar al mundo en desarrollo y al bloque socialista¹.

En los países en desarrollo, sobre todo de América Latina, la estrategia de industrialización a través de la sustitución de importaciones (ISI) era ya objeto de muchas críticas por su falta de dinamismo, su sesgo contrario a las exporta-

¹ Es interesante observar que las medidas de reforma de China, consistentes en la liberalización de la agricultura y el nuevo impulso a la actividad del sector privado, se iniciaron a finales del decenio de 1970, antes de la experiencia norteamericana y británica de los ochenta. Probablemente, el factor externo más influyente, por efecto demostración, en el proceso chino fue el notable dinamismo de los países vecinos de industrialización reciente (Corea, Taiwan, Hong Kong, Singapur). Véanse las secciones sexta y séptima del artículo.

ciones y el fracaso en reducir la concentración en la distribución de la renta. Este desempeño de tipo estructural junto a las tendencias desestabilizadoras de la política macroeconómica llevaron a un cuestionamiento del papel del Estado en la economía.

La experiencia latinoamericana en materia de reforma económica pro-mercado se remonta, en el Cono Sur, a principios del decenio de 1970. Tras el colapso de los experimentos populistas-socialistas en estos países, los regímenes militares recién instalados aplicaron rígidos programas de ajuste macroeconómico y liberalización en Chile, Argentina y Uruguay².

Fuera del Cono Sur, el principal evento que catalizó el impulso de reforma en América Latina fue la crisis de la deuda en el decenio de 1980. Esta crisis abrió el camino a un período prolongado de estancamiento, elevada inflación, fragilidad de la balanza de pagos y creciente inestabilidad económica en la región. Cada vez más, la dislocación económica del decenio de 1980 condujo a la convicción de que para superar la crisis económica se imponía *además* de la restauración del equilibrio macroeconómico, un cambio global de la estructura de la economía. Esta reforma de las estructuras económicas incluiría la reforma fiscal, la privatización, la desregulación de mercados y la apertura de la economía nacional a la competencia extranjera. En el decenio de 1980 se aplicaron programas de reforma económica que seguían estas orientaciones en México y en Bolivia (Chile, según ya se ha señalado, inició sus reformas a mediados del decenio de 1970), y después en Argentina a principios del decenio de 1990.

62

En el Este asiático, los resultados de países recientemente industrializados como Corea, Taiwan, Singapur, Hong Kong, en términos de alto crecimiento, rápido avance técnico, mejora de la competitividad internacional y agresiva penetración de las exportaciones sirvieron de argumento para impulsar políticas económicas de apertura al exterior que, complementadas con políticas macroeconómicas estables, serían el motor del crecimiento y el desarrollo. No cabe duda de que la experiencia de estos países respaldó el nuevo impulso de reforma económica de libre mercado en otros países en desarrollo, aunque, en rigor, la experiencia asiática, según veremos más adelante, representa un modelo de reforma más ecléctico en cuanto al papel del Estado y a la importancia de la liberalización de mercados en el proceso de transformación económica.

Quizá el golpe de gracia en favor de la reforma de libre mercado fue el colapso del experimento socialista en Europa del Este a finales del decenio de 1980, seguido de la desintegración económica y política de la Unión Soviética ocurrida en 1991. El repentino hundimiento de los regímenes socialistas dio lugar a que se

² Véase en RAMOS (1986), SOLIMANO (1990a), CARDOSO y HELWEGE (1992), DORNBUSCH y EDWARDS (1991) un análisis de este período.

adoptaran programas más radicales, en particular en su componente de liberalización, en Europa del Este que en Latinoamérica durante los decenios de 1970 y 1980.

Diseño y Resultados de los Programas de Ajuste y Liberalización

Los programas de reforma económica de libre mercado en una economía que parte de desequilibrios generalizados incluye medidas tanto de estabilización macroeconómica como de liberalización. El ajuste macroeconómico implica seguir políticas de demanda restrictivas y una depreciación del tipo de cambio real (para ganar competitividad exterior).

Entre las medidas de liberalización se incluyen la reforma del régimen de comercio, la desregulación de los tipos de interés controlados y de otros mecanismos cuantitativos de asignación del crédito, la supresión de la normativa que prohíbe o restringe la inversión interna y externa en ciertas actividades, la privatización de empresas públicas y la reforma del sistema tributario. Estas medidas se orientan a conceder a los mercados un papel destacado en la asignación de recursos y en el proceso de crecimiento y a reestructurar las instituciones existentes de modo que apoyen mejor el sistema de mercado.

63

Los efectos que los cambios en los instrumentos específicos de política producen sobre la actividad económica, la inflación, los salarios reales y otros indicadores de resultados económicos han sido objeto de debate durante largo tiempo. Un ejemplo de ello es la controversia sobre si las devaluaciones cambiarias son contractivas o expansivas a corto plazo; otro ejemplo es el relacionado con la persistencia de la inflación frente a los reducciones del ritmo de crecimiento monetario en países con inflación crónica; otra área de discusión se refiere a los efectos recesivos de los recortes de los salarios reales³. Recientemente ha aparecido nueva evidencia empírica de la lentitud de la recuperación del crecimiento después de la aplicación de programas de ajuste; en particular, de la existencia de un prolongado retardo de la inversión ante medidas de liberalización y reforma en general⁴.

Programas de reforma: La opción radical y la moderada

Pueden distinguirse dos concepciones acerca de la intensidad de los programas de reforma y la prioridad que en ellos ha de concederse al ajuste macroeconómico

³ Véanse KIGUEL y LIVIATAN (1992), SOLIMANO (1990a), TAYLOR (1991a y 1991b).

⁴ Véanse DORNBUSCH (1991); SOLIMANO (1992).

frente a la liberalización. El enfoque «moderado» destaca el hecho de que la austeridad prolongada implica una contracción del producto corriente y probablemente del producto futuro a través de la repercusión negativa de la fuerte contracción de la demanda en la formación de capital⁵. Este enfoque sugiere cierto gradualismo, o al menos moderación, en la contracción de la demanda y devaluación monetaria, para así evitar grandes recortes de los salarios reales y una recesión prolongada de la actividad económica. Además, pone de relieve los efectos potencialmente desestabilizadores que puede tener una liberalización demasiado rápida sobre el proceso de estabilización macroeconómica. Por ejemplo, una disminución de los aranceles puede implicar una reducción de los ingresos fiscales que agrave la situación de un presupuesto ya endeble; por otra parte, programas claramente costosos desde un punto de vista social pueden dar lugar a retrocesos en la aplicación práctica de los programas, a causa de la pérdida de apoyo socio-político a reformas económicas que implican una disminución prolongada de los niveles de vida de la población. Este enfoque también introduce una distinción importante entre el tratamiento de choque a nivel de la estabilización macroeconómica (el que puede ser inevitable en el caso de crisis tales como hiperinflaciones, por ejemplo) y el gradualismo en las reformas estructurales que implican la reestructuración de empresas, de bancos, del sistema tributario, reforma del régimen de comercio exterior y la creación de nuevas instituciones⁶.

64

El enfoque «radical» de la reforma resta importancia a los efectos negativos de las medidas de ajuste macroeconómico sobre la formación de capital y el crecimiento, y pone de relieve los efectos positivos de la liberalización de los mercados sobre la productividad de la inversión y la eficiencia del crecimiento. Además, defiende la terapia de choque y la liberalización rápida como medios para alterar en forma significativa las expectativas del sector privado y así acelerar la acumulación de capital y el crecimiento. Esta concepción se basa en la idea de que los cambios de «régimen» de política económica, en contraste con cambios específicos en los «instrumentos» de ésta, son la principal fuerza impulsora de la respuesta del sector privado al nuevo conjunto de medidas puestas en marcha por un programa de reforma económica⁷.

En el contexto de la transformación postsocialista, un área importante de controversia entre radicales y moderados (o entre «gradualistas» y partidarios del «big bang») es el relativo al ritmo de la privatización. El método gradualista supone que la privatización es un problema de transformación social y, por ello, un proceso necesariamente lento y evolutivo⁸. Pone la atención sobre todo en la privatización de

⁵ Véase SERVÉN y SOLIMANO (1992a y 1992b).

⁶ Véase BRUND (1992).

⁷ Un artículo influyente, que sigue esta orientación en materia de estabilización, es el de SARGENT (1982).

⁸ Véase KORNAI (1990a) y (1990b).

pequeñas empresas, para crear una masa crítica de «empresarios genuinamente schumpeterianos» con fuertes incentivos a la innovación y creación de nuevas empresas. La privatización de grandes empresas públicas sería un proceso lento cuyo avance dependería de la creación de otras instituciones de mercado, como un sistema de banca comercial, organismos reguladores, etc.

El método radical de privatización de grandes empresas estatales de los países postsocialistas⁹ se justifica sobre todo por la necesidad de que el Estado se desprenda rápidamente de un gran número de grandes empresas públicas que generan pérdidas para el presupuesto público y que dificultan la estabilización; además, la privatización rápida reduce la capacidad de patrocinio del Estado.

Criterios de resultados para evaluar la reforma

Para valorar los resultados de la reforma económica, centraremos la atención en tres criterios: (a) estabilización, en particular la rapidez de la desinflación; (b) respuesta de la inversión y el crecimiento a las medidas de ajuste; (c) impacto distributivo y costes sociales de las reformas. Por supuesto, podrían añadirse otros criterios (algunos microeconómicos) para una evaluación más detallada de los programas de reforma.

Estabilización macroeconómica. Un componente importante de los programas de reforma es la estabilización macroeconómica. La experiencia acumulada en materia de estabilización muestra que la reducción de una inflación intermedia-alta de manera más o menos permanente no es una tarea fácil, en particular en economías con una historia prolongada de inflación. Los problemas de inercia, indización y credibilidad son serios en estas economías, lo que dificulta aún más la tarea de reducir la inflación. Por ejemplo, la estabilización de una inflación alta en países como México, Chile o Israel muestra que pueden ser necesarios varios años (media década o más) para que la inflación converja a tasas anuales del orden del 20-25 por 100. En las economías socialistas con inflación reprimida, el proceso de eliminación de los controles de precios está resultando bastante complicado. La magnitud del alza inflacionista inicial, a raíz de la reforma de los precios es grande; además, la persistencia de la inflación después del choque inicial de los precios es considerable (véase la siguiente sección).

Respuesta de la inversión y el crecimiento. El ajuste macroeconómico lleva, con frecuencia, a recortes drásticos de la inversión pública y privada. Cuando esta contracción de las tasas de inversión se alarga en el tiempo, como ocurrió en la mayoría de las economías latinoamericanas durante el decenio de 1980, se afecta tam-

⁹ Véase LIPTON y SACHS (1990).

bién la tasa de expansión de la capacidad productiva a plazo medio. En la práctica se ha comprobado que la recuperación de la inversión privada después de la contracción inicial, en las economías sujetas a un proceso de ajuste, puede durar varios años¹⁰. Por otra parte, la recuperación de la inversión pública puede necesitar aún más tiempo, lo que afecta negativamente al proceso de creación de la infraestructura complementaria necesaria para apoyar la inversión privada, las exportaciones y el crecimiento del producto. Varios motivos explican la contracción inicial de la inversión y su posterior estancamiento, durante la aplicación de un programa de ajuste: contracción inicial de la demanda, altas tasas reales de interés y creación de capacidad excedente, aumento del «valor de esperar» en un contexto de incertidumbre debido a que la reforma económica no está consolidada, falta de sistemas de apoyo a la inversión privada (infraestructura pública física, crédito, sistema jurídico, etc.). También en este caso es probable que los problemas sean particularmente críticos tratándose de la reforma de sistemas socialistas.

66

Impacto distributivo. El ajuste macroeconómico trae consigo con frecuencia un recorte de los salarios reales, tanto en el sector público como en el privado, con el fin de apoyar la devaluación real de la moneda y reducir el gasto fiscal corriente. Por otra parte, el recorte de las subvenciones públicas al crédito y a los bienes de consumo básicos también altera la renta real de diversos grupos (no necesariamente de manera regresiva). Las medidas de liberalización y privatización inducen asimismo efectos en la distribución de la riqueza. Estos efectos, hasta ahora, han sido poco estudiados.

La información reunida en dos recientes estudios sobre el tema¹¹, realizados bajo los auspicios de WIDER y la OCDE, muestra que el ajuste macroeconómico y los choques exteriores que implican un recorte masivo de los salarios reales, un aumento del desempleo o ambas cosas, perjudican especialmente a los grupos de bajos ingresos. Las grandes redistribuciones regresivas de la riqueza han tenido lugar durante crisis financieras a raíz de experimentos de liberalización financiera no regulada¹². En cambio, los esfuerzos de reorientación del gasto social en salud y educación durante el proceso de ajuste han ayudado a reducir el impacto social de esas medidas en los sectores más pobres, a pesar de la tendencia general a la reducción del gasto social real per capita en la década de los ochenta, detectada en América Latina¹³.

¹⁰ Véase SOLIMANO (1992).

¹¹ Los resultados del proyecto WIDER se exponen en TAYLOR (1991b) y las conclusiones del proyecto de la OCDE se presentan en BOURGIGNON, DE MELO y MORRISON (1991).

¹² Por ejemplo, las subvenciones masivas a los bancos comerciales y grandes deudores supusieron una enorme carga para las finanzas públicas y obligaron al recorte del gasto social y de infraestructura en Chile en 1982-83.

¹³ Véanse LUSTIG (1992) para México, y MELLER (1991) para Chile.

Reforma Económica Radical I : América Latina (Chile, Bolivia, México)

En América Latina se empezaron a aplicar programas de reforma económica de libre mercado ya a mediados del decenio de 1970 en Chile y a mediados del decenio de 1980 en México y Bolivia. Recientemente, desde 1991, Argentina está aplicando medidas análogas a las de estos países en cuanto a liberalización y ajuste.

Chile. El régimen militar que derribó al presidente Allende en 1973 inició un programa de reforma económica orientada al libre mercado, muy ambicioso, al menos para el clima económico vigente en ese momento en América Latina. El programa, aplicado en duras condiciones autoritarias, implicaba un programa de estabilización macroeconómica y liberalización. En el momento de iniciarse las reformas, la economía chilena sufría grandes desequilibrios macroeconómicos, en forma de altas tasas de inflación, escasas reservas internacionales y un elevado déficit presupuestario¹⁴. La inflación demoró en descender a pesar de la rigurosa austeridad: el déficit presupuestario se redujo del 25 por 100 del PIB en 1973 a casi el 3 por 100 en 1975. Ya en octubre de 1973 se había suprimido la mayor parte del sistema de precios controlados y se había devaluado fuertemente el tipo de cambio. Fueron eliminadas las subvenciones al crédito y a los bienes de consumo y suprimidos todos los controles de los tipos de interés. Además, se aprobó un programa gradual —para un período de cuatro años— de reducción de los aranceles, con el fin de rebajarlos desde niveles de tres dígitos a un derecho uniforme de importación del 10 por 100 (a mediados de 1979). La reforma del sector público incluía la realización de grandes recortes del empleo, la privatización de empresas públicas, muchas de ellas nacionalizadas bajo Allende, y la introducción de un impuesto sobre el valor añadido para mejorar la recaudación tributaria. En la segunda mitad del decenio de 1970 la economía chilena experimentó un rápido crecimiento en un contexto de inflación decreciente y consolidación del ajuste presupuestario. No obstante, durante la mayor parte de ese período el desempleo persistió a niveles muy altos. La desregulación financiera y la sobrevaluación cambiaria condujeron a una expansión exagerada de la intermediación financiera y a la acumulación de deuda interna y externa. En 1982-1983, la economía chilena sufrió una profunda recesión y una severa crisis financiera. La recuperación posterior a 1984 fue muy vigorosa, creciendo el PIB más del 6 por 100 anual (1984-1989) en un contexto de estabilidad macroeconómica, tipos reales de interés moderados y precios favorables del cobre (entre 1987-1989). Además, la depreciación del tipo de cambio real —junto con la baja de los salarios y grandes contingentes de mano de obra desempleada— favorecieron la

¹⁴ Véase en CORBO (1985), MELLER (1991) y CORBO y SOLIMANO (1991) análisis de las reformas adoptadas en la economía chilena en los dos últimos decenios.

rápida expansión de exportaciones no tradicionales, lo que ayudó a consolidar la mejora de la balanza de pagos (véanse el Cuadro 1 y los Gráficos 1-2).

La economía política de la reforma chilena es un elemento importante a tener en cuenta. La intensidad de las reformas, así como sus elevados costes sociales, fueron viables en buena medida por darse en las condiciones particulares de un régimen militar que gobernó durante muchos años sin una oposición política permitida, ya que se prohibieron los partidos políticos, se declararon ilegales las principales organizaciones laborales y se suprimió el Parlamento. La situación comenzó a relajarse hacia finales del decenio de 1980 a raíz de una promesa de transición a la democracia que incluía la realización de un plebiscito en 1988 y la convocatoria de elecciones parlamentarias y presidenciales a finales de 1989. Es interesante observar, sin embargo, que la administración democrática que se hizo cargo del poder a principios de 1990 mantuvo la mayoría de las medidas económicas introducidas bajo el régimen militar. Se conservó lo fundamental del sistema de mercado, aunque con ciertas modificaciones de la legislación laboral para mejorar el poder de negociación de los trabajadores frente al capital, con un aumento moderado de los impuestos y un programa de gasto social destinado a aliviar la pobreza y mejorar la distribución de la renta.

68 *México.* La economía mexicana siguió durante decenios una estrategia de sustitución de importaciones, participación creciente del Estado en la economía y política corporativista. En la segunda mitad del decenio de 1970, a raíz del descubrimiento de yacimientos petrolíferos, México entró en un ciclo de expansión fiscal, revalorización de la moneda y gran acumulación de deuda externa, que terminó repentinamente en 1982. En ese año, el país se embarcó en un drástico programa de ajuste macroeconómico que comprendía la restricción de la demanda agregada, la depreciación del tipo de cambio real y recortes de los salarios reales. Estas medidas se complementaron en 1985 con la reforma del comercio, la desregulación de la empresa y la liberalización del mercado. Se redujeron las cuotas de la producción de bienes comercializables, desde el 100 por 100 (excluido el petróleo) hasta menos del 17 por 100 en el momento actual, con una tendencia semejante de los aranceles¹⁵. Además, se reformó el sistema tributario, se suprimió la regulación de las inversiones nacionales y extranjeras y se reformó el sistema financiero. Por otra parte, a finales de 1987 se lanzó un riguroso programa de desinflación que combinaba un mayor ajuste fiscal con una política de rentas destinada a rebajar una tasa de inflación porfiadamente alta¹⁶.

Después de un largo período de lento crecimiento y desinflación, la economía mexicana comenzó a mostrar signos de recuperación en 1988 aunque dicho crecimiento no ha alcanzado los niveles de Chile, país que realizó políticas económicas

¹⁵ Véase VAN WUNBERGEN (1991).

¹⁶ En ORTIZ (1991) puede encontrarse un análisis del programa de estabilización mexicano lanzado a finales de 1987.

CUADRO 1
INDICADORES ECONOMICOS
REFORMA ECONOMICA EN AMERICA LATINA: CHILE, MEXICO, BOLIVIA (Medias anuales; porcentajes)

		Tasa de Crecimiento				Tasa de	Inversión	Términos de
			PIB	Exportaciones	Salarios reales	Inflación (IPC)	(Porcentaje del PIB)	Intercambio (1980 = 100)
CHILE	Período anterior a la reforma	1960-70	4,3	3,6	6,0	25,7	20,6	165,1
		1971-73	0,7	-3,8	-8,7	296,0	14,7	175,3
		1974-81	3,9	14,4	10,0	163,9	17,2	121,5
	Período de reforma	1982-85	-1,5	4,8	-4,4	19,0	10,5	82,4
		1986-91	6,0	11,9 (a)	2,9	19,2	16,7 (a)	86,8
		1974-91	3,4	11,4	3,7	84,1	15,6	101,3
MEXICO	Período anterior a la reforma	1970-81	6,8	7,7	0,9	16,8	22,1	105,9
		1982-85	0,4	9,2	-7,0	71,0	16,8	99,4
	Período de reforma	1986-91	1,7	5,1 (a)	1,6	67,0	16,8 (a)	69,5
		1982-91	1,2	6,9 (a)	-2,6	69,7	16,8 (a)	81,5
BOLIVIA	Período anterior a la reforma	1970-81	3,5	-0,9	1,0	19,6	14,4	76,2
		1982-85	-2,5	2,2	-3,3	3.358,3	7,2	87,9
	Período de reforma	1986-87	0,0	1,3	-7,3	145,5	5,1	56,0
		1988-91	2,9	16,8 (a)	9,5 (c)	15,7	6,1 (a)	55,0
		1986-91	1,9	10,6 (a)	—	59,3	6,4 (a)	55,3

FUENTE: BANCO MUNDIAL, CEPAL (1990-1991).

(a) Los datos de exportaciones e inversión real están disponibles sólo hasta 1990. (b) El programa de estabilización y ajuste estructural se inició en agosto de 1985. (c) Los datos se refieren al período 1988-1990 y no son directamente comparables con los de años anteriores.

GRAFICO 1a
TASAS DE INFLACION MENSUALES
EN CHILE

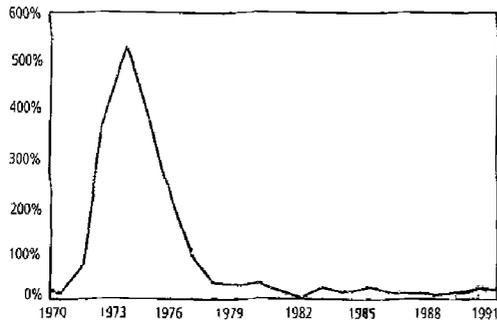


GRAFICO 2a
PIB REAL EN CHILE
(1985 = 100)

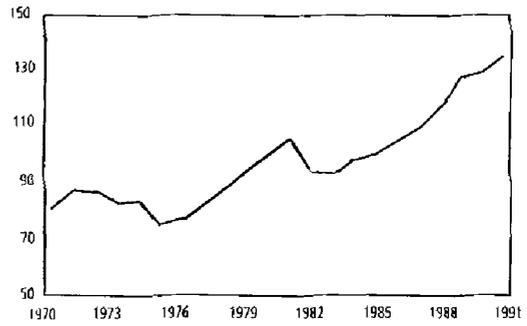


GRAFICO 1b
TASAS DE INFLACION MENSUALES
EN MEXICO

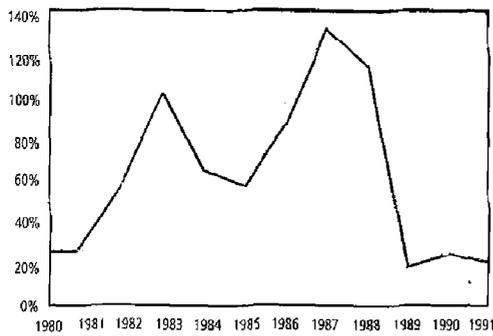


GRAFICO 2b
PIB REAL EN MEXICO
(1985 = 100)

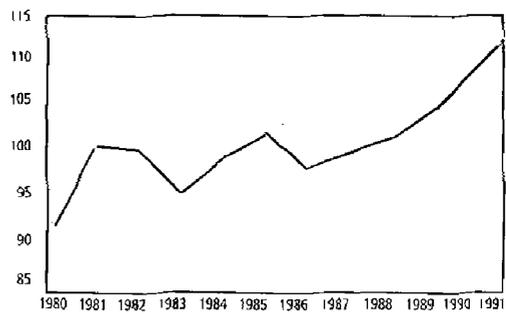


GRAFICO 1c
TASAS DE INFLACION MENSUALES
EN BOLIVIA

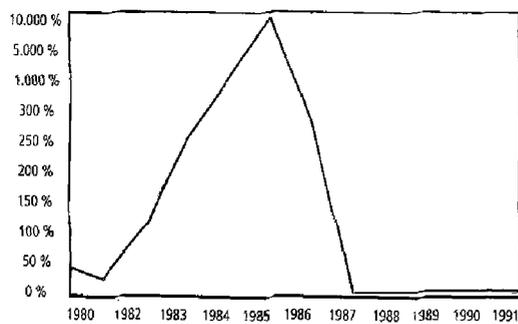
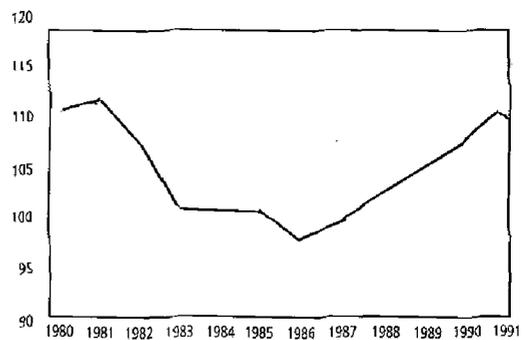


GRAFICO 2c
PIB REAL EN BOLIVIA
(1985 = 100)



70

similares. La desinflación y la recuperación gradual fueron impulsadas por varios factores: una operación de reducción de la deuda en el contexto de la iniciativa Brady en 1989, por la aceleración de la privatización, por el proceso de desregulación y por la iniciativa del tratado de librecambio con Estados Unidos. Durante 1990-1991, el PIB creció a una tasa media del 4 por 100 anual aunque las proyecciones para 1992 indican una desaceleración de este crecimiento.

La economía política de las reformas de México es interesante. Estas han sido impulsadas desde dentro del sistema político gobernante por una generación de jóvenes economistas altamente cualificados pertenecientes al PRI (Partido Revolucionario Institucional), que no mucho antes había apoyado durante decenios un modelo de desarrollo basado en el dirigismo del Estado y en la sustitución de importaciones.

Bolivia. La reforma económica libre-mercadista de Bolivia se aplica en una economía pobre y pequeña (con un nivel de renta per capita inferior a 600 dólares)¹⁷, fuertemente dependiente de la exportación de algunos productos minerales —gas natural y zinc— y con una insuficiente base de capital humano e infraestructura física.

Bolivia sufrió una creciente inestabilidad económica y un crecimiento negativo del PIB en la primera mitad del decenio de 1980. Este proceso culminó en la hiperinflación de los primeros ocho meses de 1985. En agosto de ese año se lanzó un programa drástico y afortunado de medidas antiinflacionistas que hizo descender la inflación desde más del 25.000 por 100 hasta una tasa media anual del 16,5 por 100 en el período 1987-1990. Además, el programa antiinflacionista fue seguido por una serie de medidas de ajuste estructural, como la liberalización del comercio (se redujeron rápidamente los aranceles después de 1985 a niveles entre el 5 y el 10 por 100). Se suprimió asimismo, en gran parte, el sistema de controles de precios, subvenciones públicas y precios garantizados. Los precios del sector público fueron ajustados de modo que reflejaran los costes de oportunidad, se abolieron los límites a los tipos de interés y se autorizó a los bancos comerciales nacionales y extranjeros a aceptar depósitos denominados en dólares.

71

El programa boliviano de reforma económica iniciado en 1985 ofrece un ejemplo de eliminación rápida de la hiperinflación. En menos de dos años, según se ha mencionado, la inflación se redujo (y se mantuvo) en torno al 16 por 100 anual desde unas cifras de cuatro dígitos. Por el lado real, el programa de desinflación y liberalización fue seguido por un prolongado período de inversión privada deprimida y de crecimiento lento, aunque positivo, del PIB.

A pesar del éxito del programa de estabilización, en términos de reducción de la inflación, el programa boliviano todavía muestra indicadores de ajuste incompleto. El déficit presupuestario alcanzó un promedio del 5,4 por 100 del PIB en el perí-

¹⁷ *World Development Report*, 1991.

odo 1986-1990. Con ello se elevaron los tipos de interés reales, lo que frenó la recuperación de la inversión privada¹⁸. Además, el sistema financiero está fuertemente dolarizado, ya que casi el 80 por 100 de los pasivos del sistema bancario están denominados en moneda extranjera, lo que refleja la falta de confianza en los activos domésticos.

El programa boliviano de reforma económica fue lanzado por un gobierno civil, el del Presidente Paz Estenssoro, elegido en 1985 después de dos decenios de alternancia de gobiernos militares y civiles que aplicaron una amplia gama de medidas económicas cuya orientación varió desde el populismo hasta los programas de austeridad ortodoxos. Las reformas posteriores a 1985 fueron aplicadas en democracia, aunque en un país con una gran población indígena y campesina con escasa incidencia de la política formal.

Evaluación global de las tres experiencias

Se examinará a continuación, en una perspectiva comparativa, las experiencias de Chile, México y Bolivia sobre la base de los tres criterios mencionados.

72

Resultados de estabilización. La experiencia de estabilización en Chile y México, y en menor medida en Bolivia, muestra que la reducción y estabilización de la inflación es un proceso costoso y con frecuencia lento. En México y Chile hicieron falta 6 a 7 años a partir del comienzo del programa de estabilización para reducir una inflación de tres dígitos a niveles en torno al 20-25 por 100 anual (véase el Cuadro 2). En Chile, la tasa de inflación era superior al 600 por 100 en 1974 y convergió a niveles del 20-25 por 100 anual poco después de 1981, a pesar de las fuertes medidas de estabilización. En México, la tasa de inflación era casi el 100 por 100 en 1982, alcanzando nuestro punto crítico del 20-25 por 100 anual sólo en 1989. En cambio, la estabilización fue en Bolivia más rápida que en Chile y México. El caso boliviano se adapta bien a la experiencia internacional, según la cual la estabilización de una hiperinflación es con frecuencia más rápida que la estabilización de una inflación crónica¹⁹.

Repercusión de la reforma en la inversión y el crecimiento. Los programas de estabilización y ajuste de los tres países coincidieron en cuanto a la contracción inicial del producto, aunque el grado de la misma fue diferente en cada uno de ellos: el PIB disminuyó en Chile alrededor de 12-15 puntos porcentuales en las recesiones de 1975 y 1982-1983; en México el PIB se contrajo (acumulativamente) casi en el 5 por 100

¹⁸ Incidentalmente, los tipos de interés reales en pesos bolivianos y también en dólares se han mantenido bastante por encima de los tipos internacionales. Véase CALVO y GUIDOTTI (1991).

¹⁹ Véanse SARGENT (1982), DORNBUSCH y FISCHER (1988), SOLIMANO (1990a).

CUADRO 2
INDICADORES DE RAPIDEZ DEL AJUSTE EN AMERICA LATINA

	Número de años necesarios para que la inflación alcance el umbral del 20-25 por 100 anual (*)	Número de años necesarios para que la inversión privada recupere niveles sostenidos (más de 3 años consecutivos de expansión)
<i>Chile</i> (*)		
1974-89	7 años	5 años
<i>México</i>		
1982-91	7 años	6 años
<i>Bolivia</i>		
1985-91	2 años	—

(*) A partir del Plan de Estabilización de 1975.

entre 1982-1983 y en Bolivia disminuyó el 2,5 por 100 en 1986. En todos los casos, las correspondientes economías sufrieron también choques externos negativos.

En relación con la inversión, tanto en Chile, en el decenio de 1970, como en México, en el decenio de 1980, tuvo lugar una fuerte contracción de la inversión pública. En Chile, entre 1976 y 1984 la inversión pública se mantuvo en torno a 3-4 puntos porcentuales del PIB por debajo de su nivel del decenio de 1960 (un período considerado «normal»). En México, la inversión pública descendió casi 5 puntos de porcentaje del PIB en el período 1982-1989, en comparación con 1978-1981. En cambio, en Bolivia ésta comenzó a recuperarse después del programa de 1985.

La respuesta de la inversión privada al proceso de reforma en los tres países fue muy fluctuante²⁰. En Chile, aumentó fuertemente en la segunda mitad del decenio de 1970, para descender bruscamente durante la recesión de 1982-1983 y recuperarse algunos años después. En México, la inversión privada disminuyó entre 1981 y 1983, después permaneció prácticamente estancada hasta 1987 y se recuperó a continuación. En Bolivia, la inversión privada era decreciente antes del programa, es decir en la primera mitad del decenio de 1980; se detuvo el descenso con el lanzamiento del programa de ajuste en 1985 y permaneció muy deprimida a continuación (véase el Cuadro 2).

Impacto distributivo. Un aspecto siempre controvertido en los programas de ajuste es su impacto sobre la pobreza y la distribución de la renta. En el Cuadro 1

²⁰ En SOLIMANO (1992) se ofrece un análisis detallado del ciclo de inversión privada en los programas de ajuste.

CUADRO 3
TENDENCIAS DE LA DISTRIBUCION DE LA RENTA EN CHILE EN AÑOS SELECCIONADOS. 1969-84

Período	Participación en la renta total de diferentes grupos de renta			Indicador de Sen	Indicador del salario real	Tasa de desempleo (%)	
	Indice de Gini de la renta familiar	El 40% más bajo	El 40% medio				El 20% más alto
1969-71	0,493	11,5	32,7	55,8	19,0	100,0	5,5
1979-81	0,523	11,1	31,4	57,6	17,6	89,6	16,5
1982-84	0,543	10,0	30,6	59,5	28,3	90,5	27,4

FUENTE: MELLER (1991).

CUADRO 4
*CONSUMO FAMILIAR POR GRUPOS DE RENTA EN SANTIAGO, CHILE.
 1969, 1978 Y 1988 (Porcentajes)*

Grupo de Renta	1969	1978	1988
El 40 por 100 más bajo	19,4	14,5	12,6
El 40 por 100 medio	36,1	34,5	32,8
El 20 por 100 más alto	44,5	51,0	54,6
TOTAL	100,0	100,0	100,0
Consumo familiar mensual medio (pesos de 1988)	75.535,0	76.260,0	76.094,0

FUENTE: MELLER (1991).

puede verse cómo en Chile (1971-1973) y Bolivia (1982-1985) los salarios reales estaban descendiendo antes de la adopción de los programas de estabilización. En general, la fuerte escalada de la inflación antes de la reforma en estos dos países fue la causa principal del descenso de los salarios reales. Así, pues, la detención de la alta inflación contribuyó a revertir esta tendencia negativa de los salarios reales. Sin embargo, los salarios reales siguieron deprimidos durante bastante tiempo en Chile; de hecho, el salario real medio era aún menor en 1989 que en 1970. Además, durante la mayor parte del gobierno de Pinochet, la tasa de desempleo media fue más que el doble que en decenios anteriores. Esto indica que los grupos de renta baja soportaron en Chile una proporción muy alta de los costes del ajuste.

Varios indicadores representados en los Cuadros 3 y 4 aportan información útil sobre las consecuencias distributivas de las medidas aplicadas en Chile después de 1974. El coeficiente de Gini aumentó (mayor desigualdad) en 4 puntos (cantidad nada despreciable) entre fines del decenio de 1960 e inicio de la década de 1980. Además, la proporción de consumo del grupo de renta inferior al 40 por 100 descendió continuamente tanto en 1978 como en 1988 en comparación con 1969 (Meller, 1991). Sin embargo, a pesar de un empeoramiento de la situación distributiva general, hubo una mejora en algunos indicadores sociales. Se experimentó un descenso de la tasa de mortalidad infantil (actualmente es una de las menores de América Latina) y en diferentes indicadores de desnutrición a consecuencia de la reorientación de programas sociales a los grupos más vulnerables en pobreza extrema.

En México, las medidas de ajuste que comenzaron a aplicarse después de 1982 tuvieron un efecto negativo en la renta global del trabajo y en particular en los salarios reales (Lustig, 1992). Los salarios reales en el sector manufacturero descendieron un 38,5 por 100 acumulativo en el período de 1983-1988, con una disminución todavía mayor en las remuneraciones del sector público (Cuadro 5). No obstante, el

CUADRO 5
MEXICO — INDICADORES DE DISTRIBUCION

	Variación porcentual acumulativa en:			
	Rentas salariales	Salarios reales		Consumo privado per capita
		Sector industrial	Sector público	
1983-88	-39,7	-38,5	-46,1	-11,5
	Participación de los ingresos no salariales en la renta nacional (*) (porcentajes)			
1980		61,4		
1989		72,7		

FUENTE: LUSTIG (1992).

(*) Incluye el sector informal urbano y la renta de los agricultores familiares.

76

consumo real per capita disminuyó el 11,5 por 100 durante el mismo período, lo que parece indicar que las rentas no salariales (de los pobres y de los ricos) descendieron menos que las rentas salariales²¹. En relación con la evolución del gasto social, México presenta una disminución en torno al 1,0 por 100 del PIB en gasto social per capita en educación entre 1981 y 1989 y una reducción del 1,6 por 100 del PIB en gasto en sanidad durante el mismo período (Lustig, 1992).

Resumiendo, la revisión de la experiencia de reforma económica de mercado en Chile, Bolivia y México en los decenios de 1970 y 1980 muestra que la reforma económica es un proceso largo y complicado. No resulta fácil poner la «casa en orden» en términos macroeconómicos. En los casos reseñados, la estabilización de la inflación necesitó más tiempo que el previsto e implicó costes considerables en términos de actividad económica y salarios reales. Además, ha resultado complicada la transición hacia un crecimiento sostenible después de la estabilización. La inversión pública y privada tienden a disminuir en las fases iniciales del programa de ajuste. Además, una recuperación sostenida de la inversión privada después de una gran contracción inicial puede necesitar varios años.

Con respecto al impacto distributivo de los programas de ajuste, la información

²¹ Entre los perceptores de rentas no salariales se incluyen grupos de renta baja de los sectores informales rurales y urbanos (trabajadores autónomos, pequeñas empresas, trabajadores del sector de servicios).

disponible muestra que las medidas de ajuste (potenciadas por choques exteriores negativos) exigieron recortes de los salarios reales, aumentos de las tasas de desempleo o ambas cosas en Chile, Bolivia y México, con lo cual los grupos de renta baja soportaron una gran proporción de la carga del ajuste. Por el lado positivo, la expansión de exportaciones no tradicionales y la disciplina impuesta a la economía nacional por el aumento de la competencia exterior son efectos valiosos de las reformas.

Reforma Económica Radical II: Europa del Este después de 1989

Los intentos actuales en Europa del Este de transformar las economías socialistas basadas en la propiedad pública y la planificación centralizada en economías de mercado son quizá los más ambiciosos de los tiempos modernos. Por desgracia, no había prácticamente experiencia alguna previa de transformación económica a esta escala²².

Los experimentos de reforma económica orientada al mercado libre comenzaron en 1990, a raíz del colapso político de los regímenes socialistas. El proceso es muy complejo, ya que las condiciones iniciales de estas economías son particularmente difíciles en términos de desequilibrios macroeconómicos, distorsiones microeconómicas en la estructura de incentivos y sobredimensionamiento del sector público. Además, las reformas están teniendo lugar en democracias emergentes con un grado considerable de fragmentación política.

77

Experiencias Nacionales

Polonia lanzó el primer programa de reforma dirigido a establecer una economía de mercado en Europa del Este en enero de 1990²³. Se trata de un programa que combina la austeridad fiscal con la desregulación de los precios, la liberalización comercial y la privatización.

La economía polaca comenzó su programa de reforma económica con grandes desequilibrios macroeconómicos, escasez de bienes de consumo y una cuantiosa deuda exterior pendiente. La inflación fue el 640 por 100 en 1989, acompañada por una gran devaluación y fuertes aumentos salariales en 1988-1989. El crecimiento

²² Los intentos de reforma económica parcial son mucho más antiguos en Europa del Este. Hungría comenzó con un programa de descentralización económica y de reformas parciales de mercado en 1968. Polonia y Yugoslavia también ensayaron reformas a principios del decenio de 1980, aun cuando sus programas se consideraban como reformas dentro del sistema económico vigente, y no como intentos de sustitución del sistema socialista por la economía de mercado.

²³ Contamos con una literatura cada día más abundante sobre el caso polaco. Véanse LIPTON y SACHS (1990), SACHS y BERG (1991), CALVO y CORICELLI (1992).

CUADRO 6
EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL: INDICADORES ECONOMICOS

Países	PIB (miles de millones \$) 1990	Tasas de crecimiento (Porcentajes) (a)					Inflación (Porcentaje final año)			Saldo cuenta corriente/PIB (Divisas convertibles) (Porcentajes)			Deuda exterior/PIB (Divisas convertibles) (Porcentajes)
		PMN		PIB			1989	1990	1991 (a)	1989	1990	1991 (b)	1990
		1970-80	1980-88	1989	1990	1991							
Bulgaria	22,4	7,0	4,4	-1,4	-10,2	-26,0	6,3	64,0	430,0	-6,4	-2,7	0,0	40,2
Checoslovaquia	46,5	4,7	2,0	1,3	-3,5	-16,4	1,3	13,9	49,0	0,9	-1,0	-5,1	16,5
Hungría	32,1	4,5	1,3	-0,9	-6,5	-7,8	18,0	30,0	32,0	-4,9	-0,2	1,0	62,2
Polonia	62,3	5,4	1,0	-0,5	-14,0	-9,0	640,0	249,0	60,4	-2,7	-2,5	-1,2	74,3
Rumanía	35,5	9,3	4,7	-5,8	-10,2	-10,0	2,5	27,0	184,0	5,4	-3,9	-4,8	5,6

FUENTE: BANCO MUNDIAL.

(a) Enero-noviembre para el año 1991. (b) Criterio de caja. El saldo de la balanza por cuenta corriente según el criterio de devengo era de -7,5 por 100 en Bulgaria (debido a los atrasos en el servicio de la deuda).

del PIB se desaceleró en 1980-1988 (véase el Cuadro 6) y se tornó negativo (-1,4 por 100) en 1989. El déficit por cuenta corriente en moneda convertible fue el 2,5 por 100 del PIB en 1989, y el servicio de la deuda ascendió a casi el 56 por 100 de las exportaciones de mercancías en 1990.

El programa de enero de 1990 eliminó la mayoría de los controles de precios, se incrementaron fuertemente los precios de la energía y las tarifas de los servicios públicos. El tipo de cambio se fijó a un nivel sustancialmente depreciado y el *zloty* se hizo convertible para las transacciones por cuenta corriente. Los aranceles y otras restricciones cuantitativas al comercio internacional fueron eliminados rápidamente.

Por el lado fiscal, se fijó como objetivo una reducción del déficit presupuestario del orden del 7 por 100 del PIB, aunque en realidad se consiguió mucho menos. Se endureció la política monetaria y crediticia y se introdujo un impuesto sobre los salarios con el fin de impedir que las empresas concedieran aumentos salariales superiores a los autorizados por las directrices del Gobierno.

La privatización se inició con la venta de restaurantes, comercios y pequeñas empresas. Sin embargo, se ha avanzado poco en la privatización de las grandes empresas públicas, a pesar de la proliferación de complejos programas desarrollados al efecto.

Checoslovaquia inició su programa de reforma económica en 1990, en un contexto de pequeños desequilibrios macroeconómicos iniciales y sin acumulación de saldos monetarios excesivos en manos de la población (Bruno, 1992). Además, el nivel de deuda externa era bajo (la proporción de deuda exterior en relación al PIB era el 19 por 100 en 1990)²⁴. En el decenio de 1980, el país había desacelerado su ritmo de crecimiento, aunque mantenía un bajo nivel de inflación declarada. El programa de Checoslovaquia preveía una desregulación gradual de los precios controlados en 1990, seguida de una supresión completa de la mayoría de las subvenciones a los bienes de consumo a principios de 1991. Además, la política fiscal fue restrictiva, lo mismo que la política crediticia y salarial. Después de grandes devaluaciones iniciales de la corona checoslovaca, se fijó el tipo de cambio a modo de «ancla nominal» para controlar la inflación. Al igual que en Polonia, la privatización tuvo lugar a un ritmo más rápido en el comercio al por menor y los servicios. Un plan masivo de subasta de acciones, mediante un sistema de cupones, de 1.200 empresas públicas entre más de 8,5 millones de ciudadanos fue lanzado a principios de junio de 1992.

Hungría inició sus reformas ya en 1968, aunque de modo parcial y con reveses. En 1982, casi la mitad de los precios de los bienes de consumo eran libres, proporción que se elevó hasta el 80 por 100 en 1990. Además, la propiedad privada de la

²⁴ Históricamente, Checoslovaquia se ha caracterizado por un manejo prudente de la macroeconomía. Evitó la hiperinflación (a diferencia de Austria, Alemania y Polonia) en los primeros años del decenio de 1920 y, asimismo, sufrió poco con la depresión de los primeros años del decenio de 1930, ya que había acumulado poca deuda exterior en los años precedentes; véase SOLIMANO (1991b).

vivienda y de las pequeñas empresas ya estaba vigente en el decenio de 1980, y había nuevas leyes tributarias y bancarias. En Hungría, a finales de 1980, los saldos monetarios en manos de la población no eran excesivos; en cambio, el nivel de deuda exterior era alto (el 65 por 100 del PIB en 1990). A principios de 1991, el tipo de cambio fue devaluado el 15 por 100 y se liberalizaron los precios de nuevos bienes de consumo en el contexto de un ajuste fiscal, monetario y salarial. El tipo de cambio siguió fijo.

Bulgaria, que era una economía agraria antes del socialismo, se había industrializado en el marco de un sistema socialista muy ortodoxo y dependía fuertemente de su comercio exterior con la Unión Soviética. Inició su programa de reforma en 1990 en un clima de alta liquidez acumulada, inflación reprimida y alto nivel de deuda externa, acumulada, principalmente, durante la segunda mitad del decenio de 1980²⁵.

La reforma de los precios comenzó parcialmente en 1990, aunque se aceleró en febrero de 1991 al abolirse en su mayoría los controles de precios, suprimirse las subvenciones y dejar flotar libremente el tipo de cambio (debido a la falta de reservas internacionales para sostener una paridad fija con respecto a otras monedas). La consiguiente depreciación del tipo de cambio fue muy alta, el 500 por 100, lo que ocasionó una fuerte explosión de los precios (véase la sección siguiente). Se autorizó la convertibilidad de la cuenta corriente y se redujeron fuertemente los impuestos sobre el comercio. Además, se endureció mucho la política salarial y crediticia. Están en marcha planes de privatización y se ha hecho algún avance en el comercio al por menor y en los servicios.

Rumania entró en el proceso de reforma económica después del derrocamiento de Nicolae Ceausescu a finales de 1989. A pesar de cierta actitud independiente en política exterior con respecto a la Unión Soviética, las medidas económicas aplicadas por el régimen de Ceausescu habían sido extremadamente ortodoxas (en un sentido stalinista). Nunca llegó a Rumania la tendencia a la descentralización y reforma que caracterizó a los demás países socialistas en el decenio de 1980²⁶. Por el contrario, se había agravado la tendencia a la centralización y profundización de la planificación. En el decenio de 1980, el régimen de Ceausescu había seguido una política deliberada de reembolso —incluso por anticipado— de la deuda exterior de Rumania; dicha política fue seguida a pesar de su alto coste social. Para ello, el país había incurrido en superávit comerciales crecientes reduciendo el consumo, la inversión y las importaciones. Por otra parte, se habían elevado los superávit presupuestarios del gobierno mediante el recorte del gasto social y la reducción de los niveles de vida. Al final del régimen, la deuda exterior de Rumania era casi nula, aunque la economía se hallaba en una situación catastrófica.

²⁵ Véase SOLIMANO (1991a).

²⁶ Véase DEMEKAS y KHAN (1991).

La liberalización de los precios tuvo lugar en tres rondas: noviembre de 1990 y abril y julio de 1991²⁷. Actualmente, casi el 80 por 100 de los precios son determinados por el mercado. El tipo de cambio se devaluó en cada una de esas rondas, subiendo de 20 *leu* (la moneda local) por dólar antes de noviembre de 1990 a 6 *leu* después del último ajuste, acumulando así una devaluación nominal del 300 por 100 en casi 8 meses. El tipo de cambio se dejó fluctuante, de forma que lo determinara el mercado interbancario, con la excepción de algunas importaciones básicas. El sistema comercial ha sido reformado mediante la abolición del monopolio público del comercio internacional, la eliminación de las restricciones cuantitativas y la reducción del nivel medio de los aranceles a un rango de 10 al 30 por 100. Por el lado fiscal, el sistema de entregas forzosas de los beneficios fue sustituido por un impuesto sobre los beneficios de sociedades. En 1991 se promulgó una nueva ley de privatización.

Resultados iniciales de las reformas

Dos años de reforma económica en Europa del Este constituyen obviamente un período demasiado corto para hacer una valoración a fondo de los resultados de las nuevas políticas económicas aplicadas. Sin embargo, empiezan a aparecer algunos rasgos comunes. La eliminación de los controles de precios ha producido un aumento inmediato, y con frecuencia de gran magnitud, en el nivel de precios; en general el alza inicial de precios ha superado lo esperado²⁸.

81

Polonia y Bulgaria experimentaron los aumentos más pronunciados a raíz de la supresión de los controles de precios y de las subvenciones. En Polonia, el IPC (índice de precios al consumidor) de enero de 1990 aumentó el 77 por 100. En Bulgaria, la inflación fue del 110,1 por 100 en febrero y del 46,7 por 100 en marzo. Hungría evitó una gran alza de los precios y en Checoslovaquia el IPC aumentó casi un 26 por 100 en enero de 1991 a raíz de los ajustes de precios. En Rumania, los precios aumentaron casi el 25 por 100 en el primer mes después de su liberalización (Cuadro 7).

Otro tema importante es el grado de persistencia inflacionista después del aumento inicial de precios. En el Cuadro 7 puede observarse que la persistencia es relativamente importante en Polonia, Bulgaria y Rumania y menos en Checoslovaquia y Hungría.

Los datos muestran una gran diversidad de experiencias entre los distintos países en cuanto a la magnitud de la aceleración de la inflación a raíz de la desregulación de los precios, del ajuste del tipo de cambio y de las tarifas de los servicios públicos. Tal diversidad es reflejo de las diferencias en cuanto a desequilibrios macro-

²⁷ Véase DEMEKAS y KHAN (1991).

²⁸ Véase BRUNO (1992).

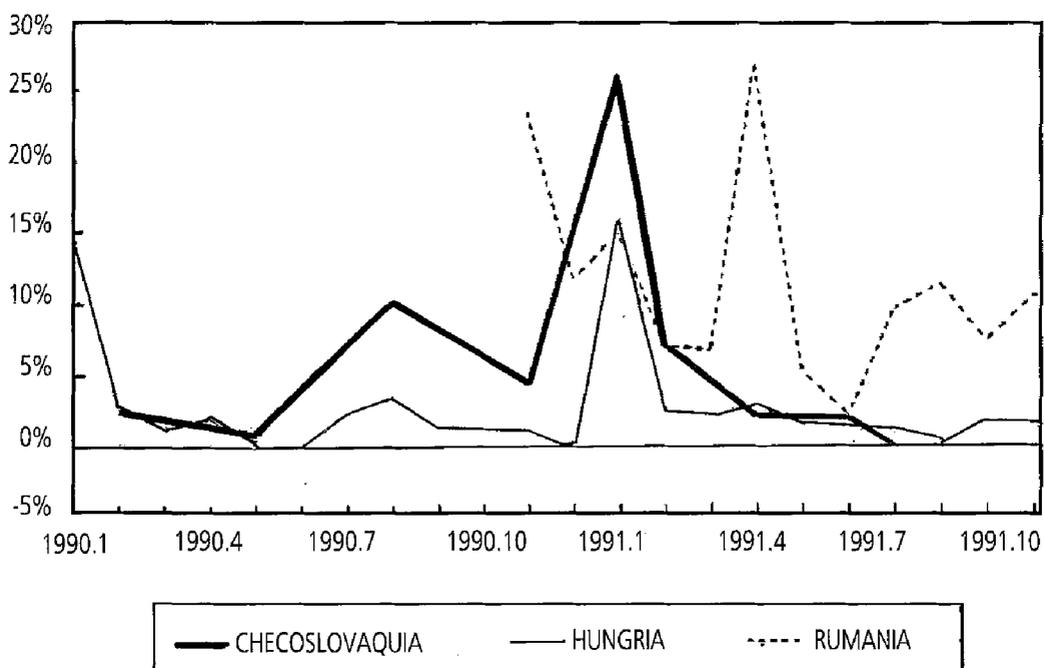
CUADRO 7
EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL: TASAS DE INFLACION MENSUALES
(IPC) (Porcentajes)

	Bulgaria	Checoslovaquia	Hungría	Polonia	Rumania
<i>1990</i>					
Enero	0,8		15,4	77,3	—
Febrero	0,8	2,4	2,9	15,8	—
Marzo	0,7		1,2	4,7	—
Abril	0,8		1,9	6,6	—
Mayo	0,8	0,8	0,2	4,5	—
Junio	3,5		-0,1	3,8	—
Julio	3,4		2,2	4,9	—
Agosto	16,6	10,0	3,2	1,8	—
Septiembre	4,5		1,3	4,6	—
Octubre	4,2		1,0	5,7	—
Noviembre	5,4	4,3	1,0	4,9	23,4
Diciembre	10,2		-0,1	5,9	11,6
<i>1991</i>					
Enero	14,4	25,8	7,5	12,7	14,8
Febrero	110,1	7,0	4,9	6,7	7,0
Marzo	46,7	4,7	3,7	4,5	6,6
Abril	3,6	2,0	2,4	2,7	26,5
Mayo	2,5	1,9	2,1	2,7	5,1
Junio	7,4	1,8	2,1	4,9	2,0
Julio	9,8	-0,1	0,9	0,1	9,5
Agosto	5,0	0,0	0,2	0,6	11,2
Septiembre	4,2	0,3	1,5	4,3	7,3
Octubre	3,8	-0,1	1,3	3,2	10,4
Noviembre	5,1	1,6	1,4	3,2	10,9

FUENTE: Estimaciones del FMI.

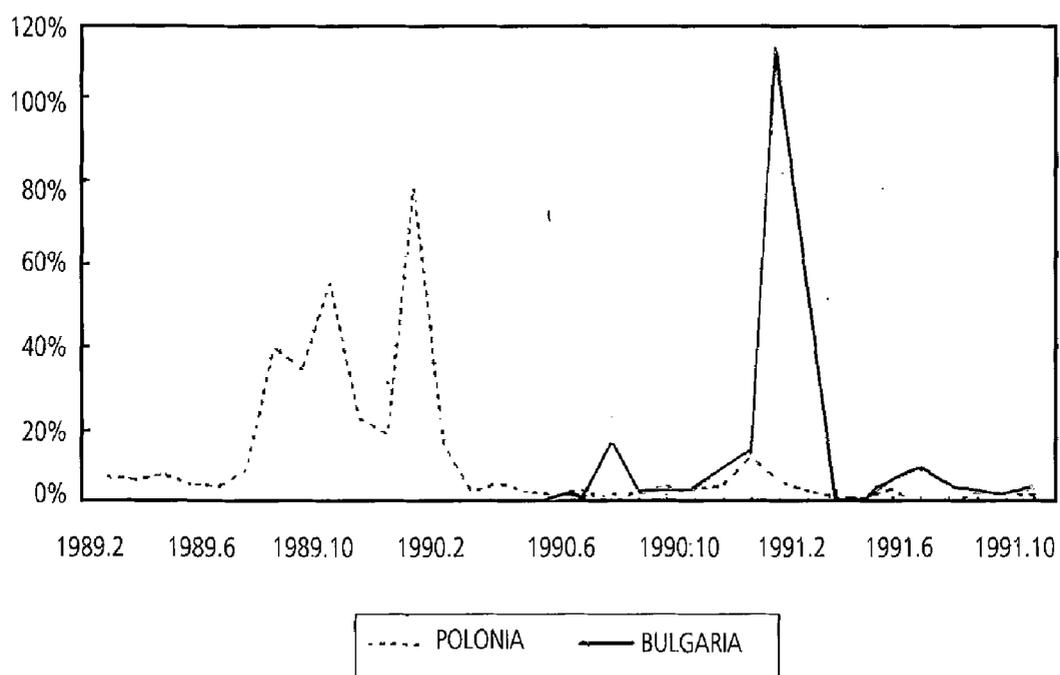
económicos iniciales y la magnitud de la liquidez acumulada en el momento de la reforma de precios. Con respecto al grado de acomodación de la política monetaria y la indización de salarios, un rasgo común a todos los programas europeos orientales de estabilización aplicados desde 1990 ha sido una actitud de restricción monetaria y del crédito, complementada con la contención salarial (o desindización). Una cuestión importante a medio plazo es la concerniente a la tasa de inflación a la que convergerán estas economías postsocialistas después del período de estabilización (suponiendo que éste sea exitoso); en particular, la pregunta es si las tasas de inflación convergerán a niveles de la OCDE (tasas de un solo dígito) o a niveles de inflación de países no pertenecientes a la OCDE, (pero que han sido exitosos en es-

GRAFICO 3a
 TASAS DE INFLACION MENSUAL EN CHECOSLOVAQUIA, HUNGRIA Y RUMANIA (1990.1-1991.11)



83

GRAFICO 3b
 TASAS DE INFLACION MENSUAL EN BULGARIA Y POLONIA (1989.2-1991.12)



tabilizar) como México, Chile e Israel, es decir, a tasas anuales en torno al 15-20 por 100.

Por el lado real, los programas de ajuste de Europa del Este han venido acompañados por una contracción sin precedentes del producto. En Polonia, el PIB descendió el 12,5 por 100 en 1990, y otro 9,0 por 100 en 1991, completando un descenso acumulativo del orden del 20 por 100 en dos años. La magnitud de la caída del producto ha sido aún mayor en Bulgaria, donde el PIB descendió el 10,2 por 100 en 1990 y otro 26 por 100 en 1991; es decir, un descenso acumulado del producto de más del 35 por 100 en dos años. En Checoslovaquia, el PIB descendió el 3,5 por 100 en 1990 y el 16,4 por 100 en 1991. En Hungría, el descenso del PIB fue del 6,8 por 100 en 1990 y del 7,8 por 100 en 1991.

Desde una perspectiva comparada, el alcance de la contracción de la actividad económica medida en Europa del Este desde 1990 es mucho mayor que las correspondientes disminuciones del producto observadas inicialmente en Chile, México y Bolivia después de la aplicación de sus respectivos programas de estabilización.

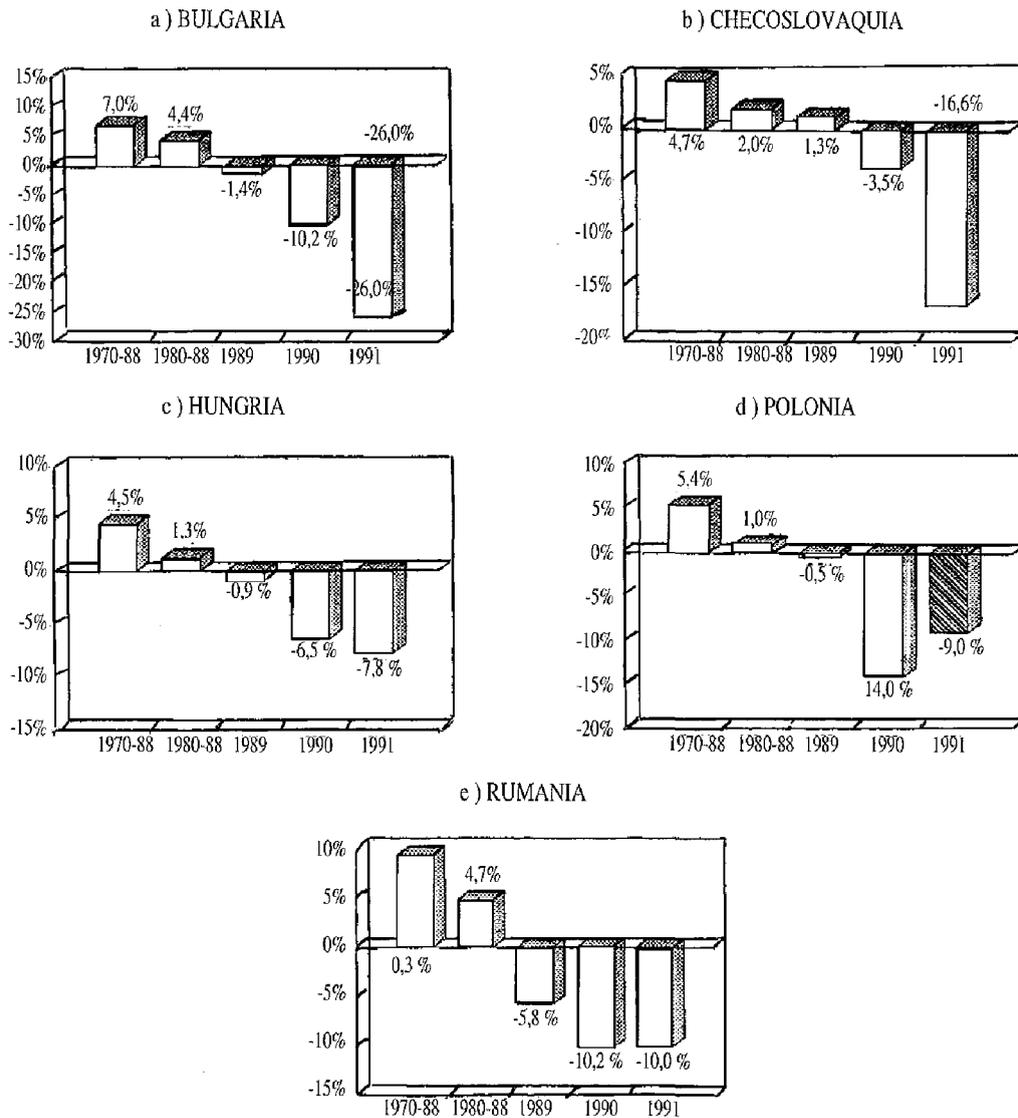
No obstante, hay que matizar al hablar del alcance de la contracción del producto en Europa del Este, ya que se ha debido en general a la disminución de la actividad económica en el sector socializado (estatal). La información disponible indica que está surgiendo un poderoso sector privado en los servicios y en el comercio al por menor. Con todo, como el sector público es todavía (y probablemente seguirá siéndolo durante muchos años) el dominante, el descenso del PIB es una tendencia preocupante. Además, hay un aumento lento pero persistente del desempleo, que probablemente supera el 11 por 100 en varios países i.e. Polonia y Bulgaria.

Se han propuesto varias hipótesis para explicar el descenso actual del producto en la región: i) contracción de la demanda a consecuencia del esfuerzo de estabilización. La combinación de la política restrictiva del crédito y medidas fiscales más rigurosas, así como grandes descensos de los salarios, ha conducido a una reducción de la demanda efectiva y del producto a la manera keynesiana²⁹; ii) choques negativos de la oferta y de tipo organizativo. El desmantelamiento de la planificación centralizada ha traído consigo una interrupción de los canales tradicionales de aprovisionamiento de insumos intermedios y de bienes de capital de las empresas, lo que ha contribuido al descenso de la producción. También ha tenido un efecto desalentador en el esfuerzo de los trabajadores y en la motivación de los empresarios la incertidumbre sobre la nueva estructura de la propiedad de las empresas. A nivel macroeconómico, otro efecto negativo por el lado de la oferta es el causado

84

²⁹ BERG y SACHS (1992) afirman que la contracción de la demanda, en el contexto del programa de estabilización, ha sido la causa principal del decrecimiento del PIB en Polonia en 1990-1991.

GRAFICO 4 TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB EN LOS PAISES DE EUROPA ORIENTAL



NOTA: Los datos de 1970-80 y 1980-88 se refieren a las tasas de crecimiento del Producto Material Neto (PMN).

por la restricción de la oferta de capital circulante (Calvo y Coricelli, 1991); iii) choques externos asociados con la desintegración del CAEM. La supresión de las subvenciones a las exportaciones soviéticas a los países del CAEM, normalmente petróleo, carbón y otras fuentes de energía, fue un choque comercial para Europa del Este, con el consiguiente efecto negativo en la renta real³⁰; iv) una liberalización demasiado rápida. La repentina orientación de la demanda interior hacia bie-

³⁰ La respuesta de política al choque de la relación real de intercambio ha sido una mezcla de ajuste interno y financiación externa, procedente ésta de fuentes oficiales multilaterales y bilaterales, además de algunas entradas de capital privado.

nes extranjeros ha tenido consecuencias recesivas a corto plazo, ya que no es probable que se produzca un desplazamiento considerable de recursos hacia la exportación a mercados occidentales en un período corto de tiempo, a pesar de los tipos de cambio altamente competitivos (los problemas de calidad son graves, sobre todo en las manufacturas)³¹.

En relación con los costes sociales de la reforma en Europa del Este, la experiencia actual muestra que el ajuste exige grandes recortes de los salarios reales y una continua tendencia alcista del desempleo. Las perspectivas a medio plazo son inciertas, ya que no se vislumbra un aumento importante del producto agregado. Por otra parte, apenas ha comenzado el proceso de reestructuración de las empresas públicas. Sin embargo, el ritmo de la actividad económica privada va en aumento, lo que constituye un rasgo positivo. El aumento actual de la inseguridad económica asociada al ajuste, está complicando mucho la política de la transición, trayendo la sombra de una vuelta hacia el autoritarismo o el populismo.

Reforma Económica Gradual I : Corea

86

La experiencia del Este asiático durante los últimos tres decenios, sobre todo en el caso de Corea, constituye un caso extraordinariamente interesante de desarrollo dinámico basado en el crecimiento de las exportaciones y en elevados niveles de formación de capital. Las políticas económicas en Corea se aplicaron en un contexto de intervención pública activa y competente y en un entorno macroeconómico estable³². Corea se embarcó después de 1962 en una estrategia agresiva de crecimiento guiado por la inversión y las exportaciones. El nuevo programa de transformación económica combinó medidas ortodoxas de manejo del tipo de cambio para incrementar las exportaciones con la liberalización de las importaciones. Las medidas se llevaron a cabo en el contexto de una serie de planes quinquenales orientados a promover la industrialización con un apoyo activo de la política crediticia y del tipo de cambio. La ayuda exterior fue sustituida por el aumento del ahorro interior y de los créditos externos. Los resultados fueron notables, ya que el PIB aumentó a una tasa anual del 10 por 100 entre 1965 y 1973, mientras que las exportaciones se expandieron a una tasa anual del 40-50 por 100 entre 1960 y 1973 (Collins y Park, 1989). En 1973, el Gobierno coreano lanzó un «gran impulso» encaminado a incrementar la inversión en la industria pesada y química, introduciendo a la vez restricciones adicionales a las importaciones y nuevos controles del crédito. Es-

³¹ Véase en Mc KINNON (1991) una argumentación en favor del gradualismo en la reforma comercial durante las transiciones postsocialistas.

³² Pueden encontrarse excelentes análisis de las experiencias coreanas en COLLINS y PARK (1989), DORNBUSCH y PARK (1987), AMSDEN (1989).

tas medidas permitieron un rápido crecimiento del producto, aunque el impulso excesivo de la inversión y las subvenciones dio lugar a presiones inflacionistas crecientes y a una pérdida de competitividad exterior.

Los problemas de la industrialización pesada y la aceleración de la inflación, complicados con la segunda crisis petrolífera, obligaron a la adopción de medidas de ajuste en 1980-1981. Se endureció la política monetaria, se redujo el déficit presupuestario del 4,7 por 100 del PIB en 1981 al 1 por 100 en 1985, se liberalizaron las importaciones de manera selectiva y se abandonó gradualmente la reglamentación (a veces excesiva) del sistema financiero y de la inversión extranjera directa. A mediados del decenio de 1980 comenzó un nuevo período de rápido crecimiento, baja inflación y superávit de la cuenta corriente de la balanza de pagos.

En cuanto a la estabilidad macroeconómica, Corea consiguió mantener la inflación en niveles del 15-20 por 100 anual durante los decenios de 1960 y 1970. Después de la estabilización de 1980-1981, la inflación se redujo a menos del 10 por 100 por año. En general, se consiguió evitar las crisis macroeconómicas tan corrientes en América Latina, aun cuando durante 1980-1981 se aceleró la inflación y descendió fuertemente el crecimiento del PIB. Corea incurrió en fuertes déficit de su cuenta corriente —del orden del 8-9 por 100 del PIB— en los últimos años del decenio de 1960, en 1974 y en 1980-1981, aunque consiguió corregirlos sin comprometer el crecimiento del PIB de manera apreciable. Además, los desequilibrios presupuestarios nunca alcanzaron grandes proporciones y el presupuesto se mantuvo, en general, bajo control. Prescindiendo del episodio de la sobrevaluación monetaria en los últimos años del decenio de 1970, la política de tipo de cambio, junto con la política activa de crédito, se orientó a mejorar la competitividad exterior y al aumento de las exportaciones. En resumen, el proceso de desarrollo económico coreano ha evolucionado sin grandes choques o crisis macroeconómicas desestabilizadoras y con un formidable dinamismo en el sector real de la economía.

En relación con la inversión y el crecimiento, lo que llama la atención en la experiencia coreana es la capacidad para mantener tasas altísimas de crecimiento, del orden del 8 por 100 anual, durante casi tres decenios. Tras ese fuerte crecimiento encontramos un fuerte impulso de la inversión, con tasas de formación de capital del orden del 30 por 100 del PIB en los decenios de 1970 y 1980. Además, la economía coreana consiguió movilizar eficazmente el ahorro interior en apoyo del esfuerzo de formación de capital elevando la tasa de ahorro interior de casi el 6 por 100 del PIB en 1963 al 30 por 100 en 1985 (Collins y Park, 1989). Este crecimiento no tuvo lugar en un régimen de *laissez-faire*. Los gobiernos fomentaron el crecimiento de las exportaciones y la inversión utilizando, durante bastante tiempo, restricciones comerciales, interviniendo en la orientación del crédito y aumentando los impuestos en un contexto de estrecha cooperación con los conglomerados empresariales; pero la intervención pública evitó el sesgo contrario a las exportaciones de la mayoría de los

CUADRO 8
 COREA: INDICADORES ECONOMICOS
 (Tasas porcentuales medias anuales y porcentajes)

	1963/73	1974/80	1981/86	1987/90
Inflación	17,1	22,9	6,6	5,9
Crecimiento real del PIB	9,5	7,3	9,2	10,3
Producción manufacturera	19,7	14,1	10,0	10,8
Aportación al PIB (%)				
Agricultura	35,2	21,5	14,0	10,7
Manufacturas	15,7	28,1	31,4	32,1
Otros	49,1	50,4	54,6	57,2
Exportaciones como porcentaje del PIB	13,2	30,6	37,3	37,3
Inversión como porcentaje del PIB	20,0	29,2	29,5	31,9
Ahorro externo como porcentaje del PIB	8,3	7,4	3,9	-3,4
Ahorro interno como porcentaje del PIB	11,7	21,8	25,6	35,3

FUENTE: *International Financial Statistics*, FMI — *World Tables*. BANCO MUNDIAL.

88

casos latinoamericanos. Finalmente, otro factor que contribuyó al fuerte crecimiento de Corea es su capacidad para mantener elevadas tasas de crecimiento de la productividad. Al igual que otros países de «industrialización tardía», Corea practicó una política deliberada de utilización de tecnologías extranjeras avanzadas para mejorar la competitividad y elevar el crecimiento (véase Amsdem, 1989).

Otro rasgo interesante del modelo coreano es que la distribución de la renta se mantuvo bastante equitativa durante el proceso de transformación, en comparación con lo sucedido en otros países en desarrollo, en particular de América Latina. De hecho, la proporción de la renta nacional percibida por el 40 por 100 inferior de la población de Corea es mayor que la proporción correspondiente de países como Brasil, México, Tailandia y Hong Kong. Además, la proporción de la renta del 20 por 100 superior es menor en Corea que la correspondiente a estos países.

La reforma agraria realizada en los últimos años del decenio de 1940 se considera uno de los factores más importantes de la distribución, relativamente equitativa, de la renta en Corea (Collins y Park, 1989). Otro factor importante en este aspecto ha sido el esfuerzo sostenido de mejora de los niveles educativos de la población y de la población activa desde el decenio de 1960³³.

³³ Los matriculados en la enseñanza secundaria, en porcentaje del grupo de edad, aumentaron del 35 por 100 en 1965 al 89 por 100 en 1988. También el número de estudiantes de enseñanza superior con respecto al grupo de edad aumentó del 6 por 100 en 1965 al 37 por 100 en 1988. (Véase *World Development Report*, 1991).

La economía política del modelo coreano es la de una transformación económica realizada en condiciones autoritarias. El programa de transformación económica iniciado en los primeros años del decenio de 1960 fue lanzado por un régimen militar, dirigido por el general Park Chung Hee, que asumió el poder mediante un golpe de Estado en 1961 y permaneció en la presidencia del país hasta 1979. En el decenio de 1980, los militares todavía dirigían el país, aunque el sistema comenzó a aplicar medidas de liberalización política entre mediados y finales de la década.

Reforma Económica Gradual II: China

La experiencia de China en materia de reforma económica posterior a la muerte de Mao Dze Dong y el abandono de la política de la revolución cultural del período 1966-1976 constituye un tipo de reforma económica pro-mercado que es diferente de la aplicada en Europa del Este en los dos últimos años. En primer lugar, en China el proceso de reforma económica fue impulsado «desde dentro» del régimen socialista. Fue la dirección del partido comunista la que decidió abandonar la planificación centralizada para acelerar el crecimiento económico y mejorar los niveles de vida de la población. A diferencia de Europa del Este, la reforma económica de China no fue el corolario natural de una crisis política de todo el sistema socialista. En segundo lugar, el proceso de reforma económica de China no se inició con el objetivo expreso de sustituir el modelo económico socialista por una economía de mercado basada en la propiedad privada. El socialismo nunca ha sido repudiado oficialmente en China y tampoco se ha discutido la propiedad pública. En tercer lugar, la reforma económica se percibía como un proceso gradual de creciente coexistencia entre los mercados y el Estado, con una preocupación por el mantenimiento de la estabilidad de los precios y del equilibrio macroeconómico. Las medidas de liberalización se supeditaron a las necesidades de estabilidad. En cuarto lugar, las características estructurales de la economía china al comienzo del proceso de reforma hacen que este proceso haya sido muy diferente del seguido en las economías de Europa del Este. China es una economía de gran tamaño, con una población de más de mil millones de personas y un gran sector agrario, que pertenece al grupo de países con un bajo nivel de renta per capita, inferior a 500 dólares³⁴. Además, a diferencia de Polonia o Bulgaria y Rumania, China inició su programa de reforma a finales del decenio de 1970 con baja inflación declarada y sin una acumulación excesiva de liquidez monetaria interna.

De hecho, el programa de reforma económica dio comienzo en 1978 con la des-

³⁴ El *World Development Report* del BANCO MUNDIAL sitúa el PIB per capita de China en 350 dólares norteamericanos en 1989.

regulación del sector agrario (el «sistema de responsabilidad de las familias»)³⁵. Se produjo un aumento de los precios de los suministros agrarios pagados por el Estado, lo que permitió a los agricultores vender sus excedentes de producción en mercados libres después de entregar una cuota predeterminada al Estado. Además, se les permitió retener beneficios. Se inició así una actividad agrícola floreciente y hubo un crecimiento de pequeñas empresas en los mercados y aldeas rurales. En 1984 se creó el «sistema de responsabilidad de las empresas» para las empresas públicas del sector industrial. Comprendía un régimen dual de precios. Al igual que en la agricultura, se autorizó a las empresas de propiedad pública a vender a precios determinados por el mercado el producto excedente de la cuota que debía entregarse al organismo estatal³⁶. En 1986 se abolió el sistema de entrega obligatoria de los beneficios al gobierno central, y se introdujo un impuesto sobre los beneficios de las sociedades a un tipo del 55 por 100. Como justificación se adujo la conveniencia de aceptar la idea del beneficio en el comportamiento de las empresas públicas, con objeto de promover la eficiencia y la descentralización. En 1991, un 50 por 100 de los precios eran determinados en mercados libres (Schmidt-Hebbel y Xu, 1991). En otro frente, se crearon «zonas económicas especiales», generalmente en el sur del país, junto a otros mercados del Este asiático. En esas zonas, sobre todo en las provincias de Guangdon y Fujian, la inversión extranjera directa orientada a la producción para la exportación recibe un trato especial en cuanto a remesa de beneficios y obligaciones tributarias. El objetivo básico que se persigue es atraer la inversión extranjera y exponer a sectores de la economía a la competencia exterior y lograr el acceso a nuevas tecnologías y mercados³⁷.

En contraste con otras experiencias de reforma económica, el proceso chino ha evolucionado en un contexto de considerable estabilidad macroeconómica, interrumpida a veces por períodos de aceleración inflacionista a raíz de reformas de los precios. Hubo aceleraciones inflacionarias en 1980-1981, 1985-1987 y 1988-1989. La aceleración más seria de la inflación se produjo en 1988-1989, cuando el índice de precios al por menor aumentó casi el 20 por 100 anual (véase el Gráfico 5b). Las presiones inflacionistas fueron reprimidas en parte: las subvenciones a los bienes agrícolas de consumo aumentaron del 0,3 por 100 del PIB en 1978 a alrededor del 4,0 por 100 en 1984. En 1991, las subvenciones a los precios de los bienes de consumo todavía constituían alrededor del 1,5 por 100 del PIB (Schmidt-Hebbel y Xu, 1991). A nivel macroeconómico, la respuesta de política económica a los aumentos de la inflación observados después de los períodos de reforma de los precios ha

³⁵ Referencias sobre la experiencia china en materia de reforma económica son: PERKINS (1988), BLEJER, BURTON, DUNAWAY y SZAPARY (1991), HUSSAIN y STERN (1991), SCHMIDT-HEBBEL y XU (1991).

³⁶ Véase SCHMIDT-HEBBEL y XU (1991).

³⁷ Véase PERKINS (1992)

CUADRO 9
CHINA: PRINCIPALES INDICADORES ECONOMICOS

	Tasa de crecimiento del PIB		Producción agrícola (tasa porcentual de crecimiento)	Tasas de inflación (%)		Déficit presupuestario (porcentaje del PIB)
	Total	Per capita		Deflactor del PIB	Indice de precios al por menor	
1971-77	4,6 ^a		1,6		0,4	
1978	12,3		3,4		0,7	-0,3
1979	7,2	5,8	6,4	3,6	2,0	5,2
1980	7,9	6,6	-1,8	4,0	6,0	3,3
1981	4,5	3,2	7,1	2,2	2,4	1,3
1982	8,7	7,1	11,7	0,1	1,9	1,4
1983	10,1	8,7	8,5	1,4	1,5	1,7
1984	14,5	13,2	13,0	4,6	2,8	1,6
1985	13,0	11,7	1,7	9,1	8,8	0,5
1986	8,4	7,1	3,7	4,6	6,0	1,9
1987	11,2	9,9	4,8	5,0	7,3	2,0
1988	10,8	9,5	3,2	11,5	18,5	2,6
1989	3,9	2,6	3,3	9,0	17,8	1,8
1990	4,9	3,6	6,9	4,9	2,1	1,5
1991	5,0	3,8	3,5	—	3,0	—
Media:						
1978-1991	8,7	7,3 ^b	5,4	5,0 ^c	5,8	1,9

FUENTE: BANCO MUNDIAL. SCHMIDT-HEBBEL y XU (1991).

Notas: (a) Renta Nacional Neta. HUSSAIN y STERN (1991)

b) 1979-1991

c) 1979-1990.

GRAFICO 5a
 PIB REAL EN CHINA
 (1985 = 100)

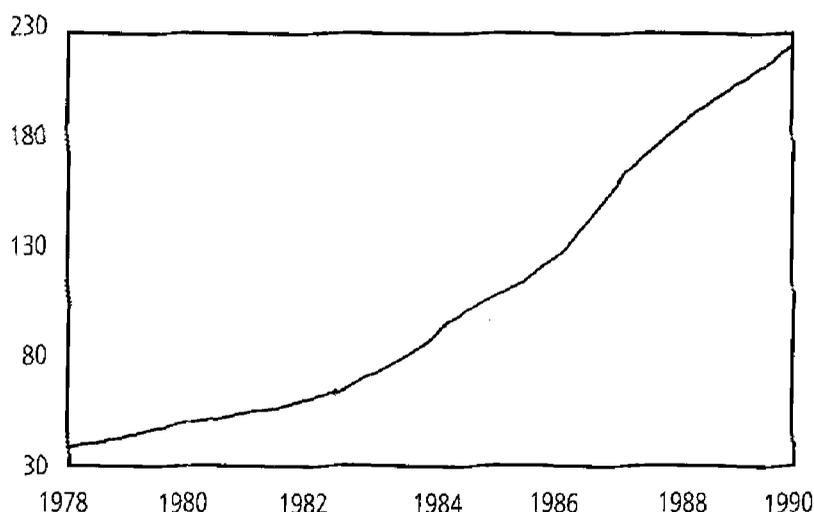
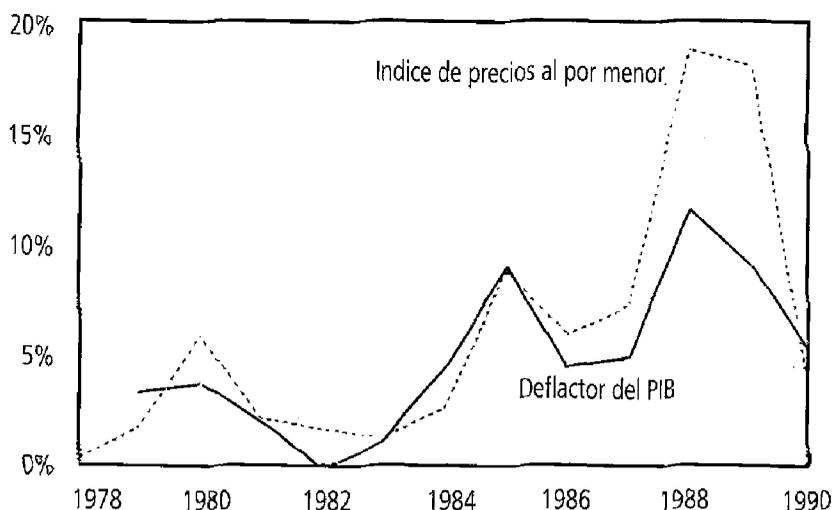


GRAFICO 5b
 TASAS DE INFLACION ANUAL EN CHINA
 (1980 = 100)



92

consistido en el endurecimiento de la política de crédito y la contención de los aumentos salariales en las empresas de propiedad pública³⁸.

El Cuadro 9 muestra que el déficit presupuestario (del gobierno central) se ha mantenido a un nivel relativamente modesto durante todo el período de reforma, alrededor del 2,0 por 100 del PIB durante 1978-1991³⁹. Además, es interesante obser-

³⁸ Esto puede tener raíces históricas, ya que China experimentó una virulenta hiperinflación en los últimos años del decenio de 1940, en tiempos de la revolución.

³⁹ Desafortunadamente, no se dispone aún de los datos sobre el déficit cuasi-presupuestario del banco central.

var que los déficit presupuestarios tienden a aumentar durante los períodos de reforma de los precios. En particular, la proporción de subvenciones por pérdidas de explotación de las empresas públicas aumentó después de 1986, al aplicarse al sector de empresas principios de descentralización y de abandono de las remesas forzosas de beneficios al Estado; de hecho, la proporción de subvenciones a las empresas públicas subió del 1,3 por 100 del PIB en 1978-1985 al 3,5 por 100 del PIB, por término medio, en el período 1986-1991 (Schmidt-Hebbel y Xu, 1991). Finalmente, en el sector exterior China disfrutó de una posición relativamente confortable durante el proceso de reforma, con niveles considerables de reservas internacionales (en proporción a las importaciones) y niveles moderados, aunque crecientes, de deuda exterior (Cuadro 9).

La respuesta de la economía china a las reformas iniciadas a finales del decenio de 1970 fue impresionante en términos de crecimiento del producto y otros indicadores de desempeño (véanse el Cuadro 9 y el Gráfico 5a). El PIB creció por término medio el 8,7 por 100 anual en el período 1978-1991. En cambio, la tasa de crecimiento de la renta nacional en el período 1970-1977 fue del 4,6 por 100 (Hussain y Stern, 1991). En el período 1978-1991 el PIB per capita creció el 7,3 por 100 anual, con una tendencia similar para el consumo per capita; por supuesto, el nivel de vida de la población aumentó mucho durante el período de reforma, si bien sigue siendo bajo si se mide por el nivel de renta per capita.

Resumiendo, el proceso chino de reforma ha sido gradual, conservador en términos macroeconómicos y capaz de mantener los avances en las áreas sociales y de distribución del ingreso logrados en el período previo a la reforma (véase Perkins, 1988). En contraste con la experiencia reciente de Europa del Este, ha tenido lugar sin graves trastornos macroeconómicos. No obstante, las reformas son todavía parciales: casi la mitad de la economía opera aún con precios controlados, y la riqueza nacional se halla casi por entero en manos del Estado.

93

Conclusiones

En primer lugar, hay que hacer una precisión. De la revisión de experiencias de reforma se desprende que no existe un modelo único con validez universal que indique «cómo hay que reformar una economía», dada la enorme diversidad de países en cuanto a condiciones iniciales, rasgos estructurales de la economía y condiciones políticas preexistentes. Las generalizaciones sobre las medidas preferidas de política económica han de complementarse necesariamente con el conocimiento de las condiciones económicas específicas y de las realidades políticas del país que inicia un proceso de reforma.

Las principales conclusiones del análisis se presentan a continuación:

(i) *Estrategia de reforma: tratamiento de choque frente a gradualismo.* La elección entre estas dos alternativas de reforma dependerá, en gran medida, de tres factores: (a) las condiciones iniciales (desequilibrios) existentes en el momento de iniciarse las reformas; (b) la magnitud y distribución en el tiempo de los costes y beneficios de cada estrategia y (c) la viabilidad política de la estrategia escogida. Si la economía se halla en una crisis macroeconómica con inflación acelerada y problemas graves de balanza de pagos, quizá sea inevitable un ajuste macroeconómico global y drástico. La Europa del Este después de 1989 y Rusia en 1992 son ejemplos de ello. Por el contrario, si las reformas se inician desde una situación macroeconómica relativamente equilibrada, la aplicación del gradualismo es mucho más factible, como demuestra de forma elocuente el caso de China.

Con respecto a las condiciones políticas previas de un programa, el tratamiento de choque exige un gobierno fuerte (no necesita ser autoritario) con un gran apoyo social, ya que los costes de las medidas se pagan enseguida y los beneficios pueden tardar en llegar. Sin embargo, si el programa implica prolongados costes sociales (debidos a recortes de los salarios reales, al desempleo, a la recuperación lenta del crecimiento), el apoyo político inicial pueden comenzar a evaporarse y acumularse presión en favor de un cambio de dirección de las reformas (por ejemplo Polonia a comienzos de 1992).

94

(ii) *Consolidación macroeconómica frente a liberalización rápida.* Este aspecto tiene relación con la secuencia entre el proceso de ajuste y consolidación macroeconómica y las reformas estructurales de liberalización. Hay áreas en que la estabilización macroeconómica y la liberalización se refuerzan entre sí; a la inversa, hay otros campos en los que la estabilización y la liberalización pueden entrar en conflicto. Por un lado, la aplicación de una reforma tributaria y la transformación de las cuotas en aranceles son medidas que mejoran el presupuesto y con ello contribuyen a la estabilización macroeconómica. A la inversa, una liberalización financiera prematura, antes de equilibrar el presupuesto y de que los tipos de interés reales hayan alcanzado un nivel razonable, puede conducir a crisis financieras cuya solución es fiscalmente costosa y desestabilizadora, como sucedió en el cono sur de Latinoamérica, en particular en Chile en 1982-1983.

La privatización masiva de grandes empresas puede tener efectos macroeconómicos estabilizadores o desestabilizadores. Puede ahorrar recursos escasos del Gobierno si supone librarse de empresas públicas con pérdidas, en cuyo caso las finanzas públicas mejoran, con la consiguiente contribución a la estabilización macroeconómica. Ahora bien, si la privatización implica una liquidación masiva de empresas existentes, sus costes en cuanto al producto y al empleo pueden ser socialmente muy altos y, por tanto, crear presiones para que el Gobierno acuda al rescate financiero de las empresas. En este último caso, sufrirá el proceso de estabilización macroeconómica.

CUADRO 10 CLASIFICACION ESQUEMATICA DE LOS PROCESOS DE REFORMA ECONOMICA

CONDICIONES INICIALES ANTES DE LA REFORMA				CARACTERISTICAS ESTRUCTURALES			
Crisis macroeconómicas	Controles de precios, barreras comerciales y represión financiera elevados pero desequilibrios macroeconómicos externos moderados	Niveles de renta per capita			Participación del Sector Público		
		Bajos		Medios	Alta		Intermedia
		Economía grande	Economía pequeña				
Chile México Bolivia Polonia	Checoslovaquia China Bulgaria Rumania	China	Bolivia	Chile México Polonia Checoslovaquia Hungria Bulgaria Rumania	Europa Oriental China	Chile México Bolivia	
DISEÑO DE PROGRAMAS							
Reforma de precios		Convertibilidad de la balanza por cuenta corriente y liberalización comercial		Ajuste fiscal		Convertibilidad de la balanza de capitales	
«Shock»	Gradual	«Shock»	Gradual	Profundo	Moderado	«Shock»	Gradual
Chile Bolivia Polonia Bulgaria Rumania Checoslovaquia	China Hungria	Bolivia Polonia Checoslovaquia Bulgaria	Chile México China Hungria	Chile México	Bolivia	Chile Europa Oriental	
RESULTADOS DE LA POLÍTICA							
Inflación				Respuesta del PIB			
Aceleración inicial		Rapidez de la desinflación		Contracción inicial		Reanudación del crecimiento	
Aguda (más del 50% anual)	Moderada (menos del 50% anual)	Rápida	Lenta	Contracción inicial	Expansión inicial	Rápida	Lenta
Bulgaria Rumania Chile Polonia México	Checoslovaquia Hungria China	Bolivia Checoslovaquia Hungria China	Chile México Polonia Rumania Bulgaria	Chile México Bolivia Toda Europa Oriental	China	Chile	Bolivia México Europa Oriental
ECONOMÍA POLÍTICA							
Reformas guiadas por:							
Regímenes autoritarios				Regímenes no autoritarios			
Chile Corea China				México Bolivia Regímenes post-1989 de Europa Oriental y Central			

(iii) *Reforma de los precios e inflación.* El paso de una economía de precios controlados a un sistema en el cual la mayoría de los precios son determinados por el mercado suele implicar un alza (con frecuencia, grande) del nivel de precios. Ejemplos recientes de ello son los aumentos iniciales de la inflación observados en la mayoría de las economías de Europa del Este durante 1990-1991 y en Rusia a principios de 1992 a raíz de la desregulación de los precios, la devaluación cambiaria y el ajuste de los precios de los servicios públicos y la energía. Además, el choque inicial de los precios ha sido seguido por una considerable persistencia inflacionista en Polonia, Bulgaria y Rumania.

En economías no-socialistas, la persistencia inflacionista a causa de la acomodación monetaria, indización y credibilidad es un fenómeno bien conocido, en particular en economías que sufren de inflación crónica, como las de América Latina. Esta persistencia de la inflación se ilustra con los casos de Chile y de México, donde, después de la aplicación sostenida de programas de estabilización, la convergencia a tasas de inflación anual del orden de 20-25 por 100 a partir de niveles de tres dígitos necesitó unos 7 años.

(iv) *Respuesta de la inversión y el producto al ajuste.* Se ha observado una considerable contracción de la actividad económica agregada después de la aplicación de programas de reforma de choque, potenciados por choques exteriores negativos, en varias economías latinoamericanas y de Europa del Este.

96

Sin embargo, comparativamente, el grado de contracción económica de las transiciones postsocialistas en Europa del Este, y en Rusia, es mucho más profundo que en las economías latinoamericanas en proceso de reforma reseñadas aquí. En cambio, China evitó este patrón de contracción inicial del nivel de actividad. Al contrario, el crecimiento del PIB se aceleró fuertemente a raíz de la reforma gradual.

La recuperación de la formación de capital y del crecimiento sostenible es con frecuencia un proceso lento y complicado. En Chile y México se necesitó aproximadamente medio decenio para obtener una respuesta relativamente sostenida de la inversión privada tras la reforma (en México la inversión pública ha permanecido deprimida por un largo tiempo). La respuesta de la inversión privada en Europa del Este puede retrasarse incluso más, dados los problemas de insuficiencia de crédito, infraestructura y problemas de credibilidad que acompañan las transiciones postsocialistas.

En el contexto de América Latina, Chile (y en menor medida México y Bolivia) experimentó una fuerte expansión de las exportaciones no tradicionales (aunque con una intensidad todavía modesta de valor añadido) a raíz del establecimiento de tipos de cambio reales competitivos y de la reducción de los derechos de importación. En Europa del Este, también en Polonia y otros países tuvo lugar una expansión inicial de las exportaciones a Occidente en respuesta a una gran depreciación de la moneda y descensos de la absorción interior.

(v) *Distribución de la renta y costes del ajuste.* La experiencia de Chile y México indica un deterioro de la distribución de la renta durante la reforma económica, a consecuencia de recortes de los salarios reales, aumentos del desempleo o ambas cosas. Estos efectos fueron parcialmente aliviados para ciertos grupos más vulnerables (i.e. niños) de familias de renta muy baja que recibían prestaciones sociales específicas. En Europa del Este, desde 1989 los salarios reales han descendido sustancialmente (un 30 por 100 término medio) y el desempleo está creciendo (alrededor del 11-12 por 100) a raíz de la aplicación de programas de ajuste. El aumento del desempleo, en economías en las que el pleno empleo era un derecho, está causando un sentimiento de inseguridad económica y social, que resulta nuevo para personas criadas en el socialismo. Además, el proceso darwiniano-schumpeteriano de diferenciación económica que tiene lugar en los sistemas capitalistas dará lugar probablemente a un aumento (a través de mecanismos leales y desleales) del grado de desigualdad económica en esas economías.

(vi) *Reforma económica y política: interacciones.* La muestra de países examinados aquí puede dividirse en dos grupos, desde el punto de vista de las condiciones políticas en las que se ha realizado la reforma económica. Uno es el formado por países que lanzaron la reforma económica en condiciones autoritarias. Así ocurrió en el caso del Chile de Pinochet, de China y de Corea. En estos casos, las reformas económicas fueron realizadas por gobiernos autoritarios que pospusieron la reforma política con el fin de ganar legitimidad política como fruto de una reforma económica exitosa. El segundo está formado por países en los que la reforma económica está llevándose a cabo en democracias emergentes. Es el caso de Europa del Este (y Rusia), en la que las reformas se hacen simultáneamente en los frentes político y económico. Como era de prever, democracias frágiles con un sistema de partidos fragmentado e instituciones sociales y gobiernos débiles no ofrecen el ambiente político más favorable a la aplicación y consolidación de reformas económicas complejas y socialmente costosas. En estas condiciones, los gobiernos se enfrentarán seguramente con el difícil dilema de posponer la reforma económica para evitar crisis políticas o desacelerar el proceso de democratización para aplicar medidas económicas costosas.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- AMSDEN, A. (1989): *Asia's Next Giant. South Korea and Late Industrialization*. Nueva York, Oxford University Press.
- BERG, A. y J. SACHS (1992): «Structural Adjustment and International Trade in Eastern Europe: the Case of Poland», *Economic Policy*, de próxima publicación.
- BLEJER, M., D. BURTON, S. DUNAWAY y G. SZAPARY (1991): «China Economic Reform and Macroeconomic Management», FMI, *Occasional Paper*, Núm.76, enero.
- BRUNO, M. (1992): «Stabilization and Reform in Eastern Europe: A Preliminary Evaluation», *mimeo*, FMI.
- BOURIGNON, F., J. DE MELO y C. MORRISON (1991): «Poverty and Income Distribution During Adjustment: Issues and Evidence From the OECD Project», en (Adjustment with Growth and Equity), edición especial de *World Development*, Vol. 19, núm.11, noviembre.
- CALVO, G. y P. GUIDOTTI (1991): «Interest Rates, Financial Structure and Growth. Bolivia in Comparative Perspective», ponencia presentada a la Conferencia *Structural Adjustment and Growth*. La Paz, Bolivia, junio.
- CALVO, G. y F. CORICELLI (1992): «Stabilizing a Previously Centrally Planned Economy: Poland 1990», *Economic Policy*, de próxima publicación.
- 98 CARDOSO, E. y A. HELWEGE (1992): *Latin America's Economy. Diversity, Trends and Conflicts*. Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- CEPAL (1990, 1991): *Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile, Naciones Unidas.
- COLLINS, S. y W. PARK (1989): «External Debt and Macroeconomic Performance in South Korea», en J. SACHS (ed.): *Developing Country Debt and the World Economy*. The University of Chicago Press.
- CORBO, V. (1985): «Reform and Macroeconomic Adjustment in Chile During 1974-1985», *World Development*, Vol. 13, núm. 8.
- CORBO, V. y A. SOLIMANO (1991): «Chile's Experience with Stabilization Revisited», en M. BRUNO *et al.* (eds.): *Lessons of Economic Stabilization and its Aftermath*. MIT Press.
- DEMEKAS, D.G. y M.S. KHAN (1991): «The Romanian Economic Reform Program», *IMF Occasional Paper*, noviembre.
- DORNBUSCH, R. (1991): «Policies to Move from Stabilization to Growth», *Annual Conference on Development 1990*. Banco Mundial.
- DORNBUSCH, R. y Y. C. PARK (1987): «Korea's Growth Policy», *Brookings Paper on Economic Activity*, Núm. 2.
- DORNBUSCH, R. y S. EDWARDS (1991): *The Macroeconomies of Populism in Latin America*. Chicago, NBER, The University of Chicago Press.
- HUSSAIN, A. y N. STERN (1991): «Economic Reform in China», *Economic Policy*, Vol. 12.

- KIGUEL, M. y N. LIVIATAN (1992): «When Do Heterodox Stabilization Programs Work? Lessons from Experience», *The World Bank Research Observer*, Vol. 7, núm. 1, enero.
- KORNAL, J. (1990a): *The Road to a Free Economy*. Nueva York y Londres, W.W. Norton and Company.
- KORNAL, J. (1990b): «Comments on Lipton and Sachs (1990), «Creating a Market Economy in Eastern Europe: The Case of Poland»», *BPEA*, Núm. 1.
- LIPTON, M y J. SACHS (1990): «Creating a Market Economy in Eastern Europe: The Case of Poland», *Brookings Papers on Economic Activity*, Núm. 1.
- LUSTIG, N. (1992): *Mexico on the Threshold of Prosperity*. De próxima publicación, Brookings Institution.
- MC KINNON, R. (1991): *The Order of Economic Liberalization*. Johns Hopkins University Press.
- MELLER, P. (1991): «Adjustment and Social Costs in Chile During the 1980s», en (Adjustment with Growth and Equity), edición especial de *World Development*, Vol. 19, núm. 11, noviembre.
- ORTIZ, G. (1991): «Mexico Beyond the Debt Crisis: Towards Sustainable Growth», en M. BRUNO *et al.* (eds.): *Lessons of Economic Stabilization and its Aftermath*. MIT Press.
- PERKINS, D. (1988): «Reforming China's Economic System», *Journal of Economic Literature*, Vol. XXVI, junio.
- PERKINS, D. (1992): «El Enfoque 'Gradual' de las Reformas de Mercado en China», en esta edición de *Pensamiento Iberoamericano*.
- RAMOS, J. (1986): *Neo-conservative Economies in the Southern Cone of Latin America*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- RODRIK, D. (1990): «How Structural Adjustment Programs Should be Designed», *World Development*, Núm. 8.
- SARGENT, T. (1982): «The End of Four Big Inflations», en R. HALL (ed.): *Inflation: Causes and Effects*. Chicago, University of Chicago Press.
- SCHMIDT-HEBBEL, K. y XIU (1991): «Price Reform and Inflation in China», *mimeo*, Banco Mundial.
- SERVÉN, L. y A. SOLIMANO (1992a): «Private Investment and Macroeconomic Adjustment. A Survey», *The World Bank Research Observer*, Vol. 7, núm. 1, enero.
- SERVÉN, L. y A. SOLIMANO (1992b): «Economic Adjustment and Investment Performance in Developing Countries: The Experience of the 1980s», en V. CORBO *et al.* (eds.): *Revisiting Adjustment Lending: Policies to Promote Growth*. Seminario del Banco Mundial.
- SOLIMANO, A. (1990a): «Inflation and the Costs of Stabilization: Historical and Recent Experiences and Policy Lessons», *The World Bank Research Observer*, Vol. 5, núm. 2.
- SOLIMANO, A. (1990b): «Macroeconomic Adjustment, Stabilization and Growth in Reforming Socialist Economies. Analytical and Policy Issues», *Working Papers*

- Series*, Núm. 399, Banco Mundial.
- SOLIMANO, A. (1991a): «Inflation and Growth in the Transition from Socialism. The Case of Bulgaria», *Working Papers Series*, Núm. 659, Banco Mundial.
- SOLIMANO, A. (1991b): «The Economies of East-Central Europe: An Historical Background», en V. CORBO *et al.* (eds.): *Reforming Central and Eastern European Economies. Initial Results and Challenges*. Seminario del Banco Mundial.
- SOLIMANO, A. (1992): «Understanding the Investment Cycle in Adjustment Programs. Evidence from Reforming Economies», *mimeo*, Banco Mundial.
- TAYLOR, L. (1991a): *Varieties of Stabilization Experiences. Towards Sensible Macroeconomics in the Third World*. Oxford, Clarendon Press.
- TAYLOR, L. (1991b): *Income Distribution, Inflation and Growth. Lectures on Structuralist Macroeconomic Theory*. MIT Press.
- VAN WIJNBERGEN, S. (1991): «Mexico and the Brady Plan», en *Economic Policy*, Núm. 12, Cambridge University Press, abril.
- WORLD BANK (1991): *World Development Report*. Oxford University Press.

Stanley Fischer

Diversidad en la Reforma Económica: Experiencias Recientes en Economías de Mercado y en Economías Socialistas. Comentarios al Artículo de Andrés Solimano(*)

La globalización creciente de la vida económica en la última década queda bien reflejada en este artículo, que trata de extraer lecciones de las experiencias, no sólo de América Latina, sino también de las de Europa oriental, China y Corea. Sin duda, esto es apropiado, no sólo porque el abanico de países que han efectuado reformas se ha ampliado de forma importante, sino principalmente porque ampliar la base de datos sobre la que se trabaja es una buena estrategia de investigación.

El artículo de Andrés Solimano está lleno de información y datos útiles, entre los que no son los menos importantes los referidos a los cambios en la distribución de la renta durante la reforma. Como todos los artículos que abordan estudios de caso desde un punto de vista macroeconómico —incluido el mío— adolece de la ausencia de contrastación formal de las hipótesis. Pero eso no es del todo malo: en este artículo, la relación entre la evidencia y las conclusiones está inusualmente abierta al examen público, y el lector es libre de alcanzar otras conclusiones de los estudios de caso.

101

Como Solimano es cauto a la hora de sacar conclusiones, y ya que concluye correctamente que éstas dependen mucho del contexto, no hay mucho con lo que estar en desacuerdo. En lugar de tratar de revisar el trabajo en detalle, me centraré en unas pocas cuestiones concretas para apoyar, más que para cuestionar, las conclusiones de Solimano.

Tratamiento de Choque versus Gradualismo

Esta cuestión es relevante en varias áreas, entre las cuales están:

— la estabilización macroeconómica,

(*) Original en inglés. Traducido por MIGUEL CARRERA TROYANO.

- la liberalización de precios,
- la liberalización comercial,
- la privatización y la reestructuración industrial.

Esta controversia también está íntimamente relacionada con el tema de la secuencia óptima en que se deben llevar a cabo las reformas.

Solimano sostiene que los gobiernos fuertes tienen más capacidad para poner en marcha un tratamiento de choque. Eso es cierto para aquellos choques que requieren control gubernamental, como las disciplinas fiscal y monetaria. Sin embargo los choques que eliminan controles, como la liberalización de precios que el gobierno ruso puso en práctica en enero de 1992, pueden ser puestos en marcha incluso por gobiernos muy débiles.

Los gobiernos débiles encuentran aún más difícil llevar adelante políticas gradualistas, como las reducciones arancelarias por fases, para las cuales se requiere un compromiso sostenido con la reforma que no están en condiciones de proporcionar. Los gobiernos fuertes son, en general, más capaces de poner en marcha programas de reforma; los gobiernos débiles son comparativamente mejores haciendo tratamientos de choque que reformas graduales.

102

En la discusión entre el tratamiento de choque y el gradualismo, es útil distinguir entre la rapidez con la que se adoptan los cambios en las políticas económicas, y la velocidad con la que la economía se ajusta a dichos cambios. Si la distorsión de los precios fuese la única distorsión existente en una economía, la política adecuada sería liberalizar los precios inmediatamente. La economía se ajustaría gradualmente a esos cambios; por ejemplo, las empresas que últimamente hubiesen tenido que cerrar, pero cuyos ingresos cubriesen los costes variables a los nuevos precios, continuarían operando en el ínterin.

¿Entonces, por qué no es adecuado desarrollar una política de «precios correctos», a los niveles internacionales, lo más rápido posible, y permitir que la economía se ajuste a la velocidad óptima? La respuesta es que hay muchas otras distorsiones —ausencia de mercados y de instituciones— en las economías en reforma; la propiedad y las funciones objetivo de las empresas no están claras; los mercados de capital están muy poco desarrollados; no existe un sistema de seguridad social; etc. La presencia de estas otras distorsiones debilita los beneficios de las liberalizaciones inmediatas de precios y del comercio, pero no apunta claramente a una secuencia óptima de cambios de política económica.

Mientras que en un modelo bien definido puede ser posible encontrar una secuencia óptima de cambios de política económica, dadas las distorsiones existentes y la velocidad a la que pueden ser abordadas, creo que en la práctica los gobiernos débiles que hacen reformas deberían seguir adelante y hacer las reformas que pue-

dan, cuando ellos puedan. Por supuesto, creo que deberían empezar con la estabilización macroeconómica y privatizar rápidamente... pero es mucho más importante hacer algo que no hacer nada por miedo a empezar con el pie izquierdo.

Privatización y Política Industrial

La creación de un sector privado viable es el elemento absolutamente esencial de la reforma de una economía socialista. En el corto plazo, esto requiere una rápida privatización, aunque en el largo plazo la creación de nuevas empresas será más importante que la transformación de las antiguas.

Hasta aquí, la experiencia de la privatización es que las pequeñas empresas pueden ser privatizadas muy rápidamente. Ninguna de las grandes economías ex-socialistas ha avanzado mucho en la privatización de las grandes empresas. El enfoque pragmático de Hungría es el que ha funcionado mejor hasta ahora, pero quizás el esquema de bonos de Checoslovaquia superará al húngaro en unos cuantos meses.

Una razón que se ha manejado para defender la privatización es que es esencial para la imposición de una restricción presupuestaria rígida, ya que mientras estas empresas sean de propiedad estatal, su supervivencia está determinada por fuerzas políticas y no económicas. Mientras este razonamiento es convincente para el caso de las pequeñas empresas, no es aplicable para las grandes empresas estatales. No existe un gobierno, ni en Occidente ni en Oriente, que contemple alegremente el cierre de una gran empresa, como Chrysler o Lockheed. Y ya que muchas de las mayores empresas de Europa oriental tendrán que cerrarse o al menos disminuir su tamaño, sería adecuado comenzar a preparar ahora una política para tratar este asunto.

103

Nótese que estoy recomendando una política industrial que decida cómo cerrar o disminuir el tamaño de las empresas existentes que tienen pérdidas. Eso es diferente de la «selección de ganadores», una habilidad de la que carecen los gobiernos de Europa oriental y la antigua Unión Soviética.

Distribución de la Renta y los Costes del Ajuste

No hay duda de que la distribución de la renta en América Latina es extremadamente desigual, y que la desigualdad ha empeorado en varios de los mayores países en la última década. También es cierto se está produciendo una redistribución masiva de la renta en Europa oriental y la antigua Unión Soviética.

Sin embargo, es importante hacer las comparaciones adecuadas. Después de unos pocos años, las políticas populistas aplicadas por Alan García en Perú dejaron

a la gente peor que si Perú hubiese aplicado un programa serio de ajuste. En Europa oriental existía un intercambio implícito, cuya creciente visibilidad ayudó a derribar el viejo sistema. Los gobiernos socialistas ofrecían una mayor igualdad y más seguridad, pero con el coste de un menor crecimiento. Los términos de este intercambio fueron empeorando crecientemente a medida que el tiempo pasaba.

La evidencia recogida por el Banco Mundial, por ejemplo en los *Informes sobre el Desarrollo Mundial 1990 y 1991*, contradice la idea de que el ajuste aumente necesariamente la desigualdad en la distribución de la renta. Depende de las políticas seguidas por los gobiernos y, particularmente, de cómo aborde los gastos sociales y los programas de lucha contra la pobreza. Esas lecciones deberían ser transmitidas a todos los gobiernos que están realizando reformas.

Polonia y China

¿Qué es lo que aprendemos de estos dos casos? En primer lugar deberíamos tener en cuenta que el año 1992 puede ser el año en el que el crecimiento comience en Polonia. Eso es un éxito real. Deberíamos aprender del caso polaco que la parte estructural del ajuste estructural debería ponerse en marcha, al menos, tan rápido como la parte macroeconómica de dicho ajuste, y en particular, que la privatización debería ser fomentada a través de todos los medios disponibles.

104

También deberíamos sentirnos alentados por el caso polaco. Polonia será aceptada, con el tiempo, en una Comunidad Europea ampliada. Después de tres años, ha doblado la esquina, y lo ha hecho con una agitación social mínima, por dos razones. La primera, porque, probablemente, la situación no era tan mala como decían los datos; y segunda, porque la gente sabía que llevaría cierto tiempo hacer cambios reales.

¿Están mejor los polacos? Cuando la distribución de la renta y del poder cambia tan radicalmente como lo ha hecho en Polonia, es difícil saber si el ciudadano medio está mejor, o que es lo que esto significa. Yo creo que dentro de una década, la gran mayoría de los polacos estará mejor de lo que hubiesen estado si hubiesen permanecido bajo el antiguo sistema.

¿Prueba China las virtudes del gradualismo? China tiene lecciones para la Europa oriental. En China, el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica fue realmente importante; existen pocas dudas de que el crecimiento de la inflación contribuyó a las condiciones bajo las cuales se desarrollaron los sucesos de la Plaza de Tiananmen. Una estrategia orientada hacia la exportación ayuda; también lo hace la inversión extranjera. China también presenta algunos interrogantes, cómo florecen las empresas en un entorno en el que los derechos de propiedad están tan mal definidos y el sistema financiero están tan subdesarrollado.

Pero China ofrece pocas enseñanzas sobre el tema clave de la privatización. Debido a que China era una economía fundamentalmente agrícola cuando comenzaron sus reformas, la privatización de la industria no fue tan importante como en Europa oriental. El floreciente sector industrial está compuesto por empresas nuevas. La mayoría de las empresas estatales chinas están perdiendo dinero, y no han sufrido reformas. Un país que se está industrializando puede permitirse dejar de lado la estructura industrial existente, pero esta opción no existe en Europa oriental.

Mario I. Blejer

Comentarios a los Artículos de Osvaldo Sunkel y Andrés Solimano (*)

El objetivo de mis comentarios a los trabajos presentados por Sunkel y Solimano consiste en tratar de encontrar temas y mensajes comunes en los dos artículos. Mi primera reacción, al examinar conjuntamente ambos trabajos, fue la de pensar que tenían muy poco en común. El artículo de Sunkel proporciona una amplia perspectiva histórica y global de los acontecimientos actuales, mientras que la contribución de Solimano se centra en experiencias muy concretas en períodos muy específicos. Además de esto, la intervención de Sunkel sirve de apoyo para entrar en debates doctrinales, mientras que Solimano se concentra casi exclusivamente en cuestiones macroeconómicas. Un examen más cuidadoso, sin embargo, revela que mediante el estudio conjunto de ambos trabajos es posible conseguir una panorámica mejor acerca de una serie de temas cruciales. Por otra parte, cuando ambos artículos se consideran en conjunto, cubren básicamente toda la gama de materias analizadas en esta conferencia.

107

Desde el comienzo de su estudio, Sunkel suscita el tema de *el papel del sector público en la economía*. Cuestiona de forma expresa la idea, ahora muy ampliamente aceptada, de que en asuntos económicos el sector público es casi la encarnación del mal, y de que en materia de rendimiento económico cuanto más reducida sea su función, tanto mejor. Sunkel se opone enérgicamente a la aceptación universal, sin ulterior análisis, de lo que considera el credo básico de las actuales reformas económicas: que la condición necesaria para mejorar el rendimiento económico sería una contracción significativa e indiscriminada del tamaño y funciones del sector público.

El artículo de Solimano, por su parte, muestra claramente que en todos los casos, aunque en grado diferente, las recientes reformas han sido equivalentes a una transformación de la función del sector público y, normalmente, a una reducción de su tamaño. Al mismo tiempo, Solimano demuestra que esta transformación no ha implicado (al menos en el caso de las reformas exitosas) la eliminación del sector público como agente económico, sino más bien una reorientación de sus funciones. En otras palabras, la experiencia reciente no supone, en modo alguno, que las reformas exitosas sean consecuencia de políticas de *laissez-faire*, o de la desaparición total del sector público de la escena económica.

(*) Original en inglés, traducido por CELER y revisado por el autor.

Esta observación debilita la afirmación de Sunkel de que las actuales reformas de corte neoliberal no son otra cosa que el equivalente moderno de las doctrinas del *laissez-faire*. Lo cierto es que en las experiencias actuales el sector público redefine sus funciones y objetivos, pero nunca se suprime a sí mismo. En Europa del Este, las reformas han tratado de apartar al sector gobierno de la función de productor básico de bienes y servicios en una economía regulada y controlada, reorientando sus actividades hacia el suministro de bienes públicos y al establecimiento de una red de seguridad social (funciones asumidas principalmente por las empresas públicas en el modelo socialista). En América Latina, en todos los casos exitosos de reforma, ha sido preciso reducir la magnitud de su intervención e intermediación *directas* en los mercados, pero el sector público mantiene aún importantes funciones reguladoras.

Basándose en cierta evidencia histórica, Sunkel cuestiona la idea de que la disminución de la intervención del sector público en la economía sea *siempre* beneficiosa. La evidencia que aporta se apoya en la observación del fuerte crecimiento económico registrado en los años posteriores a la segunda Guerra Mundial, caracterizados por un importante intervencionismo del Estado, y en el rápido crecimiento que han experimentado muchas economías socialistas durante períodos relativamente largos. En mi opinión, no se trata de evidencia demasiado convincente. La posguerra fue evidentemente una época de reconstrucción, en la que se partía de una base económica deprimida, pero con capacidades técnicas muy avanzadas. Fue un período de gran expansión del comercio internacional, rápida difusión de la tecnología, bajos precios de las materias primas, etc. En suma, un período muy propicio para el crecimiento económico, independientemente de la función específica desempeñada por el sector público.

108

Es más importante, sin embargo, el problema de la sostenibilidad del crecimiento. Incluso aceptando la hipótesis de que la intervención estatal pudo contribuir a acelerar el crecimiento en la posguerra, la cuestión consiste en saber si hubiera podido mantenerse. Los modelos económicos basados en un gran tamaño del sector público y en una amplia intervención estatal no parecen llevar al crecimiento sostenible. Tanto el modelo de sustitución de importaciones como el modelo de desarrollo impulsado por las empresas públicas o el modelo socialista se han derrumbado por sí mismos. Los sistemas económicos proteccionistas no son capaces de competir con las economías abiertas orientadas al exterior. Las grandes empresas públicas no pueden competir con las empresas privadas. El socialismo no ha sido derrotado políticamente. Ha sucumbido ante la tecnología moderna y ante la superior productividad generada por los sistemas basados en el mercado. Esto parece apuntar a que los modelos de intervención estatal pueden, en determinadas circunstancias, producir un crecimiento inicial, pero este crecimiento no resulta sostenible, porque el modelo tiende a generar ineficiencias y distorsiones que con el tiempo ejercen unas enormes presiones a la baja sobre las tasas de crecimiento.

Pasando a un aspecto más técnico, me parece cuestionable la medición del tamaño del sector público utilizada en el artículo de Sunkel. El coeficiente Gasto Público/PIB Total puede inducir a error, porque incluye en el numerador todo tipo de gastos, con consecuencias económicas muy dispares. Países con el mismo coeficiente pueden tener una composición del gasto público muy distinta. Algunos presupuestos podrán tener una fuerte inclinación hacia las subvenciones y consumo del sector público, incluidos los gastos militares, mientras que otros contendrán una gran proporción de gastos en sanidad, enseñanza e infraestructuras. Conceptos más importantes para medir el tamaño del sector público son el alcance de la propiedad, o del control efectivo, por parte de dicho sector de los activos productivos del país y la extensión de la regulación directa de las actividades económicas. Creo firmemente que cuanto más pequeño sea el tamaño del sector público en el sentido expuesto (naturalmente, difícil de medir), más eficiente será la economía y más sostenible la vía del desarrollo.

Si aceptamos la premisa de que es preciso reestructurar la actividad económica del sector público, se plantea la pregunta de cuál ha de ser *la función residual de éste*. Este concepto es rechazado de entrada por quienes no acepten considerar al sector público como “residuo”, pero lo que se pretende es analizar las misiones importantes que el sector público debería realizar, una vez suprimida la propiedad y el control directos del proceso de producción. Es ésta una pregunta aún por contestar. Lo que el artículo de Solimano nos enseña es que una de las funciones más importantes e inmediatas del sector público consiste en orientar el proceso de reforma. Pero ésta sólo puede tratarse de una función transitoria. A largo plazo, uno de los cometidos importantes del sector público consistirá en asegurar el crecimiento mediante el establecimiento del marco económico y jurídico adecuado (incluyendo la definición y protección de los derechos de propiedad) para el desarrollo de la actividad privada, y llevar a cabo las inversiones públicas necesarias para apoyar la expansión de la inversión privada. Los gobiernos que han tenido más éxito al asumir estas nuevas funciones son precisamente los que han logrado los mejores resultados con sus reformas. Sin embargo, las políticas específicas en que dichas funciones deben manifestarse pueden variar mucho de un país a otro.

Pautas y Opciones en los Procesos de Reforma Económica Postsocialistas

La nueva ortodoxia de la reforma económica supone un cambio drástico y radical de orientación respecto de las antiguas estrategias de desarrollo en el bloque soviético, donde son inexistentes las instituciones tradicionales del capitalismo, los mercados funcionan mal o simplemente no existen y donde el Estado aún es el dueño principal de la riqueza productiva.

En esta sección exploramos las pautas y opciones fundamentales que empiezan a dibujarse en el panorama incipiente de los programas de transición postsocialista. En la primera de las colaboraciones incluidas, **Manuel Guitián** intenta identificar y analizar las *diferencias aparentes y reales* entre el Este y el Oeste en el contexto específico del proceso de reforma y ajuste económicos, concluyendo en la prioridad de eliminar cuanto antes las *diferencias reales* —o *de naturaleza*— y aprender de las experiencias de las economías de mercado, tanto desarrolladas como en desarrollo, en aquellas áreas en que solamente encuentra *diferencias de grado*. Reflexiona finalmente, acerca de la naturaleza de la asistencia que pueden prestar las economías de mercado desarrolladas en la marcha de las reformas económicas. Asistencia en la que, destaca, el primer paso debe consistir en predicar con el ejemplo (apertura de mercados, respeto a las restricciones presupuestarias, integración internacional, etc.)

Lance Taylor, en su artículo se coloca desde el inicio en una posición radicalmente diferente y, partiendo de los cambios experimentados por las economías en desarrollo en las dos últimas décadas, sostiene que la transición no será fácil, que habrá de ser obra del Estado en gran parte y que deberían explorarse formas de organización económica distintas de las convencionalmente prescritas por los organismos internacionales de Bretton Woods.

Alan Gelb, por su parte presenta un marco de análisis comparativo de los procesos de transición que se están desarrollando en Europa Oriental desde comienzos de 1990 destacando los ámbitos en que han avanzado más rápidamente de lo que era previsible y aquéllos otros más lentos y problemáticos (resultados macroeconómicos, reestructuración productiva y privatizaciones). Reseña también, brevemente, algunos procesos de reforma postsocialista en curso en Asia, Africa y Centroamérica, rastreando características comunes y diferencias respecto a las amplias reformas de Europa del este.

Finalmente, **Stanley Fischer** cierra la sección con unas breves pero sugerentes reflexiones sobre el proceso de reforma económica en Rusia; reflexiones que denotan el profundo conocimiento que de la situación que analiza tiene el autor.

También en esta sección se incluyen los comentarios a los diferentes artículos, comentarios que en este caso corren a cargo de **Shahen Abrahamian, Andrés Solimano, Wafik Grais y Eduardo Borensztein**.

Manuel Guitián (*)

El Proceso de Ajuste y la Reforma Económica: Diferencias Aparentes y Reales entre Este y Oeste()**

Nada necesita tanto de reforma como los hábitos de los demás.
Mark Twain

Introducción

Hace algunos años, pocos observadores, o ninguno, habrían pronosticado los acontecimientos históricos que están teniendo lugar en Europa central y oriental, así como en la antigua Unión Soviética, tanto en lo relativo a su alcance como a su celeridad. Es evidente que tales acontecimientos están cambiando el rostro del Viejo Continente y, en realidad, del mundo en general. El período que estamos viviendo ofrece una oportunidad única para edificar un sistema internacional ordenado, de carácter auténticamente universal, libre de las tensiones que tanto han influido sobre el orden instituido y el entorno que predominan desde la segunda guerra mundial.

113

La envergadura de la obra a ejecutar en toda la región del centro y este de Europa resulta impresionante, y va más allá del ámbito de la economía; pero, incluso dentro de los límites del campo económico, los retos a que se enfrentan estos países—al igual que los principales países de la economía mundial, si han de ayudar a aquéllos en vía de reformas— carecen de precedentes. Para hacer frente a tales retos y culminar la obra, hará falta no solamente perseverancia de ánimo y firmeza de propósito por parte de las economías del Este europeo, sino también clarividencia en el resto del mundo, a fin de evitar que los numerosos obstáculos que se presentan en el camino ensombrezcan los inmensos beneficios que pueden derivarse de un entorno internacional que sea auténticamente armonioso.

(*) Director asociado del Departamento de Asuntos Monetarios y Cambiarios en el Fondo Monetario Internacional. Las opiniones expresadas en este trabajo son mías y no deben ser atribuidas al FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. Agradezco a PETER B. KENEN y WILLIAM H. BRANSON sus comentarios sobre una versión previa de este artículo.

(**) Trabajo presentado en el Seminario Internacional "Reforma Económica: Experiencias Recientes en Economías de Mercado y Economías Socialistas" (El Escorial, España, 6-8 de julio, 1992). Una versión previa fue presentada en el Seminario sobre Economía Internacional, sección de Finanzas Internacionales, celebrado en la Universidad de Princeton en abril de 1991. Posteriormente fue leído en un seminario finco-soviético sobre banca que tuvo lugar en Helsinki en septiembre de 1991. Con algunas revisiones, el mismo artículo ha sido publicado como sección IV en MANUEL GUITIÁN (1992a). Original en inglés, traducido por CELER y revisado por el autor.

En el frente económico, los países situados al costado oriental de Europa, y más allá del mismo, han decidido modificar sus sistemas de organización económica pasando de la planificación centralizada a sistemas basados en el mercado¹. Esta tarea, percibida en un principio con sumo entusiasmo, se estima actualmente un proceso arduo, cargado de riesgos y que exige grandes dosis de resolución y de perseverancia por parte de las sociedades a reformar. En cuanto al resto de Europa y del mundo en general, está claro que el objetivo fundamental debe consistir en colaborar *activamente* con las reformas, de forma que las economías del borde oriental puedan integrarse dentro del sistema económico mundial con un mínimo de perturbaciones. Resulta paradójico, en este contexto, la diversidad de tendencias que están presentes en Europa. En la Europa occidental (y meridional), la *economía de integración* va por delante de la *política de integración*; en realidad, la política puede llegar a ser el obstáculo más espinoso para la economía. Por el contrario, en la Europa oriental (y central), incluida la antigua Unión Soviética, la *política de reforma* va más de prisa que la *economía de reforma*; de hecho, las divergencias entre una y otra pueden convertirse en el obstáculo más difícil de los que deberán superar las economías en proceso de reforma.

Por muy deseables que sean estos objetivos de reforma e integración, no cabe duda de su complejidad. En efecto, es posible aportar razones de peso para probar que la transición a la economía de mercado puede resultar mucho más dura que la ruta opuesta, es decir, el proceso de colectivización. Como en casi todas las facetas de la conducta humana, es más fácil destruir que crear, y los mercados no constituyen una excepción². Existe, como es lógico, un gran acervo de conocimientos acumulados sobre los puntos de origen y de destino del trayecto, es decir, sobre el funcionamiento de los sistemas planificados centralmente y sobre el de los regímenes basados en el mercado. Desgraciadamente, los primeros son cada vez más anacrónicos (excepto desde una perspectiva histórica), y los segundos todavía están por aplicar. Es poco lo que se conoce, sin embargo, sobre la transición entre unos y otros, como pone de manifiesto la frecuente invocación de su semejanza con el proverbial viaje por “mares ignotos”.

¹ El alcance de las reformas es, desde luego, mucho más amplio, puesto que abarca acciones encaminadas a establecer la democracia y el pluralismo en las sociedades de Europa central y oriental y en las repúblicas de la antigua Unión Soviética. Contemplada desde esta amplia perspectiva, la transición hacia una economía de mercado constituye únicamente uno de los aspectos específicos de un proceso de transformación generalizada. Para un sagaz análisis de la apertura económica en la región, véase JOHN WILLIAMSON (1991a) y HAVRYLUSHYN y WILLIAMSON (1991).

² Acaso sea así porque procesos como el de nacionalización son más fáciles de realizar que el de restitución o privatización. El hecho de que el gradualismo no haya sido precisamente una de las características distintivas del proceso de colectivización apunta también en esta dirección; como indica mi colega MASSIMO RUSSO, el método de choque ha sido el utilizado típicamente en la introducción de la planificación central. Hay que señalar, además, que la dificultad de las reformas, intrínsecamente complejas, que están en marcha en Europa central y oriental se ha agravado tras el desmantelamiento del Consejo de Asistencia Económica Mutua (CAEM) a finales de 1990. Para un oportuno examen de las disposiciones transitorias en los países del CAEM, véase PETER B. KENEN (1991); también MARTIN SCHRENK (1990). Para un análisis de las medidas reformadoras adoptadas por Rusia, véase JOHN WILLIAMSON (1992).

Todo esto es indudablemente cierto, pero hay que tener cuidado para no exagerar la anchura y la profundidad de la laguna existente en nuestros conocimientos. Este es el tema principal del presente trabajo, en el cual se intentará identificar y analizar las diferencias aparentes y reales entre el Este y el Oeste, en el contexto específico del proceso de reforma y ajuste económicos. En el esfuerzo por distinguir entre disparidades reales e imaginarias, dedicaré algún espacio a una serie de temas previos seleccionados, los cuales servirán de base de partida para el análisis posterior (sección segunda). A continuación me centraré en unos pocos elementos básicos de la estrategia eficaz de ajuste y reforma (sección tercera). A esto seguirá un debate sobre algunos temas que tienen que ver con el diseño y ejecución de las políticas económicas, y que han surgido en determinadas experiencias recientes de algunos países de Europa central y oriental, así como en las economías de la antigua Unión Soviética (cuarta sección). Sobre este telón de fondo, trataré de separar las diferencias reales de las aparentes —con otras palabras, las diferencias de naturaleza de las diferencias de grado—, que se dan entre las experiencias de la Europa central y oriental y Eurasia, por un lado, y las experiencias occidentales, por otro (sección quinta). Finalmente extraeré algunas de las consecuencias que se deducen del análisis realizado en este documento (última sección).

Escenario General

115

Interacción de los factores económicos y políticos

Los acontecimientos del pasado reciente en la Europa central y oriental, así como en la antigua Unión Soviética (con la subsiguiente aparición de la Comunidad de Estados Independientes, CEI), proporcionan una buena ilustración de la interacción de los factores políticos y económicos a lo largo del tiempo³. Un factor fundamental subyacente en el rápido cambio y reforma políticos ocurridos en esas regiones tiene que haber sido la evidencia abrumadora de unos resultados económicos inferiores a la norma, debido al sistema de planificación centralizada; una evidencia, por lo demás, cada vez más ostensible a medida que los adelantos en la tecnología de comunicaciones y la creciente interdependencia económica mundial hacían que el telón de acero fuese cada vez más permeable. Por su parte, el ritmo acelerado de las transformaciones políticas ha contribuido a suscitar expectativas y a crear demandas para que la reforma económica se lleve a cabo a un ritmo equiva-

³ Estos acontecimientos no constituyen la única ilustración de tal interacción. Otro ejemplo reciente de las interrelaciones de un período temporal a otro, esta vez principalmente entre factores económicos, lo tenemos en lo que ha ocurrido con respecto al endeudamiento internacional; para un examen reciente, véase MANUEL GUTIÁN, (1992a, sección III, y 1992b).

lente. Por estimulantes y deseables que estos sucesos hayan sido y sigan siendo, es preciso no perder de vista las dificultades que probablemente surgirán al tratar de colmar las esperanzas de una rápida culminación de la reforma económica.

Temas comunes

Existen determinados temas comunes que se pueden identificar en la experiencia de los distintos países de la región. El primero y más llamativo de los mensajes consiste en la *aceptación generalizada de que la planificación central, como principio de organización económica, no ha funcionado bien desde el punto de vista de la eficiencia*. Aun cuando este hecho se ha vislumbrado otras veces, esporádicamente, en países aislados y en ocasiones diversas, sólo ahora se produce la aceptación general de la incapacidad de la planificación centralizada, como demuestra la propensión a su desmantelamiento reflejada en las acciones concretas emprendidas de manera general en la región.

Contrariamente a lo sucedido con la mayor parte de los intentos de reforma anteriores, existe asimismo un amplio consenso en que *todo intento de mejorar el sistema de planificación centralizada internamente, esto es, sin desistir de los principios fundamentales de una economía dirigida, está condenado al fracaso*. Existe una diferencia fundamental entre lo que está ocurriendo actualmente en la Europa central y oriental y las repúblicas de la CEI, por un lado, y los intentos de reforma emprendidos previamente por países aislados, por otro. En general, los intentos anteriores se basaban en la premisa de la posibilidad de llevar a cabo reformas efectivas dentro del régimen de planificación central. De acuerdo con esto, se realizaron esfuerzos parciales para perfeccionar elementos de la planificación centralizada sin tratar de cambiar el régimen en su conjunto; tales esfuerzos abarcaban, por ejemplo, actuaciones para mejorar el funcionamiento de las empresas públicas, o para introducir una cierta medida de descentralización en el proceso de toma de decisiones, o para ampliar el alcance de las actividades privadas⁴. En la actualidad, por el contrario, no se intenta ya, en absoluto, corregir determinadas partes del conjunto del sistema centralmente planificado. El objetivo consiste en un cambio global del régimen, en una reforma radical en los principios de organización económica. Otro aspecto de la nueva situación que conviene no perder de vista es que una transformación económica tan amplia llevará probablemente mucho tiempo y exigirá perseverancia en los esfuerzos reformadores.

⁴ Existe una extensa bibliografía sobre estos esfuerzos de reforma parcial. Véase, por ejemplo, JÁNOS KORNAI (1990a y 1990b); en este último artículo, Kornai examina en profundidad el tema de la transformación sin reforma y las debilidades de la "tercera vía" o de las soluciones híbridas. Véase igualmente la colección de artículos sobre Hungría y Polonia en COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1990), así como en MANUEL HINDS (1990), INSTITUTO DE FINANZAS INTERNACIONALES (1990), JIM PRUST y EQUIPO DEL FMI (1990), y THOMAS WOLF (1990a y 1990b)

Elementos de una Estrategia Eficaz

La interacción del ritmo de evolución política, por un lado, con la marcha probable de la reforma económica, una vez planteado el objetivo de una transformación completa del régimen económico, por otro lado, pone de relieve algunos de los retos más difíciles con que se enfrentan los países de Europa oriental. El primero de los factores mencionados alimenta las expectativas acerca de una reforma acelerada. El segundo evoca el espectro de la imposibilidad de satisfacer dichas expectativas.

La resolución de este conflicto potencial, provocado por unas expectativas que van más allá de la realidad, exigirá una gran dosis de transparencia en el proceso de reforma. Algunos principios básicos pueden servir para esclarecer tanto las actuaciones como los resultados de las políticas, contribuyendo así a aumentar la cohesión y la elasticidad del tejido social y político, propiedades necesarias para que se pueda llevar a término, de manera eficaz, una transformación tan radical.

Principios básicos

No constituye ya ninguna novedad afirmar que la transición de un régimen económico autoritario a un sistema basado en el mercado será no solamente prolongada, sino también compleja. Y no existen ni respuestas categóricas ni instrucciones de montaje detalladas para orientar la evolución del proceso de reforma. En abstracto, es posible argumentar que ciertos principios estratégicos pueden contribuir a la reforma, al menos en la esfera de la política macroeconómica. Tales principios son los de simplicidad, confianza en las reglas políticas y establecimiento de señales inequívocas de que están en marcha cambios irrevocables en la política económica, de forma que los agentes económicos puedan adaptar sus expectativas de una vez para siempre.

La *simplicidad* en el diseño de la estrategia política facilitará no sólo su ejecución, sino también su aceptación. La confianza en las *reglas políticas* servirá para limitar la inercia y las reacciones reflejas de la economía, basadas en los hábitos de comportamiento anteriores. (Una estrategia que, a diferencia de ésta, proporcionase un amplio margen de maniobra a la *discrecionalidad política* tendería, por el contrario, a perpetuar dicha inercia, aumentando consiguientemente los obstáculos al cambio). Será preciso un fuerte *efecto de demostración* respecto a la introducción de las nuevas políticas para provocar e incentivar los cambios de actitud, sin los cuales ninguna reforma puede tener éxito.

Características típicas de las economías de planificación central son la omnipresencia de escaseces, tanto globales como sectoriales, al igual que la de distorsiones de los precios relativos. Ambas características justifican la presencia de determinados ingredientes, conocidos y necesarios, de una estrategia de transición hacia el

mercado: la introducción de la disciplina financiera interna, al objeto de eliminar las escaseces globales o la demanda excesiva, y la liberalización de los precios internos, juntamente con la apertura de la economía, a fin de aliviar las escaseces sectoriales, introducir una estructura racional de precios relativos y permitir el funcionamiento de las fuerzas competitivas. Ahora bien, para que estas iniciativas políticas puedan producir resultados, *es preciso haber tomado medidas, desde el primer momento, con el fin de fijar las reglas del juego y orientar el comportamiento económico en el nuevo entorno*⁵. Tales reglas son la condición necesaria para el funcionamiento de la economía de mercado, e incluyen lo siguiente: el establecimiento de derechos claros de posesión y de propiedad; el desmantelamiento de la intervención del Estado en la economía, y la consiguiente creación de instituciones jurídicas, fiscales y sociales que proporcionen el marco para una interacción constructiva y sostenida del gobierno y de la economía privada. La lista de las acciones que precisa la transición es larga y suscita problemas y preguntas respecto al ritmo de la reforma y a la secuencia de sus componentes.

Problemas de ritmo y secuencia de la reforma

118

Puesto que se necesitan decisiones y acciones de seguimiento para influir sobre la mayor parte de las facetas del comportamiento económico, surgen inevitablemente preguntas acerca de su ritmo y de su secuencia. Se trata de preguntas aplicables a cualquier implantación de políticas con carácter general, y, por consiguiente, se han planteado ya con frecuencia en relación con los esfuerzos de ajuste y de reforma en todos los tipos de economía. No es sorprendente, por tanto, que se preste también atención a ellas en el contexto de la reforma de las economías de corte autoritario.

Respecto al *ritmo de la reforma*, siguen existiendo opiniones enfrentadas en relación con los méritos relativos de un enfoque rápido (“de choque”) o lento (“gradual”) en los esfuerzos reformadores. Creo que la suma total de las opiniones y, lo que es más importante, la preferencia revelada de los países que han emprendido las reformas económicas está a favor de la acción rápida. Existen dos razones distintas, aunque no mutuamente excluyentes, que justifican tal preferencia. Una de ellas es la convicción de que la rapidez en la aplicación de las políticas servirá probablemente para incrementar la eficacia del proceso de reforma. La otra es el reconocimiento de que, frecuentemente, la acción rápida resulta inevitable ante la falta de recursos, por lo cual la rapidez en la ejecución es más conse-

⁵ No es posible exagerar la importancia de unas reglas de juego transparentes en circunstancias en que sea necesario realizar cambios de comportamiento; para una discusión de esta materia, en el contexto genérico de las relaciones económicas internacionales, véase KENNETH W. DAM (1982) y MANUEL GUITIÁN (1992a, sección II).

cuencia de la necesidad que de la elección. Por mi parte, creo también que es preferible tomar el rumbo de la adopción y ejecución rápida de las políticas, sobre todo en aquellas áreas en que es probable que las medidas tarden mucho tiempo en producir resultados. Sin embargo, una vez dicho esto, suavizaré tal punto de vista reconociendo que el desafío con que se enfrenta el responsable de la formulación de políticas consiste en seleccionar una ruta lo bastante rápida para proporcionar señales claras, contribuyendo así a concitar respuestas de adhesión en la economía, pero no tan abrupta que resulte contraproducente o inviable.

Es mucho lo que se ha escrito y lo que se seguirá escribiendo sobre el tema de la correcta *secuencia temporal de las reformas*. Las opiniones al respecto difieren también mucho, aunque percibo en este punto un núcleo de consenso en el conjunto de las opiniones, quizás a causa de mi propia inclinación. En abstracto, cabe la posibilidad de plantear argumentos coherentes acerca de la conveniencia de escalar o aplicar por fases las medidas reformadoras a lo largo del tiempo, aunque sólo sea porque existe un límite a lo que cabe hacer en un tiempo dado. Pero también es posible razonar sólidamente en favor de un enfoque integral de la reforma, es decir, de actuaciones simultáneas en vez de secuenciales⁶. Es cierto que lo que puede hacerse al mismo tiempo es limitado, pero no es menos cierto que las acciones parciales raramente producen un resultado completo⁷. Las acciones simultáneas pueden fomentar la sinergia, no sólo al evitar los efectos potencialmente negativos de las medidas aisladas o parciales, sino también al contribuir a orientar las expectativas a favor del proceso de reforma. En este punto es necesario atemperar nuevamente la afirmación, reconociendo las dificultades inherentes a la aplicación de la reforma. La lista de acciones necesarias para una reforma eficaz es abrumadora: disciplina fiscal, estabilización monetaria, liberalización de precios, apertura al comercio internacional y a los flujos de capital, reestructuración de las empresas públicas, privatización, etc. Cada una de ellas aparece como necesaria, y sin embargo ninguna de ellas por separado, ni cualquier subconjunto de las mismas, es condición suficiente para una reforma efectiva. Esto coloca al responsable de la formulación de políticas ante la difícil decisión de dónde fijar los límites, si es que debe haberlos.

⁶ Para un desarrollo más profundo de la estrategia examinada en esta sección, véase MANUEL GUTIÁN (1991a); el tema del alcance de la reforma y de las prioridades de la política económica, así como de la secuencia de acciones, han sido estudiados recientemente por RUDIGER DORNBUSCH (1991) y JOHN WILLIAMSON (1991b); véase asimismo RICHARD PORTES: "Introducción", en COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1990), HANS GENBERG (1991), STANLEY FISCHER y ALAN GELB (1991), GUILLERMO CALVO y JACOB FRENKEL (1991a) y RONALD MCKINNON (1991).

⁷ Para un conjunto de lúcidos y poderosos argumentos, en favor de la actuación simultánea de política económica, véase JÁNOS KORNAI (1990c).

Estabilización, Ajuste y Crecimiento

Para aclarar los temas del ritmo y la secuencia de la reforma hay que distinguir entre los tres estadios del proceso de decisión político: decisiones, actuaciones y resultados de las políticas. Los perfiles temporales de estas tres categorías no coinciden, aunque representan fases conceptualmente identificables de lo que constituye, en esencia, un proceso continuo⁸.

La celeridad y la simultaneidad se aplican, en particular, a las *decisiones de política* que es preciso tomar en una multiplicidad de campos: el económico, el institucional, el jurídico y el social. Algunas de estas decisiones requieren su traducción inmediata a actuaciones políticas, mientras que otras precisan de un seguimiento en forma de medidas a aplicar en una fase posterior del proceso de reforma. De este modo, aunque es preferible tomar las decisiones sobre políticas en el inicio mismo de la reforma, su conversión en *actuaciones políticas* concretas no tiene por qué ser simultánea, y puede que, en efecto, deba escalonarse en el tiempo. La velocidad y sincronización de los *resultados de las políticas* son sumamente difíciles de predecir. Algunos de los resultados pueden obtenerse con verdadera rapidez, mientras que otros suelen dilatarse más. El hecho de que las actuaciones políticas tardan su tiempo en producir resultados no es algo exclusivo de las economías centralmente planificadas en época de transición, sino que es aplicable a todo tipo de economía. La experiencia general en este frente indica que el logro de resultados, tanto en el aspecto temporal como cuantitativo, depende críticamente del acierto de las correspondientes actuaciones políticas en cuanto a la elección del momento y del alcance oportunos. Así pues, dada la interacción entre las expectativas de la economía y la oportunidad y credibilidad de las políticas, es posible razonar que unas actuaciones políticas tempestivas, decididas y solventes producirán reacciones de sinergia, acelerando con ello el logro de resultados.

120

Problemas de estabilización y ajuste

Hemos señalado que uno de los rasgos característicos de las economías centralmente planificadas es la existencia de escaseces y de distorsiones de los precios relativos. La eliminación de estas escaseces globales crónicas puede ser contemplada como uno de los objetivos principales de la *macroeconomía de la reforma*, eje cen-

⁸ Figuran estudios recientes sobre el proceso de ajuste en C. FRED BERGSTEN (1991) y PAUL R. KRUGMAN (1991). Es posible hallar ya testimonios al respecto, pese al plazo relativamente breve transcurrido desde que despegó la reforma en Europa central y oriental. Por ejemplo, en Polonia se siguió una estrategia de choque en materia de estabilización y liberalización (pero no en el ámbito estructural), y en Yugoslavia en el terreno de la estabilización. En Hungría, donde el desequilibrio interno inicial era más reducido, se adoptó un método más gradual: véase DAVID LIPTON y JEFFREY SACHS (1990a), FABRIZIO CORICELLI y ROBERTO ROCHA (1991), KORNAI (1990a y 1990c), COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1990), y "Stabilization Efforts in Poland and Yugoslavia - Early Lessons" del BANCO MUNDIAL (1991).

tral en torno al cual gira la introducción y el mantenimiento de la disciplina financiera interna en una economía en proceso de reforma. Ahora bien, para que esta disciplina financiera produzca los frutos deseados, debe ir acompañada, entre otras cosas, de la eliminación de las distorsiones de los precios relativos. Las acciones encaminadas a establecer una estructura de precios relativos económicamente sólida son esenciales para la eficacia de la gestión macroeconómica. Pero además aportan el nexo con la *microeconomía de la reforma*, la cual, al corregir las distorsiones de los precios relativos, contribuye a asignar los recursos de manera eficiente, reduciendo así las carencias sectoriales.

El establecimiento de la disciplina financiera interna exige la corrección de los desequilibrios en los *stocks* (magnitudes acumuladas) y en los *flujos* (magnitudes corrientes). Estos desequilibrios, que constituyen la contrapartida de las escaseces globales, pasadas y presentes, de la economía, presentan aspectos monetarios y fiscales y, por consiguiente, su reconducción precisará la adopción de medidas políticas en ambos dominios.

i) Desequilibrios de stocks

Los desequilibrios de *stocks* en las economías centralmente planificadas suelen aflorar a la superficie, en el terreno monetario, en forma de un desbordamiento de liquidez, es decir, un exceso de oferta de dinero o, en sentido amplio, de pasivos bancarios. Ahora bien, existe otro desequilibrio agregado, no tan mencionado, que afecta a los activos bancarios y está íntimamente relacionado con los déficit acumulados del sector público. Se trata de los importes correspondientes a aquellos activos, básicamente irrecuperables, que existen en las carteras de los bancos, consistentes por lo general en derechos sobre empresas públicas no viables⁹. La corrección de estos desequilibrios de *stocks* implica la adopción de medidas monetarias y fiscales. *En el terreno monetario*, parte de este desbordamiento de liquidez podrá ser absorbido a través de aumentos en los niveles de precios asociados con el proceso de corrección de los precios relativos. Pero su completa eliminación puede requerir medidas adicionales, tales como la implantación de una reforma monetaria o programas equivalentes¹⁰. *En el terreno fiscal*, se necesitan medidas destinadas a reforzar la cartera de activos bancarios. Esto exigirá la generación de recursos en el sector público para rehabilitar y capitalizar a los bancos, influyendo sobre el diseño de la política fiscal.

⁹ Algunos problemas relacionados con la reforma financiera en las economías centralmente planificadas han sido estudiados recientemente por LAWRENCE J. BRAINARD (1991), MARIO BLEJER y SILVIA B. SAGARI (1991), V. SUNDARARAJAN (1991) y GUILLERMO CALVO y JACOB FRENKEL (1991a). Se puede hallar un excelente estudio sobre los desequilibrios financieros en Alemania Oriental en LESLIE LIPSCHITZ y DONOUGH MACDONALD (1990). OLEH HAVRYLISHYN y JOHN WILLIAMSON (1991) han realizado una crítica de los acontecimientos en la antigua Unión Soviética.

¹⁰ En RUDIGER DORNBUSCH y HOLGER WOLF (1991) se presenta un análisis oportuno y útil de la experiencia histórica en los temas de exceso de liquidez y reforma monetaria; véase también GUILLERMO CALVO y JACOB FRENKEL (1991a y 1991b).

ii) Desequilibrios de flujos

Un desequilibrio de flujo es el reflejo de las escaseces globales actuales de la economía, y su eliminación dependerá también de las medidas fiscales y monetarias que se tomen. Desde el punto de vista de la política monetaria, la solución implicará mantener la tasa de variación de la masa monetaria al nivel correspondiente a la evolución de la demanda de dinero. Como indica la experiencia de las economías de mercado, mantener el equilibrio entre la oferta y la demanda de dinero no es tarea sencilla. Es éste un terreno en el que pueden ser de utilidad los principios bosquejados en la sección anterior, en particular en el contexto de las economías centralmente planificadas, donde las estimaciones y pronósticos de la demanda de efectivo es probable que sean especialmente aventuradas. En tales casos, la regla más sencilla para la gestión monetaria consistirá en la adopción del *principio del "currency board"*, según el cual el alcance de la expansión de la masa monetaria interna equivaldrá únicamente a la moneda nacional que sea adquirida mediante divisas. Se trata de una regla clara por sí misma, que representa una desviación radical de la gestión monetaria conciliadora característica de las economías centralmente planificadas; si se respeta, este principio puede tener un importante efecto de demostración, con el consiguiente impacto sobre las expectativas. Independientemente de su claridad y simplicidad, el atractivo del método del *currency board* estriba en la presunción de que cualquier expansión monetaria interna que se produzca estará determinada por la demanda, ya que solamente puede tener lugar a raíz de ventas voluntarias de moneda extranjera.

122

Sin duda es posible diseñar reglas menos severas para permitir que el crecimiento monetario refleje otros factores, además de la acumulación de reservas internacionales. Cabe dejar que las alzas de los *stocks* de efectivo recojan las compras de activos internos o, en otras palabras, que reflejen la expansión del crédito interno. La menor rigidez de una regla alternativa de este tipo, sin embargo, exige pagar un precio en términos de credibilidad. Ello se debe a que esta regla posee menos transparencia respecto al carácter de la expansión monetaria, esto es, si está determinada por la oferta o por la demanda, y también a su menor sencillez, por permitir dos fuentes de expansión monetaria en lugar de una sola.

Desde la perspectiva de la gestión fiscal, el objetivo más frecuente (y posiblemente el mínimo) deberá ser el logro del equilibrio presupuestario en las cuentas del Estado y del sector público en general. No obstante, como se ha señalado, cuando existen unas carteras bancarias de escaso valor, entre los objetivos de la política fiscal deberá figurar también el requisito de la capitalización de los bancos. Esto exigirá la generación de superávits presupuestarios en una escala suficiente, como mínimo, para el servicio de la deuda pública entregada por el Estado a los bancos, a fin de sustituir a sus activos no recuperables.

iii) El problema de las anclas

Unas reglas de política financiera interna como las que acabamos de describir necesitan generalmente ser apuntaladas mediante el establecimiento de puntos de anclaje nominales, en especial para contribuir al logro y al mantenimiento de la estabilidad en los precios. El *tipo de cambio* ha sido utilizado cada vez con mayor frecuencia como ancla. Presenta una ventaja específica, en el caso de las economías de corte autoritario. Como ya se ha apuntado, estas economías padecen tradicionalmente de unos precios relativos distorsionados, por lo cual el tipo de cambio traduce inmediatamente la estructura mundial de precios relativos en términos de moneda nacional. Por consiguiente, el establecimiento del tipo de cambio como punto de fijación sirve para determinar rápidamente el alcance de las distorsiones de los precios relativos que predominan en el mercado interior y que han de ser corregidas mediante la liberalización de precios.

No obstante, para que el ancla y la liberalización sean eficaces se requiere no sólo disciplina financiera interna, sino también una moderación en las rentas y especialmente en los salarios, sobre todo cuando existe ya un proceso inflacionario. En tales circunstancias, anclar los salarios servirá ciertamente de apoyo complementario al tipo de cambio, al menos durante el período inicial de la reforma. El ancla salarial puede ser necesaria, aunque la inflación no suponga un problema especial, para evitar que los costes salariales presionen sobre la producción interior y reduzcan las exportaciones¹¹.

123

Complejidades en el diseño y ejecución de la política

Cuando se hace uso del tipo de cambio como ancla para apoyar la estabilidad de precios en un entorno inflacionario, se presenta con frecuencia un dilema. La disciplina salarial y financiera interna rara vez sirve para detener la inflación de forma inmediata, con lo cual los aumentos de precios suelen continuar (aunque con tasas decrecientes) durante cierto tiempo, en un escenario en que el tipo de cambio nominal permanece invariable. Durante este período, la existencia del ancla repre-

¹¹ Estoy en deuda con PETER KENEN por haber atraído mi atención sobre este tema de los costes salariales. MICHAEL BRUNO (1990) ofrece un extenso examen de las anclas nominales en las economías abiertas, incluida la posible necesidad de múltiples anclas. Sobre el tema de una "sobredeterminación" en el sistema, Bruno reconoce la "aparente contradicción de un razonamiento que implica la fijación simultánea de varias variables nominales", pero señala que dicho razonamiento "descansa sobre la hipótesis de plena certidumbre" y continúa arguyendo que, en condiciones de incertidumbre, la cuestión "deberá ser redefinida en el sentido de las expectativas. Teniendo en cuenta los beneficios potenciales del éxito y los elevados riesgos de una aguda deflación en caso de fracaso, amarrar el barco a varias anclas, en lugar de a una sola, parece una política prudente, como lo es la diversificación del riesgo de cartera en una combinación óptima de inversiones con riesgo" (p. 26). Considero que el argumento de Peter Kenen acerca de los efectos de los costes salariales sobre la oferta tiene gran importancia en este contexto. Después de todo, a pesar del atractivo del razonamiento de Bruno, la existencia de "varios" instrumentos no implica una "menor incertidumbre" del entorno. En realidad, es posible sostener que la incertidumbre no exige tanto instrumentos adicionales como un uso relativamente previsible de los que están disponibles.

sentada por el tipo de cambio contribuye a reducir la presión sobre el nivel de precios, pero a expensas de un posible deterioro de la competitividad. De esta forma, incluso cuando prevalece la moderación en el mercado financiero interno y en los salarios, existen peligros para la viabilidad del ancla representada por el tipo de cambio. Tales riesgos aumentan, evidentemente, cuando flaquea la disciplina en el frente financiero o en el de los ingresos.

En principio, una perspectiva útil al afrontar este dilema podría consistir en averiguar la prioridad relativa que hay que asignar a los objetivos de precios y de balanza de pagos. Cuando el control de la inflación sea lo primordial, la función del tipo de cambio como ancla puede ser tan fundamental que justifique los consiguientes peligros para la competitividad. El deterioro, real o potencial, de la competitividad es precisamente el incentivo que ha de proporcionar en tal caso el estímulo para alcanzar y mantener la disciplina en los campos financiero y salarial. El peligro asociado con este tipo de razonamiento estriba en que, si la disciplina no se restablece prontamente y la inflación no disminuye con la suficiente rapidez, los daños para la competitividad pueden ser tan extensos que sitúen en un primer plano las restricciones de la balanza de pagos, con lo que se pondría en tela de juicio la credibilidad del tipo de cambio, volviéndose insostenible su función como ancla.

124

Cuando se da prioridad a los objetivos de balanza de pagos, es esencial proteger la competitividad, por lo que no vale la pena incurrir en los riesgos asociados con el uso del tipo de cambio como ancla. Se requiere una gestión del tipo de cambio que contemple a este último como instrumento de política para los fines de balanza de pagos, y no como ancla para la estabilidad de precios. Este tipo de gestión necesitará el apoyo de la moderación financiera y de rentas, de igual forma que la estrategia basada en su uso como ancla. En ausencia de dicha moderación, si bien los ajustes del tipo de cambio servirían para proteger (al menos temporalmente) la competitividad y la balanza de pagos, también contribuirían a los aumentos de los precios interiores. La inflación podría en tal caso alcanzar niveles que la convirtieran en un objetivo político crítico¹².

¹² Sobre este punto, una vez más, es posible encontrar testimonios en la experiencia de Hungría, Polonia y Yugoslavia. El objetivo primordial, en el caso de Hungría, consistía en reforzar la posición de la balanza de pagos, y consecuentemente se realizaron ajustes nominales en el tipo de cambio para asegurar la competitividad. En los casos de Polonia y Yugoslavia, en cambio, la inflación era lo más importante, por lo cual el tipo de cambio se ancló a un nivel fijo con relación al dólar de Estados Unidos, en el primero de estos países, y con relación al marco alemán en el segundo. Las experiencias de estos países representan ejemplos ilustrativos de la dificultades que implica cualquiera de estas opciones de política y también de su eficacia potencial: Hungría experimentó un crecimiento de la inflación y Yugoslavia, enfrentada con una grave restricción respecto a la balanza de pagos, se vio obligada a ajustar su tipo de cambio; en Polonia, por su parte, el funcionamiento de los precios mejoró, al igual que la posición exterior, por lo que el ancla del tipo de cambio no ha padecido tensiones hasta la fecha: véase "Stabilization efforts in Poland and Yugoslavia - Early Lessons", en BANCO MUNDIAL (1991). Estas afirmaciones son, por supuesto, cronológicamente contingentes y se aplican al momento en que este artículo ha sido redactado.

En la práctica, sin embargo, el dilema suele resolverse en función de las características del desequilibrio económico de que se trate. En circunstancias en que no haya acceso a los mercados internacionales de capitales y exista una disponibilidad limitada de reservas internacionales, la política del tipo de cambio deberá orientarse hacia los objetivos de la balanza de pagos. En cambio, en las situaciones caracterizadas por posiciones de reservas internacionales relativamente fuertes, y en que los aumentos de precios constituyan una preocupación política de primer orden, el plan de actuación adecuado consistirá en hacer del tipo de cambio un punto cardinal para la estabilidad de precios. Esto suele exigir la disponibilidad de apoyos financieros internacionales, a fin de complementar las reservas de divisas y mejorar la credibilidad de la estrategia.

También se presentan dificultades en el área de la gestión monetaria, estrechamente relacionada con la anterior. En los casos en que se utilice como ancla el tipo de cambio, un problema importante, y de difícil solución, es el nivel al que debe situarse aquél. La decisión puede ser crítica para resolver el dilema de elegir entre estabilidad de precios o competitividad. Por otra parte, además del nivel del tipo de cambio existen otros complejos problemas que deben afrontarse al diseñar la política monetaria en las economías en proceso de reforma. Entre ellos figura la estimación del desbordamiento monetario, teniendo especialmente en cuenta la incertidumbre que rodea la magnitud del ajuste hacia arriba del nivel de precios que probablemente provocará la liberalización de precios o del comercio. Entre dificultades multiplican la complejidad cuando se trata de diseñar la ruta de la expansión monetaria. Los errores en la medición del desbordamiento y de los cambios del nivel de precios pueden hacer que una determinada tasa de expansión monetaria resulte, o bien demasiado ajustada, o por el contrario demasiado expansiva¹³.

125

Además de estos temas referentes al diseño de la política, la gestión monetaria en las economías en proceso de reforma se ve complicada por el carácter rudimentario, o incluso la ausencia, de mercados financieros, y por las debilidades estructurales generales del sistema financiero. Algunas de ellas reflejan el problema, ya analizado, de unos balances bancarios vulnerables, pero también la falta de competencia, la segmentación de los mercados crediticios y la aplicación de prácticas contables inadecuadas.

La ejecución de la política fiscal está igualmente repleta de dificultades. Como con el resto de las políticas, estas dificultades no proceden sólo del elevado nivel de incertidumbre que caracteriza el funcionamiento de las economías en vías de reforma durante el período de transición, sino también de una resistencia profundamente enraizada ante ciertos aspectos esenciales del ajuste y reforma de la fiscalidad. El

¹³ Para una ulterior discusión de estos temas en el caso de Polonia, véase GUILLERMO CALVO y FABRIZIO CORICELLI (1991), FABRIZIO CORICELLI y ROBERTO ROCHA (1991) y DAVID LIPTON y JEFFREY SACHS (1990a). Véase igualmente GUILLERMO CALVO y JACOB FRENKEL (1991a) para un extenso examen de los efectos sobre la demanda, la oferta y la cartera de las políticas crediticias.

problema del recorte de las subvenciones adquiere aquí una importancia especial, al igual que el referente a la reconversión de las empresas públicas¹⁴. Las subvenciones son difíciles de eliminar en cualquier tipo de sistema económico, del mismo modo que tampoco son fáciles de establecer unas restricciones presupuestarias severas, pero la cuestión adquiere aún más gravedad en las economías centralmente planificadas, donde las subvenciones y la falta de disciplina presupuestaria han sido rasgos esenciales durante mucho tiempo. Además las perturbaciones asociadas con el proceso de reforma exigen gastos sociales, como los relativos al sostenimiento de rentas de quienes quedan desempleados, lo cual implica mayores esfuerzos todavía para alcanzar el equilibrio fiscal, para no hablar ya de superávit¹⁵.

La política de rentas es otro de los campos en que se requiere una atenta vigilancia. Por lo general, las directrices sobre salarios nominales serán uno de los componentes importantes de la gestión a nivel macro. Estas directrices pueden ser fundamentales para que la demanda evolucione paralelamente a la oferta y, cuando sea el tipo de cambio el que actúe como ancla, para servir de salvaguardia eficaz de la competitividad. La política de rentas opera como un medio para controlar los costes; en cuanto tal, permitirá centrar la atención de las empresas sobre la importancia del control de costes, y evitar el recurso a unas restricciones presupuestarias "elásticas".

Interacción con la reforma estructural

126

Abordamos ahora el tema que hemos denominado, en un pasaje anterior, *microeconomía de la reforma*, así como el de los *aspectos institucionales de la reforma*. Aunque a efectos expositivos suelen analizarse por separado de la gestión macroeconómica, en la práctica todas estas dimensiones del proceso de reforma deben estar íntimamente ligadas si se quiere que la transición a un sistema de mercado resulte eficaz.

i) Cuestiones de diseño y de ejecución

La microeconomía de la reforma abarca la liberalización de los precios interiores, la apertura de la economía al comercio internacional de bienes, servicios y capital y el desmantelamiento de los controles de cambios¹⁶. Si bien, en principio, este

¹⁴ Para un estudio más extenso de los aspectos fiscales del proceso de transición hacia regímenes basados en el mercado, véase ROBERT HOLZMANN (1991), VITO TANZI (1991a, 1991b y 1992) y GEORGE KOPITS (1991).

¹⁵ Yugoslavia constituye un buen ejemplo de algunos de los problemas examinados en el texto; véase BANCO MUNDIAL (1991). Se puede encontrar un breve examen de los aspectos sociales que tiene la transición en las economías en vías de reforma en JULIAN SCHWEITZER (1990).

¹⁶ Este trabajo no se ocupa del problema del alcance de la liberalización exterior, es decir, si debe ser completa (tanto respecto a la balanza por cuenta corriente como a la de capitales) o parcial y escalonada (primero las transacciones corrientes y posteriormente los flujos de capital). Este mismo problema surge en las economías de planificación centralizada en vías de reforma, con relación a la convertibilidad de la moneda, cuyo alcance puede asimismo ser completo o parcial; para un examen a fondo del tema de la convertibilidad en estas economías en transición, véase JACQUES J. POLAK (1991) y JOHN WILLIAMSON (1991a); cuestiones relativas a los flujos de capital se examinan en MANUEL GUTIÁN (1991b) y en FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (1991).

tipo de reformas parece bastante asequible, en la práctica plantea difíciles problemas de elección y para lograr plenamente sus efectos se requiere el apoyo en otros ámbitos de política económica. Es preciso afrontar, en este contexto, problemas tales como el alcance y la celeridad de la liberalización. Para que produzca resultados, esta última debe ir acompañada además del desarrollo de estructuras de mercado competitivas. El proceso de liberalización y de apertura de la economía tendrá repercusiones sobre las empresas públicas, algunas de las cuales probablemente no serán viables en el nuevo entorno. Un corolario inmediato de este estado de cosas será la conveniencia de proceder al cierre de tales empresas, con la consiguiente necesidad de adoptar disposiciones y procedimientos en materia de quiebra. A medida que se vayan acumulando experiencias en el proceso de reforma, se advertirá posiblemente que, en muchas de las anteriores economías de planificación centralizada, no es ya suficiente una simple reestructuración para situar la actividad económica y el crecimiento en una vía segura y sostenida, sino que se impone la reconversión a fondo de muchas industrias¹⁷.

De hecho, lo que aquí está en juego es la viabilidad de un stock de capital creado a lo largo de varios decenios a base de unos precios relativos permanentemente distorsionados. Una proporción importante de este stock no será capaz probablemente de competir en un entorno de mercado, y habrá que determinar si se dedican recursos escasos a tratar de ponerlo a salvo, o si se canalizan éstos hacia la formación de una base enteramente nueva de stock de capital. Existen poderosos argumentos que avalan, como mejor estrategia para fomentar el proceso de reforma, la atención prioritaria a los sectores en que haya sido preciso tomar la decisión de empezar de cero, puesto que presentan las mayores dificultades. La habilidad y la determinación al adoptar las decisiones más duras serán la mejor solución para dar credibilidad a la reforma y para lograr los cambios de comportamiento pretendidos. Una consecuencia desafortunada, pero inevitable, de estas duras realidades serán los descensos de la producción como una característica del proceso de reforma; en la medida en que reflejan decisiones con las que, al abandonar actividades no viables, se liberan recursos para tareas productivas, estos descensos temporales de la producción, más que un problema, constituyen parte de la solución.

127

ii) Esfuerzos de construcción institucional

Del mismo modo que la macroeconomía de la reforma apenas puede ser separada, en la práctica, de sus aspectos microeconómicos, una y otra facetas dependen

¹⁷ Además de las materias analizadas en el texto, la microeconomía de la reforma engloba una gran variedad de cuestiones sectoriales que no son objeto del presente trabajo; se incluyen aquí aspectos como los sistemas de distribución, energía, medio ambiente, vivienda, agricultura e industria. Sobre el tema de la reestructuración global de sectores completos de la economía, en el caso de Alemania del Este, DANIEL GROS (1991) señala que "el estado catastrófico del medio ambiente, una industria obsoleta y una infraestructura pública anticuada exigen la práctica reconstrucción de casi todo el stock de capital, público y privado."

muy directamente de la rápida creación de instituciones y normas que apoyen el sistema de mercado. En esencia, esto equivale al desarrollo de una *infraestructura institucional* para apuntalar el funcionamiento del mercado¹⁸. Una infraestructura de este tipo debe comprender: un *sistema jurídico* que dirija el funcionamiento de las transacciones económicas, contribuyendo a dar vigencia al concepto de responsabilidad frente al mercado; un *sistema de contabilidad y de auditoría* que colabore con las decisiones económicas, y que sirva para medir el concepto de responsabilidad económica ya mencionado; un *sistema fiscal* que fomente la eficiencia y que sintonice con las preferencias sociales; un *sistema de seguridad social* que alivie las penurias provocadas por las soluciones del mercado y permita las transferencias entre generaciones, y unas *reformas sectoriales* que abarquen áreas como el mercado de trabajo, las empresas públicas, el sector exterior, el sistema bancario y el régimen de precios. Posiblemente la prioridad esencial, en este amplio campo institucional, radique en el establecimiento de unos derechos claros de posesión y de propiedad. Sin una completa clarificación de estos derechos, muchos de los ingredientes necesarios de la reforma, como la inversión, los cambios de actitud ante el trabajo y la producción, y los avances en el proceso de privatización, probablemente no se realizarán. Un sistema claro de propiedad es, pues, una prioridad urgente, y deben encontrarse los medios necesarios para asegurar su realización; de lo contrario, otros aspectos de la reforma, para los cuales ese sistema de derechos de propiedad constituye una condición necesaria y que necesitan bastante tiempo para completarse, como la reconversión de las empresas, no podrán ponerse en marcha, perjudicando de este modo la efectividad del proceso de reforma¹⁹.

Equilibrio en la combinación de las políticas

El requisito de una combinación equilibrada de las políticas aparece en la mayor parte de los aspectos de la reforma, si no en todos ellos: la esfera macroeconómica, la microeconómica, el ámbito estructural y el ámbito de las instituciones.

Con respecto a la gestión macroeconómica, el equilibrio es esencial, como mínimo, a dos niveles: la combinación de políticas debe garantizar la coherencia de la política financiera interna con las anclas nominales, cuando éstas forman parte del paquete de medidas, y con las directrices sobre rentas y con la gestión del tipo de cambio, en caso de que no se insista sobre las anclas. Debe haber, por tanto, un equilibrio entre la política fiscal, monetaria y de rentas por sí mismas, a fin de evitar que cualquiera de ellas soporte el peso de las deficiencias de una o más de las restantes. Un ejemplo típi-

¹⁸ En RUDIGER DORNBUSCH (1991) y JOHN WILLIAMSON (1991b) figura un estudio amplio y perspicaz de la importancia de los aspectos institucionales de la reforma.

¹⁹ Se puede encontrar, en OLIVIER BLANCHARD *et al.* (1991), un atinado análisis de los dilemas planteados por la interconexión y por los distintos horizontes temporales de la privatización y la reconversión. En el caso de un país específico, DAVID LIPTON y JEFFREY SACHS (1990b) han examinado ampliamente los problemas de privatización en Europa oriental, prestando especial atención al ejemplo de Polonia.

co de combinación desequilibrada de políticas es aquél en que la política monetaria soporta por entero el peso del control de la inflación, al no contar con el apoyo de los otros dos aspectos de la política. En general, la experiencia demuestra que, en estas circunstancias, la implantación de una política monetaria estricta puede contribuir a reducir (o a contener) las presiones inflacionarias, pero probablemente no a mantenerlas a un nivel bajo (o a reducirlas aún más), durante mucho tiempo, sin perjudicar otros aspectos del funcionamiento de la economía. Básicamente, una combinación equilibrada de políticas macroeconómicas internas no es otra cosa que el reflejo de la necesidad de alcanzar y mantener un *nivel* adecuado, además de una *composición* adecuada, de la demanda agregada. Y la composición de la demanda tiene que ser dosificada en sus tres dimensiones clave: sus componentes públicos y privados (de ahí la importancia de la política fiscal); sus componentes de consumo y de inversión (de ahí la importancia de la política monetaria, por ejemplo el tipo de interés); y sus componentes interno y externo (de ahí la importancia de la competitividad, es decir, de la correlación entre la política de cambios y de rentas y la situación financiera interna).

También es necesario el equilibrio en el campo microeconómico, a fin de garantizar la generación de reacciones de oferta en la economía. La liberalización de los precios interiores, sin el apoyo de medidas encaminadas a abrir la economía a la competencia extranjera y sin actuaciones encaminadas a mejorar el sistema de distribución, no sería suficiente como pauta para una asignación eficiente de los recursos.

Por otra parte, el éxito de la transición hacia el mercado, además de equilibrio a los niveles macro y microeconómico, exige el equilibrio entre ambos y asimismo en relación con las medidas de reestructuración de la economía y de organización institucional. Solamente cuando se da este equilibrio (sin duda complejo), podrá rendir resultados óptimos la interacción entre las condiciones de la demanda (el aspecto macroeconómico) y la oferta (el aspecto microeconómico) en el entorno de un mercado sano (los aspectos estructurales e institucionales).

En resumen, es evidente que en la búsqueda del equilibrio en la combinación global de las políticas están en juego cuestiones fundamentales, como la función del gobierno, la reforma de las empresas públicas y la privatización. La transparencia en todos estos ámbitos puede ayudar mucho a provocar la transformación del comportamiento económico, sin la cual no podrá llevarse a buen término el proceso de transición. Se requerirá para ello el desarrollo de una estrategia que abarque todos los aspectos —macroeconómico, microeconómico, estructural e institucional— de la reforma, análogamente a como en una partitura musical se combinan varios instrumentos en una sinfonía completa²⁰.

²⁰ OLIVIER BLANCHARD *et al.* (1991) investigan a fondo las complejidades que presenta el ensamblaje correcto de los principales elementos constructivos de que se compone la reforma, agrupados en las siguientes categorías: estabilización, liberalización, privatización y reconversión.

¿Diferencias de Naturaleza o de Grado?

No cabe duda que son muchas las diferencias entre las economías de planificación central y las basadas en el mercado. Por consiguiente, es arriesgado tratar de trasladar la experiencia de éstas al entorno de aquéllas²¹. Por otro lado, tampoco sería aconsejable partir de la hipótesis de que poco o nada puede ser recogido de las experiencias que, en materia de estabilización, ajuste y crecimiento, se han ido registrando en las economías de mercado, desarrolladas y en desarrollo, para su aplicación a la transición desde la planificación central.

Diferencias de naturaleza

La diferencia esencial entre el punto de partida de las economías de Europa central y oriental así como de las antiguas repúblicas soviéticas y su destino último consiste en la ausencia de instituciones y reglas que sustenten el mercado. Por eso, la creación de tales instituciones y la adopción de tales reglas será el más difícil de los retos pendientes. No en vano casi toda la bibliografía económica sobre ajuste y crecimiento en las economías de mercado da por supuesta la existencia de una infraestructura institucional de apoyo al mercado. Apenas es posible abrigar dudas de que una condición necesaria para la transición eficaz a un régimen de mercado ha de ser la creación de una infraestructura de este tipo.

130

El análisis detallado de este tema queda fuera del alcance del presente trabajo. En la sección anterior se han indicado ya las principales áreas en las que se dan las diferencias esenciales. Como tales hay que considerar: la ausencia de un marco jurídico y regulador que establezca el orden y asigne responsabilidades para la gestión de la actividad económica; la falta de un sistema de contabilidad y auditoría que contribuya a la orientación de las decisiones económicas y a la medición del rendimiento económico; la carencia de un sistema fiscal que estimule el mercado y refleje las auténticas preferencias sociales; y la inexistencia de un marco de seguridad social a la medida de un sistema de mercado, para amortiguar el impacto de las fluctuaciones económicas.

Un elemento crítico necesario para afianzar este marco institucional de apoyo al mercado consiste en la existencia y respeto de un código de conducta, de un conjunto de reglas de juego, que suele estar ausente en las economías de planificación

²¹ La necesidad de prudencia en la extrapolación de las experiencias de las economías de mercado desarrolladas a los regímenes basados en la planificación central constituye un tema principal del estudio de PAUL MARER (1991). En el contexto del presente trabajo, donde se asevera que no se deben exagerar las diferencias entre el Este y el Oeste, el mensaje de Paul Marer consiste en que tampoco hay que insistir demasiado en las diferencias o similitudes aparentes. Una vez más, se trata de encontrar el equilibrio correcto.

centralizada. Un código de conducta de este tipo incluiría principios tales como la disposición a tomar decisiones económicas individuales, a asumir riesgos y a aceptar la responsabilidad por las consecuencias de tales decisiones y riesgos.

Solamente podrá realizarse la transición cuando se consiga superar estas diferencias esenciales. El establecimiento del marco institucional y del correspondiente código de conducta son tareas, por otra parte, que exigen mucho tiempo. Pero únicamente en el contexto de estas transformaciones sistemáticas será posible adaptar las actitudes de las sociedades en vías de reforma a los cambios en el entorno y las circunstancias económicas.

Diferencias de grado

Las diferencias de matiz entre las economías de mercado y las de planificación central son numerosas, extendiéndose a casi todas las esferas de la economía. En términos de estrategia, ya se ha indicado que las cuestiones de *ritmo y secuencia* en el ajuste y la reforma, junto con otros temas relacionados, como los *desfases en los efectos de la política económica*, tienen carácter general, por lo que analíticamente son equivalentes en los dos tipos de sistemas. Son incluso comunes a ambos tipos de organización económica cuestiones tan básicas como la *función del gobierno*, aunque la respuesta no tiene por qué ser necesariamente la misma.

131

En las áreas concretas de la política económica, la mayoría de las diferencias son más aparentes que reales, es decir, más de grado que de naturaleza. En el *frente macroeconómico*, es evidente que las dificultades que supone enfrentarse con *problemas fiscales*, tales como la “elasticidad” del presupuesto, las subvenciones, los déficit presupuestarios y la gestión de las empresas públicas no son exclusivas de las economías de planificación centralizada. Y lo mismo es aplicable a los *temas monetarios*, tales como el “desbordamiento” de liquidez (ejemplo específico de un exceso de oferta agregada de activos líquidos) o la dificultad para pronosticar la trayectoria de la demanda de dinero. En el *frente del tipo de cambio*, el dilema entre el logro de la estabilidad en el nivel de precios y el mantenimiento de la competitividad, por un lado, y la dificultad para determinar el nivel apropiado del tipo de cambio cuando vaya a ser utilizado como ancla, por otro, son también aplicables tanto a las economías de mercado como a las planificadas.

En los terrenos *microeconómico y estructural* abundan igualmente las similitudes. Las distorsiones de los precios relativos no son exclusivas de las economías centralmente planificadas; las cuestiones relacionadas con la reforma y el control de las empresas públicas están también muy extendidas. Y los problemas de vulnerabilidad de las instituciones financieras y bancarias con que se enfrentan algunas economías en proceso de reforma han surgido también en el contexto de los sistemas de mercado.

Las diferencias de grado caracterizan asimismo a las cuestiones de *combinación de las políticas*. La necesidad de equilibrio, por un lado, entre la política fiscal y la monetaria, y de coherencia, por otro, entre estas políticas con la de rentas, y con la gestión del tipo de cambio ha sido planteada de forma explícita en los entornos de economía de mercado. A su vez, la importancia de mantener la proporcionalidad en los avances en los terrenos macro y microeconómico no es precisamente un descubrimiento nuevo. Ha sido reiteradamente puesta de relieve en el contexto de los países en vías de desarrollo en conexión con los vínculos entre ajuste, desarrollo y proceso de crecimiento. La necesidad de alcanzar un equilibrio apropiado entre la gestión macroeconómica y la reforma del sistema plantea desafíos analíticos similares.

Observaciones Finales

Salta a la vista que las tareas que deberán abordar los países de Europa central y oriental y las antiguas repúblicas soviéticas en su trayectoria hacia entornos de mercado son formidables. Pero también son inmensos los beneficios que estos países, y la economía mundial en general, pueden extraer de una transición acertada. Por eso resulta imprescindible garantizar que todas las partes implicadas se esfuercen por maximizar la eficacia de las iniciativas reformadoras en marcha.

132

Por lo que se refiere a los propios países en proceso de reforma, uno de los puntos más urgentes del orden del día consiste en eliminar las *diferencias de naturaleza* examinadas anteriormente. Es preciso tomar decisiones desde el primer momento respecto al establecimiento de las instituciones de apoyo al mercado. Paralelamente, es importante aprender las lecciones que enseña la experiencia de las economías de mercado, tanto desarrolladas como en desarrollo, en aquellas áreas en que solamente se han identificado *diferencias de grado*. En este proceso habrá que resolver cuestiones críticas, como la relativa a la misión del gobierno, asignando prioridad a los temas básicos, como el establecimiento de unos derechos claros de posesión y de propiedad. La actividad en estos diversos frentes servirá para inducir las reacciones de oferta que despejen el horizonte de la reforma.

La llegada al destino final, sin embargo, exigirá *perseverancia* en la aplicación de la política económica frente a cualesquiera adversidades, si se quieren transmitir señales apropiadas y garantizar la credibilidad. Será importante asimismo *transparencia* en la estrategia, en los instrumentos y en los objetivos de la reforma, a fin de suscitar el consenso preciso. La creación de este consenso exigirá, con toda probabilidad, cautela inicial frente a la falta de realismo de las expectativas demasiado optimistas acerca de la velocidad del proceso de reforma o de su capacidad para rendir rápidamente los resultados buscados. Pero éstos son aspectos en los que puede ser de utilidad el respaldo aportado por el resto de la economía mundial.

La misión de las economías de mercado, con miras a facilitar el proceso reformador en los países de Europa central y oriental y de Eurasia, puede ser crucial en diversos frentes. Teniendo en cuenta la importancia del establecimiento de unas reglas de juego que favorezcan el mercado en los países de la región, la primera responsabilidad de las economías de mercado consiste en funcionar con arreglo a dichas reglas. Esto implica la apertura de los mercados, el respeto de la disciplina presupuestaria y el apoyo a la integración de las economías nacionales dentro del sistema mundial. El asesoramiento en materia de política económica, tanto en el terreno de la organización de la infraestructura institucional como en el área de la gestión macro y microeconómica, contribuirá igualmente a facilitar el proceso de reforma.

De esta forma, el primer nivel de la asistencia externa consistirá en predicar con el ejemplo, extrayendo las consecuencias de los errores pasados. Otro nivel será el de la provisión de recursos para apoyar y facilitar el esfuerzo de ajuste que requiere la reforma. Ahora bien, en el tema de la dotación de recursos, habrá que tener presentes dos consideraciones: la primera, que su cuantía y sus términos deben ser compatibles con el esfuerzo de ajuste y con las perspectivas de las economías en proceso de reforma; y la segunda, que los desembolsos deben ir ligados claramente a la ejecución de políticas económicas adecuadas. Ambas consideraciones están relacionadas de forma especialmente compleja, puesto que contienen elementos que son tanto sustitutivos como complementarios. Por una parte, es posible razonar que, si los condicionamientos (la vinculación de la disponibilidad de recursos con los resultados de la aplicación del programa de medidas) están bien definidos y son indicativos de un esfuerzo de ajuste sustancial, procede aportar grandes cantidades de recursos en condiciones favorables o en condiciones que no representen riesgos indebidos. Por otra parte, si los resultados son positivos, es probable que se precise menos (no más) financiación en términos especialmente favorables.

133

Dada la importancia del estímulo a los esfuerzos reformadores, sostengo que un apoyo generoso (tanto en cuanto a su magnitud como a sus términos) es un precio razonable a pagar por la determinación y la amplitud de miras en la ejecución de la política económica. Dicho de otro modo, es posible establecer un intercambio adecuado entre la *concesionalidad* y la *condicionalidad*, esto es, entre el *alcance de las concesiones* y el *alcance de las condiciones* ligadas a la asistencia financiera externa. Un compromiso de este tipo parece especialmente apropiado para las economías en vías de reforma al este de Europa, en las que debe hacerse hincapié en el establecimiento de las condiciones para la rápida implantación de un sistema de economía de mercado. A la vista de los beneficios externos que pueden esperarse del éxito de la transición en esta región, el problema de las condiciones para la devolución de las ayudas, aunque sin duda importante, no deberá ser la única consideración, y ni siquiera la primera. La eficacia del esfuerzo destinado a la creación de un mercado dependerá básicamente de la determinación, constancia y solidez en la ejecución de

la política económica, mucho más que de un calendario concreto de resultados de estas últimas al cual se supedita el reintegro de los créditos. La ejecución de la política económica constituye el núcleo del extenso tema de la condicionalidad, por lo que cabe pensar que, si se insiste en él más que en las cláusulas financieras de la asistencia exterior, quizás mejore la probabilidad de llevar a buen puerto las reformas emprendidas. En este punto deberemos añadir una nota de cautela: este enfoque, como otros muchos de naturaleza similar²², lleva consigo el riesgo de “*moral hazard*”. Para minimizar tal riesgo, será decisivo diseñar y evaluar el alcance de las condiciones de política económica con la claridad y precisión suficientes para que el correspondiente acceso a la ayuda financiera concesionaria contribuya positivamente al proceso de reforma, y no lo perturbe ni lo retrase. Se trata de un problema importante y delicado, aunque no es nuevo y suele ser susceptible a soluciones razonables, las cuales, no obstante, puede que exijan extender el alcance de la condicionalidad a temas o áreas inexplorados en el pasado²³.

El compromiso entre la concesionalidad y la condicionalidad puede servir asimismo para resolver conflictos potenciales entre los objetivos políticos y los simplemente económicos. Pero, dejando esto a un lado, es posible argumentar que con ello puede surgir una importante dosis de sinergia. Un apoyo financiero generoso permitirá el establecimiento de mecanismos de protección en una multiplicidad de frentes: dará la oportunidad de disponer de *un margen de salvaguardia* con respecto a las políticas económicas, diseñado para corregir las desviaciones o para adaptarse a las desviaciones imprevistas de forma que se obtengan resultados; permitirá asimismo el establecimiento de *salvaguardias financieras* que cubran las necesidades imprevistas, o los incidentes que no precisen de ajuste en las políticas (por ejemplo, acontecimientos transitorios y reversibles); y servirá para que puedan introducirse *salvaguardias sociales*, a fin de aliviar la carga del cambio, contribuyendo a difundir la aceptación de la reforma.

A modo de conclusión, señalaré que un método como el que acabo de bosquejar está igualmente en armonía con las ventajas comparativas que han caracterizado a la economía internacional durante casi cinco decenios. Por lo que se refiere a las instituciones internacionales, el FMI está bien situado para aportar el marco general de la condicionalidad y para desarrollar, cuando sea procedente, nuevos criterios para medir el rendimiento de la política económica en los aspectos no cubiertos por

²² Estos aspectos de riesgo de “*moral hazard*” forman parte necesariamente de la aplicación de la condicionalidad en general, de forma que el riesgo mencionado en el texto no es algo nuevo, si bien puede provocar problemas relativamente arduos en el contexto de las economías en proceso de reforma. Un ejemplo específico de área en que aparece este tipo de riesgo es el campo de la estrategia de la deuda internacional; véase MANUEL GUTIÁN (1992a, sección III, y 1992b) para un análisis más detallado.

²³ Esta expansión es la que puede dar lugar a cuestiones complejas, en el sentido de que, para ser eficaz, la condicionalidad debe ir más allá de su típico contenido macroeconómico y del criterio de pura eficiencia económica. Es preciso admitir que aquí están en juego problemas muy delicados, aunque, en mi opinión, no insolubles.

el ámbito tradicional de dicha condicionalidad. Aunque seguirá contribuyendo con su propia asistencia, el núcleo central de la participación y ayuda de esta institución consistirá en la supervisión, seguimiento y adaptación en la ejecución de la política económica. Las condiciones financieras y la escala del acceso a los recursos del Fondo seguirán dictados por la índole cooperativa y monetaria del mismo. En caso necesario, las condiciones impuestas por el Fondo podrían ser complementadas con las tareas emprendidas por otras instituciones, como la OCDE en el terreno estructural y el Banco Mundial en los aspectos sectoriales y de proyectos concretos²⁴. Otras instituciones multilaterales (p. ej., el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, de reciente creación), junto con otras fuentes oficiales de flujos bilaterales, podrían proporcionar el grueso de la ayuda financiera que precisan las reformas, en condiciones ajustadas a la capacidad de la economía para adaptar sus modelos y estructura de producción a las señales del mercado, sentando con ello la base para el relanzamiento de la actividad y el crecimiento sostenido. Cuando sea obvio, desde el inicio, que esta capacidad de relanzamiento no es suficiente para atender al servicio de las ayudas financieras externas en condiciones de mercado, el compromiso entre condicionalidad y concesionalidad permitirá encontrar la fórmula lógica para cooperar con la reforma sin derrochar recursos escasos. Y, aunque el fundamento para un compromiso de este tipo haya quedado bien asentado, debe quedar claro que los requisitos cruciales para transformar un régimen de planificación central en otro de libre mercado son la firmeza en la política económica y la perseverancia en su ejecución por parte del gobierno. Esta firmeza y perseverancia son las metas fundamentales del sistema de condicionalidad aplicable a las ayudas financieras. Por lo tanto, el compromiso sugerido en este trabajo consiste en hacer uso de los recursos concesionarios para promover unas actuaciones de política económica firmes y sostenidas. Esta es la única forma en que las reformas tendrán eficacia. Y las reformas son decisivas para la supervivencia y desarrollo ordenado de las sociedades de Europa oriental y de Eurasia. Después de todo, como dijo Macaulay:

135

“Reforma, si quieres conservar”.

Lord Macaulay

Debate sobre la Primera Ley de Reforma (1831)

²⁴ El argumento de este párrafo final se refiere tan sólo a las economías en fase de transición de Europa oriental y trata básicamente el problema de cómo estimular la reforma. Sin embargo, también puede aplicarse a los esfuerzos reformadores de otros países, como las repúblicas de la CEI. La eficacia de la reforma precisa de su culminación, de forma que el compromiso entre la condicionalidad y los términos de la asistencia financiera es, en este sentido, algo que se debe plantear, únicamente, de una sola vez. El razonamiento general en favor de un compromiso de este tipo puede hacerse extensible, además de al tema de la reforma, a aspectos tales como el desarrollo; en este contexto, se trataría de intentar que las condiciones de la ayuda fuesen proporcionales a la capacidad de desarrollo de la economía, tratando, cuando esta última no esté a la altura de aquéllas, de establecer la posibilidad del intercambio entre condicionalidad y concesionalidad discutido en el texto..

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- BERGSTEN, C. FRED (ed.)(1991): *International Adjustment and Financing: The Lessons of 1985-1991*. Washington, D.C., Institute for International Economics.
- BLANCHARD, OLIVIER, RUDIGER DORNBUSCH, PAUL KRUGMAN, RICHARD LAYARD y LAWRENCE SUMMERS (1991): *Reform in Eastern Europe*. Cambridge, MIT Press.
- BLEJER, MARIO y SILVIA B. SAGARI (1991): "Hungary: Financial Reform in a Socialist Economy", *PRE Working Paper Series*, Núm. 595, Banco Mundial, febrero.
- BRAINARD, LAWRENCE J. (1991): "Reform in Eastern Europe: Creating a Capital Market", *Federal Reserve Bank of Kansas City Economic Review*, Vol. 76, enero-febrero.
- BRUNO, MICHAEL (1990): "High Inflation and the Nominal Anchors of an Open Economy", *NBER Working Paper Series*, Núm. 3518, noviembre.
- CALVO, GUILLERMO y FABRIZIO CORICELLI (1991): "Stagflationary Effects of Stabilization Programs in Reforming Socialist Countries: Enterprise-Side vs. Household-Side Factors", *manuscrito inédito*, febrero.
- CALVO, GUILLERMO y JACOB FRENKEL (1991a): "From Centrally Planned to Market Economies: The Road from CPE to PCPE", *Staff Papers*, Vol. 38, Fondo Monetario Internacional, junio.
- 136 CALVO, GUILLERMO y JACOB FRENKEL (1991b): "Monetary Overhang, Non-Performing Loans and Fiscal Pressures", en PAUL MARER y SALVATORE ZECCHINI.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1990): "Economic Transformation in Hungary and Poland", *European Economy*, Núm. 43, marzo.
- CORICELLI, FABRIZIO y ROBERTO DE REZENDE ROCHA (1991): "A Comparative Analysis of the Polish and Yugoslav Programs", en PAUL MARER y SALVATORE ZECCHINI.
- DAM, KENNETH W. (1982): *The Rules of the Game: Reform and Evolution in the International Monetary System*. The University of Chicago Press.
- DORNBUSCH, RUDIGER (1991): "Strategy and Priorities for Reform", en PAUL MARER y SALVATORE ZECCHINI.
- DORNBUSCH, RUDIGER y HOLGER WOLF (1991): "Monetary Overhang and Reforms in the 1940s", *manuscrito inédito*, enero.
- DOWNES, PATRICK y REZA VAEZ-ZADEH (eds.)(1991): *The Evolving Role of Central Banks*. Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional.
- FISCHER, STANLEY y ALAN GELB (1991): "Issues in Socialist Economy Reform", en PAUL MARER y SALVATORE ZECCHINI.
- FRENKEL, JACOB A. y MORRIS GOLDSTEIN (eds.)(1991): *International Financial Policy - Essays in Honor of Jacques J. Polak*. Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional y De Nederlandsche Bank.
- GENBERG, HANS (1991): "On the Sequencing of Economic Reforms in Eastern Europe", *Working Papers*, WP/91/13, FMI, febrero.

- GROS, DANIEL (1991): "The New Germany: An Emerging Deficit Economy", *International Economic Insights*, marzo-abril.
- GUITIÁN, MANUEL (1991a): "The Role of International Organizations: International Monetary Fund", en PAUL MARER y SALVATORE ZECCHINI.
- GUITIÁN, MANUEL (1991b): "Economic Integration and Capital Flows", ponencia presentada en el Seminario Internacional *Turkey's Experience in Developing a Market Economy and its Relevance for the Reforming Countries of Central and Eastern Europe*. Antalya, Turquía, 1-3 abril.
- GUITIÁN, MANUEL (1992a): *Rules and Discretion in International Economic Policy*. Occasional Paper, Núm. 97, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional, junio.
- GUITIÁN, MANUEL (1992b): "Remarks on the Debt Crisis", en PAUL VOLCKER y TOYOO GYOHTEN.
- HINDS, MANUEL (1990): "Issues in the Introduction of Market Forces in Eastern European Socialist Economies", *World Bank Report*, Núm. IDP-0057, abril.
- HOLZMANN, ROBERT (1991): "Budgetary Subsidies in Centrally Planned Economies in Transition", *Working Papers*, WP/91/11, FMI, enero.
- INSTITUTE FOR INTERNATIONAL FINANCE (1990): *Building Free Market Economies in Central and Eastern Europe: Challenges and Realities*. Washington, D.C., abril.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (1991): *Determinants and Systemic Consequences of International Capital Flows: A Study by the Research Department of the International Monetary Fund*. Occasional Paper, Núm. 77, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional, marzo.
- KENEN, PETER B. (1991): "Transitional Arrangements for Trade and Payments Among the CMEA Countries", *Staff Papers*, Vol. 38, Fondo Monetario Internacional, junio.
- KOPITS, GEORGE (1991): "Fiscal Reform in European Economies in Transition", en PAUL MARER y SALVATORE ZECCHINI.
- KORNAI, JÁNOS (1990a): *Vision and Reality. Market and State*. Routledge, Nueva York.
- KORNAI, JÁNOS (1990b): "The Affinity Between Ownership Forms and Coordination Mechanisms: The Common Experience of Reform in Socialist Countries", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 4, núm. 3, verano.
- KORNAI, JÁNOS (1990c): *The Road to a Free Economy-Shifting from a Socialist System: The Example of Hungary*. Nueva York, W.W. Norton.
- KRUGMAN, PAUL R. (1991): "Has the Adjustment Process Worked?", *Policy Analyses in International Economics*, Núm. 34, Washington, D.C., Institute for International Economics, octubre.
- LIPSCHITZ, LESLIE y DONOGH McDONALD (eds.)(1990): *German Unification: Economic Issues*. Occasional Paper, Núm. 75, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional, diciembre.
- LIPTON, DAVID y JEFFREY SACHS (1990a): "Creating a Market Economy in Eastern Europe: The Case of Poland", *Brookings Papers in Economic Activity*, Núm. 1.

- LIPTON, DAVID y JEFFREY SACHS (1990b): "Privatization in Eastern Europe: The Case of Poland", *Brookings Papers in Economic Activity*, Núm. 2.
- MARER, PAUL (1991): "Pitfalls in Transferring Market-Economy Experiences to the European Economies in Transition", en PAUL MARER y SALVATORE ZECCHINI.
- MARER, PAUL y SALVATORE ZECCHINI (eds.)(1991): *The Transition to a Market Economy*. Paris, OCDE, 2 volúmenes.
- MCKINNON, RONALD I. (1991): *The Order of Economic Liberalization: Financial Control in the Transition to a Market Economy*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- POLAK, JACQUES J. (1991): "Convertibility: An Indispensable Element in the Transition Process in Eastern Europe", en JOHN WILLIAMSON (ed.): *Currency Convertibility in Eastern Europe*. Washington, D.C., Institute for International Economics.
- PRUST, JIM e IFM STAFF TEAM (1990): *The Czech and Slovak Federal Republic: An Economy in Transition*. Occasional Paper, Núm. 72, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional, octubre.
- SCHRENK, MARTIN (1990): "Whither Comecon?", *Finance and Development*, Vol.27, núm. 4, diciembre.
- SUNDARARAJAN, V. (1991): "Financial Sector Reform and Central Banking in Centrally Planned Economies", en PATRICK DOWNES y REZA VAEZ-ZADEH.
- TANZI, VITO (1991a): "Tax Reform in Economies in Transition: A Brief Introduction to the Main Issues", *FMI Working Papers*, WP/91/23, marzo.
- TANZI, VITO (1991b): "Mobilization of Savings in Eastern Europe: The Role of the State", *FMI Working Papers*, WP/91/4, enero.
- TANZI, VITO (ed.)(1992): *Fiscal Policies in Economies in Transition*. Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional.
- VOLCKER, PAUL y TOYOO GYOHTEN (1992): *Changing Fortunes: The World's Money and the Threat to American Leadership*. Nueva York, Times Books.
- WILLIAMSON, JOHN (1991a): "The Economic Opening of Eastern Europe", en JOHN WILLIAMSON (ed.): *Currency Convertibility in Eastern Europe*. Washington, D.C., Institute for International Economics.
- WILLIAMSON, JOHN (1991b): "Current Issues in Transition Economics", en JACOB A. FRENKEL y MORRIS GOLDSTEIN.
- WILLIAMSON, JOHN (1992): "The Prospects for Russian Reform", *International Economic Insights*, enero-febrero.
- WOLF, THOMAS A. (1990a): "Reform, Inflation and Adjustment in Planned Economies", *Finance and Development*, Vol. 27, núm. 1, marzo.
- WOLF, THOMAS A. (1990b): "Market-Oriented Reform of Foreign Trade in Planned Economies", *FMI Working Papers*, WP/90/28, abril.
- WORLD BANK (1991): *Transition: The Newsletter About Reforming Economies*. Vol 2, núm. 1, enero.

Shahen Abrahamian

El Proceso de Ajuste y la Reforma Económica: Diferencias Aparentes y Reales entre Este y Oeste. Comentarios al Artículo de Manuel Guitián (*)

El artículo de Guitián contiene un análisis sutil y matizado de las analogías y diferencias entre el proceso de transición de los antiguos países socialistas y el ajuste orientado al mercado de las economías de mercado en desarrollo y desarrolladas. En conjunto, aborda las cuestiones más importantes y se ocupa de manera muy satisfactoria de los pros y los contras de varios razonamientos.

No obstante, me pregunto si consigue hacer plena justicia a los problemas de aplicación de la política monetaria y fiscal en países que carecen de la estructura institucional más elemental de una economía de mercado, incluido un sistema monetario y bancario digno de este nombre. No estoy convencido de que una política monetaria que pueda ser válida para Argentina lo sea necesariamente para Polonia o para Tadjikistán.

139

Guitián tiene todos los motivos para sentirse preocupado por la utilización irresponsable por el gobierno de la máquina de hacer billetes. Pero ¿no debería preocuparnos también el peligro deflacionario derivado de un sistema estricto y simple basado en normas generales, como el representado por el principio del *currency board*? Este peligro no existiría quizá en una economía con mercados, incluso financieros, plena y perfectamente competitivos, con salarios y precios muy flexibles. Pero esta clase de economía es más fácil de definir en teoría que de encontrar en la práctica. De hecho, la verdadera esencia de los denominados países en transición está precisamente en la ausencia de mercados y de instituciones de mercado.

El peligro deflacionario es tanto más real cuanto que, como señala correctamente Guitián, las pérdidas de producto son parte de la solución al problema de la transición. Sin embargo, seguramente conviene tener un cuidado especial en no añadir pérdidas innecesarias de producto inducidas por la demanda a las que se darán inevitablemente en el proceso de ajuste estructural. Hasta conocer mejor la dinámica del proceso de transición —algo que a mi juicio nadie conoce bastante bien—, parece aconsejable no empeñarse en intentar imponer una política monetaria y fiscal

(*) Original en inglés, traducido por CELER y revisado en la redacción de la revista.

muy estricta. Es cierto que hay circunstancias en las que se necesitan reglas estrictas para crear credibilidad y confianza. Pero en el caso de las antiguas repúblicas soviéticas, la “credibilidad” del gobierno depende a los ojos del público de otras muchas cosas, aparte de la propensión oficial a la aplicación de una política monetaria y fiscal poco escrupulosa. De hecho, un traje demasiado ajustado puede incluso reducir la confianza, si rebaja la capacidad del gobierno para realizar la amplia (y costosa) construcción de las instituciones necesarias para el establecimiento de una economía de mercado, proceso no menos importante que el simple desmantelamiento del antiguo sistema. Las instituciones de mercado no surgirán espontáneamente por obra de la mano invisible. Habrá de crearlas primero la acción del gobierno; sólo entonces podrá actuar la mano invisible.

Lance Taylor(*)

La Transición Postsocialista desde el Punto de Vista de la Economía del Desarrollo()**

“El camino hacia el libre mercado fue abierto y se mantuvo abierto mediante un aumento enorme del intervencionismo organizado y controlado centralmente.”

Karl Polanyi (1944)

Las transiciones en curso desde unos sistemas económicos leninistas de planificación centralizada (o “socialistas”) a sistemas de mercado tienen una enorme trascendencia social; más prosaicamente, son el último furor académico. Centenares de artículos se ocupan del tema; la única justificación para añadir uno más es que los procedentes de autores occidentales (occidentalizados) dicen fundamentalmente lo mismo. La mayoría de los autores parten de una base común —las instituciones económicas de las economías avanzadas de mercado cosificadas en la actual teoría neoclásica— y ensalzan la estabilización, la liberalización de los precios, la privatización y la reestructuración siguiendo líneas occidentales¹. Las reflexiones que vamos a ofrecer a continuación comienzan desde una perspectiva distinta: los difíciles cambios que las economías en desarrollo han estado experimentando durante los últimos diez o veinte años. Su mensaje es que la transición no será fácil, que habrá de ser en gran parte obra del Estado y que deben explorarse formas no-OCDE de organización económica².

141

Hay profundas diferencias históricas e institucionales entre los países hoy postsocialistas y los países en desarrollo “orientados al mercado”, las cuales no deben pasar-

(*) Agradezco la ayuda en la investigación de RABINDRAM ABRAHAM y HEATHER WHITE, la colaboración de G. S. GUHA y HELEN SHAPIRO y el apoyo del WORLD INSTITUTE FOR DEVELOPMENT ECONOMICS RESEARCH.

(**) Trabajo original presentado en el seminario Internacional “Reforma Económica: Experiencias Recientes en Economías de Mercado y Economías Socialistas”, organizado por PENSAMIENTO IBEROAMERICANO, BANCO MUNDIAL, CEPAL y UNCTAD con la colaboración especial de la Universidad Complutense de Madrid (El Escorial, España, 6 al 8 de julio de 1992). Una versión previa de este trabajo se presentó en la Conferencia sobre “El Cambio desde un Sistema de Planificación Centralizada a la Economía de Mercado”, Helsinki, 6-7 de febrero de 1992. Original en inglés, traducido por CELER y revisado en la redacción de *Pensamiento Iberoamericano*.

¹ La lista procede de los epígrafes de los capítulos del sensato folleto convencional de BLANCHARD y otros (1991).

² Según los criterios usuales, las economías post-socialistas son economías en desarrollo o semiindustrializadas, aunque con condiciones iniciales no usuales. Su PIB per capita oscila entre 200 dólares (Laos, Vietnam) y 3.000 dólares (Europa del Este); todas ellas tienen un alto grado de control público, una mezcla de tecnologías anticuadas y rabiosamente nuevas, sistemas financieros no sofisticados, falta de tradición empresarial, etc.

se por alto. Además, hay diversidad de situaciones en el campo postsocialista. Por ejemplo, después de sólo una generación de colectivización, el retorno a la agricultura campesina en China y Vietnam fue mucho menos penoso de lo que será en Rusia y Ucrania. Ahora bien, el foso entre el postsocialismo y el subdesarrollo no es seguramente más ancho que el que separa a aquél de las economías occidentales de las que le llegan tan copiosas recomendaciones. El sentido común indica que quienes cabalgan el tigre de la transición harían mejor si comentaran con los hindúes o los brasileños, en lugar de con los japoneses, cómo gestionar un sector industrial semimoderno con grandes segmentos controlados por el sector público o por el extranjero, o con los chilenos, mejor que con los norteamericanos, cómo reconstruir un sistema financiero sencillo en condiciones difíciles. En estos dos ejemplos se invocan analogías de estructura económica; el objetivo de esta comunicación es analizar sus consecuencias tal como las ha puesto de manifiesto la historia reciente.

El artículo enfatiza la necesidad de no caer en ciertas trampas y de explorar opciones que pueden resultar interesantes. En una presentación general, la singularidad histórica de cada economía excluye reflexiones más agudas, y tampoco el autor tiene los conocimientos necesarios para ofrecerlas. La experiencia de los países en desarrollo indica que todos los aspectos del cambio económico se hallan interrelacionados: la “estabilización” a corto plazo de desequilibrios macroeconómicos internos o externos tiene relación con el “ajuste” a plazo medio en el proceso de “reforma”. Sin embargo, a efectos expositivos, es difícil evitar un desglose analítico.

142

Este podría ser el esquema: Las cuestiones de estabilización y ajuste monetario se abordan en las secciones primera y segunda y los riesgos derivados de la fragilidad financiera en la sección tercera. En la sección cuarta se estudian los flujos de ahorro, y en las secciones quinta y sexta el ajuste fiscal como trasfondo para la exposición de la estructura y estrategia industrial (que pueden incluir intervenciones también en la agricultura y los servicios). En las secciones séptima y octava se examinan la liberalización, la privatización y la reestructuración financiera. A modo de conclusión, recurrimos a la cita de Polanyi, economista/antropólogo de origen húngaro. Sus opiniones acerca del lugar social del mercado fueron muy diferentes de las de sus contemporáneos von Hayek y von Mises, que se citan obsesivamente en el debate actual. La conclusión que puede extraerse de su obra es que la transición cargará un peso enorme sobre el Estado y otras entidades centralizadas en las sociedades postsocialistas; aquélla bien podría no llegar a producirse si éstos no responden adecuadamente.

Ajuste Macroeconómico

La experiencia de los países en desarrollo en materia de estabilización muestra que la demanda agregada puede contraerse mucho en relación con la oferta poten-

cial durante largo tiempo (Taylor, 1988). La recesión prolongada es un medio conocido de lograr superávit comercial y (con suerte) contener una inflación grave. En cambio, la demanda nacional no puede continuar superando a la oferta a menos que se disponga de moneda extranjera en cantidad ilimitada para que las importaciones cubran el déficit. Siguiendo líneas establecidas por Kalecki (1971) y elaboradas por Taylor (1991), pueden distinguirse tres medios que permiten eliminar la demanda agregada excedente:

i) El ajuste cuantitativo mediante reducciones de “inyecciones” de demanda o de los componentes autónomos del gasto, como la inversión y el gasto público. Alternativamente, la redistribución regresiva de la renta frenará el consumo, pero estimulará las exportaciones (a través de la disminución de los costes de producción) y la inversión (mediante la elevación de la proporción de beneficios en el PIB). Si es más fuerte el primer efecto —como sucede en la mayoría de las economías en desarrollo y es probable que suceda en el mundo postsocialista—, descenderá la demanda agregada. La redistribución progresiva, que simplícidamente puede modelizarse a través de un aumento de los salarios reales, hará que aumente la demanda en una expansión “guiada por los salarios”, con complicaciones a corto plazo.

ii) Reducciones del gasto inducidas por la inflación: un cauce conocido es el “ahorro forzoso”, es decir, un desplazamiento de la distribución de la renta de los grupos de renta baja a los de elevado nivel de ahorro, por ejemplo, de los trabajadores cuyos salarios monetarios no están totalmente indiciados con los aumentos de los precios a los perceptores de beneficios y/o al Estado. Otra vía es el “impuesto inflacionario”, mediante el cual el alza de los precios erosiona los saldos reales en dinero e induce a la gente a ahorrar más. Tanto la redistribución de la renta como la de la riqueza pueden contener la demanda, pero a un alto coste social. En el decenio de 1980, los países en desarrollo hubieron de reducir la absorción para poder encajar la contracción de la oferta causada por la escasez de moneda extranjera. Ciertas economías africanas y latinoamericanas terminaron con tasas de inflación de dos o tres dígitos y con reducciones salariales del 50 por 100 o más³.

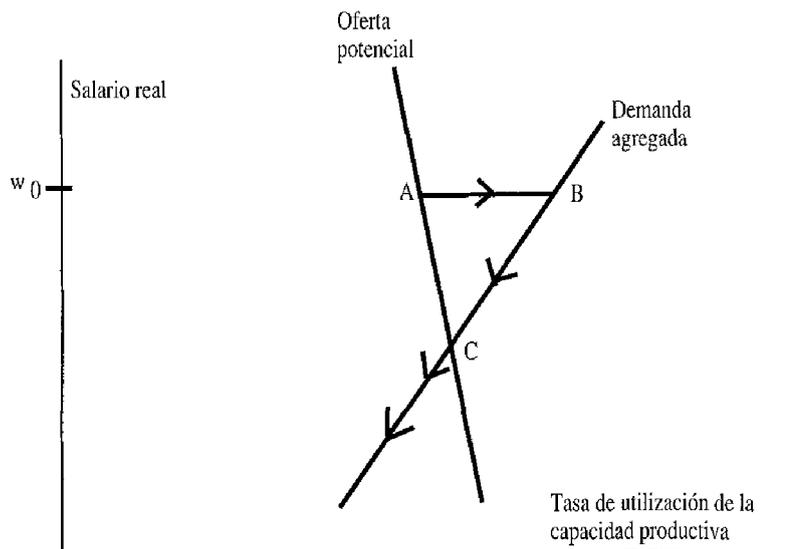
iii) Puede recurrirse a procedimientos administrativos para ajustar la demanda a la oferta disponible. Los procedimientos socialistas tradicionales condujeron a una “economía de la escasez” con “restricciones presupuestarias blandas” (Kornai, 1981) o “inflación reprimida”, según la expresión convencional (Malinvaud, 1977)⁴.

³ El ahorro forzoso puede tener efectos especialmente débiles en la demanda en los sistemas postsocialistas, en los que es imprecisa la frontera entre los salarios y el excedente de la empresa. La base del impuesto inflacionario puede erosionarse al huir la gente de monedas locales con una mínima credibilidad. Estas consideraciones indican que quizá se necesiten grandes inflaciones y redistribuciones de la renta y la riqueza, incluso a escala de países en desarrollo, para frenar la demanda agregada excedente, especialmente en los casos de transición rápida desde sistemas administrados de asignación.

⁴ Puede haber también reducciones del consumo simplemente por no haber ciertos bienes; la reducción del gasto puede ser involuntaria bajo un racionamiento explícito o, quizás, por elección. BLANCHARD y otros (1991) denominan esta clase de abstinencia no inflacionista “ahorro forzoso”, con un uso no convencional del término. Esto puede hacer presagiar fragilidad financiera, según se señala en la sección tercera.

Teniendo en cuenta estos tres modos de ajuste, más las consecuencias inflacionistas que iremos exponiendo, podemos decir algo acerca de los problemas de estabilización con que se enfrentan las economías postsocialistas. En el Gráfico 1 se muestran las consecuencias del abandono del sistema administrativo, siendo los salarios reales y la tasa de utilización de la capacidad (el producto efectivo dividido por el potencial) las variables de ajuste.

GRAFICO 1
AJUSTE MACROECONOMICO FRENTE
A UN «SHOCK» GLOBAL



144

La curva de “oferta potencial” muestra la cantidad máxima que puede producirse a un salario real dado. La oferta no aumenta mucho al disminuir los salarios, lo que es una descripción taquigráfica de cómo la falta de tradición empresarial y las posiciones arraigadas de monopolio hacen que el producto potencial no responda a las variaciones de precios en el mundo postsocialista ⁵.

Se supone que la economía es guiada por los salarios, pero la curva de “demanda agregada” es relativamente pendiente, es decir, que para conseguir reducciones de la demanda se necesitan fuertes aumentos de los precios y recortes de los salarios en los sistemas de ahorro forzoso/impuesto inflacionario. La curva se representa a trazos para mostrar su naturaleza “virtual”, a la derecha de la curva de oferta potencial. Al salario real w_0 , por ejemplo, una demanda no contenida alcanzaría el punto B, aunque el nivel observado se mantiene en A mediante uno de los mecanismos antes expuestos.

El supuesto pertinente es que, inicialmente, muchos sectores de la economía sufren escasez o que hay inflación reprimida. Si se levantan repentinamente las res-

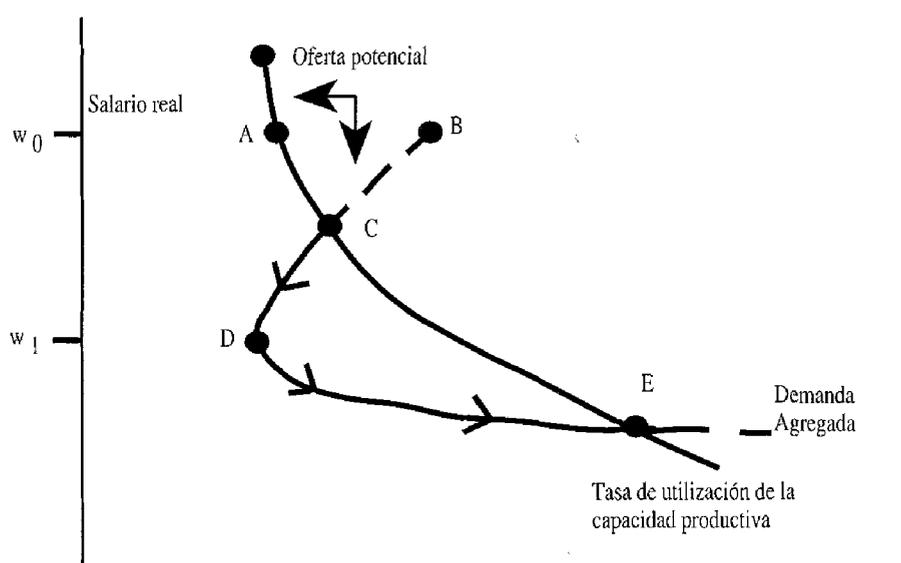
⁵ Puede encontrarse una convincente argumentación institucional en Zhukov y Vorobyov (1991). Su análisis es el que sirve de base al Gráfico 1 y a otras ideas de este trabajo.

tricciones en todos los mercados mediante un “choque global”, la demanda pasa de A a B. Ha de aparecer algún nuevo mecanismo limitador, y dado que los productores ocupan posiciones de monopolio, el resultado probable serán alzas de precios, tales como el 500-600 por 100 de inflación en Polonia en 1990 y la exagerada multiplicación de los precios en Rusia después de la supresión de controles en enero de 1992. Entran en acción el impuesto inflacionario y el ahorro forzoso y llevan la economía al punto C. Al disminuir la demanda, se aminora la presión inflacionista, pero no hay motivo para que las reducciones de los salarios reales se detengan al utilizarse la capacidad total. Especialmente con una política macroeconómica contractiva, la economía seguirá las flechas representadas en la curva de demanda agregada observable (trazo continuo) por debajo de C⁶.

En el Gráfico 2 se representa la clase de ajuste global que pueden arbitrar los partidarios de la terapia de choque. Para niveles bajos de los salarios reales, se supone que la curva de oferta potencial reduce su pendiente al aumentar su elasticidad. También al nivel de salarios w_1 , la curva de demanda cambia de pendiente, presumiblemente al abaratare “nuestras” exportaciones lo bastante para hacerlas competitivas en el mercado mundial. Nuevos recortes salariales estimulan las ventas al extranjero al volverse la economía “guiada por los beneficios”. Puede converger, pasando por D, a un nuevo equilibrio con bajos salarios/elevado producto en el punto E.

145

GRAFICO 2
RESPUESTAS HIPOTETICAS DE LARGO PLAZO A
UN «SHOCK» GLOBAL



⁶ El exceso de ajuste del producto es un aspecto familiar de las recesiones inducidas por los aumentos de los precios o por políticas que desplazan la curva de demanda hacia la izquierda en las economías en desarrollo. Se dio ciertamente en el programa radical polaco de 1990, que fue el primer experimento de esta clase en una nación-estado del mundo postsocialista.

No hay motivo institucional obvio alguno para que funcione necesariamente una dinámica como la del Gráfico 2. Podría haber, por ejemplo, movimientos cíclicos o fluctuaciones caóticas en el “triángulo de las Bermudas” definido por el punto C de equilibrio administrado, estancamiento en D y la solución de mercado E (Kuznetsov, 1991). Aun cuando el sistema converge hacia E, del diagrama no puede inferirse ningún tipo de escala temporal. La experiencia de los países en desarrollo indica que hay que pensar en términos de decenios cuando se trata de transiciones como las que estamos estudiando. Edwards (1990), por ejemplo, subraya las analogías entre los paquetes económicos chileno posterior a 1973 y polaco posterior a 1989, y observa que, aun con la generosa ayuda de los donantes oficiales, en el primer caso fueron precisos doce años para llegar al crecimiento económico sostenido. Después de casi un decenio de tratamiento ortodoxo y un reciente tirón del 1,5 por 100 del PIB hacia el déficit por cuenta corriente, México puede haber alcanzado, en 1991, el punto de retorno hacia un lento crecimiento del producto per capita.

Vista en retrospectiva, desde un punto de vista convencional, la transición chilena podría haber sido más breve si los diseñadores de la política hubieran visto a través de los velos de la ignorancia y la incomprensión en tiempo real. Es difícil imaginar que las autoridades postsocialistas vayan a ser menos ineptas que las chilenas, que contaron con minuciosas recomendaciones de la Universidad de Chicago, del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional. Una observación más pertinente es que los afortunados ajustes chileno, turco, coreano y de otros países en desarrollo no fueron conducidos por la mano invisible: una fuerte intervención pública durante decenios sembró las semillas del crecimiento sostenido del producto. El papel del Estado en la dirección del desarrollo de la economía capitalista no ha sido estudiado ampliamente en la literatura sobre transiciones postsocialistas, y de ello nos ocuparemos más adelante.

146

Al cerrar esta sección, vale la pena esbozar dos reflexiones. En primer lugar, la manera obvia de superar el Gráfico 1 *no* consiste en proceder a un choque global. Según señalan Zhukov y Vorobyov (1991), quizá sea necesario un “Sistema de Precios Múltiples” (SPM) con diversos valores y racionamiento del “mismo” bien en diferentes mercados para la transición desde un sistema administrado a otro de mercado según van descomponiéndose gradualmente las estructuras de monopolio y surgiendo una clase empresarial. El SPM polaco del decenio de 1980 ha sido rotundamente condenado, pero sus virtudes domésticas quizá resulten más evidentes a la luz de la crisis de 1990-1991⁷.

⁷ Durante el decenio o dos decenios anteriores, los planificadores industriales hindúes han hecho de la necesidad virtud desarrollando sistemas de precios de pilares múltiples para sus empresas industriales nacionalizadas e incluso para la agricultura (ALAG, 1991). Por otra parte, los períodos de transición pueden resultar menos difíciles en economías más agrícolas. El tránsito de la propiedad pública a la privada ha sido bastante suave —con diversa fortuna según los casos— en Vietnam (LJUNGGREN, 1991). También la prisa puede causar estragos: MURRELL (1991a) compara con razón “... el mayor desastre económico de Europa en el período de la posguerra”, el de Alemania del Este, después de un choque global, con la transición china, más gradual y afortunada.

La segunda reflexión es que el diseño de una política de estabilización y crecimiento es más complicado en sistemas guiados por los salarios que en sistemas guiados por los beneficios, y esto por varios motivos. Así, tanto los salarios reales como la inflación suelen responder positivamente al producto. Pero en tal caso una reducción salarial recorta la demanda y reduce aún más el crecimiento de los salarios al desacelerarse la inflación. Este es uno de los mecanismos que permiten quedar por debajo del punto C en el Gráfico 1.

También puede resultar un efecto excesivo de la devaluación de la moneda que, en sistemas guiados por los salarios, probablemente da lugar a inflación y a contracción del producto a corto plazo. La devaluación eleva los precios por el lado de las importaciones de bienes intermedios. Si los salarios monetarios no están plenamente indicados con el aumento de los precios, los salarios reales descienden y el producto disminuye. Este efecto se refuerza si existe un déficit comercial inicial, pues en tal caso la devaluación eleva las rentas de los exportadores menos que los costes de los importadores, con lo cual nuevamente decrece el poder adquisitivo local.

Entre otras consecuencias, si la devaluación es contractiva, debe combinarse con la expansión fiscal en un paquete destinado a mejorar la balanza de pagos a la vez que se mantiene constante el crecimiento del producto. La restricción fiscal más comúnmente aplicada sólo es apropiada cuando la devaluación conduce a la expansión del producto a corto plazo. A pesar del fuerte crecimiento de las exportaciones, la devaluación contractiva combinada con la restricción fiscal profundizó el estancamiento y la recesión de Alemania del Este y Polonia.

Finalmente, una relación positiva entre salarios y producto complica el ajuste frente a los aumentos de la productividad del trabajo. Si hay desempleo, un aumento de la productividad (o un descenso de la relación trabajo/producto) no es probable que venga acompañado de un aumento de los salarios reales. Al nivel inicial de producto, descenderá el total de salarios pagados, con lo que se reducirá la demanda de consumo y, en último término, el crecimiento de la inversión y del producto potencial por obra del acelerador. En cambio, si las exportaciones son sensibles a los costes locales de producción, pueden aumentar lo bastante para elevar el producto total, a la manera de los sistemas guiados por los beneficios. La elasticidad con respecto al precio de "nuestras" exportaciones se convierte en un parámetro crucial, factor clave de la absorción del crecimiento de la productividad y del grato resultado del Gráfico 2. Por desgracia, no es probable que los mecanismos del mercado eleven por sí solos la sensibilidad de la demanda de exportaciones. Una agencia nacional o una empresa transnacional (ETN) ha de salir al exterior y buscar compradores y presionar sobre los productores locales para que produzcan bienes y servicios que puedan venderse.

Los Enigmas del Dinero y la Inflación

Las inelasticidades de la oferta y la demanda que acabamos de exponer son uno de los dos principales problemas macroeconómicos que han de afrontar las economías postsocialistas. Embrollarse con sistemas imperfectos de asignación como el SPM puede ser el único medio para abordar estas rigideces hasta que sean mitigadas por el cambio estructural. Una estrategia de pasos cortos puede tener sentido para abordar el otro gran desequilibrio macroeconómico: el desequilibrio monetario/financiero provocado por la transición.

Se ha gastado mucha tinta en escribir sobre el “desbordamiento monetario” postsocialista. Su origen está en la liquidación instantánea de cuentas congeladas de empresa en el sistema bancario y en una política fiscal expansiva financiada con la creación de dinero, especialmente en la antigua Unión Soviética⁸. Cálculos basados en la ecuación del cambio indican que habrían sido precisos fuertes aumentos de los precios (del 50 por 100 al doble o más) para eliminar la oferta monetaria excedente.

Tal aritmética es entretenida, hasta donde sirve, y de ella se deduce que confiscar o congelar saldos —probablemente algunas tenencias de los hogares y las de las empresas, que en cualquier caso carecían de verdadero sentido financiero en la planificación centralizada— es idóneo como parte de un paquete de medidas de estabilización. Pero la teoría cuantitativa deja de lado otros factores que están detrás de la inflación en el postsocialismo. Asimismo desvía la atención de las fragilidades financieras que han provocado crisis de muy diversa naturaleza en los países en desarrollo durante años, tal como se explica en la sección siguiente.

Con respecto a la inflación, destacan algunas vinculaciones potencialmente desestabilizadoras:

i) Según se muestra en el Gráfico 1, los sistemas postsocialistas son propensos a la demanda excedente estática. La contrapartida financiera es un desbordamiento monetario, congelado o sin congelar, a través de la ley de Walras en un sistema monetario en el que el dinero es el activo interior no real dominante. Este desequilibrio fundamental se debe a la inelasticidad de la oferta, que a su vez es originada por rigideces institucionales que sólo se suavizarán con tiempo y una política dirigida.

ii) Pero la demanda excedente no es el único problema. La larga y triste experiencia de América Latina pone de relieve que las alzas de precios tienen su causa tanto en los costes como en la demanda. Cuando la inflación se asienta, se vuelve cada vez más “inercial” al aprender todos los agentes a indiciar (tácita o explícitamente) los precios que les afectan de acuerdo con la espiral alcista. También el Es-

⁸ Entre 1979 y 1990, la oferta monetaria soviética (M1) aumentó el 170 por 100, mientras que el PIB real sólo aumentó el 40 por 100.

tado participa en la fiesta, por ejemplo indiciando el tipo de cambio nominal con la tasa de inflación interior mediante una “paridad reptante” que evite la sobrevaluación de la moneda (la mayoría de los países de Europa del Este han optado por esta política en 1991).

Las instituciones postsocialistas —empresas en situación de monopolio y nuevos sindicatos agresivos, con un ojo puesto en elevar los fondos salariales de la empresa— inclinan el sistema hacia la indiciación. La consecuencia es que se requiere una recesión profunda y duradera para quebrar una inflación grave. Por ejemplo, se necesitaron dos asaltos de fuerte contracción para superar la inercia en Chile entre 1973 y 1985; en este último año, el PIB per capita había descendido el 13 por 100 desde su nivel de 1970 y la tasa de desempleo era bastante superior al 20 por 100. La indiciación de salarios no se liquidó hasta el decenio de 1980. A pesar de la contracción masiva de la producción en Polonia en 1990-1991, la inflación todavía alcanza tasas altas de dos dígitos.

La alternativa a la simple contracción es un “choque heterodoxo” que combine una congelación de precios y salarios (dentro de un “paquete social”) con la contención de la demanda, ajustes de los precios relativos tales como reducciones de los salarios reales o la revaluación del tipo de cambio y entradas de moneda extranjera o pérdidas de reservas para que las importaciones rebajen la demanda excedente. Los resultados de estos conjuntos de medidas son contradictorios: han tenido éxito México e Israel sobre la base de fuertes instituciones de control social (especialmente de los salarios) y han fracasado Argentina y Brasil en repetidos intentos (Taylor, 1991)⁹. Es difícil saber si un gobierno postsocialista podrá manejar un paquete de medidas heterodoxas, especialmente teniendo en cuenta la desconfianza pública general con respecto a los controles de precios.

149

iii) Pueden ser cruciales los distintos elementos del coste. Los productos intermedios importados ya se han mencionado en conexión con los efectos inflacionistas de la devaluación. El coste en intereses de la financiación del capital circulante ha provocado inflación con estancamiento en los países en desarrollo¹⁰. Pueden ser importantes para las empresas postsocialistas según vayan prescindiendo de los créditos oficiales subvencionados para pasar a fuentes privadas de préstamos para capital circulante a altos tipos de interés. El poder de monopolio de la empresa facilita el traslado de los altos tipos de interés de mercado a precios elevados, que pueden alimentar la inflación a través de la indiciación.

⁹ El conocido programa boliviano de 1985 era ortodoxo, combinando la austeridad fiscal y monetaria con recortes salariales masivos para los funcionarios públicos y la desmembración del sindicato de mineros del estaño (PASTOR, 1991). Esta falta de delicadeza quizá fue políticamente inevitable, pero se basaba en el hecho de que la economía no había llegado a formas sofisticadas de indiciación. La estabilización de la inflación fue seguida por la sobrevaluación y el estancamiento de las exportaciones cuando el tipo nominal de cambio se congeló en un intento antiinflacionista, lo mismo que en Argentina y Chile, a finales del decenio de 1970 (véase más adelante). Desde 1985, el crecimiento del producto per capita en Bolivia ha sido igual a cero, y probablemente habría sido negativo si la producción de coca no hubiera aportado renta agrícola.

¹⁰ Este “efecto” tiene una larga historia intelectual (TAYLOR, 1991), pero los latinoamericanos la atribuyen últimamente a una influyente tesis doctoral de CAVALLO (1977). Este autor consideró conveniente más tarde descartar la posibilidad de inflación debida al tirón del tipo de interés, al llegar a través del Banco Central hasta su posición actual de ministro de Hacienda de Argentina.

iv) A pesar del predominio del dinero como activo financiero, la cantidad que las empresas y los hogares desean retener puede cambiar en respuesta a sucesos favorables o desfavorables. El dinero compite en las carteras al menos con los activos reales, con colocaciones financieras informales y con las divisas convertibles. Una desaceleración de la inflación puede llevar a un cambio desde la tenencia de divisas hacia la moneda local, aumentando las reservas del sistema bancario. A no ser que se esterilicen dichos flujos (cosa difícil en un sistema monetario que no cuenta con las operaciones de mercado abierto), crecerá el crédito bancario disponible y descenderán los tipos de interés informales. En cambio, si los especuladores o los prestamistas del mercado se inclinasen hacia el mantenimiento de liquidez en lugar de conceder crédito a las empresas, el coste de la financiación del capital circulante podría elevarse fácilmente ¹¹.

v) La demanda agregada responderá negativamente a aumentos más rápidos de los precios cuando el impuesto inflacionario y el ahorro forzoso empiecen a evidenciarse y cuando los nuevos proyectos de inversión se reduzcan como consecuencia de la creciente incertidumbre.

vi) La producción potencial también puede descender tanto en respuesta a la elevación de los tipos de interés en el mercado informal, como a las restricciones crediticias de las fuentes oficiales. Por ambos motivos, la inflación reprimida y la visible se agudizarán al desplazarse a la izquierda del punto A del Gráfico 1 la curva de oferta potencial. Incluso economistas del FMI como Calvo y Coricelli (1992) afirman que los altos tipos reales de interés y la contracción del crédito contribuyeron "a la Cavallo" a la estanflación polaca en 1990-1991.

Estas relaciones diferirán en importancia a través del espacio y del tiempo. En una situación dada, sus magnitudes potenciales pueden dificultar la obtención de curvas elementales, como IS y LM. En el Gráfico 3 se representan algunas posibilidades en el campo de la relación entre tipo de interés/tasa de inflación ¹². A la curva IS se le ha

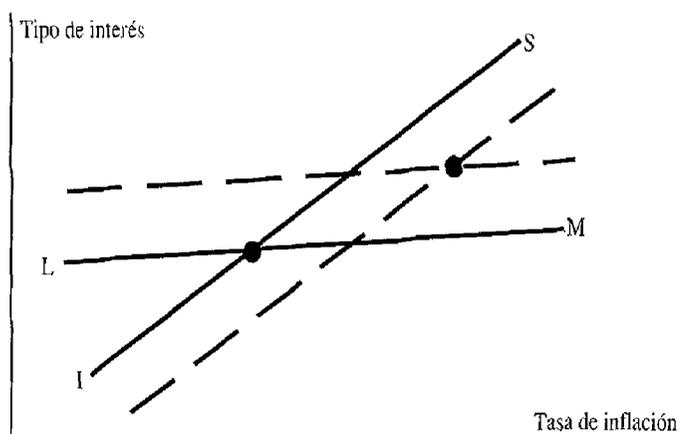
¹¹ Ambas historias tienen precedentes en los países en desarrollo. Un intento ortodoxo de estabilización de la inflación en Argentina a finales del decenio de 1970 trajo consigo la entrada de capitales, la disminución del tipo de interés y un auge del producto con inflación renovada. El tipo nominal de cambio había sido congelado como parte del paquete de estabilización, y se produjo una sobrevaluación. Siguió el colapso de las exportaciones y la fuga masiva de capitales; la economía todavía está luchando por recobrar esa situación (FRENKEL, 1983; TAYLOR, 1991). La importancia del mercado paralelo para la financiación del capital circulante en Corea del Sur en el decenio de 1970 fue puesta de relieve mediante procedimientos econométricos por VAN WIJNBURGEN (1983). También en otras partes han sido igualmente importantes las estructuras financieras informales.

¹² El modelo de base procede de ZHUKOV y VOROBYOV (1991), después de VAN WIJNBURGEN (1983) y TAYLOR (1983). Siendo q el producto potencial, i el tipo de interés de los mercados informales de crédito, \bar{P} la tasa de inflación, M^d la demanda de dinero y M^s la oferta monetaria, dicho modelo puede formularse con tres ecuaciones. La primera es una función de oferta agregada, $q = f(i, \bar{P}, M^s)$, siendo negativas las dos primeras derivadas parciales. La derivada $\partial f / \partial M^s$ será positiva, ya que la oferta responde directamente a la creación de dinero en condiciones de racionamiento del crédito. La segunda ecuación representa la inflación, $\bar{P} = g(q, i)$, siendo $\partial g / \partial i > 0$ en virtud del "efecto Cavallo". La derivada parcial $\partial g / \partial q$ puede tomar cualquiera de los signos: positivo, si el aumento del producto eleva la inflación a través de la vinculación con la curva de Phillips, y negativo, si la disminución de la producción conduce a demanda excedente de bienes. La tercera ecuación es un equilibrio demanda-oferta de dinero, $M^d(q, i, \bar{P}) - M^s(\bar{P}) = 0$, aumentando la demanda de dinero con q y disminuyendo con i , mientras que el efecto general de \bar{P} puede seguir cualquiera de los dos caminos por motivos examinados en el texto. Se adjunta el Gráfico 3 como ilustración de formas potenciales de ajuste con uso inicial de la capacidad plena, después de sustituir la primera ecuación en las otras dos.

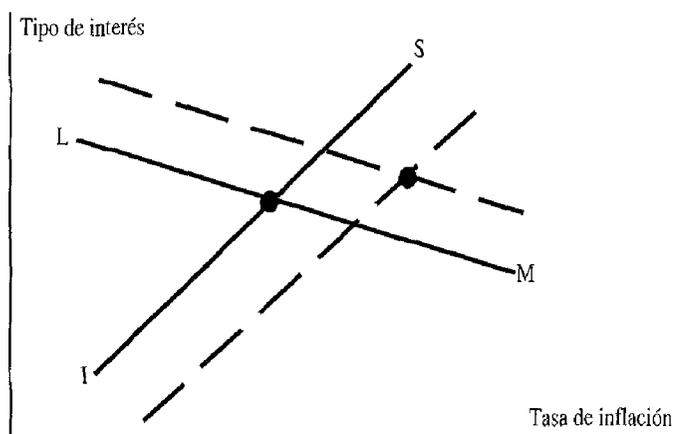
dado una pendiente positiva presuponiendo un fuerte tirón del tipo de interés. En el diagrama superior, la curva LM tiene la pendiente positiva “convencional”; ha de ser menos pendiente que IS para la estabilidad macroeconómica. El diagrama inferior ilustra el caso de “importante freno de mercado”, en el que una inflación más lenta mueve a los especuladores a retener dinero y aumentar los tipos informales de los préstamos.

Las líneas de trazos muestran los efectos potenciales de una política monetaria contractiva convencional, que implícitamente precede a la liberalización de los precios en un momento de utilización plena de la capacidad como el reflejado por el punto A del Gráfico 1. En el diagrama superior, el endurecimiento del crédito a las empresas los mueve hacia mercados paralelos, desplazando así LM hacia arriba al aumentar los tipos de interés. La contracción del producto debida al endurecimiento del crédito contribuye generalmente a que la inflación reprimida se manifieste en aumentos explícitos de los precios al desplazarse IS hacia la derecha. Los resultados son intereses más elevados, precios más rápidamente crecientes y menor producto: estanflación monetarista.

GRAFICO 3
FORMAS POTENCIALES DE AJUSTE A PARTIR DE LA RELACION
ENTRE TIPO DE INTERES/TASA DE INFLACION



151



Leyenda: Las líneas discontinuas ilustran la «stanflación» (diagrama superior) y la desmonetización (diagrama inferior) después de una contracción monetaria.

El salto del tipo de interés y (posiblemente) la pérdida de producto mejoran en el diagrama inferior, ya que la inflación creciente lleva a los que están alerta en el campo financiero a sustituir sus carteras de dinero y depósitos por préstamos de mercado. Pero el sistema bancario pierde importancia en la intermediación financiera.

Las hipótesis de esta sección indican que tanto la liberalización rápida de los precios como la contracción monetaria son maniobras peligrosas en el marco institucional postsocialista: entre otros peligros, pueden citarse la inflación inercial, la estanflación y la desmonetización de la moneda local. Todos ellos son desagradables, pero pueden resultar difíciles de evitar durante las transiciones postsocialistas.

Irrelevancia y Fragilidad Financiera

La posibilidad de desmonetización a la que acabamos de referirnos ilustra el papel incierto de las finanzas en el postsocialismo. A efectos prácticos, el antiguo sistema financiero quedó reducido al dinero y los bancos, ya que históricamente no habían existido instrumentos de crédito. El mismo dinero "... servía como medio de cambio y depósito de valor, en el mejor de los casos, en el consumo. En los intercambios entre empresas era un simple instrumento auxiliar de la planificación, utilizado para reducir los flujos físicos a un común denominador. Los desequilibrios resultantes de la asignación de recursos por el centro eran corregidos en términos físicos mediante transacciones de trueque entre empresas y flujos a través del mercado negro, y en términos financieros mediante cuentas congeladas en el sistema bancario" (Zhukov y Vorobyov, 1991).

152

Este sistema está desvaneciéndose, pero deja planteadas cuestiones obvias sobre el tipo de estructura financiera que surgirá en su lugar, aparte de la amenaza monetaria de los saldos no congelados de las empresas y de los déficit presupuestarios monetizados. Es imposible dar una respuesta directa, pero la experiencia de los países en desarrollo señala cuatro situaciones adversas que podrían aparecer:

i) El sistema bancario puede financiar principalmente a las empresas públicas, las cuales, según se explica más adelante, no es probable que desaparezcan en breve plazo. Su balance constaría de depósitos del público como pasivo y crédito a las empresas como activo. Si las empresas paraestatales no se reforman eficazmente, los préstamos no darían buenos resultados. Siguiendo el principio de los flujos, los bancos emitirían pasivos monetarios para captar ahorro a través del impuesto inflacionario; los ingresos servirían para alimentar "elefantes blancos".

Las transacciones de este tipo "cuasifiscal" caracterizan la financiación bancaria de las empresas públicas en todo el mundo en desarrollo. En una variante familiar, los líderes políticos provinciales que controlan los bancos de desarrollo regional los utilizan para obtener préstamos dedicados a proyectos de inversión no nece-

sariamente productivos, confiados (si es que piensan en ello) en que el banco central nacional redescubra el papel de los bancos provinciales. Los potentados locales surgidos de la “ex-nomenklatura” se sentirían lógicamente tentados a actuar siguiendo esta línea.

Este derroche sólo puede ser controlado si los bancos intervienen deliberadamente (o se les obliga a ello) en el campo de la financiación productiva. En circunstancias postsocialistas, esos créditos pueden ahora proceder de otras empresas, de especuladores o de agentes del mercado. En ambos casos, los bancos se enfrentarán con competidores de los que tienen mucho que aprender. Alternativamente, el Estado puede utilizar el sistema bancario para orientar el crédito (privado o público) a determinadas empresas, imponiendo criterios estrictos de resultados, como hizo Corea del Sur en el decenio de 1970 (Amsden, 1989). Es una cuestión crucial de estrategia industrial saber si las burocracias postsocialistas estarán a la altura de una tarea tan exigente.

ii) Según se ha señalado ya (nota 4), los consumidores pueden abstenerse de comprar simplemente porque no hay bienes disponibles; en consecuencia, aumentarán las tasas nacionales de ahorro. En Zimbabwe (un país en desarrollo industrial y financieramente avanzado por lo que se refiere a los tramos superiores de renta), los controles de las importaciones mantienen fuera del mercado muchos artículos de consumo. Los flujos de ahorro familiar resultantes de esta abstinencia involuntaria se colocan en compañías de seguros y fondos de pensiones. El gobierno acepta depósitos de estos intermediarios para financiar sus déficits crónicos, en torno al 15 por 100 del PIB, sin recurrir a procedimientos monetarios.

153

Este sistema ha funcionado durante más de un decenio, pero es frágil. Una disminución de la compresión de las importaciones podría reducir de la noche a la mañana la tasa de ahorro. Sin reforma fiscal, el Estado tendría que recurrir a una emisión monetaria masiva, presumiblemente seguida de inflación. Esta posibilidad es pertinente para el postsocialismo por dos motivos:

En primer lugar, la liberalización rápida de las importaciones puede hacer que fluya al mercado una gran masa de bienes nuevos, reduciendo con ello la tasa nacional de ahorro e incrementando la utilización de moneda extranjera. Puede ser una tarea difícil abordar las consecuencias macroeconómicas este tipo de “consumo incentivado”.

En segundo lugar, si se crean intermediarios financieros no bancarios, corren el riesgo de ser captados por el Estado. Ex-colonias británicas como Zimbabwe (India, Jamaica, etc.) cuentan con intermediarios bien desarrollados a los que habitualmente recurre el Tesoro en busca de recursos a cambio de sus propios pasivos. La cuestión es cómo mantener bajo un control razonable ese “empréstito obligatorio”. La disciplina fiscal, como se explica más adelante, será esencial para una transición con éxito.

iii) Ya se ha explicado la desastrosa experiencia argentina con los flujos de capital a los bancos locales y desde ellos (véase la nota 11). Se trata de un ejemplo clásico de inestabilidad financiera del tipo de los analizados por Minsky (1986), en la que los cambios de confianza de los poseedores de riqueza en los diferentes activos conducen a cambios de cartera desestabilizadores. En el caso particular de los movimientos del capital extranjero, el mantenimiento de los controles de cambios puede salvar de gran cantidad de penalidades a una economía que no cuente con una moneda sólida. A la inversa, la supresión de controles puede provocar una fuga perfectamente evitable de capitales, como ocurrió en Chile en los primeros años del decenio de 1980 en una de las numerosas desventuras del país en su largo camino hacia el mercado libre.

iv) Finalmente, en Chile, Kuwait, Turquía y otros países (por no mencionar la crisis de las cajas de ahorros en los Estados Unidos), la regulación financiera poco estricta suele asociarse con la especulación desestabilizadora. En la situación chilena, hubo elevados tipos de interés a partir de la contracción monetaria, amplios flujos de ahorro del exterior y de las clases superiores locales —al concentrarse cada vez más la distribución de la renta con Pinochet— y una demanda de inversión estancada. En tales circunstancias, el alto potencial de ahorro no se traduce en formación de capital, sino que el ahorro se dedica a fines especulativos.

154

El auge chileno se basó en acciones de empresas controladas por “grupos” financieros a los que el Estado había vendido activos nacionalizados bajo el régimen de Allende¹³. Estos conglomerados se iniciaron con préstamos de bancos bajo su control que pujaron para elevar las cotizaciones de sus propias acciones. El total de activos financieros se infló en una señal característica de fragilidad financiera, según señala Minsky. Después de la inevitable crisis, una cuarta parte de los activos del sistema bancario no obtenía buenos resultados y los dos bancos más importantes (cada uno de ellos, centro de un conglomerado) perdieron más de cinco veces su capital.

Una consecuencia clara de esta historia es que, al acumularse riqueza privada bajo el postsocialismo, se necesitará una combinación de regulación estricta y oportunidades de inversión productiva que impida a sus titulares, poco experimentados en el campo financiero, reproducir la excelente aventura de Chile.

En resumen, las economías postsocialistas parten de una situación de extremo retraso financiero. El primer reto que han de afrontar es consolidar la moneda nacional *como* dinero. Las posibilidades de flujos de capital desestabilizadores y mala asignación de la moneda extranjera, antes citadas, indican que la relajación de los

¹³ El papel financiero de los “grupos” del sector privado y los bancos asociados en las economías en desarrollo se examina en la sección octava. En otras partes, durante los primeros años del decenio de 1980, los auges y crisis afectaron en Kuwait a inmuebles y a acciones de sociedades constituidas “en otras partes del Golfo” y en Turquía a actividades financieras informales desarrolladas fuera del sistema bancario oligopolístico.

controles del capital es precisamente la vía equivocada para desempeñar esta tarea. Al mismo tiempo, los cambios internos de cartera entre dinero, préstamos informales a empresas y especulación desestabilizadora han de seguirse y quizá contrarrestarse mediante ajustes de los tipos de interés y otros incentivos.

En segundo lugar, el amplio debate sobre la creación de una estructura de banco central/comercial de “dos pilares” en el postsocialismo no aborda directamente la cuestión de cómo las entidades del pilar comercial deben ser animadas a *actuar* como bancos. Los bancos estatales de la India, frente a los ineficaces bancos privados de Argentina, ofrecen un interesante contraste en este aspecto: la moraleja puede ser que ha de haber una presión eficaz en favor de la competencia, ejercida desde arriba.

En tercer lugar, los bancos comerciales no son necesariamente el cauce dominante de la financiación de la inversión en gran parte del Tercer Mundo (y tampoco en muchas economías industrializadas). Según se ha señalado, los intermediarios no bancarios pueden ser esenciales en las finanzas, sean “informales” en el sentido del mercado paralelo surcoreano, sean “públicos” en forma de créditos dirigidos del Tesoro (Corea) o de bancos de desarrollo (Brasil). Según se expone en la sección octava, los “grupos” conglomerados, en los que los bancos sirven de apoyo a empresas productivas en una relación íntima y a largo plazo, también pueden representar un papel importante. Son tareas esenciales el mantenimiento de cauces pertinentes de crédito abiertos al préstamo productivo, pero sin tratar de buscar falsos mercados de capitales (p. ej., Bolsas de valores).

155

Finalmente, todo proceso de reforma crea trampas financieras en las que puede caerse, sea en forma de grandes déficit cuasipresupuestarios, de desequilibrios fiscales como en Zimbabwe, de especulación como en Chile, de fuga de capitales como en Argentina y México o de un nuevo juego todavía por inventar (como la reciente creación conjunta de bonos basura y la descuidada regulación de las cajas de ahorro en Estados Unidos). Los partidarios ardientes del mercado libre son especialmente propensos a incurrir en riesgos financieros derivados de la regulación¹⁴.

Ahorro, Inversión y Relaciones Comerciales

Las pautas recientes de intermediación financiera, ahorro público y formación de capital en los países en desarrollo muestran características especiales que se recogen en el Cuadro 1¹⁵. Destacan cinco puntos:

¹⁴ Alternativamente, si bien ensalzando su análogo invisible, un regulador putativo podría meter su propia mano en la gaveta. Las pérdidas por el *check-kiting* y la recompra de deuda oficial en Polonia pueden haber ascendido a más de 1.000 millones de dólares (*Washington Post*, 2 de enero de 1992). Cabe esperar episodios análogos en otras partes durante la transición postsocialista.

¹⁵ Las cifras se agruparon con ocasión de estudios nacionales sobre la economía política de la reforma en un proyecto patrocinado por el World Institute for Development Economics Research (WIDER). Se publicarán como TAYLOR (ed.) (1992).

i) El sector público representa un papel importante en la formación de capital en todos los países, desde los bastiones del mercado libre como Chile y Malasia hasta los estatistas India, Turquía y Zimbabwe. Además de la tradicional inversión pública en infraestructura, intervienen otras consideraciones. Una es que la colaboración y división del control sectorial entre el Estado, la empresa extranjera y el capital privado local ha sido durante decenios una práctica normal en todo el mundo en desarrollo. En el Cuadro 2 se ofrecen datos procedentes de India y Brasil sobre cómo la titularidad conjunta pública, privada y (en el segundo país) extranjera del *stock* de capital es un factor institucional sistemático en las economías semiindustrializadas.

La división del trabajo entre los sectores público, privado y extranjero no siempre ha sido armoniosa: el sector privado ha temido la absorción pública en Brasil en los últimos años del decenio de 1970 y las empresas públicas se sienten amenazadas de privatización en la actualidad. Sin embargo, el hecho generalizado de la propiedad mixta refleja que las grandes empresas capitalistas no existen en la realidad ajenas a toda ayuda.

Esta observación tiene consecuencias macroeconómicas y a nivel de empresa. Para sectores amplios, Dutt y Gibson (1990), en uno de los pocos modelos de crecimiento que abordan la transición, afirman que las empresas públicas y privadas pueden coexistir en una situación estable si "... hay una fuerte sensibilidad del sector público y del privado a la adquisición y privatización del capital en respuesta a cambios de rentabilidad privada... En ausencia de tal acuerdo social, las economías [postsocialistas] terminarán inexorablemente siendo predominantemente capitalistas o de nuevo... socialistas".

Mucho antes de los estados estacionarios, si existe alguna regla de las economías en desarrollo, es que se necesita el apoyo público y/o extranjero para poner en marcha nuevas actividades. Los conocimientos necesarios para la producción en ramas técnicamente avanzadas pueden ser de propiedad pública (el modelo de Turquía, India, Brasil, etc.) o sólo recibir ayuda pública (como los *chaebol* de Corea del Sur), pero históricamente no han sido resultado únicamente de la iniciativa privada. Cuando la nueva creación de capacidad se basa en aportaciones de empresas transnacionales, el Estado ha de ser activo regulando y negociando las actividades de aquéllas. En otro caso, ha de ayudar a los productores locales a buscar agresivamente nuevas tecnologías siguiendo el camino de japoneses y coreanos (Amsden, 1989; Katz, 1991). En un país pobre, las entidades privadas carecen de la sofisticación económica y de la influencia necesarias para realizar estas tareas por sí solas.

En Europa del Este, las condiciones iniciales difieren apreciablemente de las del mundo en desarrollo ya que (incluso después de desmantelamientos en gran escala) hay abundancia de capital industrial y de conocimiento técnico. Sin embargo, los productores no tienen mayor experiencia en mercados capitalistas y en muchos

CUADRO 1
 FLUJOS DE COMERCIO, INVERSIÓN Y AHORRO DE PAÍSES EN DESARROLLO
 (Porcentajes del PIB)

	Bienes intermed. importados	Bienes de capital importados	Bienes de capital nacionales	Inversión			Ahorro		Déficit comercial
				Sector público	Sector privado	Total	Sector público	Sector privado	
Argentina (1988)	6,0	1,8	12,6	7,6	6,8	14,4	0,8	15,6	-2,0
Brasil (1987)	3,8	2,1	17,9	6,2	13,8	20,0	6,2	18,3	-4,5
Chile (1988)	14,9	6,8	11,6	7,9	10,5	18,4	5,7	15,6	-2,9
Colombia (1988)	5,4	3,5	14,6	7,1	11,0	18,1	4,0	16,7	-2,6
India (1987-88)	4,5	2,4	20,8	12,7	10,5	23,2	2,4	18,9	1,9
Corea del Sur (1987)	24,7	15,7	13,9	6,2	23,4	29,6	11,1	28,5	-10,0
Malasia (1988)	22,1	11,5	11,7	9,3	13,9	23,2	5,9	27,5	-10,2
México (1988)	7,9	2,5	18,1	6,4	14,2	20,6	4,2	20,1	-3,7
Nicaragua (1989)	17,5	12,1	12,1	2,1	22,1	24,2	-2,0	9,5	16,7
Nigeria (1986)	1,7	3,8	8,1	7,6	4,3	11,9	3,1	8,9	-0,1
Filipinas (1988)	11,4	4,4	13,8	3,0	15,2	18,2	0,0	19,2	-1,0
Sri Lanka (1987)	11,5	6,5	19,9	14,9	11,5	26,4	4,4	18,0	4,0
Tanzania (1986)	5,7	11,9	15,0	8,3	18,6	26,9	5,6	11,8	9,5
Tailandia (1987)	9,8	8,6	15,0	6,7	16,9	23,6	5,4	19,7	-1,5
Turquía (1987)	13,5	1,0	24,4	13,3	12,1	25,4	8,2	19,5	-2,3
Uganda (1987)	5,6	8,6	8,4	3,9	13,1	17,0	-5,6	16,0	6,6
Zambia (1987)	30,7	8,0	2,7	7,7	3,0	10,7	-16,7	32,5	-5,1
Zimbabwe (1986)	11,1	7,1	15,4	11,9	10,6	22,5	-5,1	30,9	-3,3

FUENTE: TAYLOR (1992).

casos tienen menor inclinación técnica que sus colegas de São Paulo, Bombay y Seúl. El hecho de que siga en pie una colaboración pública/privada íntima en estas capitales industriales indica que las condiciones de Dutt-Gibson deben alcanzarse de modo que permitan su florecimiento también con el postsocialismo.

Un aspecto importante de esta complementariedad es que la formación de capital público facilita o “se acumula” a la inversión privada. Esta relación se ha encontrado en la mayoría de los estudios de países que han servido de base al Cuadro 1 (Taylor, 1992) y parece ser la regla general también en los países industriales. Para la programación macroeconómica, la formación de capital público puede ser el único vehículo para estimular la inversión después de las crisis de transición. A no ser que el auge de las exportaciones impulse al alza la inversión en un proceso acumulativo siguiendo la línea coreana (ciertamente, un caso notable entre las economías en desarrollo), es difícil ver cómo puede florecer la formación privada de capital por sí sola.

ii) El Cuadro 1 muestra, asimismo, que el sector público es típicamente un importante ahorrador neto. Las únicas excepciones son países macroeconómicamente catastróficos, como Nicaragua, Uganda y Zambia, junto con Zimbabwe y sus desequilibrios financieros, ya descritos. Un alto nivel de ahorro del sector público refleja su actividad en la formación de capital, así como la singular capacidad del Estado para reunir recursos. Esta pauta propia de los países en desarrollo se parece a la de algunas naciones industrializadas que históricamente han llegado a diversos medios institucionales de generar ahorro (Konsonen, 1991). Por ejemplo, la tasa de ahorro familiar oscila entre alrededor del 20 por 100 del PIB en Japón e Italia y el 5 por 100 en Finlandia, Noruega y Suecia.

Las tasas bajas de ahorro familiar de los países nórdicos complementan los datos del Cuadro 1, para indicar que el gobierno puede desempeñar un papel central en el proceso de acumulación; su ahorro en esas economías ha fluctuado tradicionalmente entre el 5 y el 10 por 100 del PIB (aunque ha sido decreciente en Suecia desde mediados del decenio de 1970). Los sistemas postsocialistas pueden orientarse en este sentido, puesto que la debilidad de la intermediación financiera y los incentivos tentadores hacia las importaciones mantienen bajo el ahorro familiar. Con la lenta privatización de las empresas industriales (el resultado más probable, según se expone más adelante), los flujos de ahorro de las empresas serán nominalmente “públicos”. Ahora bien, si el Estado ha de representar un papel predominante en la actividad industrial, como el que representa en el “corporativismo social” de las economías industriales pequeñas y ricas, así como en la mayor parte del mundo en desarrollo, habrá de generar asimismo flujos de ahorro presupuestario.

La cuestión obvia es si el ahorro adicional debe proceder del recorte del gasto corriente o de la elevación de los ingresos públicos. En ciertos aspectos, la elección en Europa del Este es inevitable, ya que el Estado se enfrentará con dotaciones na-

CUADRO 2
PROPIEDAD DEL STOCK DE CAPITAL
(Porcentajes)

INDIA (1989)	Tipo de Propiedad					
	Pública	Extranjera	Privada cerrada	Privada abierta	Financiera	Total
Agricultura	6,7	0,0	7,8	0,8	0,9	16,2
Minería	3,6	0,0	0,0	0,1	0,2	3,8
Manufacturero	7,7	0,6	0,3	9,4	3,9	21,9
Electricidad, gas y agua	9,3	0,0	0,0	0,1	0,4	9,8
Comunicaciones	1,2	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2
Transportes	4,7	0,0	1,7	0,3	0,2	6,9
Financiero	1,4	0,1	2,0	3,3	12,5	19,2
Otros	11,2	0,4	3,1	3,1	3,1	20,9
Total	45,7	1,1	14,9	17,0	21,3	100,0

FUENTE: *Monthly Abstract of Statistics*, diciembre 1988; *National Accounts Statistics*, junio 1991; *Shape of Things to Come*, Bombay, CENTRE FOR MONITORING THE INDIAN ECONOMY, septiembre 1990.

BRASIL (todos los sectores)	Tipo de Propiedad		
	Empresas privadas nacionales	Empresas extranjeras	Empresas estatales
	45	27	28
	44	24	32
	43	18	39
	41	9	50

FUENTE: ANDREA S. CALABI, et al.: *Geração de Poupanças e Estrutura de Capital das Empresas no Brasil*, São Paulo, Instituto de Pesquisas Econômicas, Universidade de São Paulo, 1981; *Visão*, varios números desde 1975 hasta 1985.

cionales de capital decrepitas, con grandes responsabilidades regulatorias y con la necesidad de realizar transferencias sociales que se aproximen al nivel de los países europeos occidentales. Aun cuando la política de “grava y gasta” es considerada hoy como dudosa incluso por los socialdemócratas, será difícil evitarla en el Este: el truco estará en mantener el gasto corriente por debajo de los ingresos tributarios y restringir la formación pública de capital lo bastante para mantener la necesidad de financiación del sector público a un nivel inferior al 5 por 100 (aproximadamente) del PIB. Las fuentes inmediatas de ingresos públicos serán probablemente la privatización, el aumento de los precios de los productos de las empresas públicas y

la ampliación del alcance de los servicios públicos destinados a la venta. El establecimiento de estructuras tributarias sencillas y de amplia base será una acción esencial (Kornai, 1990).

iii) También los flujos de ahorro privado son elevados en el Cuadro 1, y su intermediación para la formación de capital y/o préstamos al Estado para cubrir sus necesidades de financiación plantea cuestiones financieras del tipo de las ya comentadas y problemas de privatización y estructuración de nuevos intermediarios financieros, tal como se describe en la sección octava.

iv) La mayoría de las economías del Cuadro 1 tienen superávit comerciales. En todos los casos, éstos reflejan los choques exteriores sufridos en el decenio de 1980. Las naciones deudoras latinoamericanas y otras han incurrido en saldos comerciales positivos para poder pagar los intereses de la deuda exterior. Al mismo tiempo, sus gobiernos han tratado de evitar el colapso financiero interior nacionalizando deudas exteriores; de ahí que necesitaran superávit presupuestarios (además de los pagos de intereses) para hacer frente a sus obligaciones exteriores. Este problema de “doble transferencia” se planteará probablemente en países con grandes deudas exteriores, como Polonia y Rusia, en el postsocialismo. Si no se condonan masivamente estas deudas, este último país puede sentir menos presión que el primero, ya que presumiblemente su fisco tiene acceso a rentas de recursos naturales (lo mismo que hicieron los gobiernos de México y Venezuela en el decenio de 1980, frente a acciones menos afortunadas de ajuste como las de Argentina y Brasil).

160

Otros países enumerados en el Cuadro 1 obtienen sus superávits comerciales a partir de sus enormes volúmenes de exportaciones, como Corea del Sur y Malasia. La posición de este último país puede erosionarse al agotarse su madera y petróleo, mientras que la de Corea es resultado de decenios de crecimiento guiado por las exportaciones a partir de un punto como el E del Gráfico 1. Según hemos dicho, no es obvio que las economías postsocialistas vayan a encontrar pronto su camino hacia esa posición destacada.

Otro peligro es que los países que basan su acción en las exportaciones primarias se enfrentarán con el deterioro de la relación real de intercambio y con el descenso en los volúmenes de exportación, tal como ya ha sucedido con Uganda, Tanzania, Sri Lanka, etc., según el Cuadro 1. Estas naciones incurren en déficit comerciales por haberse vuelto muy dependientes de donantes extranjeros para contrarrestar su mala suerte exterior; esa ayuda priva a los gobiernos de gran parte de su soberanía y no puede sostenerse a largo plazo. Tampoco sería una opción para una gran economía: algunos centenares de millones de dólares cubren un déficit comercial del 10-20 por 100 del PIB en Tanzania o Estonia, pero no en Nigeria o la CEI.

v) El punto final que hay que señalar en relación con el Cuadro 1 es la extrema dependencia de las importaciones que caracteriza a las economías en desarrollo:

cuando se tiene en cuenta el efecto negativo de la dimensión de un país en su participación relativa en el comercio (véase la sección sexta), las proporciones, tanto de las importaciones de bienes intermedios como de capital, con respecto al PIB son grandes, especialmente en economías del Este asiático como Corea, Malasia e incluso Filipinas.

Como las economías postsocialistas reorientarán su tecnología de acuerdo con líneas occidentales, parecen destinadas a alcanzar proporciones de importaciones del tipo de los países del Este de Asia. Probablemente volverán a plantearse las antiguas cuestiones acerca de la sustitución de importaciones, promoción de las exportaciones y dirección apropiada de la estrategia industrial (Shapiro y Taylor, 1990). Según se explica en las secciones siguientes, las respuestas variarán probablemente de un lugar a otro: es fácil imaginar que Hungría optará por una estrategia de pequeña economía abierta, mientras que Rusia o la CEI perseguirán la sustitución de importaciones en reacción a la antigua gran apertura de la Unión Soviética al comercio después de mediados del decenio de 1970, cuando contrajo la “enfermedad holandesa” inducida por las exportaciones de petróleo (Zhukov y Vorobyov, 1991).

Estructura Industrial

La cuestión central de la política industrial es si los gestores de las nuevas empresas y sus titulares adoptarán una mentalidad empresarial y cómo puede estimulárseles a hacerlo. Una vez más, es pertinente el punto de vista chileno. Según Paul Rosenstein-Rodan, sagaz observador, Chile siempre tuvo una “burguesía del aperitivo”. Sólo *después* del trauma de la transición posterior a Allende, los hijos de esas familias (todavía no muchas hijas), más algunos recién llegados, se han vuelto seriamente adictos a ganar dinero. Mientras tanto, las antiguas formas de cortesía, así como de explotación de los trabajadores, han pasado a mejor vida.

161

Dos distinciones que se establecen en la economía del desarrollo pueden resultar útiles para reflexionar sobre esos cambios; de ellos se ocupan esta sección y las siguientes.

Según Hjalmarsson (1991) y UNCTAD (1991) con referencia a las estrategias industrial y financiera, respectivamente, la primera se establece entre “eficiencia de asignación” y “eficiencia de producción”. Mejorar la asignación es el “Santo Grial” de organismos como el Banco Mundial (1991). Aspiran a eliminar todas las cuñas que separan los precios, en particular las diferencias de valoración internacional y nacional, de bienes potencialmente comerciados. Si se consigue este objetivo de eliminar las “distorsiones”, se supone que los teoremas de la economía neoclásica garantizan que la economía funcionará lo mejor posible. Variantes más sutiles sugieren que, en una situación estable, mercados de capitales razonablemente competitivos fomentarán la eficiencia productiva dentro de la empresa. Sin embargo, in-

cluso esta posible garantía falla durante la transición (Tirole, 1991), mientras que Murrell (1991b) señala las evidencias teóricas y empíricas que indican que las economías socialistas quizá no hayan sido tan ineficientes en términos productivos.

La experiencia de los países en desarrollo también indica que la realidad es más compleja: economías bastante distorsionadas como las de Corea del Sur y Brasil han crecido históricamente con rapidez¹⁶, en cambio, ha sido escaso el crecimiento de economías inevitablemente abiertas como las de Portugal y Jamaica. Más fundamentalmente, no puede valorarse el desarrollo económico fuera del contexto histórico de cada país. Aquí es donde entran en juego las políticas encaminadas a promover la eficiencia de la producción.

Una posibilidad interesante en el postsocialismo puede estar en el modelo nórdico/coreano (NK) de acumulación, que pone de relieve las ventajas del crecimiento de la productividad de los trabajadores cuando son empleados por empresas lo bastante grandes como para poder aprovechar la mejor tecnología y las economías de escala. Esas empresas fueron apoyadas deliberadamente por las autoridades nórdicas y coreanas como monopolios o participantes oligopolistas en el comercio internacional. Después de períodos relativamente cortos de aprendizaje, los gobiernos buscaron la eficiencia de asignación apoyando a sus ganadores locales en la competencia con sus colegas del extranjero. Aprendieron a adaptarse a los precios mundiales de los bienes y servicios con demandas elásticas de exportaciones, por lo que los aumentos de la productividad del trabajo podían ser absorbidos por las ventas exteriores, permitiendo un crecimiento guiado por los beneficios, como el del punto E del Gráfico 2.

162

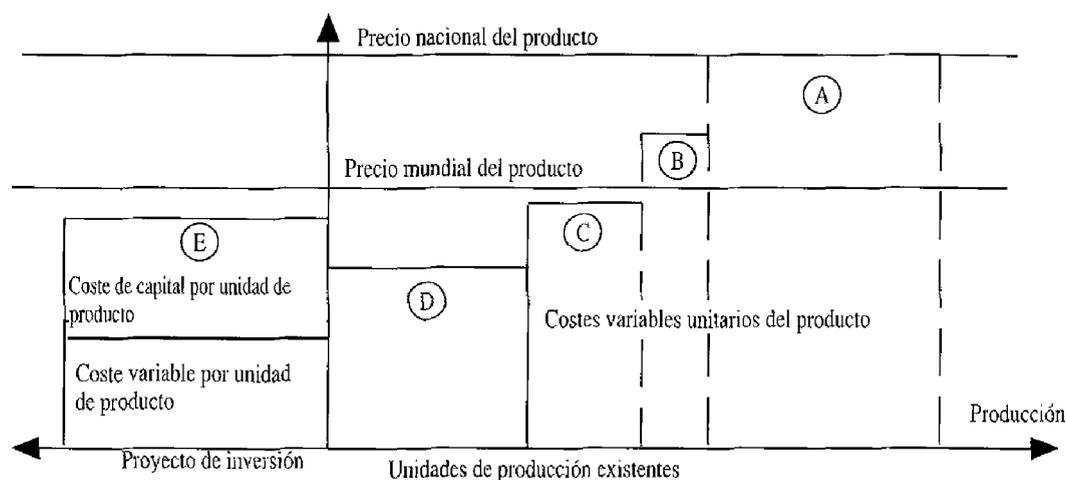
Las presiones en favor de la eficiencia productiva no vinieron de los mercados de capitales, sino de los sindicatos escandinavos y del Estado surcoreano. Los trabajadores nórdicos promovieron el aumento de la productividad convencidos de que rápidamente se trasladaría a los salarios reales; sin asumir el crecimiento de los salarios, la burocracia económica surcoreana siguió a sus mentores japoneses en la adopción de una línea favorable a la productividad. Dada la estrecha unión existente dentro (por ejemplo) del "grupo" sueco de empresas Wallenberg o del *chaebol*, la disciplina del mercado de valores apenas influyó en las decisiones de producción o de inversión. Ciertamente lo hicieron las subvenciones a las empresas y el crédito barato y dirigido dentro de mercados nacionales de capitales restringidos (Kosonen, 1991; Amsden, 1989)¹⁷.

¹⁶ Por no mencionar a Estados Unidos, que practicó agresivamente la estrategia de industrialización de economías de gran tamaño, examinada en la sección sexta. Estados Unidos fue muy proteccionista hasta después de la segunda Guerra Mundial, a la vez que generoso con determinados sectores a través de instrumentos como la ley de concesión de tierras, el otorgamiento de increíbles subvenciones a los ferrocarriles del Este y más recientemente la firma de contratos de defensa junto con la concesión de contingentes a la importación de productos textiles, automóviles y otros bienes de baja intensidad tecnológica.

¹⁷ CHANG (1990) observa que el carácter de conglomerado de los *chaebol* dio lugar a un "conjunto de cuestiones" que facilitaron la negociación entre ellos y con el Estado. Su dimensión y capacidad para pasar a cualquier línea de actividad económica generó presiones competitivas y mantuvo bajos los costes de arranque. La alta rentabilidad derivada de su rápido crecimiento (no compensado plenamente con el crecimiento de los salarios reales en Corea) complementó las amplias subvenciones que recibieron.

La tradición nórdica de política industrial se remonta a Heckscher (1918). Este autor argumentó a base de un diagrama como el Gráfico 4, también pertinente para la elección sectorial de la inversión en el postsocialismo. Cada rama de actividad industrial se caracteriza por una tecnología *putty-clay*. En circunstancias típicas, a causa de "... las economías de escala en la fase de inversión, las unidades productivas modernas son mayores que las antiguas. Los pequeños establecimientos antiguos sobreviven mientras cubren sus costes de explotación. Cuando éstos aumentan o el nivel de precios del producto decrece, algunas explotaciones ya no son capaces de cubrir sus costes de explotación y cierran. La nueva capacidad entra gradualmente en la industria y transforma su estructura" (Hjalmarsson, 1991).

GRAFICO 4
DECISIONES DE CIERRE E INVERSION BAJO UNA TECNOLOGIA
«PUTTY-CLAY» CON ECONOMIAS DE ESCALA



163

El problema estriba en que las estructuras productivas del postsocialismo no son en absoluto típicas. La empresa A del diagrama solía ser la de los Astilleros Lenin o la Fábrica de Productos Químicos Pesados, con costes exageradamente altos y precios claramente no competitivos en el mercado mundial. La empresa B es la contrapartida pequeña e improductiva, mientras que C y D continúan con la pauta convencional dimensión/coste. La lógica económica sugiere que el proyecto de inversión E debe llevarse a la práctica, mientras que las empresas A y B deben cerrarse.

Se plantean preguntas obvias. ¿Será social y políticamente viable cerrar A y B? (Miles de trabajadores perderían su empleo.) ¿Puede una devaluación lo bastante fuerte permitirles al menos exportar cubriendo el coste variable unitario? (Nadie estaría dispuesto a importar un automóvil Trabant de Alemania del Este a ningún pre-

cio.) ¿Deben privatizarse las factorías C y D, potencialmente rentables, y con ello privar al gobierno de una fuente potencial de ingresos? ¿Habrá recursos suficientes para realizar el interesante proyecto E?

Las respuestas dependerán en la práctica tanto de la presión social y de la política como de la economía, y no pueden darse *ex ante*. La respuesta NK sería cerrar las empresas con pérdidas, abrir otras con beneficios y reconvertir profesionalmente a los trabajadores para emplearlos en ellas o en otra parte. La cooperación entre el Estado y la sociedad sería tan esencial para estas tareas, como los recursos necesarios para la inversión.

No está claro que estos cambios coordinados puedan introducirse en el post-socialismo en esta etapa. Según pone de relieve Kuznetsov (1991), las estructuras heredadas de mercado y producción son más complejas que las representadas en el Gráfico 4, ya que implican precios fijos frente a precios flexibles, monopolistas “perezosos” frente a monopolistas agresivos (Hirschman, 1970) y diversas formas de degradación del medio ambiente en diferentes ramas. Una solución propuesta a esta complejidad es el cambio “evolutivo”, mediante el cual empresas esencialmente capitalistas podrían surgir de la semilla socialista (Murrell, 1991a). Quizá, con más probabilidad, lo que surgirá será una trayectoria plagada de tensiones con avances desiguales de los distintos sectores, una evolución desequilibrada con problemas de inflación y de balanza de pagos en diversos momentos. Si una economía postsocialista se libra del “triángulo de las Bermudas” de Kuznetsov representado en el Gráfico 2, casi con seguridad habrá de pasar por una prolongada fase de crecimiento desequilibrado e imprevisible “à la Hirschman (1958) y Streeten (1959)”.

164

Los Efectos del Tamaño del País

Una segunda distinción frecuente en economía del desarrollo es la establecida entre pautas de crecimiento en países pequeños y grandes (Syrquin y Chenery, 1989). El tamaño de la población marca una frontera analítica entre los dos tipos, situada entre los 20 y los 50 millones. Según este criterio, Rusia, China y Vietnam son países grandes; Hungría, Checoslovaquia y Cuba, pequeños, y Polonia y Ucrania, intermedios.

Katzenstein (1985) y Pekkarinen y otros (1991) indican que los países pequeños con éxito económico han prosperado siguiendo líneas NK, con una estrecha colaboración Estado/capitalistas/trabajadores en apoyo de sectores “impulsores” dentro de un régimen comercial abierto (aunque no necesariamente con un mercado de capitales asimismo abierto). Ampliada con factores tales como negociaciones del gobierno con las empresas transnacionales y una represión más o menos explícita de los trabajadores, esta pauta no ha sido contrastada negativamente por la expe-

riencia de países pequeños exportadores crecientes de materias primas, como Malasia y Chile. Es también justo preguntarse durante cuánto tiempo podrá Malasia atraer con éxito a empresas transnacionales, potencialmente libres, que desarrollan exclusivamente operaciones de montaje sin contar con una estructura industrial nacional coherente¹⁸, o cuánto podrá demorar Chile los conflictos derivados de la distribución¹⁹ (Taylor, 1992).

Si bien los pequeños países se centran necesariamente en un número limitado de industrias de exportación en busca de nichos rentables, los grandes suelen seguir una pauta más uniforme de cambio industrial. Participan antes en la sustitución de importaciones y tienen un peso mayor de las manufacturas en el PIB que las naciones pequeñas con niveles de renta per capita similares; practican a continuación la sustitución de importaciones en los bienes intermedios y de capital y en los servicios a las empresas. Las proporciones que suponen importaciones y exportaciones en el PIB de un país grande estadísticamente "típico" es probable que oscilen en torno al 10 por 100 (con una desviación típica de aproximadamente la misma cuantía; es decir, Corea del Sur con proporciones de importaciones y exportaciones en torno al 30 por 100 está más abierta de lo normal), mientras que la proporción de un país pequeño puede ser más del 50 por 100.

La premisa básica de las estrategias de las economías grandes es que los mercados protegidos en el interior facilitan las economías de escala y de ámbito. Al mismo tiempo, permiten el lujo de la ineficiencia de asignación durante largos períodos de tiempo: la producción con costes elevados es una pérdida estática, pero no representa necesariamente una restricción obligada al crecimiento interior. En un contexto favorable, un sector industrial estáticamente ineficiente puede convertirse en la

¹⁸ Además de ocupar una posición favorable por su dotación de materias primas, Malasia ha practicado agresivamente operaciones de montaje de manufacturas a través de "zonas francas" y "almacenes de fabricación autorizados". Según el nivel de cualificación de la mano de obra, de las posibilidades de transporte y de las condiciones políticas locales, esta opción está abierta en el postsocialismo: Eslovenia expulsaría a Bulgaria en la rama de montaje y Laos podría subcontratar con Tailandia, o zonas de exportación de Vietnam podrían constituir una oportunidad de inversión para Malasia. Las cuestiones relevantes para la política nacional se refieren a si las factorías de montaje generan vinculaciones locales, tanto en productos intermedios como en bienes de capital, si promueven la cualificación local técnica y de gestión, etc. En muchos casos, esos beneficios no se materializan. Los trabajadores dominicanos han utilizado durante años alta tecnología para fabricar prendas de vestir para el mercado norteamericano y siguen siendo abismalmente pobres; las factorías mexicanas de automóviles, totalmente modernizadas, son gestionadas directamente desde Detroit, y también corre peligro grave de desnacionalizarse el control de la producción del sector de la confección (HANSON, 1991).

¹⁹ Las cuotas de mercado de Chile en el comercio internacional han aumentado rápidamente, animadas por los precios favorables del cobre y por la expansión de las exportaciones de pescado, frutas y productos forestales, desde 191 millones de dólares a 2.134 millones de dólares entre 1972 y 1988. Con regímenes políticos distintos, la corporación nacional de desarrollo, CORFO, creó la base del impulso de las exportaciones diferentes del cobre mediante la adopción de programas de repoblación forestal y la promoción de la producción de pasta y de papel; la solución de los problemas de transporte, del almacenado en frigoríficos, el control de calidad y la comercialización de frutas, y la creación de una industria mixta pública/privada de conservas de pescado, racionalizando la producción de varias factorías preexistentes. También se subvencionaron las plantaciones de pinos, se concedieron créditos blandos a los productores de fruta, se llevó a cabo una devaluación significativa (en otras palabras, reducción del salario real), se flexibilizó la legislación laboral, se concedieron garantías a la propiedad, etc. Con estas iniciativas, destinadas a apoyar la actividad del sector privado, el "milagro" chileno fue en buena parte un asunto conjunto del Estado y la burguesía (CEPAL, 1990). Desde 1973, en cambio, los trabajadores han soportado la mayor parte de los costes del ajuste.

base de entrada al comercio mundial con productos sustitutivos de importaciones, tal como indica el ejemplo de Turquía durante el decenio de 1980²⁰.

Lo que se deduce de la experiencia de crecimiento de los países grandes para el postsocialismo es que todo intento de inserción instantánea de (por ejemplo) la economía rusa, china o de la CEI en el mercado mundial resultaría contraproducente. Los países grandes tienen un espacio económico interno cuya exploración resulta socialmente eficiente, aun cuando haya pérdidas de “bienestar” en forma de distorsiones de los precios mundiales y un acceso limitado a diversos bienes. A largo plazo, la confrontación con la competencia externa tiene sentido (como demuestra la experiencia turca), pero los países grandes tienen la libertad de elegir el momento y el lugar. A medio plazo, el uso inteligente de sistemas de precios con pilares múltiples y de incentivos condicionados a la consecución de objetivos, al modo de los instrumentados en la economía India, pueden ayudar a transformar una industria con un stock de capital desequilibrado, como la representada en el Gráfico 4, en algo parecido a un competidor potencial en el mercado mundial²¹.

Liberalización

166

La cuestión planteada en la sección quinta —¿mediante qué procesos puede surgir una mentalidad de búsqueda del beneficio en el postsocialismo?— todavía está sin resolver (y así continuará en parte). La retórica liberal y los pasos de política recomendados en apoyo de la liberalización del mercado y la privatización de empresas públicas se orientan probablemente a este fin y se estudian en esta sección y en las siguientes.

Comencemos por una pregunta más concreta: ¿llevarán a un crecimiento más rápido del producto las intervenciones encaminadas a “establecer las reglas del juego” en diversos sectores y empresas? Los modelos teóricos en diversos contextos indican que no hay una respuesta clara (Taylor, 1991). Tampoco la experiencia es concluyente. Por ejemplo, entre los países examinados en el proyecto WIDER (Taylor, 1992), la liberalización del comercio quizá ayudó al crecimiento de Chile

²⁰ Turquía accedió pronto al desarrollo guiado por el Estado con Ataturk, en 1931. Siguió olas de industrialización con ciclos de diez años, pasando así de las fases “fáciles” a las “difíciles” de la sustitución de importaciones. La ineficiencia medida por métodos convencionales fue manifiesta; de hecho, Turquía fue la plataforma de lanzamiento de las primeras generalizaciones de KRAUEGER (1974) sobre la búsqueda de rentas económicamente destructiva. Después, en 1980, a raíz de una estabilización relativamente suave, pero regresiva, de estilo FMI, con amplias entradas de capital, Turquía se lanzó al crecimiento de las exportaciones con patrocinio público de manera nada liberal. BORATAV (1988) demuestra que el milagro de las exportaciones se cimentó en la base industrial anterior, en la redistribución regresiva y en otras medidas que condujeron a la contracción de la demanda interior de manufacturas, al otorgamiento de subvenciones a la exportación, a manipulaciones de los contingentes/tasas de importación y al rápido crecimiento de la demanda de productos como el cemento y el acero por parte de compradores culturalmente compatibles de la región. En ausencia de alguno de estos factores, podría no haberse producido la expansión.

²¹ La defensa de la reestructuración por fases es más sólida cuando se reconoce que gran parte del stock de capital en las economías postsocialistas es casi obsoleto. ZHUKOV y VOROBYOV (1991) presentan pruebas relativas a la antigua Unión Soviética.

desde mediados del decenio de 1980 (al menos psicológicamente), pero después de una devaluación de medio decenio. Tailandia, con un crecimiento más rápido, elevó los aranceles para obtener ingresos. El auge de las exportaciones de Turquía vino acompañado por una devaluación real y por subvenciones a las exportaciones hasta un tercio del valor de las ventas, combinadas con la sustitución de un complicado sistema de contingentes de importación por tasas manipuladas burocráticamente; en ausencia de crecimiento de la productividad, las exportaciones se contrajeron cuando cambió de sentido la depreciación de la moneda al final del decenio. En todo el decenio de 1980, México se liberalizó conscientemente y creció con lentitud. Entre los que obtuvieron resultados relativamente malos, Argentina y Zambia ensayaron la liberalización, mientras que hasta hace poco no lo hicieron Brasil, Nicaragua y Senegal.

Por tanto, la experiencia individual de los países no permite extraer conclusiones claras acerca de los efectos de la liberalización. Pueden hacerse algunas observaciones, pero no es posible afirmar que constituyan un conjunto completo de herramientas para la política:

i) Según se ha reiterado, ejemplos como los de Turquía y Chile indican que la base de un impulso de crecimiento puede ser una colaboración entre el Estado y los capitalistas apropiada para un conjunto dado de circunstancias, mientras que el éxito más duradero de pequeñas economías europeas da a entender que hay que incluir también a los trabajadores en un pacto social. Si Corea del Sur resuelve su maraña política, lo hará en estos términos.

167

ii) A menos que la liberación comercial comience con un tipo de cambio débil y amplio apoyo exterior, puede resultar fácilmente fallida. Además, para que sean eficaces, las tasas de protección han de adaptarse a la estructura industrial local. Colombia ha tenido recientemente éxito siguiendo esta línea (con un crecimiento “menor” de las exportaciones de industrias previamente nutridas con políticas encaminadas a la sustitución de importaciones y recientemente impulsadas por numerosas medidas de fomento), mientras que fracasaron los intentos de liberalización exterior de Zambia y Argentina, afectados por estos problemas.

iii) Una liberalización rápida del mercado de capitales puede ser extremadamente arriesgada, tal como atestiguan los ejemplos expuestos. Con cierto grado de inercia inflacionista, la liberalización junto con un tipo de cambio fijo son precisamente el camino equivocado para llegar a consolidar una moneda “fuerte”. Mercados de capitales cerrados más un tipo de cambio flexible (como el adoptado en Europa del Este en 1991) mantienen, al menos, la moneda local en el juego internacional.

iv) Si bien mantener los precios importantes al nivel “correcto” puede ser un elemento importante de apoyo del crecimiento, como sucedió por ejemplo con las devaluaciones de Chile, Colombia, Malasia, Tailandia y Turquía en el decenio de

1980, la revisión del sistema de precios es cuando menos una acción *necesaria*, no suficiente. Según demuestra la historia de cada país, hubo otras condiciones estructurales que fueron esenciales para el crecimiento. Además, los efectos negativos potenciales a corto plazo de la liberalización —contracción a causa de la devaluación, desindustrialización a causa de la reducción de la protección contra las importaciones— han de sopesarse al elegir la política.

v) Hay multitud de casos en los que la liberalización fue inútil o contraproducente: las subastas de moneda extranjera de Uganda y Zambia dieron lugar a importaciones de bienes de lujo y fuga de capitales; las enérgicas privatizaciones y desregulaciones de México durante el decenio de 1980 causaron un crecimiento lento (aunque la esperanza es que estimularán la reversión de la fuga de capitales y alentarán la inversión durante el presente decenio)²². Kenia, Tanzania y Zambia se esforzaron por promover la agricultura con políticas de precios y otras políticas de carácter liberal con escaso éxito, debido a diversas causas, como malas condiciones climatológicas y la falta de infraestructuras de transporte.

vi) El crecimiento rápido en casos de intervención pública generalizada, de carácter no liberal, ha sido normal en la historia: Corea del Sur entre los decenios de 1950 y 1990, Brasil entre los de 1930 y 1980 y Turquía entre los de 1930 y 1970 y nuevamente en el de 1980 constituyen tres ejemplos²³.

168

vii) Finalmente, hay una literatura nueva y creciente sobre la sucesión “secuencial” de la reforma (Fischer y Gelb, 1991; Nuti, 1991). En el mejor de los casos, no es mucho lo que se ofrece más allá del sentido común neoclásico, que fuera de su contexto institucional puede inducir fácilmente a error. Chile, también en este caso, es un contraejemplo obvio de la recomendación usual de estabilizar macroeconómicamente antes de intentar reformas a plazo medio. Los equipos económicos sucesivos de Pinochet persiguieron obstinadamente la liberalización comercial y la represión de los salarios durante años, pero pasando de una catástrofe estabilizadora a otra. Como en el caso del peregrino de Bunyan, tribulaciones sin fin pueden haber reforzado la fe capitalista de la burguesía local, una forma de transición que acaso disfruten los partidarios de Hirschman (1958).

La discusión de la sucesión secuencial plantea una cuestión interesante: si la reforma debe ser gradual o una especie de “big bang”. Los argumentos ya presen-

²² Si el crecimiento mexicano despegaba en vísperas de un convenio de librecambio con Estados Unidos, será en parte por los procedimientos bilaterales de solución de conflictos que se pondrán en marcha, por ejemplo, para el recién integrado sector del automóvil. El librecambio formalizado en el caso mexicano-norteamericano se queda reducido a bendecir un hecho consumado, que hasta ahora está lejos de haberse consumado asimismo entre las economías postsocialistas y el resto del mundo.

²³ Hong Kong —el caso opuesto más citado— se benefició de la migración de la industria textil de Shangai (fruto de la industrialización para sustituir importaciones), y su gobierno interviene con medidas relativas al uso del suelo y otras áreas. En cualquier caso, Hong Kong y (el muy intervencionista) Singapur son ejemplos de una forma antigua de prosperidad de ciudad-estado que, simplemente, no es accesible a las economías más pobres del mundo.

tados en las secciones primera a tercera contra la intervención radical reflejan el sesgo de las personas familiarizadas con los países en desarrollo: las políticas de choque como la de Argentina a finales del decenio de 1970, la de Bolivia en 1985 y la de Polonia en 1990 desorientaron seriamente a esas economías, sin resultados positivos compensatorios, durante un largo período. Desde el punto de vista del largo plazo, que es la perspectiva de la política industrial, no es probable que los grandes choques ayuden ni a los procesos de cambio evolutivos ni a los desequilibrados.

Quizá pueda decirse, por último, que tratar de seguir cabalgando durante el viaje el tigre macroeconómico (compensando en la medida de lo posible los bandazos descritos en las secciones primera a tercera) y a la vez tratar de que las intervenciones comerciales e industriales sean pertinentes para el contexto tiene más sentido que arremeter contra la liberalización *tout court*. Rodrik (1992) resume el estado actual del conocimiento en relación con la liberalización del comercio de la manera siguiente: "... Si el principio de publicidad no engañosa se aplicara a las recomendaciones de la política, cada prescripción de liberalización comercial vendría acompañada por una advertencia: "¡Atención! No puede demostrarse que la liberalización mejore la eficiencia técnica; y tampoco se ha demostrado empíricamente que lo haga". Este resumen es aplicable también a otras formas de liberalización.

169

Privatización y Financiación

Mientras las industrias heredadas se mantengan a pesar de las dificultades ilustradas por el Gráfico 4, la transferencia de titularidad del Estado al sector privado animará a cantar arias en el escenario de la política. Hasta cierto punto, el canto será desentonado porque los resultados son fácilmente previsibles: surgirán grupos nacionales de conglomerados estrechamente vinculados entre sí, o ramas enteras serán absorbidas por empresas transnacionales. Las modalidades las controlan mejor los agentes nacionales con una visión de largo plazo y preocupados por la asistencia sanitaria y los fondos de pensiones de los trabajadores. Los programas propuestos por especialistas académicos externos serán probablemente motivo, en el mejor de los casos, de artículos periodísticos. Los operadores extranjeros, en cambio, podrían ayudar a dinamitar las nebulosas abstracciones de políticos y académicos sobre cómo se construyen los mercados.

Podemos comenzar por abordar estas cuestiones observando que los flujos de ahorro privado registrados en el Cuadro 1 no son fáciles de desglosar en sus componentes familiar y empresarial. En la práctica, ambos se funden. En todo el mundo en desarrollo, las empresas productivas se mantienen estrechamente unidas: empresas integradas en "grupos" bancarios dirigen la actividad industrial bajo cualquier

bandera²⁴. Estos conglomerados compuestos por múltiples empresas normalmente producen e invierten en varias líneas de productos. Pueden obtener ahorro de fuentes ajenas a la retención de beneficios, con frecuencia a través de bancos asociados o de relaciones con comunidades étnicas o religiosas particulares.

Si bien estas estructuras de la propiedad son peculiares del capitalismo de renta baja y media, es de esperar que aparezcan en situaciones postsocialistas. De hecho, quizás esté sucediendo así con la reforma de Vietnam (Ljunggren, 1991). Si se establece en realidad el control de la empresa capitalista, esto probablemente implicará la agrupación de empresas en manos de pequeños grupos homogéneos de personas, basados en el parentesco o en la confesión religiosa. Maniobrarán dentro de los mecanismos formales de privatización que se establezcan. Especialmente en Europa del Este, ante la incipiente reaparición de las antiguas animosidades suprimidas bajo el socialismo durante 40 años, la tendencia a la formación de grupos económicos basados en lazos comunitarios será probablemente una cuestión que dé lugar a preocupaciones sociales y políticas.

La segunda cuestión relativa a la privatización se refiere a cómo va a financiarse exactamente. Fanelli, Frenkel y Rozenwurcel (1990) advierten que los sectores privados locales pueden pagar las adquisiciones de empresas públicas de cuatro maneras:

170

- i) mediante un aumento del ahorro privado;
- ii) mediante una disminución de la inversión privada;
- iii) mediante una disminución de la demanda privada de activos financieros; y
- iv) mediante un aumento de la demanda privada de crédito.

La alternativa (i) puede ser útil para el crecimiento si viene acompañada por un aumento de la inversión. El sector público habría de ser probablemente el motor, teniendo en cuenta los efectos *crowding-in* examinados en relación con el Cuadro 1. En otras palabras, los gobiernos que privaticen han de reinvertir los ingresos procedentes de la privatización, en lugar de reducir el déficit presupuestario corriente. Esta observación duplica su interés cuando el sector privado reduce su propia formación de capital para adquirir empresas públicas.

La alternativa (iii) es más probable que la (iv), especialmente en las economías postsocialistas con mercados financieros primitivos. Pero, en tal caso, al gobierno le resultará difícil colocar sus propios pasivos, lo que le inducirá a emitir dinero, a soportar mayores cargas de intereses, o a ambas cosas. Habrá fuertes presiones para

²⁴ LEFF (1979) ofrece la descripción clásica. La naturaleza omnipresente de los "grupos" no se ha estudiado ampliamente en la literatura sobre economía del desarrollo, acaso porque la mayoría de los autores que trabajan en este campo dan por supuesta su existencia.

utilizar los ingresos procedentes de la privatización para cubrir las necesidades de financiación corrientes sin derivación alguna a la formación de capital.

Finalmente, si las empresas públicas se venden a extranjeros, ¿se sumará esta inversión extranjera directa (IED) a la que habría llegado en cualquier caso? ¿Qué decir de las obligaciones de reembolso en el futuro? Es cierto que las transnacionales que están haciendo algo más que aprovisionarse no dejan fácilmente un país una vez que han entrado en él y han acumulado capital a través de la inversión, por lo que pueden servir de vehículo para la adquisición de tecnología. Pero ¿puede decirse lo mismo de los bancos que trocan deuda? Ni siquiera en términos de flujos financieros corrientes, la privatización produce necesariamente grandes beneficios²⁵.

Prescindiendo de la privatización *per se*, está la cuestión de qué formas de mercados financieros deben fomentarse a la vez que se evitan los riesgos de fragilidad descritos en la sección tercera. La cuestión crucial es, también en este caso, cómo conseguir la eficiencia productiva frente a la mera eficiencia de asignación.

La UNCTAD (1991) señala que hay dos formas generales de organización. Una es una versión financieramente sofisticada de los “grupos” de empresas. Desde el último siglo, los bancos de Alemania y de Escandinavia se han asociado estrechamente con empresas productivas, son titulares de acciones y ocupan puestos en el consejo de administración. Con su información privilegiada y pensando en sus propios ingresos, los banqueros pueden imponer disciplina a los directivos y al mismo tiempo conceder crédito barato (con frecuencia sobre la base de préstamos a corto plazo). En Japón han surgido estructuras de mercado análogas. La especulación interna según la línea chilena es un riesgo de esta forma de organización del mercado, pero puede evitarse con una regulación adecuada y una ideología financiera de prudencia.

171

Según un modelo alternativo angloamericano, las empresas pagan la inversión tomando préstamos de los bancos (o más recientemente, participando en el mercado de dinero) y a continuación refinancian la deuda a corto plazo con ahorro interno y emitiendo deuda a largo plazo en el mercado de capitales. Una consecuencia es que el coste final de los fondos suele ser más alto en Estados Unidos, ya que los bancos accionistas alemanes y japoneses pueden internalizar los flujos de información y explotar economías de escala en la concesión de crédito. La desventaja norteamericana de costes se ensanchó en el decenio de 1980 al suprimirse, con la desregulación financiera, los apoyos nominales en los tipos de interés. Un mercado

²⁵ En el mundo en desarrollo, la aspiración de México —a través de la privatización y la apertura al comercio— a la repatriación de capitales y a la atracción de IED japonesas y norteamericanas para convertir el país en una plataforma de exportación con bajos salarios ilustra las esperanzas y los peligros. Si falla el juego, el capital no acudirá, los tipos de interés serán altos y la economía recaerá en la fragilidad financiera y el estancamiento que la caracterizaron durante el decenio de 1980. Si se consigue la apertura y la privatización, la posición geográfica de México casi le condena a convertirse en un gran Puerto Rico —que expatriaría el control de buena parte de su capacidad productiva—, pero sin el acceso de la isla a la frágil red norteamericana de la seguridad social. El caso mexicano es extremo, pero subraya los riesgos de la opción de privatización.

amplio y liberalizado de capitales puede ayudar a igualar los rendimientos de diferentes clases de activos, pero también puede ser productivamente ineficiente y ocasionar costes elevados de financiación y acortar el horizonte económico.

La consecuencia es que las economías postsocialistas pueden pensar en instituciones bancarias de tipo alemán para proporcionar financiación a largo plazo, en lugar de tratar de operar con mercados de capitales. En efecto, la concesión de crédito por el Estado —sea directamente, sea a través de bancos de desarrollo— ha funcionado con éxito en los tres continentes pobres.

Adoptar la institución del banco de desarrollo, con el debido cuidado para evitar la búsqueda de rentas y la financiación inflacionista, en beneficio de empresas paraestatales crónicamente descuidadas es una opción al menos tan interesante como los altos tipos de interés, la estanflación, la desregulación y las crisis financieras que han traído consigo las reformas financieras ortodoxas. Como los bancos de desarrollo (especialmente después de la reestructuración fiscal) pueden aprovechar flujos de ahorro público, encajan naturalmente en las pautas pública/privada de ahorro y formación de capital fijadas en el Cuadro 1.

Por los motivos ya aducidos, la privatización y la reestructuración financiera no deben tomarse a la ligera. Al contrario, las empresas privadas han de ser “criadas” cuidadosamente desde su nacimiento en ambientes como el de Rusia, que no serán muy favorables. En todos los casos, hay riesgos obvios de filibusteros y especuladores como en el caso de Chile, pero si se gana dinero irá a parar a manos de personas de carne y hueso y de empresas que obtienen beneficios y no a “agencias” abstractas que operan en alguna parte entre las grandes empresas privatizadas y los pequeños accionistas, tal como propone gran parte de la literatura²⁶.

Como será difícil encontrar compradores (recuérdese el Gráfico 4), la privatización de grandes empresas será un proceso embrollado y prolongado. A pesar de su nostalgia de una forma von Mises/von Hayek de capitalismo que apenas existió fuera de las imaginación de estos autores, Kornai (1990) tiene razón cuando reconoce este hecho²⁷. Una vez más, la cuestión fundamental es cómo conseguir los medios de colaboración entre el Estado, los grupos emergentes de conglomerados o

²⁶ Es decir, las “agencias de privatización” (BLANCHARD y otros, 1991) y los “fondos mutuos” (SACHS, 1991) que los consultores académicos occidentales proponen a Europa del Este son probablemente un desacierto. La creación de mercados de valores —otro tema muy discutido— será totalmente tangencial al proceso de privatización. En la mayoría de las economías en desarrollo, las bolsas son caprichosos campos de juego en los que los generales y políticos que gobiernan hacen juegos malabares con los precios de las acciones de las empresas públicas. Según se advierte en el texto, el capital social de las empresas privadas productivas en las economías de renta intermedia (aun siendo sociedades anónimas) suele ser propiedad de muy pocos.

²⁷ En el caso alemán, en más de un año la agencia de privatización TREUHAND consiguió transferir la mitad de 20.000 pequeñas empresas de servicios (bares, tiendas, etc.), pero sólo 100 de un total de 8.000 grandes empresas (*Financial Times*, 9 de abril de 1991). A pesar de la enorme inyección de publicidad, el programa mexicano de privatización en los dos primeros años de la Administración Salinas (1989-1990) vendió grandes empresas por un importe aproximado de 4.000 millones de dólares que supone el 1 por 100 del valor del stock nacional de capital fijo.

directivos de empresas públicas con mentalidad capitalista y las organizaciones agrícolas y laborales. Los modelos de los países en desarrollo son diversos, pero muchos son eficaces. La discusión directa entre las autoridades postsocialistas y las personas que diseñaron y gestionan estos programas, *sin* la mediación de organizaciones como el Banco Mundial, tendría sentido práctico. Los estudios académicos citados aquí también pueden servir de guía siguiendo esta línea.

Por lo que se refiere a la industria, la actividad empresarial puede brotar primeramente en actividades en pequeña escala en los ámbitos de los servicios y la agricultura. Por desgracia, los audaces comerciantes y almacenistas de cereales serán ahogados probablemente por los supermercados y los camiones de nueve ejes en Europa del Este (una vez que el Estado mejore las carreteras), pero este área de aprendizaje capitalista estará abierta en la parte europea de la CEI y Asia.

Por tanto, las explotaciones agrícolas pueden ser el semillero de mentalidades capitalistas. En contra del sesgo general expresado aquí en favor del gradualismo, todos los “caminos” hacia la agricultura comercial de los que desconfiaba Lenin (1964) deben abrirse lo más pronto posible. Los “agricultores” o (mejor) los “campesinos”, en lugar de los “Junker”, deberían ser los agentes fundamentales, pero incluso algunos de éstos pueden ser esenciales en una Europa del Este en la que sólo las grandes agroindustrias eficientes tendrán alguna sombra de posibilidad de vender sus productos salvando las barreras creadas por la Política Agraria Común de la Comunidad Europea.

173

Las cuestiones de gestión del mercado ya planteadas destacan especialmente en la agricultura (Rao y Caballero, 1990). Lo mismo que en cualquier otro mercado de bienes con bajas elasticidades de demanda y de oferta y grandes retardos en la respuesta productiva de las inversiones, el Estado debe desempeñar un papel destacado en su estabilización y regulación:

i) La tierra y otros factores productivos han de ponerse a disposición de los nuevos agricultores. Según las circunstancias locales, puede tener sentido la privatización a través de la reforma de las explotaciones estatales o colectivas en favor de personas que realmente vayan a cultivarlas (no necesariamente descendientes de los antiguos titulares). Otra opción es introducir programas de concesión de tierras, como los utilizados en el siglo XIX en Estados Unidos, si puede controlarse la especulación.

ii) La redistribución progresiva de la renta puede contribuir al crecimiento de la demanda (y con ello al crecimiento de los precios de los productos agrícolas) al aumento de la productividad del trabajo y de los rendimientos de los cultivos; al mismo tiempo, han de abrirse agresivamente nuevas salidas a los productos excedentes, a la manera de Malasia y Chile.

iii) La creación y difusión de las nuevas tecnologías agrícolas tradicionalmente

son tareas realizadas por el Estado, pero puede animarse a las empresas suministradoras de inputs a actuar en estas áreas. Los efectos de acumulación de la inversión pública, por ejemplo los proyectos de riego, en la formación privada de capital de los propios agricultores serán probablemente fuertes.

iv) Los incentivos de precios son importantes en el sector agrario, especialmente porque afectan a la asignación de recursos entre diferentes cultivos y combinaciones de factores productivos. Para que haya aumentos generales de la productividad de la tierra y del trabajo, suelen ser requisitos previos necesarios tanto la formación de capital, como la introducción de nuevas tecnologías e incentivos distintos a los de precios, como el acceso a valiosos bienes de consumo y la mejora de la calidad de la vida rural. Los mercados privados por sí solos no son suficientes para ofrecer esos estímulos; incluso los capitalistas rurales necesitan ayuda pública.

Política y Sociedad

En relación con todos los aspectos de la reforma postsocialista, se plantean cuestiones de credibilidad y compromiso a corto plazo; al mismo tiempo, hay que poner la base de un crecimiento sostenido bajo las instituciones exóticas del capitalismo mixto. A modo de conclusión, vamos a ocuparnos de todos estos retos por su orden.

174

El principal mensaje que se desprende de la exposición anterior es que la transición económica —si es que se produce— será un proceso imprevisible y vacilante. Todo un parque zoológico de “efectos” macroeconómicos potencialmente desestabilizadores o estanflacionistas, combinados con un proceso necesariamente desequilibrado de acumulación, privarán prácticamente de sentido a cualquier proyección detallada de la evolución económica. Aplicar el sentido común al diseño de la política es inmensamente difícil en tales circunstancias; por el contrario, vender un elixir económico (con cierto gusto liberal a la moda) se convierte en una ocupación rentable.

En una interesante extrapolación de la experiencia de reforma latinoamericana a Europa del Este, Przeworski (1991) supone que los economistas saben más o menos de qué están hablando cuando cuantifican intercambios entre pérdidas de producto a corto plazo y ganancias futuras de bienestar, o cuando prevén cambios en la distribución derivados de políticas alternativas, etc. Afirma que sistemas inicialmente democráticos pueden optar a tratamientos de choque, siendo probable que los ciudadanos presionen en favor de la mejora a corto plazo según pasa el tiempo.

La dificultad que plantea esta opinión es que deja fuera los triángulos de las Bermudas de la política y las trayectorias caóticas o divergentes del crecimiento. Según se ha repetido insistentemente en esta comunicación, la transición ha sido un proceso prolongado y mal comprendido en el mundo en desarrollo y no será más

transparente en el postsocialismo. Esta falta de claridad, junto con el hecho de que una política sensata será frecuentemente contraria a las recomendaciones liberales proferidas por los consultores e instituciones occidentales, someterá a una grave tensión al proceso político.

Uno se acuerda de cómo algunos profesores occidentales (hoy colegas de mayor categoría en la actual cosecha de asesores) llegaron a Japón y Corea durante sus impulsos de rápido crecimiento recomendando a los políticos que podrían expandirse con mucha mayor rapidez si liberalizaban sus sistemas. Fueron recibidos cortésmente y sus sugerencias fueron ignoradas. ¿Tendrá la dirección de los sistemas postsocialistas posiblemente estancados la valentía de seguir convicciones análogamente no liberales?

Los misioneros económicos convencionales/neoclásicos actuales probablemente no tendrán un conocimiento más claro de los hechos futuros que sus precursores de Asia oriental. Su presencia será cada vez más embarazosa según vayan fracasando sus proyecciones reiteradamente optimistas. El Chile de Pinochet y el conocido "Partido Revolucionario Institucional" mexicano, de corte autoritario, fueron capaces de mantener el control social durante transiciones económicas cuya duración y severidad fueron sistemáticamente subestimadas durante años. Quizá no ocurra lo mismo con las nuevas democracias del mundo postsocialista.

Estas dudas se trasladan al desarrollo institucional a largo plazo: llegamos así a la opinión de Polanyi (1944) acerca del siglo XIX, experiencia histórica que los líderes políticos postsocialistas parecen repetir atolondradamente. En contra de la mitología liberal, Polanyi afirmaba que había un "doble movimiento" hacia la creación de mercados de bienes, trabajo, tierra y dinero, combinados en el curso social natural con su regulación:

"Nada había de natural en el *laissez-faire*; los mercados libres nunca habrían llegado si se hubiese dejado que las cosas siguieran su curso ... El *laissez-faire* fue impuesto por el Estado". Pero poco después afirma: "... La punta de lanza legislativa del movimiento contra la autorregulación del mercado tal como se desarrolló en el medio siglo siguiente a 1860 resultó ser espontánea, no fue dirigida por la opinión y actuó con un espíritu puramente pragmático".

La primera ola de economistas del desarrollo escribió en tiempos de Polanyi, y en efecto magnificó el papel a representar por el Estado: además de crear y después regular los mercados para mantenerlos en funcionamiento y con fines sociales, tenía que empujar al sector privado a la adquisición de capital físico y técnicas modernas o adquirirlos y gestionarlos por sí mismo. El "retraso relativo" de Gerschenkron (1962) es una metáfora convincente: su pertinencia se ha reflejado en un papel muy activo del sector público en todos los casos de "éxito" del desarrollo desde la segunda Guerra Mundial.

El reto que han de afrontar las sociedades postsocialistas en la actualidad es cómo combinar las necesarias intervenciones públicas en el mercado con la renovación de las libertades civiles mediante sistemas políticos estables, en una situación de incertidumbre acerca del futuro en el sentido keynesiano de incapacidad humana fundamental para modelar y asignar distribuciones de probabilidad a sucesos futuros sin precedentes. La premisa von Hayek/von Mises de las recomendaciones económicas que están recibiendo —que los mercados plenamente liberalizados son condición previa de la libertad política— es inexacta e inútil para este fin.

La generación, regulación y control de los mercados no son una especie de con-fabulación de socialistas, monopolistas, agricultores y sindicalistas deseosos de destruir un sistema liberal perfectamente autorregulado; resultan prácticas necesarias para lograr objetivos sociales (desde la prohibición del trabajo de los niños y la introducción de la mejor tecnología en las empresas nacionales hasta la prevención de catástrofes medioambientales en los próximos decenios) cuando el sistema capitalista, con toda su flexibilidad y capacidad para absorber el cambio tecnológico, se utiliza para producir y distribuir la mayor parte de los bienes de una nación. Se producen tensiones, a veces abrumadoras, como en los decenios de 1930 y 1940, a consecuencia del “doble movimiento”, pero en países en proceso de crecimiento económico moderno son imposibles de evitar por completo.

176

La difusión gradual del conocimiento acerca de cómo estructurar la intervención económica pública en un contexto de información incompleta sobre sus efectos, pero en plena colaboración con instituciones financieras, capital nacional y extranjero y las clases populares inmediatamente después de la planificación centralizada, será la clave de la recuperación postsocialista. Hasta que los gobiernos recién formados aprendan a representar su papel esencial de creación y dirección de los mercados y de colaboración en la eficiencia productiva, será inevitable el estancamiento económico. Cuanto más tiempo permanezca el Estado económicamente inactivo, tanto mayor será el riesgo de decenios de degradación política.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ALAGH, YOGINDER K. (1991): *Indian Development Planning and Policy*. Nueva Delhi, Vikas.
- AMSDEN, ALICE (1989): *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Nueva York, Oxford University Press.
- BLANCHARD, OLIVIER, RUDIGER DORNBUSCH, PAUL KRUGMAN, RICHARD LAYARD y LAWRENCE SUMMERS (1991): *Reforming Eastern Europe*. Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- BORATAV, KORKUT (1988): "Turkey", *WIDER Stabilization and Adjustment Policies and Programmes Country Study*, Núm. 5, Helsinki.
- CALVO, GUILLERMO y FABRIZIO CORICELLI (1992): "Stagflationary Effects of Stabilization Programs in Reforming Socialist Countries: Enterprise-Side and Household-Side Factors", *World Bank Economic Review*, de próxima publicación.
- CAVALLO, DOMINGO (1977): *Stagflationary Effects of Monetarist Stabilization Policies*. Cambridge, Massachusetts, Department of Economics, Harvard University (Tesis Doctoral inédita).
- CHANG, HA-JOON (1990): "Interpreting the Korean Experience — Heaven or Hell?", *Research Paper*, Núm. 42, Faculty of Economics and Politics, University of Cambridge.
- CEPAL (1990): *Transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- DUTT, AMITAVA KRISHNA y BILL GIBSON (1990): "Accumulation Patterns in a Mixed Economy: A Model for Eastern Europe", Notre Dame, Indiana, Department of Economics, University of Notre Dame.
- EDWARDS, SEBASTIAN (1990): "Stabilization and Liberalization Policies in Eastern Europe: Lessons from Latin America", Los Angeles, Department of Economics, UCLA.
- FANELLI, JOSÉ MARIA, ROBERTO FRENKEL y GUILLERMO ROZENWURCEL (1990): "Growth and Structural Reform in Latin America: Where We Stand", Buenos Aires, CEDES.
- FISCHER, STANLEY y ALAN GELB (1991): "The Process of Socialist Economic Transformation", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, núm. 4.
- FRENKEL, ROBERTO (1983): "Mercado Financiero, Expectativas Cambiales y Movimientos de Capital", *El Trimestre Económico*, Vol. 50.
- GERSCHENKRON, ALEXANDER (1962): *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- HANSON, GORDON H. (1991): "U.S. - Mexico Free Trade and the Mexican Garment Industry", Cambridge, Massachusetts, Department of Economics, Massachusetts Institute of Technology.
- HECKSCHER, ELI F. (1918): *Svenska Produktionsproblem*. Estocolmo, Bonniers.
- HIRSCHMAN, ALBERT O. (1958): *The Strategy of Economic Development*. New Haven, Connecticut, Yale University Press.

- HIRSCHMAN, ALBERT O. (1970): *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organization and States*. Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- HJALMARSSON, LENNART (1991): "The Scandinavian Model of Industrial Policy", en MAGNUS BLOMSTRÖM y PATRICIO MELLER (eds.): *Diverging Paths: Comparing a Century of Scandinavian and Latin American Economic Development*. Washington, D.C., Johns Hopkins University Press.
- KALECKI, MICHAL (1971): *Selected Essays on the Dynamics of the Capitalist Economy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- KATZ, S. STANLEY (1991): "East Europe Should Learn from Asia", *Financial Times*, 24 abril.
- KATZENSTEIN, PETER (1985): *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*. Ithaca, Nueva York, Cornell University Press.
- KORNAI, JÁNOS (1981): *Growth, Shortage and Efficiency: A Macrodynamic Model of the Socialist Economy*. Oxford, Basil Blackwell.
- KORNAI, JÁNOS (1990): *The Road to a Free Economy*. Nueva York, W.W. Norton.
- KOSONEN, KATRI (1991): "Saving and Economic Growth in a Nordic Perspective", en JUKKA PEKKARINEN, MATTI POHJOLA y BOB ROWTHORN (eds.): *Social Corporatism — A Superior Economic System?* Helsinki, WIDER.
- KRUEGER, ANNE O. (1974): "The Political Economy of the Rent-Seeking Society", *American Economic Review*, Vol. 64.
- KUZNETSOV, YEVGENY (1991): "Transition or Development Strategy? Structuralist Considerations in Elaboration of the Russian Federation's Strategy of Market Transformation", Ithaca, Nueva York, Peace Studies Program, Cornell University.
- LEFF, NATHANIEL H. (1979): "'Monopoly Capitalism' and Public Policy in Developing Countries", *Kyklos*, Vol. 32.
- LENIN, VLADIMIR I. (1964): *The Development of Capitalism in Russia*. Moscú, Progress Publishers.
- LIJUNGGREN, BORJE (1991): "Market Economies under Communist Regimes: Reform in Vietnam, Laos and Cambodia beyond Socialist Renovation", Cambridge, Massachusetts, Harvard Institute for International Development.
- MALINVAUD, EDMOND (1977): *The Theory of Unemployment Reconsidered*. Nueva York, Halstead Press.
- MINSKY, HYMAN (1986): *Stabilizing an Unstable Economy*. New Haven, Connecticut, Yale University Press.
- MURRELL, PETER (1991a): "Evolutionary and Radical Approaches to Economic Reform", Washington, D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- MURRELL, PETER (1991b): "Can Neoclassical Economics Underpin the Reform of Centrally Planned Economies?", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, núm. 4.
- NUTI, DOMENICO MARIO (1991): "Comment: Sequencing and Credibility of Economic Re-

- form”, en ANTHONY B. ATKINSON y RENATO BRUNETTE (eds.): *Economics for the New Europe*. Londres, Macmillan.
- PASTOR, MANUEL. (1991): “Bolivia: Hyperinflation, Stabilization and Beyond”, *Journal of Development Studies*, Vol. 27.
- PEKKARINEN, JUKKA, MATTI POHJOLA y BOB ROWTHORN (eds.)(1991): *Social Corporatism — A Superior Economic System?* Helsinki, WIDER.
- POLANYI, KARL (1944): *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Nueva York, Rinehart (reimpreso en 1957, Boston, Beacon Press).
- PRZEWORSKI, ADAM (1991): *Democracy and the Market*. Cambridge, Cambridge University Press.
- RAO, J. MOHAN y JOSÉ MARIA CABALLERO (1990): “Agricultural Performance and Development Strategy: Retrospect and Prospect”, *World Development*, Vol. 19.
- RODRIK, DANI (1992): “Closing the Productivity Gap: Does Trade Liberalization Really Help?”, en G.K. HELLEINER (ed.): *Trade Policy, Liberalization and Development*. Oxford, Clarendon Press.
- SACHS, JEFFREY D. (1991): “Accelerating Privatization in Eastern Europe”, ponencia presentada a la *Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Desarrollo Económico*.
- SHAPIRO, HELEN y LANCE TAYLOR (1990): “The State and Industrial Strategy”, *World Development*, Vol. 18.
- STREETEN, PAUL (1959): “Unbalanced Growth”, *Oxford Economic Papers*, Vol. 11.
- SYRQUIN, MOSHE y HOLLIS B. CHENERY (1989): “Patterns of Development: 1950 to 1983”, *World Bank Discussion Paper*, Núm. 41, Washington, D.C.
- TAYLOR, LANCE (1983): *Structuralist Macroeconomics*. Nueva York, Basic Books.
- TAYLOR, LANCE (1988): *Varieties of Stabilization Experience*. Oxford, Clarendon Press.
- TAYLOR, LANCE (1991): *Income Distribution, Inflation and Growth*. Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- TAYLOR, LANCE (ed.)(1992): *The Rocky Road to Reform*. Helsinki, WIDER.
- TIROLE, JEAN (1991): “Privatization in Eastern Europe: Incentives and the Economics of Transition”, Cambridge, Massachusetts, Department of Economics, MIT.
- UNCTAD (1991): *Trade and Development Report*. Nueva York, Naciones Unidas.
- VAN WIJNBERGEN, SWEDER (1983): “Credit Policy, Inflation and Growth in a Financially Repressed Economy”, *Journal of Development Economics*, Vol. 13.
- WORLD BANK (1991): *World Development Report*. Nueva York, Oxford University Press.
- ZHUKOV, STANISLAV V. y ALEXANDER YU VOROBYOV (1991): “Reforming the Soviet Union: Lessons from Structural Experience”, Moscú, Institute of World Economy and International Relations, Soviet Academy of Sciences.

Andrés Solimano

La Transición Postsocialista desde el Punto de Vista de la Economía del Desarrollo. Comentarios al Artículo de Lance Taylor (*)

El artículo comentado es muy interesante y estimulante. Como su mismo título expresa, examina la transición postsocialista desde la perspectiva tanto de la teoría como de la práctica del desarrollo económico, incluyendo la experiencia en materia de reforma y de ajuste de los países en desarrollo. El centro de atención se sitúa en las enseñanzas que es posible extraer de estas experiencias y en las trampas que es necesario evitar en la transición de los países socialistas. Mis comentarios se centrarán en tres cuestiones: i) la validez de la comparación entre las economías postsocialistas y de los países en desarrollo; ii) los aspectos macroeconómicos del artículo; iii) el análisis del componente estructural de la reforma que lleva consigo la transición.

181

Validez de la Comparación

El rango de valores de la renta per capita de los antiguos países socialistas varía entre 200 dólares (Vietnam) y 3.300 dólares (Checoslovaquia), siendo de unos 1.700 dólares en el caso de la antigua Unión Soviética; (estas cifras corresponden al *Informe sobre el Desarrollo Mundial* del Banco Mundial). Desde este punto de vista, se trata de economías en desarrollo con unos ingresos de nivel bajo y medio. Sin embargo, cualquiera que haya visitado una economía socialista se habrá visto sorprendido por sus peculiaridades, con sus rasgos e instituciones características. En general nunca ha sido tarea fácil la de definir y medir el rendimiento de las economías socialistas, comparándolo con el de las economías capitalistas.

Una diferencia obvia entre los antiguos países socialistas y los países en desarrollo "típicos" es la existente en el ámbito de los mercados e instituciones. Las economías socialistas iniciaron su transición con la virtual ausencia de muchos mercados claves, como el de capital o el de trabajo, que estaban sumamente subde-

(*) Original en inglés, traducido por CELER y revisado por el autor.

sarrollados o no existían en absoluto. Por el contrario, en las economías en desarrollo estos mercados se hallaban “reprimidos” y/o regulados en exceso, pero al menos existían.

Asimismo, en las antiguas economías de planificación centralizada las instituciones económicas del capitalismo, como los derechos de propiedad, la legislación mercantil, los organismos de regulación, etc., eran prácticamente inexistentes. Las economías en desarrollo, por el contrario, contaron con instituciones de este tipo durante su proceso de desarrollo, aunque funcionasen con distintos niveles de eficacia.

Otra área de diferenciación se encuentra en la industrialización. Los países en desarrollo, principalmente en su fase de desarrollo inicial, se enfrentaron con el problema de cómo crear un sector industrial capaz de conseguir economías de escala dinámicas y de incorporar el cambio tecnológico. El problema en el pasado consistía en cómo llevar a cabo la industrialización. En cambio, los países postsocialistas hoy tienen el problema de cómo *reindustrializar*, es decir, cómo retirar capital y mano de obra de las industrias no competitivas, con activos productivos y tecnologías obsoletos, para dedicarlos a nuevas actividades avanzadas que sean competitivas a los precios del mercado mundial. Sin embargo, en la actualidad, los países en desarrollo que se encuentran inmersos en los procesos de reforma de sus respectivos regímenes comerciales y de reestructuración industrial, se enfrentan también con un problema similar de reasignación de recursos, aunque dicha reasignación será menos intensa que en los países postsocialistas.

182

Por lo que se refiere a la distribución de la renta y al problema de la pobreza, los países postsocialistas parten, en su transición hacia el capitalismo, de una situación en la que las desigualdades en la distribución de la renta son menores que en la mayoría de los países en desarrollo. Por otra parte, su nivel educativo es en general bueno, y la incidencia de la pobreza extremada no es tan grave como en los países menos desarrollados de economía capitalista. Sin embargo esta situación puede cambiar en la transición. En efecto, un problema de enorme trascendencia es el del aumento de las desigualdades de ingresos como consecuencia de la introducción del capitalismo. Los países en desarrollo, especialmente los de América Latina y África, se enfrentan con graves desigualdades de renta, lo que constituye una fuente de inestabilidad social y un obstáculo para el desarrollo sostenible. Esta es una importante lección para los países socialistas en transición hacia el capitalismo.

Macroeconomía

En su trabajo, Lance Taylor pasa revista a determinadas características del proceso de ajuste macroeconómico en los países semiindustrializados, poniendo énfasis en características como las siguientes: las devaluaciones pueden producir una

contracción inicial del producto; la inflación se revela persistente a lo largo de la estabilización a pesar de que se reduce el crecimiento del dinero; los programas de ajuste y estabilización muchas veces llevan a una reducción en la formación de capital público y privado; recortes importantes de los salarios reales puede conducir al estancamiento, etc. ¿Tiene todo esto aplicación a la macroeconomía del postsocialismo? Me parece que sí. En Europa Oriental y en Rusia, la transición desde el sistema socialista ha ido acompañada de severas contracciones de la producción, de una inflación elevada y de conmoción macroeconómica. Una cuestión empírica (y analítica) pertinente consiste en determinar cómo contribuyen los choques externos, la estabilización ortodoxa y el hundimiento del antiguo sistema a los resultados mencionados. Es importante tener en cuenta en esta discusión que las economías socialistas se han visto afectadas por un nuevo tipo de choque de oferta. Se trata del “choque organizativo”. Bajo este concepto agrupamos el efecto sobre el nivel de producción asociado a un cambio radical en las reglas por las que se habían regido la producción, las relaciones laborales y la estructura de propiedad durante el sistema socialista. Este importante choque no ha sido analizado en profundidad por la literatura especializada, y merece una mayor atención.

Un último comentario acerca de los modelos macroeconómicos de Taylor. En su especificación de la demanda agregada, se apoya en la distinción de Kalecki-Kaldor entre los gastos del capitalista y los gastos de los trabajadores, sobre la base de que los dos grupos muestran distintas propensiones marginales al gasto. Esta idea es básica en el régimen macroeconómico “basado en los salarios” y en el régimen “basado en los beneficios” que se ilustran en el Gráfico 1 del artículo comentado y que se emplean en el análisis macroeconómico restante. Me pregunto hasta qué punto estos regímenes macroeconómicos son adecuados para describir unas economías que, como las socialistas actuales, carecen de capitalistas. Sin embargo a medida que la estructura económica y social dé origen a capitalistas y trabajadores en los ex-países socialistas, esta distinción adquirirá mayor relevancia.

183

Transformación Estructural

El artículo plantea una cuestión fundamental en la economía (y en la política) del postsocialismo. Se trata de la forma de crear una clase capitalista dinámica, capaz de innovar y de invertir, poniendo a la economía en una senda de desarrollo dinámico. Los empresarios de tipo schumpeteriano —no buscadores de rentas— son los que el postsocialismo necesita con urgencia. La cuestión fundamental es el papel del Estado para contribuir a este proceso. El artículo se muestra escéptico sobre la posibilidad de que un Estado minimalista al estilo Hayek, vaya a ser suficiente para crear esta transformación. La institución social de un “vigilante nocturno” (el Estado) que se ocupe sólo de proporcionar estabilidad macroeconómica, así como

de implantar la ley y el orden, probablemente no será suficiente para lograr que crezca un sector privado dinámico y para evitar una situación de equilibrio con estancamiento. Creo que durante la época de transición, con toda probabilidad, el Estado no será el mismo que en la fase de capitalismo maduro. La experiencia, todavía escasa, que se tiene en materia de reformas muestra que la retirada del Estado como propietario y productor dominante de la economía requiere, por otro lado, de su intervención activa en el proceso de reestructuración de empresas, en la creación de propiedad privada (desde arriba) y en la estabilización de la economía. En un contexto de fallos generalizados del mercado, el Estado se verá obligado a intervenir. Con todo, la modalidad específica de intervención del Estado es una cuestión sin resolver: la política industrial funcionó bien en Corea y Japón, pero se ha granjeado una mala reputación en América Latina y África. Es difícil extraer enseñanzas de carácter general, de forma que las realidades políticas e institucionales específicas de cada país determinarán la forma de dicha intervención. A pesar de todo, al discutir sobre el papel del Estado en la transición postsocialista parece importante tener a la vista la distinción fundamental entre intervención durante la transición e intervención después de la consolidación de la economía de mercado.

Alan Gelb(*)

Transformaciones Socialistas: Visión General de Europa Oriental y algunos Puntos de Comparación()**

Introducción

A raíz de la disgregación de la Unión Soviética y de la fragmentación de Yugoslavia, hay en la actualidad unos 42 países en proceso de reforma, con abandono del pasado comunista o marcadamente socialista, mientras que sólo dos países siguen siendo tenaz y tradicionalmente comunistas¹. Alrededor de 28 de los 44 países citados (número igual a una cuarta parte de todos los pertenecientes en la actualidad a las Naciones Unidas) han sido profunda y directamente afectados por la disgregación del sistema comercial del CAEM y la fragmentación de la Unión Soviética. Otros han sido afectados por recortes de la ayuda económica y militar soviética. Lo mismo ha sucedido con otros, muchos de ellos con economías fuertemente intervenidas, que no se consideran aquí "socialistas"². Por su economía autárquica, los efectos económicos directos del colapso soviético son relativamente pequeños en la mayoría de los países no pertenecientes al CAEM. Pero algunos de los no incluidos en el grupo de 28 han experimentado una reorientación ideológica, acelerada con el colapso, que promete ser su legado más duradero.

185

Esto no significa que vaya a predominar la filosofía económica del *laissez-faire*; en realidad, al desvanecerse el enfrentamiento ideológico, parece haber señales contrarias a esta tendencia. Más bien, la intervención pública en los países en proceso de reforma se analiza cada vez más en términos de conceptos de mercado

(*) Las opiniones expresadas en este artículo son las del autor y no representan necesariamente las del BANCO MUNDIAL y las de sus organizaciones asociadas.

(**) Trabajo original presentado en el Seminario Internacional "Reforma Económica: Experiencias Recientes en Economías de Mercado y Economías Socialistas", organizado por PENSAMIENTO IBEROAMERICANO, BANCO MUNDIAL, CEPAL y UNCTAD con la colaboración especial de la Universidad Complutense de Madrid (El Escorial, España, 6 al 8 de julio de 1992). Original en inglés, traducido por CELER y revisado por el autor.

¹ La línea divisoria entre los países "socialistas" y los demás es necesariamente arbitraria. Entre los primeros incluimos: 15 antiguas repúblicas soviéticas, Afganistán, 10 países de Europa del Este (considerando Yugoslavia como un conjunto de cuatro países), Cuba, Corea del Norte y Mongolia, China, Laos, Vietnam, Kampuchea, Birmania, Argelia, Nicaragua y 8 países del África subsahariana.

² Países como Egipto, India y Zambia cuentan con un sector público muy desarrollado y una fuerte intervención estatal, pero no se consideran "socialistas" a efectos actuales. En OFER y PELTZMAN (1991) puede encontrarse una reseña de las transferencias de ayuda militar y económica soviética.

tales como los de efectos externos, fallos del mercado (incluyendo el campo de la información), asunción de riesgos y efectos distributivos.

Transición política y economía

Las transformaciones socialistas son procesos políticos y sociales profundos, y no simples sucesos económicos. Este hecho ha dado lugar a un amplio debate sobre la interacción entre las reformas políticas y las económicas. Una de las cuestiones centrales es la relativa al alcance que ha de tener la transformación política dirigida a la implantación de alguna forma de sistema pluralista para el éxito de la reforma económica. El tema ha sido tratado muy a fondo en relación con Europa del Este. En el contexto del Este asiático se sostiene comúnmente el argumento contrario de que ciertas reformas económicas parciales pueden anteceder a las reformas políticas y acumularse hasta el punto de que el sistema político transmita o modifique su ideología y él mismo evolucione hacia la democracia³.

En este artículo se centra la atención en la situación actual de las reformas económicas socialistas y no se pretende entrar en el debate político general. Sin embargo, hay que tener presentes ciertos aspectos de la interacción entre política y economía, en cuanto afectan directamente a los programas de reforma económica. Las transiciones políticas hacia el pluralismo han sido notablemente pacíficas, y se han situado más bien dentro del espectro de la evolución-revolución, y no en cualquiera de sus extremos. La posición de cada país dentro de este espectro tiene dos importantes consecuencias para la transición económica:

i) Cuanto más rápida y revolucionaria es la transición política, tanto más fuerte es el impulso hacia una transición económica en forma de “*big bang*”, frente al enfoque “*evolutivo*” o dirigido. Esta circunstancia se debe en parte a que la transición política deja un vacío de poder en la esfera económica, ya que el nuevo gobierno no puede recurrir a las estructuras burocráticas de control existentes.

ii) Las revoluciones o transiciones abruptas ofrecen la posibilidad de una rápida reforma económica, pero dejan al Estado mal equipado para manejar ciertas partes críticas del proceso de reforma que no conviene dejar al mercado. En cambio, las reformas económicas acompañadas por una evolución política gradual no necesitan incluir mecanismos de transformación de la élite, lo que afecta especialmente al proceso de reforma de la propiedad.

³ Laos y Vietnam, por ejemplo, han modificado significativamente su ideología hasta reconocer formalmente el papel de la empresa privada, a pesar de seguir siendo estados unitarios comunistas; sobre este tema, véase LJUNGGREN (1992).

Organización del artículo

En la sección siguiente se examinan los procesos de transición que se encuentran en curso en Europa del Este desde comienzos de 1990. Se presenta un marco de análisis comparativo de estos procesos, anormalmente amplios, y se esboza la marcha de las transformaciones económicas. Se centra la atención en los campos en los que éstas han ido mejor de lo que podía esperarse y en aquéllos en los que han sido más lentas o más problemáticas. Entre estas últimas se incluyen dos áreas críticas: los resultados macroeconómicos y la reestructuración con privatización. Como la experiencia de Europa del Este es muy incompleta, en la sección tercera se reseñan brevemente algunos procesos de reforma en curso en Asia, Africa y Centroamérica, con la idea de explorar las características comunes y las diferencias con respecto a las amplias reformas de Europa del Este. En la cuarta sección se concluye extrayendo algunas lecciones de estas experiencias de reforma, siempre con la salvedad de que dos años es un período demasiado corto para juzgar las reformas de Europa del Este y de que las reformas en otros países han sido incompletas o menos amplias.

Reformas en Europa del Este desde 1990

187

El marco de análisis

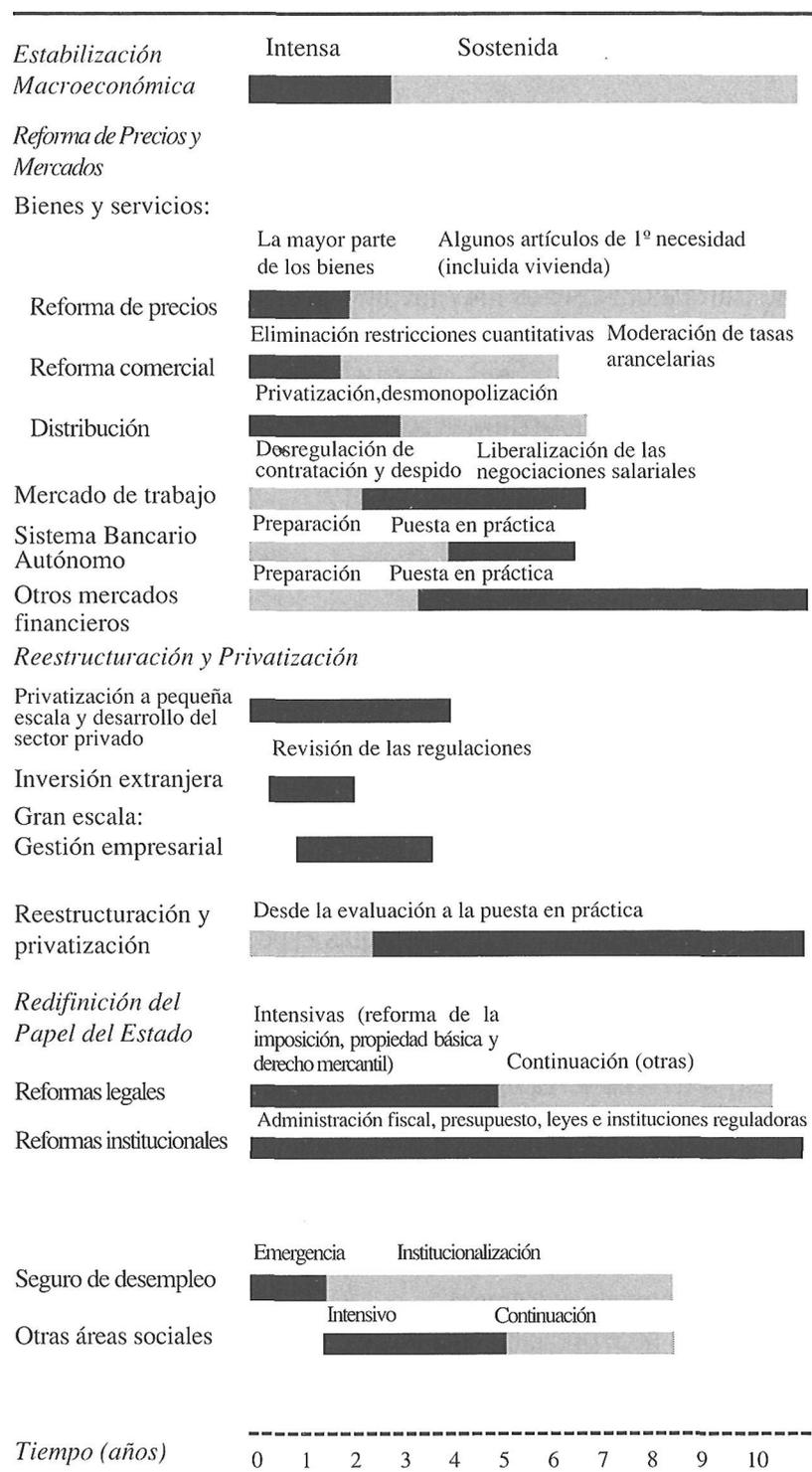
Las transiciones socialistas se atienen a pautas específicas en cada país, según los rasgos económicos y políticos peculiares del mismo. No obstante, actualmente existe consenso general sobre los componentes esenciales de la reforma⁴. Estos se representan en el Gráfico 1, que los agrupa en cuatro categorías:

- i) Medidas para recuperar el equilibrio macroeconómico y mantenerlo durante el período de reforma.
- ii) Establecimiento de mercados amplios y competitivos de bienes, factores de producción y moneda extranjera.
- iii) Reforma del sistema de propiedad, desarrollo de actividades del sector privado y reestructuración de la capacidad productiva para atender necesidades basadas en el mercado.
- iv) Introducción de cambios esenciales en el papel del Estado, que ha de iniciar o acompañar estas reformas. En particular, el gobierno ha de promulgar disposiciones que sirvan de base jurídica al funcionamiento del sistema de

⁴ La exposición que se ofrece aquí se basa en GELB y GRAY (1991) y FISCHER y GELB (1991).

GRAFICO 1

FASES DE LA TRANSFORMACION DEL SISTEMA



mercado y renueven la red de seguridad social, en particular para hacer frente al nuevo fenómeno del desempleo declarado. Más en general, el gobierno ha de modificar su papel, dejando de ser un agente dominante en la economía y pasando a ayudar a las actividades de agentes descentralizados.

En el Gráfico 1 se representa, asimismo, un calendario simplificado de estas medidas, deducido de una combinación de la teoría y la experiencia. Sus principales conclusiones son las siguientes: los desequilibrios macroeconómicos graves exigen intervenir rápida y directamente; los mercados de bienes pueden “funcionar” con mayor rapidez que los mercados de factores, y el proceso de reestructuración de los activos y de la propiedad será probablemente bastante lento. Sin repetir detalles ya examinados en otras partes, hay que señalar dos puntos:

i) Como muchas medidas son complementarias entre sí, el calendario de reformas del Gráfico 1 no supone una sucesión lineal. Las reformas abarcan un frente ancho, y unos elementos se adelantan mucho a otros. A veces se proponen argumentos de economía política en favor de un paquete inicial amplio de medidas para mejorar la credibilidad de la reforma.

ii) Algunas reformas se producen sin que existan las condiciones previas deseables. La gravedad de estas tensiones dependerá de la rapidez de las reformas y de las condiciones iniciales del país en cuestión.

Hay menos acuerdo sobre la secuencia temporal apropiada de las reformas que sobre sus elementos principales; algunas propuestas ofrecen secuencias no coincidentes. Un ejemplo es el *Plan de los 500 días* de Shatalin, que insistía en la privatización rápida para ayudar a absorber parte del excedente monetario existente antes de la liberalización general de precios. Las reformas de China parecen asimismo ser de carácter muy diferente a causa de la diversidad de condiciones iniciales, pero, según se expone más adelante, existe un paralelismo interesante entre el calendario de sus reformas y los de Europa del Este.

189

Las condiciones iniciales de las reformas europeas

Las reformas de Europa del Este han sido impulsadas por varios objetivos: establecimiento del mercado, privatización y en particular integración con Europa Occidental, especialmente con la CE. Los países compartían varios rasgos comunes a las economías de tipo soviético. Por ejemplo, todas ellas tenían sectores industriales monopolizados, superdesarrollados y autárquicos, fuertemente integrados entre sí y con la industria soviética a través del CAEM. Había pocas empresas pequeñas, los sectores de servicios estaban poco desarrollados, el desempleo declarado era insignificante y las rentas se distribuían de forma bastante equitativa. Un amplio sistema de transferencias sociales servía de trama a la asistencia

social. Con todo, a comienzos de 1990 los países citados diferían en varios aspectos importantes⁵.

El primero se refería al alcance de la planificación económica. Además de la antigua RDA, Checoslovaquia y Bulgaria eran los países con una planificación más estricta, mientras que Hungría (desde 1968) y Polonia (desde 1981) estaban sustituyendo los planes formales por el mercado, en su marcha hacia el *socialismo reformado*. Este ha sido criticado por conceder autonomía a las empresas sin introducir la disciplina de mercado y por haber debilitado con ello los controles macroeconómicos y embrollado los derechos de propiedad: prescindiendo de Yugoslavia, en 1990 un 70 por 100 de las empresas húngaras y polacas tenían una gestión autónoma. No obstante, al menos en Hungría se había preparado el camino para la introducción de nuevas reformas y se había introducido un importante elemento de adaptación del comportamiento de las instituciones a las condiciones del mercado⁶. Más en general, las reformas parciales contribuyeron a un proceso de reinserción en los mercados mundiales que contrapesaba en parte las tendencias autárquicas del CAEM. Los países con sistemas socialistas más reformados —Hungría, Yugoslavia (que no era miembro del CAEM) y Polonia— tenían proporciones del comercio con países no pertenecientes al CAEM mayores que Bulgaria y Checoslovaquia, donde las reformas de mercado eran mucho menos acusadas⁷.

190

Una segunda diferencia se refería al alcance de los desequilibrios macroeconómicos. Checoslovaquia destacaba por tener la situación macroeconómica más favorable, con poca deuda exterior, baja inflación y un exceso reducido de oferta monetaria. Rumania había reembolsado su deuda exterior durante el último decenio, aunque se enfrentaba con graves problemas políticos y sociales internos. Los demás países afrontaban graves desequilibrios macroeconómicos. La deuda exterior era alta en Polonia, Bulgaria y Hungría, y los dos primeros países sufrían además desequilibrios internos en forma de acumulación monetaria excesiva o exceso de oferta monetaria. Esta última se había eliminado prácticamente en Polonia mediante la liberalización parcial de los precios, que dejó la reforma de 1990 ante una situación de hiperinflación⁸. En cierta medida, los desequilibrios macroeconómicos fueron fomentados por reformas parciales que dieron autonomía a las empresas sin imponerles toda la responsabilidad a través de mecanismos de mercado.

⁵ Los rasgos comunes fueron menos aplicables a Yugoslavia, que no era miembro del CAEM, tenía una distribución de la renta considerablemente menos equitativa a causa de su estructura federal y contaba con cierta experiencia de desempleo declarado a causa del carácter autogestionario de sus empresas. Puede encontrarse más información en GELB y GRAY (1991).

⁶ En 1982 se estimaba que la mitad de los precios de los bienes de consumo de Hungría estaban liberalizados: BRUNO (1992). MARRESE (1991) presenta una valoración del socialismo reformado en Hungría desde la perspectiva de su contribución a la adaptación a la reforma total.

⁷ Además, en Polonia y Yugoslavia el 70 por 100 de la agricultura estaba en manos privadas.

⁸ La antigua Unión Soviética pasó por una fase semejante en 1991-1992.

A pesar de estas diferencias, la crisis comercial soviética introdujo un gran elemento de desequilibrio macroeconómico en todos los países, especialmente a partir de 1990, igualando algo la situación. Y excepto en Hungría, el legado de deuda ha sido quizá una diferencia menos importante de lo que era de esperar. Polonia y Bulgaria dejaron de atender al servicio de su deuda; la ausencia de deuda facilitó poco a Rumania el acceso a recursos financieros externos, y la política macroeconómica estricta de Checoslovaquia dejó poco margen para una gran acumulación de deuda después de la reforma.

Las medidas fundamentales de las reformas

El programa polaco iniciado en 1990 combinaba medidas de reforma macroeconómicas y estructurales. Sus piedras angulares eran:

- una liberalización casi completa de los precios,
- un régimen de comercio libre con bajos aranceles y eliminación, casi total, de las restricciones cuantitativas⁹,
- una fuerte devaluación del tipo de cambio oficial y la unificación del tipo de cambio a una nueva paridad un 50 por 100 inferior a la anterior, pasos que hicieron ampliamente convertible la moneda en cuenta corriente,
- una política fiscal estricta, que incluía la eliminación sustancial de las subvenciones a los precios, fuertes aumentos de los tipos de interés nominales y fijación de metas monetarias estrictas,
- una política basada en los impuestos para limitar el aumento de las retribuciones salariales a niveles inferiores al de la inflación.

191

Alrededor de un año después, Polonia, Checoslovaquia, Bulgaria y Rumania adoptaron programas sustancialmente semejantes. Checoslovaquia, lo mismo que Polonia, fijó su tipo de cambio para contar con un tercer anclaje nominal¹⁰; en una acción innovadora, se concedieron a los asalariados sumas globales de compensación por los aumentos de precios debidos a la supresión de subvenciones a los productos anteriores a la liberalización de los precios. Al carecer de reservas exteriores o de fondos especiales de estabilización¹¹, Bulgaria y Rumania dejaron que fluctua-

⁹ A comienzos de 1992, los aranceles alcanzaban un promedio del 13-14 por 100 en Polonia (que los elevó de nuevo en agosto, en parte por motivos fiscales) y en Hungría, y del 5 por 100 en Checoslovaquia. En ROZNIK (1992) puede encontrarse una reseña de la política comercial durante la transición.

¹⁰ Los programas polaco y checoslovaco utilizaron tres anclajes nominales: el tipo de cambio, los límites monetarios y los controles salariales. Al menos hasta mediados de 1992, de estos tres puntos de apoyo, la antigua Unión Soviética sólo utilizó el control del crédito.

¹¹ Las reservas efectivas de Polonia se reforzaron con un fondo de estabilización por importe de 1.000 millones de dólares.

sen libremente sus tipos de cambio, que se depreciaron un 70 por 100 con respecto a los niveles oficiales anteriores¹².

La reforma de Hungría constituyó una profundización de medidas anteriores, no una ruptura decisiva. El tipo de cambio se devaluó más moderadamente (sólo el 15 por 100) y la liberalización de los precios se amplió hasta cubrir el 90 por 100 de la canasta de consumo en 1991, lo que representa un aumento progresivo desde el 50 por 100 de mediados del decenio de 1980. El programa de Hungría incluía asimismo medidas restrictivas monetarias, fiscales y de renta, fuertes recortes de las subvenciones y una tendencia progresiva hacia la liberalización comercial y la convertibilidad de los fondos por cuenta corriente.

Junto con sus reformas macroeconómicas, todos los países tomaron medidas intensivas para establecer los cimientos de la nueva economía de mercado. Se adoptaron a ritmo rápido disposiciones para establecer el marco del sistema de mercado, se crearon sistemas de seguro de desempleo y se tomaron medidas para facilitar la rapidez de los procesos de privatización. Todos los países iniciaron programas de reforma del sector financiero. Se intensificaron las negociaciones para ampliar el acceso a la Comunidad Europea y otros mercados.

El avance de las reformas

Los éxitos...: Dos años es poco tiempo para juzgar el éxito de estos programas, pero en algunos campos las reformas pueden considerarse relativamente afortunadas.

i) Se ha contenido la inflación en la mayoría de los países, aunque a niveles mayores que los deseables. Las reformas mediante la “terapia de choque” dieron lugar a un aumento inicial de los precios sustancialmente mayor que el esperado. La inflación alcanzó un máximo del 80 por 100 mensual en Polonia¹³, el 110 en Bulgaria, el 35 por 100 en Checoslovaquia y un promedio del 13 por 100 en los cuatro primeros meses del programa de Rumania. Sólo en Hungría, que no recurrió a la terapia de choque, la inflación mensual inicial fue moderada. No obstante, a finales de 1991, la inflación mensual había descendido a menos del 2 por 100 en Checoslovaquia y Hungría y del 3 por 100 en Polonia. Mostró una mayor persistencia en Bulgaria y Rumania, con el 5 y el 11 por 100 respectivamente, a causa quizá de las condiciones iniciales más difíciles de estos países en sus reformas.

¹² Rumania pasó algo menos bruscamente a la unificación del tipo de cambio, en parte por los graves problemas de su industria basada en el petróleo.

¹³ La inflación inicial estaba prevista en sólo el 45 por 100; para el conjunto de 1990, se esperaba que la inflación fuera inferior al 100 por 100, pero en realidad fue del 250 por 100. Puede encontrarse más información en BRUNO (1992).

Se ha debatido mucho sobre el alcance excesivo, en su caso, de las devaluaciones iniciales, en particular en Polonia, y si no hubiera sido preferible mantener ciertos controles temporales de precios para mitigar los aumentos iniciales. Probablemente, no hay una respuesta definitiva a estas preguntas, excepto advertir que la preocupación por que los programas de reforma parecieran creíbles en vista de los apoyos que los sostenían fue un factor importante de su formulación.

ii) Las escaseces desaparecieron enseguida. La liberalización de los precios y la apertura del comercio aumentaron espectacularmente la disponibilidad y variedad de bienes. La repercusión cuantitativa en el bienestar es difícil de medir y también ha sido muy discutida, pero debe haber tenido algún efecto positivo frente a los efectos macroeconómicos negativos de los que nos ocuparemos a continuación.

iii) Las exportaciones a economías de mercado respondieron con mayor fuerza de lo previsto. En 1990-1991, el valor en dólares de estas exportaciones aumentó el 50 por 100 en Polonia y el 33 por 100 en Hungría; los datos para Checoslovaquia son menos claros por no registrar el comercio privado, pero según estadísticas de la OCDE sus exportaciones también han registrado un considerable aumento¹⁴. Combinado con el notable colapso del volumen de comercio dentro del CAEM, debido sobre todo a la situación de la Unión Soviética¹⁵, esto significa una reorientación impresionante del comercio, en el sentido de las pautas previsibles a largo plazo basadas en el mercado¹⁶ y no surgida simplemente de la reorientación de las antiguas exportaciones al Este.

iv) En relación con las expectativas, los resultados de la cuenta corriente han sido razonablemente buenos. Este resultado es tanto más notable si se considera el choque comercial inesperadamente grande en la Unión Soviética. Para los países de Europa del Este en conjunto (excluyendo, por supuesto, Alemania del Este), la cuenta corriente sin intereses se halla aproximadamente en equilibrio en 1991-1992. Esto significa que se enfrentan con la for-

¹⁴ Exposición y datos, en RODRIK (1992).

¹⁵ Es difícil medir la cuantía del comercio de la zona del CAEM antes de 1991, por las incertidumbres sobre la fijación de precios y la conversión del rublo transferible. Sin embargo, en 1991 los antiguos mercados del CAEM recibieron menos de un quinto de las exportaciones polacas y húngaras y un tercio de las checoslovacas. La proporción de la CE aumentó más del 40 por 100; véase RODRIK (1992).

¹⁶ Puede encontrarse una exposición de estas pautas "normales a largo plazo", basadas en modelos de gravedad y en las pautas de países utilizados como punto de comparación, en BRADA (1992) y HAVRYLYSHYN y PRITCHETT (1991). Brada concluye que todavía es de esperar un mayor alejamiento de los mercados del CAEM, en contraste con la obra anterior, según la cual las orientaciones conseguidas en Polonia y Hungría han sobrepasado ya las previsiones derivadas de las pautas normales. Con la recuperación de la zona del CAEM y el funcionamiento de un sistema de pagos, podría esperarse un nuevo compromiso temporal con los Estados soviéticos a causa de los efectos de histéresis de las pautas estables de comercio, servicios y comunicaciones.

midable tarea de estabilizar y reestructurar la economía con muy pocas transferencias de recursos reales.

v) La inversión extranjera directa en la región ha crecido continuamente. Todavía es bastante menor que la que habían previsto algunos entusiastas al comienzo de las reformas, pero con unos 3.000 millones de dólares anuales es hoy el doble de las previsiones iniciales del Banco Mundial, absorbiendo Hungría más de la mitad del total. La inversión extranjera en este país ha estado muy unida al proceso de privatización. De las 13 mayores ventas de empresas públicas en 1991, inversores extranjeros estratégicos adquirieron el control mayoritario en 12 casos¹⁷.

vi) Todos los países han avanzado mucho en el campo de la reforma de las leyes y reglamentos, aunque todavía subsisten incertidumbres y problemas, sobre todo en campos como los derechos de propiedad y la quiebra¹⁸. Al adoptar nuevas disposiciones, han recurrido a sus tradiciones jurídicas precomunistas (que en algunos casos no habían sido derogadas formalmente), así como a los marcos jurídicos actuales de países industriales. En ciertos campos, particularmente en el de la política de competencia, las reformas son algo menos avanzadas en Rumania y Bulgaria que en los tres países del norte.

El éxito de la reforma jurídica se debe a la necesidad de todos los países de contar con instituciones que administren eficazmente la ley. En Checoslovaquia, por ejemplo, el número de conflictos jurídicos está creciendo rápidamente (más de 121.000 sólo en 1991). Esta cifra se multiplica en contenciosos relacionados con quiebras, devoluciones o privatizaciones. El número de solicitudes de quiebra ha aumentado asombrosamente en Hungría, desde 384 en 1989 hasta 630 en 1990 y más de 1.000 en 1991, y esta tendencia seguramente se acelerará al avanzar la reestructuración.

vii) La actividad comercial privada ha respondido bien a las reformas, en particular en el comercio minorista y en la distribución y en menor medida en la producción. Hungría ha asistido a un crecimiento explosivo del número de empresas, de 8.000 en 1985 a 11.000 en 1988, después a 52.000 a finales de 1991, generalmente nuevas empresas, pero también divisiones de las grandes empresas. En este número no se incluyen las empresas individuales. Mientras tanto, el número de empresas públicas ha permanecido constante en unas 2.200¹⁹. El número de unidades económicas también ha aumentado no-

¹⁷ MARRESSE (1992a).

¹⁸ En los trabajos de GRAY *et al.* (1992) puede encontrarse una reseña de la evolución jurídica en Polonia y Rumania.

¹⁹ MARRESSE (1992). El número de nuevas empresas conjuntas también aumentó fuertemente: 4.000 en 1990 y casi 6.000 en 1991.

tablemente en Polonia. Entre 1989 y 1991, el número de sociedades aumentó de 17.000 a 54.000, y el de empresas individuales de 800.000 a 1,4 millones, mientras que el número de empresas públicas sólo aumentó de 7.300 a 8.200²⁰. Partiendo de una base menor, el número de empresas privadas en Checoslovaquia también ha aumentado fuertemente. Desde el comienzo de la privatización en pequeña escala en febrero de 1991, se habían vendido casi 20.000 empresas públicas, es decir, la mitad del total, y hay más de un millón de empresas individuales registradas. En octubre de 1991 había unas 150.000 empresas privadas registradas en Rumania. Numéricamente al menos, las empresas públicas están siendo absorbidas por el océano de las empresas privadas, pero la gran mayoría de éstas todavía son muy pequeñas²¹. Las empresas privadas de comercio y distribución han servido para ampliar los mercados y hacerlos más competitivos. Sólo quizá en Hungría, los productores privados han comenzado a introducir un elemento serio de competencia con las empresas públicas.

... y los fracasos. En otros campos, los resultados de la reforma han sido menos satisfactorios. Esto representa una amenaza a su pervivencia política y económica a largo plazo y ha suscitado varias cuestiones relativas al enfoque de la reforma.

i) Todos los países de la región han experimentado fuertes descensos en la cuantía del producto total, que han oscilado en torno a algo más del 20 por 100 en 1990-1991 para los que han obtenido los mejores resultados en la región²². Como consecuencia del descenso del producto industrial, las caídas en los niveles de crecimiento han sido mucho mayores que las previstas en los programas de reforma. La recuperación de los niveles de renta per capita de 1989 se prevé que tardará en llegar varios años, particularmente en el sur, según puede verse en el Gráfico 2²³.

ii) Ha habido fuertes descensos del salario real estadístico, es decir, del salario deflactado mediante el índice de precios al consumo.

iii) Los gobiernos se enfrentan con graves dificultades fiscales. Los ingresos tributarios de fuentes tradicionales, en particular los beneficios de las empre-

²⁰ WEBSTER (1992).

²¹ Los datos sobre el número de empresas privadas y su dimensión media y composición pueden ser engañosos en algunos casos a causa de la falta de información, o por no registrarse informaciones relevantes. En Checoslovaquia, por ejemplo, muchos de los empleados en empresas privadas probablemente son contratados como autónomos para evitar el pago de impuestos salariales equivalentes al 50 por 100 de la nómina.

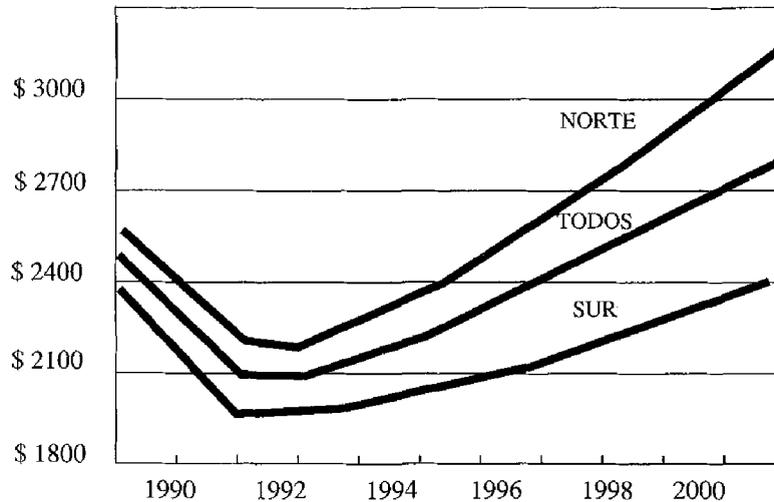
²² Los descensos más espectaculares del producto —más del 50 por 100— se han debido a factores especiales. El colapso de Albania reflejó el fin de su régimen, anormalmente cerrado y represivo, y no los efectos de cualquier posible programa de reforma orientado al mercado. El producto descendió fuertemente en la mayor parte de la antigua Yugoslavia debido a la guerra civil. La fuerte contracción de la economía de Alemania del Este, incluida la pérdida del 70 por 100 de la producción industrial a raíz de la unificación, fue consecuencia de la inexistencia de una restricción macroeconómica que sirviera de medida de protección natural, a través del tipo de cambio, a la brusca apertura de la economía a Occidente.

²³ Las estimaciones del Gráfico 2 incluyen Yugoslavia y no tienen en cuenta el fuerte descenso del producto debido a la guerra civil.

GRAFICO 2

EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL

(producto per capita en dólares USA)



196

sas públicas, han disminuido fuertemente²⁴. Mientras tanto, la capacidad administrativa es inadecuada para gravar el sector privado emergente. Los ingresos de la privatización han sido menores de lo esperado, y a juzgar por los resultados de Alemania del Este, pueden resultar negativos en términos netos²⁵. Por el lado del gasto, los gobiernos se enfrentan con solicitudes de ayuda de los sectores en declive y de reembolso de sus acreedores bancarios, muchos de los cuales son técnicamente insolventes²⁶. Puede haber una relación directa entre rapidez de la transformación estructural y de la propiedad, por un lado, y desequilibrios presupuestarios concurrentes, por otro.

iv) Los gobiernos, asimismo, han de cubrir con un seguro a un número cada vez mayor de desempleados. A pesar de la lenta reestructuración de los sectores productivos, el número de solicitantes de las prestaciones de desempleo ha aumentado continuamente en todos los países, hasta situarse en un 12 por 100 de la población activa en Polonia y Bulgaria, por ejemplo. La experiencia de Alemania del Este, donde el 30 por 100 de la población activa está de-

²⁴ Los ingresos tributarios fueron sostenidos temporalmente en Polonia y Checoslovaquia en el primer año de la reforma falseando la contabilidad y gravando las plusvalías de existencias debidas a la inflación. Véase ESTRIN, SCHAFER y SINGH (1992).

²⁵ Según estimaciones, la actividad del TREUHANDANSTALT ha dado lugar a pérdidas netas, posiblemente del orden de 40.000 millones de marcos.

²⁶ BRUNO (1992) ofrece un resumen conciso de las dificultades fiscales consiguientes a la reforma.

empleada y sólo se conserva la mitad de los asalariados cuando se procede a la reestructuración de las empresas, indica que el desempleo será un problema muy grave a largo plazo.

v) La privatización en gran escala ha avanzado lentamente, y el nivel de reestructuración económica de la actividad es demasiado bajo para contribuir a una transición acelerada.

vi) Si prescindimos de la introducción del seguro de desempleo, ha habido una escasa reestructuración de las redes de la seguridad social en el sentido de mejorar la orientación de las prestaciones a los más pobres.

Un rompecabezas - y un dilema - de la reforma

El rompecabezas del producto decreciente. Del cambio de un sistema planificado, supuestamente ineficiente, a la economía de mercado cabía esperar un aumento de la eficiencia y el producto, y sin embargo en Europa del Este parece haber ocurrido lo contrario. ¿Implica necesariamente la transformación socialista una curva en forma de J, es decir, un período de caída del producto antes de la reaparición del crecimiento?²⁷ ¿Es la contracción un coste de la reforma y forma parte de la solución del problema de mejora de la eficiencia? Estas preguntas son importantes, no sólo para comprender los procesos de Europa del Este, sino para otros países que emprendan reformas.

197

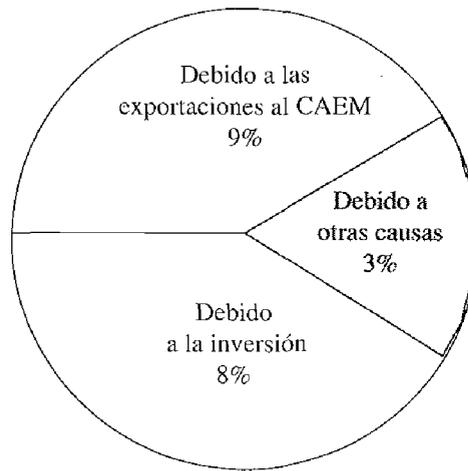
Se han propuesto cinco explicaciones de la intensidad y la generalidad de los descensos del producto.

i) *Errores de medida.* Por varios motivos, los datos oficiales pueden sobreestimar tanto la caída del producto como la repercusión en el bienestar del descenso de los salarios reales. Algunos han afirmado que son seriamente engañosos y que los niveles de vida no han descendido en realidad mucho, si es que han descendido algo²⁸. Una opinión más aceptada es que el producto y las rentas reales han descendido, pero probablemente menos de lo que indican las estadísticas oficiales.

²⁷ BRADA y KING (1992) examinan el concepto de curva socialista J.

²⁸ Los sistemas estadísticos no son capaces de captar adecuadamente la contribución cada vez mayor de la actividad privada. No pueden tener adecuadamente en cuenta la calidad y variedad de las mejoras que se consiguen cuando las empresas abandonan la estandarización masiva de productos con lo cual se exageran los aumentos de precios y se subestima el producto real. La mayor disponibilidad de bienes externos de alta calidad y el aumento del poder adquisitivo de los salarios convertidos a tipos de cambio oficiales, y no a los tipos paralelos anteriores, pueden ser también otros factores; por ejemplo, la propiedad de importantes bienes duraderos de consumo aumentó en Polonia en 1990 aun descendiendo el consumo de alimentos. BERG (1992) indica que las estimaciones de la demanda y de la oferta sitúan el descenso de 1990 del PIB de Polonia en el 4,9 por 100 y el 8,7 por 100, respectivamente, y no en la baja registrada del 12 por 100. Véase también MILANOVIC (1992).

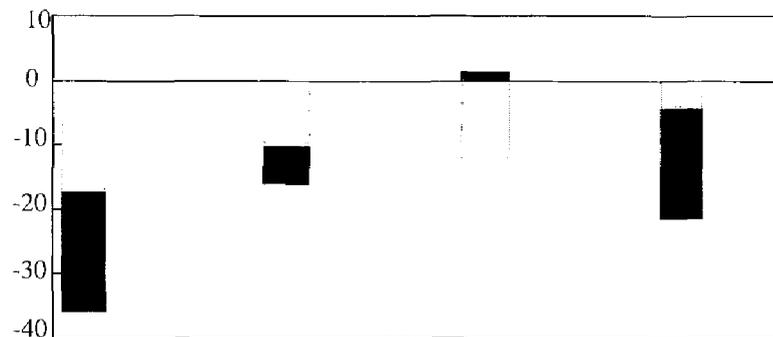
GRAFICO 3 RAZONES DE LA CAIDA DEL PRODUCTO



CAIDA TOTAL 1989-91: 20%

EXPORTACIONES DEL CAEM Y CAIDAS DE LA PRODUCCION 1989-1991

BULGARIA CHECOSLOVAQUIA HUNGRIA POLONIA



Exportaciones al CAEM Otras producciones

198

ii) *El choque soviético*. La evolución en la Unión Soviética, el socio comercial más importante de Europa del Este (y también la unificación de Alemania del Este con Alemania Occidental), dio lugar a una espectacular contracción del comercio dentro de la zona del CAEM, el 80-90 por 100 entre Europa del Este y la antigua Unión Soviética, así como a una pérdida de la relación real de intercambio por valor del 5 por 100 del PIB de Europa del Este²⁹. La disminución de las exportaciones dentro de la zona del CAEM puede ha-

²⁹ Véanse en GELB y GRAY (1991) estimaciones de la OCDE sobre las pérdidas de la relación real de intercambio, en BRADA (1992) y RODRIK (1992) una exposición del choque comercial y en ANDERSON (1992) datos sobre la reorientación del comercio de Rusia.

ber causado algo menos de la mitad del descenso del producto: véase el Gráfico 3. Utilizando un multiplicador igual a 2, Rodrik (1992) estima que el choque puede haber sido responsable del 35, 139 y 80 por 100 de las pérdidas de producto de Polonia, Hungría y Checoslovaquia, respectivamente. Un punto posible de comparación es Finlandia, donde el PIB descendió el 6 por 100 al perder mercados soviéticos equivalentes al 2,5 por 100 del PIB, si bien intervinieron además otros factores.

Hay coincidencia general en la importancia del choque comercial como explicación del descenso del producto en Europa del Este y en el choque soviético como su causa principal, pero se discute sobre si pudo o debió mitigarse³⁰.

iii) *Competencia de importaciones*. Excepto en el caso de Alemania del Este, la competencia de las importaciones no parece haber sido el factor inicial principal del descenso del producto, a pesar de la rapidez con que se abrió el comercio. Más bien se debió probablemente a la profundidad de las devaluaciones iniciales, que concedieron un período de respiro a los productores nacionales. No obstante, al ser erosionadas por la inflación las fuertes devaluaciones reales iniciales, la competencia de importaciones se convirtió en un problema grave para algunos productores. Polonia, por ejemplo, elevó los aranceles (desde niveles muy bajos) a mediados de 1991 para obtener ingresos y mejorar la protección de empresas cada vez más indefensas, entre ellas los fabricantes privados³¹. El papel creciente de la competencia planteada por las importaciones es congruente con el cambio de la primera fase de la reforma, de carácter macroeconómico a la segunda fase, de reforma estructural, empujada por la presión de los mercados competitivos.

iv) *Restricción excesiva del crédito*. El efecto inicial de la política de endurecimiento del crédito en Polonia, Checoslovaquia y otros países puede haber sido más contractivo de lo esperado, a causa de un alza inicial de los precios mayor que la prevista³². Un indicio de la posible exageración del endurecimiento de las políticas monetaria y fiscal han sido los resultados, mejores que los esperados, de la cuenta corriente de los países en proceso de reforma. Junto con los fuertes aumentos de los precios de la energía, también el alza de los

³⁰ ANDERSON (1992) advierte que el comercio de Rusia se mantuvo bastante bien con las economías desarrolladas de mercado y ofrece varios motivos de la fuerte reorientación del comercio fuera de Europa del Este. La liberalización progresiva del comercio de la CEI, así como el fracaso en el desarrollo de un mercado efectivo de divisas (probablemente por motivos relacionados con problemas del sistema de pagos y financiero), dieron lugar a la compartimentación del comercio exterior: los exportadores gastaron las divisas en satisfacer la demanda reprimida de bienes de consumo occidentales y los importadores recurrieron sustancialmente a créditos occidentales a la exportación. Gran parte del comercio del CAEM se realizaba además en campos como los bienes de inversión y la defensa, donde la demanda rusa ha descendido fuertemente.

³¹ WEBSTER (1992) halló que, a mediados de 1991, los fabricantes privados polacos se enfrentaron con una seria competencia de importaciones, excepto en determinados nichos de mercado.

³² Sobre la hipótesis de restricción crediticia, véase CALVO y CORICELLI (1992).

costes nominales del crédito superior a lo esperado representó un considerable choque de oferta para las empresas y una contención de la demanda.

v) *Los fundamentos microeconómicos de las reformas.* La profundidad de las contracciones y su duración pueden haber sido causados por respuestas microeconómicas inesperadas que frenaron la reasignación de los factores a usos más productivos. La incertidumbre sobre el ambiente futuro de la empresa hizo que muchos directivos recortaran la producción al comienzo de las reformas con la intención de salvaguardar sus saldos financieros y que algunas empresas incluso pagaran salarios más elevados que los permitidos por las normas salariales. En Polonia, las empresas repatriaron activos extranjeros para pagar deudas caras en zlotys, por lo que incluso algunas de las empresas más débiles entraron en el período de reforma con un balance saneado. Muchos directivos de empresas de Checoslovaquia y probablemente de otros países han esperado al resultado de las propuestas de privatización, en lugar de responder con rapidez a las reformas.

El efecto conjunto del comportamiento cauteloso (“quietos hasta ver”) y de la debilidad de las instituciones de mercado redujo la transmisión de señales macroeconómicas al nivel microeconómico. A pesar de la fuerza de las organizaciones de trabajadores, los mercados de trabajo están comenzando a adaptarse; mientras que el producto industrial descendió el 35-40 por 100 en el período 1989-1991 en Polonia, Hungría y Checoslovaquia, su mano de obra industrial sólo disminuyó alrededor del 25 por 100. Pero el ajuste del mercado de capitales ha sido mucho más débil. A pesar de los indicios de que al menos el 30 por 100 de las empresas pueden no ser viables, sólo unas pocas han sido liquidadas o cerradas. Hay algunas señales de que la respuesta del mercado de crédito puede haber sido perversa, que se ha acrecentado la proporción de créditos bancarios e interempresariales concedidos a las empresas más débiles, por lo que han continuado acumulándose atrasos³³. La combinación de límites rigurosos al crédito y de atrasos crecientes reduce necesariamente aún más el margen de financiación disponible para las empresas en expansión.

El dilema de la privatización y la reestructuración

La privatización y la reestructuración económica han avanzado mucho más lentamente de lo esperado en un principio. Hasta ahora se han privatizado en Europa del Este unas 800 medianas y grandes empresas, principalmente en Hungría (unas 300) y Polonia. Sólo unas cuantas han sido liquidadas. Se excluye, por supuesto, Alemania del Este, donde se han privatizado unas 4.000 medianas y grandes empresas.

³³ DĄBROWSKI, FEDEROWITZ y LEVITAS (1991) consideran que las deudas entre empresas se acumulaban generalmente en las empresas menos rentables.

GRAFICO 4 PRIVATIZACION

Método	Fortalezas	Debilidades
<i>Esponáneo</i>		
Hungría, URSS	Rápido	"Injusto"
Eslovenia	Pragmático	Posibles reacciones políticas
	Descentralizado	Dificultades de valoración
	Propietarios "reales"	
<i>Otras ventas</i>		
Alemania, todos los demás países en alguna medida	Propietarios "reales"	Lento
	Ingresos fiscales	Administrativamente complejo
	Atrae la inversión extranjera	Dificultades de valoración
<i>Distribución gratuita</i>		
Checoslovaquia	Rápido	Aún no probado
Polonia	"Equitativo"	No genera ingresos
Mongolia	Evita el problema de la valoración	Propietarios "simbólicos"
		Puede ser complejo y políticamente discutible
<i>Reprivatización</i>		
Especialmente para los activos más pequeños	Vuelve a crear la clase media	Congestión legal grave
Alemania, Checoslovaquia, Polonia, Bulgaria, Rumanía, Hungría (tierras)	"Justo"	Riesgos, retrasos
		Pierde ingresos
		Distribuciones en activos posiblemente arbitrarias

201

Privatización. El asunto más urgente en los países socialistas en transición hacia la economía de mercado es establecer los derechos de propiedad de forma clara y asignarlos a los agentes económicos apropiados. El papel de la privatización como un componente esencial de este proceso es algo diferente del que cumple en las economías de mercado, donde supone la transferencia de derechos de propiedad bien establecidos hacia agentes privados. La lentitud de la privatización es un reflejo de las dificultades del entorno macroeconómico, de la pequeña cuantía del ahorro privado interior en relación con los activos públicos, de la carencia de instituciones jurídicas y de la escasez de conocimientos técnicos e información en áreas

clave. También han contribuido a frenar el proceso las diferencias de opiniones sobre los métodos apropiados de privatización y la politización del proceso.

Los métodos de privatización utilizados en Europa del Este pueden agruparse en cuatro categorías. Cada una de ellas tiene ventajas e inconvenientes, según puede verse en el Gráfico 4.

i) La privatización espontánea implica la venta de la empresa o de partes de la misma a personas "privilegiadas", normalmente directivos con información de nivel superior. Ha habido olas de privatización espontánea en Hungría, Polonia y otros países en las fases iniciales de la reforma. Como reacción contra los abusos, sólo Hungría tiene previsto actualmente intensificar el proceso, que será supervisado por su Agencia de Privatización, aunque ya son posibles las ventas a las gerencias en los demás países.

ii) Todos los países han recurrido hasta cierto punto a ventas a compradores "externos", generalmente otras empresas de líneas afines. Este ha sido el método dominante utilizado en Alemania, excepto para las empresas menores, en las que las ventas a la gerencia han sido corrientes.

iii) La distribución gratuita a la población mediante un sistema de cupones ha comenzado en Checoslovaquia con la subasta de unas 1.700 empresas en la primera ronda en 1992. Los intentos de aprobación de un programa de cupones en Polonia han naufragado en el debate legislativo durante dos años. Las propuestas checoslovaca y polaca difieren en aspectos importantes. En particular, esta última pretende distribuir acciones de veinte empresas de gestión que controlan 400 empresas, en lugar de estas mismas, por la preocupación de que no se una un número de pequeños accionistas suficiente para promover los intereses de los titulares. La distribución gratuita es un sistema no contrastado, con algunas ventajas, como la minimización del problema de la valoración, especialmente intrincado a la hora de transformar las economías. Pero hay otras muchas preocupaciones, como la posibilidad de que el debate sobre los detalles de un programa general pueda frenar el proceso de privatización y con ello alargar el período de incertidumbre de la propiedad, lo que entre tanto tendría efectos negativos para la reestructuración industrial³⁴.

(iv) La reprivatización a los titulares antiguos ha sido defendida hasta cierto punto en todos los países, normalmente para los activos menores y para la tierra y los inmuebles. Sus principales inconvenientes son la naturaleza arbitraria de la distribución resultante y la congestión jurídica potencial, retrasos y consiguiente prolongación del período de incertidumbre³⁵.

³⁴ Un tema de preocupación particular de Checoslovaquia es el relativo a la concentración de acciones en manos de fondos de inversión no regulados que ofrezcan altos rendimientos garantizados a los depositantes de cupones.

³⁵ Más de un millón de reclamaciones, a veces con 15 reclamantes de un mismo activo, presagian la necesidad de dedicar varios años al arreglo del problema de restitución en Alemania; véase DORNBUSCH y WOLF (1992).

Gran parte del debate sobre privatización se ha centrado en los activos de la gran empresa, pero éstos no son los mayores, ni siquiera en economías industrializadas de mercado. Por ejemplo, los activos fijos totales representaban el 311 por 100 del PIB de Alemania Occidental en 1988. La vivienda alcanzaba el 132 por 100 del PIB, los servicios (generalmente edificios comerciales) el 72 por 100, las infraestructuras el 63 por 100 y el capital industrial solo el 34 por 100. El valor del suelo representaba otro 115 por 100 del PIB, generalmente en zonas urbanas (92 por 100 del PIB)³⁶. Esto indica que la ganancia financiera para el Estado con la privatización de activos industriales dependerá sobre todo de los efectos indirectos — aumento de la eficiencia y el producto y mejora del valor de otros componentes del stock de activos públicos — y no del valor de las ventas de esos mismos activos industriales³⁷. Efectivamente, siempre que los derechos de propiedad sean intercambiables, su distribución inicial puede ser menos importante para la eficiencia a largo plazo que la necesidad de establecerlos rápidamente.

Reestructuración de la empresa y la banca. La reestructuración sufre presiones políticas en favor de la conservación de empresas inviables, pero hay otros factores que frenan el proceso:

i) Debilidad de los acreedores: a pesar de la promulgación de leyes sobre quiebras, los incentivos a los bancos comerciales no animan a éstos a iniciar acciones contra los clientes fallidos. Los atrasos entre empresas han proporcionado otro amortiguador a las empresas débiles, aumentando fuertemente al recortarse el crédito bancario. En Rumania, por ejemplo, las deudas entre empresas ascienden al equivalente al 90 por 100 del PIB.

ii) Propietarios inactivos: el gobierno no se ha adelantado a reestructurar los activos, y los gerentes tienen pocos incentivos para hacerlo si se prescinde de la privatización espontánea.

iii) Amortiguadores temporales: las empresas de Europa del Este han obtenido beneficios temporales de la revalorización de existencias. Aunque algunos de estos beneficios les han sido arrebatados por el Estado mediante impuestos, el resto ha constituido un amortiguador temporal para las empresas. En algunos países, la inflación había erosionado la carga real de la deuda de las empresas, y los gobiernos habían asumido pérdidas de tipo de cambio, con lo que muchas empresas se hallaban en una posición financiera relativamente sólida al comienzo de las reformas.

³⁶ POHL (1992), Cuadro 3.

³⁷ En efecto, descontando la liberación de deuda y varias concesiones a compradores, parece ser que la actividad de privatización del Treuhandanstalt (THA) ha arrojado ingresos negativos, aun cuando también parece haber retenido una cartera considerable de inmuebles. Las preocupaciones principales del THA han sido, sin embargo, que los compradores se dediquen a la inversión y generación de empleo, más que a que paguen el precio máximo por los activos.

iv) No siempre está claro qué empresas hay que cerrar y cuáles reestructurar y ayudar a sobrevivir. Esto se debe en parte a la volatilidad de los mercados (¿resucitará la demanda soviética?) y en parte al potencial de algunas empresas del Este de Europa (que son más bien factorías que empresas en sentido del mercado).

v) Los sistemas jurídicos no son capaces de manejar la inundación de quiebras.

El contraste entre la rapidez de las reformas macroeconómicas y la lentitud de la reestructuración microeconómica apunta a un posible conflicto entre los requisitos de credibilidad de la política a esos dos niveles. La credibilidad macroeconómica puede exigir medidas decisivas; en cambio, las iniciativas que implican cierres de gran parte de la economía existente se enfrentan con un problema “demasiado grande para poder fracasar” y probablemente no son creíbles³⁸.

La interacción entre la reestructuración de la empresa y la de la banca es, por tanto, actualmente el campo más problemático del proceso de transformación de Europa del Este. Si bien la primera prioridad del sector financiero ha de ser desarrollar el sistema de pagos para que sirva de apoyo a la economía de mercado, la segunda es la solvencia. Sin carteras viables y capital adecuado, los bancos no cuentan con los incentivos apropiados para operar prudentemente en mercados financieros competitivos y no pueden ser privatizados. Por otra parte, la falta de mercados financieros efectivos y de instituciones apropiadas mientras se reestructuran las empresas públicas impedirá la aparición potencialmente más rápida de empresas privadas. La reforma del sector financiero ha de avanzar, por tanto, siguiendo las “dos vías” de la economía real, en la que durante cierto tiempo coexistirá un creciente sector de pequeñas empresas con un sector público contractivo en el que se concentrarán progresivamente las pérdidas.

Se han propuesto varios enfoques de este problema. La mayoría de los autores defienden el reparto de la cartera del sistema bancario en préstamos a empresas con problemas y préstamos a empresas saneadas y al sector privado³⁹. Esto permitiría la creación de una clase de intermediarios financieros viables y adecuadamente capitalizados que servirían a las nuevas empresas emergentes. Habría que proceder a contener y reducir las deudas de cobro dudoso de las empresas con problemas, con el fin de elegir las que habría que rehabilitar y las que habría que cerrar, y amortizar las deudas en la medida precisa para permitir a las empresas viables ser privatizadas. Ningún país ha formulado hasta ahora un plan general para abordar estos pro-

³⁸ COMMANDER y CORICELLI (1992) sugieren que esto quizá no haya sido tan grave en Hungría como en Polonia, a causa de la menor brusquedad de las reformas del primer país.

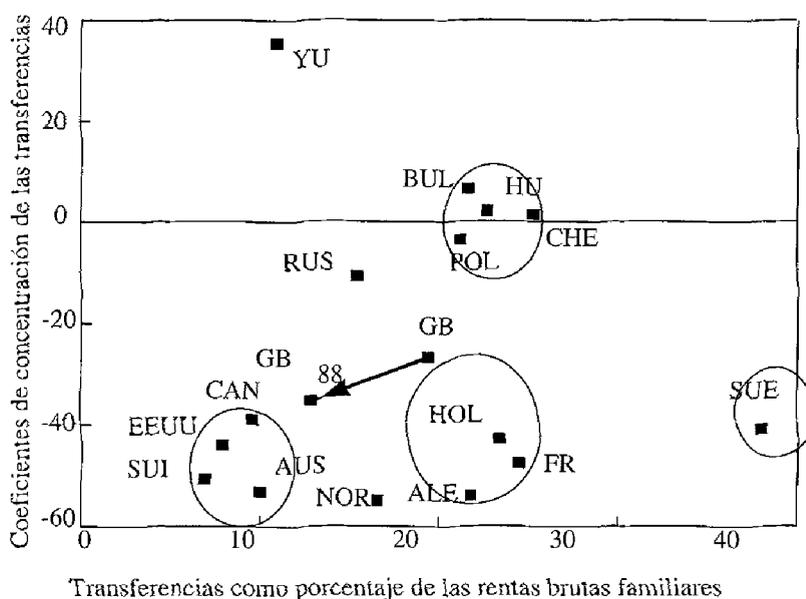
³⁹ El reparto podría suponer la división de la cartera de los bancos actuales, tal como proponen GELB y GRAY (1991), o la privatización de algunos bancos comerciales con carteras viables para que sirvan a nuevos clientes y la conversión del resto en bancos de inversión encargados de resolver por sí mismos sus problemas de clientes (THORNE, 1992).

blemas^{40,41}. Otra cuestión todavía no resuelta en Europa del Este es quién debería pasar a ser el titular de los bancos.

Reestructuración del sistema de seguridad social

El problema con el que se enfrentan los países de Europa del Este en el proceso de reestructuración de sus sistemas de seguridad social se resume en el Gráfico 5.

GRAFICO 5
TAMAÑO Y OBJETIVOS DE LAS TRANSFERENCIAS SOCIALES



Economías de mercado en 1979-82
Socialistas más GB88 en 1988-89

FUENTE: MILANOVIC, "Income Distribution in Late Socialism", 1991.

⁴⁰ Checoslovaquia es quizá el país más adelantado en la solución del problema de la deuda de cobro dudoso. Los préstamos con bajos rendimientos han sido suprimidos de los balances de los bancos y se ha dotado a éstos de recursos para que provisionen las pérdidas de préstamos. Hungría y Polonia han sido menos capaces de recapitalizar sus bancos: véase MARRESSE (1992). En cambio, Hungría posee el sector financiero más avanzado, con varios bancos extranjeros. La concentración de las deudas de cobro dudoso en manos de grandes bancos públicos cuya cartera relativa de préstamos está disminuyendo daría lugar a una solución de "banco bueno y banco malo" de seguirse la línea defendida por THORNE (1992) para Bulgaria.

⁴¹ Sugerencias más radicales proponen la supresión sin más de todas las deudas. En tal caso se suprimiría la deuda entre empresas y el resto se transferiría a los bancos. Los bonos del gobierno sustituirían a los préstamos comerciales en los balances de los bancos. Este método tiene ventajas, especialmente porque acelera el proceso de privatización, ya que es más fácil colocar empresas sin deudas. Pero también tiene peligros (y costes fiscales), puesto que sin medidas adecuadas de disciplina comercial de los clientes y sin mejorar la capacidad de los prestamistas para aplicar criterios comerciales a los préstamos, la cancelación de la deuda podría simplemente animar a una nueva ronda de préstamos a clientes dudosos. Esta es una posibilidad en Rumania, que ha aplicado una estrategia de cancelación y supresión de la deuda. Por otra parte, se elimina una palanca potencial para forzar la reestructuración económica.

Los niveles relativos de transferencias sociales son comparables a los de los países europeos occidentales más ricos, pero están menos orientados hacia los más pobres. De hecho, las transferencias de Europa del Este se perciben uniformemente, sin consideración a los niveles de ingresos, por lo que en términos absolutos no hay efecto redistributivo alguno. El desarrollo de la capacidad para orientar mejor las transferencias será un componente vital de los esfuerzos para limitar el crecimiento de la pobreza mientras perduren las estrictas restricciones fiscales y crezca el desempleo. Este es probablemente el problema más importante a largo plazo de los países en proceso de reforma.

Reseña Comparativa de Algunas Otras Reformas Socialistas

Las reformas de países socialistas en desarrollo como Nicaragua, Tanzania, Mozambique, Vietnam, Laos y China varían mucho entre sí y también con respecto a las de Europa del Este. Los sistemas socialistas de estos países son más recientes y generalmente menos amplios, son menos industrializados y, excepto Vietnam, no formaban parte del CAEM. Algunos, como Tanzania, mantenían sistemas jurídicos presocialistas y un sector privado formal que operaba dentro de límites prescritos. De los países citados, sólo Nicaragua ha experimentado una transición política (mediante las urnas), aunque tanto Tanzania como Mozambique están avanzando hacia el establecimiento de sistemas multipartidistas.

206

Las reformas iniciadas por el nuevo gobierno de *Nicaragua* en febrero de 1991 tuvieron muchos paralelismos con los "big bang" de Europa del Este⁴². La moneda fue devaluada el 20 por 100 frente al dólar norteamericano y después se le marcó una paridad fija; el comercio fue liberalizado y se abolieron los monopolios comerciales públicos. Se endureció la política monetaria y crediticia. La inflación descendió fuertemente desde niveles muy altos; en los cuatro primeros meses de 1992, la inflación mensual ascendió únicamente a un promedio del 0,4 por 100. Sin embargo, el alza inicial de los precios compensó prácticamente la devaluación, por lo que el tipo de cambio real sólo mostró pequeñas fluctuaciones en torno a una tendencia constante. Si bien Nicaragua quizá no ha experimentado las fuertes contracciones de Europa del Este, su economía sigue estando deprimida a causa de la repercusión de la competencia exterior en las manufacturas y de una baja del 30 por 100 de los precios mundiales del café y el algodón.

Sin embargo, las reformas de Nicaragua van más allá de las de Europa del Este

⁴² Este resumen se basa en MARTÍNEZ CUENCA (1992) y *El Observador Económico*, mayo de 1992.

en cuanto a la rapidez de la privatización. A comienzos de 1990, 351 empresas, que producían el 31 por 100 del PIB e incluían el 28 por 100 de todas las propiedades del suelo, estaban bajo control público. En mayo de 1992, la mitad de ellas y la mayor parte de las propiedades públicas habían sido privatizadas. Alrededor del 30 por 100 de los activos habían sido devueltos a sus antiguos propietarios, otro 35 por 100 se había distribuido entre campesinos y trabajadores y la mayor parte del resto se había asignado a contrarrevolucionarios desmovilizados y personal militar. Esta pauta de distribución de activos trataba de ampliar la base de propiedad con el fin de consolidar la estabilidad social. El efecto a largo plazo sobre la eficiencia y la distribución de la renta todavía está por ver.

Los países africanos socialistas son cuatro de las naciones más pobres del mundo⁴³. Durante el período socialista de *Tanzania*, el endurecimiento de la autorización de importaciones, de la asignación de moneda extranjera y de los controles de precios a causa de la escasez de recursos, redujo los niveles de utilización de la capacidad; esto produjo una aguda escasez de bienes, en particular en los mercados rurales, y el crecimiento de la economía paralela⁴⁴. Los datos oficiales muestran que la renta per capita descendió un 3-4 por 100 en 1975-1983, pero algunas estimaciones señalan descensos mayores de los niveles de vida. Después de 1983, el Plan de Recuperación económica de Tanzania (PRET) implicó una liberalización gradual y la vuelta a un modesto crecimiento. Según una estimación de la disminución del PIB en 1982-1985, el 30 por 100, el Programa de Rehabilitación económica de *Mozambique* (PREM) consiguió recuperar un crecimiento del 5 por 100 en 1987-1989, a pesar de no haberse resuelto todavía la situación de seguridad.

207

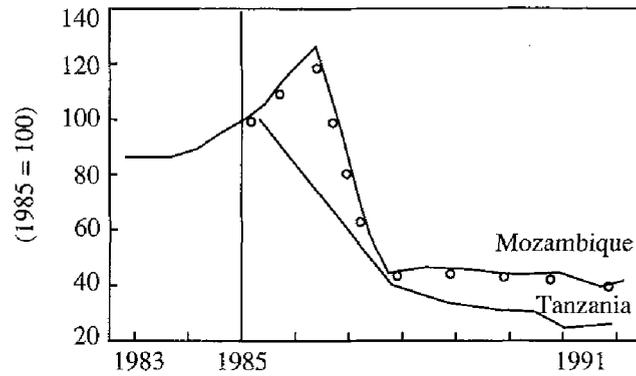
La piedra angular del PRET y del PREM ha sido la reforma de los precios y del mercado, aun siendo menos completa que en Europa del Este. Fuertes devaluaciones hicieron que se depreciara significativamente el tipo de cambio real, según puede verse en el Gráfico 6, y que disminuyera la diferencia entre el tipo paralelo y el oficial. La convertibilidad es menos avanzada que en Europa, a pesar de la introducción en Tanzania de oficinas de cambio y en Mozambique del sistema de asignación no administrativa de moneda extranjera (SNAAD). Una parte insuficiente de la moneda extranjera ha sido canalizada a través del mercado, y si bien se han abandonado los sistemas de asignación administrativa, como la oficina de autorización general de Tanzania, el predominio de la ayuda vinculada en el aprovisionamiento de moneda extranjera es un obstáculo al avance de la liberalización. Por otra parte, el gobierno sigue desempeñando un papel clave en la comercialización de algunos grandes productos agrarios de exportación, a pesar de la desmonopolización progresiva de actividades para dar paso a la iniciativa privada.

⁴³ Debe advertirse que tres de estos países han sufrido un conflicto civil general y que uno ha intervenido en una guerra con un país vecino; por ello, los sistemas económicos no son el único responsable de los malos resultados.

⁴⁴ En esto, la experiencia de Tanzania se parece a la de la Unión Soviética en 1987-1991.

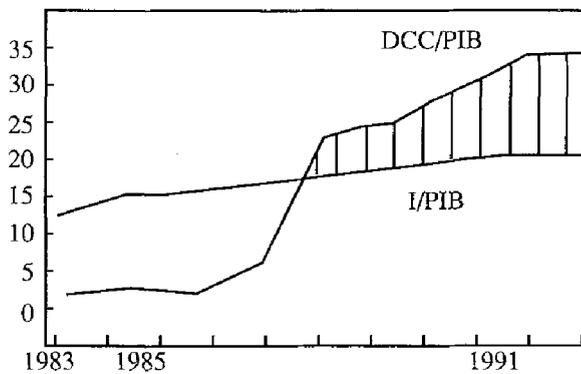
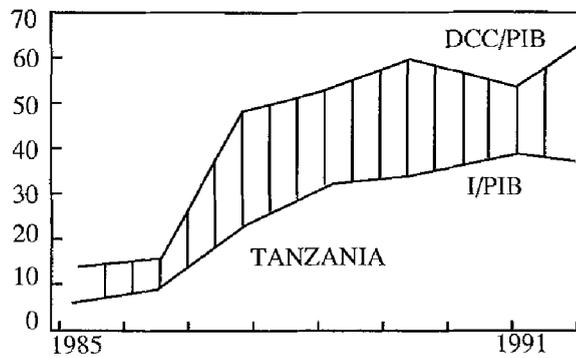
GRAFICO 6

TASA DE CAMBIO REAL TANZANIA Y MOZAMBIQUE



INVERSION Y DEFICIT POR CUENTA CORRIENTE/PIB (%)

MOZAMBIQUE



En ambos países, con las reformas de mercado se pretendía aumentar la disponibilidad y variedad de bienes y los incentivos a los agricultores. La proporción de ingresos presupuestarios obtenida de los impuestos sobre la exportación descendió en Tanzania del 62 por 100 en 1980 al 24 por 100 en 1990, y se redujo mucho el ámbito de aplicación del control de precios⁴⁵. Fueron liberalizados los precios de producción o fueron sustituidos por precios mínimos ajustados a los niveles fronterizos en Mozambique, mientras que los precios fijos de las manufacturas fueron sustituidos por revisiones de precios. La proporción general de productos con precios fijos disminuyó del 69 por 100 en 1986 al 17 por 100 en 1991.

Tanzania y Mozambique han experimentado la repercusión inicial de la reforma en sus sectores rurales y en las producciones no agrarias de pequeña escala. En efecto, la fuente más notable de crecimiento de Tanzania ha sido la agricultura, cuyo producto aumentó el 40 por 100 en 1983-1990, primordialmente en cereales de alimentación humana y exportaciones no tradicionales. Parece asimismo que la reforma ha inducido una explosión de actividades comerciales y de producción no agraria en pequeña escala. En Mozambique, la recuperación se reflejó generalmente en un fuerte aumento de las transacciones comerciales de productos agrarios y en el resurgimiento de la industria ligera.

Tanzania ha tomado medidas para reforzar las restricciones presupuestarias a las empresas públicas, con cierta mejora de su eficiencia. Sin embargo, la fuerte intervención pública continuada en el sistema bancario y el fracaso del gobierno en la obtención de fondos de contrapartida de la ayuda han sido un amortiguador, por lo que, a pesar de varios años de reforma, las empresas van liquidándose con cierta lentitud. Todavía no hay consenso general sobre los méritos de la privatización general⁴⁶. Mozambique ha avanzado con mayor rapidez en la reforma de la empresa y en la privatización. Están recortándose drásticamente las subvenciones presupuestarias a las empresas (aunque siguen en pie las subvenciones a la banca y de contrapartida de fondos). Alrededor de 120 pequeñas y medianas empresas han sido privatizadas, muchas al parecer de manera espontánea. En la fase siguiente se incluirán las empresas públicas mayores. Están siendo desarrollados otros métodos de mejora de la gestión, como empresas conjuntas y contratos de gestión. Desde 1987, el número de explotaciones agrarias estatales se ha reducido de 130 a 80, y la superficie bajo su control se ha reducido a la mitad en favor de pequeños propietarios privados, aunque la nueva constitución todavía mantiene la propiedad técnica de la tierra en manos públicas. Ambos países están avanzando en varias áreas comunes de reforma, como el sistema bancario, en el que Tanzania ha progresado más que Mozambique.

⁴⁵ NDULU (1992).

⁴⁶ Lo mismo que en Europa del Este y en la antigua Unión Soviética, la cuestión de quiénes han de ser los nuevos titulares es una de las más difíciles de la privatización.

Una semejanza notable entre Tanzania y Mozambique, y entre estos dos países y la mayoría de los demás en proceso de reforma, concierne al nivel de su ayuda exterior. Alentadas por la reforma y tratando de contribuir a que el ajuste tuviera lugar sin una gran contracción del consumo, las entradas de ayuda han aumentado rápidamente en Tanzania y Mozambique, financian déficit por cuenta corriente cada vez mayores y hacen que el ahorro exterior supere los niveles de inversión interior en ambos países, tal como se observa en el Gráfico 6. El único programa de reforma, prescindiendo de los dos citados, que recibe apoyo en una medida análoga es el de Alemania del Este, donde los flujos procedentes de Alemania Occidental representan alrededor del 76 por 100 del PIB y cubren dos veces el nivel de inversión (el 34 por 100 del PIB). La cuenta corriente sin intereses de Europa del Este, excluyendo a Alemania, está aproximadamente en equilibrio, por lo que estos países han de reformar sin recursos adicionales procedentes del extranjero. Las reformas de Vietnam están haciéndose prácticamente sin ayuda exterior, una vez desaparecida la soviética⁴⁷. La ayuda puede contribuir a la reforma de varias maneras: cubriendo los déficit fiscales, financiando amortizaciones de deuda y facilitando los amplios programas de asistencia técnica que necesitan todos los países en proceso de reforma. Sin embargo, hay que evitar, sobre todo tratándose de ayuda vinculada en mercancías, que sirva para subvencionar encubiertamente las empresas públicas o fragmentar los mercados de productos y de moneda extranjera.

210

Las reformas de Vietnam, que comenzaron con la descolectivización experimental de la agricultura en 1979, se aceleraron en 1989, con una amplia liberalización de los precios y el mercado, devaluación, fuerte aumento de los tipos de interés para fomentar la tenencia de activos denominados en *dong* y endurecimiento de la política fiscal. Estas reformas fueron impulsadas por la crisis macroeconómica de 1988 más la supresión de la masiva ayuda soviética⁴⁸. Se obtuvieron algunas ganancias iniciales impresionantes. La inflación disminuyó vertiginosamente al re monetizarse la economía, el crecimiento del producto aumentó al 7 por 100 en 1989 y el país pasó de ser un importador de arroz a un importante exportador con la liberalización del comercio y exportación de este producto. Las exportaciones aumentaron del 3,9 por 100 del PIB en 1980 a más del 15 por 100 en 1992. El empleo en el sector público descendió el 12 por 100 entre 1988 y 1990, pero este efecto fue contrarrestado por un fuerte aumento de la actividad privada; el sector no público obtiene ahora más de la mitad del producto industrial y compite notablemente con el sector público⁴⁹.

⁴⁷ Sobre Alemania del Este, véase DORNBUSCH y WOLF (1992). La ayuda a Mongolia, por importe de 150 millones de dólares, constituye quizá el 15 por 100 de su PIB. Tomando otra unidad de medida, las entradas oficiales de capital más la condonación de la deuda de Polonia, Bulgaria, Rumania y Laos; la ayuda ascendió, respectivamente, al 40 por 100, 53 por 100, 36 por 100 y 51 por 100 de las importaciones de 1990 (véase LEIPZIGER (1991) Cuadro 1); para Vietnam (que también tiene una pesada carga de deuda), ascendió sólo al 6 por 100 de las importaciones. Los porcentajes correspondientes para Mozambique y Tanzania superaron el 100 por 100.

⁴⁸ Puede encontrarse una reseña de las reformas de Vietnam en DOLLAR (1992), LJUNGGREN (1992) y LEIPZIGER (1991).

⁴⁹ LJUNGGREN (1992).

Al suprimirse la ayuda soviética y no contar con ayuda occidental, el crecimiento de Vietnam bajó al 3 por 100 en 1991, mientras que las inversiones de estabilización y desarrollo sufrieron la amenaza de una escasez aguda de ingresos fiscales. El mal resultado de las empresas públicas, que luchan por sobrevivir en mercados cada vez más competitivos, ha seguido siendo un problema grave; aunque ha sufrido mucho con la terminación de la ayuda soviética en mercancías y la eliminación de subvenciones presupuestarias directas, en el sector de empresas sigue pendiente un gran volumen de crédito, lo que restringe la libertad de acción de la política de tipos de interés y eleva la perspectiva de pérdidas por la carestía de los préstamos.

Las reformas de Laos tienen muchos paralelismos con las de Vietnam, entre ellos la fuerte importancia concedida inicialmente a la descolectivización agraria. No obstante, en el campo de la reforma de la empresa se han llevado a la práctica iniciativas más ambiciosas, como la privatización, el arrendamiento (incluso a empresas extranjeras) y los cierres. Laos está en proceso de creación de una infraestructura jurídica que regule la economía privada de mercado.

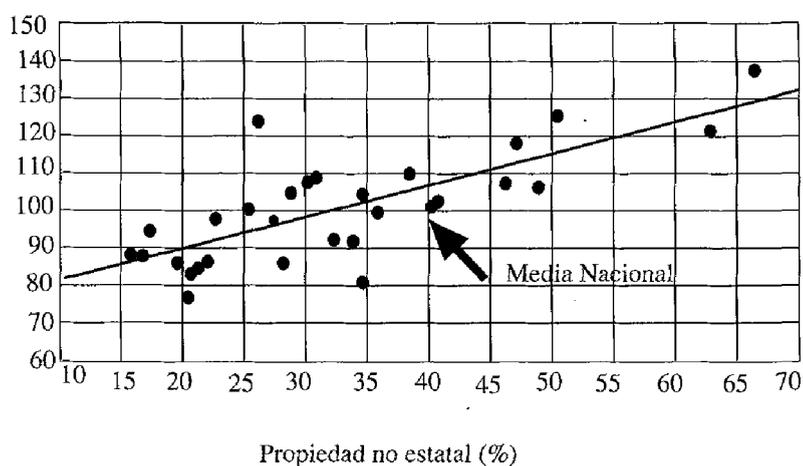
En un decenio, de 1978 a 1988, se ha duplicado la renta per capita de China, la posesión de los bienes típicos de consumo aumentó en 3, 4 y más veces. China suele citarse como ejemplo en contra de dos afirmaciones: que para tener éxito las reformas han de ser rápidas, costosas y generales, y que no es posible un cambio general sin una transformación política. Las reformas de 1978 comenzaron por la agricultura; bajo la presión de los gobiernos locales y provinciales, y teniendo en cuenta su afortunada experiencia con la agricultura familiar, se restauró ésta y se revisó la propiedad de la tierra con vistas al otorgamiento de arrendamientos durante plazos más prolongados. Se elevaron los precios agrarios y se liberalizaron progresivamente. El resultado fue una explosión de productividad agraria que llegó al máximo en 1983-1984; tanto la productividad como el producto crecieron el 6 por 100 en el decenio de 1978-1988.

211

La siguiente fase de la reforma consistió en combinar la mano de obra liberada de la agricultura con el creciente ahorro rural, con el fin de fabricar bienes cada vez más demandados al crecer la renta rural. El resultado fue una explosión de crecimiento industrial rural y la creación de empresas de ciudades y aldeas (ECA) que absorbieron un tercio del crecimiento del producto material de China en 1980-1988. En ese período, la productividad del trabajo creció a una tasa del 12 por 100, y el crecimiento de la productividad total de los factores también superó notablemente el de las empresas públicas⁵⁰. A finales del decenio de 1980, las ECA producían una cuarta parte de las exportaciones de China y habían absorbido 70 millones de trabajadores.

⁵⁰ JEFFERSON y XU (1992) obtienen un crecimiento total de la productividad de los factores del 2,4 por 100 para las empresas públicas y el 4,6 por 100 para las empresas colectivas en 1980-1988. En este período, el producto de las empresas públicas creció el 3,5 por 100 y el de las colectivas, el 16,9 por 100.

GRAFICO 7
PRODUCTIVIDAD - PROPIEDAD
Provincias chinas 1985-1987



FUENTE: XIAO, *China Economic Review*, Primavera 1991.

212

En contraste, la reforma de las grandes empresas de China sólo comenzó en gran escala en 1984. Su objetivo principal fue la reducción progresiva de los objetivos del plan y de las asignaciones planificadas de productos intermedios y una mayor autonomía de la gran empresa a través de un sistema de responsabilidad contractual durante varios años, con objetivos marcados de beneficios, contribuciones e impuestos. El gobierno continuó representando un papel activo en la política industrial. No obstante, se permitió a las empresas una mayor discrecionalidad en su uso de los fondos. Los ingresos públicos obtenidos de las empresas públicas pasaron de más del 30 por 100 del PIB a menos del 20 por 100 en el período 1978-1987.

Estudios de resultados comparativos de las empresas públicas y no públicas indican que las primeras asignaron a gastos sociales una parte de sus recursos mayor que las segundas. Aun teniendo esto en cuenta, el producto y las tasas de crecimiento del producto y de la productividad total de los factores fueron más dinámicos en el sector no público⁵¹. A comienzos del decenio de 1990 había claros indicios de la necesidad de una reestructuración profunda y de la reducción del sector público. Expuestas a la competencia del mercado, alrededor del 40 por 100 de las empresas experimentaban pérdidas confesadas⁵². La importancia del sector no público se muestra en el Gráfico 7, donde su proporción del producto industrial mantiene una correlación muy estrecha con la productividad total de los factores. El

⁵¹ Véase, por ejemplo, XIAO (1991).

⁵² LEIPZIGER (1991).

sector no público ha sido asimismo una fuente de competencia con las empresas públicas, y las presiones competitivas han tendido a igualar los rendimientos marginales de los factores y con ello a elevar la eficiencia⁵³.

Durante todo este proceso, los mercados interiores fueron liberalizados progresivamente con objeto de reducir el ámbito de las asignaciones planificadas, en lugar de liberalizarlos abruptamente⁵⁴. China tampoco intentó integrar de inmediato su sistema interior de precios con los precios mundiales pasando al librecambio, sino que combinó la protección contra las importaciones con medidas de fomento de las exportaciones. Con la apertura progresiva a la inversión y el comercio exteriores, las exportaciones aumentaron del 5 por 100 del PIB en 1978 al 18 por 100 en 1990. La inversión extranjera creció desde prácticamente cero hasta 3.400 millones anuales, en su mayor parte procedentes de Hong Kong y Macao.

Los incentivos y las estructuras de gobierno implicados en el creciente sector no público —así como en la agricultura— son fundamentales para explicar los resultados económicos de China. Los derechos de propiedad no se han consagrado jurídicamente en China y no ha habido una gran explosión de privatización, aun cuando en algunas regiones se han desarrollado empresas “privadas”. No obstante, las reformas rurales han devuelto, de hecho, derechos sustanciales de propiedad a los hogares agrícolas, en forma de arrendamientos a largo plazo, y a las comunidades rurales, cuyos gobiernos locales se han convertido en titulares de empresas locales. Los beneficios industriales han supuesto la base de los ingresos de los gobiernos locales. Ha surgido así un enfoque agresivo y competitivo, de tipo “local corporativista”, del desarrollo industrial, sobre todo en las regiones más avanzadas. Naturalmente, el incentivo para una industrialización eficiente no podría haberse sostenido con una amplia redistribución entre comunidades, y los mecanismos de esa redistribución fueron de hecho relativamente débiles fuera del sector público⁵⁵. Una consecuencia de este componente de las reformas ha sido, por tanto, el aumento de las diferencias regionales, sobre todo ante el éxito de los esfuerzos industriales regionales. Frente a esto aparece, por supuesto, la mejora general de la distribución de la renta resultante del enriquecimiento de la población rural en relación con sus estratos urbanos más ricos⁵⁶.

⁵³ Véase JEFFERSON y ZHU.

⁵⁴ Por ejemplo, la proporción de bienes de producción sujetos a planificación disminuyó de más de un 80 por 100 al comienzo de las reformas hasta sólo un 20 por 100 en 1990.

⁵⁵ Para un análisis de los incentivos a los gobiernos locales, véase BYRD y GELB (1990). Comparando una ciudad más desarrollada con otra menos desarrollada, la proporción de renta per capita era de 7 a 1; la del gasto público per capita, de 29 a 1; la del producto industrial per capita, de 662 a 1.

⁵⁶ Naturalmente, el alejamiento progresivo del control central no ha carecido de problemas. Con demasiada frecuencia, un aumento de la intervención local sustituyó a la menor intervención central. Los gobiernos locales trataron de retener fondos invertibles de origen local y proteger sus industrias, por ejemplo, restringiendo la exportación de consumos intermedios clave, y algunos han “optimizado” con iniciativas distorsionadas, en particular con crédito barato. Sin embargo, la pequeña dimensión de las comunidades rurales redujo el potencial de las medidas proteccionistas, ya que la mayoría de la industria rural ha de recurrir abrumadoramente a mercados de otras zonas. La descentralización también debilitó los controles macroeconómicos y contribuyó a una fase de desequilibrio macroeconómico en 1985-1987 que amplió las diferencias entre los precios planificados y los de mercado. Las distorsiones aumentaron y fomentaron la corrupción, fenómeno que contribuyó a los disturbios políticos de 1988.

Conclusión: Algunas Lecciones de la Experiencia

El resultado de las reformas en Europa del Este refleja hasta la fecha mucho más los efectos del colapso del comercio y los pagos del CAEM y de los programas de estabilización que las transformaciones estructurales. La última fase de la reforma todavía está en sus primeros pasos, excepto en Alemania del Este, donde los mercados se han abierto a la competencia de los productores occidentales sin la protección de restricciones macroeconómicas⁵⁷. Si se consideran conjuntamente las distintas explicaciones del descenso del producto, la paradoja resulta menos incomprensible. Embarcarse en un proceso de reforma socialista en un país con una industria de gran escala bastante desarrollada, con un equilibrio macroeconómico razonable y que no se enfrenta a una grave distorsión de las relaciones comerciales y de pagos no presenta grandes probabilidades de que se produzca una contracción catastrófica.

¿*Big bang* o *evolución*? No hay veredicto todavía sobre si es preferible el método del *big bang* a una reforma más pausada y gradual. En todo caso, la elección está limitada para cada país por las tensiones macroeconómicas y por la naturaleza de las condiciones políticas. La estabilización macroeconómica fuerza una elección inmediata entre el reforzamiento de los controles y la liberalización del mercado. Es posible que un nuevo gobierno comprometido con la reforma no tenga ni el deseo ni la capacidad para conservar un papel activo en la economía, y mucho menos para aplicar controles estrictos de precios y asignaciones de bienes. La experiencia general de los países señala que contar con un “modelo” claro para la economía reformada estimula la transformación (Europa del Este mira a Europa Occidental y China a los “tigres” de las costas del Pacífico). El rechazo del sistema anterior como algo impuesto externamente y una clara apreciación de su fracaso estimulan asimismo el cambio rápido.

Sin embargo, plantear la cuestión como una dicotomía entre el *big bang* y la evolución es engañoso. Sólo los componentes de liberalización de precios y macroestabilización de la reforma pueden ponerse en marcha con rapidez. En la economía real, una reforma afortunada será probablemente una economía evolutiva con dos vías, con un sector privado creciente y en pequeña escala que coexista y previsiblemente supere en importancia a un sector público contractivo sometido a presiones crecientes por tener que operar en mercados competitivos. Esta fase de ajuste está iniciándose en Europa del Este y por ella han pasado otros muchos países. Está muy avanzada en Asia oriental, sobre todo si se acepta el sector no público de China como una especie de sector privado, o como el sustitutivo del librecambio en las

⁵⁷ La experiencia de Alemania del Este puede interpretarse como un caso de «*enfermedad holandesa*» con la que los ingresos de un sector en auge (petróleo, ayuda) elevan el tipo de cambio y causan el declive de otros sectores comerciales.

economías, mucho menores, de Europa del Este. El núcleo del problema de la reforma estructural es, por tanto, sustancialmente el mismo en todos los países.

La concepción de las dos vías de la reforma tiene varias consecuencias, en particular para el sector financiero y la política fiscal. Para dedicar recursos financieros y presupuestarios a nuevas empresas es vital que se recorten las pérdidas del sector público, aun habiendo motivos para evitar cierres totales. A falta de mecanismos de mercado establecidos para manejar este proceso en gran escala, probablemente se requiera cierta intervención pública, aun cuando la intención última sea eliminar todo papel activo del gobierno en la economía. Puede haber un conflicto entre los aspectos macroeconómicos y microeconómicos de credibilidad de la política. Una respuesta creíble a un desequilibrio macroeconómico grave exige una especie de "big bang"⁵⁸. Pero la quiebra instantánea de gran parte de la economía ni es una estrategia creíble ni es administrativamente viable.

Dentro de un resultado de este tipo, aún quedan muchas cuestiones pendientes en los campos de la privatización, la banca y la reforma de la empresa. No se ha atendido suficientemente al problema de cómo elevar la eficiencia de las empresas aún no privatizadas. Como el valor del capital industrial es sólo una pequeña parte del valor total del activo nacional, el principal criterio de privatización será probablemente la eficiencia, y no la obtención de ingresos inmediatos. Aun cuando la eliminación de restricciones cuantitativas a las importaciones sea importante para fomentar la competencia, hay probablemente buenos motivos fiscales y de protección temporal para mantener los aranceles durante algún tiempo.

215

Aun en condiciones favorables, la nueva estructura de la economía dará lugar a tensiones fiscales, desde el momento en que un sistema tributario no desarrollado ha de compensar las pérdidas de beneficios de las empresas públicas⁵⁹. La estabilidad macroeconómica puede quedar asimismo comprometida por la existencia de instituciones y reglamentaciones inadecuadas del sector financiero, junto con el fracaso en la cuestión de la definición clara de los derechos de propiedad. La debilidad de las medidas de reestructuración de las grandes empresas por parte del titular nominal (el gobierno) se refleja en la acumulación de deudas de dudoso cobro en el sistema bancario, que inevitablemente terminan siendo deuda del gobierno. La expansión del crédito para cubrir pérdidas, posiblemente bajo presión de los gobiernos locales, socava aún más los controles macroeconómicos.

⁵⁸ Esto no quiere decir que exijan exactamente los mismos *big bang* de Europa del Este. Para una comparación con Israel, véase BRUNO (1992).

⁵⁹ Este problema es común incluso fuera de Europa del Este. Por ejemplo, con la reforma de Vietnam los ingresos fiscales disminuyeron del 12 por 100 del PIB en 1986 al 6 por 100 en 1991, debido sobre todo a los menores ingresos tributarios procedentes de las empresas: LEIPZIGER (1991). A pesar del IVA del 28 por 100, del 2 por 100 del impuesto de reconstrucción, del 25 por 100 del impuesto sobre beneficios de las sociedades y del 45 por 100 del impuesto sobre la renta, los ingresos fiscales de Alemania están previstos en apenas el 8 por 100 del PIB en 1992.

La presión fiscal, unida al desempleo creciente y a un aumento probable de la desigualdad en la distribución de la renta, impondrá tensiones graves en los sistemas de protección social que han desarrollado varios países socialistas. Esto representa una amenaza a largo plazo a su característica más favorable, sus elevados indicadores sociales en relación con sus niveles de renta.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ANDERSON, JOHN (1992): "Liberalization of Russia's Foreign Trade", ponencia presentada a la Conferencia organizada por SEEE *Systemic Change in Russia*. Estocolmo, 15-16 junio.
- BEGG, DAVID y RICHARD PORTES (1992): "Enterprise Debt and Economic Transformation: Financial Restructuring in Central and Eastern Europe", CEPR, mayo.
- BERG, ANDREW (1992): Ponencia presentada a la Conferencia *The Macroeconomic Situation in Eastern Europe*. Washington, D.C., 4-5 junio.
- BRADA, JOSEF (1992): "Regional Integration in Eastern Europe: Prospects for Integration within the Region and with the European Community", ponencia presentada a la Conferencia *New Dimensions in Regional Integration*. Washington, D.C., 2-3 abril.
- BRADA, JOSEF y ARTHUR KING (1992): "Is There A J Curve for the Economic Transition from Socialism to Capitalism?", *Economics of Planning*.
- BRUNO, MICHAEL (1992): "Stabilization and Reform in Eastern Europe: A Preliminary Evaluation", *mimeo*, Washington, D.C.
- BYRD, WILLIAM y ALAN GELB (1990): "Why Industrialize? The Incentives for Rural Community Governments", en WILLIAM BYRD y LIN QINGSONG (eds.): *China's Rural Industry*. Oxford University Press.
- CALVO, GUILHERMO y FABRIZIO CORICELLI (1992): "Output Collapse in Eastern Europe: The Role of Credit", ponencia presentada a la Conferencia *The Macroeconomic Situation in Eastern Europe*. Washington, D.C., 4-5 junio.
- COMMANDER, SIMON y FABRIZIO CORICELLI (1992): "Output Decline in Hungary and Poland in 1990/1991", ponencia presentada a la Conferencia *The Macroeconomic Situation in Eastern Europe*. Washington, D.C., 4-5 junio.
- DABROWSKI, JANUSZ, FEDEROWICZ, y ANTHONY LEVITAS (1991): "Report on Polish State Enterprises in 1990", Varsovia, The Research Center for Marketization and Property Reform, febrero.
- DOLLAR, DAVID (1992): "Vietnam: Successes and Failures of Macroeconomic Stabilization", de próxima publicación en BORJE LJUNGGREN y PETER TIMMER (eds.): *The Challenge of Reform in Indochina*.
- DORNBUSCH, RUDIGER y HOLGER WOLF (1992): "Economic Transition in East Germany", *mimeo*, MIT, abril.
- ESTRIN, SAUL, MARK SCHAFFER y INDERJIT SINGH (1992): "Enterprise Adjustment in Transition Economies: Czechoslovakia, Hungary and Poland", ponencia presentada a la Conferencia *The Macroeconomic Situation in Eastern Europe*. Washington, D.C., 4-5 junio.
- FISCHER, STANLEY y ALAN GELB (1991): "The Process of Socialist Economic Transformation", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, núm. 4.

- GELB, ALAN y CHERYL GRAY (1991): "The Transformation of Economies in Central and Eastern Europe: Issues, Progress and Prospects", *Policy and Research Paper*, Núm. 17, Banco Mundial, junio.
- GRAY, CHERYL *et al.* (1992): "Romania's Evolving Legal framework for Private Sector Development", *Working Paper Series*, Núm. 872, Banco Mundial, marzo.
- GRAY, CHERYL *et al.* (1992): "The Legal Framework for Private Sector Development in a Transitional Economy: The Case of Poland", *Working Paper Series*, Núm. 800, Banco Mundial.
- HAVRYLYSHYN, OLI y LANT PRITCHETT (1991): "European Trade Patterns After the Transition", Banco Mundial.
- JEFFERSON, GARY y WENYI XU (1992): "Assessing Gains in Efficient Production Among China's Industrial Enterprises", *Working Paper Series*, Núm. 877, Banco Mundial, marzo.
- KORNAL, JÁNOS (1992): *The Socialist System: The Political Economy of Communism*. Princeton University Press.
- LEIPZIGER, DANIEL (1991): "Awakening the Market: Vietnam's Economic Transition", *World Bank Discussion Paper*, Núm. 157, marzo.
- LJUNGGREN, BORJE (1992): "Market Economies Under Communist Regimes: Reform in Vietnam, Laos and Cambodia", Estocolmo, SIDA, mayo.
- MARRESSE, MICHAEL (1991): "Hungary's Economic Transformation: Twenty Five Years of Reform Finally Yield Fragile Fruit", Northwestern University, diciembre.
- MARRESSE, MICHAEL (1992a): "The Growth of the Private Sector in Hungary: Establishing New Firms and Privatizing State Firms", Northwestern University, abril.
- MARRESSE, MICHAEL (1992b): "Solving the Bad Debt Problem of Central and East European Banks: An Overview", Northwestern University, mayo.
- MARTÍNEZ CUENCA, ALEJANDRO (1992): "The State and the Market: The Case of Nicaragua", ponencia presentada en el Seminario organizado por la SIDA *The Role of the State and the Market*. Estocolmo, 15-16 junio.
- MILANOVIC, BRANKO (1991): "Income Distribution in Late Socialism", *CECSE Research Paper*, marzo.
- MILANOVIC, BRANKO (1992): "Social Costs of Transition to Capitalism: Poland 1990", *CECSE Research Paper*, junio.
- NDULU, BENNO (1992): "The Role of State and Market in Reformed Economic Management in Sub-Saharan Africa", ponencia presentada en el Seminario organizado por la SIDA *The Role of the State and the Market*. Estocolmo, 15-16 junio.
- OFER, GUR y JOSEPH PELTZMAN (1991): "Soviet Military and Economic Aid to the Middle East and Africa", *mimeo*, Hebrew University of Jerusalem and George Washington University.
- POHL, GERHARD (1992): "Privatization in East Germany and Eastern Europe", *mimeo*, Banco Mundial, marzo.

- RODRIK, DANI (1992): "Making Sense of the Soviet Trade Shock in Eastern Europe: A Framework and Some Estimates", ponencia presentada a la Conferencia *Macroeconomic Situation in Eastern Europe*. Washington, D.C., 4-5 junio.
- SCHAFFER, MARK (1992): "The Polish State-Owned Enterprise Sector and the Recession in 1990", *CECSE Research Paper*, febrero.
- SHENG, ANDREW (1991): "Bad Debts in Transitional Socialist Economies", *mimeo*, Banco Mundial.
- THORNE, ALFREDO (1992): "Issues in Reforming Financial Systems in Eastern Europe: The Case of Bulgaria", *Working Paper Series*, Núm. 882, abril.
- WEBSTER, LEILA (1992): "Private Manufacturing in Poland", *mimeo*, IENIN, Banco Mundial.
- XIAO, GENG (1991a): "Managerial Autonomy, Fringe Benefits and Ownership Structure: A Comparative Study of Chinese State and Collective Enterprises", *China Economic Review*, Vol. 2, núm. 1.
- XIAO, GENG (1991b): "What is Special About China's Reforms?", *CECSE Research Paper*, noviembre.

Wafik Grais

Transformaciones en Economías Socialistas: Europa Oriental en una Perspectiva Comparada. Comentarios al Artículo de Alan Gelb (*)

Cuando todavía andamos a tientas con el reto de la transformación de los Países de Europa Central y Oriental (PECO) en economías de mercado, ha surgido otro más formidable, la transición de las repúblicas de la antigua Unión Soviética (AUS).

Aparentemente ambos retos son semejantes. El segundo es, sin embargo, más complejo. En él se combinan las dificultades de la independencia y construcción de nuevos estados, la desmembración de un espacio económico integrado y el paso de una economía de planificación centralizada a otra de mercado. Algunos hechos ponen de relieve estas dificultades:

— Los cinco PECO representan alrededor de 100 millones de personas, mientras que las repúblicas de la AUS tienen en conjunto una población 3 veces mayor. Si bien los PECO tienen entre 10 y 20 grupos étnicos, las repúblicas de la AUS pueden tener más de 120, con un gran sentimiento de frustración mutua ¹.

— Mientras que los PECO eran países en el pleno sentido de la palabra, con gobiernos y administraciones acostumbrados a gestionar los asuntos nacionales, las repúblicas de la AUS eran dirigidas desde el «Centro» y carecían de las instituciones y cualificaciones básicas para gestionar un estado ².

— El grado de integración de las economías de los PECO dentro del CAEM era alto, pero bastante inferior al de las economías de las repúblicas de la AUS. La participación en el PIB de las exportaciones de los PECO a los países del CAEM oscilaba entre el 16 y el 34 por 100 (Bruno 1992), mientras que la de las repúblicas de la AUS superaba el 50 por 100. Además, la Unión Soviética tenía un solo sistema de pagos y una sola moneda.

(*) Original en inglés traducido por CELER y revisado en la redacción.

¹ Una ciudad como Nueva York cuenta con un número mayor de grupos étnicos que parecen arreglarse para vivir más o menos en paz entre sí.

² Por ejemplo, los ministerios de Hacienda no tenían departamento del Tesoro, los bancos centrales eran simples cajeros y los órganos de comercio internacional estaban localizados en Moscú.

— Finalmente, los PECO parecen haber pasado por su segunda revolución política al optar por la economía de mercado después de 40 años de dirección centralizada. En las repúblicas de la AUS esta segunda revolución todavía no ha echado raíces, y el paso a la economía privada de mercado, después de más de 70 años de dirección centralizada, sigue siendo vacilante.

Por su magnitud e importancia crítica para la paz, la estabilidad y el bienestar del mundo, la transformación de la AUS debe tener éxito. No deben ahorrarse esfuerzos para lograr una transición exitosa. Este Seminario sobre «Reformas económicas» y el artículo de Alan Gelb constituyen aportaciones meritorias al avance de nuestras ideas sobre las características de la transición. La reflexiva presentación que hace Alan Gelb de algunas lecciones de la experiencia ha motivado los comentarios que ofrecemos a continuación.

Liberalización de los Precios y Respuesta de la Oferta

Una justificación importante de la liberalización de los precios es el papel de éstos en la generación de una respuesta de la oferta y sus consecuencias en orden al bienestar. Gelb subraya esta vinculación y atribuye el aumento de la oferta de bienes a la liberalización de los precios. Esto es cierto sólo en parte. Por supuesto, a corto plazo los factores se mantienen sustancialmente inmóviles y fijos. En tales condiciones, la oferta sólo puede ser muy inelástica. La liberalización de los precios puede hacer más transparentes los mercados, es decir, eliminar las rentas de mercado negro, pero no inducirá una mayor oferta a no ser que ocurra algo más. El descenso de los salarios reales puede inducir algún desplazamiento hacia la derecha de la curva de oferta, pero éste será pequeño a corto plazo. La agricultura privada, la pequeña privatización³ y la apertura del comercio probablemente han contribuido a parte de la respuesta de la oferta en Polonia y otros PECO. Estos factores, junto con la liberalización de los precios, han inducido cierta respuesta de la oferta. La liberalización de los precios no puede hacerlo por sí sola y no debe atribuírsele en exclusiva la «llegada de bienes a las tiendas».

Lo expuesto parece sugerir la conveniencia de proceder por etapas en la liberalización de los precios⁴: i) fijar una fecha para la liberalización plena de los precios, sin nuevos anuncios; ii) ampliar el número de mercados a liberalizar gradualmente, empezando por aquellos en los que se espera que la oferta responda con ra-

³ Tanto la agricultura privada como la pequeña privatización facilitan sustancialmente la movilidad de los factores y contribuyen a aumentar la elasticidad de la oferta.

⁴ Aun cuando este punto no parece importante, ya que la mayoría de los precios se han liberalizado, es muy probable que en la práctica sigan en pie ciertos controles en muchos países, concretamente a través de los márgenes comerciales.

pidez y pasando luego a aquellos otros en los que la respuesta puede ser más lenta, y iii) actuar lo antes posible en los mercados de factores y de vivienda, para facilitar la movilidad de los factores. Este último punto exigirá probablemente cambios institucionales, en concreto la clarificación de los derechos de propiedad (véase también el artículo de Guitián incluido en este número).

Privatización

El rasgo diferencial entre los debates del decenio de 1980 sobre el socialismo de mercado y los más recientes sobre la transformación en economías de mercado es el tema de la privatización. Las consideraciones de equidad y las relativas a la naturaleza de la nueva clase de capitalistas que emergerá del proceso son aspectos importantes que retrasan la privatización y por tanto el cambio a un sector empresarial más eficiente. Esto lleva a Gelb a afirmar que «la cuestión de quiénes serán los nuevos propietarios es una de las más difíciles de la privatización».

Quién va a ser al principio ⁵ el propietario de las empresas privatizadas es menos importante que quién va a gestionarlas, siempre que éstas se privaticen rápidamente y se cumplan varias condiciones. La transición a una economía capitalista de mercado será sin duda poco equitativa. Con todo, el traspaso de la mayor parte de la propiedad a los trabajadores y posiblemente a los residentes de los municipios en los que se hallan localizadas las empresas limitará la falta de equidad. La rapidez de la privatización limita la incertidumbre sobre la suerte de las empresas en cuestión y permite a las partes implicadas dedicar su atención al ajuste y el crecimiento, en lugar de a defenderse contra posibles sucesos adversos. Además, evita que el *establishment* político, esto es, la burocracia, recupere el control de la economía a través de las empresas que sigan en manos públicas. La gestión puede cederse mediante contratos por tiempo limitado a los directivos actuales, auxiliados por profesionales externos (a la empresa) con participación en el capital.

No obstante, deben cumplirse algunas condiciones. Entre otras, la existencia de derechos de propiedad claros y aplicables y reglas establecidas para la realización de contratos; principios contables y normas tributarias bien definidas; un proceso transparente de gestión de quiebras y, lo que es más importante, el derecho a revender acciones y restricciones presupuestarias severas. Naturalmente, debe autorizarse a la empresa a tomar todas las decisiones relativas a sus operaciones, incluyendo el nivel y composición de su plantilla. Una objeción a esta última condición es que los trabajadores-propietarios se resistirán al despido. De hecho, se enfrentarán con la necesidad de elegir entre la pérdida de su empleo y su capital si se deterioran los

⁵ Es decir, inmediatamente después de la privatización.

resultados de la empresa (restricción presupuestaria fuerte) o perder únicamente su empleo. Además, si hay prestaciones de desempleo, habrá una red de seguridad que facilitará su reconversión. Por otra parte, con un programa creíble de reconversión de la empresa ya privatizada, serán atractivas las perspectivas de aumento del valor de las acciones. Finalmente, los resultados de una empresa en declive pueden llevar asimismo a la reconsideración del contrato con los directivos y su posible despido.

En resumen, la cuestión de «quiénes son los nuevos propietarios» no debe utilizarse para retrasar el proceso o elaborar programas complicados de privatización que no llevan a parte alguna. Se necesitan reglas sencillas de privatización para la venta, subasta o eliminación de las empresas, con la vista puesta en hacer desaparecer lo antes posible la incertidumbre en materia de derechos de propiedad y en prestar atención a la única cuestión real, poner de nuevo en marcha la economía.

La Red de la Seguridad Social

«El desarrollo de la capacidad para orientar mejor las transferencias será un componente vital de los esfuerzos para limitar el crecimiento de la pobreza mientras perduren las estrictas restricciones fiscales y crezca el desempleo. Este es probablemente el problema más importante a largo plazo de los países en proceso de reforma». Aun cuando probablemente sea cierto, el artículo de Gelb dedica a esta cuestión ocho líneas, incluidas las anteriores. Parece deseable un tratamiento más extenso.

224

Tres cuestiones pueden plantearse: i) el papel del Estado; ii) el alcance de la protección, y iii) su factibilidad. Por supuesto, las premisas que guían el papel social del Estado difieren en las economías socialistas planificadas y en las economías capitalistas de mercado. Antes de hacer un esfuerzo por mejorar la eficacia y eficiencia de los sistemas previos a la transición, parece decisivo alcanzar un consenso sobre las características de la protección social que se desea. En una economía socialista se supone que el Estado asegura la equidad para todos. Inicialmente, los PECO y las repúblicas de la AUS cuentan con un amplio sistema de apoyo basado en el objetivo de asegurar un nivel equitativo de vida para todos. Los subsidios y otras transferencias tienen la finalidad de garantizar a las familias e individuos en circunstancias especiales (p. ej., a través de los subsidios por hijos, para las madres solas, de invalidez) un nivel medio equitativo: «A cada cual según su necesidad». En la economía privada de mercado, el papel del Estado consiste en proporcionar un nivel mínimo de vida a los que no pueden conseguirlo por sí solos. Las sociedades de los países en transición han de comprender el cambio de filosofía que implica esta transición y los nuevos objetivos, en lugar de intentar conciliar, mediante tecnicismos, puntos de partida tan divergentes entre sí.

No debe recurrirse a la reforma de los sistemas de protección social para apla-

car el descontento político y social. El ajuste económico y la transición a un nuevo sistema de protección social probablemente encontrarán resistencia en los grupos sociales con influencia política. El cambio del alcance de la protección es un corolario natural del cambio de objetivos mencionado en el párrafo anterior. Los sistemas socialistas protegen a la gran mayoría de la población, incluyendo los grupos políticamente influyentes; las redes de seguridad social de las economías capitalistas de mercado proporcionan a los más desfavorecidos un nivel mínimo de subsistencia. Estos grupos son generalmente poco influyentes. Una red eficaz de seguridad puede mitigar los costes sociales de la transición y dificultar la reacción política contra la reforma. La privatización mediante la distribución de acciones entre los trabajadores y residentes de las comunidades locales, con transparencia en la reconversión industrial ⁶, puede ser una forma de amortiguar los costes políticos, ya que las personas implicadas comenzarían a tener intereses en la nueva ordenación social.

La protección social de los grupos vulnerables no se autofinanciará en el caso de una reconversión genuina de la economía real. Es preferible montar una red de seguridad social como si se tratara de un estado estacionario y considerar explícitamente la existencia de una transición cuando hay necesidad de acudir a otros recursos, en particular presupuestarios. Si hay un ajuste genuino de la economía, la financiación externa de los costes de transición de la protección social constituiría un uso eficiente de recursos internacionales. Si no se reconoce esa dimensión particular de la transición, la protección social obtendrá escasa credibilidad.

225

Estabilización Macroeconómica

Las economías en proceso de transición experimentarán probablemente un aumento de los déficit macroeconómicos antes de llegar a la estabilización. De conformidad con una opinión hoy tradicional (Fischer y Gelb, 1991; Gelb y Gray, 1991; McKinnon, 1992), el artículo de Gelb subraya que «las medidas para recuperar el equilibrio macroeconómico y mantenerlo durante el período de reforma» son capitales para el éxito de la transición. Sin duda, medidas creíbles para lograr la estabilidad macroeconómica son esenciales para inducir confianza y lanzar la actividad empresarial privada. Sin embargo, como está viéndose en los PECO, la transición implica necesariamente una erosión inicial de la base tributaria y presiones del gasto para atender a los costes sociales e inducir un aumento de la inversión privada. Una temprana reforma tributaria que establezca un sistema sólido de recaudación de impuestos ⁷, así como una temprana reforma del sistema de protección so-

⁶ Esto se ha mencionado ya al exponer los aspectos de la privatización.

⁷ Véase McKINNON, «The Order of Economic Liberalization», págs. 134-138.

cial, pueden aliviar los efectos presupuestarios negativos de la transformación. No es probable, sin embargo, que permitan una reducción lineal del déficit presupuestario. Parece realista atenerse a la recomendación de Bruno (1992) de desarrollar un marco macroeconómico que tenga en cuenta explícitamente el deterioro macroeconómico inicial⁸ y aborde directamente la financiación de los déficit experimentados como motivo de la transición o producidos por ella.

Liberalización Política y Económica

La transformación política no ha avanzado mucho más que la económica. Puede haberse instaurado formalmente la democracia, pero su funcionamiento efectivo como proceso de toma de decisiones tiene aún muchas imperfecciones. El artículo de Gelb identifica, pero apenas analiza, la naturaleza del medio ambiente político que ha conducido a las reformas económicas y ha asegurado su aplicación y éxito, como una cuestión central para la comprensión de la transición. En efecto, un descontento contenido y prolongado precedió a las «revoluciones» que asolaron los regímenes comunistas en 1989-1990. Pero fueron revoluciones impulsadas más por el deseo de librarse de la dictadura que por un programa claro de acciones para pasar a una sociedad democrática capitalista⁹. Las revoluciones trataron de poner rápidamente en marcha mecanismos democráticos¹⁰ que luego se atascaron por su incapacidad para llevar a la práctica reformas con cambios significativos del poder político. Lo que indujo la iniciación de las reformas fueron las revoluciones; la democracia todavía no se ha consolidado y mucho menos se ha conseguido impulsar con determinación las reformas.

Podría tener éxito un gobierno cohesivo, con una legitimidad de amplia base, elegido para establecer un nuevo «contrato social», pero con libertad suficiente para llevar a cabo las reformas hacia la nueva sociedad. Un acuerdo sobre los objetivos —las áreas en las que el gobierno sería libre para actuar sin impedimentos continuos— y sobre el plazo en que puede ejercerse esa libertad es esencial para el éxito de las transiciones. El pluralismo naciente que demanda una toma diaria de decisiones puede no ser el escenario más sencillo para llevar a cabo las transformaciones radicales de las sociedades.

⁸ Tanto el presupuesto como la cuenta corriente pueden deteriorarse durante cierto tiempo, digamos dos a tres años. Cerrar los ojos a esta cuestión equivale a echar un velo sobre las deudas entre empresas, impuestos, pagos públicos y atrasos bancarios. De cualquier modo, la ignorancia temporal de estos temas no ahorrará finalmente la intervención.

⁹ Por supuesto, la constatación de los beneficios de las democracias occidentales avanzadas puede haber representado un papel de catalizador.

¹⁰ A veces, en oleadas sucesivas, según el país.

¿Qué Hacer en Algunas Repúblicas de la Antigua URSS?

No hay un modelo único de reforma. Las condiciones iniciales, tal como se reflejan en la estructura económica y financiera existente, en la diversidad de la dotación de recursos naturales, en la herencia histórica y en las características culturales, deben determinar la trayectoria temporal y la estrategia de cada reforma, aun siendo semejantes sus objetivos finales. Para que una reforma tenga éxito, probablemente habrá de incluir en sus etapas iniciales las acciones siguientes:

— Poner medios a disposición de las autoridades para poder ejecutar sus medidas. Esto implica: i) el logro de un consenso sobre los objetivos de las reformas y posiblemente un mandato de dos años para alcanzarlos, sin hostigamiento político; ii) el establecimiento de instrumentos de gestión económica, sea en términos de instrumentos o instituciones políticas, sea de acceso a las cualificaciones requeridas, y iii) el establecimiento de un marco legal y reglamentario mínimo necesario para el funcionamiento de la economía privada de mercado ¹¹.

— Desarrollar un marco macroeconómico a tres o cuatro años que tenga en cuenta un posible deterioro inicial, concretamente del presupuesto y de la cuenta corriente de la balanza de pagos, y su posterior mejora.

— Liberalizar plenamente los mercados de factores y productos en los sectores en los que es previsible una respuesta rápida de la oferta y privatizarlos. Podrían ser la agricultura, pequeña industria, distribución y vivienda.

— Desarrollar un sector financiero dual. Las instituciones existentes se ocuparían exclusivamente de sus clientes actuales mientras se desarrolla un programa explícito para dichas instituciones y clientes. Nuevas instituciones se harían cargo del nuevo sector privado emergente bajo normas comerciales estrictas.

— Poner en marcha un mecanismo de gestión de las empresas públicas existentes mientras permanezcan dentro del sector público. Deben ejercerse los derechos de propiedad del Estado. Debería desarrollarse un programa de privatización sencillo para las empresas medianas y grandes.

¹¹ En particular, los derechos de propiedad y el régimen de contratos.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- BRUNO, M. (1992): «Stabilization and Reform in Eastern Europe: A Preliminary Evaluation», *IMF Working Paper*, mayo.
- FISCHER, S. y ALAN GELB (1991): «The Process of Socialist Economic Transformation», *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, núm.4.
- GELB, A. y C. GRAY (1991): «The Transformation of Economies in Central and Eastern Europe: Issues, Progress and Prospects», *Policy and Research Paper*, Núm.17, Banco Mundial, junio.
- GUTIÁN, M. (1992): «El Proceso de Ajuste y la Reforma Económica: Diferencias Apparentes y Reales entre Este y Oeste», en esta edición de *Pensamiento Iberoamericano*.
- MCKINNON, R. I. (1992): *The Order of Economic Liberalization*. John Hopkins.

Eduardo Borensztein

Comentarios a los Artículos de Lance Taylor y Alan Gelb (*)

La transición de las economías de planificación centralizada (EPC) a economías de mercado presenta múltiples dimensiones y da lugar a una gran variedad de problemas. Las ponencias presentadas en esta sesión abarcan un amplio conjunto de cuestiones y se refieren a un elevado número de países. Pareciera que todos los países en desarrollo han sido mencionados al menos una vez en alguno de los dos artículos. Por consiguiente, mis comentarios serán selectivos y se centrarán en algunas de las cuestiones que parecen tener mayor relevancia para el proceso de transición.

* * *

229

Hay una interrogante previa, en realidad, que se refiere a por qué las EPC tenían que reformarse y tratar de construir una economía de mercado. Al menos implícitamente, la plantea Lance Taylor, quien señala algunas pruebas empíricas de que las EPC no fueron realmente tan ineficientes (en el sentido de una ineficiencia X) en lo que respecta a la utilización por las empresas de sus recursos productivos (aquí no se incluyen las ineficiencias en la asignación de los recursos en cuanto tal). No obstante, habría que tener prudencia al interpretar estos datos, particularmente cuando se trata de estadísticas oficiales. Milanovic (1989) indica que, de acuerdo con las estadísticas oficiales, Rumania habría alcanzado de manera sistemática una tasa de crecimiento superior a Japón en el período 1950-85. Sin embargo, existe prácticamente consenso entre los países de Europa central y oriental en el sentido de que la calidad de vida alcanzada por los sistemas de economía planificada no era satisfactoria, y que no admitía comparación con la conseguida por sus vecinos occidentales que habían tenido históricamente unos niveles de desarrollo económico y de bienestar similares¹. En colaboración con Peter Montiel² hemos tratado de calcular el

(*) Original en inglés, traducido por CELER y revisado por el autor.

¹ Es posible, sin embargo, que se haya infravalorado la probabilidad de que los niveles más elevados de ingresos y de consumo que prevalecen en las economías de mercado se vean acompañados de riesgos mayores en términos de empleo y de ingresos.

² BORENSZTEIN y MONTIEL (1992).

grado de ineficiencia (de todas clases) de algunas economías de Europa central y oriental, sobre la base de comparar su desempeño económico con el de una amplia muestra de 75 países incluidos en el estudio sobre crecimiento realizado por Mankiw, Romer y Weil (1992). Usando estimaciones de los niveles actuales del PIB per capita (en términos de paridad de poder de compra) es posible calcular, utilizando una regresión del crecimiento, el nivel de la inversión en capital fijo y en recursos humanos que habría sido necesaria para conseguir su posición actual. Este cálculo nos proporciona, por consiguiente, una medida del grado de “sobreinversión” o de recursos productivos redundantes utilizados. Las estimaciones sobre la cantidad de recursos redundantes oscilan desde el 17 por 100 en el caso de Checoslovaquia hasta cerca del 30 por 100 para Hungría y Polonia. Y vale la pena señalar que esta ineficiencia está medida en relación con el rendimiento “promedio” de una muestra amplia de países, y no únicamente en relación con unos pocos casos exitosos.

Big Bang frente a Gradualismo

230

Alan Gelb brinda la importante idea de que los acontecimientos políticos limitaron las posibilidades de intentar el cambio gradual en la política económica de Europa oriental. En particular, esto es lo que sucedió con la liberalización de los precios y del comercio, ya que, después de ciertos cambios políticos radicales, muchas AEPC (antiguas economías de planificación centralizada) se vieron sumidas en una especie de limbo: el sistema de planificación centralizada había dejado de funcionar, pero no existían aún trazas de un sistema de mercado capaz de organizar y motivar la producción económica. Se daba, pues, una situación en la que ya no era posible ordenar a las empresas que produjeran y entregaran bienes a unos precios controlados arbitrariamente, ni obligar a los exportadores a que cedieran las divisas ingresadas al cambio oficial, y en la que las relaciones productivas comenzaban a desmoronarse. Las expectativas de liberalización de precios podían complicar el problema, al crear fuertes incentivos para la acumulación de existencias. Cuanto mayor fuera la magnitud de las escaseces o desequilibrios del mercado, más grave sería el colapso del sistema económico. Por otra parte, en los países con mayores desequilibrios, quienes menos solían respetar la disciplina financiera eran las instituciones estatales. Esta situación se ilustra en el Gráfico 1, donde se puede comprobar que en países como Albania, la antigua Unión Soviética y Bulgaria la producción descendió bruscamente aún antes de que se pusiera en marcha ninguna reforma económica seria.

Por consiguiente, las economías de Europa oriental no tenían otra alternativa que pasar rápidamente a la liberalización de precios e imponer la “convertibilidad corriente” (liberalización del comercio internacional) para poner término al poder monopolístico en muchos mercados. Esto equivale a una reforma de tipo *big bang*.

GRAFICO 1
EVOLUCION DE LA PRODUCCION EN LOS ANTIGUOS PAISES
SOCIALISTAS



Cabe señalar al respecto que el método empleado en Hungría no fue muy diferente en este sentido. Algunos países liberalizaron sus sistemas de precios inmediatamente, otros esperaron un año y después los liberalizaron de golpe, y Hungría lo hizo por etapas a lo largo de un período de 18 meses. Tal diferencia parece de orden secundario. La diferencia realmente importante entre Hungría y el resto de las AEPC de Europa oriental estriba en que Hungría había liberalizado su economía, de forma parcial pero importante, a partir de la década de 1960 (el 50 por 100 de los precios los determinaba el mercado ya antes de 1990, y las empresas disfrutaban de un grado de autonomía bastante elevado). Pero en 1990 no existía ninguna posibilidad de planificar la liberalización de precios y del comercio durante los 20 años siguientes, porque la autoridad que es necesaria para ejecutar un plan de este tipo había sufrido el más completo desgaste.

231

Alan Gelb señala también el contraste existente entre los repentinos declives en la producción experimentados en Europa oriental y los notables resultados de los países (como Mozambique, Tanzania, China y Vietnam) que, sin haber padecido transformaciones políticas revolucionarias, pudieron intentar una gradual y parcial liberalización de sus economías. Sin embargo, creo que este contraste es menos significativo de lo que parece. La mayor parte del crecimiento de este grupo de reformadores "lentos" proviene de pequeños productores de tipo familiar o comunitario en la agricultura y en los servicios (aunque también en la industria en el caso de

China), que han recibido los medios e incentivos necesarios para introducirse en los mercados. Esta es la parte más fácil de la transición. Una vez legalizadas, las pequeñas empresas privadas son capaces de proporcionar con suma rapidez una importante respuesta productiva. En Europa oriental, incluso en condiciones macroeconómicas muy desfavorables, este segmento de la economía (pequeñas empresas privadas en la agricultura y los servicios) ha funcionado extraordinariamente bien. En Polonia, el sector privado pudo haber crecido entre un 15 y un 20 por 100 en 1990-91. En la región de Praga, el desempleo *descendió* hasta alrededor de un 1 por 100 en 1991 (mientras que en las zonas industriales alcanzaba casi el 15 por 100) gracias a la expansión de las pequeñas empresas privadas, pertenecientes en su mayoría a un sector de servicios escasamente desarrollado. Por lo demás, la parte más difícil de la transición, la que exige eliminar los desequilibrios de mercado y las distorsiones de precios (por ejemplo, respecto a tipos de cambio, precios de los productos energéticos, etc.), también tendrán que resolverla, antes o después, las economías “gradualistas” de Asia y África. Alan Gelb alude acertadamente a los malos resultados financieros de las grandes empresas estatales en China, en las cuales se pone de manifiesto la persistencia de graves distorsiones.

El Declive de la Producción en Europa Oriental

Aunque desde luego nadie pudo prever la magnitud de la caída de la producción en los países de Europa oriental, no son precisamente explicaciones las que faltan. De hecho, la mayor dificultad estriba en repartir la responsabilidad de la disminución de la producción entre todas las causas que se aducen. Esta disminución fue resultado tanto de factores endógenos como exógenos. Entre los primeros existen dos categorías principales: los factores macroeconómicos y el cambio estructural. El desplome del CAEM constituye el principal factor exógeno.

Factores macroeconómicos: hubo un enorme esfuerzo de estabilización para evitar la espiral inflacionaria después de la liberalización de los precios y del ajuste de determinados precios administrativos que estaban muy por debajo de los reales. Polonia, por su parte, estaba al borde de la hiperinflación en el momento de iniciar el programa de reforma. Cualquier economía que tenga que soportar un incremento de los precios internos reales de la energía del orden del 200 o 300 por 100, junto con una devaluación sustancial, y que además intente mantener un cierto grado de estabilidad en los precios, debe esperar una declinación en el ciclo económico.

Cambio estructural: la masiva redistribución de recursos que supone la transformación de las EPC en economías de mercado tiene probablemente su primera manifestación en una caída de la producción. Existe una asimetría fundamental en la velocidad de respuesta: los sectores productivos que no son viables en condicio-

nes del mercado enseguida sufrirán estrangulamientos financieros o carecerán de demanda efectiva, mientras que los sectores productivos que deberían desarrollarse reciben inversiones y crecen con suma lentitud a causa de los costes de ajuste y de la consiguiente incertidumbre.

Mientras que por un lado existen pruebas de la presencia de cambios estructurales, reflejados por ejemplo en el crecimiento explosivo del sector de servicios y en otras actividades privadas, algunas investigaciones econométricas sobre datos desagregados correspondientes al sector industrial de varios países de Europa oriental nos revelan pocas huellas de cambios estructurales y un fuerte predominio de factores macroeconómicos³. La ausencia de cambio estructural se pone de manifiesto también en la baja incidencia de quiebras en el sector industrial.

El shock del CAEM: El desmantelamiento del CAEM fue una sacudida tremenda; Alan Gelb atribuye a este factor casi el 50 por 100 de la responsabilidad en la caída de la producción. El desmantelamiento del CAEM presenta, sin embargo, varios aspectos distintos. Uno de ellos se refiere al deterioro de las condiciones del comercio con los países de Europa oriental, que ha sido mucho menor de lo que generalmente se creía, como ha explicado Rodrik (1992). En Checoslovaquia, por ejemplo, la pérdida ocasionada por este descenso del comercio puede haber sido tan sólo del 7 por 100. Guillermo Calvo ha señalado asimismo que el efecto supuestamente devastador del deterioro de los intercambios comerciales para los países de Europa oriental ni siquiera se dejó sentir en la antigua Unión Soviética, la cual habría debido beneficiarse de forma simétrica. Otro aspecto es el descenso en la demanda de importaciones por parte de la Unión Soviética. Sin embargo, parte de este descenso refleja simplemente un desplazamiento de la demanda hacia productos más competitivos; Alan Gelb señala que la demanda rusa de importaciones procedentes de los países no pertenecientes al CAEM no ha disminuido; esto significa que, al menos en parte, la caída del comercio entre los países del CAEM es simplemente otra manifestación más del cambio estructural o de los efectos derivados de la reasignación de recursos. Así pues, el auténtico efecto exógeno del CAEM es realmente menor que el que ha ejercido el shock en su conjunto.

233

Privatización

Esta es la más difícil, pero también la más crítica de las reformas con que las AEPC se tienen que enfrentar. Se trata de vender unas empresas que representan entre el 50 y el 90 por 100 de la economía, en una situación en la que el sector pri-

³ BORENSZTEIN, DEMEKAS y OSTRY (1992).

vado carece de ahorros, los mercados de capital prácticamente no existen y no hay forma de conseguir una valoración adecuada de la mayoría de las empresas estatales. En estas circunstancias resulta casi imposible la venta de estas empresas bajo métodos tradicionales y de una en una, excepto cuando surgen las privatizaciones “espontáneas”, en las cuales son los propios directivos de las empresas estatales los que negocian su privatización, generalmente en beneficio propio.

Puesto que estas dificultades implicarán necesariamente graves imperfecciones en el proceso de privatización, la pregunta implícita en el artículo de Lance Taylor es la siguiente: ¿Es realmente necesario privatizar las AEPC? ¿No se podría optar por un tipo de capitalismo que no exija una transferencia masiva de empresas estatales al sector privado? En primer lugar, como han indicado por un lado Milanovic (1989), y por otro Lipton y Sachs (1990), no existe en la actualidad precedente alguno de economías de mercado que operen con un sector de empresas estatales tan enorme (véase el Cuadro 1). Independientemente del grado de intervencionismo que defienda la filosofía económica predominante, el tamaño del sector público en las economías de mercado es inferior en varios órdenes de magnitud al de las economías planificadas centralmente⁴. En segundo lugar, por motivos culturales y políticos, las empresas públicas de Europa oriental se encuentran especialmente mal preparadas para competir en condiciones de mercado. La experiencia del impuesto sobre el exceso salarial en Polonia es un ejemplo de ello. Este impuesto penaliza (con tasas de hasta el 500 por 100) los incrementos salariales que excedan de la norma nacional; fue diseñado como factor de disuasión, sin que se esperase ingreso fiscal alguno por este concepto. Sin embargo los ingresos fiscales acumulados ascendieron a casi el 5 por 100 del PIB en 1991, a pesar de las condiciones nada propicias del mercado de trabajo.

234

Por esos motivos se ha diseñado un método alternativo de privatización que responde a las circunstancias particulares de Europa oriental: la privatización masiva, en la cual la propiedad se distribuye de forma casi gratuita entre el conjunto de la ciudadanía. Estos “programas de cupones”, a pesar de sus rasgos atractivos, pueden plantear ciertos problemas en relación con la estructura de incentivos creada por el sistema de gestión empresarial luego de la privatización, lo que puede estar retrasando su puesta en marcha en países como Polonia. Teniendo en cuenta, sin embargo, que la ciencia económica no arroja resultados decisivos (ni teóricos ni empíricos) sobre el tema de la estructura óptima de gobierno de la empresa, no existe demasiada justificación para demorar el proceso con el pretexto de perfeccionar su estructura. Una preocupación que no debe ser soslayada es, no obstante, la de evitar la repetición de la experiencia chilena posterior a la primera

⁴ Por otra parte, ha habido un movimiento importante en favor de la privatización, desde la época en que fueron recopilados los datos del Cuadro 1 sobre los porcentajes de participación de la empresa pública.

CUADRO 1
 PARTICIPACION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN EL PRODUCTO
 Y EL EMPLEO EN DIFERENTES PAISES (Porcentajes)

País	PIB	Empleo
Economías de Planificación Centralizada		
Checoslovaquia (1986)	97,0	
Alemania del Este (1982)	96,5	94,2
Unión Soviética (1985)	96,0	
Polonia (1985)	81,7	71,5
China (1984)	73,6	
Hungría (1984)	65,2	69,9
Economías Industrializadas		
Francia (1982)	16,5	14,6
Italia (1982)	14,0	15,0
Suecia		10,6
Reino Unido (1978)	11,1	8,2
Alemania (1982)	10,7	7,8
Noruega		6,0
España (1979)	4,1	
Estados Unidos (1983)	1,3	1,8
Economías en Desarrollo		
Sudán (1980)	40,0	
Zambia (1972)	37,8	
Venezuela (1978-80)	27,5	
Chile (1982)	24,0	
Taiwan (1978-80)	13,5	
India (1978)	10,3	
Corea (1981-83)	9,0	
Pakistán (1974-75)	6,8	
Tailandia (1970-73)	3,6	
Filipinas (1974-77)	1,7	

235

FUENTE: MILANOVIC, BRANCO (1989): *Liberalization and Entrepreneurship: Dynamics of Reform in Socialism and Capitalism*.

ola de privatizaciones en la década de 1970. Después de la privatización surgió una estructura de capital que presentaba un elevado grado de endeudamiento; el control de las empresas quedó en manos de los principales bancos y apareció un tupido entramado de empresas relacionadas. Cuando el ciclo económico empeoró, los bancos opusieron una lógica resistencia a forzar a las empresas a la quiebra, con lo que, a fin de cuentas, se produjo una grave crisis financiera que llevó nuevamente a la nacionalización de la mayor parte de bancos y empresas⁵. Por consiguiente, lograr que las empresas recientemente privatizadas inicien su marcha sobre una base financiera sólida y se eviten conflictos de intereses con el sector bancario son consideraciones importantes en un programa de privatización masiva.

236 Teniendo en cuenta las dificultades técnicas y políticas que plantea cualquier programa de privatización masiva, merece una atención especial el plan de Checoslovaquia, que es el único de este tipo que está actualmente en curso de realización. Se trata de un programa que, desde luego, no trata de remediar todas las imperfecciones de los mercados de capital y los problemas principal/agente, pero que es muy sencillo: todos los ciudadanos pueden adquirir cupones, que sirven para comprar directamente acciones de las empresas, pero que también pueden depositarse en los llamados fondos de inversión para privatización (FIP), convirtiéndose así en accionistas de estos fondos. A este respecto se han planteado dos dudas: la primera, que este incipiente mercado de valores —una especie de bolsa “sin papel”, que hace uso de los servicios informáticos desarrollados para la privatización por el sistema de cupones— continúe siendo demasiado oficial, es decir, que el gobierno, disponiendo instantáneamente de tanta información se sienta tentado de intervenir. La segunda duda (reflejada, desde perspectivas distintas, tanto por Alan Gelb como por Lance Taylor) se refiere a la regulación de los FIP, la cual es posible que no sea suficiente. Estos recelos han sido provocados por los argumentos publicitarios esgrimidos por algunos FIP, en los cuales se ofrece un “rendimiento garantizado” a los tenedores de los cupones: transcurrido un año, tienen la opción de vender sus acciones en el FIP por un precio equivalente a diez veces el coste original de los cupones.

Sin embargo, puede que esta segunda preocupación sea más aparente que real, al menos en lo referente al rendimiento garantizado. En primer lugar, teniendo en cuenta que los títulos fueron vendidos por un valor nominal, un rendimiento equivalente a diez veces el valor de la inversión resulta plausible para una cartera de acciones bien diversificada. El valor contable de las empresas incluidas en la primera ola de privatizaciones es más de *treinta* veces superior al valor total de di-

⁵ Véase LUDERS (1990). Posteriormente se produjo una segunda ola de privatizaciones que proporcionó una base financiera más firme a las empresas y que tuvo un gran éxito.

chos cupones. En segundo lugar, la “opción” ofrecida a los tenedores de cupones de vender sus acciones en los FIP al cabo de un año carece por completo de valor. Si, transcurrido un año, las acciones en los FIP alcanzan en la bolsa un precio superior a diez veces el coste original de los cupones, ningún tenedor ejercerá la opción de venta. Si por el contrario el valor de cambio de las acciones es inferior, en principio los accionistas querrán ejercer su opción de venta. Sin embargo, los administradores de las empresas no estarán en condiciones de conseguir financiación para cumplir su promesa y se verán obligados a suspender pagos⁶. Con otras palabras, el rendimiento obtenido mediante el depósito de los cupones en un determinado FIP siempre será igual al valor de mercado de dicho FIP y no se verá afectado por la “garantía” de un rendimiento equivalente a diez veces la inversión. La “opción de venta” de la acción no podrá ser realizada en ningún caso y, por lo tanto, carece de valor.

Incluso imaginando un escenario más complejo, en el que los ejecutivos del FIP dispongan de alguna ventaja de información respecto al accionista ordinario al estimar el valor del FIP, la opción de venta aún carece de valor, básicamente por la misma razón que ya demostraron Grossman y Hart (1980) en relación con las fusiones por absorción. Puesto que los ejecutivos del FIP solamente desearían adquirir acciones en caso de que el valor “real” de éstas fuese superior en diez veces al valor del cupón, ningún accionista estaría dispuesto a vender sus títulos cuando los ejecutivos hayan conseguido la financiación y estén dispuestos a cumplir su promesa. Evidentemente, si los ejecutivos no están dispuestos a cumplir su oferta de recompra, los titulares tampoco podrán ejercer su opción de venta por más que lo intenten. De una u otra forma, el rendimiento del FIP no se verá afectado por la garantía otorgada.

237

En este caso, ¿por qué se ha producido tal avalancha de inversores a estos FIP que ofrecen el rendimiento garantizado? Es posible que los inversores hayan considerado la oferta como una opción válida, o bien que hayan estimado a los FIP que hacían esta promesa como los más capaces. De hecho, el simple hecho de concebir la idea de un rendimiento garantizado habla en favor de las capacidades empresariales de los ejecutivos. Lance Taylor expresa el temor de que los tenedores de los cupones sean inducidos mediante engaño a desprenderse de los mismos, pero no se ve muy bien cómo podría suceder una cosa así. De cualquier forma, si al cabo de un año el precio de la acción supera al precio de garantía, hasta el inversor más ingenuo comprenderá que es preferible vender sus acciones en la bolsa antes que a los ejecutivos del FIP.

⁶ Cabría especular con la posibilidad de que esto provocase el despido de los ejecutivos por parte de los accionistas, alternativa a la que siempre pueden recurrir los accionistas descontentos.

Política Industrial

Existe una serie de propuestas para que los gobiernos de Europa oriental asuman un papel más activo en la asignación de los recursos de sus respectivas economías. Lance Taylor apoya la idea de un gobierno que encauce subvenciones y créditos promocionales hacia determinadas actividades y empresas. Los criterios aplicados son mucho más refinados que los que han guiado en el pasado las políticas industriales de las economías centralmente planificadas y de los países en desarrollo, que acostumbraban a concentrarse en la industria pesada o en la sustitución de importaciones. Lance Taylor propone algo parecido a un criterio de rentabilidad: el gobierno debe escoger aquellos sectores en los que la economía obtenga mejores resultados y aquellas empresas que satisfagan el criterio de rendimientos elevados.

Semejantes criterios de asignación de recursos parecen beneficiar a los sectores económicos en los que el país dispone de alguna ventaja comparativa y a las empresas más rentables. Parece bastante inofensivo, pero ¿es realmente necesario? Si bien existen muchos casos en los que los incentivos de mercado no son suficientes para fomentar determinada actividad económica, debido por ejemplo a la existencia de externalidades o de barreras de entrada, seleccionar las inversiones más rentables (“escoger a los ganadores”) es sin duda una actividad que ofrece rentabilidad suficiente para que el sector privado genere bancos de inversión, analistas de mercados, etc. en cantidades suficientes. Y lo que es aún más importante, la historia demuestra que el sector privado sabe escoger a los ganadores mucho mejor que cualquier gobierno. Después de todo, los países de Europa oriental, especialmente los que cuentan con el sistema de planificación central más rígido, han tenido durante décadas un control absoluto por parte del Estado sobre cualquier tipo de inversión y de asignación de recursos, y los resultados están lejos de ser satisfactorios.

238

Una iniciativa importante que puede considerarse en el marco de una política industrial es la de un arancel uniforme y temporal sobre las importaciones, medida propuesta por Alan Gelb. Obviamente existen argumentos a favor, basados en razones de ingresos fiscales, pero otra consideración importante consiste en que el arancel sirve para suavizar la transición a la nueva estructura económica, permitiendo un período de ajuste (o de liquidación) más largo para las empresas que no están en condiciones de competir con los productos importados. Este último argumento podría denominarse de la “industria senil”, simétrico al de la “industria naciente” que es bastante conocido. Sin embargo, ninguna política de subvenciones es gratuita, por lo que necesariamente otros sectores de la economía tienen que pagar el precio de estas medidas. En el caso del arancel, el sector más directamente afectado será el exportador, que probablemente sea uno de las más eficientes y dinámicos de la economía, pero que también tendrá que someterse a un ajuste radical durante el período de transición.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- BORENSZTEIN, EDUARDO y PETER MONTIEL (1992): "Savings, Investment and Growth in Eastern Europe", en WINCKLER, GEORG (ed.): *Central and Eastern Europe: Roads to Growth*. Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional.
- BORENSZTEIN, EDUARDO, DIMITRI DEMEKAS y JONATHAN OSTRY (1992): "The Output Decline in the Aftermath of Reform: The Cases of Bulgaria, Czechoslovakia and Romania", *IMF Working Paper*, WP/92.
- GROSSMAN, SANFORD y OLIVER HART (1980): "Takeover Bids, the Free-Rider Problem and the Theory of the Corporation", *The Bell Journal of Economics*, Núm. 11, primavera, pp. 42-64.
- LIPTON, DAVID y JEFFREY SACHS (1990): "Privatization in Eastern Europe: The Case of Poland", *Brooking Papers on Economic Activity*, Núm. 2, pp. 293-341.
- LUDERS, ROLF (1990): "Chile's Massive State Owned Enterprise Divestiture Program, 1975-90: Failures and Successes", en *Privatization and Ownership Changes in East and Central Europe*. Washington, D.C., Banco Mundial.
- MANKIW, N. GREGORY, DAVID ROMER y DAVID WEIL (1992): "A Contribution to the Empirics of Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics*, Núm. 107, mayo, pp. 407-437.
- MILANOVIC, BRANKO (1989): *Liberalization and Entrepreneurship: Dynamics of Reform in Socialism and Capitalism*. Nueva York, M.E. Sharpe.
- RODRIK, DANI (1992): "Making Sense of the Soviet Trade Shock in Eastern Europe: A Framework and Some Estimates", ponencia presentada a la Conferencia del FMI/Banco Mundial *The Macroeconomic Situation in Eastern Europe*. Washington, D.C

Stanley Fischer

Reforma Económica en Rusia(*)

Hace justamente un año, antes de la Cumbre del G-7 en Londres, el mundo estaba esperando a ver si Mijail Gorbachov decía a los líderes de las naciones industrializadas de Occidente lo que éstos esperaban oír: que estaba decidido a llevar a cabo un proceso de reforma económica y política. La *Gran Negociación* de la ayuda financiera de Occidente para apoyar la reforma soviética estaba en el aire y una actuación convincente de Gorbachov podría haber desbloqueado la ayuda occidental.

Se había discutido mucho acerca de cuáles eran las condiciones bajo las cuales Occidente proporcionaría la citada ayuda. Los economistas que apoyaban la concesión de la ayuda razonaban que ésta solo se haría efectiva si los soviéticos seguían un programa claro y decidido de reforma económica y política. Los no economistas se preguntaban si la ayuda financiera se ofrecería en cualquier caso, debido al interés de Occidente en la supervivencia de la Unión Soviética.

El invitar a Gorbachov a Londres, ofreciéndole el escenario del Grupo de los Siete para solicitar la ayuda, fue señal suficiente de la importancia que Occidente concedía al hecho de apoyarle. Pero, cuando llegó el momento, Gorbachov no estuvo a la altura de las circunstancias. Antes de su llegada, envió a los líderes del Grupo de los Siete una carta en la que exponía sus planes. Claramente, la carta está escrita por un hombre incapaz de decidirse. Dice así: «Llevaremos a cabo una reforma, aunque la verdad es que no». Ni siquiera el lector más predispuesto podía concluir que el líder de la Unión Soviética había decidido el modo en que quería conducir el país. Por consiguiente, o quizás porque, en cualquier caso, Occidente no tenía intención de proporcionarle ayuda, se marchó de Londres sin ella, con unos cuantos sermones, buenos consejos y nada más. Aquella fue la última vez que Gorbachov apareció en la escena mundial como un líder que todavía podía conducir a su país hacia la reforma.

241

En la base del debate sobre la ayuda a Gorbachov se encontraban los interrogantes de si Occidente tenía interés en mantener a la Unión Soviética y los peligros que se derivarían de su colapso y desmembramiento en quince o más repúblicas. Mucha gente, especialmente los europeos temían que el imperio soviético pudiese

(*) Este texto es una versión editada de una conferencia ofrecida el 7 de julio en el Seminario Internacional "Reforma Económica: Experiencias Recientes en Economías de Mercado y Economías Socialistas", organizado por PENSAMIENTO IBEROAMERICANO, BANCO MUNDIAL, CEPAL y UNCTAD, con la colaboración especial de la Universidad Complutense de Madrid (El Escorial, España, 6 al 8 de julio de 1992). No he intentado actualizar la información más allá de la disponible en julio de 1992. Original en inglés, traducido por CARLOS ABAD.

romperse y estallara una guerra civil con el resultado de una tremenda pérdida de vidas y las corrientes masivas de inmigración que podrían aparecer, hacia Europa oriental en primera instancia y hacia Europa occidental a continuación. A los analistas de defensa les preocupaba el control del armamento nuclear tras el desmoronamiento de una superpotencia.

Occidente, ayudado por la indecisión de Gorbachov, optó por no iniciar un programa coordinado de ayuda financiera. El colapso de la Unión Soviética se produjo con mayor rapidez de lo que nadie esperaba, a consecuencia del golpe de Estado. Ahora, un año después de la Cumbre de Londres, Borís Yeltsin se presentará en la Cumbre de Munich como presidente electo de Rusia —Gorbachov nunca ganó unas elecciones populares— con un importante apoyo popular, decidido a iniciar un programa de reforma económica, con la promesa de apoyo de Occidente y con un acuerdo con el FMI. Y, por el momento, pocas de las consecuencias más temidas del desmembramiento se han producido, aunque el proceso dista mucho de haber concluido.

¿Qué ha sucedido en este año revolucionario? ¿En qué medida debería preocuparnos lo que está sucediendo ahora en Rusia y lo que sucederá en los próximos años? La Unión Soviética se colapsó antes de finales de 1991. El nuevo gobierno ruso ya funcionaba en noviembre, cuando Yegor Gaidar fue nombrado ministro de economía. Se le consideraba un decidido reformador radical y contaba con el apoyo de Yeltsin para llevar a cabo la reforma. Gaidar había participado en las intensas discusiones sobre la reforma que habían tenido lugar en los años anteriores y había reflexionado sobre los temas más urgentes que deben tener en cuenta todos los ministros de economía que tengan que instrumentar un programa.

242

Sin embargo, el programa que está siendo aplicado en Rusia no tiene casi nada que ver con el programa en el que Gaidar había trabajado unos meses atrás, mucho más coherente y gradual. El planteamiento habitual en Occidente para la reforma de Europa oriental es el siguiente: debería incluir una rápida estabilización macroeconómica —tanto en los aspectos presupuestarios, como en los monetarios y crediticios—; la liberalización de los precios debería llevarse a cabo en una fase inicial; la liberalización del comercio y la convertibilidad de la moneda también deberían producirse lo antes posible; la privatización debe llevarse a cabo con la mayor rapidez posible, a pesar de que su ejecución seguramente sea lenta. El programa habitual de reforma comprende además una serie de cambios jurídicos e institucionales, y el desarrollo de instituciones inexistentes pero necesarias, como una red de seguridad social y un sistema financiero.

Todos estos elementos se encuentran en el Plan Shatalin de los 500 Días en el que trabajó Gaidar. Pero el Plan de los 500 Días y otros planes rusos se basaban en la creencia de que era esencial, desde el punto de vista político, evitar un estallido inflacionario al comienzo del programa. Por consiguiente, estos programas comen-

zaban con la privatización basándose en el razonamiento de que la venta de activos estatales absorbería el excedente monetario. Esto no parecía realista en aquel momento, porque la privatización no puede tener lugar con la suficiente rapidez como para acabar con el excedente monetario. No obstante, ésta era una opinión firmemente defendida por los reformadores rusos, y la sostuvieron cuando asistieron a las reuniones del Banco Mundial y del FMI en septiembre de 1991, y cuando trabajaron en la *Gran Negociación* en Harvard en junio de 1991. Sin embargo, estaba claro que si no se iba a llevar a cabo una privatización rápida, había que proceder primero a la estabilización macroeconómica.

Pues bien, el programa de reforma del gobierno ruso no comenzó ni con la estabilización ni con la privatización, sino con la liberalización de los precios. El gobierno ruso, casi tan pronto como tomó posesión, se comprometió a liberalizar los precios en diciembre, fecha que no respetaron por sólo dos semanas. Sus argumentos para adoptar este proceder eran sencillos. En primer lugar, no podían hacer las otras cosas a tiempo, tenían que moverse y ésa era la medida importante más sencilla de adoptar: dejar de controlar los precios. En segundo lugar, cualquiera que hable con Gaidar puede percibir que él tiene en mente un modelo muy claro. Hasta se puede ver cómo se cruzan en su mente las curvas de oferta y demanda, y cómo el nivel de precios se mantiene por debajo del punto donde ambas confluyen. Creía firmemente que si se eliminaban los controles de los precios, desaparecería la escasez. En tercer lugar, querían una señal y un compromiso. Querían hacer algo que no sólo hiciera inequívoco su compromiso de llevar a cabo un programa de reforma, sino que además hiciera muy difícil la vuelta al viejo sistema. Suprimir el control de los precios es fácil, pero volverlos a controlar después de haber disuelto los ministerios de control de los precios, es muchísimo más difícil.

243

El 2 de enero el gobierno ruso suprimió los controles de los precios que cubrían aproximadamente un 80 por 100 de los gastos, la mayoría de los productos salvo los productos alimenticios básicos y la energía. La medida se tomó en contra de las opiniones y consejos de muchos economistas, rusos y occidentales. Desató una subida de los precios mucho mayor de lo esperado. En enero, la inflación se encontraba en algún punto entre el 200 y el 400 por 100. Aunque el gobierno permitió el incremento de las pensiones y de los salarios controlados por el gobierno, no hay duda de que las rentas reales cayeron rápidamente y en gran cuantía. A pesar de ello, no se produjo ningún tipo de protesta popular, y este crecimiento espectacular de los precios —que los reformistas pensaban que podía evitarse— no puso a la población en contra del programa de reformas.

¿Qué otras cosas hizo el gobierno ruso? La medida más importante fue introducir un impuesto sobre el valor añadido del 28 por 100, de aplicación general. Se suponía que el comercio se iba a liberalizar. Los beneficios del cambio de divisas estarían gravados. El gobierno recortó considerablemente las subvenciones y el apro-

visionamiento militar. Además, es posible que el gobierno haya operado en su mayor parte con efectivo durante el primer trimestre de 1992, de modo que no se estaba emitiendo papel moneda para financiar el déficit presupuestario.

Todo esto sucedió pronto, con rapidez y decisión, con el apoyo de Yeltsin y gracias a un ministro de economía que se describía a sí mismo como un piloto *kamikaze*, y que anunció que estaba allí para llevar a cabo las reformas, que esperaba haberse ido al cabo de dos o tres meses —en sus momentos de optimismo cuatro meses— pero que cerraría el proceso de reforma que estaba en marcha antes de irse. En realidad ésta es una forma de hacer política muy poco convincente. Un ministro de economía que no está dispuesto a jugar al juego de la política resta valor a su estrategia y reduce las posibilidades de que ésta triunfe. Afortunadamente, la experiencia política de Gaidar ha crecido. Esto se evidenció en abril, cuando rechazó en el Parlamento un ataque coordinado a su programa, amenazando con dimitir y haciendo un discurso muy duro en defensa de su programa. Actualmente Gaidar exhibe una voluntad de permanencia y una decidida capacidad de maniobra en defensa de sus planteamientos.

¿Y el resto del programa habitual? La eliminación de los controles de precios se llevó a cabo muy rápidamente, pero la supresión del control de los precios del petróleo probablemente no sucederá tan pronto. Eso complica la situación fiscal, porque mientras es posible que el déficit fiscal haya estado por debajo del 10 por 100 del PIB durante el primer trimestre, ha empeorado considerablemente desde entonces. Nadie que tenga una visión optimista acerca de la situación fiscal debe esperar un incremento en los precios del petróleo hasta los niveles del mercado mundial. Dado que el gobierno no está decidido —por un conjunto de buenas razones— a incrementar los precios del petróleo de forma brusca, no parece viable reducir el déficit presupuestario por debajo del 10 por 100 del PIB.

El aspecto crediticio de la política macroeconómica ha sido un auténtico desastre. El banco central ha estado concediendo créditos a los bancos comerciales para que éstos a su vez se los concedieran a las empresas, y se ha producido una expansión razonable del crédito bancario —cuando digo razonable me refiero a cifras que se pueden medir—. Sin embargo, se ha producido un incremento extraordinario del crédito en virtud de los pagos vencidos, que han aumentado en una cantidad prácticamente igual al PIB en un lapso de cinco meses. Por supuesto, hay que preguntarse cómo es posible que suceda algo así. Como cualquiera de ustedes que haya trabajado en una economía en crisis sabrá, todo el mundo tiene varias teorías sobre cada problema. Así que, aunque no estoy seguro de cuál es la explicación de los pagos vencidos, puedo ofrecerles algunas candidatas.

La primera es sencillamente que el sistema de pagos se ha derrumbado, que el banco central no hace efectivos los cheques con rapidez —la demora es de aproximadamente un mes—. De modo que algunos de los pagos vencidos se deben a che-

ques que no se han compensado. En segundo lugar, las empresas se conceden crédito unas a otras, todas producen pero no venden, y aumentan sus existencias. Esta parte de los pagos vencidos representa facturas impagadas entre las empresas que no pueden pagar. En tercer lugar, buena parte de los pagos vencidos surge, al parecer, en el comercio entre las repúblicas. La cuarta explicación es que las empresas producen y transportan mercancías que no han sido solicitadas. Se nos ha dicho que muchas empresas de defensa siguen produciendo conforme a los pedidos de 1991 y mandan la producción al Departamento de Defensa, que no ha realizado el pedido. Están esperando a ver si el gobierno les paga o no.

Todas estas explicaciones pasan por alto la necesidad de efectivo, de modo que la verdadera pregunta es, ¿cómo pueden las empresas concederse crédito ilimitado unas a otras sin que nadie tenga que emplear efectivo? Bien, las empresas necesitan el efectivo para pagar los salarios, pero los salarios son sólo una pequeña proporción de los costes —aproximadamente un 20 por 100 como media— y, en cualquier caso, el gobierno no permitirá que las empresas no paguen los salarios. Cuando llega el momento de la verdad en que las empresas necesitan efectivo para los salarios, el gobierno concede el crédito porque ése es el punto en el que todo apoyo político podría desvanecerse.

Así es el lado macroeconómico, no exactamente bajo control, con una tasa de inflación que probablemente se encuentre en algún punto entre el 10 y el 30 por 100 mensual, dependiendo de los datos que se crean.

245

Los datos relativos al comercio son ciertamente imprecisos. Probablemente se dé una fuga de capital masiva, con un buen funcionamiento de las exportaciones, pero con muy pocos beneficios en divisas. Las empresas guardan las divisas en el extranjero, dado que tendrían que pagar un impuesto del 40 por 100 si las introdujeran en el país, y, además, quién sabe lo que podría sucederles en los bancos rusos. El volumen de importaciones es bajo, pero Rusia está recibiendo créditos externos. El tipo de cambio se ha estado depreciando con rapidez. El mercado cambiario tiene un escaso volumen de operaciones y, si la ayuda extranjera se introdujera en ese mercado, el tipo de cambio fuertemente sobrevaluado podría pasar a un nivel más realista. Rusia al principio liberalizó el comercio, pero en la actualidad va a elevar los impuestos sobre las importaciones para obtener ingresos; no deberían haber liberalizado el comercio tanto como lo hicieron al principio.

El Parlamento aprobó una ley de liberalización muy buena en el segundo intento. La ley proporciona incentivos a los empresarios y trabajadores que privaticen, al concederles participaciones en la propiedad de las empresas, dependiendo el ejercicio de sus derechos de propiedad de que la empresa realmente se privatice. Aunque hay buenos argumentos en contra de recompensar a los actuales empresarios, hay buenas razones prácticas para tenerlos del lado de la privatización.

En este Seminario hemos tenido una larga discusión acerca de los costes y los beneficios de la privatización. Los argumentos en favor de la privatización en Rusia son bastante sencillos. Las empresas que han estado bajo control del gobierno central no son eficientes y no tienen incentivos reales para serlo. En la actualidad disfrutan del crédito del gobierno y no hacen frente a ninguna restricción presupuestaria. Mientras estas empresas continúen dentro del ámbito de la propiedad pública, el gobierno no pondrá en práctica una reestructuración industrial a gran escala. Este es el argumento fundamental para privatizar rápidamente.

En otros países, como Polonia y Checoslovaquia, las pequeñas empresas se han privatizado muy rápidamente. Dado que Rusia es tan grande y tan diversa, la privatización a pequeña escala se ha venido desarrollando con distintos ritmos en diferentes partes del país, pero casi siempre más lentamente que en Europa oriental. Es una lástima, ya que la privatización a pequeña escala es una de las áreas donde la gente puede apreciar cambios reales si las empresas privatizadas comienzan a colocar productos en los lugares de venta. Desafortunadamente, esto no está sucediendo de forma consistente a lo largo de todo el país.

Otras instituciones de mercado se están empezando a desarrollar. Hay muchos bancos privados, pero por lo general se encuentran asociados a empresas. A los bancos, a diferencia de las empresas industriales, se les permite pedir préstamos al banco central. Las empresas que precisan créditos han creado bancos para que se los consigan. En algún momento estos bancos tendrán que someterse a una supervisión prudente, pero eso aún no está sucediendo.

Y éstos son los progresos por el momento. No son progresos impresionantes, excepto si uno se pregunta lo que se puede esperar de un país que es el fénix que emerge de las cenizas de un imperio y una economía que se derrumbaron hace menos de un año. Entonces el progreso resulta sorprendente. También es importante comprender que el gobierno ruso tiene poco control sobre la mayor parte de lo que sucede en su territorio. No es un gobierno fuerte que dé órdenes y consiga ser obedecido. Esto es algo a tener en cuenta a la hora de recomendar políticas para Rusia.

Rusia necesita una política industrial, pero es preferible que aclaremos lo que esto significa. No creo que haya nadie en Rusia en la actualidad que esté en condiciones de *seleccionar ganadores*, ni lo habrá dentro de cinco años. Si hablamos el idioma del Banco Mundial, el gobierno ruso debería, naturalmente, hacer todo lo posible por crear un marco favorable a la actuación del sector privado. Pero tendrá que hacer mucho más que eso. Durante el proceso de privatización, y una vez que éste haya concluido, el gobierno ruso va a tener que desempeñar un papel activo en la reestructuración de las grandes empresas industriales. Es simplemente ilusorio pensar que el gobierno pudiese decirle a 100.000 personas en una ciudad con una sola empresa que los propietarios han decidido prescindir del 80 por 100 de su actividad porque ésta no es viable y que, después, pudiese llevarlo a la práctica. Esto

no podría ocurrir en ninguna parte, pero en Rusia es mucho más difícil por el enorme tamaño de las empresas. Estas empresas solo pueden alcanzar la eficiencia si van siendo reducidas paulatinamente, descartando de forma gradual algunas de sus actividades. Pero el gobierno necesita de un programa coherente de asistencia a las empresas —también a sus trabajadores— que estén siendo objeto de reestructuración.

Será preciso que el gobierno encuentre formas de reducir los costes sociales y políticos de la reestructuración industrial. Este es uno de los retos clave para los asesores extranjeros y para las agencias internacionales.

Al pensar acerca de la política industrial —al pensar en Corea, Japón o en Francia— resulta tentador argumentar sobre la necesidad de que Rusia pueda constituir una administración pública de élite. Esto es algo que, ciertamente, debería intentarse, de igual modo que en otros muchos países. Pero, por el momento, deberíamos reconocer que la administración pública en Rusia es muy diferente y que la eficiencia habrá de proceder del sector privado y de la ayuda de la inversión privada extranjera.

Occidente no ha tenido éxito a la hora de proporcionar ayuda coordinada a Rusia durante este año. Occidente quiere apoyar a Yeltsin, pero, al mismo tiempo, ha puesto al FMI a cargo de la iniciativa de ayuda y la situación actual de Rusia no permitirá al gobierno cumplir la condicionalidad normal del Fondo. De esta forma, el Fondo se enfrenta al dilema de que se supone que tiene que proporcionar ayuda financiera, pero los rusos, desde un punto de vista realista, no pueden cumplir las condiciones normales. Uno de los dos tiene que ceder. Y estaba claro en el período previo a la Cumbre que el Fondo tendría que ceder. Esto es desafortunado, no porque yo no esté a favor de que los rusos reciban ayuda, sino porque las condiciones del Fondo no deberían devaluarse a la ligera.

247

El Fondo comenzó sus negociaciones con Rusia con un programa muy detallado, que cubría todas las áreas de reforma concebibles. Probablemente en la actualidad hayan acordado un programa más sencillo, que implique algunas reducciones del déficit presupuestario, cierto control sobre el crédito, la solución del problema de los pagos vencidos, y que intente poner un poco de orden en los problemas de las divisas, cosas en las que el Fondo debería concentrarse en cualquier caso. Pero el problema es que el programa probablemente no se llevará a cabo, y el Fondo ha accedido únicamente a otorgar 1.000 millones de dólares. El acuerdo elimina la presión por el momento; todas esas mismas cuestiones surgirán en el plazo de tres meses, momento en el que se supone que los rusos y el Fondo llegarán a un acuerdo de compromiso. El Fondo se verá sometido al mismo conjunto de presiones, encontrará una salida para salvar las apariencias y Rusia conseguirá la ayuda financiera porque los intereses de Occidente en la supervivencia del gobierno de Yeltsin así lo exigen.

Hace un año, cuando alguien preguntaba por qué Occidente podría querer mantener unida a la Unión Soviética, los analistas de defensa sostenían que el asunto crucial era el armamento nuclear soviético. Esta preocupación es ahora mucho menor; las 23.000 armas nucleares tácticas soviéticas, tanto en Europa oriental como en las otras repúblicas, han sido trasladadas a Rusia, lo cual constituye en apariencia una operación de enorme éxito. La colaboración en cuanto a armamento estratégico ha sido muy buena, pero aún quedan armas en cuatro repúblicas. Estos son grandes temas. La reforma económica es también un gran tema, pero Occidente no va a tirar la colaboración estratégica por la borda para proteger la reputación del Fondo.

El Banco Mundial tiene un papel muy especial que desempeñar ahora. Está claro que los mayores problemas de Rusia van más allá de la necesidad de estabilización macroeconómica. El Fondo no se creó para tratar esos problemas, y los rusos no los han estudiado detenidamente. No hay —como había en el caso de China— una estrategia coherente para la reforma estructural, aparte del estudio conjunto de hace unos años, que ahora ya ha quedado desfasado. Las cuestiones a largo plazo más importantes de Rusia no sólo se encuentran en las áreas de reforma estructural normal como el sistema financiero, el comercio, y la reforma del sector público, sino también en dos sectores cruciales: el agrario —en el que el éxito de la reforma haría descender el precio de los alimentos y podría cambiar el panorama político— y el de la energía —en el que el éxito daría la vuelta a la balanza de pagos, y atraería además la inversión extranjera directa, como ya está empezando a ocurrir—.

248

Los préstamos del Banco para proyectos deberían también desempeñar un papel fundamental. No habrá mucha inversión privada en Rusia durante los próximos años, y como sabe cualquiera que haya estado allí, las necesidades de infraestructura son enormes en ese país. El Banco puede contribuir a sacar adelante esta inversión mucho antes dentro del proceso de reforma de lo que ahora parece probable y la inversión pública es en realidad un complemento de la inversión privada.

Finalmente, ¿cuáles son las perspectivas? Siguen siendo impresionantes. Sólo han transcurrido seis meses desde que se inició el programa. El gobierno aún parece decidido a llevar a cabo la reforma. No dudo que habrá un terrible desorden durante varios años. Pero tampoco me cabe duda de que el gobierno, a pesar de todas sus disputas e incoherencias, se mueve en la dirección correcta. No avanza a la velocidad que deseáramos, pero no depende de nosotros. Creo que gradualmente, una vez que se salga de este caos, después de un descenso del PIB que puede prolongarse otros dos o tres años, se producirá un cambio. Y las perspectivas a largo plazo de Rusia, con su sólida base tecnológica, su amplio capital humano y sus fantásticos recursos naturales, son enormes. Con la ayuda externa, Rusia puede salir adelante, no tan bien como Checoslovaquia, Hungría y Polonia, pero sí de modo que pueda mejorar el nivel de vida de la presente generación.

Figuras y Pensamiento

En el año 1992 ha alcanzado la edad de jubilación administrativa **Juan Velarde Fuertes**. Su figura y su obra serían argumentos suficientes para justificar la dedicación de algunas de estas páginas a rendirle homenaje. En su caso, además, se reúnen algunas otras circunstancias que no solamente justifican, sino que hacen de esta iniciativa el mínimo reconocimiento de gratitud y consideración hacia un gran maestro. En primer lugar, Juan Velarde es el maestro de toda una generación de profesionales de la docencia y la investigación en Economía en España. Además, fue y sigue siendo maestro del círculo de personas que, desde España, alentaron y pusieron en marcha el proyecto intelectual que representa *Pensamiento Iberoamericano*, maestros a su vez de las generaciones más jóvenes entre las que nos encontramos quienes en los últimos años hemos tenido la fortuna de seguir impulsándolo.

Por ello, y por muchas más razones, ofrecemos tres colaboraciones que glosan la obra y la trayectoria vital de Juan Velarde. Las dos primeras firmadas por **José Luis García Delgado** y por **Enrique Fuentes Quintana**, discípulo destacado y compañero generacional de Juan Velarde respectivamente. Finalmente ofrecemos una muestra representativa de la obra del maestro, selección que hemos

podido realizar utilizando directamente el trabajo previo realizado por **José Miguel Fernández Pérez**, una de las personas que más y mejor han seguido sus aportaciones.

Esta sección se completa con el trabajo de **Ronald V. Sprout** sobre **Raúl Prebisch** el otro mentor intelectual destacado de esta revista, quien —como Juan Velarde— hasta su fatal desaparición siguió ofreciéndonos su estímulo intelectual desde los órganos de asesoramiento y dirección de la publicación.

En este caso, Ronald Sprout analiza las posiciones de Prebisch en términos de economía política y sus prescripciones consiguientes de política económica. Más adelante contrasta la relevancia actual de las ideas originarias de Prebisch y la evolución de éstas a lo largo de su obra, para finalizar evaluando sus aportaciones básicas a la concepción actual del proceso de desarrollo.

Homenaje a Juan Velarde Fuertes

En el texto de presentación que acompañó el número 20 de Pensamiento Iberoamericano, Enrique Iglesias ofreció a los lectores sus recuerdos personales sobre los momentos fundacionales de esta revista¹. Allí, como no podía ser de otra manera, se destacaba el papel fundamental de varias personas sin cuya participación entusiasta y compromiso intelectual esta publicación no habría visto la luz.

Una de esas personas es Juan Velarde Fuertes, quien en el año 1992 ha alcanzado la edad que en la Administración española marca el límite de la dedicación activa formal en el ámbito universitario. Formal, decimos, por cuanto estamos seguros, y ya nos está dando buena prueba de ello, de que podemos seguir contando con el privilegio de su consejo y de su ayuda desinteresada y generosa.

Ciertamente no se entiende la aparición y la trayectoria del proyecto intelectual que encarna Pensamiento Iberoamericano sin tener en cuenta la personalidad, el magisterio y la impronta personal de Juan Velarde. Como él mismo ha escrito², desde que en sus primeros años de aprendizaje en el bachillerato cursado en su pueblo natal de Salas, y a través de las enseñanzas de don José, su primer maestro, entró en contacto con la realidad de las economías de América Latina y las oportunidades comerciales españolas con aquellos países, no ha dejado de estudiar y de incentivar en los demás la curiosidad intelectual por el mundo iberoamericano.

«Aún recuerdo cómo, al concluir los estudios de la licenciatura en Ciencias Económicas en 1947 comencé a trabajar para conocer la realidad y las ideas de los economistas iberoamericanos en un triple frente; en la Sección Universitaria de la Asociación Cultural Iberoamericana, que presidía Pablo Antonio Cuadra; en la revista "Cuadernos Hispanoamericanos", que dirigía Pedro Laín Entralgo, y en el Colegio Mayor Hispanoamericano Nuestra Señora de Guadalupe, dirigido por Antonio Lago Carballo. Han sido muchas horas de investigación, de conversaciones, de dirección de tesis doctorales a universitarios hispanoamericanos»... «más de

251

¹ ENRIQUE V. IGLESIAS (1991): «Primera Década de Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política», *Pensamiento Iberoamericano*, Volumen Especial, 10º Aniversario, Núm. 20, julio-diciembre, pp. 7-9.

² JUAN VELARDE FUERTES (1992): «Mis queridos acreedores preferentes», en JOSÉ LUIS GARCÍA DELGADO (coordinador). *Economía Española, Cultura y Sociedad. Homenaje a Juan Velarde Fuertes*. Madrid, Eudema, pp. 25-71.

uno avizorábamos ansiosos lo que se trabajaba en torno a nuestra ciencia en el ámbito iberoamericano. Logramos algunos, incluso, estar bastante al día. A través de la revista de la Facultad de Economía de la Universidad de Chile, "Economía", nos enteramos por el número 28-29, 3.º y 4.º trimestre de 1948, de "Las finalidades y funciones de la Comisión Económica para la América Latina" (págs. 104-109). En "El Trimestre Económico" o en las publicaciones del Colegio de México veíamos surgir una nueva generación de economistas americanos; los nombres de Jorge Ahumada o de Víctor Urquidi, de Osvaldo Sunkel o de Celso Furtado se unían así a nuestras discusiones vivas sobre problemas económicos españoles. Finalmente, seguíamos casi al minuto los trabajos de un gran economista argentino: Raúl Prebisch».

Estos párrafos, entresacados de su texto de presentación al número 1 de esta revista³ son buena prueba de su mencionada y temprana vocación iberoamericana, vocación e interés que supo transmitir a José Luis García Delgado, Juan Muñoz, Angel Serrano y a posteriores generaciones, discípulos de los antescitados, que han dedicado buena parte de su tiempo y esfuerzo intelectual al estudio de nuestras realidades iberoamericanas.

252

El texto traído a colación que sirvió de presentación al número 1 de nuestra revista finalizaba así: *«Ha sido una espera muy larga que... Ahora, gracias al apoyo incondicional del Instituto de Cooperación Iberoamericana, treinta y cinco años después, he logrado coronar»*, refiriéndose a la aparición de *Pensamiento Iberoamericano*.

Ahora, nosotros queremos responder con esta pequeña ofrenda a tan generosa actitud. Y queremos que este merecido homenaje sea la forma de decirte, Juan seguimos necesitando tu estímulo y tu apoyo, o para decirlo con los bellos poemas de César Vallejo que utilizaste hace once años en estas mismas páginas, *¡Hermano, hoy estoy en el poyo de la casa / donde nos haces una falta sin fondo!*

Osvaldo Sunkel
Carlos Abad

³JUAN VELARDE FUERTES (1992): «La revista desde la perspectiva española», *Pensamiento Iberoamericano*, Núm. 1, enero-junio, p. 7.

José Luis García Delgado

Notas para un Perfil Intelectual de Juan Velarde (*)

*«Todo regalo verdadero es recíproco.
El que da no se priva de lo que da».*

Jorge Luis Borges

En 1992, Juan Velarde Fuertes alcanza la edad legalmente establecida de jubilación como catedrático de Universidad: culmina así, cuarenta y cinco años después de haberse incorporado como profesor ayudante a las aulas de la Universidad Complutense, una trayectoria excepcionalmente fecunda como docente e investigador de economía española y maestro de multiplicadas promociones de estudiosos. Es una ocasión propicia, en todo caso, para agradecer su ejemplar magisterio científico y moral, prodigado entre sus amigos, colegas y discípulos.

Juan Velarde pertenece a la primera promoción de economistas de la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas de la Universidad de Madrid, esto es, del primer centro académico de rango superior universitario en el que pudo cursarse este tipo de estudios en España, cuyas puertas se abrieron en febrero de 1944. Y en el casi medio siglo transcurrido desde entonces, su obra expresa perfectamente lo mucho que la sociedad española de nuestro tiempo debe a un esforzado grupo de profesionales de la economía, cuyos derroteros biográficos coinciden en el tiempo con los que en el campo de la creación literaria componen la *generación del 50*. Aquellos, en efecto, han hecho una destacada contribución en tres frentes: en el académico, consolidando los estudios de Economía en las primeras Facultades que pueblan nuestra geo-



253

(*) Este artículo reproduce, con ligeros retoques, el capítulo de Presentación a la obra colectiva *Economía Española, Cultura y Sociedad. Homenaje a Juan Velarde Fuertes*, (JOSÉ LUIS GARCÍA DELGADO, coord.), 3 Tomos, Madrid EUEMA, S.A., 1992. Agradecemos las facilidades prestadas por los editores para la reproducción.

grafía académica; en el social, ganando con su trabajo credibilidad para una profesión; y en lo político, finalmente, influyendo en el rumbo que la política económica española va a adoptar a partir del final de los años cincuenta y en una mayor racionalidad económica en la administración pública de los recursos. En esos tres planos, repítase, la actividad desplegada por Juan Velarde es, ciertamente, notoria.

Ha sido y es, ante todo, maestro de universitarios: «Lo que, profesionalmente, de verdad, me ha apetecido ser por encima de cualquier cosa: profesor universitario de Economía», como él mismo ha escrito. Vocacional magisterio proyectado con generosidad tanto en la docencia como en la investigación, dando copiosos frutos en ambas direcciones. Como docente, Juan Velarde ha explicado economía española a más de cuarenta promociones de estudiantes y ha enseñado a enseñar a varias docenas de profesores, contribuyendo decisivamente a decantar la orientación analítica de una asignatura de economía aplicada que, gracias a su influencia, ha evitado, por una parte, los peligros del «traperismo» científico y, por otra, fáciles tentaciones de ensayismo y también estériles disputas nominalistas, mal disimuladas bajo la apariencia de empeños intelectuales más ambiciosos —lo anota muy oportunamente Fuentes Quintana en su trabajo.

Pero si extensa es su labor docente, tanto más lo es su tarea como investigador. Impresiona, desde luego, la relación de sus libros, artículos y notas de carácter científico, con varios centenares de títulos propios y colaboraciones en volúmenes colectivos y revistas especializadas. Una vasta y caudalosa producción cuyos temas dominantes abarcan al menos diez campos, dejando aparte los textos pensados expresamente como auxiliares de las explicaciones docentes. Primero, el análisis de etapas y problemas cruciales de la evolución económica española, especialmente durante la actual centuria, tratando de desvelar bien ciertas constantes definitorias (como en su temprana investigación *Sobre la decadencia económica de España*), bien las claves de la política económica (como en el caso de uno de sus libros más citados: *La política económica de la Dictadura*). En segundo término, el estudio del pensamiento económico español contemporáneo, afanándose por rastrear influencias y aportes de autores que principalmente en el curso de los decenios interseculares destacan en nuestro panorama académico; un dominio que también comienza a cultivar tempranamente (incluso antes de su tesis doctoral sobre Antonio Flores de Lemus), con sucesivas entregas (sólo en parte recogidas en las obras *Introducción a la historia del pensamiento económico español en el siglo XX*, editada en 1974, y *Economistas españoles contemporáneos: primeros maestros*, aparecida en 1990). Un tercer apartado lo integra una pléyade de análisis sectoriales, desde los dedicados a actividades agrarias (como el que contiene una implacable crítica del tratamiento que la producción ganadera española recibió en el *Informe FAO-Banco Mundial* de mediados de los años sesenta), hasta los referidos a empresas industriales (su no poco pionero y novedoso estudio del sector papelerero español) o a actividades terciarias. El cuarto grupo lo componen estudios sobre las empresas es-

tatales y el sector público (con dos libros bien representativos de su atención al tema: *España ante la socialización económica*, aparecido en 1970, y *El tercer viraje de la Seguridad Social en España*, publicado en 1990). Un quinto eslabón, que engarza con el anterior, es el formado por las aportaciones sobre otros aspectos de la política social y sobre el mercado de trabajo en España, al que ha dedicado una especial atención, al compás de sus responsabilidades como Vicesecretario de Estudios en el Ministerio de Trabajo, primero, y después como Director del Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social (y quizá sea la excelente colección de *Revista de Trabajo* durante los veinte años que la dirige Juan Velarde lo que en este punto resume y expresa su esfuerzo). Los estudios sobre el sistema bancario —no se olvide que su primera práctica profesional fue en la sección de Estadística del Consejo Superior Bancario, con Luis Olariaga de director— son asimismo representativos de sus preferencias por ciertos aspectos institucionales de nuestra realidad económica, sexto ámbito de temas distinguible. Otro epígrafe ha de recoger las investigaciones en las que el territorio es el eje vertebrador del análisis, bien porque se estudia la distribución de la renta o las tendencias espaciales de la organización productiva, bien porque se tratan monográficamente zonas o enclaves con marcada singularidad geopolítica, como son Andorra, Guinea Ecuatorial o Gibraltar (dedicando a este último un libro, *Gibraltar y su Campo*, que fue galardonado con el Premio Nacional de Ensayo correspondiente a 1970). El estudio de las relaciones exteriores de la economía española —otro apartado, el octavo, de esta sumaria relación— centra un buen número de trabajos de Juan Velarde, desde los dedicados a ciertos pasajes de nuestra historia arancelaria, hasta los que ofrecen una visión panorámica del comercio exterior español a lo largo de la actual centuria (como en el caso de su colaboración en el volumen todavía reciente *Apertura e internacionalización de la economía española*). Enlazado con ése, un noveno epígrafe sirve para recoger sus estudios sobre el mercado internacional y la economía mundial, prestando especial atención a Iberoamérica desde fechas que se remontan a 1947 y 1948 (año este último en que aparecen las primeras colaboraciones de Juan Velarde en *Cuadernos Hispanoamericanos*, algo más de cuatro decenios antes, por tanto, de sus más recientes artículos en *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política*).

255

Nueve grandes rótulos, pues, los hasta aquí mencionados, que, sin embargo, dejan fuera todavía el examen de problemas económicos adentrándose en los dominios de la literatura (con originales interpretaciones de las obras de Azorín, Rusiñol o Cela, por sólo citar algunos ejemplos) o en la historia de las ideas (como al ingresar en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas con un extenso Discurso sobre *La larga contienda sobre la economía liberal*, de 1978). Por eso tiene sentido utilizar el título de sabor weberiano de «cultura y sociedad» para referirse a este otro conglomerado de trabajos de Juan Velarde.

Variación de temas cuyo tratamiento es con frecuencia tan audaz como detallista, tan sugerente como erudito, fruto de un proceder muy impresionista, más atento

al dato nuevo que a la glosa del ya conocido, más proclive a añadir que a sistematizar y que no desprecia desarrollos colaterales del cuerpo central estudiado. Un rico, grande y abigarrado mosaico, en suma, como corresponde a una pluralidad inusual de conocimientos, de alcance enciclopédico, que sólo puede nutrirse en la voraz capacidad de lectura e indagación científica de este entomólogo de la Economía — como fraternalmente se le ha designado alguna vez— que es Juan Velarde: un «extraordinario saber, una aguda inteligencia y una enorme capacidad de trabajo», por decirlo con las palabras de Valentín Andrés Álvarez al darle la bienvenida en la Academia.

Investigación y docencia acaban proyectando, en suma, las dos complementarias caras de un trabajo profesional solvente y hecho con entrega; con esa devoción apasionada, retomando de nuevo unos términos weberianos, que convierte la soledad de la biblioteca o la distante explicación desde la tarima en un flujo comunicativo y cálido. Sin duda, es esa óptima mezcla de competencia y entusiasmo lo que ha hecho muy fecunda la labor de Juan Velarde, ejerciendo una intensa y mantenida atracción sobre muy numerosos discípulos.

256

Pero si el trabajo en o para las aulas universitarias ha sido y es el que ha vertebrado toda su trayectoria profesional, no agota ni mucho menos el diario quehacer de Juan Velarde. Ha dedicado éste una parte también sustancial de su tiempo y de su talento durante algo más de treinta años al servicio de la Administración, con ese sentido radical del deber y la honestidad que en otro tiempo fue emblema de quienes hicieron del Instituto de Reformas Sociales una creación ejemplar dentro y fuera de nuestras fronteras —y el modelo está muy deliberadamente escogido, por cuanto que Juan Velarde ha estudiado reiterada y admirativamente la labor de dicha institución, promoviendo de paso la utilización de los estupendos fondos bibliográficos y documentales que la misma legó.

Su aporte, en fin, a la creación de criterio de gobierno y de opinión autorizada sobre problemas de la economía española, no sólo la ha realizado en labores de asesoramiento y consejo desde su condición de cualificado funcionario público, y tanto en el despacho de cada día cuanto en comisiones y equipos de trabajo nombrados para cometidos específicos; la ha vertido también en otra de las facetas características de su laboriosidad: una vastísima tarea de divulgación, sin rehuir, como en el caso de algún otro miembro preeminente de su grupo profesional y generacional, ninguna oportunidad, ya se trate de tribunas de conferencias, ya de páginas de prensa escrita, manteniendo activa presencia durante más de cuatro decenios en medios de comunicación social relevantes, sin apenas solución de continuidad entre sus primeras comparecencias en las columnas del Diario *Arriba*, iniciados los años cincuenta, hasta las actuales colaboraciones semanales en la sección de economía de *ABC* (y no es casual, desde luego, que, además del ya mencionado Premio Nacional de Ensayo, haya obtenido también el equivalente de Periodismo).

Permanente y prolífica labor de divulgación de temas económicos que revela, por lo demás, el gusto de Juan Velarde por la escritura, por una escritura ágil, viva, como corresponde a su no secreta condición de atento, infatigable cronista del tiempo que le ha tocado vivir. Ambición testimonial —de su actividad académica y pública más que de su peripecia íntima— directamente proyectada en las páginas de un diario personal que abarca ya casi medio siglo, escrito a mano sobre los renglones rayados de cuadernos acartonados de viejo formato: «las libretillas», título con resonancias escolares que él mismo utiliza al referirse a esta obra de inmensas proporciones e inédita en su mayor parte. Diarias y no ciertamente breves anotaciones que son la base no sólo de las entregas periódicas que bajo ese mismo nombre firma en las columnas de la prensa diaria o semanal, sino también de la detallada documentación que exhiben la mayor parte de los miles de artículos que ha desperdigado en publicaciones de todo tipo, dando cuenta de sus lecturas y enjuiciando hechos relevantes de cada momento. Colaboraciones éstas que quizá más que otros escritos suyos pongan de manifiesto los rasgos de un acusado estilo expresivo, hecho de nervio y de eficacia, a la vez pulcro y apresurado, austero en los adornos y barroco en el trazado.

Estilo muy personal que también se refleja en el habla coloquial, pues es Juan Velarde, asimismo, conversador infatigable e ilustrado, detallista y disgresivo, aprovechándose su voz —como su pluma— de una memoria portentosa, capaz de recuperar y recrear con igual facilidad vivencias pretéritas que textos alguna vez leídos.

257

Pero no pretenden estas líneas ofrecer un perfil acabado de las realizaciones y de la personalidad de Juan Velarde sino tan sólo aportar unas notas expresivas de la honda y alargada huella de una actividad casi desbordante y de una muy decantada forma de ser y hacer. La impronta que Juan Velarde va dejando a lo largo de su dilatado itinerario profesional como economista de sólida formación; como docente vocacional y pundonoroso ajeno a cualquier esquematismo; como investigador exigente y apasionado; como intelectual culto, tolerante y ayuno de toda petulancia; como competente funcionario público con acendrado sentido de la responsabilidad social; como hombre afectuoso y cordial, en fin, que sabe transmitir gusto por el trabajo y por la vida con esa sencillez cultivada de que hablara Juan Ramón Jiménez.



A todo ello queremos corresponder sus discípulos y amigos; y hacerlo desde las páginas de *Pensamiento Iberoamericano* tiene también para nosotros un significado especial, pues la empresa intelectual que ésta representa no hubiese sido posible sin su apoyo y estímulo constantes. Esta modesta muestra de agradecimiento se la ofrecemos desde una de las tribunas de comunicación e intercambio de ideas que él ha contribuido a crear; ofrenda obligada, ya que, retomando ahora de nuevo las palabras de Borges, «sólo podemos dar lo que ya es del otro».

Enrique Fuentes Quintana

Juan Velarde Fuertes: Recuerdos y Valoraciones Personales(*)

La Paradoja de una Jubilación

Es difícil encontrar un ejemplo más elocuente del absurdo y del contrasentido que ha supuesto la jubilación obligatoria y anticipada del profesorado universitario español que el ofrecido por la que le llega a Juan Velarde en 1992. Jubilación decidida por el Gobierno socialista al aplicar, incomprensiblemente y sin discriminación alguna, el artículo 33 de la Ley 30/1984, de medidas para la reforma de la función pública, a los cuerpos docentes de la Universidad española.

Juan Velarde ha sido, para los economistas de mi generación, la permanente referencia del profesional más joven en todas las manifestaciones de su comportamiento. Esta apreciación de su constante y renovada juventud, no es sólo generacional. Sus viejos discípulos y actuales profesores y sus alumnos de hoy, la comprueban y admiran, por fortuna, cada día en las múltiples manifestaciones de su sorprendente vitalidad: en sus clases, en sus conferencias, en sus publicaciones. Pues bien, como una prueba más del divorcio histórico —y al parecer irremediable— entre la España real y la oficial, el profesor Velarde, al que la vida académica y profesional reconoce su envidiable juventud, la España oficial de la educación pública se la niega amortizando su presencia en el escalafón de una Universidad cuyo problema principal es la carencia de profesores y maestros.

259

Es por la constatación de esta inexplicable decisión (por el contrasentido que supone) por lo que desearía iniciar el recuento de mis recuerdos y valoraciones personales de Juan Velarde.

Unos recuerdos que comienzan en los días lejanos de la Licenciatura de Ciencias Económicas de la Universidad de Madrid, cuando tuve la oportunidad y la suerte de conocer al entonces alumno de primer curso de la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas. Esos comienzos de los estudios universitarios de Economía en España

(*) Este artículo reproduce el capítulo que con el mismo título contiene la obra colectiva, coordinada por JOSÉ LUIS GARCÍA DELGADO, *Economía Española, Cultura y Sociedad. Homenaje a Juan Velarde Fuertes*. 3 Tomos, Madrid, EUDEMA S.A., 1992. Agradecemos las facilidades prestadas por los editores para su publicación.

los ha contado en 1971 Juan Velarde, al cumplirse los 25 años de la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas. Un hecho que ocurría el 16 de febrero de 1944. Fecha, en primer lugar, tardía, y en segundo lugar, reveladora de un tiempo difícil.

Tardía porque la llegada de los estudios universitarios de Economía tuvieron que superar en España dificultades e inercias históricas que consumieron muchos años de estéril pasividad, y que resultan difíciles de explicar y comprender. Tanto más cuanto que la situación del país reclamaba —como había proclamado en 1898 la voz autorizada de Miguel de Unamuno— la presencia en nuestra sociedad de economistas profesionales con formación universitaria, opinión que habían avalado personalidades tan dispares y singulares como las de Ortega en 1919 y John Maynard Keynes en 1930. Opiniones y avales antiguos que no consiguieron sino iniciar una lenta tramitación de los nuevos estudios universitarios de Economía en la década de los años 30 pero que no cristalizarían definitivamente hasta 1943. Creada al fin la Facultad en ese año por la Ley de Ordenación Universitaria de 29 de julio, y puesta en vigor por Orden del Ministerio de Educación Nacional de 7 de septiembre, el primer curso de la Licenciatura retrasaría su comienzo hasta el mes atípico de febrero de 1944.

La fecha no sólo era tardía, sino que, además, como antes se ha afirmado, correspondía a una época oscura y difícil. España y su economía atravesaban los tiempos más duros del racionamiento y del intervencionismo estatal. Fuera del país, el mundo vivía la tragedia de la segunda guerra mundial. Juan Velarde ha contado esas circunstancias económicas y políticas que acompañaron al nacimiento de la nueva Facultad de Económicas remitiendo a la lectura de la prensa del día siguiente al de la iniciación de las tareas de la nueva Facultad. Las noticias de esta prensa del día 17 de febrero de 1944, proclamaban, con la elocuencia de sus avisos rutinarios, la crudeza de la situación: «En el distrito de Chamberí —se afirmaba en la sección de noticias— se repartirá un racionamiento de patatas con cuantía de dos kilos por persona; en el de la La Latina el reparto será de carbón: 10 kilos por persona. En un caso se cortará la tira número IV de la semana 33 y en el otro el cupón número 86 de las hojas de Varios de la cartilla de racionamiento con vigencia general». Ese Madrid racionado era un Madrid a oscuras. Cines, teatros, cafés y salas de fiesta apenas se alumbraban, sometidos a la dura ley de las restricciones eléctricas. Otras ciudades españolas tenían racionado el consumo de agua; el gasógeno sustituía a la gasolina como energía para mantener el parque escueto y envejecido de vehículos. Los mercados negros y el estraperlo dominaban los abastecimientos esenciales, y un intervencionismo económico feroz reglamentaba todos los precios de los artículos nuevos y usados, hasta llegar al detalle inverosímil, pero revelador, de ordenar el tamaño y el precio de los churros. A esa escasez dramática, testimonio de una España empobrecida, se unían —para cerrar el triste horizonte ante el que estábamos situados— los acontecimientos bélicos de la segunda guerra mundial: los bombardeos de Berlín y Roma, el derrumbamiento de los frentes del Este.

Nacer tan tarde y en condiciones tan adversas no desanimó, sin embargo, la demanda de la población universitaria que quería aprender Economía en España. Por el contrario, la nueva Facultad atrajo a un alumnado tan numeroso que desbordaba la capacidad disponible en las aulas del viejo caserón de San Bernardo, que debería dar cobijo a las nuevas enseñanzas de Economía. Ese desequilibrio entre la población estudiantil y el espacio para acogerla obligó al retraso del comienzo de las clases, que hubieron de buscar finalmente acomodo —es un decir— a los alumnos en el marco solemne del Paraninfo de la Universidad. Las clases vespertinas tenían, en ese escenario peculiar, un aire de espectáculo con las reservas de las localidades por los alumnos para los compañeros que se retrasaban y con la incomodidad para todos de carecer de punto de apoyo para tomar notas o apuntes de las explicaciones, cuyo seguimiento padecería las peores condiciones acústicas imaginables, que siempre caracterizaron a este solemne local.

El alumnado que lo poblaba no era un alumnado normal. Contaba con una mayoría de estudiantes maduros que habían obtenido licenciaturas en otras Facultades y que ejercían ya sus profesiones, y con ingenieros titulados, en la misma circunstancia, que acudían en busca de una formación económica complementaria. Este alumnado, además de maduro, era un alumnado masivo (1.200 matriculados en primer curso) y con una presencia masculina abrumadora. Sólo quince alumnas formaban parte de él.

En esa población escolar, pronto destacaría la personalidad de Juan Velarde. En primer lugar, por su juventud, ya que acababa de finalizar sus estudios de Bachillerato con dispensa escolar por su edad, que contrastaba abiertamente con la madurez dominante en el resto de los alumnos. En segundo lugar, por su formación. Quienes conocimos entonces a Juan Velarde admirábamos y envidiábamos, al mismo tiempo, la formación que exhibía en mil detalles diferentes, y que acreditaba su Premio Extraordinario en el temido Examen de Estado con el que en aquel entonces concluían los estudios de Bachillerato.

Esa sólida formación inicial de Juan Velarde, que siempre me admiró y por la que con frecuencia le he preguntado, la había adquirido de los excelentes maestros que facilitó la reforma educativa de la Segunda República, de cuyos rendimientos viviría la sociedad española durante muchos años después. El magisterio ejemplar de aquel entonces, de los años 30, es el que le llegaría a Juan Velarde, primero en la Escuela Pública de su pueblo natal de Salas, con su respetado maestro nacional Don Víctor, y más tarde en el Colegio Valdés, muy querido por el pueblo de Salas, en el que contaría con tres profesores —Adelaida y Francisco Luque y Federico Santander— hacia los que Juan Velarde guarda ese reconocimiento entrañable e imborrable que siempre se tiene con quien nos inicia en los conocimientos básicos, gasta su perseverante paciencia en la cuidada corrección de nuestros ejercicios, y nos introduce en el aprendizaje insustituible de cumplir deberes y horarios para ad-

quirir el hábito de estudio y la disciplina del trabajo personal. Juan Velarde tendría la suerte después —al llegar a Madrid— de continuar sus estudios de bachillerato en un centro público: el Instituto Ramiro de Maeztu. Ha sido un tópico frecuente ponderar la excelencia de los centros madrileños privados de la época —el Colegio del Pilar, regido por los Marianistas, el Colegio de Areneros, dirigido por la Compañía de Jesús— como lugares de formación cuidada de muchos alumnos que ocuparían, y ocupan, puestos destacados en la sociedad española. Se ha ignorado, sin embargo, o se ha olvidado —que es la forma más triste de ignorar— la labor formativa de los institutos públicos de segunda enseñanza, que lograron reunir, por la admirable labor reformadora de la Segunda República, un profesorado ejemplar por su vocación pedagógica y por su capacidad de formación del alumnado de Bachillerato. De las excelencias de este profesorado del Ramiro, nos hablaría a sus compañeros y amigos Juan Velarde cada día. La historia de ese centro de enseñanza en aquellos difíciles años 40 está aún por escribir, lo que ha supuesto el olvido de muchos de los maestros singulares que tejieron la historia diaria de sus enseñanzas y que enriquecieron la formación de quienes tuvieron la suerte de recibirlas. Juan Velarde no las había olvidado y las reconocería a cuantos le tratamos en esos primeros años de Universidad. Dirigidos por la presencia singular de Antonio Magariños —un maestro al que todos los que fueron sus discípulos admiran como la figura de un gran educador y un latinista notable—, contaría el Ramiro con profesores destacados, como García Rúa en Matemáticas, Hoyos en Física y Química, Oliver Asín en Literatura y Lorenzo Vilas, quien por primera vez enseñaría Economía a Juan Velarde en 1942.

Ese profesorado —que creó con su vocación el ambiente del Ramiro en los años de la posguerra civil— despierta el afecto y sincera admiración de las promociones que recibieron sus enseñanzas en ese centro público, entre los que se encuentran profesionales que han prestado servicios extraordinarios a nuestra sociedad. Creo que la personalidad de Juan Velarde es inexplicable sin esos años formativos en el Instituto Ramiro de Maeztu, cuyos maestros, además, inclinaron su vocación hacia los estudios de Economía, que se cursaban en el centro en una asignatura procedente del Plan de Enseñanza Media de 1934, en el que tanta influencia tendrían los seguidores últimos de la Institución Libre de Enseñanza. El refugio de esa iniciación a la Economía en el Bachillerato tenía entonces una denominación pintoresca: «Principios de Técnica Agrícola, Industrial y Económica», asignatura que se cursaba en sexto y séptimo años de Bachillerato. El cuestionario de séptimo curso de esa asignatura recogía un programa amplio de lecciones elementales de Economía, que se desatendían en otros centros ante la temida inminencia del Examen de Estado, que monopolizaba todas las tareas escolares, pero que se enseñaban disciplinadamente en el Ramiro. De esas lecciones de Economía arranca la vocación de economista de Juan Velarde. Fue para él una suerte singular, que marcaría su vida, el hecho de que, en el que había de ser su primer año de estudios en la

Universidad, se creara la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas, en la que se matriculó convencido de realizar una elección afortunada.

Afortunada, pero aplazada, porque en el mes de octubre la Facultad se había creado, pero las clases no comenzaban. Cualquier alumno joven habría tomado ese aplazamiento como una oportunidad singular para prolongar sus vacaciones. Pero Juan Velarde no lo hizo. Consiguió, con gran alegría por su parte, recibir la tarjeta de lector en la Biblioteca Nacional —un privilegio en aquel entonces para los estudiantes de su edad—, lograda gracias a su insistencia personal en demandar la carta de lector, que no le concedían sino con validez de 24 horas, petición en la que perseveraba con una puntualidad continuada. En ese paréntesis temporal que va de octubre a febrero, Juan Velarde desarrollaría su enorme capacidad de lectura, que le llevaría a utilizar la sección de raros de la Biblioteca, demostrando así una curiosidad por leer y conocer que siempre hemos admirado quienes le tratamos.

El comienzo de las clases de Economía en febrero iba a permitir a Juan Velarde conocer a sus nuevos maestros y a sus peculiares y maduros compañeros de Licenciatura. Pronto se ganaría la simpatía de éstos por las características que le distinguían: por la juventud insultante de su apariencia, por la cordialidad de sus gestos y trato y, sobre todo, por la erudición y extensión sorprendente de sus conocimientos, sedimentados lentamente en sus años de buen estudiante del Bachillerato y en su permanente afición por la lectura.

263

Ese Juan Velarde joven es la primera imagen que acude a mi recuerdo en el año de su jubilación. La primera, y bien podría decir que la última. Porque, para su fortuna y la de sus compañeros y amigos, Juan Velarde nunca ha dejado de ser joven. Ha ejercido a lo largo de su vida de manera sobresaliente las cinco grandes virtudes que caracterizan a la juventud.

En primer lugar, su generosidad. La forma en que Juan Velarde se ha entregado a los demás, sin pensar en sí mismo, ha dejado tras de sí testimonios tan numerosos como imborrables. La perseverante asistencia al compromiso de sus clases a las horas más intempestivas, la ayuda a las consultas y preguntas de sus alumnos más allá de todo horario convencional, su apoyo entusiasta a los trabajos de investigación de sus compañeros y discípulos, y las pruebas de amistad entrañable para los compañeros que atravesaban situaciones difíciles —fueran éstas de salud o profesionales— creo que describen la línea fiel de un comportamiento joven en la virtud de la generosa entrega a los demás de su tiempo, de su conocimiento y de su afecto. Sentir la presencia cercana de Juan Velarde equivale a reconocer, por cuantos le hemos tratado, la disponibilidad próxima y cierta de su generosidad permanente.

Si la curiosidad por conocer constituye un rasgo que define, quizá como pocos, a un espíritu joven, resulta difícil elegir un ejemplo que pueda competir en juventud con el que ofrece la ejecutoria vital de Juan Velarde. Su avidez y su capacidad de

lectura de obras y noticias económicas ha abrumado siempre a quienes le han tratado. Esa curiosidad por leer y conocer no ha sido atesorada nunca por Juan Velarde. Ha sido una curiosidad comunicada en sus múltiples escritos y actividades académicas. El profesor Ernest Lluch me confesaba que siempre que ha leído o escuchado al profesor Velarde le ha llegado una noticia nueva, un escrito curioso y olvidado o una interpretación de los hechos y del pensamiento que constituía un valor nuevo y añadido para su conocimiento personal. Comparto plenamente esa opinión, que ratifica su afán y curiosidad permanente por leer, juzgar y comunicar los resultados de esa curiosidad. Una curiosidad de saber que Juan Velarde ha extendido a otros campos próximos —y a veces lejanos— a los de la Economía: la historia contemporánea española, el conocimiento del cuadro natural en el que discurre el proceso económico español, la biografía de los personajes que interpretaron puestos principales y secundarios de nuestra vida política, económica y cultural se han llevado muchas horas de curiosa lectura y reflexión de Juan Velarde, unos conocimientos expuestos en sus escritos, en sus clases o en sus conferencias con generosidad y sin afectación erudita, con una construcción barroca que acumulaba, en muchas ocasiones, miles de detalles que abrumaban e impresionaban a sus lectores, en los que éstos encontraban ideas provocativas y sugerentes para sus propios trabajos, motivados en la coincidencia y a veces en la discrepancia con sus interpretaciones, pero siempre alimentados en la curiosidad de las lecturas que Juan Velarde traía a su consideración.

264

La juventud permanente de Juan Velarde tiene en la vitalidad que anima su actividad diaria una característica destacada. Confieso que cuantas veces he conversado con él y saca de su bolsillo la desgastada e inconfundible agenda de *The Economist*, que recoge sus compromisos de trabajo, siempre me ha producido una abrumadora sensación de cansancio. Creo que la prueba de la vitalidad juvenil de Juan Velarde contaría con una base objetiva indiscutible si se fotocopiaran las páginas de su agenda personal que recogen sus compromisos diarios de trabajo. Un día de trabajo de Juan Velarde se compone siempre de dos o tres clases, la entrega puntual de un comentario de prensa, la preparación de un trabajo de investigación con vencimiento fijo, la lectura y dirección de tesis doctorales y, sin reflejo en su agenda, la lectura implacable que va de los ensayos de Economía a los libros más actuales o a los escritos del pasado, y que finaliza en la prensa nacional y extranjera. Es imposible desplegar esa actividad trepidante y continuada sin contar con la joven vitalidad que la sostiene.

Atestigua también la juventud de Juan Velarde el sabor del riesgo, al que se aventura con el compromiso público de sus opiniones frente a los problemas españoles. Se podrá estar o no de acuerdo con sus valoraciones, pero el lector que siga sus escritos, el alumno que asista a sus clases o el oyente de sus conferencias pueden estar seguros de que, tras la presentación de los problemas y el estudio minucioso de todos los antecedentes al que se refieran sus preocupaciones, encontrará

siempre una evaluación personal de las cuestiones planteadas. No hay nunca en sus trabajos la cómoda y conservadora huida a la hora de los juicios comprometidos. Esta actitud la ha sostenido Juan Velarde al crecido coste que siempre comporta en España el compromiso de opiniones personales hechas públicas cuando son contrarias a los intereses económicos o a las posiciones políticas.

Podría contar mil anécdotas que atestiguan esa defensa por Juan Velarde de posiciones arriesgadas frente a los problemas españoles, acompañada de la irritación de los intereses económicos o de las posiciones partidistas de las que discrepaba. Citaré sólo tres. La primera fue la defensa que él dirigió del impuesto personal y progresivo sobre la renta con ocasión de su reforma conservadora en 1954. Sus opiniones, mantenidas en la prensa, en contra del proyecto, enojaron al entonces Ministro de Hacienda, que pidió su ayuda al Decano de la Facultad de Económicas para vencer lo que consideraba una oposición equivocada al proyecto ministerial. Pese al compromiso personal en el que se colocaba, Juan Velarde mantuvo sus opiniones, aún a costa de merecer calificativos adversos y de situarse en una posición comprometida en su carrera docente. El segundo caso es el de su Informe sobre el plan de desarrollo de Guinea Ecuatorial, cuyas opiniones contrarias a algunos intereses económicos privados españoles motivaron la oposición airada de la Presidencia del Gobierno. No he sabido nunca cómo Juan Velarde logró salir indemne de esta circunstancia, pero sí conozco que, pese al riesgo que afrontaba, mantuvo sus juicios y valoraciones. El tercer caso es el del homenaje público y rehabilitación que él organizó en el Ateneo de Valencia de la figura singular de Pascual Carrión cuya participación en la reforma agraria de la Segunda República había creado en el momento político que se vivía, un ambiente contrario carente de cualquier fundamento objetivo. Juan Velarde y sus discípulos defendieron los valiosos trabajos de Carrión y su constructiva participación en el intento de reforma de la Ley de reforma agraria republicana.

265

Esas tres referencias concretas a la ejecutoria personal de Juan Velarde, en la defensa de las que estimaba opiniones fundadas y figuras respetables, las reiteraría en otros muchos casos y oportunidades en los que la ausencia de intereses y conveniencias personales terminaron por hacer respetables sus opiniones, aún a costa de cosechar algunos disgustos que probaban su permanente y joven sabor del riesgo en el desempeño de su profesión de economista.

La quinta virtud que pone de manifiesto la permanente y renovada juventud de Juan Velarde es una consecuencia del cultivo de las cuatro a las que me he referido hasta aquí, y es su desbordante felicidad personal. Conozco a pocas personas —y desde luego a ningún economista— que tenga tanta conformidad con su destino como Juan Velarde. El ha sido feliz con el desempeño de su profesión, y no ha encontrado día en que no hallara motivo para desempeñar con entusiasmo y alegría el trabajo que el destino o la circunstancia le marcaba. Es a ese joven y feliz econo-

mista que es Juan Velarde al que nuestra enseñanza pública va a jubilar en su papel oficial de Catedrático. Afirmar que esa jubilación, obligatoria y anticipada, es una paradoja inexplicable constituye una valoración fundada. Una jubilación que ignora su crecido coste universitario y que se impone —en una paradoja sin sentido— a quien por su juventud no la merece.

¿Y para qué Sirve un Economista?

En octubre de 1947, recibieron sus títulos de licenciados los primeros ciento veinte economistas de la Universidad de Madrid: un diez por ciento de los que se habían matriculado inicialmente.

Comenzaba así para los nuevos licenciados una etapa con una preocupación dominante: desempeñar en la sociedad española su actividad profesional. Conseguir ese propósito no parecía tarea sencilla, pues el hecho de que se hubiera creado la Facultad no suponía que sus titulados lograran un reconocimiento social. La pregunta que más se les hacía a los nuevos licenciados era: «¿Usted qué es?». La respuesta obvia de «economistas» provocaba de inmediato una nueva pregunta de nuestro interlocutor: «¿Y eso qué es y para qué sirve?». Una pregunta radical que nos habíamos hecho muchas veces quienes habíamos embarcado nuestras vidas en la apuesta por una formación universitaria para ejercer la nueva profesión de economistas en España. Con este propósito, el nuevo título no iba a servirnos demasiado en una sociedad como la nuestra, que lo desconocía y que se comportaba con un escepticismo considerable ante toda clase de novedades, y más si éstas eran de origen universitario. Lo realmente decisivo para nosotros era lo que socialmente valieran los conocimientos de Economía adquiridos en la Universidad. Sólo éstos podrían ayudarnos a desempeñar un papel útil en la sociedad española. Recordábamos, a este respecto, quienes habíamos leído la conferencia de John Maynard Keynes pronunciada en la vieja Residencia de Estudiantes de Madrid, que los economistas debíamos desempeñar una profesión que exigía una especialización cuidadosa y una formación suficiente, y que habríamos de cumplir en su ejercicio con la doble virtud de la modestia y la competencia.

¿Contábamos en aquel entonces los nuevos economistas con esa formación exigente a que Keynes se refería? La respuesta a esa pregunta nos remite a cómo se habían organizado y cómo habíamos seguido los estudios universitarios de Economía en la nueva Facultad creada en Madrid. Consideradas las cosas retrospectivamente, constituye un hecho inexplicable —casi un milagro— que en aquella España, sitiada por la segunda guerra mundial, dominada por el intervencionismo omnipotente de un Estado autoritario y traumatizada por la pobreza que proclamaba la vigencia de la cartilla de racionamiento con carácter general, se articularan unos es-

tudios universitarios de Economía que vencieran la tentación a desarrollar una enseñanza castiza y autárquica, al margen de las corrientes de la Ciencia Económica que dominaban el mundo de entonces, unos estudios que abrieran la formación de los economistas al análisis de unos principios de asignación más eficiente de los recursos económicos que los que aplicaba el Estado autoritario e intervencionista, unos estudios, en fin, que no perpetuaran la España pobre y miserable en la que se vivía. Pues bien, ese milagro de contar con profesores e ideas al día de la Economía de entonces se produjo. Ciertamente que no todas las asignaturas se explicaron al nivel que habríamos deseado, y que existieron defectos claros y lagunas formativas importantes, algunas de las cuales conocíamos ya y otras nos las iba a revelar el duro ejercicio de nuestra profesión. Sin embargo, se evitó el gran peligro de que las enseñanzas de la Facultad de Economía se situaran al margen de los conocimientos económicos de la época, o bien se nos adiestrase con métodos estériles o superados, sin vigencia científica.

Conocemos poco de la historia de la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas de la Universidad de Madrid. No existen informes o memorias disponibles que faciliten el conocimiento detallado de lo que fueron los años de su puesta en marcha y de las influencias que decidieron la organización de los nuevos estudios de Economía en España. Quizá ha sido el propio Juan Velarde el que ha aportado más información para conocer las fuerzas que condicionaron el nacimiento y los programas de estudios en la nueva Facultad. Simplificando —pero siguiendo— el relato de Juan Velarde, puede afirmarse que fueron dos los núcleos de los que partieron las ideas con las que se tejió el plan de estudios de la nueva Facultad. En primer lugar, las que tenía y había expuesto públicamente en 1933, diez años antes de la creación de la Facultad, en la revista *Norma*, el Presidente del Consejo de Economía Nacional, Catedrático de Economía Política en la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid y Director del recién creado Instituto de Economía «Sancho de Moncada» en el Consejo Superior de Investigaciones Científicas, José María Zumalacárregui. En segundo lugar, se dispuso de las ideas procedentes de la Sección de Economía del Instituto de Estudios Políticos, en la que habían logrado refugiarse algunos discípulos de Flores de Lemus y otros economistas de ideología bien distinta —económica y política— a la del régimen autoritario del franquismo.

Esos dos mundos de opinión tenían grandes coincidencias. En primer lugar, en cuanto al dominio que la Teoría Económica debía ejercer en el plan de estudios español. Una Teoría Económica con un importante fundamento microeconómico apoyado en el lenguaje matemático, que el profesor Zumalacárregui había defendido como un conocimiento básico. En esa necesidad estaban de acuerdo los economistas del Instituto de Estudios Políticos, entre los que figuraban los profesores Valentín Andrés Álvarez y José Castañeda —éste antiguo alumno del profesor Zumalacárregui en sus tiempos de docencia en la Universidad de Valencia—, que habían de ser dos de los primeros Catedráticos de Teoría Económica en la nueva Facultad.

La necesidad de esa formación básica en Teoría Económica, puesta al día según la corriente marginalista y neoclásica, se afianzó definitivamente con la afortunada llegada para los nuevos estudios de Economía del profesor alemán Henrich F. Von Stackelberg. La germanofilia del régimen facilitaba la posible incorporación o ayuda de un profesor alemán que contribuyera a la formación del personal docente de la nueva Facultad y que prestara, con sus conocimientos, un asesoramiento útil para la orientación y consolidación de los estudios de Economía en España. La verdad es que, hoy por hoy, se desconocen los motivos que decidieron la venida a España de Von Stackelberg. ¿Fue el consejo de los economistas del Instituto de Estudios Políticos a su Director, Castiella (primer Decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas), y la petición e influencia de éste sobre las autoridades españolas y alemanas, los que decidieron su incorporación al Instituto de Estudios Políticos y a la nueva Facultad de Economía?, ¿fue la iniciación de la discrepancia ideológica de Stackelberg con los nacional-socialistas alemanes, que había de llevarle más tarde a la conjura contra el régimen de Hitler, la que le animó a aceptar la invitación de la Universidad de Madrid cuando se encontraba en el frente ruso? Cualesquiera que fueran esos motivos, lo que es evidente es que su presencia en Madrid resultó decisiva para la suerte de la nueva Facultad.

Heinrich von Stackelberg había nacido en Kudínowo, cerca de Moscú, en 1905. Su padre, ingeniero, dirigía una explotación industrial en Kudínowo, y su madre había nacido en Argentina con ascendencia española. La familia huyó de Rusia en el tiempo de la revolución, fijando su residencia en Colonia en 1923, en cuya Universidad Stackelberg se licenció en Economía en 1927. En 1928 iniciaba su carrera científica como profesor ayudante de la misma Universidad, en la que permanecería hasta 1935. Para este período, Stackelberg había dejado ya testimonio de su calidad de economista con dos obras: la primera, sobre la teoría pura de los costes (*Grundlagen einer Kostentheorie*, su tesis doctoral, publicada en 1932); la segunda, sobre la teoría de las formas de mercado y teoría de los precios (*Marktform und Gleichgewicht*, su tesis para la habilitación docente, aparecida en 1935), obra que situó a Stackelberg a la altura de los ensayos de E. Chamberlin y Joan Robinson, que exploraban pioneramente los mercados de competencia monopolística e imperfecta. De 1935 a 1941, Von Stackelberg ejercía como docente y profesor asociado en la Universidad de Berlín. Incorporado al frente soviético, sirviendo al ejército alemán en la segunda guerra mundial, Stackelberg recibiría la invitación española para trabajar en el Instituto de Estudios Políticos y en la recién creada Facultad de Ciencias Políticas y Económicas de la Universidad de Madrid cuando contaba 39 años. En ese año, Stackelberg había ganado una destacada reputación como uno de los mejores economistas del momento. Conocedor profundo de la Teoría Económica anglosajona y de los escritos de la Escuela Austríaca, la elección de la Universidad de Madrid para nombrarle Catedrático extraordinario (y su aceptación) constituyó una decisión difícilmente mejorable. En primer lugar, porque evitó el peligro de que los

estudios de Economía tomaran una estéril dirección historicista, que era dominante entonces en la docencia de las universidades alemanas. Von Stackelberg se había situado al margen de esa corriente y se había convertido en el mejor economista alemán, y no sólo eso, sino uno de los economistas más destacados, con independencia de cualquier nacionalidad. Sus aportaciones al análisis económico le habían situado en una posición de liderazgo reconocida con generalidad. El profesor Stackelberg acababa, además, de finalizar —¡desde el frente de guerra!— los *Grundzüge der theoretischen Volkswirtschaftlehre*, un texto que definía el enfoque de la Economía a partir del comportamiento de los consumidores (familias) y productores (empresas), cuyo estudio precedía al del mercado y sus distintas formas, y al que seguía el tratamiento de la formación y distribución de la renta. Esa aproximación a los problemas económicos habría de ser fundamental para la programación y para la enseñanza de los estudios de Teoría Económica en nuestro país.

La obra de Stackelberg finalizaba con un capítulo de un valor extraordinario para la España de aquella época, en el que se analizaba la concurrencia perfecta como principio de organización de la economía nacional. Como ha afirmado el profesor Segura, ese capítulo formulaba los dos teoremas fundamentales de la Economía neoclásica del bienestar. El primero que afirma que todo equilibrio general en concurrencia lleva a una asignación eficiente de los recursos económicos; el segundo, que establece que esa asignación eficiente puede lograrse como equilibrio competitivo, de forma descentralizada a partir de la distribución equitativa de las dotaciones de factores productivos poseídas por los agentes económicos que puede efectuarse por la política económica del país. Esos principios fundamentales, que suponían implícitamente una condena del intervencionismo estatal practicado en la España de la época, arraigarían en las enseñanzas de la nueva Facultad hasta el punto de convertirse en uno de los legados formativos más importantes para los nuevos economistas de quienes dirigían, como profesores, los nuevos estudios en la Universidad de Madrid. Juan Velarde ha considerado, con acierto, que esta toma de posición que destacaba el papel dominante del mercado de competencia para una correcta administración de los recursos constituyó una de las líneas fundamentales de pensamiento que se difundieron a cuantos estudiaron Economía en la nueva Facultad de la Universidad de Madrid. Es muy posible que los maestros que enseñaron Economía en esa Facultad hubieran concluido en la misma afirmación que Stackelberg realizaba, pero es indudable que el respaldo de la argumentación y autoridad de Stackelberg afianzó la creencia en esa conclusión fundamental.

269

La tercera aportación de Stackelberg residió en su formidable y fecunda labor de enseñanza. Llegado a Madrid, se constituyó el Seminario de Estudios de Economía avanzada en el Instituto de Estudios Políticos, articulado en torno a una nueva edición española de los *Grundzüge*. El propio Stackelberg destacaba, en la introducción para España de su obra, los valores que habían permitido la edición española y los que se habían añadido a ésta respecto de la edición alemana, aumentando

y mejorando su contenido. La obra en español de Stackelberg era, en realidad nueva, y había nacido de las enseñanzas dirigidas al grupo de economistas que formaban parte de la Sección de Economía del Instituto de Estudios Políticos, que actuaron como traductores de las seis partes con las que contaban los *Principios de Teoría Económica*, que fue el título que recibió la versión española de los *Grundzüge*. Estos componentes de la Sección de Economía del Instituto de Estudios Políticos eran: José Antonio Piera Labra, que sería maestro y amigo de muchas generaciones de los nuevos economistas de la Facultad; José Vergara Doncel, discípulo de Flores de Lemus y profesor de Economía en la Escuela de Ingenieros Agrónomos de Madrid; Alberto Ullastres Calvo, que sería nuestro profesor de Historia Económica; Valentín Andrés Álvarez, Catedrático, maestro y Decano inolvidable de la Facultad; Miguel Paredes Marcos, profesor de la Facultad, y José Castañeda Chornet, Catedrático, Decano y forjador riguroso de la formación de los futuros economistas de la Facultad. Lo importante de esa edición española de la obra de Stackelberg fue que sirvió de magisterio indeleble para los que después habrían de ser profesores de la Facultad de Económicas. Los *Principios de Teoría Económica*, como se afirmaba en el prólogo a la edición española, «fueron tema de conversación y polémicas del grupo que tradujo la obra, de forma que lo que es aquí ciencia pura, fue para todos antes diálogo vivo».

270

Stackelberg explicó también un curso de Teoría Económica en la Facultad, tras ser nombrado Catedrático extraordinario de la Universidad de Madrid. Era un curso voluntario, con pocos oyentes, y cuyo contenido se divulgó ampliamente entre los alumnos a través de los apuntes tomados de sus explicaciones por un alumno diligente, generoso, maduro y muy querido de sus compañeros: el entonces Comandante del Ejército, Manuel Melis Clavería. Stackelberg se ganó todas las simpatías del alumnado por su profesionalidad y por la admiración que despertaba su esfuerzo de dar las clases en español, idioma que, aunque no le era ajeno —pues, como antes se afirmó, su madre había nacido en Argentina de ascendencia española—, hubo de poner al día, en un esfuerzo encomiable, durante su estancia en Madrid.

Este magisterio directo e indirecto de Stackelberg tuvo para la nueva Facultad una importancia difícil de exagerar. Para desgracia de los estudios de Economía en España, Stackelberg contraería una enfermedad incurable de la que fallecería prematuramente en Madrid, en 1946, a los 41 años. Y aquí quedó su cuerpo enterrado en el cementerio civil de Madrid, y su recuerdo imborrable en la fundación y trayectoria de los estudios españoles de Economía.

La Teoría Económica ganaría —con las influencias expuestas— en la creación de la nueva Facultad el fundamento firme que habría de hacer fructífero su estudio. Quedaba, sin embargo, al margen de este pensamiento, la Teoría Macroeconómica, cuyas enseñanzas quedaron encomendadas al profesor Manuel de Torres Martínez, Catedrático de Economía Política de la Facultad de Derecho de la Universidad de

Valencia, discípulo en ella del profesor Zumalacárregui, y que habría de ganar brillantemente en 1945 su Cátedra de Teoría Económica en la nueva Facultad, con Valentín Andrés Álvarez y José Castañeda.

El magisterio de Manuel de Torres en la nueva Facultad y para los nuevos economistas fue, en verdad, tan extraordinario como discutible. Extraordinario, porque nos aficionó a todos sus alumnos a los problemas de economía aplicada. Su apasionamiento por los problemas económicos españoles y sus críticas a las perceptibles deficiencias presentes en la política económica de la época nos abrieron horizontes desconocidos para la aplicación de los conocimientos de economía que diariamente adquiriríamos en la Facultad. También nos enseñó las líneas de trabajo que seguía la investigación económica de la época con su labor como Director de la Biblioteca de Economía de la Editorial Aguilar, en la que se publicarían obras y ensayos fundamentales, precedidos de sus inolvidables prólogos, que orientaban la lectura y nos la acercaban, capitalizándola al servicio de los candentes problemas económicos españoles de actualidad. Las enseñanzas de Teoría Macroeconómica fueron para nosotros más sorprendentes y discutibles. Amante de las últimas novedades, Torres eligió como manual de teoría monetaria la obra del danés Jorgen Pedersen, que hizo traducir al español —es un decir—, incorporándola a la colección de obras de economía de la Editorial Aguilar. La mayoría de sus alumnos no estaban satisfechos con el manual elegido, y no se obtenía de él un buen rendimiento escolar. El curso se ampliaba con las lecciones de la determinación de la renta nacional a través del modelo keynesiano, para el que disponíamos de sus, con frecuencia brillantes, clases, pero no de los manuales introductorios que entonces existían, y que hubieran facilitado nuestra labor. Valorada esta experiencia desde hoy, creo que el magisterio de Torres perdió la oportunidad de dirigirse a una asignatura que no nos explicó en la Facultad, pero que tuvimos la oportunidad de seguir de forma irregular en muchas de sus conferencias, escritos y actividades académicas: la economía aplicada a los problemas españoles, en los que él daba la talla del gran maestro de economía que era, no sólo por la habilidad y el sentido para diagnosticar esos problemas, sino también por su notable capacidad expositiva y dialéctica para difundir los mensajes con contenido económico a los alumnos que seguíamos esas actividades del profesor Torres.

Nuestra formación en Teoría Monetaria recibiría una importante ayuda en la Facultad de las enseñanzas del profesor Olariaga, al que los primeros economistas debemos un excelente curso de Teoría y Política del Dinero. Se trataba de un curso tradicional, montado en torno a la literatura dominante, con claras influencias de Robertson y Hayek y con prevenciones aleccionadoras —no exentas de admiración— por las ideas aportadas en las obras de Keynes que no se limitaban a la *Teoría General*.

En estos recuerdos de los años formativos de la Facultad y los primeros de su funcionamiento, no debería quedar en el olvido el texto recomendado para el estu-

dio de la Teoría del Comercio Internacional que constituyó, para cuantos le trabajamos una referencia tan importante como estimada. Me refiero a la obra de Gottfried Haberler *Comercio Internacional*. Una obra que se había traducido al español y publicado por la editorial Labor en unas fechas tristes para el comercio internacional —la década de los años 30—, cuando se produce su contracción general en medio del proteccionismo suicida que suscitó la llegada de la gran depresión. La obra de Haberler competía con otros manuales excelentes que aparecieron en las mismas fechas: los de Roy Harrod, T. O. Yntema y Bertil Ohlin, aparte de los escritos monográficos de gran calidad y plenos de erudición, de Jakob Viner. Los motivos de la elección de la versión española de la obra de Haberler los exponía su traductor en un prólogo de gran factura técnica. Ese traductor era el profesor Román Perpiñá Grau, que había fundado en Valencia el mejor centro de estudios privados de Economía anterior a la guerra civil: el Centro de Estudios Económicos Valencianos. Román Perpiñá situaba, en su prólogo, la obra de Haberler con gran acierto, relacionándola con sus competidoras y destacando los que consideraba defectos y virtudes para la información y formación de sus lectores. Román Perpiñá no sólo tradujo al español la obra de Haberler. La acompañaba de su ensayo «De Economía Hispana», que se había publicado en enero de 1935 en la prestigiosa revista alemana *Weltwirtschaftliches Archiv*, editada por el conocido Instituto de Economía Mundial de Kiel. Por el valor y la riqueza de su contenido, esta publicación —Haberler más Perpiñá— habría de convertirse en un libro de cabecera de muchos de los economistas de mi generación y, desde luego, del quehacer diario de Juan Velarde. Las tesis de Haberler demostraban las ventajas del intercambio internacional en un tiempo en que éstas se negaban radicalmente por la disparatada política comercial española. Una argumentación en la que siempre creímos quienes la habíamos trabajado en la Facultad de Económicas, y que debería producir posteriormente sus frutos en la orientación del comercio exterior de España. El Apéndice de Perpiñá a la obra de Haberler habría de inspirar las concepciones y los enfoques de los problemas económicos españoles más influyentes en las elaboraciones posteriores que, sobre nuestra economía, realizarían muchos de los que habían estudiado en la Facultad.

Era evidente que, al concluir nuestros estudios de Economía, los licenciados que habilitaba la nueva Facultad contábamos con muchas limitaciones en esa formación rigurosa que debe ser exigida a todo economista para el ejercicio de su profesión, a la que se refería John Maynard Keynes cuando se desplazó a Madrid en la ocasión que antes he relatado. Pero era evidente también que, en esa circunstancia, en España cobraba una especial significación la inteligente pregunta crítica con la que Paul A. Samuelson ha defendido el ejercicio de la profesión de economista en una sociedad: «¿Y qué saben de Economía los que no son economistas?». Los años de estudio en la Facultad no habían sido años perdidos para nuestra formación, porque esos años nos permitieron conocer y trabajar los principios básicos de la Teoría

Económica indispensables para entender lo que pasaba económicamente en nuestra sociedad. Poner esos conocimientos económicos al servicio de esa comprensión de la realidad económica española y tratar de cambiar ésta constituía el secreto para hacer útil a la Economía y responder positivamente a la pregunta que diariamente se nos hacía sobre para qué servía un economista.

Esa respuesta que deberíamos dar con el ejercicio de nuestra profesión tenía que cumplir, sin embargo, con las dos virtudes que Keynes nos aconsejaba: actuar con modestia y aceptar la competencia en su desempeño, dirigiendo con acierto nuestras actuaciones hacia aquellos problemas que más preocupaban a nuestra sociedad y que peor se habían resuelto.

Por razones de la importancia de sus efectos y por explotar la ventaja comparativa que nos concedía nuestra profesión, esa actuación social de los economistas tenía que dirigirse hacia los *problemas económicos generales* que vivía el país. Estos problemas eran de tan intensa gravedad que hacían del ejercicio de la profesión de economista una tarea paradójicamente fácil por motivos técnicos, pero casi imposible, al mismo tiempo, por causas políticas. Fácil, porque corregir la desastrosa administración económica de la sociedad española resultaba una labor accesible a cualquiera que entendiera los principios fundamentales que debían gobernar la asignación de los recursos escasos para evitar, con la aplicación de esos principios, los despilfarros que cometía un intervencionismo discrecional del Estado en cada hora de cada día.

273

Ese intervencionismo estatal menospreciaba al mercado como criterio de asignación de recursos y como coordinador de las decisiones económicas, y orientaba sus actuaciones hacia un proteccionismo integral dirigido a la defensa del mercado interno, que aislaba a la economía española del exterior. Reflejo de esa protección interna fue la vuelta de hecho a un prohibicionismo de los intercambios internacionales, alimentado, en un primer momento, por prejuicios nacionalistas que favorecieron la defensa delirante de la autarquía, manejando el fantasma de la conspiración múltiple procedente del exterior, proteccionismo integral que más tarde sería apoyado por una rígida política de sustitución de importaciones. Esas bases ideológicas se traducían en la regulación interventora de los contingentes y de los cupos para la importación, en la realización de acuerdos de *clearing* como condicionantes del comercio exterior, que se gobernaba así por un pobre y rígido bilateralismo que trazaba un cauce estrecho y asfixiante para los intercambios de España con el resto del mundo. A esas condiciones se añadió la práctica de una política del tipo de cambio arbitrario de la peseta que fijaba su cotización, «por motivos de dignidad nacional», en el valor legal, inamovible durante muchos años, de 11,65 pesetas por dólar, cuando el mercado libre arrojaba cotizaciones de 40-50 pesetas por dólar. Esas decisiones se complementaban con la práctica de una política económica interna basada en una política monetaria de dinero barato —con unos tipos de interés

anclados muchos años en el 3,75 por ciento para el descuento y el 3 por ciento para el redescuento bancario, que suponían, de hecho, tipos reales de interés negativos— y en una política de facilidades presupuestarias dirigidas a conservar todo el tejido empresarial existente, sin cambio alguno inspirado por las ganancias de la productividad. Actuaciones a las que se unía la política de industrialización —carente de una conciencia de sus costes— interpretada por las empresas públicas del Instituto Nacional de Industria. No podía extrañar que la consecuencia última de esa política de aislamiento exterior y protección integral de la producción interna fuera el arraigo de una inflación continuada.

Ese triple fundamento de la política económica que se vivía en la España en la que se iniciaban los estudios de Economía en la Facultad era tan claro como inmovible: el desprecio a la competencia y el mercado como sistema económico, el proteccionismo integral para aislar a la economía interna del exterior, y la inflación, como resultado de unas políticas de dinero barato, facilidades presupuestarias y políticas de industrialización seguidas para preservar y fomentar el desarrollo económico.

Constituía una contradicción ciertamente notable que mientras esa era la economía que se vivía fuera de la Facultad, las enseñanzas de Economía que recibíamos los que estábamos dentro de ella respondieran a unos principios de administración de nuestros recursos radicalmente contrarios. La lógica del mercado y no el arbitrio de la intervención, era la que debía orientar la asignación de los recursos, lo que obligaba a una política de liberalización interna. La limitación del desarrollo por la extensión del mercado obligaba a contar con los mercados exteriores para aumentar las oportunidades de crecimiento de la producción. Como afirmaba el profesor Perpiñá, en su trabajo antes citado, incorporado a la versión española de *Comercio Internacional* de Haberler: «La industria española tiene su factor principal determinante en su corta trayectoria de progreso y desarrollo, en la pequeñez del mercado español: porque el mercado español es pequeño, los costes industriales son altos; porque es pequeño, no puede mecanizarse ni racionalizarse; porque es pequeño, los transportes son poco utilizados y caros; porque es pequeño, las industrias han de nacer con protección; porque es pequeño, la industria perfeccionada no puede tener arraigo; porque es pequeño, la industria trabaja en condiciones de crédito malas». Ampliar ese mercado interno exigía liberalizar el comercio exterior y posibilitar su crecimiento sobre una base multilateral. Esas oportunidades de un mayor desarrollo, ganadas por un comercio exterior creciente, reclamaban la revisión del proteccionismo integral, huyendo del prohibicionismo y afirmando una concepción distinta de la protección indiscriminada y general del arancel. Porque, como nos habían enseñado los escritos del profesor Flores de Lemus, a los que llegamos por la recomendación y puesta a disposición de nuestros maestros en la Facultad, la protección es siempre un concepto relativo: una protección general indiscriminada (un proteccionismo integral) equivale a una desprotección de todos los sectores produc-

tivos. Ese comercio exterior liberalizado y creciente reclamaba un tipo de cambio realista de la peseta, porque el tipo de cambio arbitrario —según nos advertía el leído y trabajado Dictamen de la Comisión del Patrón de Oro de 1929, uno de los documentos más apreciados por los economistas de mi generación— producía cuatro efectos negativos: frenaba y castigaba a las exportaciones, al negarles la posibilidad de competir con el lastre de ese tipo de cambio en los mercados ajenos; primaba a las importaciones al favorecer su precio y su demanda interior; fomentaba la exportación nacional de capital al extranjero, produciendo la pérdida de reservas de oro y divisas y tendiendo además a endeudar, progresivamente, a la economía española con el resto del mundo.

Esos principios básicos que nos habían enseñado, y en los que residía el secreto del desarrollo económico de España, formaban parte de una tradición, de una forma de pensar, que los maestros de mi generación de economistas nos inculcaron en la Facultad de Ciencias Económicas de Madrid. Esos maestros de la Facultad —los profesores Valentín Andrés Álvarez, Manuel de Torres y José Castañeda— heredaron, a su vez, esa aproximación hacia los problemas españoles de la figura egregia de don Antonio Flores de Lemus, y esa misma aproximación a nuestros problemas económicos caracterizaba a otros destacados economistas de nuestro país: los profesores Francisco Bernis, Luis Olariaga y Román Perpiñá.

El choque frontal de esta concepción del desarrollo con la política económica que entonces se practicaba hacía impensable su utilización inmediata para inspirar una crítica radical a la política económica existente y lograr propuestas inmediatas de cambio en la misma, críticas y propuestas que habrían sido rápidamente eliminadas en un régimen autoritario. Era esa situación política la que hacía imposible y arriesgado el ejercicio de la profesión de economista.

275

¿Qué hacer en esa difícil circunstancia? ¿Cómo tratar de ejercer nuestra profesión y demostrar, con su práctica, su utilidad para la sociedad española? La respuesta que a estas preguntas existenciales dimos con nuestra conducta los economistas de mi generación, vista retrospectivamente, creo que se basó en una firme convicción compartida y en una estrategia que seguimos muchos de los que integramos las primeras promociones de economistas titulados por la nueva Facultad. La convicción era la que resume ese juicio tan citado de John Maynard Keynes contenido en la *Teoría General*, y que tanto apreciamos los economistas de cualquier nacionalidad y condición: «Las ideas de los economistas, filósofos y políticos, tanto cuando son correctas como cuando están equivocadas, son mucho más poderosas de lo que comúnmente se cree; en realidad, me atrevería a afirmar que el mundo está gobernado por unas cuantas ideas fundamentales. Los hombres prácticos, que se creen por completo exentos de cualquier influencia intelectual, son generalmente esclavos de algún economista difunto. Los maniáticos de la autoridad que se creen inspirados por voces evangélicas, apenas encuentran más fuentes en

sus afirmaciones que las ideas trasnochadas de algún economista de otro tiempo. Estoy seguro de que el poder de los intereses creados se exagera mucho, comparado con la intrusión gradual de las ideas». Los economistas españoles creíamos firmemente en el poder de nuestras ideas aprendidas en la Facultad. Y vivíamos de ese optimismo, que demostró su valor y su fundamento a largo plazo. Pero, ¿cómo difundir y aplicar esas ideas que daban contenido a nuestra profesión? La estrategia a la que respondió nuestra conducta siguió las máximas de Keynes de la modestia y la competencia, y consistió justamente en ejercer esas difíciles virtudes tratando de competir con otros profesionales para ocupar, mediante las correspondientes oposiciones, un puesto destacado en los cuerpos especiales de la Administración económica desde los cuales actuar en consecuencia.

Una gran mayoría de los economistas de las primeras promociones decidimos acudir a las oposiciones al Cuerpo de Técnicos Comerciales del Estado que se iban a convocar en fechas inmediatas a nuestra salida de la Facultad. Otros se dirigieron hacia los cuerpos especiales del Ministerio de Hacienda. Otros, en fin, hacia el Ministerio de Trabajo.

276

Juan Velarde, Manuel Varela, Huberto Villar, Agustín Cotorruelo y yo mismo decidimos preparar nuestro ingreso en el Ministerio de Industria y Comercio, del que ya formaban parte José Antonio Piera y Miguel Paredes, profesores de la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas. La labor de convicción y consejo para realizar esa elección tuvo en José Antonio Piera su principal intérprete. A ese consejo atendimos todos, incluido Juan Velarde. Sin embargo, sucedió algo imprevisto que motivó que Juan Velarde no pudiera seguir esa llamada de Piera. Forma parte esta anécdota de una de las muchas que ha interpretado nuestro compañero José Antonio Piera a lo largo de su vida singular. El caso fue que Piera invitó a almorzar a dos compañeros que estimaba muy especialmente: José María Naharro, que había desempeñado un papel brillante como ayudante de Valentín Andrés Álvarez en el Curso de Introducción a la Economía en la nueva Facultad, y Juan Velarde. El propósito del almuerzo era ambicioso, porque consistía en convencer a sus comensales de sufrir unas oposiciones al Cuerpo de Técnicos Comerciales del Estado. Debió de estar muy brillante en la defensa de su pretensión, porque los dos, en una de esas largas sobremesas españolas, dieron al fin su conformidad para embarcarse en la aventura arriesgada que siempre es una oposición. José Antonio Piera salió satisfecho de su labor y les comunicó que al día siguiente se redactaría la convocatoria de la oposición en la que él mismo intervendría. Y, en efecto, intervino. Pero al redactar las condiciones que deberían reunir los candidatos, incluyó la de la edad. Y ese requisito se redactó de tal manera por José Antonio Piera que a uno de los candidatos le excluía por edad excesiva —José María Naharro— y al otro —el siempre joven Juan Velarde— por edad insuficiente.

De esa manera Juan Velarde, abandonó este proyecto aunque colaborase des-

pués con el grupo de profesores que se constituyó para preparar a quienes aspiraban con edad reglamentaria a opositar al Cuerpo de Técnicos Comerciales del Estado. Guardo de ese grupo de profesores un gran recuerdo porque yo formaba parte de él como opositor y preparador, con José Antonio Piera, que nos acompañaba en la empresa con su simpática bohemia de siempre que levantaba a veces la ira, a veces la diversión de los atormentados opositores con sus inefables anécdotas; con Angel Cerrolaza, maestro de Estadística y persona entrañable al que todos apreciamos en ese doble papel que tan ejemplarmente desempeñó en su vida, y con Tomás Jaso, que explicaba las materias jurídicas y que, sobre todo, prestaba a los opositores ese cuidado psicológico indispensable en las horas bajas de ánimo que padece todo aquel que prepara con riesgo y soledad el estudio de los temas exigidos para ingresar en la Administración Pública. Nuestro lugar de enseñanza fue la «prestigiosa Academia Arrieta de Ciencias y Derecho», en la que vivimos días inolvidables que crearon entre nosotros una amistad continuada.

Juan Velarde, sin embargo, no abandonó esa idea, de la que muchos participamos, de entrar al servicio de la Administración Pública, y el 2 de abril de 1951 ingresaba, con el número 1, en el Cuerpo Nacional de la Inspección Técnica de Previsión Social con otros economistas, que hacían, así acto de presencia en el Ministerio de Trabajo.

Esta dispersión de la presencia de los economistas en distintos puestos de la Administración Pública de los ministerios económicos no debilitó nuestras relaciones de amistad. Nos veíamos con frecuencia e intercambiábamos nuestras experiencias y opiniones. Hubieron de pasar los años para que esas promociones de economistas pudieran dar el paso definitivo con el propósito de contribuir al cambio de política económica que se seguía de la enseñanza de nuestros viejos maestros de la Facultad. Ese cambio se vio favorecido por la presencia afortunada de Juan Sardá en la Dirección del Servicio de Estudios del Banco de España a partir de 1956, año en el que se incorporaría también a las enseñanzas de la Facultad de Ciencias Económicas de Madrid. A partir de esa fecha, el Servicio de Estudios del Banco de España se abrió a los nuevos economistas licenciados en la Facultad, y la dirección que impulsó Juan Sardá convirtió al centro de estudios de nuestro banco emisor en un gran intérprete del cambio de la política económica que iba a registrarse en el país. Ese cambio al que me refiero es el que alcanza su punto culminante con la aprobación del Plan Nacional de Estabilización Económica, en julio de 1959, cuyos principios y contenido venían a reconocer la validez y utilidad de lo que antes he denominado el pensamiento tradicional de los economistas españoles que, pese al sólido fundamento de su lógica económica, no había sido escuchado ni atendido por la política del país a lo largo de muchos años. Algo que no iba a suceder en julio de 1959, porque el Plan Nacional de Estabilización reconocía plenamente en sus disposiciones ese enfoque que nuestros economistas habían dado al desarrollo e inspiraba todas sus disposiciones.

Fuimos muchos los economistas que entonces creímos —y seguimos creyendo hoy— que cuando esa operación del Plan Nacional de Estabilización Económica se realizó, la comprometida pregunta de «¿para qué sirve un economista?» quedaba contestada. Y somos algunos también los que pensamos que esa operación estabilizadora, que permitiría el intenso desarrollo de los años 60, hubiera sido imposible sin la creación de los estudios universitarios de Economía y la presencia en puestos clave de la Administración Económica de los licenciados de la nueva Facultad.

La Economía Española como Vocación y como Problema

Si al finalizar los estudios en la nueva Facultad de Económicas todos los que nos licenciábamos compartíamos la urgencia de ejercer la nueva profesión por motivos vocacionales y por encontrar en ese ejercicio el fundamento de nuestra subsistencia, fuimos también algunos los que aspirábamos a incorporarnos, además, a las enseñanzas universitarias de Economía. Esta no era, ciertamente, una pretensión fácil de atender. Estaban en primer lugar las dificultades de especialización. La Facultad de Económicas carecía en aquel entonces de unos estudios de post-grado bien organizados, y la salida al extranjero, para continuar en otras universidades esa especialización que no encontrábamos en la nuestra, era literalmente imposible, dada la dramática carencia de becas y divisas. Entrar, en estas condiciones, al servicio de las tareas de la enseñanza significaba aceptar la servidumbre de ingresar en una categoría interina del profesorado —la de ayudante de clases prácticas— que posponía la posibilidad de convertir la vocación docente en profesión a fechas tan inciertas como lejanas. Esa incertidumbre y lejanía se fundamentaba en que el ingreso en esa categoría del profesorado no contaba con el cumplimiento de requisitos objetivos de un concurso o de una oposición, sino que partía, normalmente, de la oferta discrecional de un catedrático para colaborar en la enseñanza de una disciplina, o bien de la demanda del aspirante, aceptada por el catedrático, realizada con el mismo propósito. La categoría de profesores ayudantes de clases prácticas contaba con un elenco numeroso, cuyo reconocimiento no planteaba más problemas a la Universidad que el consumo de papel para extender sus nombramientos, porque el cargo fue gratuito durante muchos años, y cuando se estableció la gratificación anual, ésta fue tan miserable que quienes la percibimos no encontrábamos credibilidad en aquéllos a quienes nos atrevíamos con vergüenza a confesársela. Los deberes de esta categoría del profesorado no eran, ciertamente, abrumadores: pasaban por la siempre bien vista asistencia a las clases del catedrático y por la realización de una clase práctica semanal con la que contribuir a una mejor enseñanza de la asignatura en la que se colaboraba. Estas clases prácticas semanales constituían la única posibilidad de la que disponía el profesor ayudante para probar su vocación y

demostrar su preparación y sus facultades pedagógicas. Más bien habría que decir para autoprobar y autodemostrarse esa vocación y esas condiciones, porque el buen desempeño de la docencia no se valoraba para prorrogar los nombramientos, careciendo así de trascendencia en la futura carrera universitaria del que ejercía como profesor ayudante de clases prácticas. No puede, pues, extrañar que la falta de criterios de selección de ese profesorado, la ausencia de contraste en la prestación de sus servicios y la conciencia de que cuantos pertenecían a él podrían permanecer en esa circunstancia un tiempo indefinido acabarían con la que algunos creían su vocación firme hacia la enseñanza. Fueron, en efecto, muchos los candidatos que iniciaron y terminaron su carrera docente en esta categoría del profesorado, si así podía denominarse un profesorado que tenía indeterminadas las condiciones de su ingreso, en las que no se valoraba el desempeño anual de sus funciones para renovar su nombramiento, y al que sólo se prometía una permanencia ilimitada y rutinaria en esas precarias condiciones docentes. Estas condiciones combinaban una falta de exigencia con una ausencia de estímulos, una combinación legal para alentar la diligencia y la perseverancia en el duro trabajo que precisa la preparación y ejercicio de la docencia universitaria, pero una mezcla eficiente —como pocas— para fomentar la pereza y dejar ir los días en el ambiente escolar de la Universidad, siempre grato, cuyo aparente servicio legitimaba en realidad el disfrute de un gozoso *dolce far niente* que terminaba con la voluntad y espíritu de trabajo de muchos de los aspirantes a la docencia universitaria.

279

En esa peligrosa categoría del profesorado de ayudante de clases prácticas ingresaría Juan Velarde en el curso siguiente al de la finalización de su Licenciatura. La asignatura en la que iba a desempeñar sus funciones como profesor ayudante de clases prácticas tenía una denominación recién estrenada, «Estructura Económica Mundial y de España», que no respondía a la que se había cursado en la Facultad, que comenzó titulándose «Geografía Económica», en el curso 1943-44. Ese curso lo explicó José Miguel Ruiz Morales, diplomático y más tarde embajador de España, que exigía a sus alumnos como prueba de suficiencia, además del conocimiento de las lecciones del programa, la elaboración de una monografía sobre una materia que los alumnos debían elegir libremente. En ese primer empeño de investigación, la elección del alumnado se realizaba en función de las informaciones de que pudieran disponer por motivos familiares —los alumnos jóvenes— o profesionales —para aquellos alumnos maduros que trabajaban ya en la empresa o en la Administración Pública—. Juan Velarde elaboró su monografía sobre «El material motor y móvil ferroviario en España», una elección en la que debió pesar su afecto filial y la información que le facilitaba el desempeño del trabajo de su padre a la S. A. Vers, de fabricación de material ferroviario, situada en Villaverde Bajo. Esa monografía de Juan Velarde habría de decidir su carrera docente, pues su contenido y argumentación impresionaron al profesor de la asignatura hasta el punto de ganar el premio a la mejor de las presentadas en el curso 1945-1946, en el que se elaboró.

Ese premio causó una alegría señalada a Juan Velarde, no sólo por la apreciación que el premio suponía, sino porque el profesor de la asignatura había logrado el patrocinio del premio con la entrega de una cantidad en metálico de setecientas pesetas, cantidad que un estudiante de entonces valoraba como una fortuna. Ese premio escolar supuso algo más para Juan Velarde: la invitación que el profesor Ruiz Morales le hizo llegar —al terminar la Licenciatura— en el solemne escenario del palacio de Santa Cruz, donde trabajaba, para que formara parte como ayudante de clases prácticas en la asignatura que entonces tenía encomendada, y que, como queda dicho, ya no se denominaba «Geografía Económica», sino «Estructura Económica Mundial y de España». Ese cambio no era neutral. Respondía al deseo de evitar una invasión de geógrafos, procedentes de la Facultad de Filosofía y Letras o de las Escuelas de Comercio, para desempeñar esa asignatura en la Facultad sin una preparación suficiente en Economía, que era la perspectiva desde la que importaba contemplar la realidad social a los futuros licenciados. La nueva denominación de «Estructura Económica» parece que fue la propuesta por el grupo de economistas del Instituto de Estudios Políticos, y era, en todo caso, la que había utilizado Román Perpiñá en el ensayo incluido en el apéndice de su traducción de *Comercio Internacional* de Haberler, a que antes me he referido. Según el testimonio de José Antonio Piera Labra, esa denominación de la asignatura fue iniciativa del profesor Stackelberg, y fue la que perduró desde entonces hasta hoy. Ese cambio en la titulación de la asignatura habría de tener consecuencias importantes en el futuro, y no todas ellas positivas. Trataré de referirme a esa valoración personal del nuevo título más adelante.

Pero el hecho es que Juan Velarde quedaba incorporado en 1947 a la Universidad de Madrid como profesor ayudante de «Estructura Económica Mundial y de España». De ese doble campo de referencia, Juan Velarde elegiría, como tema de su especialización, el estudio de la economía española, hacia el que dirigiría la mayoría de su labor docente y las aportaciones de sus trabajos de investigación.

Juan Velarde y sus amigos —entre los que yo me contaba— tuvimos la suerte de que en 1947, en el año que concluía su Licenciatura, contara con la oportunidad de incorporarse a la Sección de Estadística del Consejo Superior Bancario. Ese puesto de trabajo resultaría providencial para su formación, no sólo por la que adquirió en su trabajo cotidiano, sino por la disponibilidad de la excelente biblioteca con que contaba el Consejo Superior Bancario, cuya formación había iniciado su antiguo Director, el profesor Francisco Bernis, y que continuaba en 1947 Luis Olañaga, que era su Director en aquellas fechas. El Consejo Superior Bancario disponía, durante los años en que Juan Velarde trabajó en él, de fondos para adquirir en el extranjero las publicaciones a las que ningún economista podía tener acceso por falta de envíos desde el exterior. Y esa provisión bibliográfica, añadida al espléndido fondo de la biblioteca, nos permitió estar al día de los trabajos y ensayos demandados por nuestros estudios. Unos estudios que partían del convencimiento de Juan

Velarde, y del mío personal, de que éstos eran años decisivos para nuestra formación y de que ésta, que ambos habíamos orientado a los campos de la Economía aplicada —él a los de la Economía española y yo a los de la Hacienda Pública española—, necesitaba prioritariamente profundizar en los conocimientos de la Teoría Económica de que disponíamos. Recuerdo haber trabajado conjuntamente con Juan Velarde en el ensayo fundamental de Lawrence Klein *La Revolución Keynesiana*, que nos llevó muchas horas de atenta lectura, y en los artículos de J. R. Hicks, F. Modigliani y Oskar Lange, que reinterpretaban brillantemente las aportaciones de Keynes. En esos años tuvimos también la oportunidad de conocer dos breves trabajos de Hicks (*The social framework*) y de A. C. Pigou (*Income*), que proponían una forma diferente para aproximarse a la enseñanza de la Economía que yo apliqué, con la ayuda inestimable de Juan Velarde, en un seminario desarrollado en la Facultad de Derecho en la que trabajaba como profesor ayudante de clases prácticas del profesor Zumalacárregui. Junto a esos trabajos teóricos, conocimos de primera mano los dictámenes e informes sobre la Economía española y nuestra Hacienda Pública que se conservaban en la Biblioteca: los antecedentes y propuestas de la Reforma Bancaria realizada en 1921 por Cambó, que había tenido como asesor a Francisco Bernis; el Dictamen de la Comisión del Patrón de Oro, que había editado la revista *Documentación Económica*, del Instituto de Estudios Políticos y que conocimos en su versión original, así como los trabajos del profesor Olariaga sobre la Reforma Bancaria de 1946, que éste había expuesto en un folleto que Juan Velarde encontró arrinconado en un armario de la biblioteca del Consejo Superior Bancario y que los economistas españoles desconocíamos por no haberse difundido. La biblioteca del Consejo Superior Bancario nos permitió también conocer y seguir las principales revistas extranjeras de la especialidad que se recibían puntualmente, lo que no ocurría en otras bibliotecas, mientras la suscripción personal resultaba muy difícil, y a veces imposible de lograr.

281

El Consejo Superior Bancario contaba, además, con el atractivo de los personajes, que integraban un grupo humano admirable, con el que coincidíamos en muchas ocasiones en unas breves tertulias que precedían a la jornada laboral de la tarde. Allí conocí a don Angel Cerrolaza, que dirigía la Sección de Estadística —con el que conviviría después, según he contado ya, en la Academia Arrieta, preparando a los opositores a Técnicos Comerciales del Estado— y que aportaba a aquellas tertulias su bondadosa madurez, su experiencia y magisterio en la enseñanza de la Estadística, su conocimiento de nuestra literatura y su pasión por Baroja y Machado, de la que nos contagiaría a todos; un papel peculiar jugaba Félix Suárez Inclán, cuya educación ejemplar y cuyo conocimiento y anecdotario de los personajes de la Economía Española nos divertían a todos; de esa tertulia formaba también parte don José Ibarlucea, el bibliotecario del Consejo Superior Bancario, un tradicionalista peculiar y un católico ejemplar, siempre preocupado por la moralidad de nuestras lecturas literarias, cuyas advertencias y condenaciones escuchábamos con un diver-

tido escepticismo. El competente joven de la tertulia estaba integrado por Alfredo Cerrolaza, que trabajaba en la sección de Estadística en el Consejo Superior Bancario; Carlos Fernández Arias, un economista singular por su desbordado y fantástico optimismo que siempre aportaba a la conversación de la tertulia para consuelo de todos; Carlos Muñoz Linares, que se había instalado en Madrid tras una vida nómada siguiendo la carrera diplomática de su padre, y que incorporó a la tertulia su experiencia y sus conocimientos provenientes de los centros de formación económica en América: el Colegio de México, la Universidad de Columbia y la New School of Social Research; gracias a él conocimos los trabajos del profesor Medina Echevarría, y fue también él quien nos empujó a leer al Max Weber de *Economía y Sociedad*, hacia el que constantemente les incitaba la enseñanza de Medina Echevarría en México. Juan Velarde y yo completábamos la nómina de aquellas tertulias inolvidables. Sin duda, los más beneficiados del intercambio de la conversación éramos nosotros, los más jóvenes, que aprendimos muchas cosas: a relativizar, como era conveniente, la importancia de los conocimientos económicos que juzgábamos absoluta, a conocer el arte de discutir y exponer los argumentos con orden; también apreciamos, cada vez más, el valor de saber escuchar y atender a los demás, sobre todo cuando esas opiniones ajenas acumulaban experiencia y buen sentido.

282

En el año 1948, Juan Velarde inicia sus colaboraciones en distintas revistas españolas —*Anales de Economía, Cuadernos Hispanoamericanos* y el *Boletín de Información Iberoamericana*— y gana por concurso libre de méritos la plaza de profesor de Estructura Económica en la Academia de San Vicente Ferrer, un centro que desarrollaba una labor encomiable para la preparación de la Licenciatura en Ciencias Económicas de los alumnos que trabajaban en las jornadas de mañana y acudían a las clases vespertinas, con un esfuerzo admirable, para lograr su titulación universitaria.

En los dos cursos de 1947 y 1948 Juan Velarde fue preparando sus lecciones de Estructura Económica, recopilando sus múltiples lecturas en unas carpetas que trataban de ordenar sus conocimientos sobre los distintos problemas económicos españoles. Ese esfuerzo personal discurrió en dos direcciones en las que Juan Velarde buscaba enriquecer los conocimientos disponibles, con el fin de plantear y definir correctamente nuestros problemas económicos y tratar de proponerles posibles soluciones. Esas dos direcciones eran las que marcaban, de una parte, el espacio y, de otra, el tiempo.

El conocimiento y valoración económica del espacio que constituye el escenario natural de la Economía española ha sido una constante en los trabajos de Juan Velarde. Nada le ha irritado más que la ignorancia de las limitaciones que el cuadro natural pone al desarrollo económico de España. Una amplia tradición había arraigado la creencia de que la Economía española contaba con un cuadro natural privilegiado, cuyo aprovechamiento sólo estaba entorpecido por el abandono de sus

gentes o el desacierto de sus clases rectoras. La extensión de esta creencia de la riqueza de nuestro cuadro natural se había convertido en un tópico. Enfrentarse a ese tópico y probar sus limitaciones constituía para Juan Velarde la primera lección que debe aprender quien estudia Economía española. Ese repaso de los rasgos que definen el escenario de nuestra Economía era realizado por Juan Velarde aportando los testimonios ordenados de las investigaciones del olvidado Huguet del Villar —al que consideraba un adelantado de la importancia del cuadro natural para la Economía española—, del excelente *Resumen fisiográfico de la Península Ibérica*, de Dantín Cereceda, y de los trabajos de los geógrafos españoles Hernández Pacheco y Martín Echevarría, completados con los datos estadísticos directos sobre nuestros recursos mineros, los estudios sobre nuestra climatología y las correspondientes al costoso desequilibrio hidrográfico de la Península Ibérica, que tan brillantemente había mostrado Manuel Lorenzo Pardo en el plan de obras hidráulicas de 1934. Esa valoración económica de las características del cuadro natural de la Economía española trataba de demostrar las consecuencias decisivas de éste sobre el coste y las dificultades del transporte, sobre las limitaciones del aprovisionamiento energético, sobre la creación de monopolios locales, sobre las limitaciones que a la productividad de nuestra agricultura oponía el clima, con sus servidumbres para los cultivos de nuestras tierras de secano, y las limitaciones ejercidas por la composición de nuestros suelos para todas las agriculturas españolas. Frente al tópico dominante de la España privilegiada, los trabajos de Juan Velarde dibujaban un panorama real del cuadro natural de la Economía española que, como él mismo afirmó en una ocasión, probaban que «vivimos en un país que tuvo un hada madrina de poco poder». Esa evaluación del cuadro natural se precisaba después en el estudio de los sectores económicos, que debía estar precedido de la estimación de las consecuencias económicas de su cuadro natural, sin cuyo conocimiento no era posible entender las características estructurales que condicionaban cada una de nuestras actividades productivas.

283

Por otra parte, los estudios de Economía española llevarían a Juan Velarde a acentuar la importancia de conocer la tradición disponible de aquellos análisis que el tiempo y el trabajo de los economistas españoles habían ido realizando, y que las generaciones actuales no podían ignorar. El conocimiento económico es acumulativo, y este carácter obliga a disponer de un inventario de las ideas legadas por quienes nos precedieron en el tiempo. Como afirmaría Juan Velarde, «los científicos deben apoyarse continuamente en hallazgos previos, y si se dedican a la enseñanza, han de señalar estos encadenamientos a sus discípulos». No conozco a ningún economista español que haya trabajado más que Juan Velarde en este despliegue temporal de las ideas disponibles sobre nuestra economía y sus problemas. Estas excusiones por la literatura existente en torno a los problemas económicos españoles no se han quedado en sus lecturas personales. Juan Velarde ha difundido esos trabajos, los ha interpretado, criticado y valorado para partir de sus conclusiones y contar

con el activo de ese pensamiento para iluminar el planteamiento de los problemas actuales.

En esa doble dimensión de la Economía española, Juan Velarde comenzó a trabajar desde sus primeros análisis y los fue incorporando a cada una de sus lecciones sobre la asignatura, de forma que éstas abordaban los problemas concretos de la Economía española contando con el aval del pensamiento económico acumulado sobre ellos. Este planteamiento de la Estructura Económica española ha hecho que Juan Velarde no chocase con la denominación de la asignatura, entreteniéndolo el tiempo en el significado metodológico del término *Estructura*, en el que se han perdido muchos de los cultivadores de esta materia. La estructura Económica española se concebía así por Juan Velarde como una rama de la Economía Aplicada que no exigía teorizar sobre los múltiples significados de la voz *Estructura*, transformada por algunos de sus cultivadores en un concepto distinto —y, a veces, pretendidamente opuesto— a lo que se exponía en los cursos de Teoría Económica. Creo que si esa asignatura se hubiera denominado «Economía Aplicada» y se hubiera estudiado en los cursos más avanzados de la Licenciatura, se habría ganado mucho, porque su contenido es inexplicable sin que los alumnos dominen la Teoría Económica recibida, cuyos principios deben inspirar el contenido de su aplicación en el pasado y en el presente a la realidad económica española.

284

Ese planteamiento de la Estructura Económica española como Economía Aplicada, con una referencia básica a los principios de la Teoría Económica, es el que inspiraría las lecciones preparadas por Juan Velarde para realizar su primera oposición en la Universidad española. En 1949 se convocó, en efecto, el concurso-oposición a la plaza de profesor adjunto de Estructura y Política Económica de la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas de la Universidad de Madrid. Esa plaza tenía previamente decidido su adjudicatario, más por su carácter de concurso que por su convocatoria como oposición, porque concurría a la misma José Antonio Piera Labra, que contaba no sólo con la edad suficiente para haber acumulado más méritos que Juan Velarde, sino también con la ganada simpatía del Presidente del Tribunal, el profesor Manuel de Torres, y con la ignorancia de conocimientos económicos de los otros dos miembros del Tribunal. Los que seguimos los ejercicios del concurso-oposición presenciamos hasta qué punto Juan Velarde había trabajado exhaustivamente con lecturas propias las distintas lecciones del programa. Sus convincentes y brillantes exposiciones en los ejercicios de la oposición complicaron —y yo creo que amargaron— la decisión final del Tribunal que, como estaba previsto, no se inclinó a favor de Juan Velarde. Años después, éste afirmaría que «fue mi primera oposición y en ella no triunfé. Sin embargo, y pese al éxito que logré en otras, es, realmente, de la que estoy más orgulloso».

Aquella oposición constituyó para Juan Velarde el reconocimiento del valor de su trabajo y de sus métodos para el estudio de la Economía Aplicada, con el que

intentaba explicar la Estructura Económica de España. Esa plaza de profesor adjunto a la que había opositado tardó en llegar. Después de doctorarse con Premio Extraordinario en la Facultad, en 1956, con una tesis —que dirigió, precisamente, el profesor Torres Martínez— sobre «Flores de Lemus ante la Economía Española», ganaría, en 1957, el concurso-oposición a la plaza de profesor adjunto de Estructura Económica. Habían pasado ocho años desde sus brillantes ejercicios del concurso-oposición que no le sirvieron para obtener la plaza en 1949. Esta vez la conseguiría por unanimidad del Tribunal. Sin embargo, creo que su satisfacción personal se inclinaría más hacia las pruebas del 49 que hacia el éxito del 57. Tres años después —el 7 de diciembre de 1960— Juan Velarde ganaría por oposición y votación unánime del Tribunal la Cátedra de Estructura Económica de la Universidad de Barcelona, desde la que pasaría, en 1964, a la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Madrid, cuando habían transcurrido 17 años desde su licenciatura.

Esos 17 años, en los que Juan Velarde había ido madurando su vocación docente hasta llegar a la Cátedra de Estructura e Instituciones Económicas de la Universidad de Madrid, y los 28 que los separan de la fecha de su jubilación, componen los 45 años de vida docente que Juan Velarde ha ido llenando de sus estudios y enseñanzas sobre la Economía española. La Economía española ha sido para Juan Velarde el argumento central que ha ocupado la vida de sus días, dando testimonio de su vocación docente y mostrando su permanente preocupación por sus problemas. Recontar simplemente el inventario de sus enseñanzas y sus escritos constituye una labor contable cuyo escueto relato prueba hasta qué punto es cierto ese dominio que la Economía española ha ejercido en su vocación y en los problemas que ha ido planteando para motivar sus estudios.

285

Como esta contribución a ese homenaje jubilar de Juan Velarde está presidida por los criterios subjetivos de los recuerdos y valoraciones personales, sí quisiera añadir una estimación de algunos de sus trabajos que aprecio como más importantes. En mi opinión, los trabajos de Juan Velarde pueden dividirse en tres grandes grupos: los dirigidos a capitalizar las enseñanzas sobre la Economía española de los análisis realizados por quienes dedicaron a ellos su tiempo y su preocupación en el pasado; los motivados por la enseñanza de la Economía española, y sus aportaciones a la mejor definición y tratamiento de ciertos problemas o aspectos de la Economía española.

En el primer grupo de trabajos destaca, tanto por su prioridad cronológica como por la influencia de sus mensajes, su tesis doctoral: «Flores de Lemus ante la Economía española». Puede extrañar hoy que este tema diera contenido a una tesis doctoral, que, por convención tradicional, parece que debe dedicarse a un problema económico español acotado en cuyo planteamiento y posibles soluciones realizar una aportación innovadora. Juan Velarde explica, en la edición de su tesis los moti-

vos que estuvieron detrás de su decisión. Esta se iniciaba con un prólogo expresivo al que precedía una cita reveladora de Eugenio D'Ors: «En principio, las cosas de la ciencia, una vez inventadas, no han de volver a inventarse. La colaboración de la obra insigne de los pasados es lo que permite a los trabajadores de cada día la economía de esfuerzos, con la cual pueden darse enseguida a nuevas adquisiciones. El sabio no vive en su ciencia como Robinsón en su isla; antes como ciudadano, en república de buen regimiento». Esta expresiva cita encabezaba la exposición de motivos que Juan Velarde realizaba sobre la elección del argumento de su tesis doctoral, y que se encontraba en la convicción del valor de las palabras de D'Ors: lo que antes he denominado su tesis de que, para lograr su conocimiento solvente de Economía española, es preciso conocer las características que la definen, lo que exige partir de la aplicación realizada de los principios de Teoría Económica a la realidad de nuestro país para capitalizar este conocimiento en beneficio de las ideas disponibles sobre el sistema y el proceso económico españoles.

286

Juan Velarde elegía bien en esa oportunidad el pensamiento disponible sobre la Economía española porque dirigía su investigación hacia el legado de Flores de Lemus, un economista singular, conocedor profundo de la economía de su tiempo, y que había aplicado tal conocimiento a la definición y explicación de los problemas económicos de nuestro país. Las aportaciones de Flores de Lemus eran, en aquel entonces, sólo parcialmente conocidas, porque la mayoría de sus investigaciones sobre Economía aplicada a nuestros problemas económicos estaban ocultas por su anonimato, ya que las había realizado en informes y dictámenes al servicio de nuestra Administración Pública. Descubrir la autoría de Flores de Lemus en esos informes y dictámenes era, literalmente, una tarea de investigación, que Juan Velarde realizó aplicando su capacidad incansable de búsqueda y lectura sobre notas, proyectos y dictámenes en los que Flores de Lemus podría haber intervenido. Tras inventariar los resultados de esta búsqueda de sus escritos, se planteaba la necesidad de sistematizarlos con arreglo a un criterio que permitiera exponer ordenadamente el rico caudal de las ideas de Flores de Lemus sobre nuestra Economía. La aplicación de ese criterio de clasificación a los trabajos de Flores constituye la labor central de la tesis. Y es aquí donde se demostraba el valor de la obra de Flores de Lemus, porque el conjunto de sus aportaciones cubría prácticamente un curso amplio sobre la Economía española, de cuyas enseñanzas deberían partir quienes las tenían encomendadas a la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas. Un apéndice a la tesis recogía dos documentos ignorados con la autoría de Flores: el interesante Anteproyecto para la creación de un Banco Agrícola y un documento esclarecedor del contenido argumental del «Dictamen de la Comisión del Patrón de Oro».

La tesis de Juan Velarde entusiasmó a su director, Manuel de Torres —que no había valorado como merecía su formación en las oposiciones de 1949—, y también a los discípulos de Flores de Lemus —José Álvarez Cienfuegos, Valentín Andrés Álvarez y José Castañeda—, que formaban parte del Tribunal ante el que se

presentó la tesis doctoral, que habría de obtener el Premio Extraordinario del Doctorado de la Facultad en 1956.

El contenido de la tesis de Juan Velarde difundió las ideas de Flores de Lemus para el entendimiento de la Economía en España, que constituyeron desde entonces un patrimonio activado para todos los economistas españoles licenciados en la Facultad. Y no sólo eso: muchos de los trabajos e investigaciones de los economistas tomarían después como punto de partida juicios y valoraciones de los problemas españoles realizados por Flores de Lemus. La presentación de los problemas agrarios de España, sus consideraciones sobre la dirección fundamental de la producción rural española, el papel del comercio exterior en el desarrollo económico de España, las condicionantes de la formación del tipo de cambio, su argumentación crítica del proteccionismo integral y sus consecuencias, su visión del equilibrio económico de España, y sus múltiples y enriquecedoras propuestas sobre la reforma de nuestro sistema fiscal y su administración han constituido referencias constantes de una forma de entender nuestros problemas económicos para las generaciones de economistas que conocieron a Flores de Lemus a través de la tesis de Juan Velarde.

En esa labor de seguir y exponer la obra de Flores de Lemus, ha perseverado Juan Velarde a lo largo de toda su vida académica, y de ella ha ofrecido numerosos testimonios en sus escritos posteriores, que han partido del fundamento firme de su tesis doctoral.

287

En esa misma línea de investigación del pensamiento económico español, se inscriben dos obras de Juan Velarde: *Introducción a la Historia del Pensamiento económico español del siglo XX*, publicada en 1974 y que dedicaba a sus alumnos, y *Economistas españoles contemporáneos*, que aparecería en 1990, dedicada a su hija Paloma, que ha continuado la vocación docente e investigadora de su padre en el campo de la Historia.

El propósito de la primera de esas obras es hacer accesibles a sus alumnos intérpretes varios e ideas variadas de la Economía española. Sus capítulos están escritos en momentos diferentes, pero responden al hilo conductor unitario de no ignorar la presencia activa en el presente de economistas del pasado y de sus aportaciones para entender la situación actual de nuestra economía. Por esa obra de Juan Velarde desfilan un conjunto de personajes retratados con mil detalles, en su habitual estilo barroco, personajes a los que Juan Velarde se acerca siempre con afecto y respeto permanentes, no exentos de crítica, trayéndolos hasta el presente, apoyando el interés de su exposición en la fuerza y el valor de sus ideas. Ahí están rescatados los reformadores de la Universidad de Oviedo, que habían de interpretar la fecunda labor del Instituto de Reformas Sociales y otras figuras de nuestro reformismo del primer tercio del siglo actual, cuyas obras eran más ignoradas aún: la de Huguet del Villar sobre nuestro cuadro natural, la de Eduardo Reyes Prosper sobre las estepas espa-

ñolas, la de Juan Díez del Moral sobre el campesinado del sur de España, la de Lorenzo Pardo sobre el desequilibrio hidrográfico de España y la de José Cascón sobre las características de nuestra agricultura. También explora Juan Velarde la obra precursora de los krausistas en la difusión de la Economía en España, hasta llegar a personajes más próximos en el tiempo, como los profesores Zumalacárregui —maestro al que dedica una nota breve que descubre la novedad de sus escritos y la importancia de su magisterio— y Francisco Bernis, acerca del que ofrece un amplio relato que destaca su fuerte personalidad y sus interesantes aportaciones a la Economía y a la Hacienda españolas. El recuento del pensamiento económico español se trae a fechas más actuales con sus recuerdos a la fundación de la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas en España, y con el apunte de los retratos que presenta de sus tres primeros maestros: los profesores Valentín Andrés Álvarez, José Castañeda y Manuel de Torres.

El valor de este relato del pensamiento económico español por Juan Velarde reside en la informada presentación de sus aportaciones al conocimiento de la Economía española y en el arte de contarla, que despierta en el lector la voluntad de conocer la obra escrita de sus personajes de forma directa. Creo que este estímulo hacia la lectura de las obras de los economistas del pasado constituye la aportación más productiva y final de los ensayos de Juan Velarde sobre el pensamiento económico, y ésta es quizá la causa que motiva su dedicatoria a los alumnos.

288

La tercera de las obras de Juan Velarde, dentro de ese primer grupo de sus trabajos, tiene, como expresa su título, el propósito de presentar a los que considera sus primeros maestros: Antonio Flores de Lemus, Ramón Carande, Luis Olariaga y Olegario Fernández Baños. Esas cuidadas biografías intelectuales van precedidas de un capítulo que Juan Velarde titula como una «obligada introducción», en la que hace llegar al lector las cinco oleadas de conocimientos económicos que han pretendido mejorar la situación económica de los españoles: la integrada por los economistas de la cada vez más reivindicada Escuela de Salamanca; la oleada brillante de los ilustrados, con las figuras estelares de Campomanes y Jovellanos, los doceañistas forman, para Juan Velarde, la tercera oleada con sus cuatro intérpretes (Alvaro Flórez de Estrada, José Canga Argüelles, Eudaldo Jaumeandreu y Pascual Madoz); los economistas de la Revolución del 68 —la llamada Escuela Economista— integra la cuarta oleada, liderada por Laureano Figuerola; y la quinta se halla dividida en diversas y heterogéneas aportaciones: la de los reformistas, la del nacionalismo económico, la del socialismo de cátedra y los hombres de la reforma silenciosa de la Administración Pública, encabezados por Flores de Lemus y sus primeros discípulos directos. Estas últimas aportaciones son las que enlazan con la creación de los estudios universitarios de Economía en una Facultad independiente a partir de 1943. En pocas, pero expresivas, pinceladas se destacan los rasgos fundamentales que caracterizaron a estas generaciones. Con más extensión y detalle se define el ambiente de la nueva Facultad de Económicas y el legado de ideas transmitido

por sus maestros a las nuevas generaciones de economistas, así como su influencia sobre la realidad económica de España. Creo que éstas son páginas que hay que leer si se quiere valorar lo que significó la nueva Facultad para sus licenciados, y la influencia de éstos sobre la economía española.

Las biografías y aportaciones de los que Juan Velarde denomina sus primeros maestros se inician por el que F. Y. Edgeworth calificaría como miembro eminente de su generación: Antonio Flores de Lemus. En el apunte de su biografía y en el nuevo comentario de sus aportaciones, Juan Velarde integra y pone al día sus trabajos anteriores, y hace acopio de las noticias ofrecidas por los escritos de sus discípulos (Gabriel Franco, Vicente Gay, Ramón Carande, Agustín Viñuales, Jaime Algarra, Jesús Prados, Valentín Andrés Álvarez y José Castañeda) y por los muchos economistas que se han acercado desde la publicación de la tesis de Juan Velarde a la vida y obra de Flores de Lemus. Esa nueva información permite a Juan Velarde realizar una cronología de la vida del gran economista jiennense, desde su formación y estudios en España y Alemania, pasando después por el desempeño de sus servicios como economista y estadístico en la Administración española, y como profesor de Economía en las Universidades de Barcelona y Madrid, hasta finalizar con su exilio en Francia y su muerte en Madrid en 1941. Esta cronología de Antonio Flores de Lemus ordena sus aportaciones al conocimiento de los problemas de la Economía española: cuestión arancelaria primero, reforma de los impuestos y de su administración (indisolublemente unidos) más tarde, estudios sobre cambio y precios como tema dominante en la madurez de su vida. Deben destacarse dos aportaciones de Juan Velarde en este nuevo ensayo biográfico de Flores. La primera es el resumen de sus ideas sobre la Economía española a comienzos de siglo (1905), contenido en el *Anuario* dirigido por Ernest von Halle, de la Universidad de Berlín, en la que traza un cuadro general que define los que serían después temas de sus análisis monográficos sobre los problemas de la Economía española. La segunda aportación que me parece destacable es la interesante, aunque polémica, inserción de la personalidad de Flores en la España económica, social y política en que vivió.

289

Este trabajo de Juan Velarde, que recapitula su constante búsqueda en la vida y obra del gran economista jiennense, constituye un nuevo testimonio de que nadie le ha dedicado más tiempo y atención que él. Creo que ha llegado la hora de que Juan Velarde corone ese seguimiento constante del magisterio de Flores de Lemus con la edición comentada de sus obras completas, precedida de una biografía y de la valoración crítica de sus aportaciones a la investigación económica y de su magisterio, que puede realizarse hoy con más conocimiento y objetividad que la disponible cuando Juan Velarde concluyó su tesis doctoral sobre Flores de Lemus hace ahora 36 años.

El segundo magisterio al que Juan Velarde se refiere es el recibido de uno de los discípulos más destacados de Flores de Lemus, Ramón Carande, al que Juan

Velarde llega con la lectura de dos ensayos inolvidables del gran historiador palentino: *Sevilla, fortaleza y mercado* y *La época mercantilista en Castilla*. El tejido de su profundo conocimiento histórico y de su formación económica deslumbraron a Juan Velarde, y le convirtieron en un admirador de su prosa inimitable y de su capacidad para entender y explicar la historia económica de España. Juan Velarde cuenta, en su biografía de Ramón Carande, los detalles de su formación en Alemania, los principales maestros que tuvo en sus universidades y las influencias de sus maestros españoles, entre los que José María Soltura y Flores de Lemus ocuparían un lugar principal que el propio Carande destaca calificándoles como sus principales acreedores intelectuales. Al recorrer la obra de Ramón Carande, Juan Velarde destaca especialmente su poco conocido ensayo *Bases de una política económica de reconstrucción*, escrito en 1941, en el que propugnaba una respuesta valiente y alternativa a las ideas dominantes entonces de la necesaria industrialización del país, informadas por una política de sustitución de importaciones muy cercana a la autarquía. Esa respuesta alternativa de Ramón Carande habría de costarle su postergación docente, su salida del Instituto de Estudios Políticos y la búsqueda de cobijo en Simancas para realizar la gran obra de su vida sobre las finanzas de Carlos V y la Hacienda castellana. La admiración que la obra de Ramón Carande suscitaba en los economistas que la conocían fuerza la pregunta del porqué de ese magisterio indirecto de Carande, y no el directo de sus enseñanzas de la Facultad de Económicas. Juan Velarde aclara este punto al ofrecer el testimonio del propio Carande, que declinó expresamente la invitación a participar en las enseñanzas de Historia Económica en la Facultad, pues le horrorizaba abandonar su gran obra en curso —*Carlos V y sus banqueros*—, para volver a la complicada e intrigante vida madrileña. Fue ésta una ausencia lamentable que, sin embargo, no impidió que algunos licenciados en la nueva Facultad disfrutásemos de las enseñanzas de sus obras, considerando a Ramón Carande, según afirma Juan Velarde, como uno de nuestros primeros maestros.

Luis de Olariaga es el tercer maestro que Juan Velarde reconoce entre los economistas españoles contemporáneos. Del relato de su biografía intelectual me considero principal responsable porque —con motivo de la edición de la obra de Olariaga con la que la Fundación FIES, de las Cajas de Ahorros, trataba de rendirle el tributo de su homenaje— solicité de Juan Velarde el estudio introductorio que presentase a Luis de Olariaga a las nuevas generaciones de economistas españolas. Y es ese ensayo el que da su argumento al relato de la vida intelectual y al magisterio de Olariaga que se recoge en el capítulo 4, de *Economistas españoles contemporáneos: primeros maestros*. La personalidad de Olariaga la define, para Juan Velarde, su contemplación en tres escenarios vitales: sus tareas de divulgación de los conocimientos económicos al servicio de una mejor administración de los recursos escasos de nuestra sociedad, su magisterio universitario y su obra de investigación. A esos tres escenarios atiende Juan Velarde para dar contenido a su ensayo sobre Luis

de Olariaga, ensayo que va precedido de los apuntes biográficos que definen su peculiar formación como economista.

El acercamiento de Juan Velarde a la figura de Olariaga se realiza aportando su conocimiento exhaustivo de su peripecia vital, desde los años iniciales y lejanos de su formación bancaria en Gran Bretaña hasta sus días finales en el Instituto Bancario y la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Son éstas unas páginas bien escritas, que muestran cómo llega Olariaga a la Economía y a la Universidad, empujado por el consejo y la ayuda de Miguel de Unamuno, los estímulos que recibe para su especialización de Ortega y Maeztu, y cómo desemboca esa preparación en la Cátedra de la Universidad de Madrid que había desempeñado Azcárate, que respondía a la denominación de «Política social y Legislación comparada del Trabajo», y en la que el Profesor Olariaga habría de contar con discípulos bien conocidos que siempre estimaron sus enseñanzas. Las páginas amenas que relatan toda esta historia están escritas con el gusto por el detalle, revelador de la personalidad del biografiado y el mundo que vivió.

El Olariaga que actúa en el escenario de la divulgación de los conocimientos económicos nos lo presenta Juan Velarde iniciándose con la sonada campaña crítica en la revista *España* sobre nuestro banco emisor, entonces incapaz de cumplir con las funciones que caracterizaban a un banco central moderno. Una opinión que Olariaga desarrollaría en sus escritos posteriores, que culminan en su excelente y apreciada obra *La política en España*, de 1932, y en el ensayo, tan interesante como poco difundido, sobre *La ordenación bancaria en España*, de 1946. De su obra de divulgación económica, iniciada en la revista *España*, Olariaga pasará a la sonora tribuna de *El Sol*, en estrecha colaboración con Ortega, que Juan Velarde describe en sus momentos gloriosos y críticos. Característica perceptible de este quehacer divulgador de Olariaga, destacada por Juan Velarde, es su evolución en tres direcciones: en la ampliación temática de sus colaboraciones hacia los distintos problemas económicos españoles (la cuestión crediticia, ferroviaria y hullera del país, las necesidades de capital, la situación fiscal); su seguimiento directo de los graves problemas de la economía internacional de los años 20 y 30, que vivió en sus escenarios principales; finalmente, su enjuiciamiento constante de las medidas de reforma social. Todo este trabajo de divulgación de Luis de Olariaga no sólo estaba avalado por su conocimiento económico puesto constantemente al día, sino que estaba servido también por la pluma de un periodista excepcional que supo atraer a los lectores hacia las materias económicas en un ejercicio notable de persuasión. Juan Velarde también destacará —como rasgo importante de la biografía de Olariaga— su preocupación por —y su conocimiento de— los problemas económicos de Hispanoamérica, y su influyente y reclamada presencia en el escenario de varios países hispanoamericanos.

En el estudio de los problemas económicos españoles por Olariaga, Juan Velarde destaca tres trabajos importantes. El primero, dedicado a la crisis hullera en Es-

pañía, escrito en 1925, en el que anticipa los rasgos que definen a nuestra producción, entre los que hay que contabilizar, no sólo los elevados costes de producción, impuestos por nuestros yacimientos y el elevado coste salarial, sino también otros gastos que gravan el carbón desde la bocamina hasta los centros de consumo, lo que exige un tratamiento de los problemas del transporte. Leer este trabajo en los momentos actuales convence, a quien atienda a sus consideraciones, de la actualidad de sus propuestas, que, no habiendo sido aplicadas, han creado un problema que se acumula a la gravedad de sus datos, mostrados por Olariaga en 1925. El segundo trabajo de Olariaga hacia el que llama la atención Juan Velarde es su excelente monografía *La intervención de los cambios en España*, publicada en 1929, que contiene una presentación esclarecedora de los factores determinantes del tipo de cambio, y en la que reclama la práctica de unas políticas presupuestaria y monetaria que consideren sus efectos sobre el cambio de la peseta, políticas entonces inexistentes. En 1932, Luis de Olariaga publicaría su *Política Monetaria en España*, una obra que probaba la madurez de sus conocimientos, cuya validez y magisterio le serían reconocidos por los economistas españoles, y cuyo contenido sería valorado con aprecio por los políticos de la época. Esa obra cierra una primera parte combativa y creadora en la vida de Olariaga.

292

En 1936, Luis de Olariaga iniciará una nueva etapa vital bajo el triste sino de la guerra civil, que comienza a vivir refugiado en la embajada de Rumanía en Madrid, con la compañía de la *Teoría General* de Keynes, su libro de lectura en tan duras circunstancias. La labor de magisterio de Luis de Olariaga se interrumpiría durante la guerra civil, pero no la de asesoramiento, que continuará muy pronto, pues en 1937, en plena guerra, sería nombrado por el Gobierno de Burgos asesor técnico del Comité Central de la Banca Española. Más tarde, llegada la paz, será nombrado en 1941, Consejero del Banco de España, permaneciendo en él hasta su muerte, en 1976. Olariaga reemprende, a partir de 1940, sus enseñanzas en la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid y participa fugazmente en un curso de Teoría y Política Monetaria en la nueva Facultad de Ciencias Políticas y Económicas. La revista *Moneda y Crédito* será la que difunda sus trabajos de investigación, dedicados en esta etapa a las materias que siempre le habían interesado: Teoría y Política Monetaria, Organización Económica Internacional. En 1944, elaborará el primer borrador de *El Dinero*, que aparecería en 1946, obra a la que dedicó un esfuerzo continuado y de la que aparecerían múltiples ediciones. En 1950, pronunciaría su discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, que respondía a la materia a la que había dedicado sus enseñanzas en la Facultad de Derecho, dentro de la Cátedra Azcárate: *La orientación de la Política Social*. Su trabajo como académico continuaría con intensidad hasta sus días finales, participando activamente en las sesiones de la Academia y llevando a ella los principales problemas de los años 60 y 70.

Quien siga la biografía de Olariaga realizada por Juan Velarde comprobará la fidelidad del discípulo, atento a todos los detalles de la obra de su maestro, y quizá

aprecie como a mí me ha sucedido, los dos Olariagas que su retrato ofrece. El Luis de Olariaga que culmina su vida académica y profesional con la publicación de *La política monetaria en España* en 1932; una vida plena de escritos de advertencia y consejo, dominada por un agudo espíritu crítico y escrita con una dialéctica convincente. Es la etapa en que Olariaga escribe sus ensayos sobre *La crisis hullera en España*, en 1925, *La intervención de los cambios en España*, en 1929, y la *Política Monetaria en España*, de 1932, tres obras excelentes, informadas en la Economía de su tiempo y que atestiguan su profundo conocimiento de la Economía española.

El Olariaga posterior a 1936 es menos combativo y más dedicado a sus tareas de asesoramiento. Creo que constituyó un grave error que no formara parte del cuadro de profesores de la nueva Facultad de Económicas, en la que tenía que haber desempeñado la Cátedra de Teoría Monetaria. Su salida de la Facultad de Económicas le llevó hacia enseñanzas más cómodas en la Facultad de Derecho y en el Instituto Bancario, lo que disminuyó el reto de la clase para el desempeño de un magisterio renovado que hubiera beneficiado tanto a sus alumnos como a él mismo. Cierto que estos alumnos pudieron siempre leer y apreciar la calidad de sus escritos y el consejo en ellos de sus enseñanzas, un beneficio apreciable, pero menor que el que se habría logrado de cumplirse ese principio que tanto se contraría en España: elegir el hombre adecuado para cada puesto. El de Luis de Olariaga estaba en el desempeño de las enseñanzas de Teoría Monetaria en la Facultad de Económicas desde 1943.

Con el último ensayo sobre los primeros maestros, Juan Velarde pretende llevar a cabo una reivindicación del profesor Fernández Baños, un estadístico matemático que había entrado por esa puerta en el estudio de la Economía. Su primera obra, *Dinamismo de los precios y carestía de la vida*, aparecida en 1930, ha sido prácticamente ignorada por los economistas españoles hasta la detallada exposición de sus tesis que Juan Velarde realiza, tesis que probaban la presencia de un economista que dominaba las Matemáticas y la Estadística necesarias para entender y aplicar la Economía conocida en su tiempo. Fernández Baños entraría, en diciembre de 1930, en el Servicio de Estudios del Banco de España, que vivía bajo el agobio de ofrecer una explicación de la caída del tipo de cambio de la peseta. Al análisis de esta cuestión dedicaría sus primeros informes como Subdirector del Banco de España, Olegario Fernández Baños. Su carrera en esta institución fue meteórica, pues muy pronto será nombrado Director del Servicio de Estudios, en el que dirigirá la realización de un conjunto de informes cuyo interés para el seguimiento de la política económica española ha probado Pablo Martín Aceña. Quizá la obra más destacada de este economista que Juan Velarde reivindica sea la de procurar iluminar con sus análisis las repercusiones de la crisis económica mundial sobre la Economía española. El trabajo del Banco de España *La crisis económica española en relación con la mundial* se ha convertido en una referencia constante —un clásico— para todos los trabajos sobre esa fase de nuestra historia económica. Fernández Baños perdería, por intrigas condenables, su puesto en el Servicio de Estudios del Banco de Es-

pañía en la posguerra, aunque ganaría su presencia en 1943 en la Nueva Facultad, presencia fugaz, porque fallecería prematuramente en 1946.

Los trabajos de Juan Velarde dedicados a la búsqueda, difusión y valoración del pensamiento económico español sobre nuestros principales problemas, para capitalizar su conocimiento en beneficio de una mejor valoración actual de esos problemas, constituyen, como he afirmado ya, una constante en sus trabajos y en sus enseñanzas que ha continuado en obras no publicadas aún. Pienso que Juan Velarde está en condiciones de escribir esa historia peculiar de nuestro pensamiento económico dedicada a dar a conocer cómo se han entendido a lo largo del tiempo nuestros problemas económicos, cómo se han ordenado y planteado, y en qué medida han encontrado propuestas de solución. La ventaja comparativa de Juan Velarde para escribir esta historia es tan clara que sería un despropósito que no la aprovechara. El problema está en lograr que este consejo y apreciación, que compartimos muchos de sus amigos y bastantes de sus discípulos, encuentre camino en su imposible y cerrada agenda de trabajo.

Afirmé antes que el segundo grupo de trabajos de Juan Velarde al que quisiera referirme era el de los motivados por sus enseñanzas de Economía española. Tres son las obras que me parecen más destacables: las distintas ediciones de sus *Lecciones de Economía e Instituciones Económicas de España*, sus *Lecturas de Economía española* y la *Política Económica*, con destino a la enseñanza económica en el Bachillerato, en la que tuve la oportunidad y la satisfacción de colaborar con él.

294

El magisterio de Juan Velarde, en los múltiples lugares en que se ha desempeñado, ha estado siempre presidido por la seriedad de sus compromisos y la presencia continuada en sus horas de clase, sin ausencias ni perezosas e irregulares sustituciones. Esas clases se han ajustado a un programa cuyo contenido ha ido incorporando los valores añadidos en cada curso por las mejoras aportadas al conocimiento de la Economía española o las novedades registradas en el sistema y en el proceso económico españoles. Esas lecciones de Juan Velarde en los cursos explicados recibieron la ayuda inicial de unos apuntes de la asignatura que no se han renovado desde hace algún tiempo, probablemente por preferir Juan Velarde la utilización de la bibliografía existente en cada lección explicada, que se suministraba a los alumnos para que éstos preparasen personalmente su contenido. Una aproximación al estudio poco frecuente en la Universidad española. Con el propósito de facilitar la aplicación de este método de enseñanza, Juan Velarde elaboraría sus *Lecturas de Economía Española*, publicadas en la Biblioteca de Ciencias Económicas de la Editorial Gredos cuando yo la dirigía. El propósito de las *Lecturas* era idéntico al de las colecciones de *readings* de las universidades anglosajonas: facilitar al alumno aquellos textos de uso más frecuente, a cuyo estudio se le remitía para preparar la asignatura, y que la deficiente provisión de nuestras bibliotecas dificultaba, cuando no impedía, utilizar. Juan Velarde acogió mi propuesta de editar esas *Lecturas de*

Economía Española con entusiasmo y preparó en poco tiempo 36 textos seleccionados a los que precedía un prólogo que exponía los motivos de la publicación y los criterios a que respondían las lecturas elegidas. Si la prueba del pastel está en comerlo, la prueba de unas lecturas sobre Economía española está en la frecuencia de su utilización por quienes se preocupan de analizar sus problemas. A este respecto, tengo que afirmar, como usuario de su contenido, que me han resultado de gran ayuda por la reunión de los muchos textos clásicos sobre Economía española que contienen. Quizá su único defecto sea hoy el de su edad, pues se publicaron hace ahora 23 años, y es mucha el agua de los trabajos de Economía Aplicada que ha pasado desde entonces bajo los puentes de la Economía española. Un agua que no debe dejarse escapar, y que convendría retener en otro conjunto de lecturas utilizable por los alumnos o los profesionales a quienes interese e importe conocer los análisis fundamentales disponibles hoy sobre nuestra economía. ¿No sería una buena respuesta de nuestro joven jubilado elaborar dos volúmenes de *Lecturas de Economía Española*, uno con los textos convertidos en clásicos, depurando y ajustando el contenido de la selección de 1969, y otro que recogiera las nuevas aplicaciones del Análisis Económico a nuestra Economía, que cuenta con trabajos de gran calidad realizados en los últimos veinte años? Nada desearía tanto como una respuesta positiva de Juan Velarde a esta pregunta que tanto beneficiaría a los numerosos alumnos que la seguirían, con lo que su magisterio podría prolongarse, a pesar de su incomprensible jubilación legal.

295

La tercera de las obras de Juan Velarde destinadas a la enseñanza fue la que, con el título *Política Económica*, se convertiría en un manual peculiar dedicado a la enseñanza de los alumnos de Bachillerato. Se trata de una obra que Juan Velarde y yo escribimos por una serie de casualidades irrepetibles, y con un espíritu de romántica defensa de la importancia de los conocimientos económicos en la cultura general de los españoles. Juan Velarde y yo habíamos criticado acerbamente en muchas oportunidades esa ausencia de toda idea de conceptos económicos en el Bachillerato español. Habíamos traído en apoyo de nuestras críticas la voz autorizada de Giner y los hombres de la Institución Libre de Enseñanza, que habían destacado la importancia de esa formación económica en la enseñanza media. Y habíamos recordado cómo el Plan de Bachillerato de 1934, influido en su concepción por los hombres de la Institución Libre de Enseñanza, incluían en sus cursos obligatorios enseñanzas de Economía. El profesor José Luis Sampedro supo ofrecer, con su capacidad dialéctica y literaria, el argumento que nos hacía ganar la convicción de muchas gentes sobre estas opiniones personales: «Es un hecho que el bachiller o el alumno de enseñanza media o preuniversitaria sale de las aulas conociendo, por ejemplo, lo que es la calcopirita, pero sin haber recibido la menor información sobre lo que es un Banco. A pesar de que indudablemente (sin la menor intención de menospreciar a la calcopirita) es casi seguro que el flamante bachiller habrá de recurrir a algún banco durante su vida, siendo, en cambio, poco probable que le afec-

te algo relacionado con la calcopirita. Y hasta me atrevo a añadir que, de afectarle, puede que sea únicamente por motivos económicos en la mayoría de los casos».

Todas nuestras alegaciones no convencieron, sin embargo, a las autoridades del Ministerio de Educación. Pero sí se aprovechó nuestra propuesta para incorporarla a las enseñanzas de educación política de Bachillerato. Juan Velarde tuvo oportunidad de exponer la argumentación favorable a los estudios de Economía en el bachillerato a Jesús López Cancio, de quien dependían las enseñanzas de educación política. Entendiéndose, como buenos asturianos, Jesús López Cancio y Juan Velarde llegaron al acuerdo de que la educación política de sexto de Bachillerato versara sobre *Política Económica española*. Jesús López Cancio encargó la redacción del texto, para responder a esa exigencia docente, a Juan Velarde, quien, a su vez, reclamó mi colaboración en ese proyecto. Ciertamente, su atractivo era bien limitado. La asignatura a la que tenía que sustituirse bajo el título de Educación Política, había caído en un desprestigio total. Se cursaba sin exigirla en ningún centro docente y su profesorado era, en general, el menos indicado para explicar y aficionar a los alumnos al estudio de temas económicos. Pero esa oportunidad que se nos brindaba, por limitada que fuese, constituía una ocasión para concretar nuestra oferta de lo que debía enseñarse de Economía en la enseñanza media española. Garantizada nuestra libertad plena para la redacción de las lecciones, nos decidimos a realizarla. Editorial Doncel fue la encargada de su manufactura final, pero fuimos Juan Velarde y yo los que elegimos las fotografías, las ilustraciones y los textos que la acompañaban. El éxito de la obra sorprendió a la propia empresa, que editó cientos de miles de ejemplares. Juan Velarde y yo nunca hemos conocido su número exacto. Lo que sí supimos, desde el primer momento es que de ese éxito no nos íbamos a beneficiar, porque los editores se apropiaron de nuestros originales por una retribución que en total no superó las 50.000 pesetas. Tal fue su impuesta exigencia editorial. Fue, así, una empresa en que pagamos de nuestro bolsillo la defensa que habíamos realizado de los estudios de Economía en el Bachillerato en España. El beneficio fue para el editor, y creo que para los alumnos. Jesús López Cancio nos ha afirmado socarronamente, en varias oportunidades, que buena parte del estadio de Vallehermoso de Madrid —que dependía administrativamente de la autoridad política que financió nuestra publicación— nos pertenece, pues a él fueron a parar los saneados ingresos obtenidos, parte de los cuales deberían haber sido premio obligado a unos autores de éxito. Nunca los economistas hemos sido buenos negociantes privados.

Sin embargo, a Juan Velarde y a mí nos queda la satisfacción de que muchos de los alumnos que acudieron del Bachillerato a la Facultad de Económicas lo hicieron movidos por el interés que les había despertado nuestro manual. Nos han preguntado cientos de veces por qué no se reeditaba ese manual puesto al día, y son muchas las propuestas que se nos han hecho con este fin. Pero esas demandas no han logrado —quizá por falta de imaginación o de concreción de sus proponentes, quizá por

las cerradas ocupaciones de los autores— la puesta al día de ese manual de introducción a los conocimientos económicos elementales que la enseñanza media debía facilitar a los españoles.

El último grupo de trabajos de Juan Velarde al que desearía dedicar unas pocas opiniones personales es el que componen sus muchos análisis sobre los problemas económicos españoles. Los dos calificativos —el de mis opiniones (pocas) y el de los temas de trabajo de Juan Velarde (muchos)— crean tal antagonismo que casi hacen mi tarea imposible, si es que ésta no se limita a una pura enumeración, como va a ser el caso:

— Este repaso valorativo tendría que iniciarse por los trabajos de Juan Velarde referentes a la reforma del Banco de España, institución de propiedad privada que no cumplía con sus funciones de banco central cuando Juan Velarde comenzó a escribir, y que él ha visto reformada a lo largo de su vida, lo que le ha satisfecho personalmente, así como a muchos economistas que la habían propugnado.

— La denuncia constante de los monopolios y la necesaria instauración de la competencia en los distintos mercados de la Economía española, propugnada con tesón por Juan Velarde, y de la que hoy participan las propias autoridades económicas del país.

— La reforma de la fiscalidad hacia una personalización de la imposición directa sobre la renta, servida ejemplarmente en muchos de sus trabajos.

— Su contribución pionera al cálculo de la riqueza nacional realizado por la investigación patrocinada por la Universidad Comercial de Deusto.

— Las propuestas de reforma de la Seguridad Social para afianzar su continuada presencia en España.

— Sus críticas del proteccionismo integral, que ha continuado la tradición señera de los mejores economistas españoles.

Otro núcleo de trabajos de Juan Velarde se refieren a su interés por la Estructura Económica de áreas económicas concretas, hacia el que le ha llevado la demanda de informes por las autoridades públicas españolas o que ha partido de su curiosidad. En ese grupo están sus trabajos sobre la economía del campo de Gibraltar, sobre la Guinea Ecuatorial y sobre Andorra, y sus frecuentes repastos de la realidad económica de los países iberoamericanos, que ha contrastado en sus estancias, frecuentes en los últimos años, en muchos de esos países.

Los trabajos de Juan Velarde han acotado, en ocasiones, problemas curiosos, pero llenos de interés, de los que otros economistas no nos hemos ocupado, como reconstruir la vida económica del país basándose en la aguda percepción de las obras de nuestros mejores literatos o volver con nuevos datos y observaciones so-

bre el problema clásico de la decadencia económica de España, ocupación que dio lugar a una de las mejores y más brillantes conferencias pronunciadas por Juan Velarde. La concepción económica de las encíclicas pontificias, referentes a la doctrina social de la Iglesia Católica, ha sido otra de las ocupaciones preferidas de Juan Velarde, que ha dado lugar, recientemente, a un excelente trabajo realizado en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas con motivo de la publicación de la *Centesimus Annus*: «Reflexiones de un economista sobre la Doctrina social de la Iglesia».

Ese breve comentario a la larga lista de los muchos trabajos de Juan Velarde sobre la Economía española, sobre aspectos de la vida económica, no hace justicia a su labor diligente de 45 años al servicio de nuestra cultura económica. Quizá a esa justicia de valorar sus trabajos se aproxime más la afirmación ambiciosa, pero cierta, de que sus propuestas, análisis y estudios de la Economía española cubren un hueco importante de nuestra vida social, que estaría dolorosa y perceptiblemente vacío sin su activa, desinteresada y comprometida presencia.

Ganar para la Economía la Eficiencia Social

298

Pocos hechos han marcado más la vida de Juan Velarde, y la de los economistas de su generación, que la clamorosa divergencia existente entre la administración de los recursos escasos de nuestra sociedad y su mejora posible con la ayuda de los principios elementales de la Economía. ¿Qué causas explicaban aquella divergencia, presente en toda nuestra historia y agudizada cuando la Facultad de Económicas de la Universidad de Madrid habilitaba a los primeros licenciados en Economía? Ha sido ésta la gran pregunta sobre la que convergían las preocupaciones de Juan Velarde y las de otros compañeros de licenciatura al iniciar el ejercicio de su profesión. Una primera respuesta a esa pregunta fundamental fue la de conocer mejor la administración de nuestros recursos escasos desde las considerables oportunidades que ofrecía la Administración Pública y procurar orientar sus decisiones con la aplicación de la lógica económica. Como antes indiqué, fue éste un motivo importante de la decisiva incorporación de economistas a las primeras promociones al servicio de la Administración Pública, a la que entregarían años valiosos y decisivos de sus vidas.

Quienes participábamos en esa aventura no ignorábamos, sin embargo, las dificultades y limitaciones de esta alternativa para aplicar la lógica económica al planteamiento y solución de los agudos problemas españoles. Conocíamos cómo esa lucha por la racionalidad económica al servicio de la Administración Pública, plasmada en los muchos informes y dictámenes realizados por nuestros mejores economistas, había sido vencida por el arma contundente del silencio administrativo.

Nuestra historia contemporánea está llena de informes y dictámenes plenos de lógica económica que reclamaron reformas posibles y eficientes en la Administración económica, y que habían sido cubiertos por el polvo del olvido.

Cambiar en España las premisas que definen el sistema económico, o las que condicionan el proceso económico, constituye una tarea más amplia que la que puede realizarse desde el limitado cauce de la Administración Pública. Un economista español —cuyas ideas ha apreciado siempre en mucho Juan Velarde— había afirmado en un texto que él ha citado en muchas ocasiones «que la mejora de la Administración de los recursos escasos de cualquier sociedad no podría conseguirse sin crear una amplia conciencia colectiva sobre nuestros principales problemas y sus soluciones. La deficiencia de la gestión económica española está más en la corta y limitada conciencia del público de nuestros males y de sus remedios, que en la inexistencia de diagnósticos técnicos acertados y competentes sobre los problemas básicos del país. Era esa ignorancia general, la falta de un conocimiento aceptable de la Economía española por quienes la interpretaban, la que perpetuaba nuestros problemas económicos más graves. Una buena administración económica es obra de todos, no un proyecto luminoso de unos pocos». Atender a ese juicio de Bernis, y servir su lógica, reclamaba el compromiso público de los economistas en la denuncia de los problemas españoles, difundiendo su planteamiento correcto y sus propuestas de solución para crear el ambiente social que favoreciera su aceptación.

299

Esa difusión de la lógica económica aplicada a los problemas españoles había que hacerla en nuestro país, y no sólo desde la cátedra y el libro. Ortega había afirmado que esos eran medios necesarios, pero insuficientes. Carecían de la necesaria eficiencia social. Quien quiera cambiar algo en nuestra Economía tiene que bajar a lo que Ortega llamaba «la plazuela intelectual que es el periódico», y defender y propagar desde él sus mensajes de racionalidad económica.

Realizar esta tarea ha constituido siempre un objetivo lleno de dificultades, que se multiplicaban en la España de los años 50 por el dominio en los distintos medios de comunicación de opiniones arbitristas que defendían con dureza las decisiones erróneas del nacionalismo intervencionista de aquel tiempo. No era agradable para un profesional joven complicarse la vida comprometiendo sus opiniones sobre cualquier aspecto de la realidad económica española que, o bien chocarían con los intereses de los grupos económicos, o bien contrariarían a las políticas económicas aplicadas. Por otra parte, esa crítica económica tenía que desarrollarse en un Estado autoritario en el que cualquier opinión no matizada podía caer en la red de la censura o en la postergación de la vida administrativa o docente de quien la realizaba.

Cuando Juan Velarde recibió una de las filípicas más sonadas de las autoridades que tutelaban la prensa, quien la protagonizó terminó afirmándole: «Mira Juan, en España, quien escribe en los periódicos se proscribe en la vida económica, social y política del país». Juan Velarde conocía todas esas dificultades y consecuencias

cuando comenzó él mismo a colaborar en la prensa diaria y nos convenció después a un grupo de economistas amigos a participar en esa aventura, que discurrió en el diario madrileño *Arriba*. Hay que admitir que hacía falta mucha juventud e ingenuidad para asumir la obligación de escribir periódicamente un artículo que, además de hacer accesible con brevedad el mensaje económico que contenía, había de cuidar los adjetivos y moderar el lenguaje de las críticas para que estos descuidos no sirvieran de pretexto a la condena de su publicación. Increíblemente, esa empresa que lideró Juan Velarde funcionó más tiempo del esperado, y me parece que consiguió crear en torno a determinados problemas económicos españoles un clima bien distinto al que se encontró. La necesidad de la apertura exterior de la Economía española, las críticas al proteccionismo integral, la denuncia de las prácticas monopolísticas en nuestros mercados, las propuestas de reforma fiscal en favor de la personalización de la tributación directa, y de la reforma, simultánea y paralela, de la Administración Fiscal dieron su argumento a muchos artículos y campañas de prensa que fueron creando un clima nuevo, y que levantaron una preocupación inevitable en algunas autoridades políticas.

300 Un incidente, suscitado por una conferencia del profesor Torres, puso fin a esta empresa que había animado con su entusiasmo Juan Velarde. El caso fue que, para inaugurar el Instituto Social León XIII, el profesor Torres pronunció una lección tan magistral como crítica de la Política Económica española. Su título era «La coordinación de la Política Económica española», y contenía un alegato implacable contra las incoherencias e incompatibilidades entre fines y medios de la Política Económica entonces existente, acompañado de una ejemplificación detallada y mortificante por su fuerza expresiva y su realismo. A esta crítica se añadía la defensa de la liberalización y de la competencia interna y exterior, admitiendo la planificación indicativa, entonces en boga en Francia y en Holanda, para impulsar y coordinar las inversiones. Este ataque frontal a la Política Económica existente produjo la reacción esperada. El Consejo de Ministros —hasta donde llegó el asunto— ordenó una crítica a esa intervención del profesor Torres que escribió un oscuro periodista que, ignorante de la Economía, hubo de concretarla en violentas descalificaciones personales del profesor de la Universidad de Madrid. Ese artículo motivó la dimisión en bloque del grupo de economistas que escribíamos en el diario *Arriba*, y que habíamos tratado de ir abriendo paso a las ideas que el profesor Torres ordenaba en su discurso y a las que el poder político daba el portazo de su condena fulminante.

Hay que afirmar que ni Juan Velarde ni los economistas que colaborábamos con él en esa aventura, escarmentamos con aquella experiencia; y hemos continuado dedicando algún tiempo, y cosechando algunos disgustos más, en el trabajo de escribir en la prensa diaria sobre la Economía española, tratando de llevar nuestras preocupaciones y nuestros mensajes al público.

Juan Velarde ha sido, sin duda, el economista de su generación que más ha creí-

do en este deber de los economistas españoles, y el que lo ha asumido con más continuidad. Sus mejores trabajos son, en mi opinión, los más breves, referidos a un problema concreto, tratado sin antecedentes históricos, en su pura y escueta actualidad. En ese difícil quehacer periodístico Juan Velarde ha escrito artículos excelentes. Ha creado también un género nuevo —las que él llama «Libretillas»—, que comenzó publicando en la prensa diaria y que actualmente publica en la semanal. Sus trabajos de este género periodístico me parecen más discutibles, porque, estando llenos de conocimientos históricos y de información, su narración compone un conjunto abrumadoramente barroco en el que a veces se pierde la línea rectora de la exposición. Sin embargo, yo procuro seguir asiduamente estas «Libretillas» porque me traen noticias de trabajos, artículos y opiniones que Juan Velarde ha cazado en su tupida red de lector infatigable, y lecturas bien expuestas que permiten enjuiciar con fundamento problemas específicos de nuestra Economía.

* * *

Llego al final de este largo relato de los recuerdos y valoraciones personales sobre Juan Velarde que he ido guardando en mi memoria tras muchos años de amistad. Esta confesión de mis recuerdos ha sido costosa para mí, por dos razones. Ante todo, por el injusto motivo que próximamente la reclama: una jubilación anticipada y forzosa del más joven de los economistas españoles. En segundo lugar, por la valoración de aquél a quien esa confesión se refiere, que no es un personaje distante al que pueda tratarse con fría objetividad, sino un amigo entrañable con el que he convivido muchas jornadas de mi vida, recordadas con una nostalgia inevitable; por lo que me asalta la preocupación de que mi testimonio no alcance a transmitir el retrato fiel de su diligente generosidad, de su hombría de bien y de su trabajo como el economista ejemplarmente entregado a su profesión que ha sido, a lo largo de sus 45 años de vida académica, Juan Velarde Fuertes. En cualquier caso, es una suerte que este catedrático joven, que jubila en su escalafón la enseñanza oficial, cuente con la energía vital y los conocimientos necesarios para demostrar que esta historia que hasta aquí he contado no es sino la promesa de la que ha de escribirse en los años decisivos que vienen, que serán para Juan Velarde años de laboriosidad fecunda y, lo que es más importante, años de felicidad, lo mismo que lo fueron los años que se han ido.

Referencias Representativas de la Obra de Juan Velarde

«La economía del Bloque hispanoportugués», *Cuadernos Hispanoamericanos*, 1948, marzo-abril, Núm. 2, pp. 355-358.

«La reunión en La Habana de la CEPAL», *Resumen. La Semana en Hispanoamérica*, III época, 1949, agosto, Núm. 75, p. 33.

«Una nota sobre el papel del sistema bancario desde el punto de vista Keynesiano», *De Economía*, año IV, Núm. monográfico I, 1951, marzo-abril, pp. 79-84.

«Las relaciones económicas entre España e Hispanoamérica», *Cuadernos Hispanoamericanos*, Tomo XV, 1953, abril, núm. 40, pp. 108-112.

«Sobre la decadencia económica de España», *De Economía*, año VI, Núm. monográfico II, 1953, septiembre-diciembre, pp. 495-549».

«Consideraciones sobre algunas actividades monopolísticas en el mercado papelero español», *Revista de Economía Política*, Vol. VI, 1955, septiembre-diciembre, núm. 3, pp. 29-125.

El impacto de la Dictadura sobre la economía española, Madrid, Fundación Juan March, 1956.

«Algunos problemas económicos del sistema español de seguros sociales», *Cuadernos de Previsión Laboral*, 1956, Núm. 11, pp. 29-52.

«El profesor Zumalacárregui (1879-1956)», *Revista de Economía Política*, Vol. VII, 1956, junio-diciembre, núm. 2-3, pp. 5-8.

«Consideraciones sobre la Contabilidad Nacional de España», *Anales de Economía*, Vol. XVII, 1957, diciembre, núm. 65, pp. 479-499.

Política económica, Madrid, Doncel, 1959, 247 pp. (en colaboración con Enrique Fuentes Quintana).

«Localización y economía espacial», *Revista de Economía Política*, Vol. X, 1959, enero-abril, Núm. 1, pp. 68-82.

Relaciones estructurales y desarrollo económico. Las tablas «input-output» como instrumento para la programación económica de España, Madrid, Organización Sindical Española, 1960 (volumen elaborado por un equipo dirigido por Manuel de Torres y del que forman parte V. Andrés Álvarez, A. Alcaide, J. Fernández Castañeda, A. Santos Blanco, J. Velarde y J. Alcaide).

«Antonio Flores de Lemus. Un economista al servicio de la Administración Pública», *Información Comercial Española*, 1960, febrero, Núm. 318, pp. 109-112.

«Algunos aspectos de la economía española vistos a través de las tablas 'input-output' de 1954», *Estadística Española*, 1960, julio-septiembre, Núm. 8, pp.5-41.

«El profesor Bernis ante la economía española», *Revista de Economía Política*, Vol. XI, 1960, julio-diciembre, núm. 2, pp. 417-500.

Flores de Lemus ante la economía española, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1961, p. 337 + gráficos intercalados.

Sobre la decadencia económica de España, Madrid, Editorial Tecnos, 1961, 654 pp.

La dimensión de la explotación industrial en España, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Trabajo, 1961, p. 86 (en colaboración con Alfredo Cerrolaza Asenjo y Alfredo Santos Blanco).

«Some structural and development problems of the spanish economy», en la obra colectiva *Money, Growth and Methodology and Other Essays in Economics in Honour of Johan Akerman*, dirigida por Hugo Hegeland, CWK Gleerup, Lund, 1961, pp. 461-472.

304 «Empresa grande o pequeña. Un dilema grave ante el desarrollo económico. I. La teoría. II. Los hechos», *Información Comercial Española*, 1961, febrero, Núm. 330, pp. 15-43 (en colaboración con la redacción de la revista).

«La dimensión de la explotación industrial en España», *Información Comercial Española*, 1961, febrero, Núm. 330, pp. 45-69 (en colaboración con Alfredo Cerrolaza Asenjo y Alfredo Santos Blanco).

«Joaquín Costa, Flores de Lemus y problemas de la producción rural española», *Información Comercial Española*, 1961, diciembre, Núm. 340, pp. 79-99.

Plan de desarrollo económico de Guinea Ecuatorial, Madrid, Comisaría del Plan Económico y Social, Presidencia del Gobierno, 1963, pp. 246 (obra dirigida y redactada en grandísima parte por Juan Velarde).

«Política de desarrollo. Aspectos generales», en la obra colectiva *El desarrollo económico de España. Juicio crítico del Informe del Banco Mundial*, recopilación de Enrique Fuentes Quintana, Madrid, Revista de Occidente, 1963, pp. 17-25.

«Aspectos de la evolución de las empresas públicas en España», *Información Comercial Española*, 1964, marzo, Núm. 367, pp. 161-167.

«El institucionalismo: una peligrosa dirección positivista en Economía», *Anales de Economía*, 2ª época, 1964, julio-septiembre, Núm. 7, pp. 503-527.

La estructura económica de España y los movimientos de población», en el número monográfico sobre 'Problemas de los movimientos de población en España', de *Anales de Moral Social y Económica*, Vol. VIII, 1965, pp. 85-105.

«Organización y tendencias de la investigación de la ciencia económica en España», *Cuadernos Hispanoamericanos*, 1966, abril, Núm. 196, pp. 13-30.

«Distribución de la renta y desarrollo español», conferencia incluida en la obra de la Organización Sindical Española, *Jornadas Técnicas de Economistas Sindicales (1964-1965)*, Madrid, 1967, pp. 105-120.

«La ganadería española, ¿iluminada por el Informe del Banco Mundial-FAO?, *Información Comercial Española*, 1967, marzo, Núm. 403, pp. 85-94.

«L'agriculture et le développement en Espagne», en «L'Espagne a l'heure du développement», número especial de la *Revue Tiers-Monde*, tomo VIII, 1967, octubre-diciembre, Núm. 32, pp. 871-892.

Política económica de la Dictadura, Madrid, Guadiana de Publicaciones, 1968, 159 pp.

Lecciones de Estructura e Instituciones Económicas de España, Madrid, Imprenta Smar, tomo I, 1968, p. 519 (en colaboración con Ramiro Campos Nordmann).

«Crítica de distintas estimaciones efectuadas sobre la riqueza nacional de España», en *Riqueza Nacional de España. Estudio conmemorativo del Cincuentenario de la Universidad Comercial de Deusto*, Vol. I, Bilbao, 1968, pp. 263-327.

305

«Aspectos sociales del desarrollo regional», en I Asamblea Sindical Nacional de Desarrollo Regional, Madrid, 18-21 abril, 1967, *Fundamentos y criterios para el desarrollo regional en España*, Madrid, 1968, Consejo Económico Sindical Nacional, Ediciones y Publicaciones Populares, pp. 9-16.

«Selección» e «Introducción» de la obra *Lecturas de Economía Española*, Madrid, Editorial Gredos, 1969, 657 pp. (La «Introducción» o «Prólogo» ocupa las pp. 7-43).

«Los objetivos fundamentales de la investigación de la riqueza nacional de España», *Boletín de Estudios Económicos*, Vol. XXIV, 1969, abril, Núm. 76, pp. 7-14 (en colaboración con José Luis Urquijo de la Puente).

España ante la socialización económica Algorta, Zero, 1970, 167 pp.

Gibraltar y su Campo: Una economía deprimida. Imperialismo y latifundismo, Esplugues de Llobregat, Editorial Ariel, 1970, 256 pp.

«¿Tiene sentido la geografía económica? Resultado de un análisis partiendo de las ciencias naturales, la antropología social y la geografía, en sus linderos confusos con la estructura económica», *Anales de Economía*, 3ª época, 1970, enero-diciembre, núm. 5-8, pp. 119-177.

«La 'poche de pauvreté' de Gibraltar», *Economie Appliquée, Archives de l'I.S.E.A.*, Tomo XXIV, 1971, núm. 1-2, pp. 259-298.

«Notas» al artículo «El problema de la circulación del capital en Marx», de Antonio Flores de Lemus, en *Anales de Economía*, 3ª época, 1971, julio-septiembre, Núm. 11, pp. 5-6, 7, 9, 11, 12 y 14. (El artículo ocupa las pp. 5-16).

El nacionalsindicalismo, cuarenta años después. (Análisis crítico), Madrid, Editora Nacional, 1972, 314 pp.

«Galicia en el desarrollo económico español contemporáneo», en la obra *Problemas y soluciones del desarrollo económico de Galicia*, editor literario José B. Terceiro, Madrid, Zero, 1972, pp. 61-81.

«Introducción global a la economía española», en la obra «La economía», Vol. II de *La España de los años 70*, dirigida por Manuel Fraga Iribarne, Juan Velarde Fuertes y Salustiano del Campo Urbano, Madrid, Editorial Moneda y Crédito, 1973, pp. 17-92.

«Notas para un posible perfil de Manuel de Torres Martínez», en *Studia Alborno-tiana*, dirigidos por Evelio Verdera y Tuells, Tomo XIII («El Cardenal Alborno-z y el Colegio de España. III»), Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia, Zaragoza, Imprenta Cometa, S.A., 1973, pp. 605-620.

306

«El impacto de una inversión extranjera sobre un estrangulamiento económico regional en España», *Anales de Economía*, 3ª época, 1973, abril-septiembre, Núm. 18-19, pp. 211-242.

Introducción a la historia del pensamiento económico español en el siglo XX, Madrid, Editora Nacional, 1974, 394 pp.

«Balance de las investigaciones realizadas», en la obra del Servicio de Estudios en Barcelona, Banco Urquijo, *Economía regional en España. 1ª Reunión General de Servicios de Estudios Económicos. Ponencias, Comunicaciones y Coloquios de la 1ª Reunión General de Servicios de Estudios*. Madrid, 1973, Madrid, Editorial Moneda y Crédito, 1975, Tomo I, pp. 19-27.

«Historia de la Reforma Agraria Española», en el volumen *Problemas Políticos de la Vida Local*, Tomo XV, Madrid, Secretaría General del Movimiento, Delegación Nacional de Provincias, 1975, pp. 61-89.

«Las inversiones privadas extranjeras en España en el período 1960-70», *Boletín de Estudios Económicos*, Vol. XXX, 1975, diciembre, Núm. 96, pp. 911-930.

«Antonio Flores de Lemus: las lejanas raíces», *Hacienda Pública Española*, 1976, Núm. 42-43, pp. 43-68.

Economía y sociedad de la Transición. Anotaciones en las libretillas. 17 octubre 1976-17 octubre 1977, Madrid, Editora Nacional, 1978, XIX + 908 pp.

La larga contienda sobre la economía liberal. ¿Preludio del Capitalismo o de la Socialización? Discurso de recepción del Académico de número Excmo. Sr. D. Juan Velarde Fuertes y Contestación del Excmo. Sr. D. Valentín Andrés Álvarez y Álvarez. Sesión del día 21 de noviembre de 1978, Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1978, 301 pp.

«Nuevas aportaciones sobre la formación y papel de Flores de Lemus, en la obra *Ciencia social y análisis económico. Estudios en homenaje al profesor Valentín Andrés Álvarez*, coordinación de José Luis García Delgado y Julio Segura, Madrid, Editorial Tecnos, 1978, pp. 531-539.

«La política económica de la Dictadura, cincuenta años después», *Cuadernos Económicos de I.C.E.*, 1979, Núm. 10, pp. 83-89.

«Perpiñá Grau y el pensamiento estructuralista español», *Revista de Economía Política*, 1979, septiembre-octubre, Núm. 83, pp. 43-57.

Acerca de las aportaciones económicas de Valentín Andrés Álvarez, prólogo de José Luis García Delgado, Oviedo, Universidad de Oviedo, Servicio de Publicaciones, 1980, 103 pp. + 1 fotografía (de D. Valentín).

«La economía castellana: una visión histórico-crítica», en el volumen *I Jornadas de Estudios Económicos de la Región Castilla-La Mancha*, patrocinadas por la Caja de Ahorros Provincial de Toledo, Toledo, Centro Universitario de Toledo, mayo 1980, pp. 1-18.

Estudio económico de los enclaves: Campo de Gibraltar, Rota, Ceuta y Melilla, Madrid, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Seminario de Defensa Económica, 1980, 130 pp. (aunque se publica sin firma, su autor es J. Velarde).

«El tema del progreso material en Castilla», *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, año XXXII, 1980, Núm. 57, pp. 237-260.

El libertino y el nacimiento del capitalismo, Madrid, Ediciones Pirámide, 1981, 158 pp.

Criterios para la racionalización y mejora de la Seguridad Social, Madrid, Ministerio de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social, Instituto de Estudios de Sanidad y Seguridad Social, 3 tomos, 1981, septiembre. (*Libro Rojo* dirigido por J. Velarde, que redacta la «Introducción» (pp. I-VII) y revisa todo el resto del documento).

«Los documentos del CELAM (Medellín y Puebla) y el estructuralismo económico latinoamericano», en la obra *Puebla. El hecho histórico y la significación teológica*, edición a cargo de Olegario González de Cardedal y Juan Luis Ruiz de la Peña, Salamanca, Ediciones Sígueme, 1981, pp. 259-261.

La financiación del sistema español de Seguridad Social, documento de trabajo para la Reunión de expertos sobre financiación de la Seguridad Social (Ginebra, 30

de noviembre-3 de diciembre 1981), MESSF/1981/8, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1981. (Existe también una versión francesa y otra inglesa, con la misma referencia).

Informe sobre la economía de Guinea Ecuatorial elaborado por la misión española para el desarrollo de Guinea Ecuatorial dirigida por Juan Velarde Fuertes, catedrático de la Universidad Complutense de Madrid y formada, además, por: Rafael de Cossío y Cossío, Economista del Estado; Darío Martínez Esteras, Estadístico Facultativo y Juan Alvarez Corugedo, Economista del Estado, Madrid, 1981, febrero, 236 pp.

«El movimiento estructuralista español», en *El análisis estructural en economía: ensayos de América Latina y España*, Madrid, Fondo de Cultura Económica, Instituto de Cooperación Iberoamericana, 1981, pp. 165-190.

«Aspectos del paro en la economía española», *Revista de Seguridad Social*, 1981, julio-septiembre, Núm. 11, pp. 101-121.

Decadencia y crisis en Andalucía. Una interpretación económica, obra dirigida por J. Velarde, de quien es también el «Prólogo» (pp. XXI-XXXI) y el trabajo «Las tres fronteras de Andalucía» (pp. 1.053-1.081), Sevilla, Instituto de Desarrollo Regional, Universidad de Sevilla, 1982, XXXI + 1.087 pp.

308

«Estadística y Economía. Historia de una larga aproximación en España», en *Jornadas de Estadística Española. Madrid, del 3 al 6 de noviembre de 1982. CXXV Aniversario de la Estadística Oficial*, Madrid, Instituto Nacional de Estadística, 1982, Tomo I, pp. 49-69.

«La política de empleo en España y su incidencia sobre la Seguridad Social», en la obra *Jornadas técnicas sobre contratación social y empleo. Madrid, 4 al 6 de noviembre 1981*, Madrid, Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social, 1982, pp. 237-277.

«Realidad actual de la Seguridad Social en España», en la obra *La reforma de la Seguridad Social. XVII encuentro entre empresarios, sindicalistas y laboristas. Sigüenza (Guadalajara)* Madrid, Fundación Friedrich Ebert, 1982, pp. 15-55.

«Tensión económica en la cuenca del Duero: Ideas y realidades», *Papeles de Economía Española*, 1982, Núm. 10, pp. 300-324.

«La financiación de la Seguridad Social», *Papeles de Economía Española*, 1982, Núm. 12-13, pp. 212-230.

«Unamuno y los estudiosos españoles de economía», *Investigaciones Económicas*, 1982, enero-abril, Núm. 17, pp. 5-22.

«Exposición complementaria», a la intervención de Enrique Fuentes Quintana so-

bre 'Economía Política en la transición democrática española'», en *Pensamiento Iberoamericano*, 1982, enero-junio, Núm. 1, pp. 161-163.

«Flores de Lemus: una revisión», *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política*, 1982, julio-diciembre, Núm. 2, pp. 175-195.

«Análisis crítico del denominado período de la autarquía (1948-1957)», en la obra *Historia General de Asturias. De la Dictadura a la Democracia. De la Democracia a la autonomía*, Gijón, Silverio Cañada Editor, 1983, Tomo 12, pp. 65-80.

«La Reforma de la Seguridad Social en España», en la obra *El Derecho del Trabajo y la Seguridad Social en la década de los 80. III Coloquio sobre Relaciones Laborales. (Jaca, 23-25 de septiembre, 1982)*, Zaragoza, Instituto Universitario de Relaciones Laborales, Universidad de Zaragoza, Facultad de Derecho, 1983, pp. 385-405.

«Biblioteca hispana de Marx, Schumpeter y Keynes. Una primera aproximación», *Papeles de Economía Española*, 1983, Núm. 17, pp. 373-416.

«Flores de Lemus en 1906», *Investigaciones Económicas*, 1983, mayo-agosto, Núm. 21, pp. 23-94. (Contiene el texto de Flores de Lemus, «La economía española en 1905», traducido del alemán por Gustau Muñoz y revisado y anotado por J. Velarde).

«Historia de los precursores de los estudios de Ciencias Económicas en España», *Economistas*, 1983, junio, Núm. 2, pp. 12-15.

309

«La política económica española en curso: los objetivos, los supuestos subyacentes, los posibles resultados», *Círculo de Empresarios*, número monográfico con el mismo título, 1984, diciembre, pp. 221-234.

«La gestión económica de Indalecio Prieto en el Ministerio de Obras Públicas», *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, Año XXVI, 1984, Núm. 61, pp. 247-268.

«La organización del capitalismo corporativo español», *Papeles de Economía Española*, 1984, Núm. 21, pp. 12-15.

«La financiación de la Seguridad Social en Argentina y Uruguay y sus enseñanzas para España», *Revista de Seguridad Social*, 1984, abril-junio, Núm. 22, pp. 7-24.

«Jesús Prados Arrarte (1909-1983)», *Pensamiento Iberoamericano*, 1984, julio-diciembre, Núm. 6, pp. 255-283.

Avances científico-tecnológicos y progreso económico español: un reto para el futuro, Madrid, Fundación Ramón Areces, 1985, 36 pp.

«El único modelo de política económica», *Círculo de Empresarios*, número monográfico sobre «Alternativas a la actual política económica española», 1985, diciembre, pp. 269-284.

«El pensamiento económico peninsular en relación con la Unión Ibérica», *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, año XXXVII, 1985, Núm. 62, pp. 233-264.

«Los tres centenarios y las revistas españolas», *Pensamiento Iberoamericano*, 1985, enero-junio, Núm. 7, pp. 329-344.

«Aproximación a las ideas de unificación económica entre Portugal y España», *Información Comercial Española*, 1985, junio, Núm. 622, pp. 9-24.

«Situación económica de la Seguridad Social española», en el volumen *Informe técnico sobre la reforma del sistema español de protección social*, del Grupo de Estudios Laborales, bajo la dirección de los profesores Juan Velarde Fuertes y Efrén Borrajo Dacruz, Madrid, Fundación Cánovas del Castillo, 1986, pp. 1-127.

«La Seguridad Social en la transición», en el volumen colectivo *España diez años después de Franco (1975-1985)*, Barcelona, Planeta, 1986, pp. 127-142.

«La economía política de la guerra civil», en la obra *La guerra civil española. Una reflexión moral 50 años después*, dirigida por Ramón Tamames, Barcelona, Planeta, 1986, pp. 83-100. Existe una edición portuguesa con el título *A guerra civil espanhola 50 anos depois*, trad. de José Colaço Barreiros, Lisboa, Edições Salamandra, 1986, pp. 89-105.

310

«Joaquín Costa, Flores de Lemus y los problemas de la producción rural española», en el volumen *En homenaje 1846-1991. Joaquín Costa*, Zaragoza, Diputación General de Aragón, Departamento de Economía y Hacienda, Departamento de Cultura y Educación, 1986, pp. 79-99.

«Antecedentes y primeras consecuencias del corporativismo de la Dictadura», en *La Hacienda Pública en la Dictadura, 1923-1930*, Instituto de Estudios Fiscales, monografía Núm. 45, Madrid, 1986, pp. 1-20.

«Perspectiva otoñal de la economía española», *Círculo de Empresarios*, número monográfico sobre «Política económica e internacionalización de la economía española», 1986, diciembre, pp. 243-256.

«El socialismo de cátedra en España. Relato de una polémica», en el libro colectivo *Aportaciones del pensamiento económico iberoamericano. Siglos XVI-XX*, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica del Instituto de Cooperación Iberoamericana, 1986, pp. 241-261.

«Ante la nueva minería española», *Papeles de Economía Española*, 1986, Núm. 29, pp. 2-29.

«La escuelas españolas de economía y el estropicio de la Guerra Civil», *Economistas*, 1986, agosto-septiembre, Núm. 21, pp. 6-10.

«Los economistas de la generación del 98 y su visión de Andalucía», en *Andalucía en el pensamiento económico*, obra coordinada por Gumersindo Ruiz, Málaga, Editorial Arguval, 1987, pp. 205-227.

«La financiación de la guerra civil», en *Estudios de Derecho y Hacienda. Homenaje a César Albiñana García-Quintana*, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, 1987, volumen II, pp. 1.469-1.495.

«El sistema socio-laboral español, en el pasado inmediato y ante Europa», en *Ciclo de conferencias sobre la economía en 1987*, Fundación Ramón Areces, Madrid, Editorial CEURA, 1987, pp. 33-46.

«Cinco choques sobre la economía española», en *Círculo de Empresarios*, número monográfico sobre «El Sistema Monetario Europeo como opción para la política económica española», 1987, diciembre, pp. 351-370.

«Los recursos», *Gran Enciclopedia de España y América*, Tomo X, GELASA, Madrid, Espasa Calpe-Argantonio, 1987, pp. 277.

«La actual orientación neocorporativa ante el ajuste estructural para el desarrollo», en *México 1986, ALIDE XVI, «Ajuste Estructural y Desarrollo: El desafío de los próximos años y la función de la Banca de Desarrollo»*. Resumen ordinario de la Asamblea General, México 6 al 9 de mayo de 1986, ALIDE, Lima, San Isidro, 1987, pp. 187-194.

«Informe sobre Chile», *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, año XXXIX, 1987, Núm. 64, pp. 163-186.

«Economistas: los primeros pasos», *Economistas*, 1987, abril-mayo, Núm. 25, pp. 6-8.

«1875-1986: Historia de un proceso de apertura económica al exterior», *Política Exterior*, Vol. I, 1987, primavera, núm. 2, pp. 91-113.

«Selección» y «Estudio introductorio» de la obra *Economía y economistas de Andalucía. Una síntesis antológica*, Sevilla, Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Sevilla, 1988, 652 pp. (El «Estudio introductorio» ocupa las pp. 11-40).

«Keynes en España», en la obra *La herencia de Keynes*, de Rafael Rubio de Urquía et al., Madrid, Alianza Editorial, 1988, pp. 102-126.

«Epílogo. La base ideológica de la realidad económica española», en el volumen *España. Economía*, dirigido por José Luis García Delgado, Madrid, Espasa Calpe, 1988, pp. 953-1.000 (nueva edición ampliada, 1989).

«Economía española: del Plan de Estabilización a la crisis del petróleo», en la obra *40 años en la vida de España. La verdad de una época*, dirigida por Luis Hernán-

dez del Pozo, Tomo IV («La prosperidad económica»), Madrid, Datafilm, 1988, pp. 121-154.

«Las contradicciones de la competitividad española», *Círculo de Empresarios*, número monográfico sobre «La competitividad de la economía española: determinantes micro y macroeconómicos», 1988, diciembre, pp. 321-341.

«El nacimiento de CEPAL: perspectiva española de hace cuarenta años», *Economistas*, 1988, abril-mayo, Núm. 31, pp. 54-58.

La vieja generación de economistas y la actual realidad española, discurso correspondiente a la solemne apertura del curso académico 1989-1990 por el Excmo. Sr. D. Juan Velarde Fuertes, catedrático de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Complutense, Madrid, 1989, 101 pp.

«La evolución de la economía en los últimos 25 años», en la obra *Cuatro rasgos del vivir de España*, de Federico Mayor Zaragoza, José María Segovia de Arana, Juan Velarde Fuertes y Rafael López Pintor, Madrid, Farmaindustria, 1989, pp. 127-169.

«Banca e industrialización: la etapa autárquica (1939-1959)», en el volumen *Banca e industrialización en España*. 1, ponencias del Seminario «Banca e industrialización en España: Pasado, presente y futuro», celebrado en la Universidad Internacional Menéndez y Pelayo, de Santander, del 11 al 15 de julio de 1988, dirigido por Antonio Torrero Mañas, Banesto (Madrid, 1989), pp. 39-71.

«La economía de guerra», en *Historia de España. España actual. La guerra civil (1936-1939)*, de José Andrés Gallego, Luis de Llera, Juan Velarde y Nazario González, Madrid, Editorial Gredos, 1989, pp. 395-473 y 646-648.

«El Sistema Monetario Europeo: ¿solución a corto o largo plazo?», *Círculo de Empresarios*, número monográfico sobre «Crecimiento sin desequilibrios con la peseta en el SME: Exigencias para la política de demanda y las políticas de oferta», 1989, diciembre, pp. 403-417.

«Prólogo» a Luis Olariaga Pujana, *Escritos varios. Advertencias, incitaciones y reformas*, Madrid, Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social de la Confederación Española de Cajas de Ahorros, 1989, pp. VII-LXXIX.

«El Pacto de la Moncloa. Análisis del acuerdo económico-social que hizo posible la constitución de 1978», *Información Comercial Española*, diciembre 1989-enero 1990, primer volumen, Núm. 676-677, pp. 105-117.

El tercer viraje de la Seguridad Social en España. (Aportaciones para una reforma desde la perspectiva del gasto), Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1990, 423 pp.

Economistas españoles contemporáneos: primeros maestros, Madrid, Espasa Calpe, 1990, 234 pp.

«La economía española ante el siglo XXI», *Círculo de Empresarios*, número monográfico sobre «La política económica española en el contexto internacional hoy previsible para los años 90», 1990, diciembre, pp. 451-466.

«La crisis de la política económica de Menem», *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, año XLII, 1990, Núm. 67, pp. 363-390.

«Examen actual de la persistente crisis económica argentina», *Cuadernos de Información Económica*, cuaderno núm. 37, 1990, abril, pp. 1-11.

«Crónica económica sobre México o tres misterios desvelados», *Revista de Economía*, 1990, 2º trimestre, Núm. 5, pp. 124-127.

«Imaz sobre Prebisch», *Economistas*, 1990, agosto-noviembre, Num. 45-46, pp. 210-212.

«El comercio exterior español en su perspectiva histórica y actual: consideración especial del mito de nuestro déficit exterior», en la obra colectiva *Apertura e internacionalización de la economía española. España en una Europa sin fronteras. V Jornadas de Alicante sobre economía española*, Madrid, Colegio de Economistas de Madrid, 1991, pp. 13-37.

«Crisis interna y crisis externa: la encrucijada española de 1991», *Círculo de Empresarios*, número monográfico sobre «La política económica española en la unión económica y monetaria europea», 1991, diciembre, pp. 409-424.

«La formación de los economistas en España», *Revista de Economía*, 1991, primer trimestre, Núm. 8, pp. 39-42.

Ronald V. A. Sprout

La Economía Política de Prebisch(*)

Introducción

Los extraordinarios cambios que se están produciendo en Europa Oriental y en la antigua Unión Soviética han acentuado intensamente una tendencia global de mayor confianza en los mercados y menor confianza en las burocracias gubernamentales. Y aun cuando comenzamos a escuchar algunas reacciones, persiste la sensación generalizada de que hay magia en el mercado. A primera vista, pues, parecería inoportuno recoger lecciones de las obras de Raúl Prebisch. Después de todo, las ideas y prescripciones que lo han hecho tan conocido —la tesis del deterioro de los términos de intercambio y su pesimismo sobre las exportaciones, la industrialización a través de la sustitución de importaciones (ISI) y la intervención activa del Estado— ofrecen un marcado contraste con los vientos de mercado libre y libre comercio que soplan actualmente.

Sin embargo, aun cuando Prebisch no abandonó en momento alguno sus primeras concepciones, su pensamiento experimentó una considerable evolución a lo largo de su vida. La interpretación y/o análisis que se ha hecho de la posición final de Prebisch sobre estos temas es insuficiente, siendo el objeto de este artículo llenar en algo ese vacío.

315

En 1982 Prebisch observó que el comportamiento de la política de desarrollo se había parecido a un péndulo: los esfuerzos dirigidos a corregir ciertos errores a menudo se traducían en situaciones equívocas en la dirección opuesta (1982a, pp. 7-9). Esta observación puede aplicarse también hoy en día. Así como hubo muchos que en el pasado creyeron demasiado en el papel del Estado como supremo regulador de una economía, puede que ahora exista la tentación de considerar al libre mercado como la panacea de todos los males. Es posible que una lectura cuidadosa de los escritos de Prebisch y, muy en particular, de sus análisis de economía política en los últimos años, aporte un cierto equilibrio. Los escritos de Prebisch sobre economía política coincidieron aproximadamente con el período en el que desempeñó el cargo de director de la Revista de la CEPAL, desde 1976 hasta su fallecimiento en

(*) Este artículo forma parte de un trabajo de mayor envergadura emprendido por DAVID POLLOCK y ED DOSMAN, quienes están preparando una biografía de Prebisch. Quiero expresarles a ambos mi agradecimiento, así como a JOSEPH LOVE, por sus valiosos comentarios. Algunas secciones de este artículo se solapan con otro trabajo del autor "El pensamiento de Prebisch" publicado en *Revista de la CEPAL*, Núm.46, abril 1992. Original en inglés traducido por CARLOS ABAD.

1986. Prebisch se refirió a estos años como la quinta etapa de su pensamiento sobre el desarrollo “*cuando liberado de responsabilidades ejecutivas por primera vez en muchos años, [pudo] revisar y avanzar sistemáticamente en [su] pensamiento*” (1984b, p. 175).

Durante estos prolíficos años, Prebisch escribió *Capitalismo Periférico: Crisis y Transformación* (1981) y muchos otros artículos en la Revista de la CEPAL. Fue un período de búsqueda de respuestas nuevas a problemas persistentes. ¿Por qué el proceso de desarrollo va acompañado de crecientes disparidades en el ingreso y la riqueza? ¿Por qué la periferia sigue quedando rezagada respecto de los centros? ¿Por qué la crisis económica es tan pronunciada en la periferia?

La búsqueda de Prebisch condujo a una expansión analítica, tanto del enfoque como del objeto de estudio. Su marco teórico fue más allá de los límites de la estricta teoría económica hacia temas de economía política; un reconocimiento de que los “*factores económicos no pueden aislarse de la estructura social*” (1984b, p. 184)¹. Además de seguir manteniendo el interés por la relación existente entre periferia y centros como principal tema de análisis, llevó a cabo también un análisis más detallado de la economía política del capitalismo periférico.

316

A continuación se presenta una interpretación y ciertos análisis de algunas de estas inquietudes. Mientras Prebisch dedicó en sus escritos durante este período más o menos el mismo tiempo a la relación centro-periferia (externa) y a la crisis periférica (interna), el énfasis en este artículo —en orden a resumir sus ideas en particular— se centrará en los aspectos menos analizados de la crisis periférica. En primer lugar expondré el análisis que hace Prebisch en términos de economía política y, a continuación, las prescripciones políticas derivadas de este análisis. Más adelante haré una crítica de parte del pensamiento de Prebisch durante este período. ¿Qué ideas de Prebisch siguen siendo relevantes? ¿En qué medida cambió él con los tiempos? ¿Cómo se engranan los últimos trabajos de Prebisch con sus ideas originales? Terminaré, finalmente, con algunas evaluaciones de las aportaciones básicas hechas por Prebisch a nuestra concepción del proceso de desarrollo.

La Economía Política de Prebisch

En el centro mismo del análisis de Prebisch en relación con el funcionamiento interno del capitalismo periférico está la importancia dinámica del excedente eco-

¹ Benjamín Hopenhayn observó que el ensanchamiento del método de Prebisch fue implementado a regañadientes: “Un hombre de rigurosa formación y disposición científica (Prebisch) prefirió abordar un campo de investigación definido metódicamente y más preciso en lugar de tratar de abarcar el universo entero. No obstante esto, la íntima necesidad que él tenía de comprender la verdadera naturaleza de las situaciones que se le presentaban, lo llevó en definitiva a buscar las respuestas en otras disciplinas” (HOPENHAYN, 1988, p. 166).

nómico: los incrementos de productividad que no son transferidos a la fuerza de trabajo. Como fuente primaria de la acumulación de capital, el excedente desempeña un papel crítico en el desarrollo del sistema. No obstante, el excedente se hace cada vez más vulnerable. Se genera un excedente menor y gran parte del mismo tiende a emplearse en fines improductivos. Este hecho se manifiesta en la crisis económica por la cual el ritmo de crecimiento del gasto excede al de la acumulación de capital “reproductivo” (aquel que incrementa la productividad del trabajo). Las fuerzas que ponen en peligro el excedente son en gran medida internas, aunque las condiciones externas exacerban las tendencias e influyen en las condiciones determinantes internas.

Paradójicamente, la crisis es fundamentalmente una consecuencia del vigor del capitalismo. Existe en el capitalismo un innato *“impulso a la democratización y al progresivo desenvolvimiento de las libertades del individuo”* (1985a, p. 68). Como consecuencia de este impulso aparece una pugna distributiva entre los distintos estratos sociales que neutraliza gran parte del potencial de expansión del sistema.

El exceso de consumo y la diversificación prematura de la demanda juegan un papel central. *“Cualquiera que haya sido el grado de austeridad en el desarrollo histórico del capitalismo [escribió Prebisch (1984a, 165)], hay que reconocer que ésta no es una característica del capitalismo periférico”*.

A su vez, el exceso de consumo se atribuye en parte a la propensión de la periferia a imitar los hábitos de consumo de los centros. En la práctica, los modelos de consumo no son lo único que se repite en el “capitalismo imitativo”. El Tercer Mundo adopta la misma tecnología del “capitalismo innovador” de los centros, imita los estilos de vida de los centros y copia sus instituciones. Las manifestaciones culturales, ideas e ideologías de los centros están constantemente ganando terreno en la periferia (1976, p. 9). Y, sin embargo, la periferia es incapaz de imitar la capacidad productiva de los centros, lo que contribuye a un desequilibrio básico ya que la imitación por el lado de la demanda no se equipara con una imitación por el lado de la oferta. *“La productividad es menor en la periferia por su mismo retardo histórico. Pero no existe tal retardo en la imitación del consumo que, desde los estratos superiores, tiende a difundirse hacia abajo, pero con enormes disparidades”* (1984a, p. 177).

Prebisch atribuye el exceso de consumo a tres culpables. Los estratos de ingresos superiores van a la cabeza, recibiendo la mayor parte de esta culpa. Sin embargo, y en forma cada vez mayor, los estratos medios han seguido sus pasos; su capacidad para lograr ese consumo conspicuo es función de su mayor poder político derivado de una mayor sindicalización y de la creciente injerencia del Estado —el tercer responsable de este consumo excesivo. Un Estado sobredimensionado es un reflejo de las cambiantes relaciones de poder, de la pugna distributiva. El mayor consumo de los trabajadores y el Estado tiende, sin embargo, a afectar esa parte del

317

excedente que de lo contrario se destinaría a la acumulación de capital. Los exhuberantes estilos de vida de los estratos altos siguen sin moderarse, mientras el conflicto distributivo contrae el excedente y no contribuye a disminuir las desigualdades (1982a, p. 8).

El proceso de acumulación de capital se ralentiza no sólo a causa de la reducción del excedente, sino también por la forma en que éste se utiliza. Además del gasto excesivo de los estratos altos, una gran cantidad se emplea en la acumulación “no-reproductiva” (inversiones en innovaciones que provocan un aumento en la demanda que sobrepasa su aporte a la producción). Otras partes deben usarse para compensar costes ambientales creados por aplicaciones anteriores de tecnologías.

Las fuerzas externas exacerbaban la crisis. Una *“tendencia hacia el desequilibrio dinámico exterior se agrega a las consecuencias del desequilibrio interno de la periferia, en detrimento de la intensidad de su desarrollo”* (1985a, p. 67).

El desequilibrio externo deriva, fundamentalmente, de la naturaleza centrípeta del capitalismo mundial que, a su vez, se manifiesta en tres características estructurales principales: (1) las disparidades de la demanda entre la periferia y los centros; (2) la inferioridad económica y tecnológica de la periferia; y (3) la fragmentación de la periferia en unidades relativamente pequeñas. Estas características han perpetuado el considerable retraso en el desarrollo de la periferia al contribuir, en gran medida, al deterioro en el largo plazo de los términos de intercambio de la periferia². Mientras gran parte del excedente es transferido a los centros a través del comercio, otra parte debe destinarse al reembolso de la deuda. El crecimiento del excedente se

² Diseñada por primera vez en 1949, la tesis de Prebisch sobre los términos de intercambio siguió siendo el centro durante toda su vida. Por el lado de la demanda, Prebisch sacó a luz las ahora bien conocidas disparidades en las elasticidades-ingreso de la demanda entre productos primarios y bienes manufacturados. Otra limitación del lado de la demanda es el tremendo y creciente proteccionismo de los mercados del Norte que deben enfrentar los exportadores del Tercer Mundo. Parte de las crecientes presiones proteccionistas nacen de la competencia de precios derivada del volumen en expansión de las exportaciones industriales de la periferia. Mientras la competencia entre firmas industriales intercentros se manifiesta generalmente a través de la pugna por conseguir mayores cuotas de mercado, las firmas periféricas que producen manufacturas emplean generalmente técnicas relativamente menos avanzadas y, en consecuencia, compiten vía precios. Esto amenaza las utilidades en los centros y despierta sentimientos proteccionistas que imponen presiones adicionales a la baja sobre los precios por el lado de la demanda.

Por el lado de la oferta, la tecnología refuerza la tendencia declinante de los términos de intercambio a través de dos canales. En primer lugar, al suscitar la diversificación, el progreso técnico tiende a sostener la demanda y los precios de los bienes industriales en los centros. Por el contrario, este progreso técnico también origina la sustitución de los productos primarios disminuyendo, por esa vía, las presiones de demanda y precios de estos bienes. “El progreso técnico opera así en forma contraria en ambos extremos. Negativamente para la periferia, pero no para los centros” (1988, p. 202).

El segundo canal se produce a partir de la inferioridad tecnológica de la periferia y se manifiesta, en parte, en la heterogeneidad estructural, es decir, una brecha relativamente grande entre los sectores más avanzados y los más atrasados. Esta heterogeneidad estructural se traduce en un menor poder de mercado para los productores y trabajadores del Tercer Mundo en relación con sus contrapartes en los (estructuralmente homogéneos) centros. La existencia generalizada de trabajadores subempleados en los sectores más atrasados del Tercer Mundo alivia las presiones por aumentos de salarios y precios. El resultado más probable de esta “competencia regresiva”, es que los precios de las exportaciones de manufacturas de los centros se eleven, tanto por un aumento de productividad debido a la fijación de precios administrada por los productores oligopolistas, como por las relativamente fuertes presiones sindicales en la industria de los centros.

ve entorpecido por las políticas proteccionistas del Norte. Las compañías multinacionales extranjeras han agravado también la crisis al mostrarse más inclinadas a la internacionalización del consumo que a la de la producción. A esto hay que añadir los efectos negativos que para la periferia han tenido las irresponsabilidades fiscales y financieras del Norte y, en particular, del mercado no regulado de eurodólares. Al alimentar presiones inflacionarias mundiales, ambas han contribuido a una política monetaria restrictiva y a tasas de interés real históricamente elevadas.

La crisis del capitalismo periférico se manifestó, en gran medida, en una nueva forma de inflación estructural o social que resulta de la pugna distributiva. Esta nueva inflación se caracteriza por su inmunidad relativa a las políticas económicas tradicionales. De hecho, las políticas convencionales se ven aún más entorpecidas por la tendencia, típica, a que la inflación social coexista con la inflación fiscal; esta última resulta de déficit presupuestarios crónicos que en última instancia se derivan de la inflación social. Ambas formas de inflación tienden a alimentarse mutuamente. Una política monetaria restrictiva, por ejemplo, agravará la inflación fiscal al agudizar el déficit fiscal. El único medio efectivo de abordar el déficit fiscal es aumentando los impuestos o disminuyendo el gasto público. Sin embargo, la elevación de los impuestos puede, en última instancia, estimular la inflación social si los trabajadores exigen compensaciones como indemnización a las pérdidas resultantes de tales incrementos tributarios. La inmunidad relativa de la inflación frente a políticas económicas tradicionales aumenta la probabilidad del uso de la fuerza por parte del Estado para proteger el excedente. De ahí que la compatibilidad del liberalismo económico y político pueda tener una corta vida ya que el “proceso democrático tiende a devorarse a sí mismo” como respuesta a la crisis económica (1985b, p. 28).

319

Prebisch y la economía neoclásica

Prebisch expresó gran parte de su análisis como una reacción contra el pensamiento neoclásico. En sus primeros años como profesor en la Argentina defendió ardientemente tal marco teórico. Atribuyó en gran medida su “persistencia..... no sólo a su lógica rigurosa [que sedujo a Prebisch en su juventud] sino además a su conformidad con intereses de gran peso político” (1985b, p. 81).

La reacción de principios de Prebisch a las teorías convencionales se expresó así:

Si los economistas neoclásicos se limitaran a construir sus castillos en el aire, sin afirmar que representan la realidad, eso constituiría un pasatiempo intelectual respetable, a veces apropiado para despertar admiración por el virtuosismo de algunos de sus eminentes exponentes de ultramar. Pero la posición es muy diferente cuando en estos países periféricos se intenta explicar el desarrollo sin tomar en cuenta la estructura social, el retraso en el tiempo del desarrollo periférico, el ex-

cedente, y todas las características del capitalismo periférico a las que me he referido en [anteriores] artículos. Porque se hace entonces evidente, en forma convincente, que el juego espontáneo de las fuerzas económicas no puede conducir al equilibrio (1979, p. 168).

Prebisch resume los puntos sobresalientes de la posición neoclásica en la forma siguiente:

... el sistema económico, dejado a sus mecanismos propios, libres y espontáneos bajo un sistema absolutamente competitivo, tiende hacia una posición de equilibrio general en que la remuneración de cada factor de producción está determinada por su respectivo producto marginal, y el precio de los bienes por su utilidad marginal.... Esto significa que cualquiera que sea el nivel de productividad, prevalecerá el principio de pago igual por habilidades iguales.

[De acuerdo con la teoría, las utilidades desaparecen cuando hay equilibrio]. *Esta es una conclusión de la máxima importancia ya que implica que el incremento de la productividad se transfiere ya sea a través de un aumento en el pago de la mano de obra —de acuerdo con el aporte a la producción de cada individuo, determinado por sus propias capacidades— o, en la medida que esto no ocurra, a través de una reducción de los precios, para que de esta forma los frutos del desarrollo se difundan a través de toda la comunidad (1979, pp. 169-170).*

320

La respuesta de Prebisch incluyó las siguientes observaciones. En primer lugar, *“los frutos del progreso técnico no se distribuyen de acuerdo con la productividad marginal tal como asume la teoría neoclásica, sino principalmente a través del poder de los diversos grupos sociales” (1979, p. 173).* En términos generales, los salarios no se incrementan cuando crece la productividad. Esto sería concebible si la acumulación de capital fuese lo suficientemente sustancial con lo cual se lograría, eventualmente, la homogeneidad de la técnica en toda la economía. Pero el capitalismo periférico no se caracteriza por la austeridad y la heterogeneidad estructural prevalece, manteniendo así los salarios bajos a través del proceso de competencia regresiva.

De hecho, *“la fuerza de trabajo, cuya capacidad de participar en los frutos de una mayor productividad es débil bajo las leyes del mercado, no tiene otra manera de mejorar la situación que no sea con sus sindicatos y poder político... El poder de los sindicatos es, en última instancia, la contraparte de la concentración capitalista y de la apropiación del excedente” (1979, pp. 172-173).* Incluso entre el limitado segmento de la fuerza de trabajo que es capaz de obtener ingresos más o menos equivalentes a su productividad marginal existe un elemento de privilegio en el proceso que la economía neoclásica no ha podido descubrir. En este punto, *“la adquisición de habilidades está fuertemente influenciada por el poder social que permite a aquellos que están mejor situados en la estructura socio-económica obtener acceso efectivo a las oportunidades de perfeccionamiento” (1979, p. 172).*

Los precios no se reducen porque se produzcan aumentos en la productividad. Ni la realidad ni la lógica sustentan el argumento neoclásico que ignora un importante componente temporal en el proceso de producción y consumo. El proceso de producción de hoy genera una producción en algún momento futuro que es aproximadamente equivalente al monto de la demanda hoy generada (de los ingresos de los trabajadores). De ahí que la demanda de hoy sea una función de la oferta del mañana. En una economía en crecimiento, esto se traduce en un exceso de demanda. Y es el exceso de demanda lo que tiende a sostener los precios, impidiendo que los incrementos en la productividad se traduzcan en reducciones de los precios. Dado que los precios no bajan, los beneficios (que más o menos equivalen al excedente) no son temporales. El excedente es, en la práctica, tanto un fenómeno estructural como dinámico que la economía neoclásica ignora. Se obtiene porque los aumentos de salarios no se producen en la misma medida que la productividad debido a la heterogeneidad estructural, y se conserva porque los precios no bajan en una economía en expansión con exceso de demanda.

Más aún, *“tenía que diseñarse un mecanismo [en la teoría neoclásica] que permitiese los ahorros necesarios para la acumulación, ya que las utilidades eran pasajeras y los frutos de la productividad tendían generalmente a diseminarse”* (1979, p. 173). Tal es el papel que juegan las tasas de interés. Afirma Prebisch: *“Podría inferirse de la teoría neoclásica que no existe ningún elemento de privilegio en la propiedad del capital, ya que ... los intereses constituyen la recompensa para quienes acumulan capital absteniéndose del consumo actual”* (1979, p. 173). Aun así, *“el excedente no se acumula en las empresas como respuesta al incentivo ofrecido por la tasa de interés. El incentivo es mucho más fuerte y está determinado por el monto del excedente mismo cuya acumulación se espera a partir de la introducción de nuevas capas de tecnología”* (1979, p. 173).

321

Aunque el excedente no es transitorio, su crecimiento está cada vez más amenazado, aunque los precios a la baja no tienen nada que ver al respecto. El desequilibrio caracteriza la evolución del sistema. La economía neoclásica ignora las fuerzas estructurales que están detrás del mercado y, por ende, es incapaz de reconocer que los desequilibrios no pueden ser corregidos mediante el simple juego de las leyes del mercado. Las fuerzas del mercado tenderán, de hecho, a exacerbar las tendencias al desequilibrio, interna y externamente.

No obstante lo anterior, Prebisch entendía que el mercado tenía un papel muy importante y positivo que jugar, tanto por razones económicas como políticas. Al mercado debería permitírsele hacer lo que mejor puede hacer —estimular la eficiencia económica o técnica. Expresó Prebisch en 1985: *“El reconocimiento de la enorme importancia que tiene la iniciativa empresarial en el mercado y el incentivo económico para estimularla, así como el papel de este incentivo en la eficiencia de la fuerza de trabajo, está ayudando a exaltar la importancia de las teorías neo-*

clásicas. Comparto plenamente este reconocimiento” [que el socialismo en la práctica ya no puede seguir eludiendo] (1985a), pp. 76-77). Sostuvo, al mismo tiempo, que “no debe confundirse al mercado con los factores [estructurales] que lo impulsan desde atrás, ni debe exigírsele lo que no es capaz de dar. El mercado no puede modificar la estructura social de donde surgen las relaciones de poder que determinan, en gran medida, la distribución del ingreso; ni tampoco puede determinar el ritmo necesario de acumulación” (1979, p. 178). De ahí que no pueda esperarse que el mercado aborde en forma adecuada las cuestiones relacionadas con la equidad (“la eficiencia social”). Ni tampoco cabe depender exclusivamente del mercado para tomar decisiones racionales de desarrollo a largo plazo. El mercado carece de una perspectiva temporal adecuada.

Más aún, las externalidades negativas en la producción se producirán en el marco de un mercado no regulado, destacando parte de aquello a lo que Prebisch se refiere como la “ambivalencia de la tecnología”. Los esfuerzos hechos para abordar los costes ambientales, por ejemplo, se traducen en una disminución de la eficiencia del proceso de acumulación de capital. Se necesita más capital por unidad de producción para compensar la contaminación derivada de la aplicación de la tecnología. Además, las consecuencias dañinas son resultado del empleo de ciertas técnicas en un sistema de mercado porque la innovación provoca un aumento en la demanda que excede su aporte al producto. Afirma Prebisch: “Aun cuando existen innovaciones técnicas que operan para aumentar la cantidad de bienes, hay otras que ocasionan un crecimiento de las aspiraciones de los consumidores a un ritmo más rápido” (1985a, p. 69). En última instancia, estas innovaciones alimentan las presiones inflacionarias.

322

Sin embargo, más peligrosa que el exceso de confianza en el mercado es la abolición del mercado. Tal acción “invertiría a aquellos que manejan el sistema desde la cumbre con un poder que, aparte de comprometer la eficiencia del sistema, se demostraría incompatible con la democratización progresiva de la sociedad” (1985b, pp. 13-14).

Finalmente, el pronóstico pesimista que hizo Prebisch de las perspectivas del Tercer Mundo estaba en parte basado en las sombrías previsiones que hizo del capitalismo mundial. Sostenía que la recesión mundial que se produjo a comienzos de la década de los ochenta era síntoma del deterioro estructural de los centros, representando el término de una etapa histórica de crecimiento prolongado. A propósito de la crisis de 1982, escribió que era más “profunda, compleja y difícil” que la depresión de los años treinta que caracterizó como “coyuntural, si bien de extraordinaria intensidad... un simple descenso cíclico [que] se transformó en una intensa contracción económica” debido, en gran parte, a una política de crédito restrictiva y a un brusco aumento de los derechos de importación (Prebisch, 1982b, p. 150). En este mismo artículo escrito en 1982, Prebisch argumentó “no cabe esperar un duradero restablecimiento en las economías de los centros” (1982, p. 156).

Una Política Económica para el Capitalismo Periférico

Las recomendaciones de política económica formuladas por Prebisch para la periferia evolucionaron desde sus preocupaciones interrelacionadas en relación con las tendencias percibidas hacia el desequilibrio interno en el capitalismo periférico y el desequilibrio externo entre la periferia y los centros. De ahí que las políticas se enfocaran hacia los medios para garantizar el crecimiento y el uso adecuado del excedente en la periferia, en primera instancia, y hacia los medios para cerrar la brecha centro-periferia en segundo lugar.

Muchas de las consabidas recomendaciones expuestas por el Prebisch de la primera época se mantuvieron hasta el final. Con la industrialización como objetivo principal del desarrollo, se necesita del Estado para que facilite la transición desde la producción primaria a los productos manufacturados. *“Los cambios estructurales inherentes a la industrialización exigen racionalidad y previsión en las políticas gubernamentales e inversiones en infraestructura para acelerar el crecimiento, para alcanzar la adecuada relación de la industria con la agricultura y otras actividades, y para reducir la vulnerabilidad externa de la economía. Estas [son] razones contundentes para una planificación. Otra razón importante [es] la necesidad de intensificar la tasa de acumulación interna de capital mediante incentivos adecuados y otras medidas de política”* (1984b, p. 180).

323

Sin embargo, la intervención debería complementar el mercado y no suplantararlo. Dicho de otra forma, es necesario algún tipo de intervención o planificación estatal para establecer las condiciones para que el mercado funcione en forma adecuada; para canalizarlo o dirigirlo en forma conveniente. Es preferible, cuando sea posible, una intervención que fomente la industrialización orientada a la exportación a una ISI. Tal factibilidad no depende sólo de la etapa de desarrollo de la periferia sino también de la receptividad de los centros a las exportaciones de la periferia. Y esto significa que la ISI, bajo ciertas circunstancias y aplicada correctamente, sigue siendo parte de un diseño sensato de política económica. Durante las etapas de contracción en los centros, puede que la ISI sea la única opción. Tal fue el caso en los años treinta cuando la sustitución de importaciones se impuso, por la fuerza de las circunstancias, a la periferia.

Hacia finales de la década de los cincuenta, la ISI estaba enfrentando, tal como se estaba instrumentando en América Latina, muchas dificultades. Tal como lo señaló Prebisch en varias ocasiones en escritos posteriores, la CEPAL (bajo la conducción de Prebisch) era uno de sus primeros críticos. Remontándose hasta el año 1961, Prebisch recomendaba la necesidad de combinar la sustitución de importacio-

nes con la exportación de manufacturas ³. “*La necesidad de exportar no es un capricho de los países en desarrollo, sino una exigencia de su crecimiento*” (1986, p. 15). No obstante lo anterior, “*hay que trazar una distinción entre la irracionalidad de la protección [tal como ha sido implementada] y la racionalidad de la sustitución de importaciones [cuando se cierran los mercados externos]*” (1979b, p. 176).

Aun cuando no sea la solución óptima, en alguna etapa del proceso de desarrollo la ISI es, no obstante, preferible a las políticas que fomentan las exportaciones primarias. Esto no significa ignorar la agricultura. Con todo, a medida que avanza el desarrollo, la industrialización será necesaria para absorber el exceso de mano de obra generado por las ganancias de productividad en la agricultura. Y el énfasis en las exportaciones primarias tendría que decrecer en el momento en que se saturase la demanda de dichos productos, ya que entonces los precios experimentarían fuertes presiones a la baja.

Prebisch hizo notar que hay muchos economistas convencionales que piensan que la industrialización debería ser espontánea. Hay que dejar que los mercados fijen los precios de equilibrio. Hay que dejar que los salarios bajen si el coste de producción es demasiado alto en la periferia. Hay que permitir la depreciación de la moneda o su devaluación si está sobrevaluada. Una política como ésta, sostiene este razonamiento, demostrará ser el medio más efectivo de fomento de las exportaciones y sustitución de las importaciones. Prebisch pensaba que los costes de una ISI eran menores, y las ganancias a largo plazo mayores, comparada con la no-intervención o con la intervención convencionalmente prescrita de la devaluación. Las disparidades internacionales y las disparidades en el interior de la periferia se acrecentarán si las decisiones se dejan al juego espontáneo de las fuerzas del mercado. Y aun cuando la devaluación “*está totalmente justificada para dar cuenta de la inflación interna, ... no es un instrumento apropiado para el fomento industrial, ya que conlleva un deterioro relativo de los precios de las exportaciones competitivas. Más aún, implica alterar todos los costes y precios nacionales para afectar una pequeña proporción del comercio exterior, en tanto que sus efectos sólo pueden ser de corta duración, en razón de los ajustes exigidos por la pugna distributiva*” (1982a, p. 19).

Prebisch siguió concibiendo un papel destacado para la colaboración regional en la ISI. “*El principal obstáculo [al comercio de manufacturas intra-periféricas,*

³ Escribió Prebisch en 1961 (pp. 2-3):

“La política de sustitución de importaciones, aunque refleja un cambio estructural inevitable, se ha llevado a cabo con gravísimas imperfecciones. Con mucha frecuencia a las consideraciones de factibilidad económica no se les ha dado debida atención, y no fue hasta hace muy poco que se intentó romper las cadenas limitantes de los mercados nacionales mediante la gradual integración económica de nuestros países. En primer y principal lugar, esta política se ha aplicado en forma discriminatoria, sin estimular la correspondiente expansión de las exportaciones y así se ha llevado más lejos de lo que hubiera sido llevada en otras circunstancias”.

escribió Prebisch en 1985], *sigue siendo la división económica de la periferia, que es una clara manifestación de la forma en la cual los centros, a través de la dinámica misma de su propio desarrollo, han dejado a la periferia a la vera del camino de la industrialización*" (1985b, p. 21). La ISI regional es un medio para superar el reducido tamaño de los mercados de la periferia y, por ende, para expandir el comercio intra-periférico de manufacturas. En esta escala de ISI, los mercados serían lo suficientemente amplios para permitir la especialización en el proceso de industrialización, aumentando de ese modo las capacidades tecnológicas y la productividad global. Se producirían reducciones de costes y una mayor competitividad a partir de la realización de economías de escala. Con el tiempo, estas ganancias podrían traducirse en sectores exportadores diversificados capaces de competir en los mercados mundiales.

Prebisch siguió demandando políticas en el Norte para abordar los problemas de desarrollo en el Sur. Estas incluían mayores recursos financieros internacionales para ayudar a suplir la insuficiente tasa de ahorro en la periferia, menores barreras al comercio para las exportaciones de la periferia y políticas económicas internas más responsables en los centros. Su discurso no iba dirigido a apelar al sentido de obligación moral de los centros, sino más bien a su propio interés. Prebisch entendía que la puesta en vigor de estas políticas iba en interés de todos.

Las prescripciones políticas que emergieron del análisis de la economía política del capitalismo periférico hecho por Prebisch se centraron en el excedente. Aun afirmando una vez más que los incentivos económicos y el dinamismo del mercado deben dejarse intactos, Prebisch era consciente de la necesidad de alguna forma de consenso entre todos los agentes económicos fundamentales para garantizar el adecuado crecimiento del excedente, así como su distribución equitativa. El excedente debe, de alguna manera, manejarse en forma colectiva; su propiedad no puede dejarse en las manos de los estratos altos.

Sus recomendaciones oscilaron entre las concretas e inmediatamente factibles y aquéllas mucho menos tangibles, mucho más ambiciosas. Una política de ingresos es necesaria para limitar las restricciones que la mano de obra impone al crecimiento del excedente. No es posible mejorar el nivel de vida de los trabajadores mediante aumentos salariales que reduzcan el dinamismo del sistema.

La restricción fiscal es asimismo justificable. El gasto gubernamental debe reducirse y los impuestos deben aumentar para disminuir los déficits. El Estado periférico debe revertir la tendencia actual *"hacia la hipertrofia, con responsabilidades múltiples que militan contra su propia eficacia; y con una proliferación de intervenciones que socavan la libertad económica de las empresas e individuos e incapacitan cada vez más al mismo Estado para cumplir el papel de supremo regulador que el mercado no puede desempeñar"* (1985a, p. 83).

En última instancia será necesaria alguna forma de socialismo de mercado para garantizar el adecuado crecimiento, uso y distribución del excedente. De este modo, el liberalismo económico puede seguir siendo compatible con el liberalismo político. *“Ha llegado el momento de hacer una gran síntesis entre esta función reguladora del Estado y la actividad de las fuerzas del mercado, en que la libertad económica de las empresas y los consumidores pueda ejercitarse con un mínimo de dificultades. Una tarea verdaderamente ardua, intrincada y complicada que debe ir precedida de un gran esfuerzo de ilustración y persuasión, de un diálogo libre de prejuicios dogmáticos. Pero esto requiere tiempo y resuelta perseverancia”* (1985a, p. 84).

La Evolución del Pensamiento de Prebisch

¿Fue Prebisch fundamentalmente un producto de su época y de condiciones económicas reñidas con las realidades económicas actuales? ¿Cambió él con los tiempos?

326

Es evidente que la esencia del pensamiento de Prebisch quedó moldeada a partir de sus experiencias durante la Gran Depresión y los años posteriores. Esta fue una época en que los resultados del mercado fueron particularmente insatisfactorios y la intervención estatal en América Latina resultó relativamente efectiva. Los mercados extranjeros estaban virtualmente cerrados. La ISI, más que una opción política buscada, fue impuesta por la fuerza de las circunstancias a la periferia. Y sus resultados fueron bastante favorables. Fue durante estos tempranos años cuando Prebisch dio un vuelco gradual, aunque formidable, en su visión y su marco teórico —de la imperante ortodoxia del neoclasicismo a la heterodoxia del estructuralismo—. Sin embargo, una vez completada la transformación, no hubo retorno. Los temas principales con los que se ligó Prebisch en los años cuarenta y cincuenta siguieron siendo componentes importantes de su repertorio conceptual hasta su muerte en 1986.

En efecto, como el estructuralista que era, el pensamiento de Prebisch sobre el desarrollo evolucionó a través de una serie de etapas y *“en cada vuelta logró integrar nuevas dimensiones, sin extraviar jamás sus hilos conductores”* (Pinto, 1986, p. 9). Prebisch escribiría posteriormente que su *“entrada a la CEPAL en 1949 se produjo cuando [sus] ideas ya estaban llegando a la madurez y [él] pudo entonces cristalizarlas en diversos estudios publicados a comienzos de la década de los cincuenta”* (1948b, p. 176).

¿Cómo han resistido estos “hilos conductores” el paso del tiempo? En el nivel más amplio, estupendamente. En particular, la concepción centro-periferia que Prebisch tenía del mundo según la cual las economías más avanzadas tienden a recoger la mayor parte del progreso tecnológico sigue siendo muy relevante. Expresado de

otra manera, pareciera existir alguna base para la concepción que tenía Prebisch del capitalismo centrípeto.

En el nivel teórico, nos encontramos con un apoyo muy interesante a esta tesis por parte de David Landes (1990 y 1989) quien, por ejemplo, sostiene que aun cuando un retraso relativo pudiera haber tenido sus ventajas en épocas pasadas, puesto hoy en la balanza, constituye un pasivo. Algunas de sus ideas son análogas a las de Prebisch e incluyen: i) la desilusión creciente dentro de la periferia a causa de la gran brecha que la separa de los centros y del creciente efecto de demostración de las tecnologías de las comunicaciones; ii) costes mínimos mucho más altos para salvar la brecha: ahora la restricción fundamental es el conocimiento técnico, mucho más difícil de captar que el capital; iii) el efecto adverso de la tecnología sobre los productos primarios; son ahora más sustituibles, "*los productos esenciales ya no son lo que acostumbraban ser*"; iv) los diagnósticos equivocados que fomentan las circunstancias históricas; se ha comprobado que las teorías que culpan al subdesarrollo principalmente por factores externos son contraproducentes; y v) los valores culturales establecidos en el Tercer Mundo están creciendo y convirtiéndose en agentes auto-reforzantes de resistencia al cambio y al desarrollo ⁴.

Como es evidente, podrían esgrimirse otros argumentos en contra de esta tesis. Prebisch reconoció este hecho en la evaluación que realizó de la ambivalencia de la tecnología: es un instrumento de doble filo. Aunque la aplicación de tecnología avanzada en la periferia ha ocasionado graves y nocivos efectos laterales, aseveró Prebisch, su potencial de utilidad (y como un medio para salvar la brecha centro-periferia) es enorme.

327

¿Cuáles son las evidencias acerca del capitalismo centrípeto? ¿Está aumentando la brecha centro-periferia?

Los resultados del trabajo seminal de Paul Bairoch presentaron una brecha en los ingresos per capita que se ensanchó en forma sostenida entre los países menos desarrollados y los países desarrollados a lo largo del pasado siglo. Según Bairoch, la divergencia entre el ingreso o el producto per capita era de 1 a 5 en 1860, 1 a 6 en 1900, 1 a 7 en 1929, 1 a 8 en 1953 y 1 a 13 en 1970 (Bairoch, 1975, p. 192). Ciertas prevenciones evidentes han de aplicarse a datos relativos a aquellos años tan lejanos. Además, la muestra de países menos desarrollados excluye a los países africanos y del Medio Oriente. (Bairoch sostuvo que "*la omisión no distorsiona en gran medida los resultados, porque los países no contemplados constituyen sólo el 20 por ciento del total y su promedio está cercano al promedio del total*"; Bairoch, 1975, p. 183).

⁴ Como Landes, Prebisch sostuvo que el retraso relativo no siempre constituía un pasivo. Este razonamiento de Prebisch se encuentra en forma más explícita en su Informe al BID de 1971 (*Cambio y Desarrollo. La Gran Tarea de América Latina*); un documento transicional muy importante que vinculaba las antiguas ideas de Prebisch con sus emergentes conceptos sobre economía política.

¿Qué es lo que nos dicen los datos más recientes y más fidedignos? Los esfuerzos que hemos hecho para medir la brecha en el ingreso global usando estimaciones del ingreso nacional basadas en la paridad del poder de compra, para el 97 por 100 de la población mundial en aproximadamente las tres últimas décadas muestran resultados que varían ampliamente según cómo se mida la brecha y el nivel de agregación que se use (Sprout y Weaver, 1992).

Por una parte, los cálculos muestran un estrechamiento de la brecha en los ingresos centro-periferia entre 1960 y 1987 (véase el Cuadro 1). La participación de la periferia en el ingreso global creció desde el 34 por 100 en 1960 al 44 por 100 en 1987. Los ingresos en la periferia crecieron más de cuatro veces a lo largo del período de veintisiete años. Esto se traduce en una tasa promedio de crecimiento anual del 5,4 por 100 y no tiene precedentes históricos, siendo mayor que las tasas de crecimiento económico de los países del centro durante el mismo período (3,7 por 100) y mayor que la que se produjo en los centros o en la periferia en cualquier período de tiempo comparable anterior a la Segunda Guerra Mundial. Incluso en términos de ingreso per capita, la periferia experimentó un crecimiento económico mayor al de los centros durante el período de veintisiete años: 3,2 frente a 2,9 por

CUADRO 1
PARTICIPACION EN EL INGRESO MUNDIAL^(a)
(Porcentajes)

Años	1960	1969	1979	1987
Total Mundial	100,0	100,0	100,0	100,0
EIMs	52,0	51,7	47,4	43,7
EPCs	14,0	13,9	12,8	12,0
PMDs	34,0	34,4	39,8	44,3
Sur de Asia	5,4	4,7	4,1	4,8
Este de Asia	11,2	11,0	15,2	21,6
Europa, Medio Oriente y Africa del Norte	8,2	9,0	10,0	8,7
Africa Subsahariana	1,8	1,6	1,5	1,2
América Latina y el Caribe	6,5	7,2	8,1	7,3
Sudáfrica	0,9	0,9	0,8	0,7

Fuente: *Elaboración propia* sobre la base de SUMMERS y HESTON (1988), BANCO MUNDIAL (1988) y FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (1989).

(a) Abreviaturas: (EIMs) = países industrializados con economía de mercado; (EPCs) = países con economía de planificación central; (PMDs) = países menos desarrollados.

100 (Cuadro 2). Sin embargo, la visión global es engañosa. Asia Oriental influye muy poderosamente en los resultados globales de crecimiento del Tercer Mundo. China, con su población de mil millones de personas, fue el octavo país de más rápido crecimiento en el mundo entre 1961 y 1987. Si se excluye de la muestra, nos encontramos con una brecha creciente en el ingreso per capita (Cuadro 2). Además, mientras la periferia como un todo experimentaba un aumento de su participación en el ingreso mundial entre 1960 y 1987, dos regiones del Tercer Mundo perdieron terreno: el Africa Sub-Sahariana y el Sur de Asia. Y a pesar de que el crecimiento per capita de la periferia fue más rápido que el de los países industriales, cuatro de las cinco regiones del Tercer Mundo tuvieron en la práctica un crecimiento más lento. Sólo el Asia Oriental se ha acercado al ingreso per capita de los centros. En la mayor parte de las áreas de la periferia, el nivel de vida promedio se está deteriorando en comparación con sus contrapartes de los centros.

En la medida que el comportamiento del capitalismo pueda considerarse centrípeto, ¿es por la razón fundamental que sostuvo Prebisch? Hay evidencias que apoyan su razonamiento. Los beneficios del comercio parecen distribuirse asimétricamente entre los centros y la periferia como predijo Prebisch, aunque no queda claro el papel que han jugado los términos de intercambio en este asunto. Ambas posiciones en el debate sobre los términos de intercambio poseen alguna validez. Mientras que los argumentos teóricos de Prebisch —que se centran en el poder del mercado

329

CUADRO 2
CRECIMIENTO DEL INGRESO PER CAPITA, 1961-1987^(a)
(Tasas medias porcentuales en los períodos indicados)

Años	1961-1987	1961-1969	1970-1979	1980-1987
Total Mundial	2,5	3,1	2,5	1,9
Total Mundial, excluida China	2,1	3,1	2,3	0,7
EIMs	2,9	3,9	2,7	1,8
PMDs	3,2	2,9	3,7	2,9
PMDs, excluida China	2,3	3,1	3,0	0,6
Sur de Asia	1,5	1,1	0,7	3,1
Este de Asia	5,1	2,7	5,7	6,9
Este de Asia excluida China	4,4	3,4	6,2	3,3
Europa, Oriente				
Medio, Norte de Africa	2,7	4,3	3,5	0,0
Africa Subsahariana	0,1	1,0	1,2	-2,5
América Latina y el Caribe	2,3	3,5	3,2	-0,3

(a) El significado de las abreviaturas y la fuente son las mismas del Cuadro 1.

y las disparidades estructurales de la oferta y la demanda— son plausibles, también lo son los argumentos opuestos. Jacob Viner, por ejemplo, que fue uno de los primeros críticos de las ideas de Prebisch, sostuvo que existen fuerzas compensadoras que tenderían a aumentar el precio de los productos primarios (ley de los rendimientos decrecientes) y a reducir el precio de las manufacturas (mayores ganancias en productividad).

¿Se ajustan los hechos a las predicciones teóricas? Eso depende de la elección de los hechos analizados. Nos encontramos con una desalentadora contradicción de los resultados y conclusiones a los que llegan los muchos esfuerzos realizados para comprobar la tesis. Las discrepancias provienen, en parte, de los distintos períodos de tiempo utilizados y de los diferentes métodos empleados; por ejemplo, si el análisis se enfoca hacia las tendencias de los precios de diferentes tipos de bienes (primarios versus manufacturados) o tipos de países (periferia versus centros).

Diakosavvas y Scandizzo (1991) han realizado un estudio actualizado y exhaustivo de la controversia sobre los términos de intercambio, que incluye un apéndice bibliográfico que ocupa cuatro páginas de referencias (libros y artículos) sobre este debate. Los autores hacen notar que *“de la mayoría de los estudios importantes que se seleccionaron, alrededor de un tercio confirma la hipótesis de Prebisch y alrededor de un cuarto la desaprueba”*, obteniendo como conclusión de la literatura que *“aunque está abierta la discusión acerca de si fue mucho o poco el deterioro, la evidencia estadística [puesta en la balanza] es consistente con la opinión de que hubo algún descenso”* (Diakosavvas y Scandizzo, 1991, pp. 236-237).

330

En un sentido importante, el debate quizá no sea muy relevante. Específicamente, las conclusiones a las que llega Prebisch en relación con la distribución asimétrica de los beneficios derivados del comercio centro-periferia no dependen del deterioro de los términos de intercambio para la periferia. El énfasis que pone Prebisch en la industrialización y en la necesidad que tienen las economías periféricas de pasar por una transición desde la producción de bienes primarios a productos manufacturados, que en última instancia se exportarán, está bien fundado, independientemente del deterioro en los términos de intercambio. Lo que en algún momento fue un objetivo de desarrollo controvertido es ahora ampliamente aceptado.

Hay teorías plausibles —diferentes de la de Prebisch— sustentadas por gran cantidad de evidencia que sostienen que las exportaciones de manufacturas ofrecen mayores retornos económicos que las exportaciones primarias. Hay, por ejemplo, dos grupos de estudiosos que han publicado estudios econométricos por países que encuentran un terreno común en este tema a pesar de las discrepantes perspectivas teóricas de partida. En ambos grupos norteamericanos —uno de economistas que contrastaban la teoría neoclásica y el otro de sociólogos que examinaban la teoría de la dependencia— podemos encontrar apoyo a la aseveración de que las exportaciones de manufacturas tienen un impacto positivo mayor sobre el crecimiento eco-

nómico que las exportaciones primarias. Además, ambos grupos coinciden en que la explicación se centra en gran medida en la ausencia relativa de externalidades positivas en las exportaciones de productos primarios ⁵.

Un Análisis de las Críticas a las Ideas de Prebisch

En la medida que la realidad económica ha cambiado desde aquella época en que por vez primera Prebisch diseñó su marco teórico básico, ¿cambió Prebisch con ella? Sí, aunque probablemente no en la medida suficiente. En este sentido se han producido algunas críticas que, aunque muy perspicaces, se han dirigido inapropiadamente a Prebisch.

Esto se puede deber en parte a una incapacidad general de distinguir entre las ideas de un pensador influyente y las escuelas de pensamiento que emergen de sus teorías. Generalmente, los seguidores tienden a ser más doctrinarios que los pensadores a los que interpretan: las ideas de Keynes versus los keynesianos; Marx versus los marxianos, por ejemplo. Tal tendencia pareciera ser cierta con Prebisch y con las escuelas de pensamiento que derivaron de sus ideas: en particular, el estructuralismo y la teoría de la dependencia.

Dos ejemplos. Algunos han criticado a Prebisch por centrarse fundamentalmente, si no exclusivamente, en los determinantes externos del desarrollo, descuidando las causas internas. Ciertamente esta crítica es apropiada respecto de algunas versiones de la teoría de la dependencia y, probablemente también, de las primeras ideas de Prebisch y del estructuralismo. Sin embargo, no tiene relación con las ideas de Prebisch en los años posteriores. De hecho, en un artículo escrito en 1986, Prebisch criticó la corriente de la teoría de la dependencia que como regla general *“ha puesto escaso énfasis en las imperfecciones internas del desarrollo periférico”* (1988, p. 199).

En segundo lugar, se ha criticado con frecuencia a Prebisch por abogar exclusivamente por una estrategia de desarrollo hacia adentro. Esto no es exacto. Prebisch consideró la ISI como parte de una combinación racional de políticas. No siendo la primera y mejor opción, fue sin embargo considerada por Prebisch como una op-

331

⁵ Los estudios sobre dependencia conjeturan respecto de la ausencia o debilidad de los vínculos internos entre el sector exportador de productos primarios y el resto de la economía que son necesarios para un crecimiento económico sostenido. Véase STOKES y JAFFEE (1982, p. 402), CHASE-DUNN (1975, p. 723), ALSCHULER (1976, p. 47), DIXON (1984 (1984, p. 763), GALTUNG (1971, pp. 85-90), y RAGIN y DELACROIX (1979, p. 191).

Entre los estudios neoclásicos se puede encontrar este argumento, por ejemplo, en SYRON y WALSH (1968, p. 541) que se inspiraron en la perspicacia teórica (y en los efectos vinculatorios del retraso) de HIRSCHMAN (1977). En un argumento que complementa el anterior, BALASSA (1978, p. 185) sostiene que las ganancias dinámicas del comercio proceden generalmente de las exportaciones de manufacturas porque “las posibilidades de explotar las economías de escala y el mayor uso de la capacidad se aplican básicamente a las industrias manufactureras”. SPROUT y WEAVER (1991) nos muestran un análisis de estos estudios y de apoyo empírico adicional a las ganancias relativas procedentes de las exportaciones de manufacturas.

ción viable en épocas en que los países del centro son particularmente poco receptivos a las exportaciones del Tercer Mundo y en las cuales, en parte como consecuencia, las exportaciones primarias procedentes de la periferia muestran una caída en sus precios. Prebisch abogó por la flexibilidad de las estrategias comerciales de la periferia. En su opinión, la ISI y la exportación de manufacturas no deberían ser, y no tenían por qué ser, mutuamente excluyentes.

Por el contrario, la mayor parte de las versiones de la teoría de la dependencia han defendido una estrategia hacia adentro o, en algunos casos, una postura más extrema: romper los vínculos con los países industriales. Claramente, Prebisch percibió que estas tácticas eran inadecuadas. Su objetivo fue siempre mejorar los términos de la relación entre los centros y la periferia. Sin embargo, en la perspectiva del pesimismo exportador de Prebisch, no obstante lo bien fundada en la realidad que esté, nos encontramos con una crítica justificada, pues es una actitud que conduce a una estrategia comercial pasiva. Prebisch sostuvo que la mezcla adecuada de políticas entre la ISI y la exportación de manufacturas dependía en última instancia de la capacidad receptiva de los países industriales; son los centros los que determinarán la política en la periferia (1986, pp. 15-16).

332 Con todo, aquellos países periféricos que busquen de forma más agresiva la penetración de los mercados de los países industriales tendrán éxito en sus intentos de obtener una mayor cuota de mercado. Aquéllos que traduzcan una visión pesimista en una estrategia pasiva puede que vean sus predicciones auto-cumplidas ⁶.

¿Qué puede decirse acerca de la concepción que tenía Prebisch de la ISI? También en este caso, algunas de las críticas dirigidas contra Prebisch a este respecto pueden ser clasificadas como mal dirigidas. Es decir, también es útil distinguir entre las ideas de Prebisch y la forma en que se desarrollaron en la práctica. Muchas de las críticas que se hicieron a la ISI tal como fue implementada, una vez más muy perspicaces, no son aplicables necesariamente a la ISI que previó Prebisch. Uno de los primeros críticos de la ISI actual fue, de hecho, el propio Prebisch. Además, muchas de las aplicaciones de la ISI parecen haber sido generalmente exitosas en lograr algunos de los objetivos fundamentales que los arquitectos originales de la CEPAL habían imaginado; por ejemplo al facilitar una transición estructural desde la producción primaria a la industrialización. Quizás gran parte de la desilusión causada por la ISI en la práctica se deba a expectativas exageradas. Robert Alexander (1990, p. 18-19) ha afirmado que las expectativas que había puesto Prebisch no

⁶ Existen varios estudios que han intentado medir la importancia relativa de la demanda externa y de la oferta interna o factores de política para determinar el crecimiento de las exportaciones de los países menos desarrollados. Véanse, en particular, SINGER y GRAY (1988), KAVOUSSI (1985), RIEDEL (1984), LOVE (1984), LEWIS (1980) y KRAVIS (1970). Lógicamente, los resultados indican que un resultado exportador exitoso requiere condiciones favorables de demanda externa y una política comercial orientada a las exportaciones (KAVOUSSI, 1985, p. 386).

eran tan altas; que él visualizaba la ISI como parte de un proceso constituido, al menos, por tres etapas de desarrollo económico: desde el establecimiento de una industria importante de exportación primaria, pasando por la ISI, hasta una estrategia que se centraba en la exportación de manufacturas y en la expansión de la agricultura.

Sin embargo, aun cuando la ISI hubiese alcanzado algunos éxitos en el pasado, y aun cuando fuese más efectiva que una postura de "laissez-faire" y más efectiva que algunos instrumentos de política (la devaluación, por ejemplo), podría haber mejores caminos a seguir. La economía convencional, por ejemplo, nos dice que en un mundo en que las externalidades se han generalizado (en un mundo de "segundo óptimo"), un arancel que fomente la industrialización puede ser menos efectivo que un subsidio aplicado directamente a la industria ⁷. Prebisch no articuló nunca, en forma completa y satisfactoria, la lógica para una intervención estatal que favoreciera a la ISI.

Además existe otro problema, más importante, en la justificación teórica que hace Prebisch de la ISI, y que supone una crítica importante de su esquema general. En esencia, esta crítica dice que él no fue lo suficientemente lejos. En particular, Prebisch no incorporó una adecuada teoría del Estado. Señaló, en forma muy competente, las limitaciones del mercado; no obstante, y tal como lo ha demostrado la experiencia, nada garantiza que las deficiencias del Estado no excederán las deficiencias del mercado en ciertos temas. Sus estrategias tenían, en forma implícita, una excesiva confianza en que el Estado sería capaz de hacer lo que el mercado no podía hacer. Pero su análisis fue insuficiente respecto de lo que es factible.

333

Algunos autores han hecho notar que a la CEPAL le faltaba una teoría del Estado (Rosales, 1988, p. 26 y Cypher, 1990, pp. 48-51). El Estado ha sido concebido como un benevolente agente de desarrollo situado, de alguna forma, por encima del fragor del combate del entorno sociopolítico que lo ha creado. Aunque Prebisch sí trató de endogeneizar algunas dinámicas políticas en su modelo de capitalismo periférico, estas críticas también pueden aplicarse a su pensamiento.

Para evaluar adecuadamente el papel que el Estado es capaz de desempeñar en el proceso de desarrollo es necesario tener una mejor comprensión de sus posibilidades y limitaciones, saber cómo los distintos segmentos de la sociedad influyen en su proceso de toma de decisiones y cómo esto varía de acuerdo con las distintas sociedades y, posiblemente, en distintos períodos de tiempo. Se ha sugerido, por ejemplo, que los resultados relativamente favorables obtenidos por las estrategias de la ISI en las décadas de los treinta, cuarenta y cincuenta en América Latina fueron producto de condiciones históricas únicas, que no se repetirán con facilidad (Rosales, 1988, p. 26 y Cypher, 1990, pp. 49-50).

⁷ Esta es la regla de la especificidad: es más eficiente usar aquellas herramientas de política que más se acercan al lugar de las distorsiones separando los beneficios o costes privados y sociales. Véase KINDLEBERGER y LINDERT (1978, p. 134-140).

¿Cómo se engrana el análisis que hace Prebisch del capitalismo periférico con su marco centro-periferia? A pesar de que los análisis de Prebisch acerca de la crisis del capitalismo periférico son extensiones lógicas de sus primeros análisis del desequilibrio externo —ya que lo segundo condiciona lo primero— del examen de ambos emergen ciertas inconsistencias y ambigüedades.

Las clasificaciones de países que hace Prebisch tienen un gran interés. En particular, ¿cuándo se refiere la periferia a todos los países del Tercer Mundo y cuándo se refiere exclusivamente a América Latina? Prebisch lo especificó a menudo cuando su análisis se centró en la periferia latinoamericana, pero no siempre. ¿Deberíamos considerar el análisis centro-periferia aplicable a todo el Tercer Mundo y, sin embargo, la crisis del capitalismo periférico estaría relacionada básicamente con América Latina?

Es evidente que gran parte del análisis de Prebisch en torno al capitalismo periférico tiene que ver con la periferia latinoamericana: la insoluble inflación social y su relación con las presiones redistributivas y la hipertrofia del Estado; la ineficiencia de las políticas convencionales para combatir la inflación; las fuerzas externas que sirven para exacerbar la crisis económica (especialmente presentes en los años ochenta); las formas imitativas y pródigas del capitalismo latinoamericano (cuyo significado, sin embargo, ha sido quizás exagerado por Prebisch); y la relación entre el desequilibrio interno y externo y las fuerzas estructurales que tienden a perpetuar los desequilibrios.

334

Por otro lado, poco hay en el capitalismo periférico de Prebisch que pareciera tener importancia para la periferia asiática, según podemos apreciar con un rápido vistazo al Cuadro 2. Mientras los años ochenta representaron una “década perdida” para la periferia latinoamericana, en esos mismos años los países asiáticos menos desarrollados (del Este y del Sur) fueron espectadores de su década más impresionante, en términos económicos, de las tres últimas. El crecimiento de los países del este asiático ha sido más rápido en cada década sucesiva. Allí las observaciones de Prebisch respecto de las crisis en la periferia son mucho menos relevantes.

¿Por qué han sido tan distintos los comportamientos en estas dos regiones periféricas? ¿Por qué la industrialización “dirigista” en los países menos desarrollados del este asiático ha producido tasas de crecimiento más altas y menos desorden macroeconómico que en América Latina? La respuesta a estas preguntas —que probablemente se puede encontrar en gran parte en las diferencias en las “condiciones iniciales” de las estructuras sociales, concentración de la riqueza, valores sociales y aspectos culturales— es crítica para lograr una comprensión del desarrollo y del subdesarrollo. Prebisch empezó apenas a abordar estos temas ⁸.

⁸ Esta es otra crítica de omisión: no haber ido lo suficientemente lejos. A la luz del terreno teórico que Prebisch sí cubrió durante su tan productiva vida, ésta no es una crítica demasiado justa.

Surgen ambigüedades menores. El coste de buscar el marco general es que suele prestarse menos atención a los detalles, y esto es evidente en los escritos de Prebisch⁹. Algunos ejemplos.

La tecnología sirve para diversificar la demanda en los centros, lo cual ayuda a mantener los precios en el Norte y a deteriorar los términos de intercambio en la periferia. En su tratamiento del capitalismo periférico, Prebisch escribe también acerca de una diversificación de la demanda resultante, en gran medida, de la tecnología (de la comunicación). Esta vez, sin embargo, ocurre en la periferia y más que ayudar a sostener los precios, su papel es exacerbar la crisis. Es considerado consumo prematuro.

Las presiones salariales ejercidas por los sindicatos son relativamente débiles en la periferia en la explicación de Prebisch respecto de las tendencias de los términos de intercambio, pero son sumamente significativas en el análisis que hace de las fuerzas redistributivas inherentes al capitalismo periférico¹⁰.

En materia de políticas, Prebisch nos habla de la necesidad de que el Estado interactúe con los mercados para permitir que existan incentivos. Afirma Prebisch, sin embargo, que el excedente (la base de estos incentivos económicos) no debe quedar bajo administración y control individuales.

Algunas de sus observaciones se basan, en el mejor de los casos, en el empiricismo casual en tanto que hay otras que desafían la prueba empírica. Según Prebisch, las corporaciones multinacionales han internacionalizado el consumo más que la producción. Tal vez esto sea cierto, pero no ha fundamentado su aseveración. Sus definiciones de la inflación social y fiscal, aun cuando son sugestivas, ofrecen pocas pistas en cuanto a cómo podría un empiricista cuantificar la importancia relativa de ambas.

Finalmente, ¿cómo debemos tomar los pronósticos pesimistas de Prebisch: de un capitalismo en declive secular; de las tendencias inherentes hacia la crisis económica y la regulación política por la fuerza en la periferia?

Ciertamente parte de este pesimismo está bien fundado. La intuición de Prebisch al dejar al descubierto muchas causas fundamentales —e históricas— de las crisis económicas en buena parte de la periferia, por ejemplo, permite rebatir la fa-

⁹ Otro argumento utilizado para explicar algunas de las opiniones contradictorias de Prebisch se centra en la afirmación de que Prebisch no pudo nunca distanciarse totalmente de la economía neoclásica. Se ha afirmado, por ejemplo, que las opiniones contradictorias de Prebisch reflejaron su pensamiento económico neoclásico a nivel técnico y su inquietud respecto de la distribución del ingreso, la riqueza y el poder a nivel político. Asimismo JAMES CYRHER (1990, pp. 43-44) sostuvo que Prebisch conservó algo del neoclasicismo en sí mismo.

¹⁰ En opinión de un lector, lo que Prebisch tenía en mente era que la presión sindical era muy distinta en la producción de bienes primarios para la exportación y en la producción de bienes manufacturados para uso interno.

lacia de la posición defendida por Clive Crook de *The Economist* en el sentido que “*las dificultades con que se enfrentaron los países en desarrollo ... en los años ochenta —altos tipos de interés, problemas en el servicio de la deuda, caída de los precios de exportación—[fueron] una aberración*” (Crook, 1989, p. 4).

Por otro lado, las tendencias pueden soslayarse ¹¹. Albert Fishlow observó que “*se puede aceptar la realidad y la fuerza de las tensiones [que Prebisch] describe sin tener que concluir que la crisis auto-destructiva es el único resultado posible*” (Fishlow, 1984, p. 186). De hecho, el mismo Prebisch no aceptaba la inevitabilidad de la crisis. Creía firmemente en el potencial del hombre y en las grandes posibilidades de la tecnología debidamente canalizada, y a menudo concluyó sus escritos en ese tono.

“*La tecnología [escribió Prebisch en 1982] tiene un enorme potencial para aumentar el bienestar humano y ha comenzado a mostrar esto en una reducida parte del planeta*” (1982a, p. 24). En 1979: “*Sin perjuicio de los avances que todavía tengan que hacer las instituciones democráticas en los centros, lo que se ha logrado es de tan enorme significación humana que parecería ser definitivo o irreversible*” (1979, p. 183). En 1986: “*Hemos ... llegado a una etapa en nuestras relaciones con los centros en que hay grandes posibilidades de intereses convergentes*” (1988, p. 212).

336

Finalmente, en 1985 Prebisch hizo notar que “*la gran visión e inspiración creativa*” que se necesita para tratar de resolver los graves problemas de la economía mundial surgió en el pasado en el principal centro dinámico en la forma del Plan Marshall, el apoyo a la Unión Europea de Pagos, a la Comunidad Económica Europea y también a la Alianza para el Progreso (1985a, p. 90). Aun cuando las tareas que quedan por delante son desalentadoras, su cumplimiento puede lograrse.

¹¹ En la perspectiva de estimular los movimientos democráticos a lo largo de gran parte de la periferia, es digno destacar la elaboración de las opiniones de Prebisch en relación con la probabilidad de la sustentabilidad de la democracia. Según Prebisch, la democracia no durará en un entorno de mercados desenfrenados. Andando el tiempo, la reacción autoritaria hará valer sus derechos para restablecer el crecimiento del excedente. Todavía peor para la democracia es la ausencia de mercados.

Esto deja apenas tres escenarios donde la democracia puede sobrevivir. El primero es cuando se combina con el “capitalismo innovador”. Esto se refiere a las economías avanzadas del Norte; a economías suficientemente dinámicas debido a su capacidad tecnológica altamente sofisticada.

En segundo lugar, el liberalismo político y el liberalismo económico son capaces de ser compatibles en el largo plazo con un “capitalismo austero”. Esto se refiere a aquellas economías que tienen la disciplina (una adecuada tasa de ahorro) necesaria para garantizar el crecimiento suficiente del excedente; economías que no están plagadas de luchas redistributivas que creen un entorno de consumo excesivo. Este escenario puede aplicarse a algunos países asiáticos (quizás Japón en parte), aunque en algunos casos la disciplina existe actualmente en el contexto de fuerzas anti-democráticas.

Finalmente tenemos la concepción que tenía Prebisch del socialismo de mercado. Este fue el medio por el que él abogó para lograr la unión entre los mercados y el proceso democrático en la periferia. Tengo la sospecha que él se refería principalmente a la periferia latinoamericana (como generalmente lo hacía) y que creía que los otros dos escenarios favorables no eran factibles en América Latina.

El Legado de Prebisch

Desde luego, Prebisch nos proporcionó algo más que ideas. Consagró gran parte de sus esfuerzos a poner en práctica estos pensamientos a través de la creación de instituciones —en particular, sus tres creaciones en las Naciones Unidas: la CEPAL, el ILPES y la UNCTAD. Arropó sus ideas con la forma institucional, y usó estas instituciones para conseguir los medios mediante los cuales sus ideas pudieran traducirse en políticas ¹². Aunque no fue un gran pensador (por lo menos no al nivel de Smith, Ricardo, Marx y Keynes), Prebisch fue, sin embargo, un pensador muy influyente. Y, a pesar de lo impresionantes que fueron otros aspectos de Prebisch, sin duda su legado saldrá fundamentalmente de sus ideas.

Prebisch enriqueció de muchas maneras nuestro conocimiento del mundo. En primer y principal lugar, nos proporcionó un método para interpretar la realidad que consta de tres dimensiones: espacial, temporal e interdisciplinaria. Las dos primeras constituyeron la base de sus primeros escritos. Su etapa de la economía política representó una ampliación del enfoque para abarcar las tres.

Ciertamente una de las mayores aportaciones hechas por Prebisch nace del marco que estableció vinculando las perspectivas y problemas de la periferia con las economías de los centros y, de un modo parecido, considerando las partes individuales en la medida que se relacionan con el todo : la dimensión espacial. La dimensión temporal se refiere al enfoque histórico de Prebisch —su predilección por buscar pistas en los hechos del ayer para explicar las tendencias del presente. La tercera dimensión de su método es el esfuerzo por comprender mejor la interacción entre los problemas económicos y políticos— su metodología interdisciplinaria.

Un enfoque holístico como éste ha dado muchos frutos y puede compararse en forma sumamente favorable con las a menudo estériles técnicas y conclusiones de la economía convencional —un conjunto de teorías cuya relación con las realidades del Tercer Mundo es de “tercer grado”, reflejando las “doctrinas desarrolladas para ‘otros’ países como respuesta a eventos ‘anteriores’” (Seers, 1980, p. 6).

En primer lugar, el enfoque de Prebisch ha engendrado múltiples vástagos. Sus escritos han sido la piedra angular de la escuela estructuralista latinoamericana. Los teóricos de la dependencia se han beneficiado generosamente de Prebisch. Y en épocas recientes hemos presenciado un florecimiento de los estudios “neoestructuralistas” —modelos matemáticos generalmente provenientes de académicos nortea-

¹² Parafraseado de una conversación con David Pollock. Véase también POLLOCK (1988, p. 128).

americanos que han incorporado gran parte de la visión del mundo de Prebisch a sus supuestos y predicciones básicas¹³.

Es a través de estos estudios neoestructuralistas como las ideas de Prebisch pueden encontrar una revitalización en la profesión de la economía. El gran atractivo de esta literatura es doble. En primer lugar, los estudios proporcionan los medios para unir la perspectiva global de Prebisch con una metodología más rigurosa, facilitando, por ende, la verificación empírica. En segundo lugar, representan un puente entre las ideas de Prebisch y otras muchas perspectivas económicas (incluyendo las neoclásicas, las keynesianas, marxianas, kaleckianas, kaldorianas y neo-ricardianas)¹⁴.

Tal vez la perspectiva que emerge del método sea de igual importancia que la metodología de Prebisch. De sus enfoques espacial y temporal surgen las nociones de asimetría y desequilibrio. Las ganancias y pérdidas que se acumulan en la economía mundial tienden a distribuirse en forma desigual favoreciendo a las entidades más poderosas. Los elementos más pobres reciben una parte menor de los beneficios y participan en una proporción desproporcionada en los costes — lo que Landes (1989, p. 27), en uno de sus aforismos favoritos denomina como “privatización de las ganancias y socialización de las pérdidas”. Esto es cierto en el interior de los países, donde los estratos más pobres generalmente deben soportar el impacto de las contracciones monetarias y quedan en gran parte excluidos de los frutos del progreso técnico. Y es igualmente cierto en la esfera internacional —entre los centros y la periferia— en particular en relación con los temas del comercio y de la deuda.

La teoría neoclásica del comercio internacional, por el contrario, nos dice que el comercio constituye un juego de suma positiva; que todos los países que se dedican al comercio obtienen beneficio. Este punto de vista, si bien puede ser cierto, es incompleto. Se requiere un enfoque como el de Prebisch, que analiza las ganancias relativas, para apreciar que algunas entidades ganan más que otras a partir de tal interacción.

Similar es la idea de que los problemas internos de la periferia pueden entenderse mejor en el contexto de las relaciones externas históricas. El retraso del desarrollo en la periferia no está causado por las fuerzas externas aunque ciertamente está condicionado por éstas.

De los enfoques temporal e interdisciplinario de Prebisch emerge la idea de que

¹³ Específicamente, estos estudios modelan un sistema económico mundial que consta de dos economías genéricas que se caracterizan por condiciones asimétricas en áreas tales como la demanda, los mercados laborales y la tecnología. Generalmente, se examinan los efectos de estas asimetrías en los precios internacionales y el empleo. OCAMPO (1986) hace un estudio de muchos de estos modelos Norte-Sur. Otros autores que han escrito sobre el tema son BACHA (1978), CHICHILNISKY (1981), DARITY (1987), DUTT (1988), McINTOSH (1986), SARKAR (1989) y TAYLOR (1981).

¹⁴ Véase JAMESON (1986) para una mayor elaboración sobre estos puntos.

el comportamiento económico y los sistemas económicos evolucionan. El capitalismo es diferente hoy de lo que lo fue en el pasado. Así lo es también el retraso económico. Y en un plano más concreto, no hay duda de que actualmente la inflación es en América Latina distinta a como fue en días pasados; una inflación sujeta a dinámicas diferentes que requiere políticas nuevas para enfrentarla.

Finalmente, del enfoque interdisciplinario de Prebisch uno recibe una mejor comprensión de la naturaleza multifacética del desarrollo, de las limitaciones del mercado y de las fuerzas estructurales que limitan sus resultados, así como de la naturaleza política y cultural de muchos de nuestros problemas económicos que, a menudo y como consecuencia, se oponen tercamente a las soluciones fáciles.

Prebisch, por supuesto, no se atemorizó ante la búsqueda de soluciones a los problemas complejos. Sus intentos en este ámbito constituyen otra aportación sustantiva. No contento con comprender mejor el mundo, Prebisch estaba constantemente imaginando formas de mejorarlo.

Tal como sus conceptos se moldearon a partir de su método, sus recomendaciones políticas se derivaron de sus conceptos. El común denominador de todas sus propuestas políticas fue el intento de allanar el camino; de diseñar los medios para distribuir en forma más equitativa los beneficios y los sacrificios del sistema capitalista. Fue opinión de Prebisch, por ejemplo, que cuando los acreedores y los deudores comparten las culpas por la crisis de la deuda, tendrían también que compartir los costes. O que cuando los socios comerciales experimentan desequilibrios estructurales, los acuerdos deberían basarse en enfocar este desequilibrio desde ambos lados.

Pero hubo algo más que aspectos éticos en estas recomendaciones políticas. Prebisch nos recordó, con esa visión a largo plazo que lo caracterizaba, que a fin de cuentas las soluciones más justas suelen coincidir con las más eficaces.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ALEXANDER, ROBERT (1990): "Import Substitution in Latin America in Retrospect", en JAMES L. DIETZ y DILMUS D. JAMES (eds.): *Progress Toward Development in Latin America: From Prebisch to Technological Autonomy*. Boulder, Lynne Rienner Publishers, pp. 15-28.
- ALSCHULER, LAWRENCE (1976): "Satellization and Stagnation in Latin America", *Publicación Trimestral de International Studies*, Núm. 20, pp. 39-82.
- BACHA, EDMAR (1978): "An Interpretation of Unequal Exchange from Prebisch-Singer to Emmanuel", *Journal of Development Economics*, Núm. 5, pp. 319-330.
- BAIROCH, PAUL (1975): *The Economic Development of the Third World Since 1900*. Berkeley, University of California Press.
- BALASSA, BELA (1978): "Exports and Economic Growth: Further Evidence", *Journal of Development Economics*, Núm. 5, pp. 181-189.
- BANCO MUNDIAL (1988): *Atlas 1988 del Banco Mundial*. Washington, D.C., Banco Mundial.
- CHASE-DUNN, CHRISTOPHER (1975): "The Effects of International Economic Dependence on Development and Inequality: A Cross-National Study", *American Sociological Review*, Núm. 40, pp. 720-738.
- CHICHILNISKY, GRACIELA (1981): "Terms of Trade and Domestic Distribution: Export-Led Growth with Abundant Labour", *Journal of Development Economics*, Núm. 8, pp. 163-192.
- CROOK, CLIVE (1989): "The Third World (Survey)", *The Economist*, 23 de septiembre, pp. 3-58.
- CYPHER, JAMES (1990): "Latin American Structuralist Economics: Evaluation, Critique and Reformulation", en JAMES L. DIETZ y DILMUS D. JAMES (eds.): *Progress Toward Development in Latin America: From Prebisch to Technological Autonomy*. Boulder, Lynne Rienner Publishers, pp. 41-65.
- DARITY, WILLIAM (1987): "Debt, Finance, Production and Trade in a North-South Model: The Surplus Approach", *Cambridge Journal of Economics*, Núm. 11, pp. 211-227.
- DIAKOSAVVAS, DIMITRIS y PASQUALE SCANDIZZO (1991): "Trends in the Terms of Trade of Primary Commodities 1900-1982: The Controversy and Its Origins", *Economic Development and Cultural Change*, Núm. 39, pp. 231-264.
- DIXON, WILLIAM (1984): "Trade Concentration, Economic Growth, and the Provision of Basic Human Needs", *Social Science Quarterly*, Núm. 65, pp. 761-774.
- DUTT, AMITAVA (1988): "Inelastic Demand for Southern Goods, International Demonstration Effects and Uneven Development", *Journal of Development Economics*, Núm. 29, pp. 111-122.

- FISHLAW, ALBERT (1984): "Comment", en GERALD M. MEIER y DUDLEY SEERS (eds.): *Pioneers in Development*. Nueva York, Oxford University Press, pp. 192-196.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (1989): *International Financial Statistics*. Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional.
- GALTUNG, JOHANN (1971): "Structural Theory of Imperialism", *Journal of Peace Research*, Núm. 8, pp. 81-117.
- HIRSCHMAN, ALBERT (1977): "A Generalized Linkage Approach to Development, with Special Reference to Staples", en M. NASH (ed.): *Essays on Economic Development and Cultural Change: In honor of Bert F. Hoselitz*. Chicago, University of Chicago Press, pp. 67-98.
- HOPENHAYN, BENJAMÍN (1988): "Prebisch: Un pensador clásico heterodoxo", *Revista de la CEPAL*, abril, pp. 165-177.
- JAMESON, KENNETH (1986): "Latin American Structuralism: A Methodological Perspective", *World Development*, Núm. 14, febrero, pp. 223-232.
- KAVOUSSI, ROSTAM (1985): "International Trade and Economic Development: The Recent Experience of Developing Countries", *The Journal of Developing Areas*, Núm. 19, pp. 379-392.
- KINDLEBERGER, CHARLES y PETER LINDERT (1978): *International Economics*. Homewood, Illinois, Richard D. Irwin, Inc., sexta edición.
- KRAVIS, IRVING (1970): "Trade as a Handmaiden of Growth: Similarities between the 19th and 20th Centuries", *Economic Journal*, Núm. 80, pp. 850-872.
- LANDES, DAVID (1990): "Why Are We so Rich and They So Poor", *American Economic Review, AEA Papers and Proceedings*, Núm. 80, mayo, pp. 1-13.
- LANDES, DAVID (1989): "Rich Country, Poor Country", *The New Republic*, 20 de noviembre, pp. 23-27.
- LEWIS, W. ARTHUR (1980): "The Slowing Down of the Engine of Growth", *The American Economic Review*, Núm. 70, pp. 555-564.
- LOVE, JOSEPH (1984): "External Market Conditions, Competitiveness, Diversification and LDCs' Exports", *Journal of Development Economics*, Núm. 16, pp. 279-291.
- LOVE, JOSEPH (1980): "Raúl Prebisch and the Origins of the Doctrine of Unequal Exchange", *Latin American Research Review*, Núm. 15, pp. 45-72.
- MCINTOSH, JAMES (1986): "North-South Trade: Export-led Growth with Abundant Labour", *Journal of Development Economics*, Núm. 24, pp. 141-152.
- OCAMPO, JOSÉ ANTONIO (1986): "New Developments in Trade Theory and LDCs.", *Journal of Development Economics*, Núm. 22, pp. 129-170.
- PINTO, ANÍBAL (1986): "Raúl Prebisch", *Revista de la CEPAL*, Núm. 29, agosto, pp. 9-11.
- POLLOCK, DAVID (1988): "Raúl Prebisch versus the U.S. Government: Changing Perceptions over Time", *Canadian Journal of Development Studies*, Núm. 9, pp. 121-129.

PREBISCH, RAÚL:

(1949): "El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas", Santiago de Chile, Naciones Unidas.

(1961): "El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria", *Boletín económico de América Latina*, Vol. 6, núm. 1, Santiago de Chile, Naciones Unidas, marzo, pp. 1-25.

(1970): *Transformación y desarrollo. La gran tarea de América Latina*. Santiago de Chile, Naciones Unidas, 17 de abril.

(1976): "Crítica al capitalismo periférico", *Revista de la CEPAL*, primer semestre, pp. 9-76.

(1979): "Las teorías neoclásicas del liberalismo económico", *Revista de la CEPAL*, Núm. 7, abril, pp. 167-188.

(1982a): "Un recodo histórico en la periferia latinoamericana", *Revista de la CEPAL*, Núm. 18, diciembre, pp. 7-24.

(1982b): "Monetarismo, aperturismo y crisis ideológica", *Revista de la CEPAL*, Núm. 17, agosto, pp. 135-151.

(1983): "La crisis del capitalismo y el comercio internacional", *Revista de la CEPAL*, Núm. 20, agosto, pp. 51-74.

(1984a): "La crisis global del capitalismo y su trasfondo teórico", *Revista de la CEPAL*, Núm. 22, abril, pp. 159-178.

342 (1984b): "Five Stages in My Thinking and Development", en GERALD M. MEIER y DUDLEY SEERS (eds.): *Pioneers in Development*. Nueva York, Oxford University Press, pp. 175-191.

(1985a): "La periferia latinoamericana en la crisis global del capitalismo", *Revista de la CEPAL*, Núm. 26, agosto, pp. 63-88.

(1985b): "Power Relations and Market Laws", en KWAN KIM y DAVID RUCCIO (eds.): *Debt and Development in Latin America*. Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press, pp. 9-31.

(1986): "Discurso Pronunciado por el Dr. Raúl Prebisch en la Vigésimo-Primera Sesión de la CEPAL: (Ciudad de México, 24 de abril de 1986)", *Revista de la CEPAL*, Núm. 29, agosto, pp. 13-16.

(1988): "Dependencia, interdependencia y desarrollo", *Revista de la CEPAL*, Núm. 34, abril, pp. 197-205.

RAGIN, CHARLES y JACQUES DELACROIX (1979): "Comparative Advantage, the World's Division of Labor", *Comparative Social Research*, Núm. 2, pp. 181-214.

RIEDEL, JAMES (1984): "Trade as the Engine of Growth in Developing Countries, Revisited", *Economic Journal*, Núm. 94, pp. 56-73.

ROSALES, OSVALDO (1988): "Balance y renovación en el paradigma estructuralista del desarrollo latinoamericano", *Revista de la CEPAL*, Núm. 34, abril, pp. 19-36.

SARKAR, ABHIRUP (1989): "A Keynesian Model of North-South Trade", *Journal of Development Economics*, Núm. 30, pp. 179-188.

- SEERS, DUDLEY (1980): "The Cultural Lag in Economics", en J. PAJESTKA y C.H. FEINSTEIN (eds.): *The Performance of Economic Theories*. Londres, Macmillan.
- SINGER, HANS y PATRICIA GRAY (1988): "Trade Policy and Growth of Developing Countries: Some New Data", *World Development*, Núm. 16, pp. 395-403.
- SPROUT, RONALD V.A. (1992): "El pensamiento de Prebisch", *Revista de la CEPAL*, Núm. 46, abril, pp. 187-203.
- SPROUT, RONALD V.A. y JAMES H. WEAVER (1991): *Exports and Economic Growth: Neoclassical and Dependence Contrasted*. Washington, D.C., Departamento de Economía, The American University.
- SPROUT, RONALD y JAMES H. WEAVER (1992): "International Distribution of Income 1960-1987", *Kyklos*, junio.
- STOKES, RANDALL y DAVID JAFFEE (1982): "Another Look at the Export of Raw Materials and Economic Growth", *American Sociological Journal*, Núm. 47, pp. 402-407.
- SUMMERS, ROBERT y ALAN HESTON (1988): "A New Set of International Comparisons of Real Product and Price Levels Estimates for 130 Countries, 1950-1985", *Review of Income and Wealth*, Núm. 34, pp. 1-25.
- SYRON, RICHARD y BRENDAN WALSH (1968): "The Relation of Exports and Economic Growth: A Note", *Kyklos*, Núm. 21, pp. 541-545.
- TAYLOR, LANCE (1981): "South-North Trade and Southern Growth: Bleak Prospects from the Structuralist Point of View", *Journal of International Economics*, Núm. 11, pp. 589-602.

Reseñas Temáticas

El propósito de esta sección es recoger y examinar un número variable de los artículos más significativos incluidos recientemente en las diversas revistas publicadas en los distintos países o regiones del área iberoamericana —pudiéndose incluir también documentos, ponencias, etc.—, sobre un mismo asunto o tema determinado o sobre cuestiones afines respecto de los que la producción intelectual en dichos países o regiones haya sido relevante. Se trata de situar las diversas contribuciones individuales en el contexto temático global, teniendo como norte la presentación objetiva de los distintos argumentos y conclusiones del material identificado. En esta ocasión se presentan tres contribuciones de América Latina y España que constituyen el contenido de la sección en el presente número. En total se reseñan, con mayor o menor grado de explicitación, 98 trabajos, realizados por conocidos especialistas en las distintas materias o temas respectivos. Los trabajos considerados en cada reseña —con inclusión de los datos bibliográficos que permitan identificarlos fácilmente— aparecen ordenados según el criterio seguido, en cada caso, por el autor de la reseña(*).

(*) Sólo se utilizan las notas a pie de página para citar o hacer referencias a otros artículos o trabajos no incluidos como objeto de análisis en la reseña, pero que se traen a colación por algún motivo relacionado con el tema tratado.

¿HACIA UNA INTEGRACION COMERCIAL HEMISFERICA?

Trabajos considerados: Roberto Bouzas y Nora Lustig (comps.): **Trade Liberalization, Subregional Integration and the Enterprise for the Americas Initiative**, North-South Center, University of Miami, 1992 (una versión en castellano, ligeramente reducida, será publicada próximamente por Grupo Editor Latinoamericano de Buenos Aires bajo el título **Liberalización comercial, integración regional y la iniciativa para las Américas**); Roberto Bouzas: **Un acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y MERCOSUR: una evaluación preliminar**, en Roberto Bouzas y Nora Lustig (comps.), *op. cit.*; Drusilla K. Brown: **The Impact of a North American Free Trade Area: Applied General Equilibrium Models**, en Nora Lustig, Barry P. Bosworth y Robert Z. Lawrence (eds.), *op. cit.*; Andrea Butelmann y Alicia Frohmann: **Hacia un acuerdo de libre comercio entre Chile y Estados Unidos**, en *Serie Relaciones Económicas Internacionales Chile/EE.UU.*, Núm. 3, CIEPLAN-FLACSO, Santiago de Chile, 1992; Andrea Butelmann y Patricio Meller (eds.): **Estrategia comercial chilena para la década del 90: elementos para el debate**, CIEPLAN, Santiago de Chile, 1992; Refik Erzan y Alexander Yeats: **Free Trade Agreements with the United States. What's in it for Latin America?**, *Policy Research Working Papers*, WPS 827, Banco Mundial, Washington D.C., 1992; Juan Alberto Fuentes: **Compatibilidad entre la integración subregional y la hemisférica**, en *Revista de la CEPAL*, Núm. 45, Santiago de Chile, 1991; Andrés Gómez Lobo: **La Iniciativa para las Américas, acuerdos de libre comercio y el medio ambiente**, en *Serie Relaciones Económicas Internacionales Chile/EE.UU.*, Núm. 5, CIEPLAN-FLACSO, Santiago de Chile, 1992; Peter Hakim: **La Iniciativa de las Américas: ¿qué quiere Washington?**, en Roberto Bouzas y Nora Lustig (comps.), *op. cit.*; Raúl Hinojosa-Ojeda y Sherman Robinson: **Labor Issues in a North American Free Trade Area**, en Nora Lustig, Barry P. Bosworth y Robert Z. Lawrence (ed.), *op. cit.*; Gary C. Hufbauer y Jeffrey J. Schott: **North American Free Trade. Issues and Recommendations**, Institute for International Economics, Washington D.C., 1992; Eugenio Lahera: **Fundamentos y opciones para la integración de hoy**, en *Revista de la CEPAL*, Núm. 47, Santiago de Chile, 1992; Nora

Lustig: **La estrategia de apertura comercial de México**, en Roberto Bouzas y Nora Lustig (comp.), *op. cit.*; Nora Lustig, Barry P. Bosworth y Robert Z. Lawrence (eds.): **North American Free Trade. Assessing the Impact**, The Brookings Institution, Washington D.C., 1992; Patricio Meller: **América Latina en un eventual mundo de bloques económicos**, en Andrea Butelmann y Patricio Meller (eds.), *op. cit.*; Peter Morici: **Free Trade in the Americas: A U.S. Perspective**, en Silvia Saborio (et al.), *op. cit.*; Robert A. Pastor: **NAFTA as the Center of an Integration Process: The Non-Trade Issues**, en Nora Lustig, Barry P. Bosworth y Robert Z. Lawrence (eds.), *op. cit.*; Carlos Alberto Primo Braga: **NAFTA and the Rest of the World**, en Nora Lustig, Barry P. Bosworth y Robert Z. Lawrence (ed.), *op. cit.*; Silvia Saborio (et al.): **The Premise and the Promise: Free Trade in the Americas**, Overseas Development Council, Washington D.C., 1992. La edición en español de este libro será publicada por McGraw-Hill en los primeros meses de 1993; José Manuel Salazar-Xirinachs y Eduardo Lozano: **Free Trade in the Americas: A Latin American Perspective**, en Silvia Saborio (et al.), *op. cit.*; Steven Sanderson: **The Politics of Trade in Latin American Development**, Stanford University Press, Stanford, California, 1992; Rodrigo Valdés: **Una metodología para evaluar el impacto cuantitativo de una liberalización comercial: aplicación al ALC entre Chile y EE.UU.**, en Andrea Butelmann y Patricio Meller (eds.), *op. cit.*

347

Introducción

Aunque las ideas y las prácticas en relación a la integración latinoamericana se han modificado sustancialmente a lo largo de las últimas décadas, la literatura al respecto no refleja aún, al menos cuantitativamente, la magnitud de estos cambios. Mientras que la bibliografía sobre los procesos de integración de los sesenta y setenta es voluminosa, los trabajos acerca de las nuevas modalidades de integración que están caracterizando las relaciones económicas en los noventa, recién están empezando a aparecer.

En estas páginas, daremos cuenta de algunas de las publicaciones que han aparecido muy recientemente sobre distintos aspectos del proceso de integración comercial a nivel hemisférico que se está desarrollando en los noventa. Estos trabajos reflejan el debate político y académico sobre el tema, tanto en el norte como en el sur del continente. En algunos ca-

CUADRO 1
ACUERDOS COMERCIALES REGIONALES EN EL HEMISFERIO OCCIDENTAL

	Acuerdos Suscritos							ALCAN	IA
	EE.UU. Canadá	MCCA	Caricom (b)	Aladi (c)	Mercosur	Pacto Andino (d)	Chile México		
Objetivo	1968	1961	1973	60/80	1991	1969	1991		
Fundacional	ALC	MC	MC	ALC	ALC	ALC	ALC	ALC	ALC
Canadá	*							*	
México				*			*	*	
EE.UU.	*							*	*
Belize			*						*
Costa Rica		*							*
El Salvador		*							*
Guatemala		*							*
Honduras		*							*
Nicaragua		*							*
Panamá		(*)							*
Antigua y Barbuda			*						*
Bahamas			*						*
Dominica			*						*
Granada			*						*
Jamaica			*						*
Montserrat			*						*
St. Kitts and Nevis			*						*
St. Lucía			*						*
St. Vincent			*						*
Trinidad y Tobago			*						*
Argentina				*	*				*
Bolivia				*		*			*
Brasil				*	*				*
Chile				*			*		*
Colombia				*		*			*
Ecuador				*		*			*
Guyana			*	*					*
Paraguay				*	*				*
Perú				*		*			*
Uruguay				*	*				*
Venezuela				*		*			*

Notas: ALC = área de libre comercio; MC = mercado común; paréntesis indican que Panamá está considerando unirse al acuerdo. MCCA = mercado común centroamericano.

a) No incluye acuerdos preferenciales unilaterales.

b) Aspira a constituir un mercado común en 1995.

c) Actualmente es un ALC, aspira a constituir un mercado común en 1995.

d) Se están realizando esfuerzos por reflotar el Pacto Andino y crear un mercado común para 1994.

e) Acuerdo de comercio e inversión se firmó en 1991, se espera un libre comercio trilateral limitado para fines de 1993.

FUENTE: Adaptado de AUGUSTO DE LA TORRE y MARGARET KELLY, *Regional Trade Agreements*, Occasional Paper 93, Fondo Monetario Internacional, marzo 1992, en SYLVIA SA...

Es en este contexto, de exploración y diversificación de las estrategias comerciales internacionales, que se han puesto en práctica una variedad de esquemas de asociación e integración económica.

Prácticamente todos los países de la región se han embarcado en una u otra de las posibles modalidades de integración, las cuales en general incluyen la reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias, pero también abordan temas tales como la integración energética, el movimiento de capitales, los servicios, los transportes, las patentes y, eventualmente, los temas laborales y del medio ambiente.

En los organismos multilaterales como la CEPAL, donde se aborda el tema de América Latina en su conjunto, se está desarrollando un esfuerzo por redefinir la integración en este nuevo contexto y en consonancia con una propuesta de transformación productiva con equidad. Nuevamente, la integración ha pasado a ser un objetivo deseable, no tanto para proteger y defender las economías regionales, sino para “acelerar la transformación productiva de la región” y facilitar la “internacionalización de las economías nacionales” (**Lahera**).

De acuerdo con este autor, la integración no sólo dinamiza el intercambio comercial, sino también “favorece una creciente especialización productiva internacional, lo que la convierte en un importante factor de modernización productiva”. Es precisamente esta internacionalización productiva, la que permite el desarrollo de una estrategia exportadora que vaya más allá de las ventajas comparativas estáticas de la región —los productos primarios— e incluya productos con un mayor valor agregado.

Las principales características de la “nueva integración” serían entonces que ésta “se orienta a fortalecer la inserción internacional, favorecer la articulación productiva e inducir la interacción creativa entre los agentes públicos y privados” (**Lahera**).

Existen también visiones más escépticas de la integración latinoamericana, según las cuales “la reciente proliferación de varios ALC entre países latinoamericanos y la creación de MERCOSUR son una evidencia clara del fracaso de los anteriores acuerdos de integración regional” (**Meller**). Según este autor, los acuerdos bilaterales no implican avances hacia la integración latinoamericana, la cual “no constituye un objetivo prioritario real para ningún país de la región”.

Sin duda, el actual proceso de integración también enfrenta obstáculos. Estos se originan en las diferencias en los grados de apertura y de liberalización de las respectivas economías, en problemas de estabilidad macroeconómica y en las diferencias en los regímenes comerciales y de inversión.

Finalmente, también se plantean dificultades de consistencia y convergencia de los procesos de integración, en la medida que varios países de la región negocian simultáneamente acuerdos de distinta índole —sean éstos acuerdos de complementación económica o acuerdos de libre comercio a nivel bilateral, subregional o hemisférico. Las iniciativas mayores de integración económica como la unión aduanera, el mercado común o la unión económica aún presentan dificultades de mayor envergadura.

¿Integración regional o integración hemisférica?

Hace sólo unos pocos años, integración regional o subregional e integración hemisférica parecían opciones contrapuestas y excluyentes, frecuentemente sujetas a un agitado debate político. ¿Era preferible la búsqueda de mecanismos de integración a nivel latinoamericano o debían privilegiarse las negociaciones con América del Norte?

Durante los primeros años de la década de los noventa, los distintos países de América Latina abordaron este aparente dilema de maneras distintas. Algunos establecieron instancias subregionales de integración como MERCOSUR, que contemplaba el libre comercio de bienes en el corto plazo, un mercado y un arancel externo común en el mediano plazo y una eventual negociación conjunta con Estados Unidos o ALCAN en el largo plazo (**Bouzas**). Chile, por su parte, combinó su propio proceso de liberalización unilateral, con acuerdos de libre comercio bilaterales, unidos a una estrategia multilateral en los foros internacionales y de búsqueda de una negociación lo más rápida posible con Estados Unidos o ALCAN (**Butelmann y Meller**). México ha desarrollado la estrategia más exitosa hasta ahora, combinando la apertura unilateral, con el establecimiento de acuerdos bilaterales y subregionales, culminando con la negociación de ALCAN y aspirando a convertirse en la bisagra de un eventual arreglo a nivel hemisférico (**Lustig**).

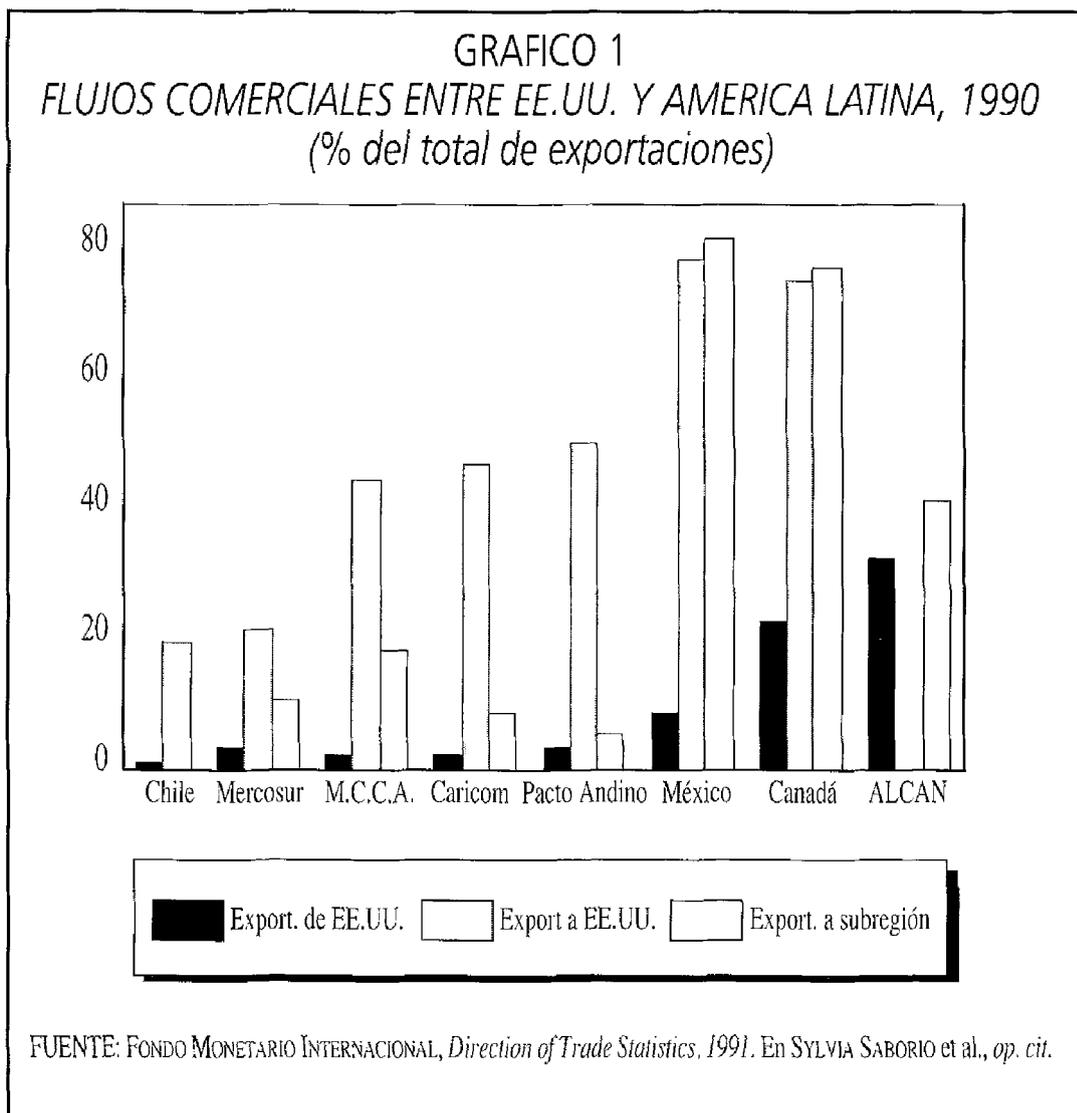
Lo que estas diversas estrategias nacionales demuestran es que el pragmatismo de los noventa ha permitido sortear el aparente dilema respecto de las prioridades y compatibilidades de las diferentes modalidades de integración. Aunque no está claro cuáles serán los límites de este proceso, la mayoría de los países se encuentran actualmente embarcados en mecanismos de integración de geometría variable.

Un estudio de los mecanismos subregionales existentes —MERCOSUR, el Grupo Andino, el Mer-

cado Común Centroamericano y CARICOM— muestra que éstos pueden “ser congruentes con los objetivos de aumentar la competitividad, aprovechar las oportunidades creadas por la Iniciativa de las Américas y avanzar hacia una economía mundial más abierta” (**Fuentes**). El autor argumenta que estas iniciativas de integración subregional pueden “por, una parte, servir de precedente para acuerdos no discriminatorios posteriores y, por otra, crear condiciones favorables para el crecimiento basado en mayor eficacia y competitividad, a la vez que promueven la inversión nacional y extranjera”. Para ilustrar su argumento, el autor examina los efectos potenciales de la integración subregional sobre la liberalización comercial y las potencialidades de acciones conjuntas en relación a temas que estuvieron presentes en la negociación del ALCAN, tales como

los derechos compensatorios, las salvaguardias, las reglas de origen, los servicios y la propiedad intelectual.

Sin duda, esta nueva compatibilidad y aún complementariedad de la integración subregional y hemisférica se debe también a un cambio importante en la política de Estados Unidos. La Iniciativa de las Américas, anunciada por el presidente Bush en junio de 1990, plantea que para Estados Unidos es preferible negociar acuerdos comerciales por grupos de países que individualmente. Con esto se interrumpió una larga tradición en la política estadounidense hacia América Latina en la cual predominó el concepto de “divide e impone”, ya que, en el pasado, Washington siempre buscó y privilegió la negociación bilateral con los distintos países, intentando disolver o neutralizar las iniciativas multilaterales.



La Iniciativa para las Américas

Tanto la compilación de artículos preparada por **Saborio** ², como la de **Bouzas y Lustig** ³, analizan exhaustivamente las motivaciones de Washington en el lanzamiento de la Iniciativa y evalúan las consecuencias de los procesos de liberalización comercial en distintos países y/o grupos de países de América Latina.

Por diversas razones, es necesario pensar en la Iniciativa para las Américas como diferenciada del ALCAN, aunque ambos podrían llegar a ser partes constitutivas y/o etapas de un mismo proceso de integración hemisférica. Por un lado, mientras ALCAN ya es una realidad, la Iniciativa para las Américas es apenas una propuesta de la anterior administración estadounidense, que ha sido recibida con gran interés por los distintos gobiernos de América Latina, pero que ha avanzado muy lentamente por los pasillos de la burocracia de Washington.

Por otra parte, mientras la culminación exitosa de las negociaciones con México representó una prioridad en la agenda de la administración Bush, la Iniciativa es vista más bien como un rediseño a largo plazo

de la política de Estados Unidos hacia América Latina: un programa económico, con un claro objetivo político. En la post Guerra Fría, una estrategia que tiende a la conformación de bloques económicos ha reemplazado la agenda anterior en la cual predominaban los intereses estratégicos y de seguridad nacional. En este contexto, la Iniciativa no fue más que una respuesta al vacío existente en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, una vez terminado el conflicto este-oeste (**Hakim**).

Según este autor, habría tres razones que explican el lanzamiento de la Iniciativa en junio de 1990. En primer lugar, Estados Unidos deseaba impulsar la prosperidad de las economías latinoamericanas a un bajo costo, ya que la precariedad de éstas no sólo daña el comercio bilateral, sino también hace peligrar los procesos de democratización que se están desarrollando en la región. En segundo lugar, la Iniciativa aspira a fortalecer las tendencias hacia la reforma y apertura económica en la región. Por último, el lanzamiento de la Iniciativa también tendría un determinante coyuntural, ya que Bush deseaba presentar una "agenda positiva" durante su visita a cinco países sudamericanos en aquel año.

El componente comercial de la Iniciativa es el que mayor atención ha recibido, aunque los aspectos de reducción de la deuda oficial bilateral y de fomento de la inversión —que requieren la aprobación de fondos especiales— también son de interés, sobre todo para los países más pequeños.

El componente comercial de la Iniciativa implica el establecimiento paulatino de acuerdos de libre comercio, sobre la base de la reciprocidad, con aquellos países o grupos de países de la región que hayan logrado un equilibrio macroeconómico sostenido y hayan liberalizado sus mercados. La meta a largo plazo es el establecimiento de una zona de libre comercio "desde Alaska hasta Tierra del Fuego", eventualmente mediante la incorporación sucesiva al ALCAN. Al lanzarse la Iniciativa en junio de 1990, no estaba claro si el establecimiento de acuerdos de libre comercio implicaría una negociación bilateral con Estados Unidos o con ALCAN. Actualmente, cuando ALCAN ya es una realidad y conociéndose la cláusula de acceso que este acuerdo contiene, esta última posibilidad parece más plausible.

Hay factores objetivos que inciden en las prioridades de política comercial de los distintos países del continente. La importancia relativa del comercio intrarregional y del comercio hemisférico es muy diferente según el país o grupo de países del que se trate. Para todos, Estados Unidos es un socio comercial de gran envergadura, aunque esta importancia va de casi el 80 por 100 en el caso de México, a menos del 20 por

² Incluye, además de los de MORICI; SALAZAR-XIRINACHS y LOZANO que aparecen en los trabajos considerados, los siguientes: SYLVIA SABORIO, "The Long and Winding Road from Anchorage to Patagonia"; RICHARD G. LIPSEY, "Getting There: The Path to a Western Hemisphere Free Trade Area and Its Structure"; REFIK ERZAN y ALEXANDER YEATS, "U.S.-Latin American Free Trade Areas: Some Empirical Evidence"; CRAIG VAN GRASSTEK y GUSTAVO VEGA, "The North American Free Trade Agreement: A Regional Model?"; ANDREA BUTELMANN y ALICIA FROHMANN, "U.S.-Chile Free Trade"; SYLVIA SABORIO "U.S.-Central America Free Trade"; DELISLE WORRELL, "U.S.-Caricom Free Trade"; ALBERTO PASCO-FONT y SYLVIA SABORIO, "U.S.-Andean Pact Free Trade"; ROBERTO BOUZAS, "U.S.-Mercosur Free Trade".

³ Incluye, además de los de BOUZAS; HAKIM y LUSTIG que aparecen en los trabajos considerados, los siguientes: ROBERTO BOUZAS y NORA LUSTIG, "Liberalización comercial, integración regional y la Iniciativa de las Américas"; WINSTON FRITSCH, "Integración económica: ¿conviene la discriminación comercial?"; SYLVIA SABORIO, "Centroamérica en los noventa: el reto de la apertura"; FERNANDO GONZÁLEZ VIGIL y LUIS ABUGATTAS MAJLUF y MARTHA CUBA, "La Iniciativa de las Américas y el Grupo Andino"; ANDREA BUTELMANN y ALICIA FROHMANN, "Hacia un acuerdo de libre comercio entre Chile y Estados Unidos". La versión en inglés incluye también BERNARDO KOSAKOFF y CARLOS FERRARO, "The Enterprise for the Americas Initiative from an Argentine Perspective"; JOSÉ TAVARES DE ARAÚJO JR., "Industrial Restructuring and Economic Integration: The Outlook for Mercosur"; ENNIO RODRÍGUEZ, "Costa Rica: Trade Strategies and Bargaining in the Case of a Small Open Economy"; y excluye el trabajo de LUSTIG sobre México.

100 en el caso de Chile. Sólo Canadá y México son socios comerciales relevantes para Estados Unidos en la actualidad, pero hay que tener en cuenta que las exportaciones estadounidenses a América Latina son las que más han crecido en los últimos años y que la región constituye una importante área de expansión potencial para aquel país. Excepto en el caso de AL-CAN y en mucho menor medida el Mercado Común Centroamericano, el comercio intra grupo de los países no es mayormente significativo.

Una eventual zona de libre comercio hemisférica constituiría el mayor mercado del mundo: más de 700 millones de personas y un producto bruto de casi 7 billones de dólares, lo cual representa un 14 por 100 de la población mundial y un 31 por 100 de la riqueza.

Para Estados Unidos, el libre comercio hemisférico representaría "oportunidades importantes para incrementar sus exportaciones, especializarse en actividades que son intensivas en términos de conocimientos, y enfrentar mejor el progreso industrial de Japón y la Comunidad Europea" (Morici). Según este autor es fundamental, sin embargo, que los acuerdos regionales sirvan para complementar y fortalecer los acuerdos del GATT y no para debilitarlo. Por otra parte, Estados Unidos desea avanzar sólo paulatinamente y con mucho cuidado hacia el libre comercio hemisférico, ya que en caso contrario haría peligrar su propio mercado laboral, restando apoyo político a su compromiso de abrir sus mercados a las exportaciones latinoamericanas.

Para América Latina, la propuesta del libre comercio hemisférico representa una oportunidad para buscar un "nuevo trato" en sus relaciones con Estados Unidos. Los temas económicos han desplazado al anticomunismo y a la seguridad nacional como elementos centrales de la agenda política interamericana; y el comercio, a su vez, promete ocupar en los noventa el lugar prioritario que ocupó la deuda en la agenda económica de los ochenta.

La concreción del libre comercio hemisférico implicaría tanto costos como beneficios para América Latina. Los principales beneficios derivarían del aumento de las exportaciones y de los flujos de inversión, y del incremento de la productividad necesario para mejorar la competitividad internacional de las economías latinoamericanas (Salazar-Xirinachs y Lozano). Por otra parte, no sólo se lograría una reducción de las barreras arancelarias y para-arancelarias en Estados Unidos, sino también una salvaguardia contra la frecuente arbitrariedad y un posible incremento del proteccionismo en la legislación de comercio exterior estadounidense. Asimismo, estos acuerdos comerciales obligarían a los respectivos gobiernos a la mantención de los equilibrios macroeconómicos básicos para asegurar los flujos comerciales. Para los países latino-

americanos que aún mantienen aranceles externos altos, los costos de la apertura hacia una economía poderosa como la de Estados Unidos podrían ser altos.

La asimetría entre las economías de América Latina y de Estados Unidos es muy grande y las primeras han desarrollado un proceso de dependencia creciente de los mercados e insumos norteamericanos. Por ende, Bouzas considera que la mayor parte de los incentivos para incorporarse son de tipo "defensivo"—mantener el acceso al mercado, evitar la discriminación, mejorar las relaciones bilaterales— y que, posiblemente, la Iniciativa de las Américas contribuya a consolidar el proceso de diferenciación económica en América Latina, más que conducir a una "regionalización" a escala hemisférica.

Por ahora, la Iniciativa ha generado más debate que hechos concretos. Aunque entre mayo de 1990 y diciembre de 1991, Estados Unidos firmó 15 acuerdos marco de comercio e inversión, que abarcan a un total de 30 países del hemisferio, éstos no implican en sí mismos el inicio de eventuales negociaciones de libre comercio. De hecho, Washington ha insistido en que no comenzaría ningún otro proceso de negociación antes de la aprobación de ALCAN, aunque ha prometido a Chile que sería el próximo candidato (Bustelmann y Frohmann).

Aunque el presidente Bush trató de capitalizar políticamente la concreción de ALCAN, 1992 fue un año poco propicio para el avance de las negociaciones comerciales internacionales, ya que fueron los asuntos internos los que concitaron toda la atención en Estados Unidos en este año de elecciones. El desarrollo de los componentes de deuda y de inversión de la Iniciativa se mantuvo estancado por bastante tiempo ya que requería la aprobación de recursos por el Congreso y éste ha sido renuente a incrementar la ayuda externa. Aunque el Senado finalmente aprobó los aportes para el Fondo Multilateral de Inversión, es incierto si, una vez instalada la nueva administración y el nuevo Congreso a principios de 1993, la Iniciativa (o alguna otra política similar que la reemplace) logrará avances significativos en el corto plazo. Por otra parte, el mecanismo de vía rápida (*fast-track*), que permite la aprobación o el rechazo de los acuerdos como paquetes legislativos en el Congreso de Estados Unidos, vence a fines de mayo de 1993 y deberá renovarse antes de que puedan presentarse nuevos acuerdos. Bill Clinton apoya el libre comercio y el ALCAN, pero considera que el acuerdo debería incluir mayores reaseguros respecto del cumplimiento por México de su legislación laboral y ambiental, y que también es necesario un mayor énfasis en Estados Unidos mismo en políticas de reconversión industrial y reentrenamiento laboral.

A pesar de estas consideraciones y de eventuales contratiempos, parece probable que, con mayores o menores demoras y/o modificaciones, el proceso hacia el libre comercio hemisférico continuará su curso. Las dificultades en las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay del GATT y las crecientes tensiones comerciales entre Estados Unidos y la Comunidad Europea parecerían confirmar la necesidad de Washington de consolidar su propio bloque comercial.

ALCAN: Implicaciones para América Latina

A diferencia de la Iniciativa para las Américas, cuyas posibles implicaciones han sido debatidas sólo por unos pocos especialistas (prácticamente todos ellos han sido incluidos en esta reseña), el proceso del ALCAN, sus alcances y eventuales impactos han sido ampliamente estudiados y discutidos por investigadores, formuladores de políticas y medios de comunicación. De esta copiosa bibliografía, sólo recogeremos en estas páginas dos obras que nos parecen de especial importancia para una mirada desde América Latina: el libro de **Hufbauer y Schott** y la colección de artículos compilados por **Lustig, Bosworth y Lawrence** ⁴.

354

El proceso que culmina con la creación del ALCAN mostró la complejidad de las negociaciones de este nuevo tipo de acuerdos de libre comercio. Aunque la agenda temática fue más amplia que la de las negociaciones del GATT, tanto la forma como el contenido de las cláusulas del ALCAN fueron afectados significativamente por las negociaciones de la Ronda Uruguay (**Hufbauer y Schott**).

El ALCAN es significativo para los países de América Latina como modelo del formato y de los contenidos de los eventuales acuerdos de libre comercio que podrían suscribir los países de la región con América del Norte. Es muy probable que, de concretarse, éstos no constituyan acuerdos bilaterales, sino más bien se implementen a través de la cláusula de acceso que contiene el ALCAN, siempre que se cumplan determinados requisitos y que el conjunto de los países miembros esté de acuerdo.

Es importante, por lo tanto, considerar el carácter

de acuerdo de libre comercio "ampliado" que tiene ALCAN (**Primo Braga**). Va más allá de la mera reducción de *barreras arancelarias y no arancelarias* y aborda el tema del acceso a los mercados en un sentido mucho más amplio. Es así, como también estuvieron sujetos a negociación una variedad de asuntos de política interna como reglas de origen, compras gubernamentales y divergencias entre los sistemas jurídico y regulatorio (políticas de competitividad, derechos a la propiedad intelectual, mecanismos de solución de disputas, leyes de inversión extranjera, entre otros).

Se estima que el efecto de desviación de comercio de ALCAN en relación al resto del mundo será pequeño, aunque podría haber algunos impactos sectoriales significativos, sobre todo si hay una "manipulación" del comercio (*managed-trade*). **Primo Braga** considera que tampoco habrá una desviación de comercio significativa en relación a América Latina, aunque algunos países (por ejemplo, los de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe) podrían ver erosionadas sus actuales condiciones preferenciales. Aunque no habría posiblemente beneficios comerciales directos para la región, muchos gobiernos latinoamericanos ven a ALCAN como un primer paso hacia el comercio hemisférico, el cual contribuye también al "incremento de credibilidad" de la región como un todo, en la medida que refuerza la tendencia hacia la apertura externa y la liberalización de las economías latinoamericanas.

El ALCAN también plantea un desafío al resto de los países latinoamericanos en el sentido de que sus propias exportaciones a Estados Unidos verán erosionadas sus ventajas comparativas si no logran integrarse al acuerdo de libre comercio. En el caso de Chile, por ejemplo, en los principales sectores exportadores —agricultura, pesca, minería y forestal— Canadá, México o ambos están entre los tres principales proveedores de Estados Unidos ⁵. Para mantener las actuales ventajas comparativas y más aún para ampliarlas, parece imprescindible incorporarse a los acuerdos de libre comercio.

Metodologías para evaluar costes y beneficios de los ALC

Los posibles costes y beneficios de la integración comercial hemisférica son difíciles de calcular y dependen, en buena parte, de la geometría de los futuros acuerdos

⁴ Incluye, además de los de BROWN; HINOJOSA-OJEDA y ROBINSON; PASTOR y PRIMO BRAGA reflejados en los artículos considerados, los siguientes: SIDNEY WEINTRAUB, "Modeling the Industrial Effects of NAFTA"; TIM JOSLING, "NAFTA and Agriculture: A Review of the Economic Impacts".

⁵ ANDREA BUTELMANN y MARIA PILAR CAMPERO, "ALCAN: algunas consecuencias para Chile", en *Perspectivas*, 1/8, CIEPLAN, Santiago de Chile, octubre 1992.

de libre comercio. Según **Erzan y Yeats**, en el corto plazo las ganancias potenciales (estáticas) de la eliminación de barreras comerciales en Estados Unidos a las exportaciones latinoamericanas parecen escasas y distribuidas en forma desigual. En este cálculo, México y Brasil realizarían un 80 por 100 del total de aproximadamente 2.500 millones de dólares de exportaciones adicionales de América Latina a Estados Unidos.

Al mirar estos datos, es necesario considerar que el modelo está basado en datos estadísticos de 1986 y no contempla el incremento de las exportaciones a Estados Unidos que se produjo entre ese momento y la actualidad. Por ejemplo, utilizando la misma metodología, pero usando a 1990 como año base, **Valdés** muestra que las exportaciones de Chile se incrementarían en 64 millones de dólares, en lugar de los 22,8 millones indicados por **Erzan y Yeats**.

Por otra parte, el modelo sólo tiene en cuenta la estructura de exportaciones existente en la actualidad, en la que predominan los recursos naturales sin procesar, que enfrentan barreras de por sí muy bajas en Estados Unidos. El escalonamiento arancelario existente en ese país implica que sean precisamente los productos de mayor valor agregado los que pagan más aranceles. **Butelmann y Campero** han demostrado para el caso de Chile que el país se podría ver beneficiado por la reducción de aranceles, en exportaciones potenciales con un mayor valor añadido.

La discusión acerca de los costes y beneficios de la integración comercial entre Canadá, Estados Unidos y México ha generado abundante información, tanto cuantitativa como cualitativa, acerca de los problemas del comercio y de la competitividad internacional de las economías involucradas. Aunque parte de esta información puede parecer contradictoria⁶, existe cierto consenso en cuanto a que, como resultado de la creación del área de libre comercio, habrá sectores ganadores y perdedores, que habrá ganancias netas de creación de comercio para los tres países, aunque en términos de generación de empleo, México se verá más beneficiado que Estados Unidos y Canadá. La estimación más conservadora acerca de los beneficios del ALCAN para los países miembros es aproximadamente del uno por ciento del producto (**Brown**).

Nuevos temas de la agenda: medio ambiente y condiciones laborales

Los temas nuevos de la agenda —sobre todo el empleo y el medio ambiente— ocuparon un lugar importante en el debate sobre el ALCAN, tanto en la etapa de negociación como de ratificación del acuerdo. En este ámbito se debatió, desde la perspectiva de los países más desarrollados, cómo evitar el “dumping” social y ecológico. Aunque se cuestiona el impacto decisivo que esto podría tener en términos de desvío de flujos de inversión y creación de empleo hacia países con estándares ambientales y condiciones laborales inferiores, se reconoce que, en el caso de México, es necesario lograr un mayor cumplimiento de las normativas ya existentes.

Se estima que en el largo plazo, el nivel de convergencia salarial que se producirá como resultado del acuerdo, no será muy significativo y que, posiblemente, aumenten los salarios de los trabajadores calificados y no calificados en México al igual que los de sus pares en Estados Unidos (**Hinojosa-Ojeda y Robinson**). Con todo, se estima que la estructura salarial en Estados Unidos será escasamente afectada por el ALCAN. Sin embargo, los autores consideran que el problema de los costes del ajuste debería recibir una mayor atención y que habría que contemplar la creación de programas de reconversión industrial y de capacitación y reubicación geográfica de los trabajadores.

El acuerdo del ALCAN contiene provisiones muy novedosas en materia ambiental que son prueba de la gran sensibilidad política que existe al respecto. Los tres países se comprometen a implementar el acuerdo “en forma consistente con la protección ambiental y con la promoción del desarrollo sustentable” y se especifican diversas instancias en las que se puede concretar este compromiso⁷.

En relación al debate sobre los costes ambientales del crecimiento económico, **Pastor** menciona un interesante estudio⁸ según el cual una vez alcanzado el umbral del ingreso anual per capita de 5.000 dólares, se revierte la relación entre el nivel de contaminación y

355

⁶ El artículo de DRUSILLA K. BROWN analiza y explica las diferencias entre los diversos modelos de equilibrio general elaborados para evaluar el impacto del ALCAN, mostrando cómo pequeñas diferencias metodológicas pueden generar resultados muy distintos.

⁷ *Description of the Proposed North American Free Trade Agreement*, preparado por los gobiernos de Canadá, México y Estados Unidos, 12 de agosto de 1992.

⁸ GENE M. GROSSMAN y ALAN B. KRUEGER, “Environmental Impacts of a North American Free Trade Agreement”, *Working Paper*, 3914, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts, 1991.

el ingreso, ya que los países más ricos pueden gastar más en protección ambiental.

En América Latina, el debate en relación a los temas ambientales y laborales vinculados a los acuerdos de libre comercio recién está empezando. En relación al medio ambiente, los planteamientos son aún bastante generales, reconociendo la necesidad de crear sistemas regulatorios adecuados para lograr incorporar criterios de sustentabilidad ambiental en una estrategia de desarrollo exportador (**Gómez-Lobo**). En el ámbito laboral, el tema de las implicaciones de los ALC para los trabajadores es percibido como parte de una problemática más amplia acerca de los costes y beneficios que ha tenido para los trabajadores el modelo de desarrollo exportador⁹.

Comercio y desarrollo

La mayor parte de los estudios reseñados se refieren bastante puntualmente a los resultados inmediatos de la liberalización comercial y de la ampliación y diversificación de las exportaciones. Evalúan costes y beneficios, explican y/o sugieren políticas, identifican problemas e intentan ofrecer soluciones. Los tiempos no parecerían ser propicios para el análisis estructural; los enfoques son, en su mayoría, más bien coyunturales.

356 Una excepción a esta tendencia es el libro de **Sanderson**, que rastrea críticamente la temática del comercio como motor del desarrollo a lo largo de la historia de América Latina, mostrando cómo muchas de las actuales recetas ya han sido ensayadas en el pa-

sado, con resultados bastante dispares. En la medida que también aborda el tema de las implicaciones políticas y sociales de las políticas de desarrollo basadas en el incremento del comercio exterior, esta obra es de gran utilidad para contextualizar el debate actual. El autor plantea que la importancia del comercio como motor del desarrollo ha sido sobredimensionada y que, de hecho, "todas las opciones de desarrollo vinculadas al comercio parecerían conducir a la degradación de los recursos naturales y a la pobreza". También destaca la asimetría de la relación entre Estados Unidos y sus socios latinoamericanos y plantea que para que "el comercio pueda convertirse en un estímulo económico progresista para América Latina, (...) debe surgir una nueva política de sustentabilidad, una nueva equidad multilateral y una nueva responsabilidad posthegemónica de Estados Unidos hacia América Latina".

El mismo libro de **Sanderson** muestra, sin embargo, que por ahora, estos cambios estructurales resultan difíciles de implementar. Aunque no propone caminos de salida, este estudio tiene el mérito de ir más allá de la coyuntura y de los temas y las políticas específicas.

En cambio, en la mayor parte de los otros estudios reseñados, encontramos un enfoque pragmático y bastante desideologizado que incorpora la asimetría de las relaciones hemisféricas como un dato de la realidad; y que considera que una vez pagados los principales costes sociales de la apertura económica, el comercio exterior sí puede ser un factor de desarrollo. El tono predominante parecería ser la búsqueda de las mejores alternativas —dentro de lo posible en la actualidad— para definir, evaluar y llevar a la práctica nuevas oportunidades y opciones viables para optimizar los resultados de la inserción económica internacional de América Latina.

⁹ Ver ALICIA FROHMANN, "Acuerdo de libre comercio Chile-EE.UU.: la perspectiva del movimiento sindical", mimeo, FLACSO-Chile, 1992.

Alicia FROHMANN

REALIDAD Y SIMBOLISMO DE LA PRIVATIZACION

Trabajos considerados: Banco Mundial: **Informe sobre el Desarrollo Mundial 1991**, Washington, DC. Bizaguét, Armand: **Le secteur public et les privatisations**, colección Que sais-je?, Presses Universitaires de France, París, 1988. Bresser Pereira, Luiz Carlos: **Uma abordagem pragmática para a intervenção do Estado: o caso brasileiro**, *Dados. Revista de Ciências Sociais*, Vol. 34, núm. 1, 1991, Río de Janeiro, (Brasil). Cardoso, Eliana: **La privatización en América Latina**, en Vial, Joaquín (Comp.) *¿A dónde va América Latina? Balance de las Reformas económicas*, CIEPLAN, Santiago, (Chile), julio 1992. CEEP: **Actes du XIIème Congrès du Centre Européen de l'Entreprise Publique. L'Entreprise Publique, le Marché Intérieur et les Regions**, Montpellier, 3-5 octubre 1990. Donahue, John D: **La decisión de privatizar. Fines públicos y medios privados**, Barcelona, 1991 (título original: **The privatization decision. Public ends, private means**, Nueva York, 1989). Giardina, Emilio (Coord.): **Impresa pubblica, privatizzazioni e regolamentazione**, Milán, 1990. González Romero, Arturo; Lorenzo Segovia, María José: **Un análisis de las políticas de privatización. Objetivos y controversias**, *Economistas*, Núm. 49, abril-mayo 1991, Colegio de Economistas de Madrid. Goodman, John B.; Loveman, Gary W.: **Does Privatization Serve the Public Interest?**, *Harvard Business Review*, noviembre-diciembre 1991, Boston MA. Hafsi, T.; Koenig, C.: **The State-SOE Relationship: some patterns**, *Journal of Management Studies*, Vol. 25, núm. 3, mayo 1988, Oxford, U.K. Indacochea, Alejandro; Paulette, Nancy: **La privatización en el contexto actual. Experiencias internacionales**, *Finanzas Públicas*, Año VII, núm. 10, abril 1992, Universidad de Lima, (Perú). W. AA: **La privatización de las empresas estatales**, , Núm. 707 de *Información Comercial Española*, julio, 1992, Madrid. Instituto de Estudios Económicos: **La revisión del sector público en los 90**, *Revista del IEE*, Núm. 1/1992, Madrid. Intervención General de la Administración del Estado (IGAE): **El sector público empresarial. 1989**, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1991. Marcel, Mario; Crispí, Jaime Andrés: **Administración estatal y finanzas públicas: la transformación del Estado en Chile**, *Cuadernos del CLAEH*, Núm. 58-59, 2-3, 1991, Montevi-

deo, (Uruguay). Martínez Rodríguez, Antonia: **Neoliberalismo y Estado. Un proyecto de desarrollo para México**, *Cuadernos del CLAEH*, Núm. 58-59, 2-3, 1991, Montevideo, (Uruguay). Ministerio del Tesoro: **Libro verde sulle partecipazioni dello stato. Enel, Eni, Iri, Ina, Imi e Bnl: situazione, prospettive, elementi per un programma di riordino**, noviembre 1992, Italia. Minsburg, Naúm: **Política privatizadora en Iberoamérica**, *Boletín Económico de ICE*, Núm. 2341, 12-18 octubre 1992, Secretaría de Estado de Comercio, Madrid. Mochón Morcillo, Francisco; Isidro Aparicio, Rafael: **Déficit público, eficiencia económica y procesos de privatización**, *Economistas*, Núm. 49, abril-mayo 1991, Colegio de Economistas de Madrid. Ramamurti, Ravi; Vernon, Raymond (Ed.): **Privatization and Control of State-Owned Enterprises**, Economic Development Institute of the World Bank, Washington, D.C. 1991. Rodríguez Arana, Jaime: **La privatización de la empresa pública**, Madrid, 1991. Ross Schneider, Ben: **A política de privatização no Brasil e no México nos anos 80: variações em torno de um tema estatista**, *Dados. Revista de Ciências Sociais*, Vol. 34, núm. 1, 1991, Río de Janeiro, (Brasil). Salas, Javier: **El papel del sector público en la industria**, conferencia pronunciada en las Jornadas *España en la Nueva Europa: ganadores y perdedores*, organizadas por *The Financial Times* y *Expansión*, Madrid, noviembre 1992. Segura, Julio: **La industria española y la competitividad**, discurso de recepción como Académico de número en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, sesión del 11 de febrero de 1992, Madrid. Shirley, Mary; Nellis, John: **La Reforma de Empresas Públicas. Las lecciones que enseña la experiencia**, Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial, Washington, USA. Edición en español de abril de 1992. Vickers, John; Yarrow, George: **Economic Perspectives on Privatization**, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, núm. 2, spring 1991, American Economic Association, Stanford CA.

357

Introducción

Los últimos cinco años han sido testigos de un espectacular incremento de la literatura económica sobre privatización. En 1987, iniciaba en estas mismas páginas mi anterior reseña con una cita de una conferencia de Sir Alan Walters, pronunciada en Buenos Aires el 24 de marzo de ese año, que concluía: «estamos en el reino de los ciegos, y yo soy el rey tuerto».

Hoy, la experiencia privatizadora tiene ya base suficiente como para permitir una reflexión mucho más profunda. Pero creo conveniente, para sacar el mayor fruto de esa experiencia, separar lo real de lo simbólico. En un «clima cultural muy favorable al mercado», por utilizar la expresión de **Mauro Mare**, donde se pone en entredicho la viabilidad del Estado del Bienestar que se asienta como modelo económico de la Europa Occidental tras la II Guerra Mundial, y donde la privatización es el concepto de referencia para las transformaciones económicas que se están produciendo en los países de la Europa Oriental, corremos el riesgo de establecer barreras artificiales al entendimiento en el intercambio y puesta en común de las distintas argumentaciones.

Esas barreras pueden derivar no sólo de aspectos lingüísticos, sino de situarnos en distintos puntos de partida, de no clarificar objetivos y medios en casos específicos, o de movernos en planos diferentes en la lógica de nuestra argumentación. El término privatización no ha surgido de la precisión analítica, sino que, como señala *Donnison*, «privatización es una palabra inventada por los políticos y difundida por los periodistas políticos. Con ella no se pretende clarificar el análisis, sino ofrecer un símbolo ...»¹

358

Algunos de estos aspectos fueron ya tratados en la anterior reseña, y siguen teniendo plena actualidad. Sin embargo no repetiré aquí las consideraciones sobre los distintos contenidos del término privatización², que se amplían al incorporar los que identifican con tal expresión las reformas acometidas por los países europeos del espacio oriental.

Para ordenar y delimitar el objeto de este artículo, que pretende facilitar claves significativas para entender el debate sobre privatización, seguiré el siguiente orden expositivo: en primer lugar me centraré en los aspectos fundamentales que afectan a la privatización de las empresas públicas, sirviéndome del trabajo de **Armand Bizaguet**; la segunda parte de la reseña recogerá los planteamientos actuales sobre la privatización, con una especial referencia al caso español y al libro verde recientemente publicado en Italia; en tercer lugar, basándome en el trabajo de **John D. Donahue**,

me referiré a la discusión sobre privatización en los términos específicos en que se plantea generalmente en los Estados Unidos, que difiere sensiblemente del debate central en torno a la empresa pública en Europa y, finalmente, incorporaré algunas consideraciones a la experiencia privatizadora en los países en desarrollo, América Latina en particular, y los países del Este.

Sector Público y privatización

El trabajo de **Armand Bizaguet** pretende «clarificar, constatar y estimar sin juicios de fondo» las nociones de Sector Público y Privatización, articulándolas en el contexto comunitario, dejando al lector su propia valoración, y separándose tanto de quienes consideran que «el sector público constituye por su naturaleza, y habida cuenta de sus vínculos con los poderes públicos, el mejor medio para un Gobierno de estimular una economía languideciente», como de los que defienden «una primacía absoluta de la empresa privada, a sus ojos la más capaz de rivalizar con nuestros grandes competidores americanos y japoneses».

Comienza admitiendo la hipótesis de que la privatización debe entenderse dentro de un ciclo largo, y no como un mero movimiento oscilatorio de corto plazo. Para avalar esta consideración aduce el carácter universal del fenómeno (cita que en 1987 las privatizaciones realizadas en todo el mundo, según *Salomon Brothers*, alcanzaron un valor de 92.000 millones de dólares) y el hecho de que no va ligado exclusivamente a concepciones ideológicas puras, sino que incorpora también una toma de conciencia de «ideas fuerza» nacidas de la crisis tecnológica y financiera que atravesamos, tales como:

- la renovación de las nociones de productividad y rentabilidad;
- la tendencia a un menor centralismo de los estados;
- la austeridad presupuestaria;
- la internacionalización de los mercados financieros;
- el interés sociológico por un capitalismo popular.

A continuación delimita su objeto: la empresa pública (E.P.). Y el primer problema al que se enfrenta es la definición de la misma. Ante la inexistencia de una definición unitaria, ofrece finalmente dos formulaciones: la recogida por la Comunidad Europea en la Directiva de 25 de junio de 1980, y la asumida por el CEEP en 1987. Según la primera, E.P. es aquella en la que los poderes públicos pueden ejercer una influencia dominante derivada de la participación financiera o de las reglas que la rigen. Según la segunda, E.P. es aquella en la que el Estado, colectivos públicos, estableci-

¹ DONNISON, D. (1984): «The Progressive Potential of Privatisation», en LE GRAND y ROBINSON, *Privatisation and The Welfare State*, Londres. Tomado de GREGORIO RODRIGUEZ CABRERO (comp.) (1991): *Estado, privatización y bienestar. Un debate de la Europa actual*, FUHEM, Madrid, e ICARIA, Barcelona, p. 98.

² La referencia de la reseña anterior es: «La privatización de la empresa pública: ¿Liquidación o racionalización?», en *Pensamiento Iberoamericano*, Núm. 12, julio-diciembre 1987, pp. 433-454.

mientos públicos u otras E.P. son propietarios, separada o conjuntamente de una parte del capital que exceda del 50 por 100 o bien permita un poder efectivo en la empresa.

También recuerda, en un esquema simplificado, que el sector público europeo nacido desde el siglo XIX se ha originado por:

- la descentralización de los servicios públicos;
- las doctrinas comunalistas;
- la necesidad de contrarrestar crisis y guerras;
- la política de nacionalización;
- la búsqueda sistemática de un cierto equilibrio entre las regiones;
- motivos de orden internacional.

Y señala que en el conjunto de las E.P. pueden encontrarse algunas con marcado carácter administrativo, junto a otras de carácter industrial o comercial, así como empresas nacionales y empresas mixtas.

Para completar la identificación del sector público, entendiendo por tal, a los efectos de su relación con la privatización, el conjunto de empresas públicas, ofrece su significación en la economía europea. Dado que los últimos datos disponibles en el trabajo de **Bizaguet** son de 1985, y ya fueron recogidos en mi anterior reseña, utilizaré aquí las últimas estimaciones del Centro Europeo de Empresas de Participación Pública (CEEP), que es la misma fuente que sigue este autor.

Al iniciarse 1992, las empresas de participación pública en la Europa de los Doce ocupaban a 7 millones de asalariados, que representan el 10 por 100 del conjunto de los asalariados de la economía mercantil no agrícola de la Comunidad.

En 1991 habían generado un valor añadido bruto del rango del 11,5 por 100 del mismo conjunto europeo (dejando, por tanto, fuera la agricultura y los servicios no mercantiles) y habían invertido el 16,5 por 100 de la FBCF de este conjunto.

Si se quisiera expresar en una sola cifra el impacto del sector, la media aritmética de los porcentajes alcanzados por estos tres criterios de pujanza económica -empleo, producción e inversión-, representaría un 12,6 por 100, esto es más de 1/8, de la economía europea.

La evolución de este indicador ha sido la siguiente: 1971, 12,9 por 100; 1973, 13,8 por 100; 1979, 15,8 por 100; 1982, 16,6 por 100; 1985, 15,3 por 100; 1988, 13,3 por 100. Se evidencia así una sensible caída si se compara 1991 con 1982, que marca el apogeo del sector público, pero se encuentra en un nivel próximo al constatado para 1971.

Tras su apogeo, en 1982, el sector público europeo ha disminuido en la mayor parte de las ramas de actividad, pero es todavía mayoritario en energía (en

torno al 60 por 100) y en transportes, comunicaciones y telecomunicaciones (un 53 por 100). El retroceso más sensible ha afectado a los sectores que han sido, en ciertos países, objeto de privatizaciones sistemáticas: industria (7 por 100 en 1985 y en torno al 3,5 por 100 en 1991), y en banca y seguros, donde las empresas de participación pública mantienen, no obstante, un importante lugar: en torno al 24 por 100 en 1991, frente al 30 por 100 en 1985. En comercio y otros servicios se ha mantenido una presencia marginal (entre el 1 y el 2 por 100).

También puede señalarse que de cada 100 trabajadores que ejercen su actividad en las empresas de participación pública, 51 lo hacen en transportes, comunicación y telecomunicaciones, 15 en la industria, 15 en la energía, 13 en el sector financiero y 6 en servicios y comercio.

Desde 1985, los cambios más importantes, en cuanto a la distribución geográfica, han procedido de los efectos que los diferentes procesos de privatización han tenido en cada país. Así, en Gran Bretaña el impacto del sector público ha caído, de manera continua, desde el 12,7 por 100 en 1985, al 5,5 por 100 en 1991. Y en Francia el 24 por 100 de 1985 se ha transformado en un 18 por 100 en 1991, consecuencia de las privatizaciones ocurridas, esencialmente, entre 1986 y 1988.

Al finalizar 1991, se pueden distinguir en la Comunidad tres niveles de importancia relativa del sector público nacional:

a) un grupo de países en los que mantiene una importante presencia: Italia (19-20 por 100), Francia (en torno al 18 por 100), Portugal (22-23 por 100) y Grecia (en torno al 20 por 100);

b) otro grupo de países con significación todavía sensible: Alemania (sin contar los Länder del este alemán), en torno al 11 por 100; España (9-10 por 100); Irlanda, cerca del 14 por 100; Dinamarca, entre el 11 y el 12 por 100; Bélgica y Holanda, cercanos al 9 por 100;

c) finalmente, en Gran Bretaña el impacto sobrepasa el 5 por 100 y en Luxemburgo mantiene el 5 por 100, porcentaje del que nunca se ha desviado sensiblemente.

En valor absoluto, Francia se mantiene en 1992 a la cabeza del sector público europeo, seguida de cerca por Alemania e Italia; estos tres países representan los dos tercios del total. Gran Bretaña precede todavía de lejos a España y Portugal. Cierran esta clasificación en orden decreciente Holanda, Bélgica, Grecia, Dinamarca, Irlanda y Luxemburgo.

Identificado el objeto, **Bizaguet** entiende por privatización la transferencia al sector privado de la propiedad de empresas en las que los poderes públicos poseen la totalidad o una parte del capital.

En este sentido, diferencia el término privatización de los términos *desnacionalización* (que conlleva una carga de ideología política contrapuesta al término *nacionalización*), *desregulación* (vinculado más bien al abandono de monopolios públicos tradicionales), y *desestatización* (que puede significar simplemente mayor descentralización, pero manteniendo el carácter público), así como de la aplicación de reglas de *gestión de tipo privado* en las empresas públicas.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, **Bizaguet** resalta los fundamentos, peligros y precauciones, así como los límites que acompañan a la privatización, guiándose para ello por la experiencia acumulada no sólo en el caso francés sino, también, en otros países comunitarios significativos.

En cuanto a la fundamentación de este movimiento universal, señala que no siempre está vinculado a concepciones ideológicas específicas, sino que pretende objetivos tales como:

- búsqueda de estructuras empresariales flexibles y dinámicas (siendo el sector público víctima de una tradición que le imputa estructuras demasiado rígidas y una tutela demasiado pesada);
- dinamización de los mercados financieros nacionales e impulso del capitalismo popular;
- contribución a la solución de problemas presupuestarios preocupantes.

Como peligros y precauciones señala:

- las desregulaciones de los llamados monopolios naturales, en ausencia de concurrencia activa, pueden suponer un mero cambio de titularidad (de público a privado), sin modificar la situación monopolista;
- la eficiencia depende mucho más de la concurrencia que de la simple naturaleza de los derechos de propiedad;
- la eliminación de activos, cuando se trata de empresas rentables y con posibilidades de desarrollo futuro, puede entrañar consecuencias negativas para el funcionamiento de la economía nacional, al menos a corto plazo;
- la apertura de capital puede comprometer la independencia nacional (en especial cuando se trata de sectores como medios colectivos de transporte, energía nuclear, industria espacial, armamento, o construcciones aeronáuticas);
- es conveniente exista un buen clima bursátil y una visión optimista del devenir económico;
- la existencia de una infraestructura suficiente en el mercado financiero y un ahorro suficiente es condición necesaria para que la privatización no afecte a otras acciones (públicas o privadas) o a la deuda pública.

En definitiva, se trata de lograr el mejor equilibrio entre los beneficios potenciales y los peligros eventuales que puede suscitar la privatización.

En cuanto a las prácticas de la privatización, **Bizaguet** señala la existencia de garantías y controles para evitar adquisiciones no deseadas, entre las que se encuentran:

- limitación al 20 por 100 del capital de la empresa bajo control de personas físicas o morales extranjeras, o bajo control extranjero (art. 10 de la Ley francesa de 6 de agosto de 1986 relativa a las modalidades de aplicación de las privatizaciones);
- acciones preferenciales, con derecho de veto para acordar u oponerse a tomas de participación superiores al 10 por 100;
- constitución de «núcleos estables» en el accionariado, mediante operaciones fuera de mercado, con accionistas elegidos por el Estado;
- utilización de las «acciones de oro», existentes en el derecho societario inglés, que confieren a su tenedor un derecho de veto o un privilegio sobre la composición de las instancias directivas de las sociedades cedidas; sobre la nacionalidad de los administradores o del director general; sobre la limitación de la mayor participación al 49 por 100, 15 por 100 ó 10 por 100 del capital; sobre la preservación de activos de la sociedad; sobre la continuidad de ciertas actividades; sobre la participación obligatoria del tenedor en el Consejo de Administración, etc.;
- disminución del nivel de participación hasta una proporción que asegure el control en minoría;
- privatización pragmática tendente a mejorar la coherencia de los holdings públicos y sanear financieramente los grupos más endeudados, que afectan al presupuesto nacional.

La conclusión de **Bizaguet** es que no puede hablarse de un «modelo» de privatización europeo, a la vista de la legislación y práctica derivada de la experiencia de países como Francia, Inglaterra, Alemania e Italia. Y que tampoco es fácil encontrar «modelos» fuera de Europa. Así, p.ej. Nippon Telegraph and Telephone tiene una cifra de negocios que triplica la de British Telecom, y la dimensión del mercado financiero de Tokyo en relación con las plazas europeas, los usos tradicionales respecto al ahorro y las propias condiciones sociales de los asalariados japoneses hacen muy difícil la transposición de esta experiencia al espacio europeo.

En todo caso, señala **Bizaguet**, el epílogo que puede hacerse hoy no es sino un nuevo prólogo para el futuro. A medio plazo el sector público empresarial está llamado en Europa a replegarse sobre «las actividades

económicas de base que estructuran el sistema nervioso de los Estados», integrando en ese ámbito posiciones tradicionales por razones de seguridad e independencia nacional (actividades clave en energía, transportes, comunicaciones; construcciones aeronáuticas, navales o espaciales; instituciones financieras especializadas y organismos de desarrollo); otras empresas en ciertos sectores específicos de punta, y no podrá abandonar rápidamente sectores en situación difícil, entre los que el mejor ejemplo es la siderurgia.

La reflexión final viene a reconocer que los criterios de gestión, rentabilidad y productividad, añadidos a la transparencia de cuentas y actividades, impulsan hacia una autonomía de hecho y de derecho, dejando a los dirigentes responsables la elección de los medios, y reservando al accionista su papel en cuanto a la fijación de los objetivos y un estricto control a posteriori.

El desafío de futuro obliga a buscar los mejores medios de cooperación del sector público nacional con las empresas públicas de los diversos países de la comunidad, por un lado, y con el sector privado nacional y europeo de otro. La cuestión acerca de quién posee el capital aparece secundaria, en la medida que lo que cuenta es la eficacia de la empresa y la finalidad de su política industrial.

CEEP Y CIRIEC: Congresos sobre Empresa Pública

Como complemento de la exposición de Bizaguet incluyo una amplia cita de las conclusiones del XII Congreso del Centro Europeo de la Empresa Pública, celebrado en Montpellier del 3 al 6 de octubre de 1990, que creo no requieren otro comentario.

«Las EMPRESAS PUBLICAS Y DE PARTICIPACION PUBLICA expresan su deseo de comprometer todas sus fuerzas en una participación sin reservas en la construcción de la Europa Comunitaria, del Mercado Unico y de la Europa Social.

1. El Centro Europeo de la Empresa Pública constata en primer lugar que el modelo de «ECONOMIA MIXTA» es, en principio, común al conjunto de los Estados miembros de la Comunidad y que las empresas públicas no están en contradicción en modo alguno, ni con el concepto de Economía de Mercado del que son parte integrante, ni con la existencia de un sector privado dinámico. Esta constatación lleva, por el contrario, a una cooperación activa bajo las formas más diversas entre los dos sectores. Algunas empresas públicas de infraestructura son incluso indispensables para la actividad de las empresas privadas.

2. El CEEP estima por otra parte que la Europa que se va a construir es más que una simple zona de libre cambio, es un conjunto organizado de dimensiones política, económica, social y cultural cuya contribución y desarrollo interno en relación con las más grandes concentraciones mundiales actuales, exige la puesta en práctica de políticas comunes activas -sobre todo en los Aspectos Monetarios, de Investigación, de Medio Ambiente, de Normas y Standars.

3. Las Empresas Públicas y de participación pública no son Administraciones: reafirman claramente su naturaleza de EMPRESA. Su creación se debe a una decisión de una autoridad pública: en los Estados Miembros de la Comunidad emana de los poderes legislativos, procedentes ellos mismos de elecciones democráticas.

En relación con las empresas privadas, las empresas públicas —según las legislaciones nacionales en vigor— no se benefician de ningún privilegio sino que, por el contrario, en el cumplimiento de las misiones conferidas por la autoridad de tutela, deben respetar el interés público.

En este contexto el CEEP reconoce desde su origen la primacía de los criterios de gestión, de productividad, de rentabilidad, de transparencia y de responsabilidad, que deben aplicarse, en una economía de mercado, al conjunto de los actores económicos. Para dirigir empresas públicas, es indispensable que el gestor disponga de una libertad apropiada y suficiente para la toma de decisiones.

Las empresas piden pues que, en esta óptica, sean suavizadas tanto a nivel nacional como comunitario, las obligaciones administrativas o jurídicas que pueden limitar su autonomía, frenar su desarrollo o comprometer el equilibrio de sus cuentas.

4. Las Empresas Públicas no discuten en modo alguno —y, al contrario, lo asumen con dinamismo— que las misiones específicas de servicio público o las finalidades de interés general o de seguridad le sean confiadas, tanto a nivel nacional como internacional.

Pero estiman que, cuando se trata de cargas no inherentes al ejercicio normal de su función de producción o de comercio, estas cargas tomadas en cuenta por los medios apropiados, deben ser reconocidas como una compensación financiera del poder público.

5. El Centro desea que, a nivel comunitario, el estatuto particular de las Empresas del sector público sea tenido en cuenta y que cuando las Autoridades comunitarias controlen las ayudas de Estado, permitidas por los Tratados, estas Autoridades analicen correctamente las diferencias entre el Estado accionista —que no debe ser tratado peor que el accionista de un holding privado— y el Estado definido como dispensador de ayudas generales a la industria.

6. Las empresas públicas desean adquirir, de igual forma que sus homólogas privadas, en virtud de todas las reestructuraciones, alianzas o asociaciones deseables, la dimensión europea o mundial que postula la entrada en el Gran Mercado. El CEEP, que ha visto con agrado la creación del GEIE (Agrupación Económica de Interés Europeo), desea que la Comunidad adopte estructuras jurídicas aún más apropiadas que permitan estas aproximaciones, tales como la de sociedad anónima europea o la de EMPRESA COMUN, desde el momento en que estas estructuras tengan en cuenta las particularidades orgánicas de las Empresas Públicas.

7. Las Empresas Públicas europeas, que han contribuido enormemente en el pasado a la puesta en marcha y consolidación de las estructuras de base, en particular las de Energía, Transportes y Telecomunicaciones y las Industrias nacionales, sobre todo las de tecnología avanzada, desean participar en los grandes proyectos en curso como inversores dinámicos en su propio mercado, y como actores significativos en el plano mundial, en beneficio de la economía europea.

8. De manera general las Empresas del sector público aceptan —incluso reivindican— una situación de competencia, incluyendo la redefinición de un acceso más abierto a los contratos públicos y de las normas técnicas utilizables desde el momento en que esta competencia se establece sobre la base de reglas claras y leales.

Reconociendo además la necesidad de una Europa abierta, piden a las autoridades comunitarias la implantación de las bases de una política comercial común, que determine con precisión, y las defiendan a continuación, las cláusulas de reciprocidad con los Países extracomunitarios, sobre todo en los sectores industriales que Europa tiene más interés en salvaguardar.

9. Encuadrando el caso especial de la Alemania del Este en el marco general de la evolución constatada en todos los países de la Europa del Este, las Empresas Públicas, además de su papel de inversor financiero y de exportador, se proponen aportar su ayuda para acciones de formación, de logística, de asesoramiento en la gestión y, otros apoyos, a los esfuerzos desplegados por estos países para colocarse a tiempo en la perspectiva de una real economía de mercado.

10. Las Empresas Públicas, en cuyo nombre el Centro es uno de los interlocutores sociales de la Comisión de las Comunidades, se pronuncian en favor de un espacio social europeo, y desean la puesta en práctica comunitaria de la Carta fundamental de los derechos sociales.

El Centro desea jugar un papel impulsor en el desarrollo del Diálogo Social a nivel europeo. Una larga

tradición de concertación caracteriza las Empresas Públicas que han sabido, en su seno, desarrollar la negociación y la política contractual. Las Empresas Públicas del CEEP desean poner su experiencia de diálogo y de concertación al servicio de la construcción de un espacio social europeo».

Asimismo, puede ser útil recoger las conclusiones de las sesiones de trabajo sobre empresa pública del Congreso Internacional celebrado en Valencia del 15 al 17 de junio de 1991 por el CIRIEC (Centro Internacional de Investigaciones e Información sobre la economía pública, social y cooperativa).

Esas conclusiones, presentadas por el profesor *Julio Segura*, recogían los siguientes puntos³:

1. La competencia es una fuerza positiva que favorece la asignación eficiente de los recursos y elimina la discrecionalidad. La eliminación de barreras es un objetivo de toda política de competencia en sectores con monopolio u oligopolio estable.

2. En nuestra sociedad no sólo se protegen los intereses individuales sino también los colectivos, y el mercado no asegura el logro del interés público. En efecto, el mercado sólo es un asegurador eficiente cuando se trata de intereses individuales (p.ej. la defensa del Patrimonio Mundial o la preservación del Medio Ambiente no se ocurre pueda dejarse en manos del mercado). En todo caso, la empresa pública es hoy un complemento indispensable en la economía de mercado.

3. El marco de actuación de la empresa pública debe ser igual a la privada, ello significa que debe procederse a la eliminación de privilegios, pero también, a la remoción de obstáculos y trabas. En este sentido se manifiesta una preocupación del Congreso por el tratamiento no simétrico en instancias comunitarias.

4. Las críticas a la Empresa Pública respecto a una menor sensibilidad a los rendimientos de capital por la no posibilidad de quiebra, interferencia de objetivos políticos, garantías en deudas y préstamos, comportamiento de los trabajadores más en relación con presupuesto que con cuenta de resultados, o aversión al riesgo de los directivos, se basan en problemas que no son típicos de la Empresa Pública en general sino que son los comunes a las empresas grandes (públicas o privadas), sobre todo en situación de monopolio u oligopolio sostenido.

5. La preocupación por el tratamiento asimétrico de la Comunidad Europea a las empresas públicas tiene su base en la regulación de la política de trans-

³ Utilizo mis propias notas, tomadas directamente en la sesión del Congreso.

parencia. Es aceptable el marco y definición de la normativa relativa a las ayudas públicas a las empresas (públicas o privadas), pero resulta discutible la obligación que se impone a la Empresa Pública de «demostrar su inocencia» mientras a la empresa privada se la presume inocente. Este tratamiento asimétrico atenta incluso a la igualdad de condiciones en la concurrencia del mercado, cuando las exigencias implican desvelar planes estratégicos que pueden ser utilizados por los competidores.

6. La campaña ideológica consistente en afirmar que la empresa pública es más ineficiente que la privada, no se corresponde con la evidencia, que requiere test de comportamiento y rentabilidad. Con esta base, puede observarse que la experiencia privatizadora ha llevado en algunos casos a incrementos de precios y costes (p.ej.: en energía eléctrica en el caso inglés), y en todo caso, las privatizaciones no se derivan del Acta Unica ni son exigencia del mercado; se nutren más bien de una presión ideológica sostenida y de la búsqueda de recursos fáciles para disminuir el déficit público (en este último punto no deja de resultar paradójico que simultáneamente a la preocupación de las autoridades económicas por los resultados atípicos en banca, se decida vender patrimonio público para disminuir la deuda pública, cuando al año siguiente, de no modificarse el comportamiento del gasto, esa disminución sólo es sostenible si se continúa la venta de activos).

7. La demanda simultánea de privatización y desregulación en los servicios públicos (*public utilities*) equivale a pedir la desaparición del interés público en los servicios colectivos. Se trata de un aparente mensaje inocente sobre eficiencia, que encierra un claro mensaje ideológico.

8. En el proceso de discusión sobre la empresa pública comunitaria, al igual que en el área financiera, la necesidad de dotar de dimensión europea a las *Public Utilities* requiere que cuanto antes se desarrolle un análisis que permita una coordinación global en el ámbito del Mercado Unico.

Finalmente, el Congreso contempla la Empresa Pública como complemento necesario de la economía de mercado.

Planteamientos sobre privatización

El informe del **Banco Mundial** sobre el desarrollo contiene un apartado sobre privatización, en el capítulo dedicado a la reinterpretación del Estado, que viene a mostrar la significación del fenómeno, y sugiere la dificultad de abordar un planteamiento global, dada la especificidad de cada país, con su historia y

cultura propias, y de las particularidades de su economía y de las actividades concretas en que ésta se manifiesta.

«En el decenio de 1980 y lo que va transcurrido del de 1990, la transferencia de las empresas estatales al sector privado ha sido un importante objetivo gubernamental tanto en países de la OCDE, como Nueva Zelanda y el Reino Unido, como en países en desarrollo, como Argentina, Brasil, Chile, Ghana, Malasia, México, Nigeria, La República de Corea, Togo y Turquía. En la mayoría de esos países, la privatización ha significado mucho más que la simple transferencia de bienes al sector privado. Ha sido parte de un proceso más amplio orientado a estabilizar y liberalizar la economía en varios aspectos: la reglamentación, los precios, el comercio y el sector financiero» (p. 167).

Y seguidamente aporta una opinión no exenta de ambigüedad: «La privatización es necesaria y muy conveniente, aunque es difícil y lleva tiempo. No debe emprenderse como fin en sí misma, sino como medio para alcanzar un fin: utilizar los recursos en forma más eficiente... En muchos países es posible encontrar empresas estatales eficientes; por ejemplo, en Brasil, Corea, Etiopía, Francia, Italia, Malasia y Singapur. Estos ejemplos demuestran que las empresas estatales se pueden administrar como entidades comerciales eficientes que responden a los consumidores. En muchos países en desarrollo, el mejoramiento de las empresas estatales es tan urgente como la propia privatización» (p. 169).

Esta orientación de la privatización hacia la mejora de la eficiencia se recoge también en la presentación del número monográfico de la revista del **Instituto de Estudios Económicos** sobre el Sector Público en los 90, encuadrándola entre las reformas estructurales prioritarias para aumentar la competitividad de la empresa española: «La privatización de la empresa pública debe tener como aspiración básica mejorar su eficiencia, objetivo que puede acompañarse de otros, como la difusión al máximo de la propiedad y la reducción del déficit público.»

Sin embargo la posición no incorpora las matizaciones y consideraciones de la emanada del Banco Mundial: «Para garantizar su éxito, la privatización debe ser un proceso claro y abierto, con la mayor publicidad posible, auténtico (sin que las Administraciones Públicas mantengan ninguna reserva de propiedad), y no servir de excusa para defender actividades productivas que carecen de futuro. En este último supuesto, la cuestión no es privatizar, sino liquidar la empresa pública» (p. XLVIII).

Esta mayor beligerancia en favor de la privatización se acentúa en algunos de los trabajos recogidos en el

mismo número de la revista: Así **Madsen Pirie**, en su contribución titulada *Privatización* señala:

«A lo largo de toda una década, la privatización ha sido el mayor traspaso de poder y de propiedad que se ha producido en Gran Bretaña desde la disolución de los monasterios bajo el reinado de Enrique VIII. Ha sido un traspaso desde las manos del Gobierno y de la burocracia hacia las manos de ciudadanos privados» (p. 127).

«El impacto global ha consistido en el traspaso de más de 800.000 empleos desde el Estado hacia el sector privado y en reducir el sector público a menos de la mitad del volumen que tenía en 1979. Además la burocracia central se ha reducido en torno a 150.000 personas, lo que representa un 20 por 100 del total. La historia de éxitos es tan abrumadora que no deja lugar a dudas o disputas» (p. 130).

Las suspicacias frente al sector público aparecen también en el trabajo de **William A. Niskanen** sobre *El papel del Estado en la economía moderna*: «La conclusión general más importante de la elección pública es que la estructura y las reglas de decisión de cualquier gobierno conducen a que éste financie algunos servicios que no superarían el criterio del consenso constitucional y, en términos más generales, a elegir niveles de servicios no óptimos y procesos de producción ineficientes» (p. 12).

364

Por su parte en el artículo *Privatización y Ayuntamientos*, **Henri Lepage** aborda la superioridad de la empresa privada frente a la pública en los siguientes términos: «La razón por la cual la empresa pública — ya sea nacional o local— es una forma de propiedad menos eficaz que la propiedad privada es simple: tiene que ver con el contexto institucional propio de este tipo de gestión, es decir, las particularidades del sistema de incentivos y de sanciones dentro del que funcionan los que en la empresa tienen la responsabilidad de organizar y de administrar el trabajo de los demás. Se trata, como lo resume el profesor británico Jack Wiseman, de un hecho que no debe nada ni a los hombres ni a sus cualidades profesionales o humanas, pero que es inherente a la empresa pública como forma particular de organización económica» (p. 184/185).

En este nivel de planteamientos recogido por la revista del **Instituto de Estudios Económicos**, no sorprende la “elevación” del plano teórico y simbólico que aprecio en este comentario de **Steve Hanke**, extraído de su contribución *Privatización del sector público*: «La manera más sencilla y directa de eliminar la oposición de los gestores y trabajadores superfluos que defienden sus sinecuras es la opción de compra, o algunas de sus variantes. En efecto, esta estrategia concede ciertos derechos de propiedad a dichos

gestores y trabajadores; esa concesión disiparía algunos de los ahorros sociales consecuencia de la privatización. Pero hay que resaltar que incluso si hay que gastar por este motivo todos los ahorros en los costes de la empresa o empresas privatizadas, la privatización todavía producirá ganancias en la eficacia para la sociedad en su conjunto» (p. 164).

Sirva como contraste el talante del planteamiento de **Yair Aharon** en su aportación *On Measuring the success of privatization*, incluido en el libro de **Ramamurti y Vernon** (Ed.): «El característico supuesto económico de que el objetivo de la privatización es mejorar la eficiencia casi nunca es compartido por los principales accionistas, y a veces puede no ser compartido por ninguno de los agentes reales del proceso de privatización. En estas circunstancias, es más útil buscar algún grado de consenso a nivel de empresas estatales individuales que normas generales aplicables a todos los casos» (p. 82).

Otro aspecto al que se alude en el número comentado de la *Revista del Instituto de Estudios Económicos* es el de la innovación, pero en la cita de **Dasgupta y Stiglitz** que recogen los autores del capítulo titulado *El sector público: temas para los 90*, no se relaciona con la propiedad de la empresa: «la investigación sobre los principios económicos de la innovación indican que cuando se obstaculiza la competencia se reducen el volumen y el ritmo de la innovación» (p. 41).

En todo caso, a pesar de las posiciones radicales que a veces parecen desatarse en torno al simbolismo con que se alude al término privatización, una aproximación pragmática debería huir de la confrontación entre lo público y lo privado, y moverse en consideraciones relativas más que absolutas. Sobre la confrontación encontramos en el libro de **Rodríguez Arana** el siguiente comentario: «la Administración pública y la Economía de mercado no son dos enemigos irreductibles. Nada más lejos de la realidad: la Administración pública está al servicio de los valores constitucionales, y uno de ellos es la Economía de mercado. Concepto que debe interpretarse como presupuesto de ejercicio de un derecho de libertad de empresa intimamente ligado a una (y aquí sigue con las palabras del artículo 38 de la Constitución española) productividad de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación» (p. 36).

Y sobre las consideraciones, **Giorgio Stefani**, en su aportación al libro de **Giardina** titulada *Il limite delle privatizzazioni* apunta:

«la conveniencia de privatizar la empresa pública no es absoluta sino relativa. Depende, por un lado, de la extensión del sector público existente, y de los motivos históricos y políticos que han originado la em-

presa pública, por otro de las condiciones y perspectivas del sector productivo privado» (p. 76).

Centrando el debate: en busca de mejorar la eficiencia económica

En el debate de la privatización un buen procedimiento consiste en explicitar el punto de vista desde el que lo abordamos. En primer lugar porque sin duda facilitará el entendimiento, y en segundo lugar porque permite fijar las expectativas. Así, diversos seminarios y debates se centran en las metodologías y técnicas para realizar la privatización de la mejor manera posible. En estos casos la pregunta pertinente no es por qué privatizar o qué privatizar, sino cómo hacerlo.

Esta reseña no aborda las técnicas de la privatización, sino el debate sobre la misma. Y para ello, como señala **Guillermo de la Dehesa**, en la presentación del número de *Información Comercial Española*, «la reciente experiencia privatizadora demuestra que hay que intentar separar el debate político y burocrático sobre las privatizaciones, que es el que más ha influido en las decisiones tomadas, del debate puramente económico, que ha sido más teórico y con menos influencia a la hora de privatizar» (p. 4).

El propio **Guillermo de la Dehesa** resume los aspectos clarificadores de uno y otro:

«Los políticos han visto en las privatizaciones un medio de alcanzar diferentes objetivos políticos. Entre otros se pueden destacar desde motivos más pragmáticos, como deshacerse de todas las empresas nacionalizadas por obligación durante los años de crisis económica, o de aquéllas que no tiene ningún sentido que estén en manos públicas y además pierden dinero, o cómo resolver un problema temporal de déficit público; hasta otros más políticos como reducir el poder de los sindicatos en el sector público, promover un capitalismo popular a través de la ampliación del número de ciudadanos que poseen acciones, evitar futuras nacionalizaciones privatizando a precios por debajo de los de mercado, etcétera» (p. 4).

Respecto a los economistas, encuentra cierto consenso en debatir sobre la base de los siguientes principios:

- búsqueda de mayor eficiencia de las empresas estatales;
- la privatización no puede ir separada de la competencia y la regulación;
- medios y fines de secuencia y de elección de las empresas que van a ser privatizadas.

La búsqueda de mayor eficiencia económica es también el hilo conductor del debate sobre privatizaciones apuntado por **Francisco Mochón Morcillo** y **Rafael Isidro Aparicio**: «los objetivos de privatiza-

ción van desde la mejora de la asignación de recursos productivos hasta la expansión del capitalismo popular, la distribución de la riqueza, la obtención de ingresos públicos y la reducción de los gastos. No obstante, el sector público dispone de otros instrumentos más apropiados para la consecución de los fines anteriores, por lo que la privatización de activos productivos encontraría su justificación básicamente en la mejora de la eficiencia económica, más que sobre la titularidad pública o privada de los activos» (p. 15).

Ahora bien, esa búsqueda de eficiencia parece estar más relacionada con el marco de actuación de la empresa que con la propiedad. Así **Arturo González Romero** y **María José Lorenzo Segovia** señalan que si bien «la falta de equiparación en las reglas de comportamiento de las empresas públicas y privadas es la razón fundamental para explicar la posible diferencia observada entre los resultados de las mismas... por otra parte, la competencia es la garantía para que un mercado asigne los recursos eficientemente. Por ello, no deben confundirse las ganancias de eficiencia debidas a la privatización con las derivadas de un aumento de la competencia» (p. 9).

Es también ilustrativo del mismo planteamiento el comentario de **Mauro Mare** en su contribución *Aspetti di efficienza e di finanza pubblica delle politiche di privatizzazione* incluida en el libro de **Emilio Giardina**: «las políticas de privatizaciones han contribuido, en general, con la transferencia de la propiedad del sector público al sector privado, a incrementar la eficiencia económica de la empresa. Sin embargo, en particular en la experiencia inglesa, no siempre la empresa privada resulta, *per se*, más eficiente que la empresa pública. La transferencia de la propiedad, en sí, no incrementa la eficiencia económica. Es el ambiente en el que operan las empresas —la existencia o no de un mercado concurrencial— lo que determina el comportamiento eficiente de una empresa (apoyando este aserto cita trabajos de *Vickers, Yarrow, Kay, Mayer y Thompson*).

En definitiva, la decisión de privatizar o no una empresa debería basarse esencialmente en consideraciones de eficiencia y concurrencia de la empresa que se requiere privatizar y del mercado en el que opera, y no tanto sobre consideraciones de finanzas públicas» (p. 121).

Para adentrarnos en el debate de los programas de privatización, **Vickers** y **Yarrow** proponen analizar la importancia de tres tipos de privatización: la de firmas competitivas, es decir, transferencia al sector privado de empresas de propiedad estatal que operan en mercados competitivos sin fallos de mercado sustanciales; la de monopolios, tales como electricidad o telecomunicaciones; y la contratación de servicios fi-

nanciados por el sector público, previamente ejecutados por organizaciones públicas, al sector privado.

En todo caso, los autores señalan que en las actividades de la empresa privada donde es significativa la implicación gubernamental, las diferencias entre público y privado pueden convertirse en un tema de gradación (p. 112).

El punto general a resaltar es que «las políticas de privatización deberían ser evaluadas no sólo con referencia a objetivos dados, sino también contemplándose las vías alternativas para alcanzar esos objetivos» (p. 112-113).

La evidencia de que disponen **Vickers y Yarrow** les sugiere que la propiedad privada tiene ventajas de eficiencia en condiciones competitivas, pero no muestra que la propiedad pública o privada sea generalmente superior cuando incide el poder de mercado (p. 113).

Entre los aspectos tratados por estos autores destacamos los siguientes:

— Seguimiento de los gestores. La privatización modifica los métodos de seguimiento del comportamiento de los gestores, especialmente por el tratamiento a la valorización de las acciones. Sin embargo, si no son ciertas las hipótesis de eficiencia de los mercados, la información transmitida por los precios de las acciones tiene menos valor para los programas de seguimiento. (En todo caso, la privatización puede también ser usada como un elemento de política económica para promover el desarrollo de los mercados de capital).

En relación con este punto, **Vickers y Yarrow** aluden a la amenaza de quiebra como elemento diferenciador entre la propiedad pública y privada, con efectos en materias como salarios y empleo. Pero señalan que estas diferencias «no deben ser exageradas» (p. 115). Señalan a este propósito la aplicación exitosa, al menos algunas veces, de restricciones presupuestarias por parte de las empresas públicas, y los requerimientos de empresas privadas en el sentido de eliminar el riesgo de quiebra. Por otra parte, los gobiernos tienen vías para rebajar la severidad de las restricciones en los presupuestos de las firmas privadas, que incluyen subsidios, garantías crediticias, protección comercial y, finalmente, nacionalización.

— Propiedad y Eficiencia. En este punto, resaltan que de cara a los incentivos y eficiencia, las condiciones de competencia y las políticas regulatorias tienen tanta importancia como la propiedad.

— Crecimiento de rentas. La privatización convierte los flujos de caja futuros en presentes. En

cuanto a los préstamos, se produce un movimiento hacia el sector privado, pero desde el punto de vista macroeconómico la situación no cambia. ¿Puede entonces señalarse cómo la privatización puede hacer frente a la inflación desde esa circunstancia?

El argumento del crecimiento de rentas para la privatización depende de las circunstancias de un país en concreto y del valor de tasación de sus bonos.

— Distribución de riqueza. El efecto más inmediato de la privatización sobre la distribución de riqueza proviene del precio de los activos privatizados. Los descuentos sobre el precio de mercado son una transferencia de riqueza desde el conjunto nacional, y de los contribuyentes en particular, hacia los nuevos propietarios.

Un motivo para la dispersión de la propiedad de las acciones es dificultar a un futuro gobierno la reversión de la privatización.

Como conclusiones más sobresalientes, **Vickers y Yarrow** señalan:

— Cualquier forma de propiedad es inevitablemente imperfecta.

— Las divergencias entre los objetivos de los gestores empresariales y sus principales, sean propietarios privados o superiores políticos, determinan los fallos del seguimiento. La privatización puede ser contemplada como un mecanismo de reducir el impacto de los fallos del gobierno, aunque con el riesgo de incrementar los del mercado, y del cambio de los acuerdos de seguimiento.

— Por supuesto, sería simplista ver la privatización como una panacea para los problemas del sector público.

— Los efectos de la privatización, en un contexto particular, serán altamente dependientes de la amplitud del mercado y del entorno regulatorio e instituciones en que se implanta. El reto del análisis económico de la privatización es desarrollar una más completa comprensión de las implicaciones para la actuación de la empresa que derivan del complejo de interacciones entre propiedad, estructura de mercado, regulación y variables políticas.

La posición de que en la privatización, al igual que en las fusiones y adquisiciones, el punto central está en el control de la gestión y no en la forma de propiedad es la defendida por **Goodman y Loveman**⁴.

Empiezan señalando estos autores que «en opinión de los partidarios de las privatizaciones, el cambio de la gestión pública a la privada es tan profundo que produce de inmediato toda una panoplia de mejoras

sustanciales, que van desde el incremento de la eficiencia y la calidad en las actividades que permanecen en la esfera pública, hasta la reducción de los impuestos y del tamaño del sector público. Sostienen asimismo que, en las funciones que son privatizadas, el comportamiento de los nuevos gestores trae consigo una disminución de los costes y una mayor atención a los gustos y necesidades del consumidor. Esta renovada fe se ha ido extendiendo hasta convertirse en el fenómeno económico de los años noventa» (p. 26).

Tras repasar cómo la oleada de privatizaciones ha afectado a todo tipo de países, y constatar que también ha tenido contestaciones, centran un punto de debate diferente al de la eficiencia y al del papel del Estado, en el que la eficiencia pasa a representar uno de los numerosos objetivos: «la cuestión clave es saber bajo qué condiciones resulta más probable que los responsables de la gestión sirvan los intereses públicos» (p. 28).

Porque, señalan: «la simple transferencia de propiedad de manos públicas a manos privadas no va a reducir necesariamente el coste ni a mejorar la calidad de los servicios» (p. 28).

Citan a *Vernon* en el sentido de que su análisis en diversos países en desarrollo le hace concluir que la principal motivación para la privatización ha sido de índole puramente económica. «Cuando las condiciones empeoraron en los tempranos 1980 y los mercados de crédito se cerraron significativamente, los gobiernos vendieron activos públicos para incrementar su liquidez» (p. 32).

Señalan que aunque para la Reason Foundation las ventajas de la privatización parecen no tener límites, no toda evidencia empírica confirma que la privatización haya mejorado la eficiencia, aumentado la competencia y reducido los gastos.

Recurren a *Carl Icahn*, que «observó en las grandes empresas los mismos excesos de los que son acusados las entidades públicas: salarios elevados, plantillas sobredimensionadas, bajo rendimiento, orden del día reñido con los intereses del accionariado» (p. 35) e insisten en que, según los análisis de *Michael C. Jensen*, «la simple privatización resulta insuficiente para garantizar que los proveedores de servicios esenciales vayan a actuar en aras del interés público»

(p. 35). Por el contrario, la lección principal de la experiencia, en concreto tras el análisis de *Jim Flanagan*, auditor de la ciudad de Phoenix, «es que la dicotomía no se produce entre lo público y lo privado, sino entre monopolio y competencia» (p. 36).

La conclusión de **Goodman y Loveman** es elocuente: «la mera sustitución de la gestión pública por la privada no va a servir para atender más adecuadamente los intereses de la ciudadanía, al igual que la privatización de la propiedad no basta para maximizar el valor de las grandes compañías.

Resumiendo, el control de la gestión y su sintonización con el interés público habrán de ser las guías, y éstas aparecerán cuando la libre competencia y los métodos de organización garanticen que los gestores hacen exactamente lo que los propietarios, es decir, todos los ciudadanos quieren que hagan» (p. 38).

Gestores vs. propietarios

Un punto recurrente en diversos análisis es el de la interrelación entre gestores y propietarios, habiéndose recurrido a la teoría de la agencia (principal-gestor) para su explicación. A este respecto tiene un gran interés el trabajo de **Hafsi y Koenig**. El estudio se centra en el proceso de toma de decisiones estratégicas en las empresas de propiedad estatal. En total, 23 decisiones en 14 empresas de Gran Bretaña, Francia, Canadá y Argelia se estudiaron en detalle. Los datos se recogieron de entrevistas con los actores clave en la decisión estudiada, y de documentos internos de la empresa.

Los autores plantean que no existe un único, permanente modelo de relaciones entre la firma y su propietario, destacando tres diferentes fases—ciclo en esa relación:

- la primera, de *cooperación*, necesaria para adquirir objetivos comunes, se caracteriza por la presencia de roles no diferenciados en los dos subprocesos que cabe dividir la toma de decisiones, el interno a la firma (proceso central) y el que incorpora a los actores exteriores;
- la segunda, de *confrontación*, se produce como resultado del esfuerzo de la firma por proteger su centro técnico de la interferencia exterior. En esta fase los dos subprocesos no se solapan, siendo más bien tangenciales con únicamente pocos actores (generalmente los ejecutivos de la firma) jugando en ambos procesos y mediando entre ellos;
- la tercera, de *autonomía*, significa que la firma sigue su propio proceso como cualquier firma del sector privado, pues espera aprobación rutinaria por el gobierno, que normalmente la da.

⁴ Puede disponerse de una versión en castellano de este artículo en **MARIA LUISA GÓMEZ DE PABLOS** (1992): «Una revisión de la literatura reciente sobre privatizaciones», *Boletín Económico de ICE*, Núm. 2319, 30 marzo-5 abril, Secretaría de Estado de Comercio, Madrid. Utilizo para la mayoría de las citas esta traducción.

En caso contrario, el gobierno puede alegar la revisión de los criterios técnico-económicos utilizados, que en muchos casos implica un largo debate y negociación, en el que la firma interviene independientemente.

Al interpretar estas tres fases de relación con la idea de ciclo, los autores sugieren que el comportamiento de la firma cambia al cambiar esa relación, lo que debería conllevar consecuencias significativas respecto a las normas y prácticas a aplicar a las sociedades de propiedad estatal.

Complementando este tema son también de utilidad los cuadros elaborados por **Ramamurti**, incluidos en su trabajo *Controlling State-Owned Enterprises*, recogido en su libro con **Vernon**, aún cuando el libro está orientado a países en desarrollo.

En el Cuadro 1 **Ramamurti** señala que la posición deseable es (*), que implica gobiernos activos en objetivos, estrategia y políticas, y considerable libertad para los gerentes en la ejecución de los programas aprobados.

El Cuadro 2 contrapone los intereses nacionales con los de la Empresa de Propiedad Estatal (SOE- State Owned Enterprises).

Los comentarios de **Ramamurti** al Cuadro 2 son:

A y D: no existe conflicto.

B: El gobierno debe OPONERSE a que la SOE proceda según su natural tendencia.

C: El gobierno debe ESTIMULAR a la SOE para ir en contra de su tendencia natural.

A pesar de los comentarios, realizados para un contexto determinado (países en desarrollo), los cuadros resultan sugerentes para animar el debate de la privatización.

Algunos Ejemplos-País

Inglaterra

Vickers y **Yarrow** recogen tres casos—país: Inglaterra, Chile y Polonia.

CUADRO 1

368

		CANTIDAD DE CONTROL (procesos internos de la empresa que son controlados)	
		Bajo	Alto
CALIDAD DEL CONTROL (incluyendo resultado)	BAJO	AE: Alta AO: Alta	AE: Alta AO: Baja
	ALTO	AE: Baja AO: Alta (*)	AE: Baja AO: Baja

AE: Autonomía estratégica.

AO: Autonomía operacional.

CUADRO 2

		¿Es bueno para el país?	
		Sí	No
Es bueno para la SOE?	Sí	A	B
	No	C	D

En Inglaterra, dividen el proceso de privatización en tres fases:

- 1979-83: la privatización pretendía tanto una mayor eficiencia, como objetivos recaudatorios. En este período la actuación gubernamental fue también significativa en política de competencia y regulación. El proceso de privatización alcanzó menos de 500 millones de libras por año. Entre las empresas afectadas figuran: Associated British Ports, British Aerospace, Britoil, Cable and Wireless, National Freight, y British Petroleum (ya parcialmente de propiedad privada).
- 1983-87: continúan las ventas de empresas en sectores competitivos, incluyendo Enterprise Oil, Jaguar, Trustee Savings Bank, British Airways y Rolls Royce, pero lo más significativo de este segundo período es la primera venta de redes y servicios públicos: el 50 por 100 de British Telecom en noviembre de 1984 (3.900 millones de libras) y de British Gas en diciembre de 1986 (5.600 millones de libras).
- 1987-91: son los años de la privatización de British Steel y British Airports Authority, pero la tercera fase se caracteriza por la venta de las industrias del agua (1989) y de la electricidad (1990-91).

El programa de privatizaciones británicas ha aflorado decenas de miles de millones de libras para el tesoro, ha creado millones de nuevos accionistas, y ha reducido significativamente la implicación del estado en la toma de decisiones de numerosas industrias. Sin embargo, «su impacto sobre la eficiencia económica es mucho menos claro» (p. 125).

Las conclusiones son necesariamente limitadas por el corto período de tiempo que media desde algunas de las más importantes privatizaciones, pero, en todo caso, cambios radicales en conductas y ejecuciones parecen haber ocurrido sólo en pocos casos, todos ellos caracterizados por un razonable grado de competitividad del mercado (p.ej. Associated British Ports, National Freight, Cable and Wireless). Y para complicar la interpretación de esos casos, los mayores cambios han ocurrido en empresas de propiedad estatal (pre-privatización) como British Steel y British Coal. «Quizá la única conclusión, hasta este momento, es que la evidencia británica es consistente con la tesis de que las condiciones de competitividad y el entorno regulador (en sentido amplio) son determinantes clave de funcionamiento» (p. 125).

Matthew Bishop y John Kay, en su artículo sobre el Reino Unido incluido en *Información Comercial Española*, al analizar la eficiencia del Sector Público en el período 1979-90 constatan (p. 25-26):

- La mayoría de las empresas privatizadas han crecido desde la privatización, y más que aque-

llas empresas que se han mantenido en manos públicas. Sin embargo, está muy claro que estos hechos tienen más que ver con la naturaleza de las empresas en cuestión que con su propiedad.

- Las firmas privatizadas empezaron con una mayor rentabilidad, pero no hay nada que sugiera que la hayan aumentado más que el resto del sector público existente en 1979.
- El empleo ha caído significativamente en todo el sector público de 1979. Las mayores reducciones se han producido en aquellas empresas que todavía se mantienen en manos públicas.
- Producción y beneficios han crecido, los márgenes han aumentado y el empleo ha caído. Sin embargo, la relación de estos cambios con la privatización no se deduce inmediatamente de estos datos.

La conclusión de estos autores es que ha habido «una tendencia creciente a contemplar la privatización no sólo como el nuevo enfoque de dirección comercial sino como su causa. En consecuencia, el Gobierno ha estado totalmente dispuesto a permitir libertad comercial a las empresas que no tienen que hacer frente a la competencia en el mercado. En cualquier privatización futura y en la revisión de los actuales esquemas de regulación, creemos que es importante que el Gobierno británico vea el símbolo de la privatización sólo como eso y ponga más énfasis en la promoción de la competencia que en la transferencia de la propiedad» (p. 34).

Chile

En Chile, siguiendo con **Vickers y Yarrow**, diferencian cuatro etapas principales:

- 1974-75: devolución a sus originales propietarios de empresas nacionalizadas en el período anterior, sin transferencia de pagos en ninguna dirección.
- 1975-83: el principal objeto fue conseguir fondos para el Estado. Incluye a más de 100 empresas, y el año culminante, 1979, alcanzó unos ingresos por privatización equivalentes al 3,3 por 100 del PNB. Sin embargo el proceso favoreció concentraciones de propiedad que obligaron, tras la crisis de 1982-83, a situar de nuevo a empresas privatizadas bajo control estatal.
- 1985-86: caracterizada por «privatizar la renacionalización ocurrida por la crisis financiera 1982-83», promoviendo el «capitalismo popular» mediante ampliación de la base accionarial.

- 1986-: en esta cuarta etapa se incluyen empresas públicas y monopolios estatales, como electricidad, cuyo origen es anterior al gobierno de Allende.

Quizá la lección más importante de la experiencia chilena es que la privatización, per se, no es siempre un camino eficaz para establecer compromisos creíbles para las nuevas estructuras, y que el método de privatización puede ser crucial para este propósito.

Polonia

En Polonia, la principal prioridad del gobierno de Solidaridad en 1989 era la estabilización macroeconómica. El análisis de interrelaciones entre objetivos de distribución, ingresos y eficiencia, «nos lleva a los puntos discutidos con anterioridad. Si los fallos de mercado son relativamente mayores que los de gobierno en la nueva situación política, las empresas de propiedad estatal pueden comportarse relativamente mejor que las empresas privadas en el período de transición que cuando los fallos de mercado son menores» (p. 129). Las dos hipotéticas situaciones son reestructurar las empresas y después privatizar, o bien avanzar hacia la mayor liberalización y rápida privatización, dejando la reestructuración y otras decisiones de asignación de recursos a los nuevos propietarios o gerentes en la nueva estructura de derechos de propiedad.

Más adelante retomaremos las consideraciones de la privatización en los países del Este de Europa.

Francia

En Francia, señala **Robert Delorme**, en el mismo número de *Información Comercial Española* «entre septiembre de 1986 y agosto de 1987, el gobierno puso en venta un volumen de activos públicos equivalente al que el gobierno británico puso en cinco años» (p. 42). El programa francés de privatización de 1986-88 alcanzó un volumen de transacciones superior a 75.000 millones de francos, de los que 11.000 procedían de mercados extranjeros. Un 70 por 100 de los ingresos netos (71.000 millones de francos) se destinó al reembolso de la deuda pública (50.000 millones de francos) y el resto a ampliación de capital de las empresas públicas (recapitalización e inversión). La capitalización de la bolsa de París se incrementó en 100.000 millones de francos (la capitalización del mercado de valores de París, en 1986, era de 1.200 miles de millones de francos).

La ley de privatizaciones de 1986 incluía 65 compañías a privatizar antes de marzo de 1991. No obs-

tante, el programa no incluía empresas de servicios públicos y monopolios (electricidad, gas, telecomunicaciones, transportes) ni de la industria aeroespacial. Tampoco incluía compañías que «aun con pobres resultados económicos» estaban dentro del sector competitivo (Renault, Usinor-Sacilor, CDF-Chimie). La primera operación, septiembre de 1986, afectó al 11 por 100 del 67 por 100 de participación estatal en Elf-Aquitaine.

Mediante doce operaciones de bolsa se privatizaron nueve grandes grupos industriales (Saint-Gobain, Paribas, CCF, CGE, Havas, Société Générale, TFI, Suez y Matra) y tres bancos medianos (Sog nal, BTP, BIMP). Cuatro ventas se hicieron fuera del mercado de valores (Compagnie Générale de Construction T l phonique, vendida a Matra Ericsson; Institut de Développement Industriel, a través de LMBO; Mutuelle Générale Française, y Caisse Nationale de Crédit Agricole). En 1988 se abandonaron las privatizaciones programadas de Air France y de los dos principales grupos de seguros, VAP y AGF.

Delorme concluye: «el modelo francés de sector público puede ser definido como una combinación de presencia pública y de métodos de gestión privados. La presencia pública se considera como una forma de controlar lo que es percibido como amenazas para industrias de interés estratégico y como recursos necesarios para el apoyo de proyectos a largo plazo considerados en sí mismos de interés estratégico. Cierta es que esto deja abierto el problema de definir la naturaleza de lo que es de interés estratégico.

Pero este problema también existe en otros países. Así, aunque es probable que el Estado tenga que aceptar en el futuro compartir el accionariado con una parte creciente de inversores privados, es también probable que las elecciones que tengan que realizar acerca de las compa as en las que va a mantener un paquete accionarial importante se mantengan, bien directamente o bien a través de determinadas compa as financieras o de seguros, bajo el control del Estado» (p. 52).

Italia

En Italia, el *Libro Verde* realizado por el **Instituto Mobiliare Italiano** y **Mediobanca**, a solicitud del Ministerio del Tesoro, ha sido elaborado en un período de tres meses y ofrece una información detallada de la situación económico—patrimonial en 1991, avance del primer semestre de 1992 y previsiones para final de 1992.

Analiza la perspectiva financiera e industrial a nivel de sociedades y grupos, profundiza en temas generales de privatización y ofrece experiencias de otros pa -

ses (sector eléctrico en Inglaterra y proceso de privatización en Francia e Inglaterra).

Las prioridades del programa recogido en el Libro Verde son las siguientes (p. 87-90):

1. Introducir mayor concurrencia en la economía italiana, acompañada de una política industrial incisiva y articulada, y decidir la velocidad óptima del proceso de privatización, habida cuenta de la situación de las finanzas públicas y de las propias sociedades.

2. El proceso de reordenación y separación de las participaciones del Estado debe satisfacer:

- la ausencia de ulteriores aportaciones de capital por el Estado;
- disminución del alto endeudamiento de las sociedades, especialmente las participadas en un 100 por 100, cuya deuda debería incrementar la del Estado.

3. Para tal fin se establecen topes al incremento del endeudamiento del IRI, ENI y ENEL, tanto al propio de los holdings, que deberá reducirse, como al consolidado. Se congelan los avales a los tres grupos, que deberán hacer frente a su endeudamiento mediante autofinanciación y desinversiones. La utilización prioritaria de éstas será para reducir endeudamiento, y los dividendos serán destinados exclusivamente a reducir endeudamiento y hacer frente al servicio de la deuda.

4. Se vislumbra que al término del proceso el Estado tendrá, en general, participaciones minoritarias en sectores significativos, aunque pueden establecerse derechos especiales al accionista público (cita como referencia el modelo *golden share*).

5. Los servicios públicos en régimen de monopolio (electricidad, gas, teléfono) deberán asegurar su eficiencia en términos de bienestar colectivo, planteándose una revisión de las normas reguladoras, y, en algún caso, previendo la separación de la actividad de producción y distribución.

6. Mientras se produzca una posición de mayoría pública, absoluta o relativa, se protegerá al accionista minoritario.

7. La separación de la propiedad, desde la perspectiva financiera, podrá producirse por la cesión de participaciones, o por la no concurrencia pública a ampliaciones de capital, especialmente en sociedades descapitalizadas.

8. Para diferenciar las actividades en pérdidas pero viables, de las no viables, se procederá con cautela, procurando seguir las indicaciones del mercado respecto a aquellas áreas en las que está dispuesto a invertir, en coherencia con la normativa comunitaria de ayudas públicas.

9. En las actividades no viables se procederá a su liquidación, para evitar el mayor coste que el Esta-

do tendría que asumir cuando en el futuro se viera obligado a cerrar. La crisis ocupacional será afrontada con instrumentos que atenúen el impacto social. El Parlamento deberá elegir sobre las necesidades de mayores impuestos y transferencias.

En todo caso se aplicarán controles para evitar trasvases de fondos entre actividades productivas y en pérdidas, y de plusvalías por desinversiones patrimoniales hacia actividades en pérdidas.

España

En España, los últimos datos disponibles del **IGAE** muestran que el sector público empresarial estatal supone el 90 por 100 de las ventas y plantilla de la empresa pública española. Las sociedades no financieras (SPE) representan el 81 por 100 de las ventas y el 95 por 100 de la plantilla de las empresas estatales. El SPE está formado por tres grupos institucionales, INI, INH y Patrimonio, que cubren el 77 por 100 de las ventas y el 68 por 100 de la plantilla del SPE, correspondiendo el resto a RENFE, RTVE, y otras empresas y servicios comerciales estatales.

De los tres grupos, el INI realiza el 35 por 100 de las ventas del SPE y representa el 39 por 100 de la plantilla, el INH el 18 por 100 y 5 por 100 respectivamente y las empresas del grupo patrimonio el 24 por 100 en ambos⁵. Y como hemos visto al principio de esta reseña, el significado de la empresa pública española en la economía nacional es inferior a la media comunitaria.

Guillermo de la Dehesa en su artículo sobre privatización en España en el número de *Información*

⁵ Según los últimos datos de memorias disponibles, el Grupo de Empresas INI tuvo en 1991 unos ingresos totales de 1.867.378 millones de pesetas (2.020.193 millones de pesetas en la suma agregada) y una plantilla final de 142.295 trabajadores. REPSOL, 1.691.180 millones de pesetas de ingresos y 20.848 empleados. Y en el Grupo Patrimonio la suma agregada de las empresas no financieras alcanzaba unos ingresos de 1.971.249 millones de pesetas y una plantilla media de personal de 113.745, y las financieras, respectivamente, 976.663 millones de pesetas y 19.528 trabajadores. En la propia memoria de 1991 del Grupo Patrimonio se señala: especial relevancia dentro del Grupo tiene TELEFONICA DE ESPAÑA, empresa de participación estatal minoritaria (32,29 por 100) que representa, sea cual sea la variable que se elija, más del 35 por 100 del Grupo Patrimonio (pp. 10-11). Los ingresos de esta empresa en 1991 son de 1.048.998 millones y la cifra media de personal 75.424. Por otra parte, el 90 por 100 de las ventas e ingresos por servicios de todo el Grupo Patrimonio, corresponde a sólo tres entidades: TELEFONICA DE ESPAÑA, CORPORACION BANCARIA DE ESPAÑA y TABACALERA (p. 13).

Comercial Española señala: «en los últimos ocho años se han producido tres procesos principales en España: nacionalización, privatización y reprivatización» (p. 59). Con la nacionalización se refiere al caso del Grupo Rumasa, así como a empresas privadas en los sectores de textil, autopistas de peaje, gas, etc., debido, principalmente, a consideraciones sociales, políticas y de desarrollo regional. La reprivatización se refiere al mismo Grupo Rumasa, concluyendo que «el proceso de expropiación, gestión y reprivatización del Grupo Rumasa fue muy costoso para el Gobierno, pero el coste de haberlo dejado quebrar pudo haber sido aún mayor». La privatización, que afecta a sociedades del INI, INH y Patrimonio, merece al autor la opinión siguiente: «la característica principal del programa privatizador español es que ha constituido un modo eficiente de atraer tecnología, gestión e inversión extranjera.

El hecho de que hayan sido compradores extranjeros los que más se han beneficiado del programa español de privatizaciones no es el resultado de un objetivo concreto del Gobierno, sino de la pura competencia...

Como en el caso de Italia, el principal factor impulsor de la privatización no estuvo basado en motivaciones políticas o ideológicas, como fue el caso del Reino Unido o Francia, sino en restricciones estratégicas, presupuestarias y tecnológicas» (p. 68).

372

En apoyo de este último aserto añade la siguiente frase del Presidente del INI: «La política que estamos siguiendo no puede describirse como privatización en el sentido de que nosotros consideramos que las empresas privadas son mejores que las estatales, sino como una política que redefine y reorganice nuestros intereses y nuestras inversiones para ser más eficientes como holdings» (p. 68).

En cuanto al debate sobre privatización, **Julio Segura** hace la siguiente reflexión:

«Las dos mayores concentraciones de capital industrial español, el INI y el INH, son públicas. Si la economía española debe fomentar la concentración de capital, el objetivo de gestión eficiente de las empresas públicas es de gran importancia. Este es un tema complejo que, con frecuencia, se ideologiza dando lugar a supuestas soluciones que proponen la privatización universal» (p. 73-74).

A continuación resume tres líneas argumentales de la privatización, a las que da respuesta:

1. La Empresa Pública es menos eficiente que la privada.

A este respecto **Julio Segura** alude, apoyándose en estudios recientes de los países centrales de la CE, Austria y Suecia que «el elemento crucial para valorar la eficiencia de las empresas es su grado de protección frente a la competencia, pero no su titularidad» (p. 74), y aplicando comparaciones al caso español, la existencia de empresas bien y mal gestionadas no está condicionada por la titularidad.

2. En un sistema económico como el español lo que tiene que justificarse es la existencia de empresas públicas.

Este argumento, en opinión del autor, «carece de sentido. Tanto la Constitución Española de 1977 como el Tratado de Roma admiten la existencia de empresas públicas —e, incluso de formas de propiedad pública más compulsivas—, por lo que nada hay que justificar» (p. 75).

3. Privatizar permite reducir el déficit público.

«La mayor debilidad de la solución privatizadora como ayuda a la solución del problema del déficit público es su carácter de puro manejo contable» (p. 75).

«En el caso de empresas en pérdidas y sin futuro, la venta tiene efectos negativos sobre el déficit, al deber entregarse al adquirente el valor actualizado del flujo de pérdidas futuras. Si por tanto nos referimos a venta de empresas en beneficios, la venta puede mejorar el déficit de hoy, pero al cabo de pocos años la situación será clara: todas las empresas públicas estarán en pérdidas y habrán absorbido los recursos financieros obtenidos de la venta de las empresas rentables, sin haber por ello mejorado su situación» (p. 76).

La conclusión de este apartado de la exposición de **Julio Segura** es la siguiente:

«Si el objetivo es mejorar la eficiencia y el déficit público, lo mejor es permitir quebrar a las empresas sin posibilidades de negocio y mantener en manos públicas la gestión de las beneficiosas cuando se realiza de forma eficaz. Y, en caso de que no se permita la quiebra, aplicar... el principio de demarcación estricto de actividades y eliminar el doble marco legal, de forma que las empresas que se mantengan abiertas con pérdidas inevitables por razones de tipo político o social sean objeto de contratos-programas subvencionados por el Estado y encargados en su gestión a una agencia especializada, que no sería responsable de las pérdidas, sino tan sólo de la puesta en práctica de los términos acordados de dichos contratos. Esta es la filosofía que subyace al proyecto de segregación del INI en dos subholdings recientemente propuesto y en curso de debate.

Las empresas públicas que forman el núcleo de oportunidad en el Grupo INI y el Grupo INH constituyen un activo industrial y empresarial para la economía española que se encuentra plenamente en la línea estratégica de las políticas tendentes a la mejora de la competitividad» (p. 76).

Recientemente, en la Conferencia *España en la nueva Europa: ganadores y perdedores* organizada

en Madrid por *Financial Times* y *Expansión*, en la sesión del 19 de noviembre de 1992, dedicada al sector público, el profesor del IESE *Pedro Nuño* resumía las ventajas e inconvenientes de la privatización en los siguientes puntos:

- Ventajas: recaudar fondos; evitar la interferencia del Estado; búsqueda de eficiencia, disciplina de mercados y rentabilidad; ampliar la base de la propiedad.
- Inconvenientes: vender las «joyas de la corona»; pérdida de centros de decisión en España; eliminar la posibilidad de tener grandes grupos industriales en España.

En la sesión del mismo día, el Presidente del INI, **Javier Salas**, después de presentar el panorama del sector público en Europa y de reflexionar sobre las desventajas de tamaño existente en nuestra estructura empresarial en comparación con la media europea, que se hacen más elocuentes en el caso de las grandes empresas, explicaba la significación de TENEÓ (el núcleo de oportunidad a que hacía referencia el profesor **Julio Segura**, utilizando la propia terminología INI) en la estrategia de futuro del Grupo de Empresas INI:

«Las consideraciones globales del Grupo de Empresas INI, independientemente de su diversificación, ocultan situaciones empresariales radicalmente diferentes desde la perspectiva de mercado. Con la constitución de TENEÓ, en la estrategia de futuro del Grupo de Empresas INI se separan aquellos negocios que funcionan en condiciones normales de mercado, de aquellos otros cuya actividad está condicionada por la ausencia de expectativas de rentabilidad o por procesos de adaptación a los requerimientos normales de mercado.

Estos últimos, sobre las cifras de 1991, absorben el 43,2 por 100 del empleo del Grupo pero sólo aportan el 17,1 por 100 del valor añadido y el 19,8 por 100 de los ingresos. Y sus pérdidas han superado el 140 por 100 del total de pérdidas registradas por el Grupo en el pasado ejercicio.

En cuanto a TENEÓ, parte con una estructura de negocios asentada sobre energía y transporte, a la que se añaden las industrias de equipamiento y proceso, completándose con las empresas corporativas, funcionales al grupo paralelamente a su presencia concurrencial en los respectivos mercados.

Este diseño sobre el que se asienta la estrategia de futuro permite:

- Clarificar las cuentas del Grupo de Empresas INI al tratar separadamente actividades y negocios que requieren un lenguaje separado.
- Mantener el valor del INI como instrumento financiero y como gestor de negocios en crisis.

— Aprovechar las ventajas de una eventual apertura del capital de las empresas, dando entrada a nuevos socios, cuyos efectos pueden valorarse desde distintas perspectivas:

- financiera, al posibilitar la obtención de nuevos recursos;
- puesta en valor de los negocios, al poder expresar el valor que da el mercado al capital empresarial;
- cooperación empresarial, al facilitar alianzas en los distintos campos (tecnológico, industrial, comercial, etc.) que hagan factible la consecución de objetivos concretos de mayor alcance.

Además, este planteamiento permite también ayudar a resolver el problema presupuestario, en la medida que, por un lado, TENEÓ nace con autonomía financiera, de forma que las pérdidas coyunturales que puedan obtener determinados negocios, como de hecho está ocurriendo en la actual fase del ciclo económico, deben absorberse de forma completamente ajena al presupuesto del INI, que se libera así de esas eventualidades, y, por otro lado, los dividendos de TENEÓ permitirán compensar, en su medida, los costes del endeudamiento acumulado por el INI para hacer frente a las necesidades de capitalización de las Empresas directamente dependientes del Instituto».

Y concluía su discurso con los siguientes comentarios:

«La titularidad pública y privada de las empresas, característica del modelo económico comunitario, es un hecho que no contradice el objetivo de competitividad. En otras palabras, si operar en condiciones de mercado es lo que aporta valor de competitividad, su opuesto es no operar en condiciones de mercado, y, por consiguiente, estamos hablando de circunstancias que no afectan a la propiedad.

En todo caso, sí parece existir cierto interés en los principales países, y no sólo en el ámbito comunitario, por preservar la propiedad nacional en algunos grandes proyectos empresariales. Desde la perspectiva española, la significación del Grupo de Empresas INI hace de TENEÓ un núcleo de oportunidad para el objetivo de maximizar su concentración de capital, actuando con un criterio de consolidación de proyectos empresariales en el mercado internacional. Para ello, la estrategia de TENEÓ contempla una orientación hacia la concentración de negocios, y una valoración de los beneficios que, para asegurar el éxito en la consecución de sus objetivos, puede reportar la apertura de su capital.

En definitiva, el valor de oportunidad de TENEÓ es que no asegura, pero sí posibilita, que se consolide un gran grupo empresarial español en la Nueva Europa».

Guillermo de la Dehesa concluye su artículo en *Información Comercial Española* sobre privatización en España, señalando:

«La experiencia europea ha mostrado, en mi opinión, la existencia de dos versiones distintas de la privatización. Una que podría denominarse *política* y otra *pragmática*. En la primera de ellas los objetivos políticos han predominado sobre los económicos. En la segunda se ha producido lo contrario. La primera se ha llevado a cabo principalmente en el Reino Unido y, durante un corto período de tiempo, en Francia. La segunda, en España y, en cierta medida, en Italia» (p. 70).

Las características que representa el autor de la versión «política» son:

- Ha constituido un aspecto importante del programa político de los partidos que más tarde la pusieron en práctica.
- Fue cuidadosamente diseñada y planeada como un programa económico gubernamental completo, con claros objetivos en cuanto a empresas a privatizar, métodos de venta, compradores elegibles, secuencia y reducción esperada del peso gubernamental en la economía.
- Las empresas vendidas siguiendo el programa eran, principalmente, las más productivas y rentables.
- El sistema preferido de venta ha sido la oferta pública a través de los mercados de valores, con precios inferiores a los cotizados por las mismas empresas, o a los precios auditados, si no cotizaban en bolsa.
- Esta infravaloración de las empresas privatizadas, especialmente importante en el Reino Unido, muestra que los objetivos políticos eran más importantes o, al menos, tan importantes como los objetivos económicos.

En cuanto a la versión «pragmática», destaca **Guillermo de la Dehesa** las siguientes notas:

- Se ha desarrollado más espontáneamente, siguiendo un sistema caso a caso, sin plazos preestablecidos y sin formar parte de las plataformas electorales de los partidos que estaban en el gobierno en el momento de la privatización.
- La mayoría de las empresas vendidas estaban en pérdidas y con dudoso futuro en su marco, bien sea por falta de tecnología suficiente, volumen productivo o capacidad de distribución. Otras eran «reprivatizadas» tras su «absorción» por el Estado para evitar problemas sociales o políticos en un sector o región determinado.
- El método más importante de venta fue la venta directa, a través de subastas públicas selecti-

vas. En muchos casos los compradores fueron extranjeros.

- Las empresas en beneficios también fueron privatizadas a través de ofertas públicas en el mercado de valores, pero sólo se vendieron participaciones minoritarias, manteniendo el Estado su control. El objetivo era atraer ahorro en épocas de restricciones presupuestarias y altos tipos de interés, y ampliar la oferta de acciones en mercados de valores estrechos.
- Las restricciones económicas y tecnológicas, es decir objetivos económicos, han sido la causa principal de la privatización, y no un programa político completo (objetivos políticos), como en el caso de la versión «política» de la privatización.

Podría añadirse que, en el caso español del INI, la búsqueda de consolidación de un grupo empresarial con rango internacional es un objetivo económico general que, si bien se asienta en el factor dimensión, dada la escasez de tamaño en la estructura empresarial nacional respecto a los países comunitarios, conlleva valoraciones destacables en otros aspectos como maximización de la concentración del capital empresarial existente, internacionalización, capacidad de gestión, recursos para I+D y formación, dinamización de la pequeña y mediana empresa, y capacidad de interlocución internacional.

Y este planteamiento tiene que ver con la privatización en la medida que contempla la colaboración del capital privado, pero no sigue el simbolismo de la privatización en cuanto transferencia de propiedad que asume una mayor eficiencia *per se* de la empresa de propiedad privada sobre la empresa de propiedad pública (consideración que, como vemos en las referencias de esta reseña, se contradice con la evidencia empírica), sino que se basa en objetivos empresariales. Y como planteamiento empresarial, la estrategia no se inspira en criterios de seguridad, sino de oportunidad, asumiendo el riesgo que conlleva la actuación diseñada y el coste que representan sus alternativas.

Finalmente, si la consolidación de grandes grupos puede considerarse como un planteamiento de política económica e industrial, en esa medida la contribución positiva de la empresa pública añade una justificación de eficiencia a su existencia.

El Debate sobre privatización en USA: Prestaciones y financiación

El interés del libro de **Donahue** para el debate de la privatización reside en que delimita por un lado el objeto, que no está referido a la transferencia de propiedad de empresas sino a la gestión de bienes y

prestación de servicios financiados colectivamente, y por otro lado recoge una amplia experiencia en distintos estados americanos, que permiten deducir la mayor o menor eficiencia de esa prestación de servicios realizada por organismos públicos o por empresas privadas, así como el contexto en que la eficiencia resulta el factor determinante. («La eficiencia, en el fondo, constituye meramente un aspecto de una cualidad más esencial: *la responsabilidad*», p. 27).

Una observación previa de alcance general es la referente al «poder del honor profesional como motivación burocrática» (p. 129), que **Donahue** relaciona con la posición cultural de los burócratas, subrayando la diferencia que notó *Max Weber* entre las culturas europea y norteamericana, en 1918 a este respecto: «La estima social de los funcionarios en su carácter de tales resulta especialmente baja cuando son débiles tanto la demanda de una administración experta como el predominio de las convenciones del nivel social. Este es especialmente el caso en los Estados Unidos» (cita en p. 323, extraída de *Bureaucracy*).

Donahue empieza señalando que en estas asociaciones de financiación (colectiva o individual) y prestación (por el sector público o por el sector privado) no existe nada inevitable, y «el que una privatización creciente conduzca a gastos públicos más elevados no resulta de ninguna manera inverosímil» (p. 26). Además recuerda que la puesta en rentabilidad de empresas en pérdidas a veces requiere una fuerte inyección de dinero público, previa a la privatización, para que el objeto de la misma resulte atractivo al sector privado (cita el caso de CONRAIL, vendido en 1987) (p. 20).

Nos dice el autor que el libro nos da buenas y malas noticias, las buenas consisten en que, teniendo en cuenta que la privatización no es de ninguna manera el remedio universal, «hay oportunidades reales para afrontar proyectos públicos de forma más eficiente y responsable si se cuenta con la participación del sector privado» (p. 29). Y las malas noticias son que «los imperativos de diseño organizacional están enfrentados con los de factibilidad política. Lamentablemente no existen razones para esperar que el proceso político conduzca a un modelo correcto de privatización» (p. 30).

En la aportación de evidencias, **Donahue** hace la salvedad de que sólo una pequeña parte de los «experimentos» ha sido formalmente analizada alguna vez, e invita a continuar el examen. Los datos que recoge son los siguientes:

— Recogida de basura (estudios diversos para años del período 1965-1987): «los investigadores no sólo han hallado la misma *pauta* —los contratistas son los más baratos, seguidos por las agencias públicas y luego por la competencia abierta— sino también, de forma muy gene-

ral, diferencias de costes de igual magnitud entre las distintas formas de organización» (p. 96).

— Servicios de apoyo al Pentágono (período 1980-82): por un lado problemas sobrevenidos a especificaciones y presupuestos iniciales requirieron costosas revisiones, por otro, «mientras la mayor parte de los ahorros en costes gubernamentales representaron ganancias reales de eficiencia, parte de los mismos fue efectuada a expensas de los trabajadores» (p. 103) (menores salarios, escasos beneficios y condiciones de trabajo menos satisfactorias para la mayoría de los primitivos empleados públicos que pasaron a trabajar con contratistas externos).

— Limpieza de oficinas (1980): «los empleados públicos (peor equipados y siguiendo procedimientos menos eficientes) obtenían inferiores resultados promedio por hora de esfuerzo» (p. 104).

— Servicio contra incendios: «son varias las jurisdicciones que ahora contratan externamente la totalidad o parte de los servicios contra incendios, y ya a mediados de los 80 había alrededor de media docena de firmas dedicadas a este tipo de actividad» (p. 104).

— Transporte: en Australia, que durante muchos años compartió el transporte aéreo, por estatuto, entre dos firmas, *David G. Davies* concluyó (estudio con datos para el período 1958- 1974) que «la empresa privada, actuando bajo las reglas y costumbres asociadas a los derechos de la propiedad privada intercambiante, es más productiva que la pública» (p. 106). En Canadá, la comparación entre dos compañías ferroviarias reveló una mejor evolución de la privada entre 1956 y 1965, y una mejor evolución de la pública entre 1966-1975. En Estados Unidos, sobre alrededor de 250 sistemas de transporte urbano a comienzos de la década de los 80, «los investigadores no encontraron evidencia alguna de que los contratistas privados pudieran administrar los sistemas de autobuses mejor que los funcionarios públicos» (p. 108).

— Servicios de agua y energía: de los 7 estudios recogidos sobre servicios de agua potable, entre 1976 y 1987, 4 no encuentran ninguna diferencia significativa y 3 señalan como más eficiente al servicio público (p. 110). En servicios eléctricos, de los 6 estudios contemplados, para diversos años entre 1975 y 1986, tres no encuentran ninguna diferencia significativa y otros 3 revelan al servicio público más eficiente (p. 112).

Una primera generalización que plantea **Donahue** es la siguiente: «cuanto más precisamente pueda es-

pecificarse una tarea por adelantado y evaluarse su ejecución luego de realizada, tanto más ciertamente se puede hacer que los contratistas compitan, y tanto más rápidamente se pueden reemplazar (o penalizar) a aquéllos que resultan insatisfactorios; cuanto más estrechamente se preocupa el Gobierno por los *finés*, con exclusión de los *medios*, tanto más fuertes son los argumentos a favor de emplear a perseguidores de lucro en vez de funcionarios públicos» (p. 117).

Y más adelante añade: «la distinción fundamental se encuentra entre las relaciones competitivas basadas en los resultados y las no competitivas basadas en lo aportado, más que entre perseguidores de lucro y funcionarios públicos *per se*» (p. 120).

Una reflexión interesante proviene de la relación entre los problemas de responsabilidad, que dependen de la forma de organización, y las dimensiones de la eficiencia. Así si la eficiencia se entiende como lograr que se hagan las cosas debidas, los funcionarios públicos pueden tener cierta ventaja; si lo que se quiere es que se hagan con un coste mínimo, la ventaja está del lado de los perseguidores de lucro. Un ejemplo permite ilustrar su comentario: «Cuando John Jay se embarcó para Europa en 1779 a fin de negociar el fin de la Guerra de Independencia, las instrucciones que llevaba del Congreso constituían una mezcla de lo vago y lo inalcanzable (...). Si hubiera estado motivado sólo por su propio interés, se hubiera rehusado muy probablemente ante el contrato implícito de: *utilice su propio juicio, y acepte la evaluación mediante criterios que se determinarán con posterioridad*» (p. 126).

Profundizando en casos y relatos aleccionadores, centra su atención en las compras al sector privado relacionadas con la defensa, la contratación de servicios locales, las prisiones privadas, y la capacitación laboral.

En el primer caso, ante las dificultades por encontrar en las sucesivas reformas de los sistemas de compras del Pentágono soluciones satisfactorias, el autor propone considerar un remedio alternativo: «restringir el rol del sector privado» (p. 175). Sin embargo, en este caso, como en el de las prisiones, elude «esbozar cualquier conclusión drástica» (p. 178), limitándose a validar observaciones respecto a la «utilización de energías privadas en el propósito público».

En el tema de los servicios locales distingue la privatización que denomina *estratégica*, orientada a reducir el dominio colectivo, de la privatización *táctica*, encaminada a disminuir los costes para un mismo nivel de servicios gubernamentales. Y al hilo de esta distinción llama la atención sobre la tentación de recurrir a la privatización como excusa de austeridad para desembarazarse de servicios que los ciudadanos insisten en tener pero se niegan a pagar, o sustituirlos por prestaciones inferiores y más baratas (p. 192).

Las conclusiones sobre este apartado se recogen en la p. 209: «sería tranquilizador hallar que las decisiones municipales sobre qué servicios privatizar concuerdan con las áreas en que es más redituable la privatización. Pero la evidencia muestra, en el mejor de los casos, una escasa conexión. Una cuarta parte de las ciudades analizadas ha delegado la responsabilidad del asfaltado, tarea en la que los contratistas gozan de una gran ventaja en materia de costes. Sin embargo, la misma proporción de ciudades realiza la contratación externa de los servicios de mantenimiento de árboles, en los que el margen de costes a favor del sector privado es mucho menos estrecho. Tanto los servicios de conserjería como los de mantenimiento de césped muestran un modelo igualmente desarticulado. Hay más ciudades que confían a contratistas la preparación de la nómina de pagos —en la que no hay ningún tipo de ventaja por parte del sector privado— que las que hacen lo propio con la limpieza de calles».

De la parte dedicada a la capacitación laboral extraigo el siguiente comentario: «el sentido común insiste en que debe haber algún término medio entre un sistema de capacitación completamente público y uno completamente privado. Pero el carácter esquivo de la información válida sobre el grado de disposición privada a pagar por la capacitación hace que ese punto medio sea una zona misteriosa (...). Las estrategias fundadas en la ineficiencia del mercado implican generalmente la financiación colectiva de *algunos* de los costes de formación para la *mayoría de la gente*, mientras que los motivos antipobreza implican la financiación colectiva de la *mayoría* de los costes de capacitación para *alguna gente*».

Finalmente, destaco los siguientes puntos de las páginas que **Donahue** destina a conclusiones:

— Tres lecciones sobre especificaciones, proceso y competencia:

1) Si el gobierno no especifica lo que desea de sus proveedores, o no evalúa lo que ha recibido, no debería esperar obtener lo que necesita.

2) El error más común en que se cae cuando se piensa en privatización es, quizá, el de concentrarse en las ganancias de eficiencia potenciales sin entrar a considerar, dentro del laborioso nivel de detalle requerido, cómo realizar dicha potencialidad.

3) Las organizaciones (incluso las públicas) que deben ponerse a tono con los niveles establecidos por rivales ambiciosos son virtualmente siempre más eficientes que aquéllas (incluyendo las privadas) que no tienen que afrontar ningún desafío y, por tanto, se encuentran seguras... Existe una abrumadora evidencia respecto a que los beneficios de la privatización

disminuyen o desaparecen cuando la corrupción, la negligencia o la naturaleza misma del servicio socavan la competencia (p. 298-299).

— Y cuatro consideraciones de carácter general:

- Si una organización privada puede hacer el trabajo de una forma mejor, o más barata, sin producir menos efectos colaterales positivos ni más efectos negativos que la alternativa pública, entonces la gestión privada es superior, de lo contrario, no lo es (p. 303).
- En la mayor parte del mundo «privatización» significa desligar al gobierno completamente de negocios como las aerolíneas, los automóviles o los hospitales, mientras que en los Estados Unidos el término se refiere más a menudo a la gestión privada de los pocos bienes y servicios que todavía se financian en forma colectiva (p. 304).
- Quienes temen el poder político de los empleados públicos y recomiendan una privatización al por mayor como medida correctiva, no han pensado las cosas en toda su amplitud (p. 304).
- Sería incorrecto, y también inútil, negar el considerable potencial de la privatización si la delegación de las tareas a perseguidores de lucro puede hacer que la acción pública sea menos torpe —más eficiente, más responsable, más firmemente sujeta al control de la ciudadanía— cuando los contratos pueden ser redactados claramente y cabalmente puestos en vigor, y cuando los esfuerzos de los proveedores por influir en las decisiones pueden ser refrenados (competencia que permite reemplazo). Pero sería temerario proclamar que la gestión privada resulte una panacea contra la esencial complejidad del dominio público (p. 305).

Algunas consideraciones sobre América Latina

La relación entre los efectos de la crisis de los años 20, y de la búsqueda del bienestar por parte del Estado tras la Segunda Guerra Mundial, con la directa intervención del Estado en la economía es el punto de partida de los trabajos de **Minsburg**, y **Marcel** y **Crespi**. El primero señala: «En la década de los años treinta y como consecuencia de la profunda crisis desatada por la Gran Depresión, en la mayoría de los países de la región, el Estado ha debido asumir un papel sumamente activo en la conducción del proce-

so económico... Aunque en varios países de la región la existencia de empresas estatales es de antigua data, tal el caso de Yacimientos Petrolíferos Argentinos, o de Petróleos Mexicanos, por ejemplo, la expansión del sector público a escala significativa en la esfera económica se produciría a partir de la década del cuarenta. Al finalizar la Segunda Guerra Mundial y, en cierto modo en consonancia con lo que sucedía prácticamente a nivel mundial, en América Latina se produjo una ola de nacionalizaciones que expandió notablemente el accionar del sector público hacia diversos sectores de la producción de bienes y servicios» (p. 3130 y 3131).

El origen de estas influencias lo concretan **Marcel** y **Crespi** con el siguiente comentario: «En la formulación del New Deal, por parte de Roosevelt en los Estados Unidos, en el desarrollo del Estado de Bienestar en Gran Bretaña a partir del Informe Beveridge y en la tarea de reconstrucción a la que se abocó Europa Occidental tras la Segunda Guerra Mundial, el Estado surgió como el ente con el poder y la racionalidad para asegurar los equilibrios macroeconómicos y corregir las injusticias sociales a través de las políticas adecuadas. En Latinoamérica este proceso tuvo una evolución desigual en función de las características propias del proceso de desarrollo de cada país» (p. 100).

Así, sobre la base de su historia económica, el tema de la privatización en América Latina se enmarca, para el conjunto de los trabajos considerados sobre esta área específica, en el más amplio debate de la intervención del Estado, o, si se prefiere, en la confrontación neoliberalismo vs. intervencionismo.

Teniendo presente esta referencia, **Eliana Cardoso** señala que «la verdadera fiebre privatizadora que se registra en América Latina se afincó tanto en el fracaso de las políticas de intervencionismo estatal y de la industrialización sustitutiva como en el estancamiento de la mayoría de los países latinoamericanos y los graves déficits presupuestarios que afectan a sus gobiernos. Bajo la nueva concepción, las empresas de propiedad estatal pasan a ser consideradas como importantes fuentes de prebendas políticas y corrupción» (p. 81).

Al enfrentarse a la justificación de la privatización, **Eliana Cardoso** reproduce las argumentaciones ya señaladas en cuanto a que «el beneficio fiscal de la privatización no es tan evidente como pudiera sugerirlo la venta de una empresa estatal» (p. 85), y se orienta también hacia la discusión en términos de eficiencia: «en principio, la justificación de la privatización se sustenta en el supuesto de que la propiedad privada es más eficiente que la propiedad pública desde el punto de vista de la asignación de recursos, lo cual se debe a que ambos sectores tienen diferentes estructuras de incentivos. Sin embargo, es poco probable

que la privatización logre efectivamente un aumento significativo de la eficiencia a menos que se la acompañe de otras reformas» (p. 86).

De las lecciones que la experiencia latinoamericana ofrece sobre la privatización, **Eliana Cardoso** plantea que la reestructuración de las empresas no es necesaria para su privatización exitosa, y destaca aspectos como la capacidad de atraer capital, administración y tecnología de los nuevos propietarios; el cierre de empresas no viables; la restricción financiera que deben enfrentar los gobiernos, y la participación de los trabajadores en el proceso. Todos ellos, ya señalado en otros trabajos recogidos en esta reseña.

Apoya el enfoque gradualista en la privatización; considera que «la expectativa de un proceso anticipado, que va demorando cada vez más, genera incertidumbre y roces políticos» (p. 96); insiste en la necesidad de reformas macroeconómicas como requisito esencial para el éxito de la privatización, y relaciona la consecución de los objetivos de la privatización con la estabilidad, transparencia y confianza del sistema económico en que se realiza.

Finalmente, reproduzco el siguiente cuadro (Cuadro 3) recogido por **Eliana Cardoso**, citando como fuente a *J. González Fraga; Latin Finance; R. Werneck y J. Williamson* (p. 99-100).

378

Como ampliación de los planteamientos en algunos países latinoamericanos (además de la referencia hecha ya al caso chileno), añado los siguientes comentarios.

Antonia Martínez Rodríguez señala que en México, desde 1989 hasta mediados de 1990, «han sido más de 40 las empresas privatizadas. De su venta, el primer año, el Estado recibió un flujo de recursos por más de un billón de pesos. Muchas eran altamente rentables pero ...» (y cita a continuación al presidente mexicano *Salinas de Gortari*): «El Estado puede conducir el desarrollo nacional sin estas empresas y necesita los recursos que consumen empresas públicas no estratégicas para fortalecer las que sí lo son, como PEMEX y la CFE, para la infraestructura del crecimiento y la justicia social... El punto crucial es: las razones de la desincorporación no son un mero problema financiero ... no se trata de razones de eficiencia de las empresas o empresarios públicos... La tesis es de política general: que el Estado cumpla con sus responsabilidades constitucionales y sus compromisos sociales fundamentales» (p. 150).

Ross Schneider contempla el período 1982-1989 para México, y señala que los gobiernos De la Madrid y Salinas autorizaron la *desincorporación* (que comprende liquidación, extinción, transferencia y venta) de 804 de las 1222 estatales existentes en diciembre de 1982, habiendo concluido ese proceso para 478 empresas en junio de 1989.

En términos numéricos México fue el líder mundial de la privatización en la década de los 80, habiendo vendido más de 1/5 de las cerca de mil empresas privatizadas en todo el Tercer Mundo. Con todo, la *desincorporación* no llegó a reducir sustancialmente el peso económico del Estado. Las 765 firmas cuya *desincorporación* fue autorizada hasta 1988 (muchas de las cuales no habían sido efectivamente enajenadas) contribuían solamente al 3 por 100 de la producción estatal en 1983 (o 15 por 100 excluyendo a PEMEX y al sector financiero») (p. 34).

Para este autor la inspiración primordial de la privatización mexicana hay que encontrarla en «el objetivo de hacer más eficaz al Estado, más que en la ideología, el apoyo exterior o las ganancias de partido» (p. 38).

En Perú, según **Indacochea y Paulette** «la privatización está siendo adaptada dentro del actual programa económico del gobierno, como alternativa para: reducir el déficit fiscal, terminar con la ineficiencia mostrada en la mayoría de los casos por el sector estatal, dar término a la burocracia, liberalizar y reactivar la economía, atraer la inversión privada extranjera, etc.» (p. 99). Sin embargo, se plantean, «¿es la privatización un arma tan eficaz como parece sugerir esta ola de privatizaciones que se viene dando en el mundo?» Para responder: «resulta importante reflexionar seriamente acerca del mito que en algunos casos se estaría creando en torno de la aplicación de esta medida. Experiencias en otros países nos estarían indicando que la privatización *per se* no actúa como una mano invisible para lograr una eficiente asignación de recursos vía una economía de mercado. Siendo lo importante, además del proceso en sí, una serie de medidas complementarias (de todo orden: macroeconómicas, legales, etc.), a fin de lograr el éxito en un proceso de esta naturaleza, medidas las cuales varían y dependen del contexto en que se apliquen» (p. 100).

En Chile, según **Marcel y Crispi**, en 1985 se inició un proceso de privatización que, «pese al anterior récord del gobierno autoritario, no tenía precedentes en el país. La particularidad de este proceso residió en que afectaba por primera vez a las empresas públicas más tradicionales y poderosas del país... . A diferencia de otros países latinoamericanos, sin embargo, las tradicionales empresas públicas chilenas mostraban niveles aceptables de rentabilidad y eficiencia. Los dividendos transferidos por estas empresas al Fisco alcanzaban en 1985 a un 10 por 100 del total de ingresos públicos» (p. 104).

Los ingresos obtenidos por la venta de empresas públicas (1.500 millones de dólares entre 1985 y 1989, gran parte de los cuales concurren a financiar el coste fiscal de las rebajas tributarias implantadas desde 1984) «no fueron suficientes ni fueron usa-

CUADRO 3
PRIVATIZACION EN AMERICA LATINA: 1970-1990

Argentina	A pesar de sus esfuerzos, Raúl Alfonsín (1983-89) privatizó pocas empresas. El Gobierno de Carlos Menem ha logrado, a la fecha, reunir 3.232 millones de dólares por concepto de privatizaciones.
Bolivia	Desde 1985 las empresas estatales han sido descentralizadas o transferidas a organizaciones regionales, pero no se ha privatizado empresa alguna.
Brasil	El gobierno reunió 200 millones de dólares en ingresos fiscales mediante privatizaciones efectuadas durante el período 1981-89. Ninguna empresa ha sido privatizada desde 1989.
Chile	Entre 1973 y 1975 la devolución de 360 empresas proporcionó al gobierno ingresos fiscales por 1.000 millones de dólares. Entre 1975 y 1980 la venta por subasta pública de 90 empresas y 16 bancos produjo otros 1.000 millones de dólares. La implementación del programa de «capitalismo popular» entre 1985 y 1988 logró reunir 1.564 millones de dólares.
Colombia	Programa débil. El banco estatal de desarrollo vendió su participación en la planta armadora de automóviles a la firma RENAULT.
Costa Rica	La empresa de propiedad del Estado ha sido disuelta.
Rep. Dominicana	Ocho proyectos de privatización han sido autorizados, habiendo sido privatizada la Compañía de Electricidad Puerto Plata. Los ingresos obtenidos mediante la privatización no han sido publicados.
Honduras	El Gobierno reunió 32 millones de dólares por concepto de ingresos y de reducción de deuda mediante la privatización.
México	A febrero de 1991, el Gobierno había reunido 2.310 millones de dólares con la privatización de Telemex, Compañía Mexicana de Aviación y Macocozac, S.A. Dichas empresas constituyen la mayor parte de la privatización efectuada hasta el momento habiéndose privatizado 124 empresas más pequeñas en 1989 y 1990.
Nicaragua	Se están llevando a cabo estudios con el fin de determinar la factibilidad de privatizar el Sector de Industria Agropecuaria Nacional, un conglomerado de empresas relacionadas con la acuicultura.
Panamá	Hasta 1989 la privatización se limitó a pocos casos, en los cuales las plantas fueron traspasadas a los empleados. En 1989-90 el gobierno reunió aproximadamente 6 millones de dólares mediante privatizaciones.
Uruguay	El gobierno utilizó privatizaciones para reunir alrededor de 30 millones de dólares, pagados con reconversión de deuda externa.
Venezuela	Se han anunciado algunos planes, pero aún no se ha privatizado empresa alguna.

dos de forma que permitiera compensar las utilidades que dejaría de percibir el sector público en los años siguientes» (p. 105).

Un comentario de **Bresser Pereira** resulta aquí oportuno: «Hubo momentos en que la intervención estatal limitada se convirtió en una práctica relativamente aceptable. Fue lo que ciertamente ocurrió en las décadas de 1950 y 1960, cuando prevaleció un consenso keynesiano. En otros momentos el ataque conservador a la intervención del Estado se convirtió en dominante. Fue lo que ocurrió en los últimos veinte años» (p. 5).

En Brasil **Ross Schneider** destaca la actuación del Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) y su filial BNDESPAR que, «desde su establecimiento en los años 50, se mantuvo alejado del resto de la burocracia económica, tradicionalmente desorganizada y politizada», y que «en los últimos años venía demostrando una orientación cada vez mayor en dirección al mercado» (p. 29). Señala el autor que *The Financial Times* apuntó al BNDES como «la única agencia gubernamental comprometida con la privatización».

Según **Ross Schneider** «cuando BNDESPAR vendía empresas, el resto del gobierno creaba nuevas firmas e invertía en las antiguas» (p. 31), con lo que el incremento neto de activos estatales fue probablemente positivo entre 1988 y mediados de 1989, precisamente el período en que el ímpetu privatizante parecía haber retomado fuerza (p. 28).

Tiene interés la sugerencia que hace este autor de utilizar un indicador para recoger, mejor que con el dato volumen de producción o valor de los activos, el papel político y económico del estado. Tal indicador tiene como numerador el volumen de inversión medio de las empresas privatizadas multiplicado por el número de años en que estuvieron en el sector estatal; y como denominador el mismo producto referido a las empresas que permanecen bajo control del Estado.

Ross Schneider utiliza tres categorías para englobar los motivos primordiales que, en general, llevan a las élites estatales a emprender la privatización (p. 38):

Ideológicos: son liberales que defienden la privatización de cualquier forma, en cualquier tiempo y, casi siempre, a cualquier coste.

Partidarios: usan la privatización para ampliar las bases de apoyo de su partido y solapar a sus oponentes.

Pragmáticos: son funcionarios preocupados en reducir el exceso de presiones administrativas y financieras sobre el gobierno. Su preocupación es la eficacia gerencial y no los ideales o la ganancia política.

Desde una perspectiva más amplia, **Bresser Pereira** se plantea las respuestas que desde distintas opciones se pueden encontrar para hacer frente a la crisis de la economía brasileña.

Previamente identifica las estrategias básicas utilizadas por el Estado brasileño para promover la industrialización: protección comercial; subsidios orientados a la sustitución de importaciones y la promoción de exportaciones; e inversiones estatales directas en servicios públicos y en industrias de consumos básicos (electricidad, petróleo, acero, comunicaciones, etc.). La insuficiencia de esas estrategias provocó un creciente consenso hacia otra nueva, basada en tres políticas fundamentales: eliminación de subvenciones e incentivos generalizados; liberalización comercial y subvenciones al desarrollo tecnológico, para estimular la competitividad internacional, y privatización que, además de aumentar la eficiencia en la asignación de recursos, ayudaría a resolver la crisis fiscal del Estado.

Precisamente para salir de la crisis, tras casi diez años de estancamiento económico, se plantea el papel de la intervención estatal. Las respuestas que encuentra son:

Neoliberales: se supera la crisis a través de un ajuste fiscal. Para ello es necesario privatizar las empresas estatales y desregular la economía. El objetivo es un Estado mínimo. Asimismo su opinión es que debería ser totalmente pagada la deuda externa.

Estatistas: para superar la crisis fiscal es necesario aumentar los impuestos, y reformar la organización del Estado y de las empresas estatales eliminando ineficiencias, combatiendo la corrupción, pero no reduciendo el tamaño del aparato estatal. Al contrario, este podría aumentar para alcanzar una distribución de la renta menos desigual y retomar el crecimiento. La reducción de la deuda sería una condición para su pago.

Economistas pragmáticos (no son ni teóricos ni ideológicos, sino prácticos, directamente ligados al gobierno): su estrategia es al mismo tiempo dialéctica y pragmática, por dos razones. Primero, porque apoya simultáneamente una economía fuertemente orientada al mercado y una intervención estatal en áreas críticas, donde el mercado es incapaz de coordinar. Segundo, porque reconoce el carácter cíclico de la intervención estatal. «Algunas veces, como en el momento actual, es necesario reducir el Estado y transformarlo, a fin que se haga más eficaz (capaz de implantar políticas económicas) y más eficiente (capaz de implantar esas políticas con un coste bajo)» (p. 16).

Pero la crisis económica no se circunscribe a Brasil. Como recoge **Minsburg**, entre 1981-1990, la tristemente llamada «década perdida» ofrece para la región una tasa anual de crecimiento del PIB del 0,9 por 100, con un deterioro del PIB por habitante del 1,2 por 100 anual (9,6 por 100 de decrecimiento acumulado para la década), de forma que el PIB por habitante era en 1990 de 1946 dólares frente a los 2.188 de 1980.

Así, **Minsburg** repite el diagnóstico de la CEPAL recogido en el *Panorama social de América Latina 1991*: profunda iniquidad en la distribución del ingreso, que ha provocado un incremento de la pobreza y la indigencia, alcanzando en 1989 al 44 por 100 de la población total, lo que equivale a 183,2 millones de personas; ello supone la extensión de la pobreza a 71 millones de personas más que en 1970.

Estas circunstancias requieren una reforma del Estado, para pasar (apoyándose en palabras de *René Villareal*) «no al Estado mínimo gendarme del neoliberalismo, sino a un Estado solidario» (p. 3134). «Se requiere ir conformando una nueva articulación de intereses públicos, estatales y privados» (p. 3137). En este contexto (y **Minsburg** recurre aquí a *Juan Martín*) «la política de empresas públicas debe renovarse apuntando, en lo macro, a la concentración en actividades estratégicas y prioritarias, y, en lo micro, a la modernización de su estructura y recuperación del espíritu empresarial» (p. 3137).

Observaciones sobre los Países en Desarrollo

El estudio de **Shirley y Nellis** ofrece la visión de que «la reforma de las empresas estatales y la privatización pueden constituir estrategias que se refuerzan mutuamente en el contexto del objetivo más amplio de crear una economía más eficiente y productiva» (p. 3).

Contraponen las justificaciones (ineficiencia del mercado; desarrollo de sectores estratégicos; predominancia extranjera, etc.) con la reducción de expectativas sobre la cantidad y calidad de la producción de las empresas públicas, y defienden que existen las siguientes desventajas entre la empresa propiedad del Estado y la de propiedad privada: mayor vulnerabilidad a la interferencia política, remuneración más baja a los gerentes y una menor disciplina financiera (p. 2).

Además según estos autores la experiencia ha demostrado que los métodos no basados en el mercado son menos eficaces de lo que se había esperado, y que la ineficiencia de los mercados es más fácil de resolver que lo que se pretendía. «Actualmente parece ser que tanto la magnitud como la duración de la ineficiencia del mercado se han exagerado» (p. 3).

No obstante, la visión de **Shirley y Nellis** también tiene en cuenta que «en muchos países en desarrollo las empresas estatales son también las empresas más grandes de la economía, y es probable que éstas permanezcan en manos del Estado en el futuro previsible, pero la venta cuidadosa de otras compañías estatales potencialmente competitivas y viables a compradores independientes, así como el cierre de otras que arrojan

pérdidas sin ninguna esperanza de que la situación vaya a cambiar, pueden producir beneficios netos para la economía, entre ellos el estímulo a la eficiencia de la producción y distribución y la preservación de los escasos recursos administrativos del gobierno.

Del capítulo dedicado a la venta de empresas públicas (p. 63-71) pueden extraerse algunos datos del alcance de la privatización y las principales lecciones de la experiencia.

En cuanto a la primera, «pese al gran interés en el desposeimiento, sólo unos pocos países en desarrollo han vendido cantidades considerables de activos y capital de las empresas estatales. Entre ellos se cuentan Chile, que ha vendido o transferido unas 470 empresas desde 1973; México, que ha vendido, liquidado, fusionado o transferido unas 700 empresas, que equivalen a aproximadamente el 20 por 100 de los activos estatales; Jamaica, que ha vendido o arrendado 40; Togo y Guinea que han vendido 15 cada uno y han cerrado varias más; Túnez, que ha vendido 40, y Filipinas, que ha vendido 29». Sin embargo, salvo las chilenas, la mayoría de empresas vendidas «hasta la fecha han sido pequeñas y de escaso valor, y gran parte de las que han sido liquidadas estaban cerradas». El criterio para juzgar el éxito de la privatización es «si la transacción produjo o no un beneficio neto para la economía en su conjunto». Para esta valoración no se tiene base empírica suficiente, aunque sí pueden encontrarse las siguientes lecciones que enseña la experiencia:

- «el desposeimiento debe considerarse no como un fin en sí mismo sino como parte de un programa más amplio de reformas destinadas a fomentar una mejor asignación de los recursos, estimular la competencia, promover un clima propicio al desarrollo de las empresas y fortalecer el mercado de capital»;
- «a menos que considere las ventajas relativas de los objetivos antes de actuar, el gobierno puede cometer errores costosos»;
- «cuando los mercados de capital son débiles es indispensable estudiar cuidadosamente los requisitos financieros del desposeimiento al preparar la venta, pues de otra manera se pueden producir anomalías»;
- «la formulación de una estrategia de desposeimiento y la clasificación de las empresas estatales de acuerdo con el tipo de medida que haya de tomarse respecto a cada una —liquidación, venta, arrendamiento, etc.— han sido útiles para aclarar los objetivos y enfoque del gobierno»;
- «la privatización requiere administradores especiales»;

«es posible que el coste social de la privatización visible de inmediato sea alto a corto plazo, en tanto que el aumento de las utilidades y del empleo y la inversión quizás no se manifieste sino más tarde»;

- «un último punto, conexo, es el de la franqueza y la confianza pública».

Los trabajos recogidos en la edición de **Ramamurti** y **Vernon** inciden también sobre la experiencia de la privatización en países en desarrollo, y ofrecen matices a lo ya expuesto en este apartado y en el anterior sobre América Latina.

El propio **Ramamurti** en su contribución *The Search for Remedies* ofrece un panorama de la actuación sobre las empresas públicas, al señalar que «los problemas fiscales de los 80 fuerzan a cambiar la política de intervención de los 70, cobrando fuerza dos clases de reformas»:

- Privatización (palabra que aparece en 1983 en el *Webster's New Collegiate Dictionary* Hanke, de acuerdo con lo señalado por H. Steve en *Prospects for Privatization*, ed. 1988, New York).
- Refuerzo de los métodos de control utilizados por el gobierno en las empresas de propiedad estatal (p. 7).

382

Siguiendo a **Ramamurti** (p. 10-16), hasta 1987 la privatización (sin incluir reprivatizaciones de procesos de nacionalización de la década anterior) habría afectado a 571 empresas de propiedad estatal, en 57 países en desarrollo. Sin embargo, la mitad de las transacciones se han realizado en sólo ocho países: del Africa subsahariana (Costa de Marfil, Guinea, Niger, Togo), Asia (Singapur) y América Latina y Caribe (Brasil, Chile y Jamaica). Paralelamente en México y Filipinas, consecuencia de la nacionalización bancaria en el primero y de la realización de créditos impagados a bancos estatales en el segundo, se incorporaron al Estado un número de compañías que aproximadamente iguala al de las nuevas privatizaciones de todos los otros países en desarrollo.

Un conflicto común es el originado entre el deseo por privatizar rápida y extensamente y el deseo por maximizar los ingresos por la privatización. Los países estudiados sugieren que si un gobierno vende un volumen suficiente de activos estatales, puede recoger una considerable suma en el corto plazo (17.000 millones de libras Inglaterra entre 1979 y 1988; y 850 millones de dólares Chile entre 1975 y 1980). Pero aún los observadores creen que en ambos países el gobierno realizó menos que lo que hubiera tenido si la privatización hubiera sido hecha más lenta y cuidadosamente.

En el análisis final, los impactos indirectos de la privatización pueden ser, cuando menos, tan importan-

tes como las consecuencias directas. El movimiento privatizador está forzando a los países a reexaminar la racionalidad de la propiedad estatal de las firmas, les conduce a pensar más cuidadosamente antes de crear nuevas empresas, y les induce a investigar mejores vías de gestión. Alguna evidencia sugiere que incluso el desempeño de las empresas estatales no incluidas en procesos de privatización mejora, al menos a corto plazo, cuando se lanza un programa de privatización en el país. A largo plazo, la privatización probablemente refuerza las instituciones necesarias para el mercado.

Otro de los estudios recogidos por **Ramamurti** y **Vernon** se pregunta directamente si debe o no venderse la empresa de propiedad estatal (**Leroy P. Jones**, *Selling State-Owned Enterprises: A Cost Benefit Approach*). La respuesta que ofrece es la siguiente (p. 35): «Si el gobierno se comporta como un vendedor privado, se requeriría simplemente que el precio de venta excediera el valor del flujo de futuros beneficios esperados. Sin embargo, si el gobierno ejerce su responsabilidad fiduciaria como guardián de los recursos nacionales, debe también cuidar el impacto sobre otros segmentos de la sociedad nacional».

Finalmente, para completar este epígrafe recojo las conclusiones de **Raymond Vernon** en su trabajo *A Technical Approach to Privatization Issues: Coupling Project Analysis with Rules of Thumb*, incluido también en el libro editado por este autor conjuntamente con **Ramamurti** (p.70):

Los datos disponibles sobre empresas de propiedad estatal no demuestran concluyentemente la validez de cualquier generalización terminante acerca de las empresas de propiedad estatal, ya sea en términos de eficiencia, aumento de recursos, o distribución del ingreso.

Las empresas de propiedad estatal tienden a ser asociadas con *cash flows* negativos para el sector público, al menos en comparación con empresas privadas en contexto similar. Pero esos *cash flows* negativos son debidos en parte a políticas de inputs y outputs que son el equivalente económico de transferencias, tales como la contratación de mano de obra excesiva. Aunque en algunos casos, tales *cash flows* negativos pueden también ser debidos a un menor nivel de eficiencia que el desempeñado por empresas privadas en la misma función económica empresarial, el carácter y extensión de esas diferencias no está bien documentado. Los efectos en la distribución del ingreso, derivados de la transferencia de pagos tampoco es un tema propenso a fácil generalización. A veces se muestran en una dirección igualitaria; pero a veces pueden penalizar al sector agrícola pobre en favor de una clase media o alta urbana.

Así pues, aún no están firmemente desarrolladas las bases económicas para programas generales de privatización, que de ordinario se apoyan con exceso en supuestos sobre eficiencia.

Referencias al Este Europeo

Al situar la privatización en los países de Europa Oriental, se plantea con fuerza la pregunta formulada por **Shirley** y **Nellis** (p. 82): ¿hasta qué punto se aplica el análisis anterior a los países socialistas?

Estos autores identifican diferencias similares a las que señala **Guillermo de la Dehesa** en su trabajo sobre privatización en Europa Central y del Este recogido en el número ya comentado de *Información Comercial Española*.

Para aquéllos la diferencia entre el peso del sector estatal en los países en desarrollo (15 por 100 - 20 por 100 del PIB como promedio) y en los países socialistas europeos (prácticamente la totalidad de la economía) produce, cuando menos, dos resultados (p. 83):

- el proceso de reforma de las empresas es exponencialmente de mayor envergadura, más complejo y más importante;
- los líderes y asesores de muchos países socialistas de Europa no consideran la privatización y la creación de la propiedad privada como un medio de lograr mayor eficiencia, sino que la juzgan equivalente a la destrucción del sistema de gobierno y, por consiguiente, para ellos es un fin en sí misma.

Para **Guillermo de la Dehesa** los programas de privatización de las economías socialistas europeas, difieren de los correspondientes a los países del oeste europeo en que «su proceso, alcance y escala son muy distintos» (p. 74). Estas diferencias, llevan a este autor a plantear diferentes desafíos para los procesos de privatización en estos países:

- ¿Cuándo debe llevarse a cabo la privatización en relación con el proceso macroeconómico de estabilización y liberalización de precios?
- Establecimiento de un marco legal adecuado, que afecta, en primer lugar, al derecho de propiedad.
- ¿Deberían desmantelarse los monopolios antes de la privatización?
- ¿Deben reestructurarse las empresas antes de su venta?
- ¿Cómo puede el gobierno obtener tasaciones políticamente independientes para sus activos?
- ¿Puede funcionar la privatización sin un mercado financiero establecido?

- ¿Pueden los gobiernos dirigir el proceso adecuadamente?, es decir ¿cuentan con funcionarios cualificados para ello?
- ¿Pueden ser privatizadas estas empresas sin aclarar previamente quién es el dueño real?
- ¿Es posible una privatización rápida?
- ¿A quién vender? ¿a personas físicas y jurídicas? ¿a nacionales o extranjeras? ¿a trabajadores y directivos?
- ¿Conviene crear compañías *holding* especializadas por sector, o con una cartera diversificada para controlar y dirigir las grandes empresas?

Esta lista de cuestiones, es de por sí suficientemente elocuente para atisbar la dificultad de la privatización en los países del este europeo. Efectivamente, en estos países la privatización es equivalente a la reforma del sistema. Y esto significa la transformación de una economía asentada en un sistema de monopolio absoluto en una economía de mercado. Obviamente, esta transformación afecta en primer lugar a las relaciones de poder (político, económico, militar, social, etc., y sus interrelaciones), con la dificultad adicional de que tampoco existe un sistema de propiedad homogéneo con el de las economías de mercado. A esto se añade la escasez de profesionales conocedores de los mecanismos y significado de la economía de mercado, tanto en la Administración como en las propias empresas.

383

Pero, además, el sistema anterior proporcionaba a los ciudadanos un determinado nivel de bienestar (suministro de bienes y servicios esenciales), que puede verse deteriorado para ciertos sectores de la población durante el período de transición, circunstancia que atenta a la propia estabilidad social, y consiguientemente dificulta, a la vez que urge, la rapidez del proceso. El prolongado y costoso proceso de la efectiva integración económica de Alemania (iniciado de pleno derecho el 1 de julio de 1990) y la propia experiencia de privatización de la *Treuhandanstalt*, en un marco económico, social y político privilegiado, en comparación con el que enfrentan los países del este europeo, es una referencia más para aproximarnos al significado del momento histórico que atraviesa Europa, en el que la privatización representa exactamente un símbolo para los países de su zona oriental.

Quizá pueda ayudar a una adecuada reflexión recordar las palabras del Secretario de Estado estadounidense, General Marshall, el 5 de junio de 1947, con motivo de su doctorado *honoris causa* por la Universidad de Harvard:

«La verdad de la cuestión es que las necesidades de Europa para los tres o cuatro próximos años son mucho mayores que su actual capacidad de pago;

por ello, u obtiene una ayuda adicional sustancial, o habrá de enfrentarse con un deterioro económico, social y político de caracteres muy graves. Aparte de los efectos desmoralizadores que esto tendría sobre el mundo en su conjunto, y de las posibilidades de disturbios ocasionados como consecuencia de la desesperación de las gentes afectadas, las consecuencias para la economía de los Estados Unidos serían evidentes para todos».

Si añado que he extraído esta cita de un reciente artículo de *Juan Velarde Fuertes* titulado «La economía española ante las consecuencias de Maastrich», las referencias para esa reflexión, desde una perspectiva europea, están completas.

Conclusiones

En el intento de extraer conclusiones del abanico de experiencias y opiniones recogidas en esta reseña, una primera aproximación podría ser que, si bien debemos reconocer la dificultad de ser imparciales en la elección de una u otra posición, existen suficientes elementos como para procurar presentar con cierta objetividad la realidad que subyace en el simbolismo de la privatización.

384

Y la primera evidencia es que esa realidad es múltiple y escapa a cualquier generalización. Derivado de este aserto, podría decirse también que toda generalización acerca de la privatización se basa en supuestos teóricos (ideales) y no en la base empírica.

Teniendo en cuenta este planteamiento, sí podemos avanzar algunas ideas, como referencia para situar el debate y comprender las argumentaciones que nos resulten más atractivas:

- La privatización va ligada al replanteamiento más o menos cíclico del papel del Estado en la sociedad, y específicamente en el carácter y contenido de su influencia en la vida económica.
- El uso que se ha hecho de la privatización ha tenido, de forma bastante general, una justificación asociada, directa o indirectamente, a la mejora de eficiencia del sistema económico, pero su práctica ha estado mucho más condicionada por un objetivo de recaudación.
- La privatización, en cuanto reconocimiento de la eficiencia del mercado en la asignación de recursos, no viene sino a reconocer lo defendido por la doctrina económica vigente. Sin embargo, este reconocimiento no dice nada, en principio, acerca de la personalidad de los agentes que intervienen en ese mercado, y en concreto de la del propietario de las empresas que concurren en ellos.

También podría decirse que un análisis que relacione propiedad y eficiencia se haría, precisamente, en el supuesto de funcionamiento de las empresas en condiciones normales de concurrencia del mercado en el que desarrollan su actividad:

- La historia, cultura, valores, situación y perspectivas de las distintas economías representan condiciones que pueden cambiar radicalmente el criterio de oportunidad de la misma medida. O, dicho de otra forma, lo que resulta oportuno y adecuado en un país puede tener consecuencias negativas en otro. Y esto es aplicable a la privatización.
- La privatización de empresas de propiedad estatal, entendida como pérdida de control, no parece adecuado valorarla con un criterio restringido coste-beneficio, sino que debería analizarse desde la perspectiva de su coste de oportunidad, englobando en ello los máximos efectos posibles que puedan ser razonablemente manejados y conocidos, aún cuando nos circunscribamos al ámbito económico y, más concretamente, al ámbito empresarial.
- En los países del este de Europa, la privatización no es un aspecto más del proceso de transformación, sino el símbolo de las reformas de un sistema cuya situación de monopolio no ha sido originada por fallos de mercado. Se trata por tanto de un modelo diferente al que ha tenido como referencia el debate general de la privatización.
- Una última reflexión, referida al caso español, sería tener en cuenta la escasa historia de grandes proyectos empresariales (en el sentido de búsqueda del máximo beneficio para ese proyecto empresarial, y no para el propietario de la empresa), que se refleja en una estructura empresarial a la que los problemas heredados de un gran período de aislamiento se unen los de la necesidad de crecer más rápidamente que la media de los países comunitarios, para alcanzar los parámetros necesarios en la convergencia económica. Y ese reto supone también una base de mayor o menor dificultad para lograr la cohesión social. En estas circunstancias parece más razonable orientar los esfuerzos hacia la cooperación empresarial para estimular tanto un mayor dinamismo en la pequeña y mediana empresa, como la consolidación de grupos y empresas de rango internacional, que aferrarnos a posiciones teóricas para destacar contraposiciones en razón de la titularidad.

Confío que esta reseña tenga la utilidad de facilitar una mayor comprensión de los distintos planteamien-

tos y estimule una mayor reflexión sobre lo más conveniente en cada situación, evitando que los pre-judicios inutilicen una mejor argumentación.

La imposibilidad de exigir a la realidad que se comporte como desearíamos podríamos corregirla si nos

esforzamos por conseguir que nuestros deseos tengan cabida en la realidad.

Pedro Pablo NUÑEZ DOMINGO

CEPAL: UN PLANTEAMIENTO RENOVADO FRENTE A LOS NUEVOS DESAFIOS DEL DESARROLLO

Trabajos considerados: CEPAL (1990): **Transformación productiva con equidad. La Tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa**, Santiago de Chile; CEPAL (1991a): **El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente**, Santiago de Chile; CEPAL (1991b): **Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado**, Santiago de Chile; CEPAL/Oficina Regional de Educación de la Unesco para América Latina y el Caribe (1992): **Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad**, Santiago de Chile; Fernando Fajnzylber (1990): **Industrialización en América Latina: de la “Caja negra” al “Casillero vacío”**, *Serie Cuadernos de la CEPAL*, Núm. 60, Santiago de Chile; Fernando Fajnzylber (1992a): **La transformación productiva con equidad y la sustentabilidad ambiental**, en *Industrialización y Desarrollo Tecnológico*, Núm. 12, División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología, Santiago de Chile; Fernando Fajnzylber (1992b): **Progreso técnico y competitividad en América Latina**, en *Industrialización y Desarrollo Tecnológico*, Núm. 12, División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología, Santiago de Chile; Fernando Fajnzylber (1992c): **La estrategia de educación y conocimiento en la transformación productiva con equidad**, en *Industrialización y Desarrollo Tecnológico*, Núm. 12, División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología, Santiago de Chile; Gert Rosenthal (1990): **Transformación productiva con equidad: una propuesta para el desarrollo de América Latina y el Caribe**, CEPAL, Santiago de Chile; Gert Rosenthal (1992): **América Latina y el Caribe: cinco desafíos para los años noventa**, CEPAL, Santiago de Chile; Carlos Massad (1992): **Equidad y transformación productiva como estrategia de desarrollo: La visión de la CEPAL**, CEPAL, Santiago de Chile.

En el año 1990 cristaliza el debate y la reflexión que CEPAL venía haciendo sobre el desarrollo económico de América Latina, en un esfuerzo por levantar la mirada de los angustiosos problemas y el panorama desolador de los resultados económicos y sociales de la década de los años 80 y entregar orientaciones positivas y propuestas viables frente a una atmósfera confusa y pesimista que reinaba tanto en los ámbitos gubernamentales como académicos respecto a las perspectivas de la región.

Las propuestas de CEPAL están consignadas en el documento titulado “Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe” (1990) que constituyó una fuerte ruptura con esa atmósfera a través de un planteamiento construido inductivamente, más atento a las tendencias en curso que a grandes declaraciones doctrinarias y sin excesivas pretensiones de originalidad que, sin embargo, contribuyó a desplazar el debate sobre el desarrollo hacia un nuevo clima definitivamente más positivo, esperanzado y orientado hacia el futuro.

A ese documento siguieron otros tres: “El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente” (1991) que vincula los temas de la sustentabilidad ambiental a los desafíos del desarrollo; “Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado” (1992) que pone el acento en los aspectos de equidad; y el documento “Educación y Conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad” (1992) en colaboración con la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe que argumenta la centralidad de la educación y el conocimiento en el esfuerzo de la región para responder a los desafíos de la modernidad.

Aun cuando en estos documentos se plasman los nuevos planteamientos de CEPAL, una reseña de dichas propuestas debe ser complementada por algunas exposiciones realizadas por **Gert Rosenthal** y **Carlos Massad**, Secretario Ejecutivo y Secretario Ejecutivo Adjunto de CEPAL que entregan una mirada de conjunto a las interrelaciones existentes entre los diversos documentos y algunos planteamientos del recordado economista **Fernando Fajnzylber** cuya contribución a la elaboración de esta propuesta fue fundamental.

La reseña que presentamos a continuación no pretende describir cada documento, sino hacer desde una perspectiva muy personal un ordenamiento sustantivo de los principales planteamientos contenidos en ellos.

Crisis y transición de los años 80

La crisis que atravesó la región en los años 80 marca el agotamiento definitivo del patrón de desarrollo

que se había venido aplicando desde la posguerra y cuyos rasgos centrales se venían configurando desde la crisis de los años 30. Sin embargo, ese patrón de desarrollo basado en la exportación de productos básicos y en la industrialización sustitutiva de importaciones, ya había comenzado a mostrar signos de agotamiento mucho antes, desde fines de los años 60.

No es el caso abordar aquí un análisis del conjunto de esa estrategia de desarrollo ni de su interrelación con las propuestas de la propia CEPAL en torno al progreso económico latinoamericano en las primeras décadas de posguerra, baste señalar solamente la necesidad de que dicho proceso sea entendido no de manera a-histórica ni con los ojos de los escenarios económicos actuales sino en el marco de las circunstancias que le dieron origen y apreciando tanto sus límites como el extraordinario dinamismo económico y social que tuvo por años.

Parece sin embargo, haber consenso en considerar que la orientación de un desarrollo hacia adentro “sobrevivió a las circunstancias que la generaron” (Massad) y gracias al crecimiento acumulado, a una evolución favorable de la relación de intercambio y del comercio mundial, al financiamiento externo y a un conjunto de intereses económicos, sociales y políticos anudados en torno a lo que Cavarozzi¹ conceptualiza como “matriz de la centralidad estatal” pudo continuar vigente sin tener ninguna permeabilidad a los cambios que se producían en el entorno internacional. Ello explica la vulnerabilidad con que la región enfrenta la crisis de los años 80 cuando se colapsa el financiamiento externo y se estancan las economías en la gran mayoría de los países de la región.

Son ampliamente conocidos los indicadores de esa detención del crecimiento y sus efectos: la participación relativa de América Latina y el Caribe en el comercio mundial cayó del 12 por 100 en 1950 al 4 por 100 en 1989, la participación de la región en el Producto Interno Bruto Mundial se redujo en forma progresiva desde 1980, mientras el PIB mundial aumentó en 3 por 100, el de América Latina y el Caribe lo hizo sólo a una tasa del 1 por 100. El Producto Interno Bruto por habitante cayó en 10 puntos porcentuales durante la década. En relación con la equidad, se generó una sociedad más inequitativa, el 25 por 100 de la población con menores ingresos perdió casi un 10 por 100 de su ingreso real en el período. Sin embargo, el 5 por 100 de las personas que tenían los más

altos ingresos vieron incrementados sus ingresos reales en alrededor de un 15 por 100. En 1980, 136 millones de latinoamericanos —41 por 100 del total de la población— vivían bajo la línea de pobreza, al final del decenio el número de personas bajo esa línea había aumentado a 183 millones, 44 por 100 de la población. Durante estos años también se registra una agudización del deterioro ambiental.

Para entender cuáles son las especificidades de esta situación resultó fundamental el análisis de **Fernando Fajnzylber** (1990) en el que estableció una comparación en materia de crecimiento y equidad durante un período largo de tiempo entre 1965 y 1985 entre los países de la región y países de distintos contextos geográficos culturales y económicos, todos de industrialización tardía al igual que los de América Latina. Al realizar esa comparación aparece que los países de América Latina enfrentan situaciones diversas: algunos alcanzaron un crecimiento aceptable, pero con bajos niveles de equidad. Otros tuvieron éxitos en materia de equidad pero no en su dinamismo económico. Desgraciadamente muchos no alcanzaron ni lo uno ni lo otro. Un casillero sin embargo, permaneció desierto en este análisis para la región, aquel donde se conjugaban niveles aceptables de equidad y de crecimiento, es lo que Fajnzylber llamó “el casillero vacío” del desarrollo latinoamericano.

Ese casillero sin embargo, no permaneció vacío para los países de otras latitudes. Quedó demostrado entonces que la razón de la falta de éxito no era la industrialización tardía y de que tampoco era imposible alcanzar simultáneamente ambos objetivos. Las causas parecen entonces estar ligadas al carácter rentista del patrón de desarrollo latinoamericano. “Al contrastar el patrón latinoamericano con el de aquellos países que se podrían calificar de exitosos en su proceso de desarrollo, además de sus mayores niveles de dinamismo y equidad, quedan en evidencia diferencias nítidas con respecto al proceso de ahorro-inversión, a la formación de recursos humanos y a la difusión del progreso técnico, también la inserción internacional de los países de América Latina es notoriamente más precaria.”

“Los países de la región absorben más inversión directa del exterior, registran mayores niveles de endeudamiento externo y reproducen estilos de consumo provenientes de los países desarrollados en más alto grado que en otras latitudes. Sin embargo, la contrapartida que exigiría todo lo anterior —esto es, una inserción vía exportaciones de creciente complejidad— no alcanza en América Latina el dinamismo correspondiente.”

“Por el contrario, el patrón histórico de desarrollo latinoamericano se sustentó, en parte, en la renta de

¹ MARCELO CAVAROZZI (1991): «Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina», *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 74.

los recursos naturales y en el endeudamiento externo y en el plano interior, en el desequilibrio financiero y en el impuesto que representa la inflación.”

“Esos tres pilares en que se basaba el funcionamiento de la economía se erosionaron progresivamente y en el caso del crédito externo, el colapso se produjo en 1981. Desapareció así la posibilidad de prolongar el patrón de desarrollo ya descrito.” (CEPAL, 1990).

Habiendo establecido esta especificidad regional resulta posible comprender mejor por qué la década de los 80 más que una década perdida fue una década de transición y de aprendizaje. Para ello debemos ampliar necesariamente nuestra mirada y valorar un conjunto de procesos extraeconómicos.

Los años 80 fueron también los años en que se presenciaron en la región un conjunto de procesos de tránsito a la democracia, y de valoración sin precedentes en la historia política de América Latina del cumplimiento de las reglas democráticas y del respeto a los derechos civiles y políticos de las personas, aunque con todas las fragilidades y vulnerabilidades conocidas. Fueron años en los que se produjo un avance muy significativo en la generación de una cultura política más marcada por la búsqueda de concertaciones que de confrontaciones y también donde se iniciaron lógicas de reversión de viejos conflictos armados y rivalidades entre países de la región, cuyos frutos comienzan a cristalizar hoy en día en los 90.

En el plano puramente económico, aun cuando de manera muy brutal por la crisis existente, los países debieron convencerse de la necesidad de mantener equilibrios macroeconómicos, ordenar sus finanzas y combatir la inflación, procurando introducir al mismo tiempo cambios profundos en su estrategia de desarrollo, entendiendo la imposibilidad de continuar orientados hacia adentro y exportando sólo productos básicos.

Al tener que fundar el servicio de la deuda externa en un fuerte excedente comercial, los países de la región dieron claras señas de querer corregir su inserción internacional y orientarse hacia una exportación más compleja. Todo esto nos genera una situación que aparece bien descrita con el término de “aprendizaje doloroso”, pues los costos sociales de este comienzo de cambio son enormes y los cambios institucionales, particularmente de transformación del Estado correspondiente al modelo anterior no generan siempre soluciones más eficaces y modernas de recambio sino en ocasiones graves situaciones de vacío.

De otra parte, pese a la agudización de la pobreza y la dualización social, en algunos ámbitos como el de la educación, si bien se vivió un deterioro cualitativo al que nos referiremos más adelante, se mantuvieron las tendencias expansivas de la cobertura ya sea por ten-

dencias inerciales o por el esfuerzo de la gente; en el plano del consumo de comunicación hubo un salto enorme, generándose una contradicción muy grande entre la uniformización de las aspiraciones y la modernización de ciertos comportamientos (fecundidad y natalidad) de una parte y unas condiciones de vida cada vez más precarias de otra.

América Latina y el Caribe terminan esa década en una situación difícil, en los balbuceos de un cambio obligado de orientación de su desarrollo, y debiendo enfrentar una situación internacional tremendamente cambiante, marcada por una época de profunda revolución científica y tecnológica, por la progresiva globalización de los mercados y por una competitividad basada cada vez más en la incorporación y difusión del progreso técnico.

Un mundo donde no son evidentes las posibilidades de una evolución hacia un régimen comercial más abierto y transparente y donde “... se están formando grandes bloques de comercio preferencial entre los países desarrollados, posiblemente en detrimento del comercio con los países que no los integran” y donde “el proteccionismo sigue estando relativamente extendido, sobre todo mediante barreras no arancelarias. Junto con ello, las innovaciones tecnológicas han disminuido mucho la demanda de los productos básicos, especialmente de la minería. Más aún, el predominio de tipos de cambio y tasas de interés fluctuantes, así como la internacionalización de los mercados de capitales, no sólo añade un elemento de incertidumbre a las transacciones comerciales y financieras, sino que hace difícil definir un rumbo independiente para retener el ahorro interno” (Rosenthal).

En el terreno político, el fin de la bipolaridad ha abierto una nueva situación todavía muy incierta que genera nuevas oportunidades y posibilidades para la cooperación, pero también, y lo vemos a diario, nuevos peligros, nuevos conflictos y nuevas prioridades. Aun cuando un análisis de futuro tendería a colocar el tema del desarrollo como una prioridad fundamental para un nuevo orden mundial cooperativo y pacífico, las tendencias de corto plazo no parecen mostrar que ello es percibido con el debido dramatismo por el mundo desarrollado. Todo indica que América Latina y el Caribe tendrán que contar sobre todo con su esfuerzo y capacidad de usar las oportunidades para ocupar su lugar bajo el sol. Es en relación a esta situación y para responder a estos desafíos de futuro que deben entenderse los nuevos planteamientos de CEPAL.

Se trata en definitiva de buscar las respuestas a cómo crecer e insertarse positivamente en la economía mundial, cómo hacerlo con mayores niveles de equidad, entendiendo que el fin del desarrollo es el

bienestar de los ciudadanos, cómo hacerlo en armonía con la naturaleza y preservándola hacia el futuro y cómo hacerlo en democracia y libertad.

La transformación productiva con equidad

La propuesta central frente a esos desafíos por parte de CEPAL está contenida en el documento "Transformación productiva con equidad". La idea, en torno a la cual se desarrollan todas las otras, señala que la incorporación y la difusión del progreso técnico constituye el factor fundamental para que la región desarrolle una creciente competitividad que le permita insertarse de manera exitosa en la economía mundial, y asegurar un crecimiento constante.

La competitividad relacionada con la incorporación del progreso técnico significa una fuerte ruptura del espíritu rentista anterior pues no se apoya ni en los bajos salarios ni en el abuso y la depredación de los recursos actuales que caracterizaron las ventajas comparativas de América latina y que hoy pierden cada vez más vigencia y dan la espalda a las tendencias del futuro. Esta competitividad que se denomina competitividad auténtica supone contar con recursos humanos en buenas condiciones y con capacidad de agregar progresivamente valor intelectual y progreso técnico a su base de recursos naturales, resguardándolos y enriqueciéndolos.

Alcanzar una competitividad sobre la base descrita supone un enfoque sistémico del esfuerzo productivo, vale decir que si bien la empresa es un elemento central, la competitividad internacional estará dada por "el funcionamiento de las naciones", incluyendo infraestructura científica y tecnológica, funcionamiento del Estado, relaciones laborales, niveles de integración social y sistema financiero, entre otros aspectos.

La realización entonces de un esfuerzo de esta envergadura supone niveles muy importantes de concertación y consenso en los países, que superen sus niveles de conflicto interno y requiere no sólo un clima macroeconómico estable sino políticas sectoriales, cambios institucionales públicos, mejoras de la capacidad empresarial y un fuerte entrelazamiento entre industrialización, explotación primaria y el área de servicios "de manera tal de integrar el sistema productivo y propender a la homogeneización progresiva de los niveles de productividad" (Rosenthal). Requiere también, ante las incertidumbres y las tendencias del panorama internacional antes descrito, una fuerte preocupación por la integración económica, a nivel sub-regional y regional, no por razones retóricas sino de

buen sentido, considerando sobre todo el escaso peso relativo de la región frente a los nuevos bloques que tienden a configurarse. El auge del comercio intrarregional deberá ser un importante factor de aumento de la competitividad internacional de los diversos países.

En este enfoque sistémico el tema de la equidad adquiere una nueva dimensión. La existencia de una sociedad más equitativa, con mayor igualdad de oportunidades y con mayor capacidad de integración, con una ciudadanía efectiva en lo económico y en lo social resulta no sólo necesaria desde las perspectivas ética y política. Tales perspectivas son naturalmente válidas, la primera en sí misma y la segunda porque obviamente la estabilidad política estará siempre bajo amenaza en sociedades con bajos niveles de integración y altos niveles de pobreza y frustración de aspiraciones. Lo novedoso es que adquiere una fuerte validez en el propio terreno de la economía, pues el enfoque sistémico nos muestra los límites del aprovechamiento de los bajos salarios, la incongruencia entre la necesidad de recursos humanos capaces de incorporar progreso técnico y una población en condiciones de pobreza y con bajos niveles de formación. En el pasado pudo existir un crecimiento con altos niveles de pobreza, todo indica que en el futuro ello tiende a no ser posible.

Si bien esta es la tendencia de largo plazo que se desprende del enfoque sistémico, la relación entre proceso de desarrollo y niveles de equidad es mucho más compleja en los períodos intermedios, de ahí que CEPAL profundizó estos aspectos en el documento "Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado".

Equidad y transformación productiva: la búsqueda de la complementariedad

Ya señalamos anteriormente que el análisis de Fernando Fajnzylber nos mostró que no hay incompatibilidad entre el logro de estos objetivos, y que existe evidencia empírica sobre la posibilidad de lograr ambos simultáneamente. Por el contrario las concepciones que señalan que persiguiendo uno de los objetivos se logrará el otro, ya sea por "derrame" en el caso del crecimiento o por "acumulación de recursos" en el caso de la equidad no han tenido éxito. Tampoco pareciera tener buenos resultados un diseño que considere políticas económicas y políticas sociales como dos mundos separados que no se tocan, pero que tiendan naturalmente a compensarse. En verdad un tratamiento por separado puede llevar a ambas políticas a ser mutuamente disfuncionales tanto para

el crecimiento como para la equidad. De allí la necesidad de favorecer un enfoque integrado que "implica por una parte preferir aquellas políticas económicas que favorecen no sólo el crecimiento, sino también la equidad y por otra destacar en la política social el efecto productivo y de eficiencia y no sólo de equidad" (CEPAL, 1991b).

En efecto si consideramos los tres grandes conjuntos de políticas que contribuyen a la equidad: el aumento del empleo productivo, la inversión en recursos humanos y las transferencias, observamos que sólo en el último campo se puede hablar de medidas eventualmente en oposición al crecimiento. En esencia el enfoque integrado subraya tres aspectos: progreso técnico, empleo productivo e inversión en recursos humanos y plantea que "para salir de la pobreza se requiere que los pobres acumulen capital. Las políticas que abordan ese problema desde una visión básicamente asistencial sólo logran amortiguar los efectos negativos de la pobreza, pero no la erradican. La única manera real de salir de la pobreza es logrando que los pobres, los menos favorecidos, acumulen capital sin que otros dejen de acumularlo. Por su parte, más capital bien utilizado en promover la competitividad implica más crecimiento. De esa manera, economías abiertas, con equilibrios macroeconómicos y equilibrio social entre actores, refuerzan la competitividad sistémica, con lo que equidad y desarrollo pasan a ser complementarios en lugar de competitivos" (Massad).

Un aspecto fundamental es entonces la ampliación del empleo productivo con remuneraciones adecuadas, pero considerando que la incorporación a los sectores de creciente productividad de los sectores más desfavorecidos puede ser un proceso prolongado en el tiempo es necesario desarrollar medidas redistributivas complementarias que permitan ampliar los mercados financieros y de capital a las empresas medianas, pequeñas y las microempresas, el establecimiento de "programas masivos de capacitación destinado a microempresarios, trabajadores por cuenta propia y campesinos; reformas de los diversos mecanismos de regulación que impiden la formación de microempresas; adecuación de los servicios sociales a las necesidades de los sectores más pobres; fomento de la organización para contribuir a la ayuda mutua y a la adecuada representación de las necesidades de los más desfavorecidos ante el Estado, y aprovechamiento de la potencialidad redistributiva de la política fiscal" (Rosenthal).

Un aspecto muy importante de la complementariedad entre competitividad y equidad, se expresa en el terreno de la formación de los recursos humanos, de la educación y del conocimiento, por ello esto mereció una

especial preocupación por parte de CEPAL y UNESCO a través de un documento específico al respecto.

Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad

Fernando Fajnzylber, quien jugó un papel decisivo en su elaboración señalaba su importancia con las siguientes palabras ... "Para alcanzar los dos objetivos centrales del desarrollo en la década de los noventa, la competitividad auténtica y la equidad, hacen falta muchas instituciones y muchas políticas. Pero hay un área sin la cual no tendremos ni competitividad ni equidad y esa es el área de los recursos humanos: capacitación, educación, ciencia y tecnología". Esta afirmación cobra toda su vigencia al recordar que la competitividad auténtica está basada precisamente en la incorporación del progreso técnico.

Tal como hablamos de un patrón de desarrollo que se agotó, podemos afirmar que el ciclo educativo que surgió en la posguerra y que tuvo éxitos importantes en términos de cobertura educativa y, con justicia, sirvió como indicador de modernización en la región, hoy en día está agotado. Se ha producido una caída tremenda en la calidad de la educación, el sistema educativo ha perdido capacidad integradora y no responde a los requerimientos productivos.

La capacitación en las empresas es embrionaria, la formación técnica obsoleta, la investigación científica insuficiente y alejada del sistema productivo, en fin, si se proyectan las tendencias actuales hacia el futuro, para el año 2000 la región contaría todavía con un 11 por 100 de analfabetos; un 40 por 100 de los jóvenes no habría terminado la enseñanza primaria; el trabajador promedio, sin escolaridad primaria completa, podrá esperar sólo un mes de capacitación en su vida laboral; y la industria de toda la región, por su parte, sólo podrá contar para el desarrollo de nuevos procesos productivos con alrededor de 35.000 ingenieros y científicos dedicados a la investigación experimental.

Se hace necesario entonces un profundo cambio de un sistema educativo que responde más a una estructura del siglo XIX que del siglo XXI, incapaz de hacer frente a la formación de recursos humanos que requiere la transformación productiva con equidad. La profundidad de este cambio requerirá un amplio consenso estratégico de la sociedad sobre la prioridad de esta tarea que coloque a la educación y el conocimiento como responsabilidad de todos los actores sociales públicos y privados.

Teniendo como base el consenso educativo y un Estado que replantee su rol y asuma una visión estra-

tégica que le permita orientar, regular a distancia, generar políticas, impulsar autonomías y evaluar los resultados sin ahogar la innovación a través de un dirigismo centralizador excesivo, aparece viable una propuesta estratégica capaz de articularse en torno a los objetivos de *ciudadanía* que se refiere a la equidad, la responsabilidad social, la transmisión de valores y la formación democrática —y de *competitividad*— que apunta a la adquisición de las habilidades y destrezas necesarias para desempeñarse productivamente en el mundo moderno.

Como criterios inspiradores de las políticas que de ella se derivarán se consideran la *equidad* —que se refiere a la igualdad de oportunidad y la compensación de las diferencias— y el *desempeño*, reflejado en la evaluación de los rendimientos y el incentivo a la innovación. Como lineamientos de reforma institucional se proponen la *integración*, dirigida a fortalecer la capacidad institucional de los países, y la *descentralización*, orientada a favorecer la mayor autonomía de la acción educativa, con miras a asegurar los rendimientos y a promover la responsabilización de los agentes en relación con los resultados.

De manera esquemática, se podría señalar que históricamente en la región, en la expansión de la educación y el conocimiento primaron los conceptos de ciudadanía, equidad e integración como valores de la acción educativa. En los años ochenta, al producirse la crisis y buscarse una nueva inspiración paradigmática, aparecen como reacción a lo anterior los conceptos de competitividad, desempeño y descentralización como criterios rectores alternativos a los tradicionales.

La estrategia que presentan la CEPAL y la UNESCO considera necesario incluir ambas líneas de inspiración, que no deben ser entendidas de manera contradictoria sino complementaria, para asegurar una respuesta a la vez moderna y equitativa a los actuales desafíos.

La sustentabilidad del proceso de desarrollo

Otro aspecto constitutivo de la competitividad auténtica y del enfoque sistémico es la incorporación de la variable de la sustentabilidad en la estrategia del desarrollo. La sustentabilidad ambiental fue uno de los aspectos menos considerados en el patrón de desarrollo anterior que usó y abusó de los recursos naturales con escasa preocupación por su sustentabilidad y preservación. Ello fue particularmente grave en una región cuya base de recursos naturales es esencial para su desarrollo. La preocupación pionera de

CEPAL por este tema se conjuga fuertemente con este nuevo “sentido común” ambiental que asume hoy carácter universal.

Los planteamientos plasmados en el documento “El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente” giran en torno a seis ideas centrales: la primera, da por superado las oposiciones entre la preocupación ambiental y el objetivo del desarrollo particularmente en una región cuyas economías se apoyan en la explotación de recursos naturales. Una segunda idea señala la especificidad de los problemas ambientales en los países en desarrollo que, al contrario de lo que sucede en los países desarrollados donde se vinculan a la abundancia de recursos, se asocia a la escasez de recursos. Una tercera idea marca la dificultad de separar las fronteras entre lo local, nacional, regional e internacional en materia ambiental y la necesidad en este campo de conjugar esfuerzos cooperativos en todos los niveles. En cuarto lugar se plantea en la perspectiva de alcanzar un desarrollo sustentable la necesidad de conjugar un equilibrio dinámico entre todas las formas de patrimonio existentes en las sociedades: humano, natural, físico, financiero, institucional y cultural. Finalmente se subraya la importancia en el marco del enfoque sistémico que postula CEPAL de incorporar la variable ambiental al conjunto del esfuerzo de desarrollo y la necesidad de enfrentar la cooperación internacional a partir de este enfoque que los trate en forma integrada.

Como es posible observar la sustentabilidad ambiental está relacionada tanto con la *calidad de la vida* como con el *nivel de vida* en la región. Con la calidad de la vida por razones que son evidentes por sí mismas (contaminación ambiental, destrucción del “capital natural”, etc.) pero también con el nivel de vida, es decir, con las posibilidades mismas de obtener el crecimiento económico requerido en un contexto de economías que alcanzan su mayor dinamismo en su orientación exportadora.

Resulta interesante al respecto recoger las palabras de **Fernando Fajnzylber** cuando señala: ...”quien no asuma que el patrón de comercialización y de aceptación de la exportación de recursos naturales, manufacturados o no, va a tener un contenido de chequeo ambiental muy fuerte, va a descubrir, de aquí a dos, tres o cuatro años y ya hay muchos indicios de esta tendencia, que esto es una restricción que pasa a tener la misma categoría de relevancia de las barreras no arancelarias que conocíamos en el pasado. Por consiguiente para América Latina, sustentabilidad ambiental no es sólo calidad de vida, es nivel de vida. Para nosotros, la sustentabilidad ambiental no es un tema esotérico, no es un tema de minoría, es un tema que está relacionado con el dinamismo,

con el nivel de vida, con la actividad económica de este continente.”

La consolidación de la democracia y la modernización del estado

Un desafío central para la CEPAL es cómo alcanzar la transformación productiva con equidad consolidando la democracia en la región. Si bien los procesos de tránsito a la democracia iniciados en los años 80 han continuado avanzando, más allá de una situación de crecimiento precario y de exclusión social en muchos países, parece razonable pensar que ello no es irreversible y que la consolidación definitiva de la democracia en la región se vería fuertemente fortalecida por un mayor crecimiento económico que se conjugue con más altos niveles de equidad.

Es evidente que los diversos casos de conmociones políticas y de conflictos que han superado los cauces de negociación institucional en la región han estado claramente ligados a fuertes frustraciones populares en el terreno de la equidad.

El tema de la consolidación democrática pasa entonces por una profunda vinculación entre la nueva estrategia de inversión internacional, la respuesta a las aspiraciones de la población y las transformaciones institucionales que se requieren, particularmente a nivel de funcionamiento del Estado, para responder a las nuevas estrategias. Tal vinculación sólo ha sido explorada por CEPAL a nivel muy embrionario y constituye una importante tarea pendiente para el futuro próximo. Para el establecimiento de dicha vinculación, algunos elementos deben ser considerados muy prioritariamente.

Todo indica que el esfuerzo sistémico para lograr una nueva inserción económica internacional requerirá nuevos niveles de concertación y consenso en las sociedades y una menor opcionalidad en las políticas económicas, es decir una fuerte tendencia hacia la “tecnificación de la política” (**Fajnzylber**). ¿Cómo evitar en este contexto un divorcio entre poder y sociedad? ¿Cómo generar junto al impulso de los acuerdos, escenarios que permitan encauzar y negociar conflictos e intereses contradictorios y evitar un retor-

no al populismo, a la ingobernabilidad o a los golpes militares? ¿Cómo facilitar los canales de expresión y participación autónoma de actores sociales diferenciados que representen intereses particulares, que den vida a una ciudadanía real capaz de generar un espacio común que admita y conjugue las diferencias?

En el centro de las respuestas a estas preguntas está la necesidad de impulsar un profundo proceso de reforma del Estado con un doble objetivo de modernización y democratización. Se trata de avanzar hacia un Estado con capacidad estratégica tanto en el terreno de la competitividad y la innovación como en el de la equidad, que no sustituya a los agentes económicos y sociales, sino que por el contrario asegure las reglas y el terreno para la estabilidad y el crecimiento y sea capaz de contrapesar los efectos socialmente negativos de la dinámica económica a través de mecanismos de regulación, protección y compensación en terrenos como la educación, la salud y la vivienda que aumenten las oportunidades de aquéllos que los mecanismos del mercado tiende a excluir.

A este desafío se agrega ...”la necesidad de fortalecer los mecanismos formales de la democracia, entre ellos poder legislativo y judicial, así como los partidos políticos, de avanzar en la descentralización y apoyar los gobiernos locales, y de fomentar todo tipo de organizaciones que brinden a los pueblos un medio de expresión y un vehículo potencial de acción” (**Rosenthal**).

Sin duda en este terreno como en otros, hay un amplio campo de reflexión y elaboración que deberá continuarse y profundizarse en el futuro. Lo fundamental es que siguiendo su mejor tradición, CEPAL ha sido capaz de ofrecer en un momento de grandes desafíos para la región que definirán su ingreso al siglo XXI, un conjunto de ideas sugerentes, surgidas de una observación cuidadosa de las tendencias en curso, carentes de una pretensión doctrinaria, consciente de la diversidad de situaciones, pero capaz de ubicar con claridad líneas de respuesta a los cuatro inseparables desafíos de este fin de siglo: crecer con equidad, en armonía con la naturaleza y en democracia, pluralismo y libertad.

Ernesto OTTONE

Colaboradores

Shahen Abrahamian

Economista iraní. Master en Economía por las Universidades de Cambridge y Oxford. Trabaja en el Secretariado de la UNCTAD desde 1969, estando especializado en cuestiones monetarias internacionales. Su principal labor en los últimos años ha sido participar en la preparación de materiales para el *Trade and Development Report* de la UNCTAD. Actualmente dirige el Programa *International Monetary Issues* y está a cargo de la *Global Interdependence Division* de la UNCTAD.

Mario I. Blejer

Graduado en Economía por la Universidad Hebrea de Jerusalén y Doctor por la Universidad de Chicago. Dictó clases en la Universidad Hebrea, la Universidad de Nueva York, la Universidad de Boston, el Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Ginebra y la Escuela de Estudios Internacionales de la Universidad Johns Hopkins en Washington. Actualmente es Director Asistente del Departamento de Asuntos Monetarios y Cambiarios del Fondo Monetario Internacional. Anteriormente sirvió como Jefe de la División de Estudios Fiscales y Asesor del Departamento Europeo del FMI y, más recientemente, Jefe de la División de Macroeconomía del Banco Mundial y Asesor Senior en la Vicepresidencia de Europa y Asia Central de esa institución. Ha publicado numerosos libros y monografías y más de cien artículos en revistas profesionales. Sus áreas de es-

pecialización incluyen macroeconomía, economía monetaria y política fiscal.

Eduardo Borensztein

Economista argentino. Licenciado por la Universidad de Buenos Aires. Doctor en Economía por el MIT. En Argentina ha trabajado en el Banco Central y en la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL). Desde 1984 trabaja en el Fondo Monetario Internacional, donde actualmente es *Senior Economist* del Departamento de Investigación. Es autor de numerosos artículos, comentarios y reseñas publicadas en diferentes revistas especializadas, incluyendo el *Journal of International Economics*, el *Journal of Development Economics* y los *IMF Staff Papers*. Su labor investigadora se ha centrado en las áreas de macroeconomía en economías abiertas y mercados financieros, incluyendo trabajos sobre mercados de divisas, el problema de la deuda de los países en vías de desarrollo y, más recientemente, la transformación económica de las antiguas economías de planificación centralizada. Su trabajo más reciente "Savings, Investment and Growth in Eastern Europe" (en colaboración con Peter Montiel) se ha publicado en el libro (editado por Georg Winckler) *Central and Eastern Europe: Roads to Growth* (Washington, 1992).

Stanley Fischer

Licenciado en Economía por la

London School of Economics y Doctor por el Massachusetts Institute of Technology (MIT). Comenzó su carrera académica en la Universidad de Chicago. Entre 1973 y 1987 fue profesor en el MIT, habiendo desarrollado labores docentes también en la Universidad Hebrea de Jerusalén y en el Hoover Institute de la Universidad de Stanford. Recientemente ha trabajado en el Banco Mundial como Vicepresidente de Economía del Desarrollo y *Chief Economist* de dicha institución. En la actualidad ocupa de nuevo una Cátedra de Economía en el MIT y es investigador asociado del National Bureau of Economic Research, donde ha dirigido la publicación *NBER Macroeconomics Annual* promovida por la citada institución para cubrir la brecha que separa la teoría de la política en el campo de la macroeconomía. Sus temas preferentes de investigación son el crecimiento económico, la inflación y la estabilización, la indización y la economía internacional. Su obra escrita es muy amplia. Es autor asimismo de algunos de los libros más utilizados como manuales introductorios a la teoría económica -*Economía* (en colaboración con Rudiger Dornbusch y Richard Schmalensee)- y a la macroeconomía -*Macroeconomía* (en colaboración con Rudiger Dornbusch).

Alicia Frohmann

Historiadora argentina. Licenciada por la Universidad Nacional de Buenos Aires. Es investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y edito-

ra de la revista de Relaciones Internacionales *Cono Sur*. Es profesora del Programa de Magister en Ciencia Política de la Universidad de Chile y Vicepresidenta de la Asociación Chilena de Ciencias Políticas. Publicó el libro *Puentes sobre la turbulencia*, sobre el proceso de concertación política en América Latina, en 1990. Durante los últimos años ha trabajado y publicado en Latinoamérica y Estados Unidos sobre el tema del impacto económico, político y social de los procesos de integración económica regional. Sus publicaciones más recientes son *Hacia un acuerdo de libre comercio entre Chile y Estados Unidos* (en colaboración con Andrea Butelmann) y *Acuerdo de libre comercio Chile-Estados Unidos. La perspectiva del movimiento sindical*.

Enrique Fuentes Quintana

394

Economista español. Doctor en Derecho y en Ciencias Políticas y Económicas por la Universidad Complutense de Madrid. Técnico Comercial del Estado. Ha sido Catedrático de Economía Política y Hacienda Pública en la Universidad de Valladolid y después Catedrático de Hacienda Pública y Derecho Fiscal en la Facultad de Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales de la Universidad Complutense de Madrid. Catedrático de Economía Aplicada en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Actualmente es profesor emérito de esta última universidad. Presidente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Académico correspondiente de la Academia Nacional de Ciencias Económicas de Buenos Aires, Consejero del Banco de España, Doctor "honoris causa" por las Universidades de Valladolid, Oviedo y Sevilla, Consejero Nato de Estado y Director General de la Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social (FIES) de la

Confederación Española de Cajas de Ahorro. Fundador y Director de *Papeles de Economía Española*, *Perspectivas del Sistema Financiero* y *Cuadernos de Información Económica*. Ha dirigido también *Revista de Economía Política*, *Información Comercial Española*, *Anales de Economía*, *Hacienda Pública Española y Económicas y Empresariales*. Ha sido Vicepresidente Segundo del Gobierno y Ministro de Economía. Es autor de una larga serie de libros y artículos. Ha recibido el Premio Príncipe de Asturias de Ciencias Sociales en 1989.

José Luis García Delgado

Economista español. Catedrático y Director del Departamento de Estructura Económica y Economía Industrial de la Universidad Complutense de Madrid. Ha sido Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Oviedo y Vicerrector de la Universidad Complutense y de la Universidad Internacional Menéndez y Pelayo. Ha dirigido la *Biblioteca de Economía* de la Editorial Espasa-Calpe, donde fue editor de la obra colectiva *España, Economía*, Madrid, 1988, y actualmente dirige la *Biblioteca de Economía y Empresa* de la Editorial Civitas. Es director de la Escuela de Economía del Colegio de Economistas de Madrid. También ha sido nombrado, a título de experto, miembro del Consejo Económico y Social. Dirige *Revista de Economía* y *Revista de Economía Aplicada*. Sus principales y más numerosos trabajos abordan aspectos del proceso de industrialización en la España del siglo XX, desde las repercusiones sobre la economía española de la primera guerra mundial, hasta la evolución económica durante el franquismo y la transición a la democracia. Colabora asiduamente en publicaciones periódicas especializadas. Entre los últimos li-

bro que ha dirigido se cuentan *Economía Española de la Transición y la Democracia*, CIS, 1990 y *Economía Española, Cultura y Sociedad. Homenaje a Juan Velarde Fuertes*, EUEMA, 1992. Es miembro del Consejo de Redacción de *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política* desde su aparición en 1982.

Alan Harold Gelb

Economista sudafricano. Licenciado en Matemática Aplicada por la Universidad de Natal. Licenciado y Doctor en Economía por la Universidad de Oxford. Ha enseñado en la Universidad de Essex y en la Queens University. Desde 1978 trabaja para el Banco Mundial, donde ha desempeñado los siguientes cargos: Jefe de la Unidad de Economías Socialistas en el Departamento de Economía de Países; Jefe en funciones de la División de Sistemas Financieros y Política del mismo Departamento y Jefe en funciones de la División de Macroeconomía del Departamento de Investigación del Desarrollo. Actualmente es Jefe de la División de Transición y Ajuste Macroeconómico en el Departamento de Economía de Países del Banco Mundial. Sus áreas de investigación incluyen la estabilización y control de precios de los productos básicos, economía social y cooperativa, teoría macroeconómica y modelización, industrialización rural en China y sistemas y políticas financieros. Ha publicado artículos en revistas académicas en los campos de la economía, las relaciones industriales, la política y la sociología. También ha publicado cuatro libros. Entre sus publicaciones más recientes cabe destacar un artículo sobre las reformas sistémicas en *Journal of Economic Perspectives* (en colaboración con Stanley Fischer).

Wafik Grais

Licenciado en Economía y Ciencia Política y Doctor en Economía por la Universidad de Ginebra. Fue profesor en la Universidad de Ginebra, y en la Universidad de Quebec en Montreal. Después empezó a trabajar para el Banco Mundial como *country economist*, *lead economist*, jefe de división y, más recientemente, como asesor económico del Vicepresidente de la Región Europea y de Asia Central. Actualmente es jefe de la División de Operaciones que cubre los programas del Banco Mundial en Bielorrusia, Ucrania, Moldavia, Georgia y Armenia. Ha escrito sobre recursos humanos y desarrollo económico, ajuste macroeconómico, economías en transición y sobre la extensión de los modelos de equilibrio general para incorporar las distorsiones del mercado. Ha publicado un libro sobre los enfoques de la integración del desarrollo de recursos humanos en el crecimiento económico con una aplicación al caso egipcio. Ha publicado artículos principalmente en el *Journal of Development Economics* y en el *Journal of Policy Modelling*. Tiene una amplia experiencia de trabajo en gran número de países, especialmente en Tailandia, Egipto, Yugoslavia, Rumanía, Marruecos, Argelia, Túnez y la C.E.I.

Manuel Guitián

Economista español. Se licenció en Derecho en la Universidad de Santiago de Compostela y en Ciencias Económicas en la Universidad Complutense de Madrid, siendo profesor de Economía Política en ambas universidades. Posteriormente se doctoró en Economía en la Universidad de Chicago. Comenzó su carrera en el Fondo Monetario Internacional como economista en el Departamento de Relaciones Cambiarias y Comerciales. En este departamento se ocupó de temas como la

condicionalidad del Fondo y el análisis de la efectividad de las políticas y los programas del Fondo; además, participó en misiones a numerosos países miembros de la institución. En este Departamento estuvo a cargo de la División de Financiamiento Externo, responsable de temas de manejo de deuda externa, y de la División de Políticas de Estabilización, responsable del análisis de la efectividad de los préstamos del Fondo. Posteriormente, como Asesor Principal y Subdirector del Departamento, estuvo a cargo de todos los países latinoamericanos durante todo el período en el que se desencadenó la crisis de la deuda externa. Después fue Subdirector del Departamento Europeo del Fondo Monetario Internacional, donde estuvo a cargo de la formulación de políticas generales del departamento y participó activamente en el proceso de incorporación al Fondo de los países en transición de la planificación central a sistemas de economía de mercado. Durante su estancia en el Departamento Europeo, Manuel Guitián también dirigió misiones del FMI a los países europeos del Grupo de los Siete, es decir, Alemania, Francia, Italia e Inglaterra, así como misiones a países en transición (como Checoslovaquia) o en proceso de reforma estructural (como Turquía). Actualmente es el Director Asociado del Departamento de Asuntos Monetarios y Cambiarios del FMI. En tal capacidad, tiene responsabilidad sobre todas las actividades de la institución en el área de asistencia técnica sobre temas de banca central, cuestiones monetarias y regímenes y operaciones cambiarias (mercados de divisas). Asimismo, tiene responsabilidad dentro de la institución sobre el análisis y la evaluación de las políticas monetarias y cambiarias en el contexto de la supervisión del Fondo sobre las políticas económicas de los países miembros así como en el contexto de las condiciones de los préstamos de la Ins-

titución. Es autor de numerosos artículos sobre cuestiones monetarias internacionales y sobre problemas de balanza de pagos y endeudamiento internacional. También ha escrito ampliamente sobre el Fondo. Sus publicaciones incluyen: *Fund Conditionality-Evolution of Principles and Practices* (1981); "The European Monetary System: A Balance between Rules and Discretion" (1989); *The Unique Nature of the Responsibilities of the International Monetary Fund* (1992); and *Rules and Discretion in International Economic Policy* (1992).

Jacek Kochanowicz

Economista polaco. Doctor en Economía por la Universidad de Varsovia y profesor de Historia Económica en esta misma Universidad. Recientemente ha pasado un año en el Institute for Advanced Study de Princeton. Está especializado en la historia de la economía campesina en los siglos XIX y XX y en la historia comparativa de la modernización en los países menos desarrollados. Actualmente está trabajando en un proyecto de investigación sobre la transición al mercado y a la democracia en el Este de Europa y en América Latina y en un proyecto de historia comparada de la transición. Ha publicado varios libros, entre ellos uno sobre la economía campesina en Polonia en la primera mitad del siglo XIX y otro sobre las teorías de la economía campesina.

Pedro Pablo Núñez Domingo

Economista español. Licenciado en Derecho y en Ciencias Empresariales. Realizó el curso central de Planificación y Política Económica del ILPES (CEPAL) en 1980. Ha sido profesor de Economía, Historia Económica y Pensamiento Económico en la Universidad Pontificia de Comillas (ICADE) y en el IADE de la Universidad Autónoma de Madrid. También ha desempeñado el cargo de

Jefe de Redacción en *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política*. En 1986 se incorpora al Instituto Nacional de Industria (INI) donde ha trabajado en distintos departamentos ejerciendo en la actualidad como Subdirector de Estudios Adjunto a Presidencia. Entre julio y septiembre de 1992 participó como experto en la Misión de Identificación de Asistencia Técnica, para San Petersburgo y región de Leníngrado, en el área de privatización, dentro del programa TACIS de la Comunidad Económica Europea.

Ernesto Ottone

Sociólogo por la Universidad Católica de Valparaíso, doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de París III. Ha sido profesor universitario, director del Centro Latinoamericano de la Juventud (CELAJU), oficial a cargo de la Secretaría de Naciones Unidas para el Año Internacional de la Juventud y funcionario de UNESCO. Autor de varias publicaciones sobre sociología de la juventud, Estado y desarrollo. Actualmente es secretario ejecutivo adjunto de la Comisión en CEPAL.

Andrés Solimano

Chileno. Doctor en Economía por el MIT. Economista de la División de Transición y Ajuste Macroeconómico del Banco Mundial. Ha publicado artículos en revistas especializadas y capítulos de libros en las áreas de macroeconomía, inversión, crecimiento, economía internacional, mercado laboral y transiciones de sistemas económicos. También ha desarrollado trabajo de apoyo operacional a las reformas económicas en países de Europa del Este como parte de las misiones del Banco Mundial. Actualmente es co-editor de dos libros de próxima aparición, uno sobre inversión, ajuste económico y crecimiento y el otro sobre transiciones económicas en perspectiva comparada.

Ronald V. A. Sprout

Norteamericano. Doctor en Economía y Master en Estudios Internacionales por la American University. Anteriormente ha impartido clases en la American University. Actualmente es Economista especializado en Comercio Internacional en la Oficina de CEPAL en Washington y Profesor de Economía en el Trinity College en Washington, D.C. Está a cargo del proyecto conjunto CEPAL-Banco Interamericano de Desarrollo sobre Liberalización Comercial. Sus publicaciones se han centrado en el papel del comercio en el desarrollo, la distribución global de la renta y el desarrollo humano, el pensamiento latinoamericano sobre Economía Política, educación y desarrollo. Su actividad de investigación actual está orientada al análisis de las políticas y los efectos distributivos de la liberalización comercial.

Oswaldo Sunkel

Economista chileno. Estudió en la Universidad de Chile, CEPAL y London School of Economics. Vinculado a la CEPAL desde 1953 hasta 1968 y desde 1978 hasta el presente, trabajó en numerosos países de la región sobre diversas materias relacionadas con la problemática del desarrollo; fue fundador y Director de la Oficina de CEPAL en Brasil y del ILPES, donde dirigió el Programa de Capacitación y el Proyecto de Investigaciones del Desarrollo. Fue Profesor en la Universidad de Chile y en la Universidad Católica. Fundador y Profesor-Investigador del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Investigador de FLACSO y Profesor Visitante en la Universidad de París, el Colegio de México, la Max Planck Gesellschaft y en las Universidades de Texas, (Cátedra Tinker) de Duke y de California (Los Angeles). Fue *Professorial Fellow* del Instituto de Estudios del Desarrollo de la Universidad de

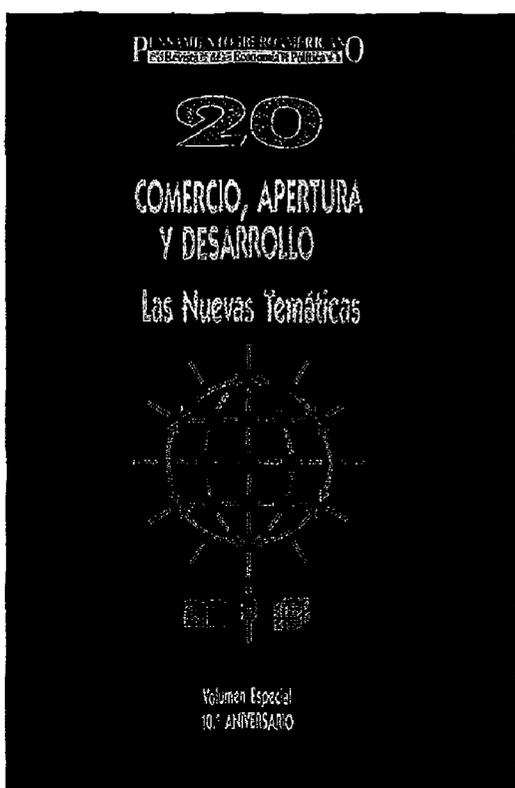
Sussex y Coordinador de la Unidad de Desarrollo y Medio Ambiente de CEPAL/PNUMA. Actualmente es Director de *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política*, Asesor Especial de la CEPAL, Presidente de la Corporación de Investigaciones para el Desarrollo (CINDE) y de FORO 90, Experto Asesor de la Comisión sobre Empresas Transnacionales de la Naciones Unidas, Profesor Adjunto del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Georgetown y miembro de la Academia de Ciencias Sociales del Instituto de Chile. Es autor de varios libros y numerosos artículos. Su libro más conocido es *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, (con Pedro Paz) publicado originalmente en 1970 y actualmente en su vigésimotercera edición. Sus libros más recientes son *Debt and Development Crises in Latin America, the End of an Illusion* (con Stephany Griffith-Jones), Oxford University Press 1986 y 1988 (publicado también en español y portugués) y *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina* (Ed.), Fondo de Cultura Económica, México, 1991. (En inglés: *Development from within: toward a neoeconomist approach for Latin America*. Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado, 1993).

Lance Taylor

Economista norteamericano. Es profesor de Economía en el MIT desde 1974. Su investigación se centra en los problemas de crecimiento, desarrollo y el medio ambiente en países en vías de desarrollo y en economías post-socialistas. Entre sus libros más recientes cabe destacar: *Varieties of Stabilization Experience*, Clarendon Press, 1988; *Income Distribution, Inflation and Growth*, MIT Press, 1991 y un libro que recoge una colección de estudios de países titulado *The Rocky Road to Reform*, MIT Press, 1993.

Comercio, Apertura y Desarrollo: Las Nuevas Temáticas

Julio-Diciembre 1991



Los cambios recientes que se están produciendo en el sistema de comercio internacional, las consecuencias de los procesos de integración regional en curso y la consideración de los nuevos enfoques teóricos del comercio son los objetos de interés de los artículos que componen el *Tema Central* de esta edición. Todos estos aspectos son abordados teniendo presentes las consecuencias que sus dinámicas y tendencias pueden suponer para los países en desarrollo y, muy especialmente, para los de América Latina.

Grandes Tendencias en el Sistema de Comercio Internacional: Jagdish Bhagwati: *El sistema de comercio internacional*; Gary C. Hufbauer: *Las perspectivas del comercio mundial en los noventa y sus implicaciones para los países en desarrollo*; Robert Z. Lawrence: *Perspectivas del sistema de comercio mundial e implicaciones para los países en desarrollo*; Diana Tussie: *La Ronda Uruguay, el sistema de comercio internacional y los países en desarrollo: Consideraciones preliminares*; Francisco Javier Prieto: *La promoción de exportaciones de servicios en América Latina*.

Comercio e Integración Regional: Parvin Alizadeh y Stephany Griffith-Jones, con Manuel R. Agosin: *La integración europea y sus consecuencias para los países en desarrollo. Algunas sugerencias de respuestas estratégicas*; Eduardo Gitti y Gunilla Ryd: *La integración latinoamericana frente a la Iniciativa de las Américas*.

Nuevas Consideraciones Teóricas sobre el Comercio Internacional: Giovanni Dosi: *Una reconsideración de las condiciones y los modelos del desarrollo. Una perspectiva "evolucionista" de la innovación, el comercio y el crecimiento*; José Antonio Ocampo: *Las nuevas teorías del comercio internacional y los países en vías de desarrollo*.

Las Evidencias Empíricas: Helmut Forstner y Robert H. Ballance: *Especialización internacional en el comercio de manufacturas. Una determinación empírica de sus principales determinantes*; Kamal Abd-El-Rahman: *Competitividad internacional de la empresa y políticas industriales multisectoriales*.

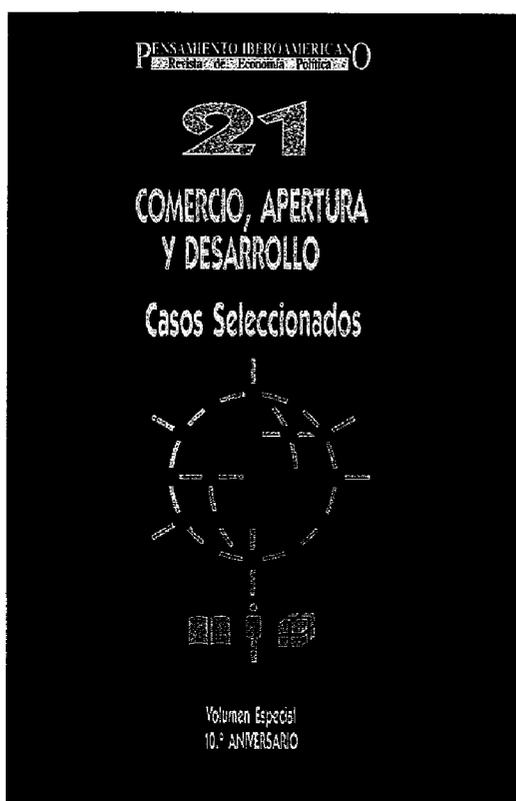
Nuevas Consideraciones sobre la Política Comercial y Financiera: Manuel R. Agosin: *Reforma comercial y crecimiento: Una reseña de la temática y evidencia preliminar*; Yilmaz Akyüz: *Comercio y finanzas: Disyuntivas del ajuste estructural*.

Figuras y Pensamiento: Exposición del Profesor Aníbal Pinto a Raíz de la Concesión del Premio Iberoamericano de Economía "Raúl Prebisch".

Reseñas Temáticas: Se incluyen 4 reseñas temáticas que analizan 53 artículos de revistas latinoamericanas y españolas, realizadas por: Renato Baumann; Pablo Bustelo; José Luis García Ruiz y Roberto Madrid.

Comercio, Apertura y Desarrollo: Casos Seleccionados

Enero-Junio 1992



En esta edición continuamos el análisis en el *Tema Central* del número anterior, centrándonos en esta ocasión en la revisión de las principales experiencias recientes de apertura y liberalización económicas puestas en marcha en América Latina. Como en otras ocasiones, dichas experiencias se contrastan con las de algunos otros países, en este caso del Este de Asia, que han obtenido resultados exitosos en sus procesos de crecimiento orientados hacia los mercados externos.

Introducción: Manuel R. Agosin: *Las experiencias de liberalización comercial en América Latina. Lecciones y perspectivas.*

Las Primeras Experiencias en América Latina: Chile y México: Ricardo French-Davis, Patricio Leiva y Roberto Madrid: *Liberalización comercial y crecimiento: La experiencia de Chile, 1973-1989*; Adriaan Ten Kate: *El ajuste estructural de México. Dos historias diferentes*; Fernando de Mateo: *Servicios: Sustitución de importaciones y política de liberalización en México.*

Liberalización Comercial con Alta Inflación: Argentina y Brasil: Mario Damill y Saúl Keifman: *Liberalización del comercio en una economía de alta inflación: Argentina 1989-1991*; Winston Fritsch e Gustavo H.B. Franco: *Política comercial no Brasil: Passado e presente.*

Experiencias de Apertura Gradual: Costa Rica y Colombia: Carlos Herrera Amighetti: *La apertura gradual en Costa Rica a partir de 1983*; José Antonio Ocampo y Leonardo Villar: *Trayectoria y vicisitudes de la apertura económica colombiana.*

Apertura Pragmática en Algunos Países Asiáticos: Ercan Uygur: *Políticas comerciales y resultados económicos de Turquía durante los años ochenta*; Marcus Noland: *Política comercial y desarrollo en la región del Asia-Pacífico*; Larry E. Westphal: *La política industrial en una economía impulsada por las exportaciones: Lecciones de la experiencia de Corea del Sur.*

Figuras y Pensamiento: Homenaje a Fernando Fajnzylber: Gert Rosenthal: *En Memoria de Fernando Fajnzylber*; Rudolf Buitelaar, Martine Guerguil, Carla Macario y Wilson Peres: *Una obsesión por el crecimiento y la justicia social: El legado intelectual de Fernando Fajnzylber.*

Reseñas Temáticas: Se incluyen 4 reseñas temáticas que analizan 70 artículos de revistas latinoamericanas y españolas, realizadas por Carlos Catalán y Guillermo Sunkel; Isaac Cohen; Arturo González Romero y Amparo Carrasco y Gustavo Zuleta.

La cultura } pasa por aquí



A&V
Ajoblanco
Album
Alfoz
Anthropos
Archipiélago
Arquitectura Viva
L'Avenç
La Balsa de la Medusa
Bitzoc
La Caña
El Ciervo
Cinevideo 20
Claridad
Claves
Creación
El Croquis
Los Cuadernos del Norte
Cuadernos Noventa

De ibros
Derechos Humanos
Dirigido
Documentos A
Ecología Política
ER
El Europeo
Fotovideo
Grial
Guadalimar
Hora de Poesía
Insula
Lápiz
Leer
Letra Internacional
Leviatán
Lletra de Canvi
Revista de Occidente

La Página
El Pasante
Pensamiento Iberoamericano
Quaderns d'Architecture
Quimera
Raíces
Scherzo
Síntesis
Sistema
El Socialismo del Futuro
Suplementos Anthropos
A Trabe de Ouro
El Urogallo
Zona Abierta

**A
R
C
E**

Asociación de
Revistas Culturales de España

**Exposición, información,
venta y suscripciones:**

Hortaleza, 75
28004 Madrid
Teléf.: (91) 308 60 66
Fax: (91) 319 92 67

Tema Central

O. Sunkel

El marco histórico de las reformas económicas contemporáneas

A. Solimano

Diversidad en la reforma económica: postsocialismo y economías de mercado

M. Guitián

Ajuste y reformas económicas: Diferencias entre Este y Oeste

L. Taylor

El postsocialismo desde el punto de vista de la economía del desarrollo

A. Gelb

Visión general de las transiciones postsocialistas

S. Fischer

Reforma económica en Rusia

Comentarios

Jacek Kochanowicz, Stanley Fischer, Mario Blejer, Shahen Abrahamian, Andrés Solimano, Wafik Grais y Eduardo Borensztein

* * *

Figuras y Pensamiento

J. L. García Delgado y E. Fuentes Quintana

Homenaje a Juan Velarde

R. Sprout

La economía política de Prebisch

