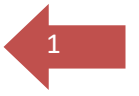


**Quince Años de Transformación
En el Mundo Post-Comunista
Los Reformadores Rápidos Superaron a los Gradualistas**



Oleh Havrylyshyn

([Fifteen Years of Transformation in the Post-Communist World](#), Cato Institute,
9 de noviembre de 2007)

Traducción de Enrique A. Bour

Resumen Ejecutivo El colapso del imperio soviético liberó a cientos de millones de personas del comunismo. En la mayor parte del mundo poscomunista, a la libertad política le siguió la liberalización económica. Sin embargo, la transición de la planificación central al mercado libre fue desigual.

En los primeros días después de la caída del comunismo, surgieron dos escuelas de pensamiento sobre la reforma económica. Algunos economistas abogaban por una rápida ruptura con el pasado, mientras que otros favorecían un enfoque más gradual. Con el paso del tiempo, está claro que las reformas rápidas fueron en general mejores que las graduales. Los países que adoptaron reformas de gran alcance pudieron experimentar mayores tasas de crecimiento y una menor inflación y recibieron más inversiones extranjeras. La desigualdad aumentó menos entre los reformistas rápidos que entre los reformistas graduales. Lo mismo es válido con respecto a las tasas de pobreza.

Un aspecto importante es que los reformadores rápidos desarrollaron mejores instituciones que los países que optaron por el gradualismo. De hecho, todos los reformadores rápidos se convirtieron en democracias liberales, mientras que en muchos de los reformadores graduales, como Rusia, pequeños grupos de oligarcas súper ricos capturaron el Estado y dominaron su toma de decisiones económicas. La eficacia de las privatizaciones en gran escala no ha dependido de la rapidez, sino de la transparencia y la honestidad del proceso.

Quienes se dediquen a la reforma en el futuro no deben temer adoptar reformas rápidas. Sin embargo, para obtener máximos beneficios de las reformas económicas, deben asegurarse de que el proceso de privatización sea más transparente de lo que ha sido en el pasado.

En los países en que el Estado ha sido capturado por una pequeña camarilla de oligarcas, las reformas rápidas pueden ser políticamente imposibles a corto plazo. No obstante, la liberalización del entorno empresarial, especialmente en lo que respecta a la pequeña y mediana empresa, podría estimular la economía sin ser visto como una amenaza por la oligarquía gobernante.

Oleh Havrylyshyn, economista investigador de renombre internacional y ex Viceministro de Finanzas de Ucrania. Hasta 2007, fue Director Adjunto del Departamento de Europa del Fondo Monetario Internacional (FMI), responsable de los países de FSU, y fue Director Ejecutivo Suplente del Directorio del FMI. El Dr. Havrylyshyn también tuvo una distinguida carrera en el mundo académico de 1972 a 1991, como profesor de economía en la Queen's University y la George Washington University de Estados Unidos, y también como profesor visitante en la Univ. Libre de Bruselas (1981-2) y en el Instituto de Estudios Internacionales de Ginebra (1986-7). Desde 2007, ha impartido cursos en la Universidad de Toronto, la Queen's University y el Instituto Conjunto de Viena del FMI, centrados en Economía de la Transición, Ampliación hacia el Este de la UE y Economía Política de la Transición en los países de la CEI. El Dr. Havrylyshyn ha escrito extensamente sobre economía internacional, desarrollo y transición. El Dr. Havrylyshyn tiene una licenciatura de la Universidad de Queen (Canadá) y un doctorado en economía del MIT. Domina el inglés, el ucraniano y el francés.



Publicaciones seleccionadas

- “A Quarter Century of Economic Reform in Ukraine: Too Late, Too Little, Too Slow.” (2015), economic Analysis Study of CASE Research Institute, Varsovia, Polonia.
- “A Quarter Century of Post-Communist Transformation: Early Reformers Still Lead, Laggards (mostly) till Lag. “ (2015), Cato Policy Studies Paper, Washington D.C.: The CATO Institute.
- “Ukraine: Greatest Hopes, Greatest Disappointments,” (2014), Ch.9 in Anders Aslund and Simeon Djankov (eds.) The Great Rebirth. Lessons from the Victory of Capitalism over Communism. Washington, D.C.: The Peterson Institute for International Economics.
- “Is The Transition Over? A Definition and Some Measurements” (2013), Chapter 4 in Handbook of Transition Economics, eds: Paul Hare and Gerard Turley, London: Routledge, Taylor and Francis Group, pp.59-73.
- “Export-led growth and trade among developing countries: tendencies and prospects,” in Vienna Institute for International Economic Studies, Monthly Report, June 2010.
- Divergent Paths in Post-Communist Transformation: Capitalism for All or Capitalism for the Few? (Nueva York: Palgrave Macmillan, 2006).

Introducción

El 9 de noviembre de 1989, cayó el Muro de Berlín, marcando el fin del experimento comunista y el comienzo del fin del imperio soviético. Ese acontecimiento histórico trascendental ha llegado a simbolizar el fin de la Guerra Fría, la liberación de millones de personas de un Estado autoritario que las había mantenido aisladas del resto del mundo y la liberalización de las economías nacionales de las limitaciones de la planificación central socialista.

La euforia del momento fue ampliamente compartida, no sólo por los ciudadanos de los países socialistas, sino por muchos otros en todo el mundo. No es de extrañar que la euforia haya ido acompañada de grandes esperanzas de lograr rápidamente el mismo grado de libertad democrática y bienestar económico del que disfruta el Occidente avanzado. No es de extrañar que esas expectativas poco realistas no se cumplieran rápidamente, y a mediados de los años 90 la desilusión comenzara a reemplazar la euforia en muchos, pero no todos, los que antes eran países comunistas.

Los analistas entienden que los milagros económicos no ocurren en unos pocos años. Todos ellos esperaban que el producto cayera antes de empezar a crecer de nuevo.¹ Pero el alcance de la disminución de la producción fue mayor en la mayoría de los países de lo que la mayoría de los economistas había esperado, y el impacto social inicial de la transición fue sin duda alguna doloroso. ¿Justifica esa disminución los numerosos llamamientos de alarma de mediados del decenio de 1990, tipificados por la declaración del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de que la transición en el mundo poscomunista había provocado "la reversión más aguda de pobreza y bienestar en el mundo"?²

En particular, ¿era correcto atribuir los peores efectos de la transición a la aplicación de la "terapia de shock", como hicieron muchos autores en el caso de las reformas rusas? En el presente documento se muestra que esas evaluaciones fueron, en el mejor de los casos, prematuras, a menudo exageradas, y no eran aplicables a muchos países con mejor desempeño, incluso al comienzo del proceso de transición. Lo más importante es que los costos sociales fueron mayores en los reformadores graduales, no en los rápidos.

¹ Véase Michael Bruno, *Stabilization and the Macroeconomics of Transition—How Different is Eastern Europe?* Economics of Transition 1, no.1 (1993): 5-19. Michael Bruno y otros han señalado que esta curva en U de los resultados se ha dado en todos los programas anteriores de reforma y estabilización.

² Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Poverty in Transition* (Nueva York: Dirección Regional para Europa y Comunidad de Estados Independientes o CEI, 1998). En este documento se sacaron conclusiones generales de los peores casos de la ex Unión Soviética y se ignoró un panorama muy diferente que estaba surgiendo en Europa central. Véase también Banco Mundial, *Growth, Poverty, and Inequality: Eastern Europe and the Former Soviet Union* (Washington: Banco Mundial, 2005). El Banco Mundial mostró que las conclusiones del PNUD eran prematuras, ya que incluso en los peores casos de transición se comenzó a mejorar.

Era natural que los eruditos emprendieran un examen de mitad de período del proceso de transformación. Sin embargo, dado que se reconocía en general que resultaba inevitable una reducción inicial de la producción, algunas de las críticas no fueron honestas sobre calificar estos resultados preliminares y sí fueron demasiado ansiosas en concluir que la transición había resultado ser un fracaso. Ahora es posible revisar la experiencia de transición a lo largo de 15 años para los cuales tenemos datos, un período lo suficientemente largo para capturar no sólo los impactos negativos de la temprana desaparición de la planificación central, sino también los efectos positivos de la transición a una economía de mercado. El proceso de transición se caracterizó por una gran divergencia en el desempeño económico de los países ex comunistas.³ Algunos países lograron prosperar, mientras que otros se estancaron. Esta divergencia plantea una cuestión crucial a futuros reformadores en otras partes del mundo: ¿Qué tipo de estrategia de reforma conduce a resultados superiores?

Con el paso del tiempo, ahora es posible llegar a concluir que las reformas rápidas fueron mejores que las graduales, que la eficacia de la privatización a gran escala no dependía de la velocidad sino de la transparencia y honestidad del proceso, y que el mejor camino para el desarrollo institucional era no retrasar la liberalización. De hecho, en los países que avanzaron temprano y rápido en el terreno macroeconómico hacia la estabilización y la liberalización también se construyeron mejores instituciones tales como poderes judiciales independientes para proteger los derechos de propiedad privada.

Estrategias de Reforma: Teoría y Práctica

Un dicho popular de principios de los 90 afirmaba que "no hay precedentes sobre el paso del socialismo al capitalismo". Ese dicho se usaba con toda razón para subrayar las dificultades en la búsqueda del camino óptimo de transición, pero también lo usaban los opositores a la reforma para tratar de frenar el ritmo de liberalización económica. Decir que no había ningún precedente no significa que no hubiera mapas de ruta. De hecho, muchas hojas de ruta habían sido elaboradas dentro y fuera del ex imperio soviético.

La Tabla 1, por ejemplo, muestra los principales aspectos del llamado Consenso de Washington. El Consenso de Washington se refiere a opiniones ampliamente compartidas sobre políticas de transición por parte de instituciones financieras internacionales (IFI) como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional y por promotores del enfoque del big-bang para las reformas económicas, como el ex ministro de finanzas de Polonia Leszek Balcerowicz, el ex primer ministro

³ Algunos analistas, entre ellos el ex asesor de seguridad nacional de los EE.UU. Zbigniew Brzezinski, predijeron grandes diferencias en el desempeño económico en el mundo poscomunista. Véase Zbigniew Brzezinski, *The Great Transformation*, National Interest, no. 3 (Fall 1993): 3-13.

checo Vaclav Klaus y el ex primer ministro ruso Yegor Gaidar.⁴ A los *big-banqueros* les preocupaba que ir demasiado despacio creara grandes oportunidades para obtener rentas por parte de industrias tanto antiguas como nuevas, y así dar lugar a intereses creados opuestos a la liberalización. Era mejor aprovechar el breve período de *luna de miel* de euforia poscomunista, razonaban, para poner rápidamente en marcha el nuevo régimen liberal e impedir que se produjeran retrocesos en la reforma. Para hacer frente al desempleo, los bigbangueros proponían redes de seguridad social que debían aplicarse de inmediato.

Tabla 1
Consenso de Washington: Políticas de reforma y
Calendario de Aplicación

Tipo de Política	1-2 años	2-5 años	5+ años
Estabilización macroeconómica	Implement.	Contin.	Contin.
Reforma de Precios y Mercados	Implement.	Contin.	Contin.
Liberalización Comercial	Implement.	Contin.	Contin.
Reforma del mercado laboral	Preparación	Implement.	Contin.
Reforma financiera	Preparación	Implement.	Contin.
Privatización a escala reducida	Implement.	Implement.	Contin.
Desarrollo del sector privado	Implement.	Implement.	Contin.
Privatización y gobernanza gran esc.	Preparación	Implement.	Contin.
Legal: impuestos, derechos propiedad, Código comercial, etc.	Implement.	Implement.	Contin.
Reforma institucional (administrativas, regulaciones)	Implement.	Implement.	Implement.
Seguro de desempleo	Implement.	Contin.	Contin.

El Consenso de Washington se transformó en un muñeco de paja para los que favorecían las reformas graduales y el enfoque "primero las instituciones" en la transformación del comunismo al capitalismo. Los primeros gradualistas, incluyendo a Philippe Aghion de la Universidad de Harvard y Olivier Blanchard del MIT, sostenían que la magnitud de las dislocaciones sería muy grande dadas las enormes ineficiencias de la economía socialista. Para evitar esas dislocaciones, alegaban que los cambios debían ser graduales, dando tiempo a que se creen nuevas industrias y empleos a medida que se vayan cerrando o reestructurando las existentes.⁵ Ambas escuelas de pensamiento reconocían la importancia de las ins-

⁴ El término *terapia de shock* se ha convertido en una herramienta retórica utilizada a menudo por sus críticos. En este trabajo prefiero usar términos más neutrales, como *big bang* y *gradualismo*.

⁵ Philippe Aghion y Olivier Blanchard, *On the Speed of Transition in Central Europe*, EBRD Working paper no. 6, julio de 1993. Véase también Mathias Dewatripont y Gérard Roland, *Transition as a Process of Large-Scale Institutional Change*, *Economics of Transition* 4, N° 1 (1996): 1-30.

tituciones, pero sin duda ésta era más central en el pensamiento de los gradualistas, que abogaban por retrasar la liberalización hasta que se establecieran mejores instituciones.⁶

Más allá de este amplio resumen, las diferencias se matizan sobre todo en lo que se refiere a secuencia de reformas. En el caso del Consenso de Washington, de las 10 dimensiones de la reforma, 5 debían ser tempranas y rápidas. Esas cinco eran estabilización macroeconómica, liberalización de mercados, liberalización comercial, reformas jurídicas y (en particular) subsidios de desempleo. El resto, incluida la privatización a gran escala, comenzaría más tarde y llevaría mucho tiempo.

Los gradualistas aceptaban la necesidad de una rápida estabilización macroeconómica y en muchos casos percibían el valor de una pronta privatización de las pequeñas empresas, así como la libertad de iniciar nuevos negocios.⁷ En los primeros debates, los gradualistas querían que las instituciones se desarrollaran antes de que se produjera cualquier liberalización, y a mediados del decenio de 1990 criticaron al Consenso de Washington por dar una respuesta de palabrería a la creación de instituciones.⁸ De hecho, la creación de instituciones quedó muy rezagada respecto de otras reformas, incluida la privatización en gran escala. Los infames préstamos para la privatización de acciones en Rusia, por ejemplo, se han convertido en un pararrayos para las críticas gradualistas e institucionalistas de los bigbangueros.⁹

Así pues, las principales diferencias entre las dos opiniones pueden resumirse de la siguiente manera:

⁶ La tabla 1 deja claro que el Consenso de Washington no ignoraba el desarrollo institucional. Sin embargo, los críticos pueden tener razón en que en los primeros años el Banco Mundial y el FMI se limitaban a un discurso de labios para afuera sobre el desarrollo institucional en lugar de convertirlo en un objetivo serio.

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

⁸ Peter Murrell, "How Far Has the Transition Progressed?" *Journal of Economic Perspectives* 10, no. 2 (1996): 25-44. Véase también Luc Moers, "How Important are Institutions for Growth in Transition Countries". Tinbergen Institute Discussion Paper no. 99-004/2, 1999.

⁹ En 1994, los bancos rusos recién privatizados ofrecieron prestar dinero al gobierno de Moscú para ayudarlo a cubrir el enorme déficit presupuestario del gobierno. La garantía serían las acciones de las principales empresas estatales. Como el gobierno 'incumplió' sus obligaciones de pago, los bancos se hicieron de la mayoría de las acciones de muchas grandes empresas estatales. Los críticos alegan que la falta de pago del gobierno fue planeada desde el principio. En otras palabras, el acto de privatización en sí mismo fue más importante para los reformadores de Moscú que la privatización en condiciones de mercado transparentes. Independientemente de lo que diga la historia sobre ese episodio en particular, a fines del decenio de 1990 los partidarios del Consenso de Washington empezaron a dar mucha más importancia a la creación de instituciones adecuadas, las llamadas reformas de "segunda generación".

1. A los bigbangeros les preocupaba que los retrasos en la estabilización y la liberalización se tradujeran en una enorme búsqueda de rentas y en la oposición a las reformas, y tal vez en su retroceso.
2. Los bigbangeros estaban de acuerdo en la necesidad de crear instituciones, pero no necesariamente antes de las reformas.
3. Los gradualistas temían que al avanzar demasiado rápido se causara mayores costos sociales y sufrimiento a la población.
4. Los gradualistas proponían que las instituciones precedieran a la liberalización y la privatización para garantizar el máximo aumento de eficiencia.

Como se verá más adelante, la evidencia sugiere que los bigbangeros tenían razón sosteniendo que la búsqueda de rentas prospera si hay un retraso excesivo en las reformas. También tenían razón al argumentar que las instituciones podían llegar un poco más tarde que las reformas. Por otra parte, los gradualistas se equivocaban al argumentar que avanzar demasiado rápido causaría mayores costos sociales que hacerlo más despacio, pero tenían razón cuando sostenían que las instituciones potencian las mejoras de la eficiencia.

En relación con el debate sobre la eficacia de las reformas económicas estaba el debate sobre el efecto de las reformas económicas sobre la democratización. Por ejemplo, Adam Przeworski, de la Universidad de Nueva York, planteó la hipótesis de que en una democracia el malestar por las reformas daría lugar a que un nuevo gobierno antirreformista o populista ganara las próximas elecciones y revirtiera las reformas.¹⁰ Así, le preocupaba que la liberalización del mercado y la liberalización democrática no fueran compatibles. Este artículo proporciona evidencia empírica que contradice la tesis de Przeworski.

Definiendo Big-Bang y Gradualismo

La transición en la mayoría de los países ha llegado tan lejos que el debate sobre la velocidad de transición puede parecer de interés histórico. Sin embargo, el debate aún persiste, con gradualistas "mostrando" resultados que confirman su punto de vista y bigbangeros "mostrando" resultados que confirman los suyos.¹¹ Parte de la dificultad es que clasificar a determinado reformador como rápido o gradual ha sido algo arbitrario. Esa clasificación arbitraria fue posible porque el proceso de transición implicó muchas dimensiones, dejando espacio para etiquetar al mismo país como rápido o lento.

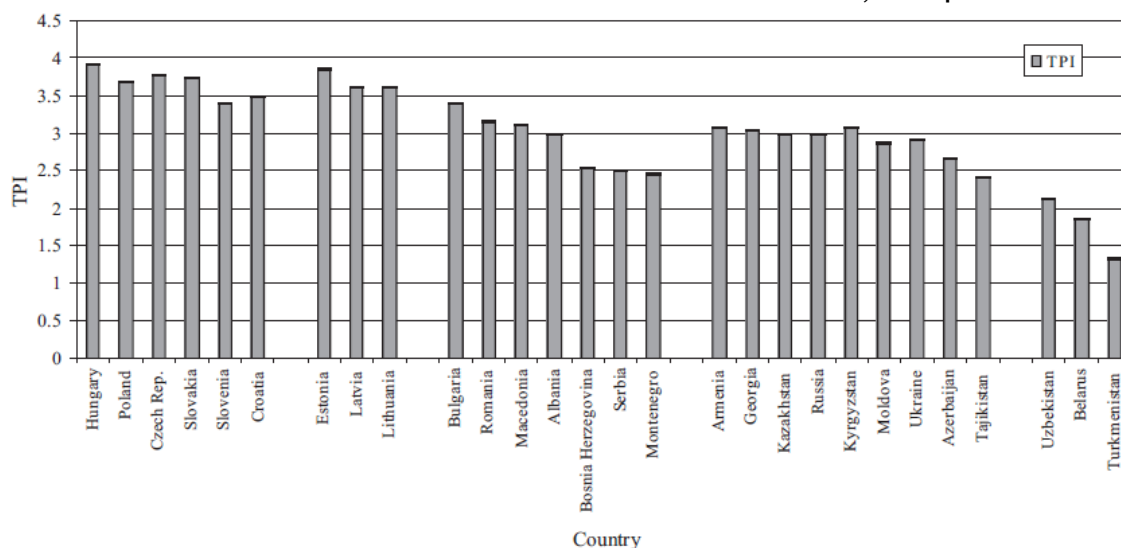
¹⁰ Adam Przeworski, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press, 1991).

¹¹ Para la perspectiva gradualista ver Sergio Godoy y Joseph Stiglitz, *Growth, Initial Conditions, Law and Speed of Privatization in Transition Countries: Eleven Years Later*, NBER Working Paper no. 11992, 2006, y Gérard Roland, *Ten Years after... Transition and Economics*, International Monetary Fund Staff Papers no. 8, 2001. Para la perspectiva del big-bang ver Oleh Havrylyshyn, *Divergent Paths in Post-Communist Transformation: Capitalism for All or Capitalism for the Few?* (Nueva York: Palgrave, 2006), y Stanley Fischer, *Ten Years of Transition: Looking Back and Looking Forward*, International Monetary Fund Staff Papers no. 48, 2001.

Después de 1989, por ejemplo, Polonia fue considerada un transformador rápido. A partir de 1992, Rusia también fue considerada como un reformador rápido por algunos analistas, aunque no todos. Dos estudios muy influyentes, uno de Peter Reddaway de la Universidad George Washington y Dmitri Glinski de la Universidad de Columbia y otro de Joseph Stiglitz también de la Universidad de Columbia, criticaron los fracasos de la terapia de shock centrándose en el ejemplo ruso. Sostenían que la liberalización y la privatización rápidas provocaban un gran daño social, económico y político.¹² Ninguno de los dos estudios tenía mucho que decir sobre Polonia, que, para cuando salieron a la luz esos dos estudios, era considerada en general un éxito.¹³

Los críticos de Stiglitz sostuvieron que las reformas rusas de 1992 no eran un ejemplo adecuado de enfoque de reforma bigbangero, porque se paralizaron y, en cierta medida, se invirtieron, y una estabilización macroeconómica significativa no llegó hasta 1999. En respuesta a esa crítica, Stiglitz parece haber redefinido ahora la velocidad de transición como relativa únicamente a la privatización en gran escala y, en esa estrecha medida, Stiglitz califica a Rusia como un caso de big-bang sin éxito y a Polonia como un caso de éxito gradualista.¹⁴ Pero el enfoque de Stiglitz sobre la privatización a gran escala como diferencia definitoria entre países del big-bang y países gradualistas es, sin duda, demasiado selectivo. Excepto en el caso de privatización a gran escala, Polonia emprendió todas las reformas pertinentes con bastante rapidez.

Figura 1
Indicador de Avance en la Transición del BERD, 2004



Fuente: Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, Transition Report 2004 (Londres: BERD, 2004)

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

¹³ Los gradualistas, incluyendo a Roland, Reddaway y Glinski, están de acuerdo con los bigbangeros en que Polonia es una historia de éxito. Los gradualistas argumentan, sin embargo, que las condiciones históricas hicieron posible el big bang en Polonia pero no en Rusia.

¹⁴ Godoy y Stiglitz.

Para tener una mejor idea del ritmo desigual de reformas en diferentes países, consideren el índice de transición más utilizado en el mundo poscomunista, el Transition Progress Indicador, que es estimado anualmente por el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo. El TPI mide el grado de orientación del mercado de un país en una escala de 1 a 4.5, con 1 que denota un sistema de planificación centralizada y 4.5 que indica un régimen de funcionamiento plenamente de mercado. El TPI tiene varias dimensiones, incluyendo liberalización de precios y comercio, competencia política, gobernanza, privatización a pequeña y gran escala, y liberalización de los sectores bancario y financiero.

En la Figura 1 se muestran las clasificaciones del TPI de 28 países ex comunistas en 2004. Los países están agrupados en seis categorías: Europa central (CE), países bálticos, Europa sudoriental (ESO), miembros de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) con un grado moderado de reformas (CEIM), y tres miembros de la CEI con reformas muy limitadas (CEIL).

La rapidez y el alcance de las reformas en los primeros años después del fin del régimen comunista son esenciales para distinguir entre los dos enfoques. Por lo tanto, he definido como reformadores rápidos a aquellos países que vieron aumentar su puntuación en el TPI en 1 punto o más en un período de tres años.

Hice dos ajustes. En primer lugar, algunos países, como Hungría y dos ex repúblicas yugoslavas, que empezaron con valores iniciales avanzados del TPI (muy por encima de 1,0) emprendieron reformas económicas a un ritmo más lento que los principales países del big-bang, como Polonia y la entonces Checoslovaquia, pero alcanzaron valores similares del TPI después de 3 o 4 años. Los he etiquetado como países de Inicio Avanzado/Progreso Estable. En segundo lugar, algunos países dieron un gran salto inicial en la clasificación del TPI, pero no mantuvieron el ritmo de la reforma. Por lo general, los países en los que la inflación superó el 5% mensual también revirtieron algunas de sus primeras reformas económicas liberales. A esos los catalogué como países del Big-Bang Abortado.¹⁵

¹⁵ Algunos observadores podrían argumentar que los que se encuentran en medio de estas categorías definen el contraste entre el big-bang y los enfoques gradualistas de reformas económicas en los países ex comunistas. Sin embargo, a diferencia de la mayoría de los demás autores, he presentado definiciones transparentes de los enfoques rápidos y graduales de reforma. En mis definiciones se reconoce que entre los dos extremos de esfuerzos de reforma sostenidos en un extremo y reformas muy graduales en el otro, hay otras categorías importantes. Los países que comenzaron con un nivel más alto del índice de transformación, progresaron de manera constante y se mantuvieron al ritmo de los grandes cambios son seguramente más parecidos a los reformadores rápidos. Los países que pueden haber emprendido algunas reformas de gran envergadura al principio, pero que por diversas razones no mantuvieron o incluso revocaron algunas de esas reformas, seguramente no pueden ser tildados de reformadores rápidos. A menudo son esos países, especialmente Rusia, los que son utilizados como prueba por los críticos del Consenso de Washington de que el enfoque de las reformas big-bang fue un fracaso. Dado que las políticas del Consenso de Washington no se aplicaron de hecho de manera sostenida, es erróneo concluir que han fracasado. Tal conclusión sería como decir que un medicamento prescrito no funcionó sin mencionar que fue ingerido de manera incompleta. Es legítimo, por supuesto, argumentar que el

Tabla 2
Países en Transición Agrupados por Estrategia de Reforma Temprana

Big-bang sostenido	Arranque avanzado / Progreso estable	Big-bang Abortado	Reformas Graduales	Reformas Limitadas
Estonia	Croacia	Albania	Azerbaiyán	Bielorrusia
Letonia	Hungría	Bulgaria	Armenia	Uzbekistán
Lituania	Eslovenia	Macedonia	Georgia	Turkmenistán
Rep. Checa		Kirguistán	Kazakstán	
Polonia		Rusia	Ucrania	
Eslovaquia			Tayikistán	
			Rumania	

Nota: Eslovaquia experimentó rápidas reformas económicas entre 1990 y 1992, cuando formaba parte de la federación checoslovaca.

La Tabla 2 muestra que sólo seis países pueden ser llamados realmente reformistas del Big-Bang Sostenido. Esos países dieron un gran salto hacia la liberalización en los primeros años después del fin del régimen comunista. Han logrado y sostenido una baja inflación, y han incrementado constantemente sus puntuaciones en el TPI hasta el presente. Los países de Arranque Avanzado /Progreso Estable avanzaron más lentamente al principio -quizás debido a su posición inicial adelantada- pero progresaron de manera constante hasta alcanzar los niveles del TPI de los que gozan los países del Big-Bang Sostenido a mediados de la década de 1990. Los países del Big-Bang Abortado vieron grandes aumentos del TPI en los primeros años, pero su ritmo de reforma no se mantuvo y/o regresó la inflación. Dado que el enfoque de reforma del big-bang en esos países fue abortado, la tercera categoría en efecto cae en una agrupación gradualista. Los países de la categoría Reformas Graduales adoptaron el gradualismo desde el principio. En esos países, la estabilización macroeconómica y la liberalización significativa se

entorno político-económico era desfavorable a reformas rápidas, pero eso, por sí mismo, no "prueba" que una estrategia alternativa hubiera funcionado mejor.

retrasaron por lo menos dos o tres años y, en algunos casos, más tiempo. Por último, la categoría de Reformas Limitadas está compuesta por países que han hecho progresos muy limitados para salir de una economía de tipo soviético.¹⁶

Diferentes Estrategias y Diferentes Resultados

El TPI refleja no sólo la liberalización de los precios y el comercio, sino también la evolución de instituciones relacionadas con el mercado, incluidas mejoras en el clima de competencia abierta y gobernanza empresarial. Por lo tanto, se utiliza ampliamente como un indicador general de progreso hacia la economía de mercado. Pero algunos críticos del enfoque del big-bang para la reforma señalan algunas deficiencias graves del TPI, la más importante de las cuales es su incapacidad para reflejar la concentración del poder económico y político en manos de unos pocos "oligarcas" muy ricos, como en Rusia y Ucrania.¹⁷ Esa deficiencia plantea la cuestión de la "calidad" de la economía de mercado que representa el TPI. Por lo tanto, es importante examinar medidas más directas del rendimiento o los resultados de la transición.

En el análisis que figura a continuación, evalúo los cinco grupos de países ex comunistas clasificados por el TPI en función de su desempeño en una serie de indicadores, entre ellos el desarrollo institucional, el desempeño económico y la dislocación que acompañó al proceso de reforma. Con pocas excepciones, los países que iniciaron sus reformas tempranamente y con determinación lograron los mejores resultados.

Tabla 3
Secuencia de Liberalización Económica y Desarrollo Institucional

Países	Índice	1994	1999	2005
Europa Central	LIB	3.5	4.2	4.3
	INST	2.7	3.1	3.3
Bálticos	LIB	3.7	4.1	4.3
	INST	2.3	2.9	3.2
Europa S.E.	LIB	3.0	4.0	4.1
	INST	1.7	2.2	2.5
CEIM	LIB	2.2	3.7	3.9
	INST	1.4	2.1	2.2
CEIL	LIB	1.9	2.0	2.3
	INST	1.4	1.6	1.5

Fuente: Sobre la base de los cuadros de países del Informe de Transición del BERD de 2000 y 2005

Notas: Liberalización (LIB) es promedio de los indicadores: liberalización de los precios, liberalización de las divisas y del comercio, y privatización en pequeña escala. Reforma institucional (INST) es promedio de los indicadores: gobernanza y reestructuración de empresas, privatización a gran escala, política de competencia, reformas bancarias y otras reformas del sector financiero.

¹⁶ Varios países de Europa sudoriental fueron excluidos de mi análisis porque la inestabilidad política hizo que el comienzo de su transición no se produjera hasta fines del decenio de 1990. Entre esos países se encuentran Serbia, Montenegro y Bosnia y Herzegovina.

¹⁷ Joseph Stiglitz, *Whither Reform*.

Los Liberalizadores Tempranos Avanzaron más Rápidamente con las Instituciones

Aunque actualmente existen muchos indicadores de desarrollo institucional para todos los países, incluidos los que se encuentran en transición, vuelvo al del BERD porque proporciona una serie cronológica más coherente para los países ex comunistas que otras estimaciones, y también permite la comparación directa con otros indicadores de liberalización.¹⁸

En la Tabla 3 se desglosan los datos del TPI en relativos a la liberalización del mercado (LIB) y relativos al desarrollo institucional (INST). En la base a la evidencia, pueden extraerse varias conclusiones muy importantes. En primer lugar, en todos los países ex comunistas el desarrollo institucional quedó muy rezagado con respecto a la liberalización económica. En segundo lugar, los países que se adelantaron y avanzaron rápidamente en la liberalización también lo hicieron en el desarrollo institucional. En tercer lugar, en ningún país, incluidos los países gradualistas, el desarrollo institucional precedió a la liberalización.

En los países CEIL, los líderes políticos a menudo afirmaban que estaban avanzando gradualmente en reformas para evitar los errores de la "terapia de shock" de Rusia. También afirmaron que estaban construyendo una economía social de mercado preparando la base institucional antes de emprender la liberalización económica. El cuadro 3 sugiere lo contrario. Los países de la CEIL no sólo están atrasados en cuanto a liberalización económica, sino también en cuanto a desarrollo institucional. Los países de la CEIM han avanzado un poco más en lo que respecta a las instituciones, pero están muy por detrás de los líderes de la CE y del Báltico. Sólo Europa sudoriental, donde algunos países siguen sufriendo problemas de conflicto o posteriores a un conflicto, es comparable a los CEIM.

Por consiguiente, es posible sostener que la teoría del gradualismo fue objeto de abuso por parte de los dirigentes políticos de los países menos liberalizados. Esos dirigentes no estaban interesados en verdaderas reformas económicas e institucionales, sino que utilizaban los argumentos gradualistas para retrasar las reformas, lo que, como se muestra a continuación, dio lugar a una gran búsqueda de rentas y a captura del Estado. A la inversa, puede argumentarse que los dirigentes comprometidos con un firme avance en la liberalización económica también se comprometieron a avanzar en el desarrollo institucional.

¹⁸ El índice del BERD es un buen proxy para un análisis más sofisticado, como lo sugiere su alta correlación de 0,945 con otras medidas de desarrollo institucional. Véase Beatrice Weder, *Institutional Reform in Transition Economies: How Far Have They Come?* International Monetary Fund Working Paper, 1999. Véase también Daniel Kaufmann, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi, *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002*, *World Bank Policy Research Working Paper*, 2003.

Tabla 4
Indicadores de Desempeño Económico en 2003

	Índice de PIB (1989=100)	Índice de PIB (Ajuste de Aslund)	Inflación Anual Media 2003-2004 %	Inv. Ext. Dta. Acumulada U\$S Per cá- pita
Europa Ctral	115	139	2.5	2,305
Bálticos	90	112	0.9	1,641
SEE	82	86	8.8	465
CEIM	67	84	9.7	339
CEIL	104	n.d.	13.3	168

Fuente: Todos los datos proceden del Informe de Transición del BERD de 2004, excepto la columna 3, que está tomada de Oleh Havrylyshyn, Divergent Paths in Post-Communist Transformation: Capitalism for All or Capitalism for the Few? (Nueva York: Palgrave MacMillan, 2006), cap. III. 3.

Nota: Los tres indicadores de Tabla 4 no se han actualizado más allá de 2003, en parte debido a la fuerte influencia del auge del sector energético sobre los resultados económicos de los países de la CEI. Además, es importante señalar que Aslund calculó su ajuste sólo hasta el año 2000. Proyectar sus cálculos tres años más adelante, como lo hace la Tabla 4, podría ser razonable, pero extender esas proyecciones por otros tres años sería cuestionable desde el punto de vista metodológico. Aun así, incluso utilizando los valores de 2006, la clasificación relativa de los grupos de países sigue siendo la misma.

Los Reformadores Tempranos Tuvieron el Mejor Desempeño Económico

En la Tabla 4 se comparan las cinco categorías de países ex comunistas con tres indicadores diferentes de desempeño económico entre 1989 y 2003. La primera columna muestra el índice del PIB relativo a 1989, año que se acostumbra utilizar como fecha de inicio de la transición. Esa columna muestra que, con la excepción de los países de la CEIL, los Estados con reformas de mercado más avanzadas lograron una recuperación más fuerte de las recesiones que siguieron al colapso del comunismo.

Algunos académicos, entre ellos Anders Aslund, del Peter G. Peterson Institute for International Economics, han argumentado que la evaluación del proceso de

reforma con 1989 como año base exagera la disminución de la producción durante los años de recesión, porque las estadísticas comunistas exageraban la producción incluyendo producción de valor cero o negativo y no reflejando el valor negativo de escaseces y colas. En el caso de los países no pertenecientes a la CE, el punto de referencia de 1989 también exagera la disminución atribuible a la transición, que no comenzó en muchos países hasta 1992 y, en algunos casos, incluso más tarde.

Aslund ha tenido en cuenta algunos de los efectos antes mencionados sobre el PIB y ha calculado nuevas estimaciones. La segunda columna del cuadro 4 muestra el desempeño económico de los países poscomunistas ajustado -de forma conservadora- por sólo la mitad de las estimaciones de Aslund. Incluso esos ajustes refuerzan mis conclusiones: reformas más amplias y rápidas dieron lugar a una recuperación del PIB más temprana y más fuerte. Aun así, el desempeño de los países de la CEIL sigue siendo un rompecabezas. Ello puede deberse en parte a la exageración de las tasas de crecimiento del PIB en esas economías que siguen siendo muy parecidas a la soviética y a que la recesión económica, aunque en última instancia inevitable, se retrasó temporalmente, al igual que las reformas. También es notable que el buen historial de producción de los países de la CEI no sea del todo coherente con los indicadores de bienestar de los que hablaré más adelante. (En el caso de Bielorrusia, por ejemplo, la alta tasa de crecimiento del PIB está relacionada con un importante subsidio energético ruso.)

Los valores de inflación promedio de cada grupo se muestran en la columna 3. También están correlacionados con el grado de reformas. Los países de la CEIL, por ejemplo, tienen las tasas de inflación más altas de la región, lo que sugiere que continúan las políticas de la era soviética de proporcionar crédito barato a industrias ineficientes. Las dramáticas diferencias observadas en las cifras acumulativas de inversión extranjera directa per cápita de la columna 4 hablan por sí solas.

El rendimiento superior de los países del big-bang se explica no sólo por el grado de reformas del mercado. Un análisis econométrico detallado también concluye que cuanto mayor es el grado de reformas de mercado en el primer decenio, mejores son los resultados económicos.¹⁹

Los Reformadores Graduales Sufrieron Más Costo Social, No Menos

Una motivación clave para el gradualismo fue la preocupación de que las reformas rápidas impondrían un costo social demasiado grande en forma de desempleo, deterioro de los ingresos y pobreza. En la práctica, ocurrió lo contrario.

¹⁹ Para una revisión de la literatura econométrica sobre crecimiento en la transición, véase Oleh Havrylyshyn, *Recovery and Growth in Transition: A Decade of Evidence*, special issue, *International Monetary Fund Staff Papers*, vol.48, 2001.

Los críticos del enfoque del big-bang señalan que el crecimiento del PIB ignora los efectos distributivos -incluido el aumento de la desigualdad- en los diferentes segmentos de la población. Para captar esos y otros costos sociales de la transición, utilizo indicadores de bienestar social producidos anualmente por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. El Índice de Desarrollo Humano del PNUD es una medida de bienestar que abarca no sólo los ingresos per cápita, sino también su distribución, el ámbito de la pobreza y el acceso a servicios básicos como la vivienda, la salud y la educación.

Cuando se observan los valores del IDH de los países en transición de 1990 a 2000, surge un cuadro diferente del pintado por los gradualistas. De hecho, los valores del IDH para Europa Central no disminuyeron en absoluto, sino que experimentaron un aumento constante, especialmente después de 1995.²⁰ Las correspondientes a los países bálticos disminuyeron considerablemente pero se recuperaron más que plenamente en 2000, mientras que las correspondientes a ambos grupos de la CEI disminuyeron de manera más drástica y en 2005 aún no habían recuperado sus valores de 1990. La conclusión clara es que las reformas más radicales dieron lugar a menos costo social, no más.

¿Por qué estos resultados son tan diferentes de los que se encuentran en muchos estudios de finales del decenio de 1990, como el informe del PNUD de 1998 *Poverty in Transition*? En primer lugar, los estudios anteriores sólo tenían datos hasta 1995 y 1996, que cubrían el período de recesión, y seguramente mostraban un cuadro más negativo de las transiciones. Estudios recientes confirman que a mediados del decenio de 1990 se produjo un cambio significativo en los indicadores sociales de todos los grupos.²¹ En segundo lugar, incluso en el período inicial, la mayoría de los estudios se centraron en los peores casos de los países de la CEI y no reflejaron adecuadamente lo que ocurría, por ejemplo, en Europa central.²²

El cambio de rumbo y el rendimiento superior de los reformadores avanzados también se puede observar en los patrones del coeficiente de Gini del Banco Mundial, que mide desigualdad e índices de pobreza (Tabla 5).

²⁰ Havrylyshyn, pp. 92-95.

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

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

Tabla 5

Valores Aproximados del Coeficiente de Gini durante la Transición

Países		1988-92	1993-96	2002-03
Europa Central		22	29	28
Báltico		25	35	36
SE Europa (3)		21	27	33
CISM		27	42	38
CISL		25	n.d.	33
OECD	Más Bajo= Dinamarca			25
	Más Alto= EE.UU.			40
En Desarrollo	Más Bajo= Indonesia			30
	Más Alto= Colombia			49
China	Rural			36
	Urbano			32

Fuente: Cálculos del autor basados en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Poverty in Transition (Nueva York: Dirección Regional de Europa y la CEI del PNUD, 1998) y Banco Mundial, Growth, Poverty, and Inequality: Eastern Europe and the Former Soviet Union (Washington: Banco Mundial, 2005).

El coeficiente de Gini suele calcularse en una escala de 0 a 1, en la que 0 representa una perfecta igualdad y 1 es una completa desigualdad de los ingresos. He multiplicado los valores del coeficiente de Gini por 100 y los he promediado para cada grupo de países. Es importante destacar que, si bien los cambios en el índice de pobreza pueden describirse normativamente como "deterioro" o "mejora", no puede decirse lo mismo de las medidas de distribución del ingreso, como el coeficiente de Gini. En el proceso de transición no sólo era de esperar cierta ampliación del coeficiente de Gini a medida que la propiedad privada y el mercado sustituyeran al socialismo, sino que también era deseable, al menos en cierta medida. En un sistema de mercado libre, el aumento en los ingresos sirve de incentivo para aumentar la productividad y el espíritu empresarial.

Antes de 1989, el coeficiente de Gini era posiblemente demasiado bajo en las economías socialistas. También se podría argumentar que las disparidades de ingresos extremadamente altas son "malas", en parte debido a razones de eficiencia. Los valores muy altos del coeficiente de Gini reflejan sociedades en las que puede haber enormes tensiones políticas entre grupos de ingresos más bajos y más altos, con la consiguiente inestabilidad, escasos incentivos para el trabajo y un desempeño inferior en materia de crecimiento. En el presente documento no se intenta emitir un juicio sobre cuál debería ser el coeficiente de Gini correcto después de 15 años de transición, y sólo se comparan los países ex comunistas entre sí y se ofrecen algunas indicaciones de referencia de otros países.

Como se esperaba, la desigualdad en la distribución de los ingresos se amplió en todos los países. Sin embargo, en la mayoría de los casos se volvió a reducir después de mediados del decenio de los 90s. He analizado los valores del coeficiente de Gini correspondientes a 2002 y 2003 y he comprobado que oscilaban entre 28 y 36 en los reformistas más avanzados de Europa central y los países bálticos, y algo más altos en los países de la CEI. Algunos estudios muestran valores en los países de la CEI que son mucho más altos – 40 o más en Rusia, Georgia, Uzbekistán – pero dada la amplia variación de resultados, la precisión en este tema es imposible. No obstante, parece que la tendencia del coeficiente de Gini ha sido de un aumento hasta fines del decenio de 1990, y luego de una cierta disminución y estabilización.

De una comparación internacional se desprende claramente que los valores más recientes del coeficiente de Gini en el mundo poscomunista no están muy desfasados con respecto a otras economías de mercado. Los valores más bajos del coeficiente de Gini son similares a los más bajos de los países desarrollados, como Dinamarca, y los más altos son comparables a los del extremo superior, como los Estados Unidos. En comparación con los países en desarrollo, el grupo de transición se parece más a Asia que a América Latina, que tiene valores muy altos de coeficiente de Gini.²³ A mediados de la década de 1990, es decir, antes de la importante recuperación de los países de la CEI, algunos países, incluida Rusia, parecían estar alcanzando valores del coeficiente de Gini de América Latina. Pero el crecimiento económico ha reducido la disparidad en la distribución del ingreso. Es interesante que China, que suele citarse como ejemplo de gradualismo exitoso, haya experimentado un aumento del coeficiente de Gini a mucho más de 30, más alto que la mayoría de los países poscomunistas.

²³ N. del T.: Para la Argentina, INDEC ha estimado el coeficiente de Gini del cuarto trimestre de 2018 en 43 (usando la normalización de Havrylyshyn). Para detalles de su evolución y una interpretación, véase Leonardo Gasparini, Mariana Marchionni, y Walter Sosa Escudero, *La Distribución del Ingreso en la Argentina – Evidencia, determinantes y políticas*, 2000.

Tabla 6

Rango de Índices de Pobreza por Grupo de Países (%)

	Pre-transición	En mitad de la transición	Más reciente
Europa central	0-13	1-25	0-7
Bálticos	1-2	22-46	3-5
SEE	2-6	15-45	4-24
CEIM	2-30		
(Tayikistán=50)	12-70		
(Tayikistán= 96)	1-54		
(Tayikistán= 74)			
CEIL	1-24	22-63	2-47

Fuente: Cálculos del autor basados en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Poverty in Transition* (Nueva York: Dirección Regional de Europa y la CEI del PNUD, 1998) y Banco Mundial, *Growth, Poverty, and Inequality: Eastern Europe and the Former Soviet Union* (Washington: Banco Mundial, 2005).

Las tasas de pobreza muestran una tendencia similar (Tabla 6).²⁴ Las economías socialistas anteriores a la transición tenían una baja incidencia de la pobreza. Sin embargo, cabe señalar que muchas repúblicas soviéticas tenían tasas de pobreza similares a las de países en desarrollo de bajos ingresos, incluso durante el período comunista. Al iniciarse la transición, las tasas de pobreza aumentaron bruscamente en la mayoría de los países y luego disminuyeron lentamente. En muchos casos, las tasas de pobreza recientes han vuelto a niveles anteriores a la transición. Sin embargo, los reformadores más graduales de la CEIM no sólo vieron un empeoramiento mucho mayor de la pobreza hasta mediados del decenio de 1990, sino que también siguieron registrando tasas de pobreza muy superiores a las de los países de la CE y del Báltico. Aún más reveladora es la tendencia en la

²⁴ Las tasas de pobreza denotan la proporción de población que se encuentra por debajo de un determinado nivel de ingresos o umbral. El nivel "umbral" suele ser diferente en distintos estudios, por lo que la variabilidad de las estimaciones para diversos países es también bastante grande. Como las definiciones varían según el país, la comparabilidad es muy imprecisa y cuestionable, como ha advertido repetidamente el Banco Mundial. Por esa razón, no presento los promedios sino que me baso en la gama de coeficientes de pobreza que experimentan los diferentes grupos de países.

CEIL. Los gobiernos de la CEIL rechazaron las reformas económicas debido al consiguiente deterioro de algunos indicadores de bienestar social. Sin embargo, también experimentaron un salto temprano en sus índices de pobreza y, en los últimos años, han visto, en el mejor de los casos, una corrección parcial que sin duda fue mucho menor que la experimentada por los reformadores avanzados. Una vez más, el mensaje está claro: los reformadores rápidos y tempranos no evitaban por completo el aumento de la pobreza, pero la sufrieron mucho menos y se recuperaron más que plenamente al final del decenio.

En general, la evidencia sobre desempeño económico y costos sociales parece contradecir la primera hipótesis de los gradualistas, que sostenían que con reformas graduales se suavizarían y reducirían al mínimo los costos de ajuste.

¿Reivindicó la Experiencia de la Privatización a Ambas Escuelas de Pensamiento?

La segunda hipótesis planteada por los gradualistas afirma que el proceso de privatización no producirá las eficiencias esperadas a menos que se establezca el entorno institucional adecuado de un mercado competitivo. Se puede hallar un examen exhaustivo de esa hipótesis en los estudios econométricos que llegaron a la conclusión de que toda privatización sin buenas instituciones no da lugar a aumentos significativos de eficiencia, pero, si va acompañada de la disciplina de un entorno competitivo, los beneficios pueden ser considerables.²⁵ Los gradualistas sostienen que esos estudios confirman sus opiniones y, en sentido estricto, están en lo cierto: mejores instituciones dan mejores resultados en general.²⁶ Pero en un sentido más amplio, como se indica en la Tabla 3, los únicos países que experimentaron un desarrollo institucional considerable fueron los liberalizadores rápidos, no los reformadores graduales.

El problema de evaluar la privatización está íntimamente relacionado con el de distinguir entre países que siguieron un proceso gradual reformas y países que han seguido reformas rápidas. ¿Es justificable llamar a Polonia un caso gradual, por el hecho de que el gobierno polaco actuó muy tardíamente para privatizar grandes empresas estatales? ¿Comparado con qué y con quién? Polonia estaba muy por delante de la mayoría de los países ex comunistas en lo que respecta a privatizaciones a pequeña escala, a liberalización del mercado y a instituciones en desarrollo. ¿Confirma la experiencia de Polonia con privatizaciones tardías a gran escala que el gradualismo logra mejores resultados que las reformas rápidas? Esto sólo es cierto si la comparación es con la experiencia rusa. Otros que privatizaron sus empresas de gran tamaño más rápidamente que Polonia, incluidos

²⁵ Clifford Zinnes, Yair Eilat y Jeffrey Sachs, *The Gains from Privatization in Transition Economies: Is Change of Ownership Enough?* International Monetary Fund Staff Papers no. 48 (2001).

²⁶ Gérard Roland, "Ten Years After... Transition and Economics," p.46.

Estonia y Hungría, seguramente han logrado resultados tan buenos, y tal vez mejores, que los de Polonia, sin mencionar a Rusia.²⁷ Incluso la República Checa, que fue muy criticada por su privatización a gran escala demasiado rápida, no puede ser comparada con Rusia en cuanto a resultados obtenidos. Por otra parte, los privatizadores lentos, como Ucrania, muestran resultados en la mayoría de las dimensiones inferiores a los de Polonia y más parecidos a los de Rusia. La privatización es sólo una parte de una estrategia de reforma general y no puede ser utilizada como único criterio que distinga a un reformador gradual de otro rápido.

Tabla 7

Índice de Captura del Estado del Banco Mundial (1999)

	Valor del Índice
Europa Central	0.20
Báltico	0.18
SEE	0.35
CEIM	0.38
CEIL	0.10

Fuente: Oleh Havrylyshyn, Divergent Paths in Post-Communist Transformation: Capitalism for All or Capitalism for the Few? (Nueva York: Palgrave MacMillan, 2006), pág. 192.

Nota: La escala del índice de Captura del Estado es de 0 a 1, con números más altos denotando grados mayores de captura del Estado.

Por último, consideren la inquietud de Przeworski de que en una democracia las reformas rápidas perderían apoyo político y llevarían a una reversión de las mismas o, dicho de otro modo, que mercados liberales y políticas liberales estuvieran en conflicto. En la literatura más amplia sobre este tema, la evidencia sigue siendo mixta, pero para los países ex comunistas, la evidencia es muy clara. Existe una fuerte y estadísticamente significativa correlación entre liberalización económica

²⁷ En "Ten Years After... Transition and Economics", Roland señala a Hungría, al igual que a Polonia, como privatizador gradual. Esta designación es difícil de cuadrar con el índice de privatizaciones de gran magnitud del BERD, que muestra a Polonia en más de 3 puntos de 4,5 en 2006 y a Hungría en 4 puntos en 1995 (a la par de Estonia, la República Checa y Eslovaquia). Rusia, el privatizador rápido favorito de los gradualistas, tenía un índice de 3 puntos en 1997 y permaneció allí hasta 2004. Después de 2004, el índice ruso cayó marginalmente debido a una cierta renacionalización. *Ibíd.*

y liberalización política.²⁸ En otras palabras, contrariamente a la tesis de Przeworski, los mercados liberales y la política liberal han ido de la mano en los países ex comunistas.

La Teoría Gradualista No Estaba Mal, Pero Fue Abusada en la Práctica

Ningún país siguió las prescripciones del modelo gradualista puro, pero muchos políticos utilizaron argumentos gradualistas para justificar demoras en la reforma, permitiendo a los políticos de adentro beneficiarse de grandes rentas, acumular una riqueza considerable en el período de hiperinflación y obtener un acceso privilegiado al proceso de privatización en gran escala.

Uno de los principales teóricos del gradualismo, Gérard Roland, de la Universidad de California, Berkeley, señala que "Hasta ahora no se ha prestado suficiente atención a este asunto de reformas parciales y a las condiciones en las que genera impulso o, por el contrario, da lugar a intereses que bloquean una reforma ulterior."²⁹ La evidencia real de los países ex comunistas, que abarca 15 años, sugiere que esto último es lo que sucede. Las reformas parciales y/o diferidas, que a menudo también significaron un retraso en la estabilización macroeconómica, dieron inicio a un círculo vicioso, en el que se crearon oportunidades de búsqueda de rentas, se acumularon grandes riquezas por parte de quienes tenían conexiones internas y se desarrolló una oligarquía. Esa oligarquía, a su vez, "capturó al Estado" y utilizó su influencia para bloquear la competencia, la transparencia y la aplicación imparcial de la ley, congelando así tanto la transición hacia el mercado como el desarrollo democrático.

En la Tabla 7 se muestran los valores de 1999 del Índice de Captura del Estado del Banco Mundial para cada uno de los cinco grupos de países ex comunistas.³⁰ (La captura del Estado es un término que denota una situación donde un grupo de intereses económicamente poderosos es capaz no sólo de presionar con éxito al gobierno para obtener beneficios económicos, sino que también tiene una influencia abrumadora en los resultados de las elecciones y en la dirección general de la política gubernamental). Los valores, estimados sobre la base de extensas encuestas a gerentes de empresas, fueron más bajos entre los reformadores más rápidos y avanzados, y más altos entre los reformadores parciales.³¹ (Además,

²⁸ Havrylyshyn, pp. 55–58.

²⁹ Dewatripont y Roland, p. 42.

³⁰ El único año disponible es 1999.

³¹ He utilizado el promedio de dos conceptos de captura del estado, penetración y concentración, como se discute en Joel Hellman y Mark Schankerman, Intervention, Corruption, and Capture, *Economics of Transition* 8, no. 3 (2000): 295–326. Hellman y Schankerman no incluyen valores de 1999 para algunos países. Esos valores se calcularon utilizando una definición actualizada pero revisada en Joel Hellman, Geraint Jones, Daniel Kaufmann, Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition Economies, *Journal of Comparative Economics* 91 (2003): 751–773.

existe una importante correlación negativa entre liberalización económica y captura del Estado. En otras palabras, los intereses creados, una vez arraigados, bloquean ulteriores reformas.)³²

Entonces, ¿en qué se equivocó el gradualismo? Se cree en general, aunque no de forma universal, que los modelos teóricos y las conclusiones teóricas del modelo gradualista eran correctos. En la práctica, el gradualismo fue secuestrado por políticos que actuaron en su propio interés. Los países más exitosos tuvieron líderes comprometidos con los intereses de la nación. Podrían haber seguido una estrategia gradual, pero por razones que muchos de ellos han descrito en sus escritos, no lo hicieron. Entre esas razones figuraban la preocupación de que las reformas parciales dieran lugar a búsqueda de rentas e interés político propio, convencimiento de que la liberalización podría realizarse rápidamente y creencias de que los cambios institucionales necesarios llegarían a continuación.³³

Recomendaciones de Política

Para los grupos de países de los dos extremos del espectro, las recomendaciones de política son sencillas. Europa central y el Báltico han completado en su mayor parte sus transiciones, excepto en lo que respecta al desarrollo institucional, y ya no enfrentan problemas asociados con economías en transición. Más bien, enfrentan problemas asociados a otras economías de mercado emergentes que incluyen la atracción de flujos de capital sin inflación ni sobrecalentamiento, y mantener una prudencia fiscal frente a la presión democrática.

Bielorrusia, Uzbekistán y Turkmenistán están atrapados en las garras políticas y económicas de un régimen similar al soviético. Cuando surja una nueva oportunidad para la transformación de esos tres países en democracias de mercado, las lecciones de Europa central y del Báltico serán de gran relevancia. El orden del día debería ser liberalización rápida, apertura de mercados a la pequeña empresa, transparencia en la privatización -ya sea rápida o gradual- y desarrollo institucional paralelo. Lamentablemente, esos países corren un gran riesgo de caer en una trampa creada por la mala gestión de la transición en los Estados capturados. En estos últimos, los ciudadanos han llegado a equiparar "capitalismo" con propiedad privada sin apreciar la necesidad de competencia como un mecanismo que garantice los resultados del mercado.

³² Para el modelo teórico de reformas parciales y del círculo vicioso de búsqueda de rentas, oligarquía y captura del Estado, véase Oleh Havrylyshyn, *Divergent Paths in Post-Communist Transformation: Capitalism for All or Capitalism for the Few?* El libro proporciona, entre otras pruebas, un análisis de regresión que muestra que las reformas retrasadas conducen a una mayor formación de intereses creados.

³³ Leszek Balcerowicz, *Post-Communist Transition: Some Lessons* (Londres: Institute of Economic Affairs, 2002); Vaclav Klaus, *The Economic Transformation of the Czech Republic: Challenges Faced and Lessons Learned*, Cato Institute Economic Development Bulletin no. 6, 14 de febrero de 2006.

Por cierto, esta "trampa" tiene relevancia mundial. Gran parte del resentimiento contra la globalización surge de la misma comprensión errónea de que la propiedad privada por sí sola es todo lo que hay en el capitalismo. Los economistas deben hacer un trabajo mucho mejor aclarando públicamente que capitalismo sin mercados libres no es verdadero capitalismo y que sólo la disciplina competitiva de un mercado libre bajo el imperio de la ley puede asegurar los máximos beneficios de un orden de mercado.

En la mitad del espectro, los países del sudeste europeo están lejos de tener mercados verdaderamente libres. Los países más avanzados, entre los que se encuentran Bulgaria, Croacia y Rumania, tienen una alta puntuación en el índice de liberalización del BERD, pero están rezagados en cuanto a instituciones. En el caso de países que aún no son miembros de la Unión Europea, como Croacia y Macedonia, la mejor estrategia consiste en cumplir las condiciones de adhesión a la UE, que ha demostrado ser una poderosa fuerza disciplinaria para Europa Central y el Báltico. Los amplios requisitos de la legislación de la Unión Europea, el denominado "acervo comunitario", exigían que de hecho los países ex comunistas se sometieran a una liberalización sustancial del mercado, transparencia y establecimiento de instituciones democráticas y abiertas.

En los demás países balcánicos se necesita mucho más. Los que empiezan tarde, como Serbia y los "no países" como Kosovo, son un excelente ejemplo. Aunque no se encuentran en la senda de adhesión formal a la UE, la zanahoria de una eventual adhesión podría ser un poderoso incentivo para avanzar en las reformas. Dado su pequeño tamaño, los países balcánicos pueden aprender de Hong Kong y Singapur, cuyas economías abiertas y liberales tuvieron un desempeño mucho mejor que el de países que trataron de desarrollar sus industrias nacionales. Montenegro, por ejemplo, empezó a aplicar políticas de mercado y libre comercio incluso antes de su independencia.

El hueso más duro de roer es el grupo de países de la CEIM. La principal traba para su desarrollo es la dura realidad de que los encargados de formular políticas en los Estados capturados son, casi por definición, incapaces o no están dispuestos a aplicar políticas que reviertan la captura del Estado. El afianzamiento de élites económicas con intereses creados en una transición congelada significa que las victorias en elecciones populares, como se ha visto en las revoluciones coloridas de Georgia, Ucrania y Kirguistán, no desbancan a los oligarcas por sí solas.³⁴

Pero hay espacio para la acción. Es probable que al menos algunos de los nuevos ricos consideren que el desarrollo institucional, incluida una mayor protección de derechos de propiedad, es la mejor manera de legitimar su riqueza y condición

³⁴ Ucrania puede servir de ejemplo. La Revolución Naranja no ha expulsado de la política a poderosos intereses económicos. La reciente reimposición de cuotas de grano, por ejemplo, indica un retorno de presiones anti-reforma por parte de poderosos intereses creados.

recién adquirida. Por lo tanto, pueden estar dispuestos a aceptar políticas que a la larga liberalizarán la economía y el espacio político.

¿Qué políticas deberían adoptar los países de la CEIM? En primer lugar, la liberalización del entorno empresarial con respecto a pequeñas y medianas empresas (PYMES). En la mayoría de los países de la CEIM, el sector de las PYMES es dinámico y está creciendo, pero sigue siendo muy pequeño. Su crecimiento se ve limitado por barreras burocráticas, inspecciones arbitrarias y altos impuestos.³⁵

Aunque a los oligarcas no les guste la idea de una futura competencia, se beneficiarán de la creciente demanda de la clase media. Por otra parte, es difícil para los oligarcas afirmar que "sólo somos buenos hombres de negocios" y luego oponerse al desarrollo de PYMES. Además, los países de la CEIM deberían permitir una mayor competencia externa, especialmente bajo la forma de inversión extranjera. Las empresas extranjeras traen consigo prácticas comerciales de sus países de origen, que tienden a ser más profesionales y transparentes que las prácticas comerciales de los países ex comunistas. En el mismo sentido, es esencial crear más transparencia en presupuesto, recaudación de impuestos, concesión de licencias y procedimientos de reglamentación. Es importante lograr no sólo una simplificación de las normas, sino también equidad, es decir, igualdad de condiciones para empresas y empresarios grandes y pequeños.

También hay algunas medidas que deberán ser evitadas. La promoción de PYMES mediante subvenciones y privilegios fiscales no es una buena idea. Los subsidios públicos siguen siendo parte de la psicología de empresas y empresarios en muchos países ex-comunistas. Pero el apoyo del gobierno no conduce al desarrollo de un sector eficiente de PYMES. Lo más probable es que lleve a una continua dependencia de subsidios públicos, un servicio de mala calidad y precios elevados. La mejor manera de promover las PYMES en esos países es que los burócratas del gobierno dejen de acosar a esos negocios.

Las campañas contra la corrupción también son de dudosa utilidad. Las poderosas élites empresariales de los estados capturados no les temen. De hecho, las encuentran útiles, porque las campañas anticorrupción suelen acabar apuntando a pequeñas empresas menos poderosas y, por tanto, socavan a sus competidores. Las campañas anticorrupción también proporcionan a los políticos un vehículo útil para afirmar, tanto a nivel nacional como internacional, que están luchando contra la corrupción. Otra política que hay que evitar, aunque surja la oportunidad política, es renacionalizar empresas que fueron privatizadas de forma corrupta y empezar de nuevo. Aunque un puñado de casos notorios de privatización

³⁵ Para más detalles sobre las políticas necesarias para estimular el desarrollo de las PYMES, véase Anders Aslund y Simon Johnson, *Small Enterprises and Economic Policy*, Carnegie Endowment for International Peace Working Paper no. 43, mayo de 2004.

a precios bajos puede ser revertido sin dañar seriamente la confianza de los inversionistas, un gran número de renacionalizaciones sería desastroso.³⁶ Enviaría todas las señales equivocadas a los inversores, tanto grandes como pequeños; bloquearía a los tribunales durante años; y probablemente llevaría a quitar activos a opositores políticos y entregarlos a nuevos favoritos políticos.³⁷

En su empeño por promover el buen gobierno y la transparencia, las instituciones financieras internacionales deben actuar con gran cautela al apoyar las campañas anticorrupción. Como he señalado, esas campañas se utilizan con demasiada frecuencia como una fachada destinada no a combatir la gran corrupción, la búsqueda de rentas y la captura del Estado, sino a pequeñas empresas, que luego se ven obligadas a pasar a la clandestinidad y, por lo tanto, están destinadas a seguir siendo corruptas.³⁸

³⁶ Por ejemplo, Kryvorizhstal, el mayor complejo siderúrgico de Ucrania, fue vendido en una subasta privilegiada en 2003 por 800 millones de dólares. Su verdadero valor, como se indicó después de la renacionalización en 2005 y la reventa en una subasta abierta a un licitador que había sido excluido en 2003, fue de casi 5.000 millones de dólares. Sin embargo, nuevas renacionalizaciones probablemente serían contraproducentes.

³⁷ Ha surgido un nuevo e importante debate entre lo que yo llamo las escuelas de pensamiento de la Transición Inevitable y de la Transición Congelada. La posición de TI, basada en el teorema de Coase, argumenta que una vez que la propiedad privada está sólidamente establecida, sin importar los medios por los que se adquirieron los bienes, los nuevos capitalistas querrán tener seguridad de los derechos de propiedad y usarán su influencia para presionar por instituciones adecuadas del estado de derecho. Por el contrario, las opiniones de la TC apuntan a la historia de élites afianzadas que no abrazan de buen grado los mercados competitivos, sino que se resisten a la nueva competencia y a la pérdida de influencia privilegiada. TC también observa que en el futuro previsible, los "oligarcas" de los países ex comunistas pueden esperar seguir obteniendo diversas formas de rentas y beneficios de la captura. También pueden utilizar su riqueza e influencia para comprar derechos de propiedad para sí mismos no sólo en la forma de guardias de seguridad armados sino, lo que es más importante, en la forma de un trato privilegiado no transparente por parte de las autoridades fiscales en particular y los organismos gubernamentales en general. Varios modelos matemáticos han demostrado que una vez que son tenidos en cuenta costos y beneficios, el resultado de los modelos depende del siguiente compromiso: siempre y cuando los beneficios de mantener el estado capturado sean mayores que los costos, tales élites no harán lo que la teoría TI predice. Parte del argumento de TI es comparar a los nuevos oligarcas con los llamados "barones del robo" de Estados Unidos, que cedieron gradualmente su poder de monopolio y se conformaron con su ya gran riqueza. De hecho, comenzaron a dar mucho dinero a la caridad. Pero este argumento puede ir en la dirección opuesta: Los "barones del robo" no renuncian a su posición fuerte inmediatamente. Las instituciones de defensa de la competencia, por ejemplo, tardaron mucho tiempo en desarrollarse. Más importante aún, la comparación ignora una diferencia crucial. Los "barones del robo" primero agregaron valor a la economía y sólo entonces comenzaron a usar su influencia. Los oligarcas a menudo adquirieron grandes activos mediante redistribución y sus respectivos públicos perciben que lo hicieron de manera inmoral, si no ilegal. Sea esto cierto o no, esa percepción es suficiente para que los oligarcas se preocupen de que sean castigados y pierdan su riqueza y posición en el futuro. Cualesquiera que sean los méritos de ambos puntos de vista, el debate entre las escuelas de pensamiento de TI y TC ciertamente continuará durante algún tiempo. Ver Konstantin Sonin, *Why the Rich May Favor Poor Protection of Property Rights*, *Journal of Comparative Economics* 31, no. 4 (2004): 718-31; y Leonid Polischuk y Alexei Savvateev, *Spontaneous (Non) Emergence of Property Rights*, *Economics of Transition* 12, no. 1 (2004): 103-27.

³⁸ Permítanme también señalar que muchas buenas políticas han sido promovidas por el FMI, el Banco Mundial y el EBRD. Otra importante contribución que las instituciones financieras internacionales hacen es en forma de escritos técnicos. Informes Anuales, documentos de trabajo, monografías, etc. contienen valiosos análisis de los problemas que enfrentan las PYMES, y la falta de

Por último, los agentes del sector privado de países industrializados con potenciales intereses comerciales en países ex comunistas también deberían insistir - en primer lugar y ante todo- en la transparencia. Por supuesto, los agentes del sector privado deberían promover mejores instituciones en general, pero la transparencia es tal vez la dimensión más importante de mejores instituciones. Una promoción episódica de transparencia es relativamente fácil, como cuando una empresa petrolera internacional desea hacer una oferta por una instalación petrolera rusa o por derechos de exploración de petróleo. Pero la voz colectiva de todos los inversores extranjeros sería mucho más eficaz. Existe el riesgo, por supuesto, de que el pedido de un mejor estado de derecho por parte de empresas extranjeras parezca vacío si al mismo tiempo esas empresas ceden a la tentación de aceptar privilegios especiales. Después de todo, muchos países atraen inversores extranjeros ofreciéndoles exenciones fiscales, zonas francas, etc. Seguramente no redundan en el interés a largo plazo ni del país anfitrión ni de los inversores extranjeros que las empresas extranjeras disfruten de privilegios especiales que no están al alcance de empresas locales. Esas distorsiones de precios no son mejores que la discriminación entre empresas nacionales favorecidas y otras.

Las declaraciones sobre necesidad de transparencia, igualdad de condiciones para las PYMES y un mejor estado de derecho, tienen más efecto cuando provienen de un director general de una multinacional líder, en lugar de cuando provienen de funcionarios del Banco Mundial o del FMI. La promoción de transparencia e igualdad ante la ley, aunque tal vez difícil de coordinar, sería una útil contribución adicional del sector privado al bienestar del mundo poscomunista.

transparencia durante las privatizaciones. El concepto mismo de captura del estado usado aquí proviene de investigadores del Banco Mundial. Además, un reciente memorándum del Banco Mundial detalla el proceso de desarrollo de la oligarquía en Rusia. Detalla a individuos, empresas y valor de los activos de los oligarcas, así como las consecuencias económicas de tal concentración de riqueza en manos de relativamente pocas personas. Véase Banco Mundial, *From Transition to Development: A Country Economic Memorandum for the Russian Federation*. (Washington: Banco Mundial, abril de 2004).