

Europa oriental y la antigua Unión Soviética: Una década de transición

Pradeep K. Mitra y Marcelo Selowsky

Diez años después de la disolución de la U.R.S.S., el desempeño de las economías en transición es muy diferente. Según un estudio reciente del Banco Mundial, el principal obstáculo es la falta de incentivos para la creación de nuevas empresas. No basta, sin embargo, con reducir las barreras a la creación de ellas; es necesario también imponer disciplina presupuestaria sobre las antiguas empresas estatales que registran pérdidas.



Durante los años noventa se produjo una de las transformaciones económicas más radicales de nuestros tiempos: el abandono de la economía central planificada en Europa oriental y la antigua Unión Soviética. Al comienzo, el producto sufrió una fuerte caída, de la que se recuperó en los últimos años de la década, aunque de manera geográficamente muy desigual. En Europa central y sudoriental y los Estados bálticos, el producto real bajó un 22% con respecto a 1990, empezando a subir en 1993. En la Comunidad de Estados Independientes (CEI), se desplomó un 50% y no comenzó a subir hasta 1999. Llegado 2000, el producto había superado los niveles originales en el primer grupo, pero en el segundo seguía siendo un 35% inferior. Dentro de

cada grupo también hay diferencias marcadas: el producto sufrió la misma caída inicial en Hungría y Bulgaria, pero terminó la década con un 10% más y un 13% menos, respectivamente. En Moldova y Armenia la contracción inicial fue parecida, pero mientras el producto del primer país no se recuperó, el del segundo prácticamente se duplicó.

¿Cómo se explica el mejor desempeño de algunas economías en transición? Si las reformas son beneficiosas, ¿por qué las aceptan con tanta renuencia algunos gobiernos? ¿Hay que modificar las recomendaciones originales, sobre todo para los países rezagados? Frente a estas interrogantes, el Banco Mundial llevó a cabo un ambicioso estudio de la primera década de transición, cuyas conclusiones se resumen en este artículo.

¿Por qué a unos países les ha ido mejor?

En base al material publicado y a los análisis econométricos realizados para nuestro estudio, nos preguntamos qué puede explicar las diferencias en el desempeño de las diferentes economías: las condiciones iniciales, las reformas económicas o los choques externos, como guerras o contiendas civiles. Las condiciones iniciales se desagregaron en varias dimensiones: *estructura* de la economía (porcentaje de industria, dependencia de otros países comunistas para el comercio), *distorsiones* iniciales (inflación reprimida, tipo de cambio paralelo), e *instituciones* (experiencia con el sistema de mercado antes de la transición, experiencia como Estado nación). La intensidad de las reformas se midió combinando el índice de liberalización del Banco Mundial con los indicadores de transición del BERD, que incluyen medidas que amplían la función del mercado en la asignación de recursos y reformas que garantizan el funcionamiento eficiente de los mercados. ¿Cuáles son las principales conclusiones?

- Las condiciones iniciales influyen más en explicar las diferencias entre países durante la primera fase de caída del producto que durante toda la década de transición.

- Algunas condiciones iniciales influyen más al principio de la transición, y otras, más adelante. Las distorsiones iniciales sirven mejor como variables explicativas al comienzo, y la solidez de las instituciones iniciales va adquiriendo importancia con el tiempo.

- Incluso corrigiendo por el efecto de las condiciones iniciales y choques externos, las reformas económicas ejercen una gran influencia, sobre todo a medida que avanza la transición, y parecen tener efectos diferidos, especialmente en la CEI, donde han tenido incluso un efecto negativo sobre el producto en el corto plazo. Se las podría considerar como un “costo de inversión” inicial, que más adelante tiene un impacto positivo sobre el crecimiento.

- La velocidad de las reformas parece también importante. Según el análisis, el producto anual está vinculado al nivel del índice de reforma: cuanto más rápido se alcanza y se mantiene ese índice, más pronto se logra un mayor crecimiento económico.

A continuación, nos preguntamos cuál es el motor del crecimiento a nivel microeconómico. Los datos sobre productividad revelan diferencias considerables entre sectores y empresas al principio de la transición, resultado de la liberalización de precios, la desregulación del sector de los servicios y la apertura del comercio exterior. Las antiguas empresas en sectores muy subvencionados y protegidos —como aquellos que consumían grandes volúmenes de energía a precios artificialmente bajos— sufrieron una fuerte caída en su rentabilidad; los sectores menos protegidos pudieron recobrarla tras cierta reestructuración y redimensionamiento. Las empresas nuevas lograron una enorme productividad.

En cuanto al valor agregado por trabajador, los datos de 10 economías incluyendo aquellas a la cabeza o a la zaga de las reformas

muestran que fue sustancialmente mayor en la mediana y la pequeña empresa (siendo estas últimas, con 50 empleados o menos, típicas de las compañías nuevas). Según un estudio del Banco Mundial y el BERD, que comparó 4.000 casos, las empresas nuevas superaron a las antiguas en aumento de ventas, exportación, inversión y empleo.

Estas comparaciones del valor agregado por trabajador indican que una de las claves del crecimiento parece ser la transferencia de recursos de empresas antiguas, con uso intensivo de capital, a compañías nuevas que suelen tener un mayor coeficiente de mano de obra. La reactivación del crecimiento es entonces resultado de la interacción entre unas y otras. Pero no basta con que un pequeño grupo de empresas nuevas y muy productivas absorban pasivamente la mano de obra abandonada por las compañías antiguas. Lo que se necesita es que se transformen para poder competir activamente por los recursos e incrementen con rapidez el porcentaje de empleo que les corresponde, hasta lograr una masa crítica. Como muestra el gráfico 1, eso es precisamente lo que sucedió. En muchos países de la CEI, donde el crecimiento se mantuvo bajo incluso al final de la década, el porcentaje de empleo de la pequeña empresa rondaba el 20%; en Rusia, quedó estancado durante el segundo quinquenio, y en Europa central llegó al 50%. En Polonia, aumentó a más del doble. Los datos hacen pensar que las nuevas empresas deben alcanzar una fracción del empleo total del 40% para convertirse en el motor del crecimiento. Esta observación confirma el análisis econométrico previo que concluía que las reformas pueden tener un costo inicial antes de dar fruto.

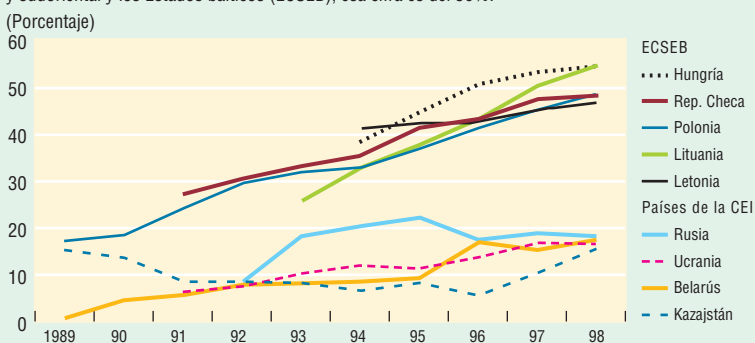
Disciplina y promoción

Entonces, ¿cómo pueden las autoridades promover esa transferencia de recursos? Es necesario imponer disciplina a las antiguas empresas para que liquiden recursos, ya sea endureciendo la disciplina presupuestaria —eliminando transferencias presupuestarias y exigiendo el pago de deudas bancarias y facturas de energía—, creando competencia y mecanismos de salida, e instituyendo sistemas de supervisión de los directivos. A la

Gráfico 1

El empleo en la pequeña empresa

El porcentaje de empleo en la pequeña empresa varía mucho dentro de la región. En muchos países de la CEI, el 20% de los empleos pertenece a la pequeña empresa; en Europa central y sudoriental y los Estados bálticos (ECSEB), esa cifra es del 50%.



Fuente: Base de datos del Banco Mundial sobre la pequeña y mediana empresa.

vez, hay que promover el crecimiento de las empresas nuevas hasta alcanzar una masa crítica, propiciando en general la inversión mediante la reducción de impuestos marginales altos, la simplificación de reglamentaciones, fortalecer los derechos de propiedad y la infraestructura básica. El éxito logrado al imponer disciplina y promover la creación de nuevas empresas es clave para entender por qué algunos países han crecido más que otros.

¿Pueden los gobiernos de la región tratar de promover el crecimiento fomentando nuevas empresas y posponiendo la liquidación de las antiguas? ¿Es posible simultáneamente promover sectores y compañías nuevas y proteger a las antiguas? No.

Tomemos el caso del sector bancario. En Bulgaria y Rumania, la pequeña empresa creció menos porque el sector bancario servía principalmente de conducto para préstamos a empresas estatales poderosas, a expensas de las nuevas, más pequeñas y con menos conexiones políticas. A fines de 1998, los préstamos en mora representaban un tercio del total en Rumania —a diferencia del 4% en Estonia, 6% en Hungría y 11% en Polonia, donde la nueva empresa es pujante—, frenando la ampliación del crédito bancario.

En Belarús y Uzbekistán, las grandes y antiguas empresas públicas recibían crédito y moneda extranjera preasignada y altamente subsidiada; las empresas pequeñas y nuevas podían adquirir lo que quedaba a un precio mucho mayor. Las consecuencias son graves: en Belarús, la pequeña empresa representa solo un 26% del total, mucho menos que en el resto de la CEI. Otro ejemplo es la protección de antiguas empresas que en la mayoría de la CEI se les permitía estar en mora en el pago de la energía, que usaban intensivamente. Para compensar la pérdida de ingresos del sector energético, las empresas nuevas y energéticamente más eficientes debían pagar más.

¿Por qué no prospera la reforma?

Si las reformas que generan la disciplina y la promoción son tan ventajosas, ¿por qué hay tantos países, sobre todo en la CEI, empantanados en la tierra de nadie entre la planificación central y el sistema de mercado?

El gráfico 2 muestra el aumento y la pérdida de ingresos de tres grupos típicos a lo largo del proceso de reforma.

- Los *trabajadores en empresas estatales* —sobre todo los menos calificados, con más dificultades de acceso a nuevos sectores— enfrentan una continua pérdida ya que la reforma suele causar una contracción continua de los viejos sectores.

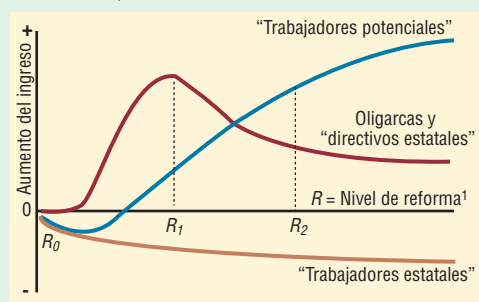
- Los *“trabajadores potenciales”*, es decir, trabajadores y empresarios con calificaciones para incorporarse a los nuevos sectores. Sus ingresos disminuyen al principio, cuando se achican las empresas estatales, pero van aumentando al avanzar la reforma con su traslado a los nuevos sectores.

- Los *oligarcas y directivos de empresas estatales* —que ya al principio de la transición ejercían un control efectivo sustancial sobre los activos del Estado o mantenían estrechos vínculos con la clase dirigente— siguen gozando de acceso especial a recursos a precios artificialmente bajos durante las primeras etapas de la liberalización y la privatización. Aprovechando la insuficiencia de los mecanismos de supervisión del Estado (si la privatización es parcial) o de los pequeños accionistas,

Gráfico 2

Beneficiarios y perdedores de la reforma

Trazando la trayectoria de los beneficiarios y perdedores de la transición, se puede observar el aumento y la pérdida de ingreso de los tres grupos según la etapa de reforma de una economía en transición típica.



Fuente: Autores.

Nota: R_0 = ausencia de reforma; R_1 = máximo de aumento de las rentas de oligarcas y directivos estatales; R_2 = nivel que permite a los beneficiarios de la reforma por encima de R_1 (trabajadores potenciales en los nuevos sectores) contrarrestar la resistencia de oligarcas, directivos estatales y trabajadores estatales o ejercer suficiente presión política como para neutralizarla.

¹Medido con un índice agregado, como el indicador de transición del BERD.

pueden obtener rentas considerables gracias al arbitraje de precios y al vaciamiento de activos. (Hasta hace poco, un ejemplo típico fue la vigorosa oposición de poderosos empresarios rusos al intento de la Comisión de Valores de implementar las leyes de protección a los derechos de accionistas minoritarios, y a los proyectos legislativos que pretendían fomentar la transparencia y la publicación de los estados contables.) A medida que la reforma avanza, impulsando la liberalización, la competencia y la eficacia de la supervisión institucional de las empresas, las rentas de este grupo disminuyen, describiendo una curva en U invertida.

En estas condiciones, los “trabajadores estatales” preferirán que la situación se mantenga sin ninguna reforma (R_0). Los oligarcas y “directivos estatales” respaldarán una reforma parcial, hasta el nivel R_1 . Para los empresarios y trabajadores que potencialmente pueden moverse a los nuevos sectores, la reforma implica sacrificios transitorios, pero con la promesa de ganancias mayores.

El riesgo de empantanarse en R_1 depende de la confianza en que el gobierno seguirá adelante con la reforma y de los incentivos de oligarcas y directivos estatales para trabarla. Cuanto más elevado sea el máximo al que pueden llegar sus rentas (sobre todo en países ricos en recursos naturales y energéticos) y más empinada sea la caída a causa de la reforma, más poder e incentivos tendrán para frenar las reformas. Cuanto menos competitivo sea el sistema político, mayor el incentivo de los políticos para ceder a las presiones de un pequeño pero poderoso grupo de intereses creados. En este caso, la economía caerá en la trampa de equilibrio a un nivel bajo de reforma (R_1), donde hay liberalización pero escasa disciplina y promoción. Ese es el caso de muchos países de la CEI y Europa sudoriental, que emprendieron la transición con poco consenso social sobre las metas de la reforma y donde los políticos en el poder formaron alianzas con empresas poderosas.

¿Es posible escapar de ese equilibrio? Sí. Líderes políticos de avanzada pueden permitir a un país salir de la “trampa” de la reforma, forjando coaliciones y movilizándolo la voluntad colectiva, en este caso, con empresas más pequeñas y del sector informal, que son las más perjudicadas por la falta de un buen clima para la inversión, el carácter discrecional de la tributación y la reglamentación, las barreras contra la competencia y el soborno. El gráfico 2 muestra que, cuando la economía está en R_1 , es necesario llegar a un nivel crítico de reforma (R_2) para que las ganancias de los trabajadores potenciales puedan compensar las pérdidas de los demás grupos, y poder producir la presión política necesaria para neutralizar la oposición a la profundización de la reforma.

Esto exige que los nuevos líderes reformistas puedan solucionar el dilema de coordinación que plantea la oposición de un núcleo poderoso que pierde y un grupo muy disperso que gana con las reformas. Para eso pueden valerse de los medios de comunicación y la sociedad civil, por ejemplo, demostrando a la ciudadanía que existe un vínculo entre las rentas que resultan de la reforma parcial (en forma de evasión impositiva y moras) y el costo directo que tienen para la sociedad (atrasos en los salarios estatales de los empleados públicos y deterioro en los servicios sociales).

Nuevas prioridades

Ante los resultados de nuestro estudio y la nueva coyuntura, ¿qué rumbo deberían tomar las políticas económicas?

- **Mejorar el clima de inversión para las nuevas empresas.** Al principio de la transición se hizo hincapié en una privatización rápida porque parecía necesario transferir la propiedad a manos privadas y afianzar así la irreversibilidad de la reforma, poniendo fin a abusos como el vaciamiento de activos por parte de los directivos de las empresas estatales y otras formas de “privatización espontánea”. Hoy, estas inquietudes son menos apremiantes para las autoridades. Además, a juzgar por la primera década de transición, el surgimiento de empresas y sectores nuevos y dinámicos parece ser más importante para la reactivación económica. Pero la “promoción” no tendrá efecto sin la disciplina presupuestaria sobre las empresas y la supervisión del comportamiento de los directivos.

- **Crear instituciones de supervisión de los directivos.** La creación de incentivos para que los directivos de las empresas sean fieles administradores de sus activos ha resultado más difícil de lo previsto en un principio. La mayoría de los países en transición no ha tenido instituciones capaces de proteger los derechos de los accionistas minoritarios y los acreedores. Algunos de estos problemas se pueden solucionar privatizando a grupos concentrados de inversionistas. Pero los tipos de inversionistas también importan. Los inversionistas estratégicos —sobre todo si son extranjeros— han dado resultados mucho mejores que los *holding* o las instituciones financieras; y las empresas vendidas a inversionistas estratégicos mediante licitaciones transparentes funcionaron mejor que las adquiridas por compradores con vínculos políticos. Sin embargo, cuando habían pocos inversionistas estratégicos se planteó una alternativa difícil: mantener la propiedad en manos del Estado sin la capacidad institucional para evitar el vaciamiento



Pradeep K. Mitra (izq.) Economista Jefe para Europa y Asia Central del Banco Mundial. Marcelo Selowsky, Economista Jefe para Europa y Asia Central del Banco Mundial durante la preparación del informe que sirvió de base a este artículo, es actualmente Director Adjunto de la Oficina de Evaluación Independiente del FMI.

de activos por los directivos de las empresas estatales, o bien privatizar sin las instituciones que pudieran proteger a los accionistas minoritarios de la expropiación por los nuevos propietarios. Los países optaron por distintos caminos; pero, al margen de la opinión que se tenga sobre la idoneidad de las estrategias usadas en el pasado, es fundamental para el futuro afianzar los derechos jurídicos de los accionistas minoritarios y los acreedores y hacerlos valer en la práctica.

- **Salir del equilibrio a un nivel bajo de reforma cuando llegan al poder los partidarios del cambio.** El otorgamiento de potestades extraordinarias al poder ejecutivo para avanzar por decreto las reformas económicas no ha permitido vencer la vigorosa oposición de oligarcas y directivos de empresas estatales. Es preferible la estrategia de dar voz a las empresas pequeñas, medianas y del sector informal; explicando a la ciudadanía la relación entre los diferentes componentes de la reforma; y usar agresivamente el sistema tributario para captar parte de las rentas producto de las primeras etapas de la transición y emplear los recursos para programas sociales y redes de protección social. Además, hay que dar a los gobiernos locales los recursos y las responsabilidades para que tomen a su cargo los servicios sociales que antes prestaban las empresas estatales. Es necesario utilizar el presupuesto mucho más agresivamente que en el pasado como instrumento de política social. **F&D**

Este artículo se basa en el informe Transition—The First Ten Years: Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union (Washington: Banco Mundial, 2002; www.worldbank.org), preparado por un equipo dirigido por los autores.