

El mercado en una economía centralizada

Janusz Lewandowski

GESTIÓN POLÍTICA DE LA TRANSICIÓN ECONÓMICA RADICAL

La conferencia sobre las perspectivas de democratización y de reconstrucción del mercado en Cuba coincide con las celebraciones del día de la reunificación nacional alemana. Aquí en Berlín, en vez de manifestaciones espontáneas de fiesta popular, observamos una creciente oleada de «Ostalgia»: nostalgia del Este, del pasado comunista. La añoranza de las certezas del Estado comunista, aunque fuera una seguridad similar a la de una prisión, proporciona un interesante contexto para las especulaciones sobre la futura evolución de Cuba. El mensaje poscomunista es que no se puede separar la estrategia económica del entorno sociopolítico. Las ponencias económicas preparadas por Mauricio de Miranda, Francisco León y Pedro Monreal enriquecen nuestra comprensión de la realidad cubana y presentan diferentes opciones para la modernización e inclusión de un país aislado en la economía global. Siendo, en mi opinión, excesivamente optimistas, prescinden de una sencilla verdad: cualquiera que sea la opción económica preferida, al final el pueblo cubano se enfrentará a la realidad completamente nueva de la competencia mercantil, el riesgo personal y la responsabilidad individual, de las quiebras empresariales y del inevitable desempleo. Estos rasgos del mecanismo de mercado, requisitos para su eficiencia, comportan transformaciones revolucionarias del modo de vida que remodelan profundamente las relaciones interpersonales, las actitudes laborales y las instituciones del Estado.

Teniendo en cuenta la experiencia de los países de Europa Central y Oriental, me gustaría llamar su atención sobre la interacción entre la economía y la política en una época de transición. Ésta es también la experiencia personal que tuve con mis tareas gubernamentales a principios de los 90. El proceso de transformación, iniciado en 1989 con abrumador entusiasmo, no tardó más de dos años en perder gran parte de su energía y de su vitalidad. A pesar de unas estadísticas alentadoras, que convertían a Polonia en el primer país poscomunista con un índice de crecimiento positivo y en un aspirante a «tigre económico», los partidos políticos responsables de las reformas sufrieron una derrota electoral en las elecciones parlamentarias de 1993. En Europa

Oriental, el camino a la democracia y la economía de mercado se caracterizó por una paradoja: las reformas ganaban y los reformistas perdían.

Aunque las reformas habían sido un éxito, porque las economías se habían modernizado y estaban listas para la entrada en la Unión Europea, entre la gente suscitaban confusión y frustración. La percepción popular tiene importancia en las democracias y cuenta más que las estadísticas. La opinión del ciudadano corriente sobre las reformas y sus consecuencias políticas proporciona una importante lección a cualquier país que emprenda el histórico viaje que lleva desde el estancamiento planificado a la movilidad del mercado.

Esto nos conduce a una conclusión general: incluso el mejor diseño económico naufraga cuando falta una diestra gestión política de las reformas. Es más fácil concebir escenarios económicos que mantenerlos políticamente. Hay un amplio abanico de modelos económicos para las transiciones, surgidos de las experiencias en Latinoamérica, Extremo Oriente y la Europa poscomunista. Diversas estrategias han sido sometidas a la prueba de la práctica en áreas como la liberalización microeconómica, la estabilización a gran escala, la convertibilidad de la divisa nacional y la apertura del comercio exterior, así como en la reestructuración, la privatización y las redes de seguridad. Esta experiencia acumulada facilitará el trabajo de los futuros reformistas cubanos. Se puede extraer fácilmente un análisis de coste-beneficio de las soluciones disponibles y adaptarlas a las necesidades concretas de Cuba: a su economía, entorno social y patrimonio cultural. Sin embargo, también existe otro problema: cómo defender las mejores estrategias económicas con un mandato de gobierno relativamente débil para realizar el cambio. La democracia parlamentaria, en la que la competencia entre partidos responde directamente a las presiones populares, difícilmente puede crear un mandato sólido para la reestructuración económica. Las libertades y la democracia son un campo abierto tanto para la responsabilidad política como para la demagogia populista. Todo país en transición debe responder al dilema del déficit democrático: el desfase entre lo económicamente deseable y lo políticamente factible. Los reformistas buscan el cambio sistémico prometiéndole al país beneficios a largo plazo de carácter general y, por tanto, más bien abstractos. A corto plazo, los intereses creados de los diversos grupos sociales (por ejemplo, mineros, obreros siderúrgicos u otros grupos privilegiados y beneficiarios del sistema estatista y distributivo) se articulan de forma más eficiente en el ámbito de la política partidista democrática. Políticamente, es más fácil defender el statu quo que los intereses del futuro.

En vista de la experiencia de los países de Europa Central y Oriental, sería un grave error centrarse únicamente en las estrategias económicas, desatendiendo las dimensiones social y política. En lugar de eso, lo que sugiero es empeñarse a fondo en la elaboración de una auténtica estrategia política para emprender las reformas económicas. Habría que proyectar de antemano cómo seguir un itinerario democrático para lograr la modernización económica sin llegar a conclusiones autoritarias.

LAS LECCIONES APRENDIDAS

¿Qué habría que hacer para facilitar la vida a los partidarios de la reforma, mientras llevan a cabo una revolución económica y tratan de anticiparse a las reacciones adversas? Hay que centrar el conjunto de recetas políticas en un asunto capital: cómo dotar a los reformistas del mandato de cambio más sólido posible, y cómo aislar al Estado, tanto de la presión de los que pierden con la democracia, como de los políticos populistas que explotan la frustración social. El desafío no tiene fácil solución. La experiencia polaca y la de otros países poscomunistas apunta varias lecciones y modestos consejos.

[1] LA LUNA DE MIEL CON LAS REFORMAS. Es aconsejable explotar al máximo el potencial del llamado período de «luna de miel» de una transición. Es este un período relativamente corto de esperanza inicial, consenso político y confianza pública, inmediatamente posterior a la caída del «antiguo régimen». Amparándose en el paraguas de esas expectativas positivas, hay que hacer tanto como sea posible. Los logros políticos y humanos —en materia de libertades, medios de comunicación independientes, apertura de fronteras, contactos sosegados con la emigración asentada en Florida y reunificación familiar— compensan las penurias de la confusión económica y la incertidumbre material. Las fuerzas del mercado producen ciertos sufrimientos antes de generar una prosperidad tangible. En consecuencia, la estrategia debería basarse en ofrecer beneficios políticos a cambio de sacrificios económicos. Este es un claro argumento a favor del enfoque radical, en contraposición a la estrategia gradual. En el caso concreto de Polonia, la «terapia de choque» se lanzó en enero de 1990 bajo las condiciones favorables del consenso político (que incluía el apoyo del sindicato Solidaridad y de su carismático líder Lech Walesa). Gran parte de la microliberalización y de la estabilización a gran escala se realizó antes de la ruptura del consenso entre las élites y del comienzo de la competencia normal entre partidos. Como se demostró en Polonia, en la desestabilizada «economía de la escasez», un programa atrevido de liberalización, estabilización y reestructuración puede crear un efecto de «tienda llena», acabando con la escasez masiva en un par de semanas e incrementando sustancialmente la gama de productos disponibles para los consumidores en el curso de uno o dos años. En cualquier caso, malgastar la oportunidad de la «luna de miel» resulta algo inexcusable e irreversible.

[2] EL AISLAMIENTO DE LOS REFORMISTAS. Al invadir las estructuras administrativas heredadas del pasado socialista, los reformistas constituyen un cuerpo extraño que trata de animar una red burocrática estanca. Para superar la inercia de la burocracia, habría que conceder a los grupos reformistas un mandato y un lugar especiales, aislándolos de las rutinas estructurales en caso necesario. También se recomienda que reciban un respaldo serio por parte de los dirigentes —como ocurrió en los casos de Leszek Balcerowicz en Polonia y de Vaclav Klaus en la República Checa— y que puedan contar con equipos de trabajo flexibles, con objetivos concretos, dispuestos a explotar el impulso inicial de las reformas.

[3] CENTRARSE EN LOS GANADORES Y ORGANIZAR UNA CAMPAÑA PROFESIONAL DE COMUNICACIÓN. La lógica política de la reforma económica se basa en la capacidad de resistirse a las presiones de quienes perderán a corto y largo plazo, hasta que la transición haya creado una mayoría de ganadores lo suficientemente fuerte como para mantener el curso irreversible de las reformas. No basta con centrarse en los ganadores potenciales. Para enfrentarse a los típicos miedos del ciudadano corriente, se necesita una campaña profesional de información pública. En general, este hecho fue subestimado en la Europa poscomunista, y ya sabemos cuál fue el precio de nuestro error.

[4] AYUDA EXTERIOR CONDICIONADA. Tres son las razones principales por las que la ayuda exterior debe apoyar los esfuerzos nacionales durante el proceso de lanzamiento y consolidación de las reformas. En primer lugar, sirve para superar la escasez de conocimientos y de pericia. En segundo lugar, es útil para proporcionar un paraguas financiero a las operaciones más arriesgadas, y, en tercer lugar, la asistencia condicionada, al concretar criterios y reservas, aporta un estímulo exterior y también ciertas restricciones. En consecuencia, limita el margen de maniobra de las presiones populistas y de las concesiones a corto plazo. Sin embargo, esta es una cuestión delicada: cómo motivar y recompensar desde el exterior sin ofender el orgullo nacional del país en transición. Abusar de las presiones «paternales» puede ser contraproducente y generar desconfianza hacia los asesores y reformistas extranjeros que, al ser considerados agentes de intereses exteriores, serán cuestionados.

[5] EL PACTO SOCIAL. Los acuerdos sociales pueden acompañar el comienzo de la transformación y/o alentar otras medidas reformistas. Se suele acudir a ellos cuando se debilita a todas luces el mandato político para la reestructuración económica. En varios países de Europa Oriental se intentaron y concluyeron diversos pactos sociales; puestos especialmente a prueba (sin mucho éxito) en Polonia, entre 1992 y 1993, para aumentar el apoyo a las privatizaciones entre los trabajadores. El Gobierno, la confederación de empresarios y nada menos que diez importantes sindicatos, fueron los firmantes del llamado «Pacto por la Empresa». La propia idea del pacto social presupone la existencia de interlocutores sociales (centrales sindicales, organizaciones empresariales, organismos regionales, ONG, etc.). Los acuerdos sociales son de índole diferente a los políticos, es decir, a las alianzas interpartidistas entre reformistas. El desarrollo del consenso social no carece de costes, ya que se basa en hacer concesiones y otorgar privilegios concretos a la otra parte, es decir, a empresarios o sindicatos, con el fin de lograr su apoyo para las reformas.

[5] DECRETOS PRESIDENCIALES. Los decretos presidenciales se cuentan entre los mecanismos más peligrosos de los ideados en los países poscomunistas para estimular las reformas. No es casual que tanto Polonia como otros aspirantes a entrar en la Unión Europea, se contuvieran a la hora de aplicar decretos en vez de medidas legislativas parlamentarias

(aunque, en mi país, entre 1992 y 1993, hubo ciertos debates efímeros sobre la aplicación de decretos). Los ejemplos típicos provinieron de Rusia y de Ucrania. Tanto el presidente ruso Yeltsin como el ucraniano Kuchma, bloqueados en el terreno parlamentario, se vieron obligados a recurrir a decretos para impulsar las reformas. En esencia, los decretos representan un estilo reformista semiautoritario. Puede que en algunos casos sea inevitable sortear procedimientos legislativos paralizantes, pero esto conlleva el riesgo de debilitar la democracia parlamentaria. Resulta mucho más recomendable una inversión simétrica y paciente en los mecanismos de mercado y en las instituciones democráticas.

EL SIGNIFICADO DE LA PRIVATIZACIÓN

Es justo considerar la privatización como uno de los tres pilares de la transición, junto a la liberalización y la estabilización. Los países excomunistas comparten varios rasgos en cuanto al punto de partida, la escala, los condicionantes típicos y el medio social de la transformación de la propiedad. También comparten el significado de la privatización. Existen dos propósitos fundamentales e igualmente importantes para la definición de este proceso. En primer lugar, se encuentra la necesidad de crear estructuras corporativas más eficientes, que prometan una rápida revitalización de la economía. En segundo lugar, está el objetivo de la despolitización: la necesidad de separar la economía del Estado. Aquí encontramos otra paradoja de las transiciones poscomunistas: ¡aun allanando el camino hacia la despolitización de la economía, la privatización está enormemente politizada! La desestatización, que conlleva una enorme redistribución de la propiedad y del poder económico, resultó un elemento extremadamente polémico y políticamente vulnerable de las transiciones poscomunistas, puesto que genera un encuentro traumático entre la lógica del inversor privado y la mentalidad socialista.

Aunque en la actualidad la privatización es una tendencia mundial, en los países poscomunistas tiene otras dimensiones. La desestatización tiene que armonizarse con muchas otras tareas que contribuyen a la reconstrucción de la economía de mercado a partir de las ruinas de un sistema de planificación centralizada. Tiene que ir acompañada de procesos de desmonopolización, liberalización del comercio exterior, desarrollo del mercado de valores, restitución de la propiedad confiscada por los comunistas y promoción de la iniciativa privada. En el hemisferio occidental, el progreso en la transferencia de propiedades suele verse facilitado por un mecanismo de precios que funciona, por mercados de capitales e instituciones financieras maduros, por salvaguardas legislativas de los derechos de propiedad y de los contratos, así como por procedimientos de suspensión de pagos y prácticas contables. Esta clase de entorno no existe o está prácticamente emergiendo en la realidad poscomunista. El vacío institucional y conductual supone una barrera más cuando se intenta reconstruir la propiedad privada. Otra de las diferencias importantes se cifra en la escasez de capital y de «renta familiar disponible», susceptible de invertirse en acciones de compañías privatizadas. La magnitud de las

transferencias de propiedad también es completamente diferente. Lo normal es que el sector público socialista suponga entre el 80 y el 90 por ciento de la economía, incluyendo la agricultura y los servicios. Por ejemplo, el sector estatal en Polonia comprendía originalmente 8.600 empresas. De ellas, después de trece años de transición, casi 1.800 siguen controladas por el Estado. Durante la década de los 90, más de 150.000 grandes empresas estatales de 27 países en transición (Rusia incluida) pasaron a manos privadas. En consecuencia, los posibles reformistas cubanos pueden beneficiarse de la existencia de abundantes datos empíricos, ya clasificados y analizados.

En el período inicial de descomunización de Europa Oriental, predominaba una actitud favorable a la rapidez y la sencillez de las privatizaciones. En general, con el fin de que el proceso fuera ligero y aceptado socialmente, se aplicaron y aceptaron diversos programas de privatización masiva (mediante vales canjeables). Aunque se reconocía el riesgo de que dichos planes produjeran una estructura de la propiedad fragmentada e inexperta, se consideró que los beneficios superaban a los peligros. En la segunda mitad de los 90, no todo el mundo aceptaba ya la norma habitual, según la cual la tarea de reestructuración debía recaer en los futuros propietarios. Joseph Stiglitz, en aquel momento economista jefe del Banco Mundial, señaló en 1999 que la desinversión rápida era un error si se carecía de suficiente «infraestructura institucional». Su defensa de un desarrollo institucional previo a una privatización gradual centró la atención en la calidad de las transferencias de propiedad y en la necesidad de establecer estructuras adecuadas de gobernanza corporativa. Sin embargo, en mi opinión, la directriz principal sigue siendo válida: la privatización debe preceder a la reestructuración y el desarrollo de un entorno institucional maduro tiene que ser paralelo a la privatización. Los reformistas no pueden esperar hasta que exista un marco institucional y judicial suficiente. No se puede encomendar tanto trabajo al Estado, por la sencilla razón de que la administración poscomunista es débil y está desmoralizada. El capitalismo de estado en Europa Oriental crea amenazas más serias, entre ellas la corrupción, que una privatización coherente que separe la economía del Estado.

Teniendo en cuenta la magnitud del desafío, la única solución razonable consiste en buscar la transformación de la propiedad de múltiples maneras. Habrá que adaptar diferentes métodos de privatización a las necesidades de cada sector económico y a las demandas financieras de cada empresa. De este modo, la adquisición de empresas por parte de sus directivos y empleados es positiva en el caso de firmas pequeñas y medianas, más necesitadas de mano de obra abundante que de capital, y sin grandes deudas. Los inversores estratégicos, que aportan capital y tecnología moderna, así como las redes de mercadotecnia, son elementos más apropiados para revitalizar industrias de mayor tamaño. Otra de las paradojas que se manifiesta en el curso de una transición es la contradicción existente entre las transferencias de propiedad políticamente aceptables y las económicamente productivas. Las privatizaciones orientadas al mercado interior tienen buena prensa y son aceptables, pero

sus resultados económicos tardan en llegar y son dudosos. Por otra parte, los compradores extranjeros con grandes capitales y capacidad para difundir sus productos, aunque sean políticamente incómodos, sí fomentan realmente una reestructuración rápida que mejora las posibilidades competitivas y exportadoras. En consecuencia, habría que buscar un equilibrio entre métodos de desinversión económicamente deseables y socialmente aceptables.

Es igualmente importante descentralizar los procedimientos y la responsabilidad. La privatización a pequeña escala debe encomendarse a los entes locales, liberando a los organismos centrales, sea en Varsovia o en La Habana, de tensiones políticas excesivas. Aún más importante resulta combinar la desestatización con una entrada y promoción armónica de las empresas privadas. La privatización desde la raíz, al orientarse de abajo hacia arriba, es la única solución para crear oportunidades de empleo alternativas, es decir, para absorber el exceso de mano de obra resultante de la reestructuración del sector público.

CONCLUSIÓN

La estrategia de revitalización de la economía cubana debe basarse en un diagnóstico profundo de las circunstancias políticas, sociales y culturales. Para poder triunfar y resistir presiones crecientes, los futuros reformistas cubanos tendrán que ocuparse de las preocupaciones —reales o percibidas— de la población. Al ciudadano corriente no le interesan los tecnicismos; sólo quiere saber cómo influirán en su vida. Esta es la razón por la que, en una transición, la gestión política es tan importante como la estrategia económica elegida por considerarla óptima. Casi todo depende del escenario en el que se produzca finalmente el colapso del «antiguo régimen». Existen tres modelos principales: la perestroika (sea del estilo Gorbachov o del estilo gradualista chino), la revuelta popular (a la rumana), o el acuerdo negociado (con mesas redondas del tipo polaco). El modelo de la perestroika, en esta época de globalización acelerada y dadas las actuales circunstancias en Cuba, parece una pérdida de tiempo. La revuelta popular supone el caos y un campo abierto para el populismo. El acuerdo negociado tiene costes políticos pero permite concentrar la energía nacional en la reconstrucción económica e institucional. También hace viable una secuenciación consciente de los pasos hacia la reforma. En cualquier caso, la gestión de la transición hacia la economía de mercado y la democracia parlamentaria, precisa de valentía, imaginación, destreza y persistencia. Siempre implica hacer muchas cosas bajo la presión del tiempo y de las expectativas populares. Debemos tener cautela a la hora de exportar soluciones prefabricadas o recetas universales, basadas en la experiencia de la Europa poscomunista, que puedan orientar a los futuros reformistas cubanos. Por otra parte, nuestra evolución, basada en la prueba y el error, debería servir para enseñar a otros cómo reducir los fracasos en las transiciones. Hay una recomendación que está fuera de toda duda: ¡cuanto antes, mejor!