

Europa Oriental ingresa al mercado libre

Mark Kramer

Además de las dificultades propias de la consolidación democrática, para los países del este de Europa la transición desde los regímenes autoritarios de tipo comunista ha supuesto una fractura profunda de la vida económica. ¿Cómo hacer para maniobrar en medio de un panorama transido por la crisis del comercio exterior, la inseguridad de la propiedad, el malestar de los sectores trabajadores y la parálisis de un segmento empresarial carente de competitividad? ¿Cómo definir el ritmo en el cual han de adelantarse las reformas, en términos de si deben desarrollarse gradualmente o sí, por el contrario, deben ser impuestas a troche moche y sin atenuantes? Para Mark Kramer¹ las respuestas a estos interrogantes sólo pueden hallarse por la vía más dolorosa de todas: la del ensayo y el error.

* * *

El COLAPSO DE LOS REGIMENES COMUNISTAS en Europa Oriental en el otoño de 1989 generó una gran euforia con respecto a las perspectivas de cambio democrático y prosperidad económica. Sin embargo, a comienzos de 1992 el optimismo ya había sido suplantado por una sensación de malestar. Este pesimismo creciente se derivaba en parte del resurgimiento de antiguas rivalidades políticas y conflictos nacionalistas, incluidas la sangrienta guerra civil en Yugoslavia y la turbulenta disolución de la Unión Soviética. A medida que Europa Occidental se aproximaba a una mayor integración política y económica, Europa Oriental afrontaba desintegración y guerras internas.

Incluso si estas fisuras étnicas y políticas no hubiesen salido a la superficie, la concientización creciente de la opinión pública de Europa oriental con respecto a la difícil situación económica de la región habría bastado para sustentar la sensación de pesimismo. El reto de reemplazar economías disfuncionales controladas por el Estado con sistemas viables de libre mercado habría sido bastante complicado inclusive bajo las mejores circunstancias. En Europa del este la tarea se ha visto adicionalmente complicada por una serie de perturbaciones económicas externas y por la falta de una orientación clara aprendida de experiencias anteriores. Si bien las transiciones previas del autoritarismo a la democracia en América Latina, los países ibéricos y Grecia dejaron algunas lecciones, los retos económicos y políticos que afronta Europa Oriental no tienen paralelo en la historia moderna. Los países esteuropeos se encuentran embarcados en una penosa y prolongada trans-

III TRIMESTRE 1992

formación económica sin garantía alguna de que los sacrificios realizados valdrán la pena; al propio tiempo, afrontan la amenaza creciente de disrumbios sociopolíticos cada vez más acentuados.

En todos los países de Europa Oriental las estadísticas oficiales describen un lúgubre panorama tras los primeros dos años de transiciones poscomunistas, revelando deterioros sustanciales tanto en la producción como en los niveles de vida. Los proponentes de una aproximación cautelosa a la reforma citan extensivamente estas estadísticas y aseguran que la cura de "terapia de choque" está matando al paciente. No obstante, las estadísticas optimistas tan sólo cuentan una parte de la historia y, en algunos aspectos, resultan bastante engañosas. El deterioro en la producción en cada uno de los países se produjo exclusivamente en el ineficiente sector estatal, en donde casi todo lo que se ha perdido no hubiera sucedido en una economía viable de libre mercado. De otra parte, las estadísticas de producción suelen sobrestimar el crecimiento y el vigor del sector privado, sobre todo en lo concerniente al surgimiento de los pequeños empresarios. En Polonia, por ejemplo, entre diciembre de 1989 y diciembre de 1991 comenzaron a operar cerca de 1.4 millones de empresas privadas, y el impacto que esto ha ejercido sobre la economía no siempre es debidamente tenido en cuenta por quienes elaboran las estadísticas.

Los datos oficiales que indican un brusco descenso en los niveles de vida y un fuerte aumento en el desempleo también resultan engañosos. Estas cifras no reflejan adecuadamente mejoras cualitativas en la vida de la población, tales como la desaparición de las filas y la calidad mejorada de los bienes y servicios de consumo. Las cifras tampoco tienen en cuenta el dinero que gana la gente en el sector privado pero que no declara con miras a evadir impuestos. Las estadísticas también exageran el desempleo, pues cuentan como desempleados a quienes trabajan en la economía "secundaria" o no oficial. Las cifras de desempleo también incluyen personas a quienes en años anteriores se les habían pagado salarios por trabajo que nunca realizaron. De hecho, lo que sucede es que el desempleo disfrazado de la economía comunista simplemente está siendo reconocido.

En resumen, desde una perspectiva económica, los resultados iniciales de las transiciones poscomunistas son menos desalentadores de lo que indican las estadísticas oficiales. Sin embargo, desde el punto de vista político, la situación es muy diferente. En ese escenario, los logros reales (o proyectados) de las reformas económicas importan menos que la percepción que la opinión pública tiene sobre dichos logros. A este respecto parece haber pocas razones para abrigar optimismo. Los resultados electorales de octubre de 1991 en Polonia, las manifestaciones esporádicas contra las alzas en los precios en Hungría, los disturbios laborales y las crecientes divisiones étnicas en Checoslovaquia y las protestas violentas de los mineros en Rumanía ponen de manifiesto un descontento popular cada vez más acentuado como resultado de las dificultades y la austeridad que exige la reforma económica. El interrogante básico que afrontarán los países esteuro-

peos en los próximos años es saber si los defensores de la terapia económica de choque podrán superar los problemas políticos de la reforma y, de no ser así, determinar las consecuencias de una aproximación gradual o incluso un fracaso flagrante.

¿Por qué han confrontado tantas dificultades las transiciones económicas poscomunistas en Europa del Este y qué podría hacerse para mejorar la situación? Cuatro problemas básicos han complicado la transformación económica de estos países: la desorganización del comercio exterior, la ambigüedad en torno a los derechos de propiedad, la resistencia de los trabajadores y la incertidumbre acerca de la secuencia apropiada que deberían seguir las reformas. La primera categoría se refiere al clima externo para la reforma, mientras que las categorías segunda, tercera y cuarta tienen que ver con asuntos internos. Estos cuatro problemas no son los únicos que han afrontado los Estados poscomunistas, pero son los más importantes e influyen, por lo menos indirectamente, sobre todos los demás obstáculos que dificultan la creación de sistemas de libre mercado.

Perturbaciones comerciales

DESDE FINES DE LA DÉCADA DE LOS CUARENTA hasta 1989 la Unión Soviética fue el principal socio comercial de todos los países de la región. Los Estados de Europa del Este dependían fuertemente de suministros soviéticos de energía y materias primas, y muchas firmas esteuropeas tenían en la URSS el principal cliente de sus artículos terminados. Por el contrario, la URSS, en su calidad de Estado en gran medida autártico, dependía relativamente poco de sus importaciones de Europa Oriental y podía trasladar con facilidad sus exportaciones de energía y materias primas a Occidente.

Poco después de los disturbios de 1989, el comercio entre la Unión Soviética y Europa del Este comenzó a desmoronarse. En 1990 la Unión Soviética redujo sus envíos de petróleo y gas natural a Europa Oriental y trató de exportar más a Occidente en procura de divisas fuertes. A partir de enero de 1991 la URSS y los países esteuropeos reemplazaron el rublo transferible por el dólar estadounidense como base de todas sus transacciones. Este cambio, realizado por insistencia soviética, obligó a los gobiernos esteuropeos y soviéticos a utilizar los precios del mercado mundial por los bienes que comerciaban (incluido el petróleo soviético), acabando así con el sistema de fijación artificial de precios que desde hacía mucho tiempo existía en los países miembros del Consejo de Asistencia Económica Mutua (COMECON). Como era apenas lógico, el COMECON, que agonizaba desde fines de 1989, fue formalmente disuelto en junio de 1991. El cambio a las finanzas con base en divisas fuertes no sólo forzó a los Estados de Europa Oriental a pagar más por los suministros energéticos y de materias primas soviéticos: también los privó de mercados vitales. Como las autoridades soviéticas y los gerentes de empresas tenían que utilizar en su mayoría reservas escasas de divisas fuertes para pagar por bienes esteuropeos, decidieron más bien comprar lo que necesitaban a los proveedores occidentales, cuyos productos eran de mejor calidad y apenas un poco más costosos.

Foreign Policy, primavera de 1992.

La disminución resultante en los pedidos soviéticos de productos esteuropeos propinó un severo golpe a las firmas de Europa Oriental que todavía no podían competir en los mercados occidentales. En el primer trimestre de 1991 las exportaciones checoslovacas y húngaras con destino a la Unión Soviética se redujeron en un ochenta por ciento y durante el año disminuyeron casi la misma cantidad, pese a un retorno parcial al comercio de trueque en la segunda mitad de 1991. El descenso en las exportaciones polacas a la URSS fue casi igual de fuerte, pues se acercó al sesenta por ciento. Las reducciones afectaron sobre todo a las industrias farmacéutica, de transporte, de cosméticos y de procesamiento de alimentos, dejándolas con bodegas repletas de mercancía no vendida imposible de comercializar en Occidente.

El caos creciente en la economía soviética perturbó todavía más el comercio entre la Unión Soviética y los países de Europa del Este. A mediados de la década de los noventa la mayor parte de las responsabilidades de comercio exterior de la URSS había sido transferida a las empresas y los gobiernos de las distintas repúblicas, pero muchas de las empresas no tenían suficiente moneda dura para pagar importaciones provenientes de Europa Occidental y de Europa Oriental. Por lo tanto, se quedaron bastante rezagadas en sus pagos a los proveedores esteuropeos, y los gobiernos de las repúblicas decidieron cubrirles las deudas. La poca credibilidad de las empresas soviéticas hizo que las firmas de Europa del Este retuvieran las provisiones con destino a la URSS en vista de la ausencia de garantías bancarias, las cuales resultaban difíciles de obtener. Este recorte del crédito le evitó a Europa del Este pérdidas financieras adicionales, pero no sirvió para fortalecer las oportunidades de exportación o recuperar las deudas soviéticas pendientes.

La erosión del comercio con la URSS durante la primera mitad de 1991 fue la perturbación externa más seria sufrida por las economías esteuropeas, pero otros sucesos también contribuyeron a acentuar los problemas. El comercio con la República Democrática de Alemania (RDA), particularmente importante para Checoslovaquia y Polonia, terminó con la reunificación de las dos Alemanias en octubre de 1990. Hasta ese momento la RDA había suministrado mercado para los bienes agrícolas e industriales de los países de Europa Oriental y había sido el principal proveedor de componentes industriales escasos y productos de tecnología avanzada. Después de la reunificación alemana, Checoslovaquia y Polonia perdieron temporalmente el acceso a estos mercados y suministros. De otra parte, las compañías con sede en Alemania frecuentemente le ganaban a sus competidores esteuropeos en la búsqueda de mercados soviéticos y occidentales. Así las cosas, el final de la RDA perjudicó el comercio esteuropeo desde dos ángulos.

Además de la perturbación comercial ocasionada por la reunificación alemana, el comercio entre los países de Europa Oriental se redujo drásticamente durante varios meses como consecuencia del cambio a la contabilidad con moneda dura dentro del COMECON. Las mismas consideraciones que indujeron a los gerentes soviéticos a reducir las importaciones de Europa Oriental condujeron a los países esteuropeos a dejar de comerciar unos con otros. Para ayudar a aliviar este problema, Checoslovaquia, Hungría

y Polonia acordaron tentativamente en diciembre de 1991 eliminar por etapas los aranceles de aduana, las restricciones cuantitativas y otras barreras comerciales mutuas. No obstante, el acuerdo no podía compensar el daño ya causado, ni podía revivir de inmediato el comercio entre los tres países.

El comercio de los países de Europa Oriental también se vio perjudicado por el embargo contra Irak, auspiciado por las Naciones Unidas. Irak había sido un importante socio comercial de Europa del Este, y varios países de la región perdieron centenares de millones de dólares en deudas no pagadas y contratos cancelados. El alza momentánea de los precios del petróleo durante la crisis del Golfo Pérsico debilitó aún más a Europa Oriental. Si bien las pérdidas no ocasionaron daños irreparables, constituyeron una carga onerosa durante una etapa inicial crítica de las transiciones económicas.

Si los Estados de Europa Oriental logran superar las perturbaciones a corto plazo producidas por estos acontecimientos externos, las perspectivas a mediano y largo término serán mucho mejores. La reorientación del comercio esteuropeo, ahora distanciado de la antigua Unión Soviética, si bien dolorosa en el corto plazo, en el largo término reportará ventajas para Europa del Este. Tras haber sido forzadas a reducir su dependencia de la energía y los mercados soviéticos, las economías esteuropeas emergerán más capaces de comerciar con Occidente. En 1990 y 1991 el comercio entre Europa Oriental y los países miembros de la Comunidad Europea (CE) se expandió notoriamente a medida que varias firmas de la región oriental se fueron adaptando sorprendentemente bien a la competencia en el mercado mundial. De hecho, el incremento hubiera sido mayor de no existir las barreras que todavía impone la CE a bienes como textiles, acero y productos agrícolas. El crecimiento del comercio con la CE, si bien menos sustancial de lo que deseaban los gobiernos esteuropeos y no lo bastante para compensar las pérdidas en comercio con antiguos socios del COMECON, brindó alguna esperanza de que Checoslovaquia, Hungría y Polonia podrían estar listos para ingresar a la CE el próximo decenio.

Propiedad privada

EL PILAR FUNDAMENTAL DE CUALQUIER sistema capitalista es la propiedad privada. Si algo logró el comunismo en Europa del Este fue la abolición de los derechos de propiedad privada a medida que las burocracias estatales fueron asumiendo el control de la tierra y de las instalaciones de producción. Por lo tanto, una de las tareas más apremiantes afrontadas por los gobiernos poscomunistas ha sido la legalización de la propiedad privada y la transferencia de la propiedad estatal a particulares. Si bien la privatización a pequeña escala se viene realizando desde hace algún tiempo en toda Europa del Este y ya se han adoptado programas de privatización a gran escala en Checoslovaquia, Hungría, Polonia e incluso Rumania, han surgido varios problemas complejos referentes a equidad, velocidad y eficiencia.

La controversia en torno a las políticas de restitución o compensación para ciudadanos cuyas propiedades fueron expropiadas por los regímenes comunistas complica todo el asunto de la privatización. El valor de la

propiedad afectada en Checoslovaquia, Hungría y Polonia se ha calculado en más de US\$22.000 millones. Como la noción de pasar la propiedad a manos privadas se predica sobre la presunción de que el Estado posee la propiedad a ser transferida, la ambigüedad sobre las pretensiones del Estado plantea dificultades obvias para la privatización. Los compradores potenciales de activos estatales se mostrarán renuentes a adquirir cualquier bien que quizás luego esté sujeto a reclamos de restitución. De otra parte, el prolongado proceso que se requiere para verificar los reclamos potenciales podría demorar la privatización indefinidamente, lo cual propinaría un duro golpe a las esperanzas de lograr una rápida transferencia de la propiedad.

El problema de la restitución suscitó debates acalorados dentro y fuera de los gobiernos esteuropeos y se convirtió en un factor importante en las elecciones locales y nacionales. En Hungría, uno de los partidos contendientes, los Pequeños Propietarios Independientes, convirtió la demanda de restitución de terrenos agrícolas en su principal plataforma electoral. Finalmente, los gobiernos esteuropeos intentaron llegar a compromisos que la opinión pública pudiera considerar justos y que al propio tiempo afectaran lo menos posible los planes de privatización. En Polonia, un proyecto de ley de compromiso limitó la restitución en especie de propiedades confiscadas en contravención de la legislación existente en el momento de la confiscación. A todos los demás demandantes exitosos se les concederían vales que podrían utilizarse para comprar acciones en firmas privatizadas. Hungría abordó el asunto de la compensación con bonos de propiedad que podían utilizarse en subastas de tierra o cambiarse por acciones en compañías privatizadas. Sólo Checoslovaquia permitió la restitución en especie a escala más amplia, pero incluso allí los propietarios desposeídos de sus bienes tenían que cumplir condiciones estrictas y presentar los reclamos dentro de un lapso limitado. Por lo tanto, aunque la presión latente en favor de una restitución más amplia siguió siendo un obstáculo para la privatización, la aguda incertidumbre que surgió en 1990 y a comienzos de 1991 se había calmado en gran parte a fines de 1991.

No obstante persistieron otros obstáculos formidables contra la privatización. Durante los dos primeros años de sus transiciones económicas, Checoslovaquia, Hungría y Polonia adoptaron métodos muy distintos en sus políticas de privatización. Hungría adoptó el enfoque más cauteloso absteniéndose de diseñar planes que incluyeran una repartición masiva de las compañías de propiedad estatal mediante vales o la transferencia extendida de la propiedad a los trabajadores y directores de las empresas. En lugar de ello las autoridades húngaras intentaron privatizar sobre una base de caso por caso, utilizando métodos de venta tradicionales. Ese enfoque tenía la virtud de la simplicidad, pero los resultados que produjo en 1990 y 1991 no fueron muy alentadores: la venta de una sola de las compañías húngaras más exitosas tardó bastantes meses más de lo esperado. A mediados de 1991 algunos funcionarios húngaros, incluido el ministro de Finanzas Mihály Kupa, se quejaron abiertamente de que la privatización requeriría varios decenios o incluso siglos si el gobierno optaba por vender las compañías una por una.

La privatización caso por caso afrontó las mismas dificultades en Checoslovaquia y en Polonia. No obstante, a diferencia de lo sucedido en Hungría, Checoslovaquia y Polonia respondieron ideando planes de entrega masiva que, según esperaban, agilizarían el proceso de privatización. El plan polaco exigía el establecimiento de doce fondos de administración de inversiones, dirigidos por consultores financieros occidentales, que controlarían el sesenta por ciento de las acciones de varios centenares de las empresas más grandes de Polonia. La tesorería estatal y los empleados de la compañía dividirían el cuarenta por ciento de acciones restantes en cada empresa. Los fondos de inversión deberían comenzar a comercializar las acciones en las compañías inmediatamente después de la asignación inicial en 1992. Al propio tiempo, una cantidad igual de acciones de cada fondo de inversión debía ser distribuida gratuitamente a la totalidad de los 28 millones de adultos de Polonia, quienes podrían comercializar las acciones en los fondos a partir de mediados de 1993.

El gobierno checoslovaco ideó un método más elaborado, mediante el cual se debían vender 3.000 grandes compañías de propiedad estatal a través de "privatización con cupones". Todas las compañías seleccionadas para el programa tenían que someter un plan de privatización a más tardar en noviembre de 1991 y, salvo por unas pocas firmas de particular importancia nacional, tenían el derecho de vender acciones a cualquier comprador interesado, incluidos los extranjeros. La mayor parte de las compañías que no lograron vender suficientes acciones según los métodos estándar fueron luego incluidas dentro del plan de "privatización con cupones". Según este plan, las acciones en empresas debían ser subastadas en dos etapas a tenedores de vales de inversión, los cuales estaban a disposición de todos los ciudadanos adultos de Checoslovaquia por un precio nominal de 1.035 coronas (aproximadamente US\$35). Según los cálculos iniciales, entre tres y cuatro millones de personas —aproximadamente la tercera parte de la población adulta— comprarían los vales. De hecho, la cantidad real de compradores en 1991 fue de apenas 450.000. No obstante, una avalancha de compradores de último minuto en enero de 1992 hizo aumentar las compras y se cumplieron las proyecciones iniciales.

Ni el plan polaco ni el checoslovaco han sido completamente viables y ambos son potencialmente susceptibles a los abusos. La propuesta checoslovaca ha sido criticada por no introducir el capital nuevo y la experiencia administrativa que se requieren para revitalizar industrias con problemas y solucionar la creciente antigüedad de la obsoleta base industrial. Si la mayor parte de las compañías recientemente privatizadas quiebra pronto, la experiencia podría retardar permanentemente la causa de la privatización masiva en Checoslovaquia y en los demás países. Independientemente de ese problema, el método checoslovaco es propenso a los peligros de comercio y fraude internos. Como la mayoría de los ciudadanos checoslovacos carece de información suficiente para tomar decisiones de inversión sólidas, es posible que las acciones más valiosas terminen en manos de tenedores de vales con acceso a información interna. Este revés podría mitigarse un tanto si los trabajadores y los gerentes utilizaran sus vales para comprar acciones

en sus propias firmas, pero el potencial de abuso no puede eliminarse del todo. Por último, el plan ha sido atacado por políticos tanto checos como eslovacos por poner en peligro los intereses de sus respectivas repúblicas permitiendo que los fondos de inversión extranjeros obtengan utilidades rápidas de compañías subvaluadas. Tan fuertes eran las quejas en el otoño de 1991 que, para consternación del gobierno federal, retardaron la aplicación de todo el programa.

Si bien el plan polaco elude la mayor parte de los problemas de la propuesta checoslovaca, depende de la habilidad del gobierno para conseguir una cantidad suficiente de gerentes de fondos occidentales que puedan acomodarse a los negocios en Polonia, lo que de suyo constituye una tarea intimidante. Además, los fundamentos financieros a largo término del programa, desde compensación hasta administración de fondos y operación del mercado de valores, nunca se han aclarado completamente. Tampoco existe una concepción concreta sobre el papel desempeñado por los fondos de inversión en el largo plazo: no se sabe a ciencia cierta si se preservarán, se liquidarán o se fragmentarán. El concepto de distribuir acciones de inversión a todos los adultos polacos también ha sido atacado por legisladores que consideran que el método resulta demasiado lento y financieramente impredecible. Debido a estos problemas, el alcance del plan se redujo sustancialmente en octubre de 1991, cuando 171 de las 400 empresas propuestas fueron excluidas de la primera ronda del plan de distribución, incluyendo algunas de las empresas más grandes de Polonia. Más tarde otras compañías fueron excluidas debido a consideraciones antimonopólicas, lo cual planteó dudas adicionales con respecto al plan.

La lenta privatización caso por caso en Hungría y los problemas relacionados con las versiones de privatización masiva checoslovaca y polaca instaron a algunas autoridades esteuropeas a reconsiderar la idea de condonar la privatización espontánea —la transferencia de propiedad a trabajadores y gerentes—, por lo menos para las firmas pequeñas y de tamaño medio. Inicialmente, los gobiernos esteuropeos se mostraron renuentes a promover la privatización espontánea debido a una percepción generalizada y certera de que había sido explotada por antiguos funcionarios del Partido Comunista para retener influencia en la sociedad a través de la propiedad de bienes fraudulentamente adquiridos. Con el fin de evitar una recurrencia de tales abusos, los proponentes esteuropeos de la privatización espontánea, como Kupa, de Hungría, propusieron nuevas salvaguardias que aseguran que tanto los trabajadores como los gerentes se beneficiarán del proceso. Aunque los defensores de la privatización espontánea habían ganado bastante terreno a comienzos de 1992 en Hungría y Polonia, es posible que el debate en torno a la privatización demore muchos años en acordar una solución.

Incluso en el evento improbable de que todos los problemas de los planes de privatización encuentren solución, los derechos de propiedad privada seguirían siendo ambiguos. En el curso de los últimos años los países esteuropeos han creado nuevas formas de propiedad que no pueden ser clasificadas como puramente estatales o privadas. Las reformas iniciales para

descentralizar la toma de decisiones económicas sin llegar a privatizar las firmas condujeron al surgimiento de empresas dirigidas por consejos de trabajadores o por una combinación de trabajadores y gerentes a quienes no se había otorgado título formal de la propiedad. En ambos casos, el Estado todavía poseía nominalmente las compañías, pero quienes realmente las dirigían sólo eran responsables ante sí mismos y se comportaban de conformidad con ello. Es posible que estas compañías nebulosas terminen transformadas en empresas comerciales regidas por juntas directivas, que luego puedan ser retenidas por el Estado o privatizadas. Mientras se esclarece esta situación las empresas que existen en el limbo entre la propiedad estatal y la privada obstaculizarán seriamente el desempeño económico de Europa del Este.

Resistencia laboral

HASTA 1989 LOS TRABAJADORES de cuello azul en todos los países esteuropeos vivían bajo condiciones políticas y laborales bastante similares. En su mayoría, sólo se les permitía una participación ritual en la política nacional y soportaban limitaciones severas en su participación en el trabajo y a nivel local. A cambio de su complacencia política y laboral, la mayoría de los trabajadores recibía determinados beneficios económicos del Estado, incluyendo seguridad laboral, precios estables y subsidiados y un régimen laboral laxo con estándares de desempeño bajos. Los avances recientes hacia una orientación de libre mercado introdujeron a los trabajadores de cuello azul a presiones de desempeño mayores, inseguridad laboral y disparidades de ingreso. Al propio tiempo, los trabajadores comenzaron, abierta y legalmente, a presentar exigencias, a organizar sindicatos independientes y a ejercer influencia política. La convergencia de estos dos desarrollos —dificultades económicas unidas a una libertad política mucho mayor— instó a los trabajadores de Europa Oriental a unirse para resistir algunas de las medidas de austeridad más severas.

El grado de resistencia laboral contra los programas de terapia de choque ha variado de país a país, pero en todos los casos la oposición más fuerte ha provenido de trabajadores cuya seguridad laboral y cuyos niveles de vida se han visto amenazados. En Checoslovaquia, por ejemplo, la amenaza de disturbios laborales generalizados a comienzos de 1991 obligó al gobierno federal a dar marcha atrás en su plan de cuadruplicar los precios de la electricidad, la gasolina y la calefacción. Asimismo, las protestas de los trabajadores en Eslovaquia, quienes temían perder sus empleos, contribuyeron a inducir al gobierno a abstenerse de cerrar las fábricas ineficientes de la República Eslovaca. Después de haber prometido inicialmente detener todas las transferencias de armas al Tercer Mundo, las autoridades checoslovacas cedieron ante las presiones de los trabajadores y permitieron que las fábricas eslovacas continuaran fabricando tanques, misiles de defensa aérea, aviones de entrenamiento y equipo bélico para exportar a Irán, Siria y otros países. Si bien Checoslovaquia suspendió todas las ventas de armas al Medio Oriente en octubre de 1991 para facilitar las negociaciones de paz entre árabes e israelíes, la presión creciente de los trabajadores industriales eslo-

vacos luego forzó al gobierno federal a permitir que prosiguieran las ventas y a buscar clientes de armas potenciales en otros lugares.

Sin embargo, incluso después de que el gobierno checoslovaco tomó medidas para preservar empleos en las industrias militares, persistieron los disturbios laborales en Eslovaquia. Trescientos ochenta mil trabajadores de la industria metalúrgica organizaron una huelga de alerta de una hora en Bratislava en noviembre de 1991 para protestar contra el alza en los precios y el deterioro en los niveles de vida. En otras industrias eslovacas se presentaron protestas similares. El gobierno federal también fue atacado por trabajadores en fincas colectivas en territorio eslovaco y checo, quienes temían quedar desempleados si proseguían los planes de privatización de la agricultura. Esta resistencia inesperada menoscabó los esfuerzos realizados para descolectivizar la agricultura en 1990 y 1991. Hacia comienzos de 1992 los disturbios laborales en Checoslovaquia habían demostrado ser un impedimento crucial para todos los tipos de reforma económica, sobre todo los planes de privatización a gran escala del gobierno federal.

También en Polonia las primeras amenazas contra el programa de terapia de choque puesto en marcha por el gobierno no comunista del primer ministro Tadeusz Mazowiecki en enero de 1990 provinieron de los mineros, fabricantes de barcos y otros trabajadores que temían el desempleo. El programa de Mazowiecki disfrutó de un extraordinario apoyo popular durante varios meses y produjo resultados asombrosos, pero hacia fines del verano de 1990 el respaldo de la opinión pública se había debilitado y comenzaron las protestas laborales. Estos indicios crecientes de descontento indujeron al gobierno a desacelerar sus planes de privatización y le brindaron una oportunidad a Lech Walesa de lanzar su candidatura a la presidencia de Polonia. Las elecciones presidenciales celebradas a fines de 1990 culminaron en un rechazo decisivo de Mazowiecki y en una victoria igualmente decisiva para Walesa, lo cual confirmó la extensión de la insatisfacción popular en el programa de austeridad.

Sin embargo, cuando Walesa asumió la presidencia el descontento laboral siguió creciendo, pues el marco básico de las políticas de terapia de choque permaneció incólume y el principal arquitecto de estas políticas, el ministro de Finanzas, Leszek Balcerowicz, siguió en su cargo. Los trabajadores exigieron que permanecieran funcionando las grandes fábricas y que se eliminaran o al menos se suavizaran las restricciones salariales. En lo que respecta a lo primero, el gobierno había hecho concesiones significativas en el otoño de 1991. Los resultados poco concluyentes y la baja participación en las elecciones parlamentarias de octubre de 1991, el notorio voto de protesta que favoreció al antiguo partido comunista, los dos meses de discusiones antes de que surgiera un gobierno menos reformista bajo Jan Olszewski, y la proliferación de huelgas en toda Polonia parecían indicar que la resistencia de los trabajadores a la terapia de choque frenaría los intentos de proceder con las reformas radicales.

También en Hungría los disturbios laborales provocaron grandes perturbaciones y presionaron al gobierno para que relajara su programa de austeridad. En octubre de 1990 una huelga de taxistas prácticamente paralizó

a Budapest durante varios días, poniendo dramáticamente de relieve el creciente descontento público. Unos meses más tarde la amenaza de protestas masivas por los trabajadores en la enorme planta de fabricación de buses Ikarus influyó sobre la decisión de los dirigentes húngaros de buscar inversión externa para mantener operando la fábrica. En el verano de 1991, el gobierno húngaro abandonó sus planes de recortar los subsidios agrícolas luego de que los campesinos organizaron multitudinarias manifestaciones a escala nacional para protestar contra los excedentes de cereales y exigir precios más altos por los mismos.

En otros países esteuropeos los trabajadores también protestaron contra medidas de austeridad. En septiembre de 1991 miles de mineros de carbón del valle de Jiu, en el occidente de Rumania, marcharon a Bucarest en busca de salarios más altos, precios más bajos y la renuncia del gobierno. Enfrentamientos posteriores con la policía y las fuerzas de seguridad dejaron tres muertos y decenas de heridos. En Bulgaria las protestas laborales no se transformaron en violencia masiva en 1990 o 1991, pero las huelgas y los paros laborales contribuyeron a la caída del gobierno dominado por comunistas en noviembre de 1990 e impidieron las reformas económicas del nuevo gobierno no comunista. Por ejemplo, una huelga de 27.000 mineros de carbón búlgaros en agosto de 1991 condujo a incrementos salariales significativos, contraviniendo las políticas antiinflacionarias del gobierno. Olas subsiguientes de huelgas, incluyendo una protagonizada por más de 4.000 trabajadores en la fábrica de armas Arsenal en diciembre de 1991, acrecentaron la presión sobre el gobierno.

El sector laboral de Europa del Este tiene buenas razones para desconfiar de la reforma económica drástica. La experiencia de Alemania Oriental demostró que los sacrificios exigidos durante la transición de una economía controlada por el Estado a un sistema de libre mercado recaen de modo desproporcionado sobre los trabajadores de cuello azul. El desempleo en Alemania Oriental ascendió al treinta por ciento en 1991, y la tasa habría sido todavía mayor si se hubieran tenido en cuenta el subempleo y los trabajos de medio tiempo. Sin las ventajas que la reunificación le aportó a Alemania Oriental, los sacrificios que tendrán que hacer los demás países de Europa del Este pueden hacer que la situación de la antigua RDA parezca agradable en comparación.

El grado en que la resistencia laboral se convierta en un obstáculo grave para la reforma dependerá en parte de las medidas precautelativas tomadas para amortiguar la terapia de choque. El gobierno húngaro ha intentado suavizar el impacto del desempleo creciente, que alcanzó un 6.1 por ciento en septiembre de 1991, suministrando generosos subsidios de desempleo de hasta tres veces el salario mínimo durante un máximo de dos años. De modo similar, las autoridades rumanas han tratado de apaciguar el descontento laboral preservando los subsidios de vivienda y algunos precios subvencionados. Si bien estas políticas entrañan problemas obvios, son indicio de las compensaciones que quizás se requieran para asegurar el apoyo laboral, o al menos su aceptación, al adoptar medidas económicas radicales. Aunque las precauciones de este tipo aislarán hasta cierto punto a los gobiernos

esteuropeos, el éxito de la reforma económica en Europa Oriental dependerá en último término de la voluntad de los trabajadores de soportar la austeridad —incluso una austeridad severa— en el corto o mediano plazo, a cambio de una libertad política mucho mayor y la esperanza de una prosperidad eventual.

Reformas secuenciales

UN PROGRAMA IDEAL DE TERAPIA DE CHOQUE aplicaría simultáneamente todas las reformas: estabilización macroeconómica, liberación de precios, convertibilidad de moneda, reforma comercial y bancaria, desreglamentación laboral, privatización extendida y medidas legales y sociales apropiadas. Sin embargo, por motivos políticos y económicos, ha sido imposible aplicar un paquete verdaderamente integral, salvo en el caso muy especial de Alemania Oriental. Los demás gobiernos esteuropeos han tenido que escoger entre diversas medidas en vez de ponerlas en marcha todas al tiempo. Desafortunadamente algunas medidas tienen poco o ningún efecto a menos que se les combine con otras, y muchas veces resulta difícil evaluar una secuencia de reformas antes de llevarlas a la práctica. De otra parte, si la austeridad requerida durante las etapas tempranas de un programa de terapia de choque genera suficiente oposición popular y desacuerdo entre las élites, complicará la ejecución subsiguiente de las reformas aplazadas.

Este problema había sido evidente en Polonia, el primer país de Europa del Este en aplicar la terapia de choque. El programa polaco, ejecutado a partir de enero de 1990, eliminó los controles de precios, contrarrestó la inflación a través de restricciones salariales, restringió la oferta monetaria, redujo las barreras comerciales y devaluó el zloty para que la moneda fuera convertible. Si bien el programa contemplaba una privatización a gran escala, aplazó esa meta mientras se comprobaba el éxito de las reformas iniciales. Desde el punto de vista político, el retraso en la aplicación de la privatización pudo haber sido necesario y, desde una perspectiva económica, la liberalización de precios ayudaría a decidir cuáles compañías valía la pena intentar vender a compradores privados. Sin embargo, el deterioro en los niveles de vida de los polacos durante los dos primeros años de la terapia de choque ha hecho que la opinión pública desconfíe de reformas futuras, incluyendo los planes de privatización.

Analizando retrospectivamente la etapa de fines de 1991, el ministro de privatizaciones de Polonia, Janusz Lewandowski, lamentó públicamente la secuencia de reformas que su gobierno había escogido. En una entrevista concedida al semanario moscovita *Novoe Vremya*, dijo:

“Una medida tan arriesgada como la liberación de los precios ha debido realizarse *simultáneamente* con una privatización a gran escala. Aquí cometimos ese error. Al comienzo liberalizamos los precios y fortalecimos el zloty, y sólo un año después iniciamos la privatización. En vez de ello hemos debido hacer las dos cosas simultáneamente o, mejor aún, la privatización ha debido preceder la eliminación del control en la fijación de precios. Así la hiperinflación se hubiera podido superar antes y sin semejante choque”.

Los comentarios de Lewandowski ponen de manifiesto la dificultad que entraña la formulación de una secuencia económicamente viable de reformas que también resulten aceptables desde el punto de vista político. El método ensayado por el gobierno polaco en 1990 y 1991 ha dificultado enormemente el que cualquier gobierno futuro cierre las fábricas ineficientes. Los intentos de privatizar firmas que podrían ser eficientes si redujeran su fuerza laboral también se han visto igualmente obstaculizados. Por ejemplo, durante la campaña electoral de octubre de 1991, el gobierno del primer ministro, Jan Bielecki, tuvo que prometer ayudar a la enorme fábrica de tractores Ursus, así como a varias fábricas de equipo militar que afrontaban problemas. La incertidumbre que siguió a las elecciones de octubre de 1991, complicará todavía más los esfuerzos de privatización en Polonia.

Los demás países esteuropeos afrontan obstáculos similares a los de las autoridades polacas. En 1990 y la mayor parte de 1991, los gobiernos checoslovaco, húngaro y polaco se concentraron principalmente en abordar primero los problemas más fáciles: estabilización macroeconómica y control de la inflación. Se mostraron menos dispuestos a adoptar medidas que ocasionarían desempleo a gran escala. La experiencia de la antigua RDA, en donde la producción industrial se redujo en un cincuenta por ciento y el desempleo aumentó al treinta por ciento en el primer año después de la reunificación, reforzó las inclinaciones cuidadosas de los demás gobiernos de Europa Oriental. Aunque la transición dolorosamente comprimida en Alemania Oriental creó la base para una recuperación a corto plazo, los demás países esteuropeos no podrían soportar una evolución similar porque carecen de la protección que recibió la antigua RDA. Como estos gobiernos tienen que proceder más gradualmente, la forma en que manejen las reformas fundamentales será crucial para el éxito de los objetivos de sus terapias de choque. Tales reformas son:

La convertibilidad de la moneda. La convertibilidad de la moneda y la liberalización comercial pueden ser invaluable en las etapas iniciales de un programa de reforma. Si los precios en Polonia se hubieran liberalizado sin una moneda convertible y una reducción de las barreras comerciales, el alto grado de monopolio de la industria polaca podría haber impedido el desarrollo de un sistema de fijación de precios significativo. Al permitir la competencia extranjera, el programa polaco garantizó la conversión de los precios, una vez liberalizados, en verdaderos precios de mercado. Sin embargo, la competencia extranjera podía convertir rápidamente las industrias nacionales en industrias obsoletas, negándoles la oportunidad de ser internacionalmente competitivas. Incluso si desde el punto de vista económico tiene sentido permitir que la mayor parte de las empresas no rentables quiebren, la experiencia de Alemania Oriental demuestra que el desempleo que resulta de una desindustrialización generalizada entraña severos costos políticos. Una serie de protestas violentas contra el desempleo en aumento y otros sacrificios podría menoscabar la capacidad de los gobiernos esteuropeos de sostener sus programas de terapia de choque.

La reconstrucción financiera. Sin un sistema bien estructurado de bancos comerciales y mercados de valores, lo más probable es que la asignación

de capital a las industrias esteuropeas, ya sean privatizadas o de propiedad estatal, siga conteniendo un sesgo. Por lo tanto, una de las máximas prioridades de los gobiernos esteuropeos debería ser el establecimiento de un sistema financiero viable, sobre todo bancos privados. Sin embargo, la experiencia polaca parece indicar que la tarea es mucho más difícil de lo que podría esperarse. Como casi todos los préstamos de los bancos fueron hechos a firmas que todavía no han sido privatizadas, no se ha podido determinar fácilmente si los bancos existentes podrán ser dirigidos de modo eficiente. Además, el escándalo bancario que salió a la luz en Polonia a mediados de 1991 es apenas un ejemplo de los serios riesgos de abuso y corrupción que amenazan los sistemas recientemente formados. Esa experiencia instó al inspector principal del Banco Nacional de Polonia a advertir que "el establecimiento de un sistema bancario seguro" sería "extremadamente costoso" y tomaría más de un decenio.

La privatización. Mientras más tiempo tome la tarea de privatización, más difícil será llevarla a la práctica. Por lo tanto, los Estados esteuropeos tienen el incentivo de proceder con celeridad en la privatización de compañías. La experiencia polaca pone de relieve algunos de los peligros que entraña el aplazamiento de la privatización. No obstante, los obstáculos que afronta la privatización en toda Europa del Este respaldan el vaticinio que hizo el economista Josef Brada en un ensayo escrito en 1991, según el cual "en un futuro bastante indefinido, los países (de Europa del Este) tendrán economías en las cuales grandes unidades industriales de propiedad parcial o total del Estado coexistirán o, de hecho, predominarán sobre las grandes firmas privatizadas de propiedad de nacionales o extranjeros y las pequeñas unidades industriales que surgirán como resultado de los esfuerzos de empresarios autóctonos".

Sin embargo, si esta predicción se convierte en realidad (es decir, si la privatización a gran escala demora mucho tiempo), el futuro de las reformas económicas poscomunistas quedará en entredicho. El economista húngaro János Kornai ha argumentado que la imposibilidad de privatizar de "un solo golpe" significará que "durante mucho tiempo, inevitablemente, una gran parte de la economía (de todos los países de Europa del Este), sobre todo el sector propiedad estatal, en proceso de reducción pero todavía bastante grande, operará ineficientemente", arrastrando consigo al sector privado.

No existe ninguna fórmula de aplicación universal para llevar a la práctica estos tres tipos de reformas (u otras). Como Hungría no ha experimentado la crisis aguda que sufrió Polonia a fines de 1989, las autoridades de Budapest han podido proceder más gradualmente en las tres áreas. Los defensores húngaros de la terapia de choque argumentan, sin embargo, que el enfoque gradual podría ser más seguro en el corto plazo, pero que resultará más costoso en el largo término, cuando resulte indispensable adoptar medidas drásticas. Por su parte, Checoslovaquia ha aplicado reformas de terapia de choque más parecidas a las polacas, debido en gran parte a la obstinación del ministro de finanzas, Václav Klaus. Sin embargo, las reformas

checoslovacas no han abarcado tantos sectores como las polacas, y tampoco les ha ido mejor en el asunto de la privatización.

También han comenzado a surgir problemas de secuencia en Bulgaria y Rumania, países que fueron inicialmente lentos en la adopción de reformas económicas. Desde mediados de 1991 ambos países, sobre todo Bulgaria, han dado señas de estar avanzando hacia algún tipo de terapia de choque que podría resultar más complicada que los programas análogos adoptados en otras partes. Por ejemplo, ni Bulgaria ni Rumania tienen mucha base industrial; por lo tanto, pueden estar menos dispuestos de lo que estuvo Polonia a proceder de inmediato a la convertibilidad de la moneda y la liberalización del comercio, por temor a que sus existencias de capital resulten menoscabadas por una inundación de importaciones. (En el caso polaco, este problema se previno mediante la fuerte devaluación del zloty). De todos modos, sea cual fuere la secuencia exacta de las reformas que adopte cada uno de los países esteuropeos, de seguro habrá mucha experimentación y errores, con muchos ajustes en el camino.

Occidente desempeñará una función crucial en la transformación económica de Europa del Este, pero la naturaleza exacta de dicha función dependerá de las acciones tomadas por los Estados esteuropeos mismos. En último término, la reforma exitosa tendrá que provenir de ellos. Si los países de Europa Oriental no pueden soportar los pasos dolorosos requeridos para generar una prosperidad genuina, Occidente no podrá ayudar por más asistencia económica que les brinde. De hecho, la ayuda occidental —financiera u otra— sería contraproducente si los países beneficiados la utilizan como excusa para evitar o diferir la adopción de reformas verdaderas.

Hasta el momento, sin embargo, los gobiernos búlgaro, checoslovaco, húngaro y polaco han adoptado las medidas que desde hace mucho tiempo han propugnado los funcionarios y economistas occidentales. A diferencia de las antiguas repúblicas soviéticas, los Estados de Europa Oriental han avanzado con más audacia por el camino de la reforma de lo que esperaba la mayoría de los observadores. Sin embargo, irónicamente, casi todos los debates recientes en torno a la asistencia financiera y técnica occidental se han concentrado en las posibilidades de ayuda a la antigua Unión Soviética. Miles de millones de dólares bajo la forma de préstamos, donaciones y ayuda humanitaria han fluido al gobierno y a las repúblicas soviéticas, lo cual ha oscurecido los montos que han sido utilizados más eficientemente por los países esteuropeos. El recuerdo de los sucesos dramáticos de 1989 se ha desvanecido y surge la posibilidad de que Europa del Este vuelva a convertirse en una región olvidada por Occidente.

La pérdida de interés en Europa Oriental es desafortunada y peligrosa. El facilitar la reforma exitosa en esta región resulta vital, no sólo debido a que el colapso económico podría producir millones de refugiados y desórdenes civiles violentos, sino también porque una transición fallida en Europa Oriental desacreditaría el paso del socialismo al capitalismo. Esto favorecería a los elementos antirreformistas en las antiguas repúblicas soviéticas y retrasaría la causa de mercados libres y democracia en toda Europa.

Es evidente que las severas restricciones presupuestales de Occidente limitarán la contribución directa que Estados Unidos y sus aliados pueden hacer con miras al desarrollo económico de Europa del Este. La experiencia del gobierno alemán al sufragar los costos de la reunificación ilustra el tipo de problemas que surgirán en otros casos a medida que avancen las reformas. Sin embargo, inclusive con estas restricciones, aun unos incrementos relativamente modestos en asistencia técnica y económica podrían ser decisivos si se utilizan de modo adecuado.

Ninguna medida sería mejor acogida por los países esteuropeos que la eliminación de las barreras comerciales de la CE y de Estados Unidos, sobre todo en lo que respecta a productos agrícolas, textiles y acero. Los Estados de Europa Oriental pueden competir exitosamente con los productores occidentales en estas tres industrias, pero se les ha impedido el acceso a mercados potenciales. Las proyecciones del Consejo de Desarrollo Internacional indican que las exportaciones esteuropeas de textiles y confecciones a Occidente podrían casi cuadruplicarse si se eliminaran las barreras comerciales. Las exportaciones de acero y de productos agrícolas también podrían aumentar sustancialmente. Aunque en Europa Occidental habrá fuerte resistencia política contra la disminución o eliminación de las barreras comerciales, Estados Unidos debería hacer énfasis en la incongruencia de que la CE fomente la adopción de reformas de libre mercado en Europa Oriental, mientras adopta al mismo tiempo políticas que impiden en gran parte la puesta en práctica de dichas reformas. Estados Unidos también debería estar dispuesto a dismantelar todas o la mayor parte de las barreras que impiden el acceso a los productos esteuropeos sin exigir reciprocidad inmediata de los países de Europa Oriental, como sucedió con Checoslovaquia en octubre de 1991.

El acceso a la inversión extranjera privada también será de vital importancia para los países de Europa Oriental durante sus transiciones económicas; no obstante, hasta el momento las inversiones en la región han sido relativamente escasas. Entre fines de 1989 y mediados de 1991 tan sólo se invirtieron cerca de US\$2.500 millones, y dicho monto tuvo una distribución muy desigual, pues aproximadamente el sesenta por ciento del total fue invertido en Hungría. Con el fin de acelerar la privatización en todos los países esteuropeos se requerirán cifras mucho mayores, quizás en el orden de los US\$20.000 millones o más. Desde luego, la cantidad de inversión privada en Europa Oriental dependerá en el largo plazo de las perspectivas de rentabilidad. A su vez, dichas perspectivas tan sólo mejorarán si se garantiza la estabilidad política y si comienzan a repuntar las condiciones económicas, lo cual posiblemente no se consiga antes de varios años, si es que se logra.

Sin embargo, mientras tanto los gobiernos occidentales y las organizaciones no gubernamentales pueden auspiciar un clima propicio para la inversión extranjera. Los acuerdos de "asociación" que varios países esteuropeos concluyeron hace poco con la CE ayudarán a fortalecer la confianza de los inversionistas, pero ese estatus podría ser mucho más valioso si se combina con la eliminación de barreras comerciales. La utilización creciente de garantías de crédito para exportación expedidas por gobiernos occidentales

y organizaciones financieras internacionales también deberá contribuir a mejorar el clima de inversión sin requerir gastos directos adicionales. El clima de inversión podría mejorarse todavía más a través del desarrollo de una infraestructura empresarial adecuada en todos los países. Los gobiernos occidentales pueden proveer apoyo técnico y pericia en el registro de estadísticas precisas, la dirección de sistemas financieros y bancarios y el control y mantenimiento de estándares ambientales adecuados. A este respecto, programas como el de asignarle a los bancos polacos contrapartes occidentales, auspiciadas por el Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional, resultarán de enorme ayuda. También serán valiosos los programas establecidos recientemente para capacitar a los gerentes y empresarios de compañías esteuropeas en escuelas de administración occidentales.

Otra medida crucial que deben adoptar los gobiernos occidentales consiste en hacer mayor énfasis en la privatización que en la conversión. A partir de los primeros años de la década de los cincuenta la Unión Soviética le exigió a la mayor parte de los países esteuropeos mantener grandes industrias de defensa. Ahora que se abandonó el comunismo y se puso fin al Pacto de Varsovia, todos los Estados esteuropeos han intentado reducir, o por lo menos estabilizar, sus gastos militares y convertir una gran parte de sus fábricas de equipo bélico en plantas de producción civil. Los planes de conversión han recibido apoyo de Occidente y desde luego deben ser alentados, sobre todo cuando la conversión resulta efectiva con relación al costo. Entre los éxitos se destacan el enorme complejo de manufactura eslovaca *Zavody Tazkébo Strojárstva* (ZTS), que recibió ayuda inversionista alemana para convertir algunas de sus líneas de ensamble, de manera que dejaran de producir tanques y se dedicarían a la fabricación de tractores, bulldozeros, retroexcavadoras, apisonadoras y volquetas. Si la totalidad del ZTS se puede vender a inversionistas privados, se convertiría en uno de los más grandes productores europeos de vehículos civiles pesados. En Hungría, una antigua fábrica militar conocida como *Gamma Works*, que producía equipo de defensa contra ataques químicos y nucleares, ha reorientado exitosamente sus instalaciones para producir instrumentos de diagnóstico utilizados en medicina nuclear, sistemas de automatización y otros equipos no militares.

No obstante estos éxitos, las autoridades orientales y occidentales debían estar conscientes de que los planes de conversión no siempre tienen mucho sentido. En muchos casos las fábricas que producían equipo militar no pueden convertirse en empresas de producción civil a un costo aceptable; o si se convierten no tienen esperanzas de obtener utilidades. Tendría más sentido que los gobiernos esteuropeos cerraran dichas fábricas. La necesidad primordial consiste en privatizar las fábricas, no simplemente en convertirlas. De lo contrario, la conversión puede transformarse en una forma de preservar subsidios asignados a firmas inherentemente poco rentables. Los dueños privados de fábricas tienen todos los incentivos para convertirlas a la producción civil si tiene sentido económico hacerlo; si no tuviera sentido, no hubieran comprado las fábricas en primer lugar. La mejor forma en que Occidente puede fomentar la conversión en Europa Oriental —además

de suministrar alguna asesoría técnica— consiste en estimular la privatización y dejar que el mercado decida cuáles fábricas serán viables en la producción de bienes civiles.

El alivio de la deuda es otra prioridad urgente. Salvo en Rumania, y hasta cierto punto en Checoslovaquia, las grandes deudas externas acumuladas por los antiguos regímenes comunistas de Europa del Este han impedido la realización de reformas económicas. Es injusto y poco sabio obligar a los incipientes gobiernos democráticos a soportar la carga de los errores de sus predecesores. El acuerdo del Club de París (el grupo de los 17 principales acreedores gubernamentales occidentales), suscrito en marzo de 1991, según el cual se decidió cancelar la mitad de la deuda estatal de Polonia, constituyó una recompensa merecida para un país que ha emprendido reformas internas drásticas. Otros Estados en la región pueden beneficiarse de decisiones similares a medida que emprendan sus propios programas de terapia de choque. Igualmente importante será el alivio de las deudas comerciales, algo que el acuerdo del Club de París exigió al gobierno polaco. No cabe duda de que las negociaciones entre los Estados esteuropeos y sus acreedores comerciales procederán más lentamente que las conversaciones de gobierno a gobierno, pero un enfoque abierto por parte de los prestamistas gubernamentales deberá agilizar reducciones importantes en las deudas comerciales de Europa del Este.

Finalmente, inclusive si las autoridades occidentales hacen lo posible por estimular la inversión privada y reducir las barreras comerciales, será menester aumentar la asistencia gubernamental prestada a los países esteuropeos. Ya se han canalizado montos sustanciales de ayuda a través de la CE, el Banco Europeo, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, pero el total se queda muy corto de las cantidades que requerirán los Estados de la región para sostenerse durante la transición. Los dirigentes de Europa Oriental reconocieron que el desempleo en sus países podría doblarse, triplicarse o incluso cuadruplicarse en 1992 y 1993, generando el riesgo de “desórdenes” y “huelga tras huelga”. Las crisis económicas podrían echar rápidamente al traste los programas de “red de seguridad” establecidos por Checoslovaquia, Hungría y Polonia. Se requerirá una mayor ayuda occidental simplemente para aliviar las crecientes dificultades que se avecinan.

Sean cuales fueren las razones políticas para incrementar la ayuda occidental, dicha ayuda no resultará benéfica en el largo plazo si no se utiliza productivamente. Los gobiernos occidentales deberán proveer ayuda a gran escala, entre US\$5.000 millones y US\$10.000 millones anuales, específicamente destinada a desarrollo de infraestructura y limpieza ambiental. Aproximadamente la tercera parte de este dinero provendría de Estados Unidos y sería distribuida tanto bilateralmente como a través de las principales instituciones internacionales de crédito. Los países esteuropeos carecen de redes modernas de transporte y comunicaciones y deben abordar urgentemente la desastrosa degradación ambiental que se produjo durante la era comunista. La financiación occidental para alcanzar estos objetivos podría mejorar las perspectivas de crecimiento económico a largo plazo en Europa

Oriental, y también podría absorber decenas de millares de trabajadores que de lo contrario estarían desempleados.

Estas políticas solas no bastarán para estimular la recuperación económica en Europa del Este, pero por lo menos le permitirán a Occidente desempeñar el papel más constructivo posible. Como subrayó hace poco el primer ministro polaco Bielecki, el fracaso no es inevitable sólo porque “no puede ocurrir un milagro”, y las transiciones económicas pueden tomar más de un decenio. El camino que debe recorrer Europa del Este es largo, pero los Estados poscomunistas están emprendiendo soluciones radicales para los problemas intimidantes que confrontan, y ese es de por sí un logro considerable.