



LOS PAÍSES DEL ESTE Y LA TRANSICIÓN AL MERCADO HACIA LA FORMACIÓN DEL MARCO INSTITUCIONAL

Luis Fernando Macias*

La caída del muro de Berlín, la disolución de la URSS y la desaparición del mundo bipolar generaron expectativas por el establecimiento de un nuevo orden internacional libre ya de una confrontación nuclear, peligro que había acechado al mundo durante la época de la Guerra Fría. Esta nueva situación haría realidad para los Países del Centro y del Este de Europa (PECE) la posibilidad de romper con el viejo sistema de planificación centralizada y dirigista, iniciándose en todos los países de la

región un rápido proceso de liberalización económica y política¹.

La rapidez de los acontecimientos hacía necesaria la creación de nuevas instituciones que permitieran en un inmediato futuro el desmonte de la economía planificada y la adaptación de los sujetos econó-

1. Los propósitos establecidos en el presente artículo sólo permiten analizar en forma generalizada las limitaciones institucionales surgidas en el conjunto de los PECE en el marco de las reformas económico-políticas emprendidas durante el último periodo. Esto no niega las importantes diferencias que entre ellos han existido, tanto desde la mira histórica por la manera como cada uno de ellos entró a ser parte del mundo "socialista"; como de las diferentes formas de poder político, cuya expresión totalitaria durante el periodo estatista actuó indistintamente con la disidencia al régimen, futuro germen de los gobiernos post-comunistas. Por último conviene señalar que dentro de las pro-

* Profesor del Departamento de Teoría y Política Económica, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia.

micos a las leyes de la economía de mercado. La tarea no era fácil. El mercado exigía transformaciones radicales que abarcaran no sólo el cambio hacia formas propias de una economía liberal, sino también modificaciones en las propias actitudes individuales en la población civil acostumbrada al paternalismo estatal.

De forma atropellada y paralelamente a la sustitución de los gobiernos comunistas por otros de naturaleza reformista y liberal, los PECE iniciaron un proceso de reformas que, sin descuidar cambios en las estructuras políticas, se dirigirían en lo fundamental a la realización de transformaciones en el campo económico. Los propios acontecimientos hacían olvidar que para el funcionamiento normal de una economía de mercado era necesario inicialmente, eliminar las instituciones básicas que dieron vida durante décadas al "socialismo realmente existente". Esta situación hacía que el camino escogido para las reformas sólo aumentara las dificultades. Cualquier esfuerzo que se dirigiera a la creación del nuevo marco institucional chocaba con las actitudes y viejas costumbres de los sujetos económicos, supeditados todavía al tipo de relaciones establecidas durante el *ancien régime*.

Las reformas institucionales deberían, en primer lugar, establecer modificaciones de orden legal que redefinieran los derechos de propiedad que durante el periodo que se intentaba superar eran de propiedad estatal. La existencia de la propiedad privada, entendida bajo los parámetros capitalistas, se encontraba reducida a pequeños espacios controlados por la propia Constitución Política de los PECE, negándole la posibilidad de entrar en los circuitos que caracterizan las diferentes formas que adopta el capital.

Así también, el nuevo contexto legal debería recoger, según los cambios que se produjeran en las relaciones comerciales, códigos capaces de resolver los conflictos que surgirían entre los nuevos agentes económicos. El nuevo sistema jurídico debería eliminar la incertidumbre de las nacientes fuerzas económicas estableciendo criterios claros sobre los derechos a la propiedad y el régimen tributario, formas indispensables para el libre movilidad de los factores y el funcionamiento del mercado.

Otro elemento, el sistema contable, que en las economías de planificación central se había caracterizado por la determinación de los flujos en su forma física, era de poco valor para una economía de mercado orientada a la estimación de los costos y beneficios de producto a producto.

Poco podría servir para los nuevos propósitos la utilización de un sistema de precios nada confiable sin el concurso de aquella información indispensable

pías reformas económicas, a través de sus alcances y propósitos, se observan resultados diferentes durante esta etapa del proceso para cada uno de los países de la región. Si para unos ha originado su disolución política y la guerra civil, para otros el aparente tránsito pacífico ha permitido la asistencia técnica y económica de Occidente, claro está, no sin el costo social generado por la aplicación de sus recetas económicas dirigidas al rápido acceso a una economía de mercado.

capaz de detectar los cambios en la actividad económica entre productores y consumidores. Esto planteaba como necesidad prioritaria la creación de un nuevo sistema con reglas contables financieras y un sistema de auditoría capaz de evaluar los informes financieros de las empresas.

Por último, debería darse un cambio de actitud en una sociedad cuyo elemento humano acostumbrado a la protección del Estado se convertía en un factor de resistencia para el reconocimiento social de las nuevas relaciones económicas, cuyos fines utilitaristas habían desaparecido prácticamente de la actividad productiva como propósito individual.

El sistema legal

Una de las bases para el funcionamiento de una economía de mercado es la existencia y el reconocimiento social de un sistema jurídico compuesto de leyes, normas y reglamentaciones de tipo permanente o transitorio que establezca las formas y el carácter de la propiedad, la contratación, los fallos, las quiebras y todo aquello relacionado con la libre actividad empresarial. El acceso a una economía de mercado en los PECE debería llevarlos a un nuevo marco en que la ejecución de "...la política económica requiera del reconocimiento de la naturaleza jurídica de las empresas, su independencia del Estado y el derecho de los propietarios a disponer libremente de los medios de producción"².

Dentro de los legados de la economía estatista estaba el de la existencia de dos espacios en el campo de la propiedad: la socialista y la personal. Identificando este último término como el que usualmente se conoce en Occidente como propiedad privada, para las constituciones de los PECE se consideraba como una derivación de la propiedad socialista. La formación de dicha propiedad se daba por las rentas del trabajo socialista utilizable sólo para fines de consumo o la satisfacción de necesidades culturales. Cualquier contravención como en el caso de la antigua URSS., sería objeto de severas sanciones civiles (artículo 3, código civil de la RSFSR, 1964) en donde se establecían normas para el acceso y uso de la vivienda tanto urbana como rural, los límites a la propiedad familiar de animales domésticos en las zonas rurales, así como todo tipo de transacciones comerciales que fueran contrarias a los intereses del Estado.

El acceso a la propiedad por separaciones, herencias, derechos sucesorios y legados se regía por la ley y sólo podría ser utilizada para satisfacer las necesidades materiales o culturales de los directos beneficiarios, mientras esto no fuera en detrimento de los derechos e intereses del Estado (artículos, 534-561, código civil).

No obstante estas restricciones, en algunos PECE se llevarían a cabo reformas que permitirían la formación de un sector privado capaz de contribuir de

2. Bertrand Waruslef, "Le droit de propriété et les privatisations, en Europe centrale et orientale: une analyse par pays", *Problemes économiques*, No. 2241, 18 sept., 1991. p. 7.

manera importante dentro de la producción nacional. Así por ejemplo, las granjas individuales en Polonia alcanzarían el 85% de todas las tierras explotadas, caracterizándose por poseer una más alta productividad que el sector colectivizado. En la producción industrial, el sector estatal de la República Democrática Alemana llegó a abarcar un 88% y en el comercio al detal las ventas de los almacenes del Estado alcanzarían un 79%. En su conjunto para toda la región el 5% de la renta nacional era de origen privado³.

Sin restarle importancia a esta actividad privada que llevó en su momento a algunos autores europeo-americanos a ver en ella la reimplantación del capitalismo⁴, es precisamente en la actual etapa en donde las reformas económicas conllevarían al cuestionamiento del orden jurídico enfrentándose a inevitables conflictos de orden legal. Así por ejemplo, los primeros planes de privatización conducirían a "desacuerdos legales" debido a la interposición de derechos surgidos con respecto a la posesión de la propiedad "estatal" entre supuestos dueños que aparecerían a nivel nacional, regional, provincial, local e incluso particular.

Aunque nominalmente la propiedad sobre los medios de producción es estatal, en el momento de definir la verdadera autoridad sobre dicha propiedad aparecen disputándola tanto los trabajadores como los administradores locales, hasta llegar a los casos en donde los exfuncionarios del partido o los representantes de los ministerios participan en las transacciones de venta.

No es extraño ver cómo se pierde el piso legal de las privatizaciones en países con gobiernos federales al darse casos de compra de un mismo bien a dos diferentes propietarios. Este choque de intereses entre gobiernos centrales y locales ha generado problemas en Hungría y Polonia, llegando a cuestionarse el carácter constitucional de un Estado como el alemán en el caso de las innumerables demandas de los gobiernos municipales y locales de la antigua República Democrática Alemana ante sus nuevos gobernantes.

Este lento progreso en la redefinición de los derechos de propiedad ha hecho más compleja la reforma empresarial. La misma dificultad para darle a la tierra el carácter de mercancía ha impedido la expansión o aparición de nuevas empresas privadas. La falta de claridad legal que en la mayor parte de los casos es generada por la inestabilidad política que vive la región ha permitido que las medidas fiscales sean inoperantes impidiéndole a los gobiernos la captación de

importantes recursos financieros procedentes del pequeño, pero ya importante sector privado.

El sistema contable

Un elemento importante para el funcionamiento de una economía de mercado es la solidez de su sistema contable. El hecho de ver a la contabilidad como una forma de comunicación debe permitir que a través de sus normas se logre una representación fiel de las transacciones comerciales, necesaria para los análisis de tipo económico y jurídico.

Tal representación se logra en una economía de mercado con el informe de valor de los activos y pasivos, es decir, el balance general y un registro de ingresos y gastos para el periodo fiscal conocido como la declaración de renta y complementarios. Dicha información, esencial para conocer la evolución de las empresas que actúan en un entorno económico concreto, es de gran utilidad para las autoridades económicas en el momento de establecer criterios en el manejo de las políticas económica y fiscal. De la misma manera se puede conocer el estado de una empresa, necesario para obtener créditos y realizar futuras inversiones.

La reforma contable en las economías de los PE-CE debería llevarse a cabo una vez realizados los cambios en las estructuras jurídicas y económicas. Ésta es una condición para organizar los mercados financieros, estimular las inversiones y elevar la eficiencia tanto de las empresas que se mantienen en el sector estatal como de las ya privatizadas.

Es conveniente recordar que las economías en transición al mercado salen de una estructura contable en donde el propósito básico era el abastecer a los órganos de planificación central de la información, considerada por ellos necesaria para el ejercicio de control y manejo imperativo de la economía nacional. El estado financiero de las empresas proporcionaba la información necesaria para que las autoridades centrales adoptaran políticas sobre asignación de recursos y definieran los objetivos específicos para la realización del plan.

La inoperancia de dicho sistema contable se expresaba en la entrega por parte de las empresas de una voluminosa información en donde casi todos de los datos elaborados carecían de valor tanto para la gestión interna como para el control externo. En la mayor parte de los países de la región las cuentas se

3. Datos tomados al azar para el año de 1967 de "El desarrollo económico de los países del Comecon entre 1950 y 1968". Varsovia, 1969, pp. 66, 84 y 125.

4. Refiriéndose a la Checoslovaquia de 1968 Paul Sweezy consideraba que con "... el control de la gestión de la empresa desde la propia empresa, la coordinación a través del mercado y el recurso a los incentivos materiales" obrando como factores combinados se presentaría "...inevitavelmente una fuerte tendencia hacia un orden económico que, llámesele como se quiera, cada vez se asemeja más al capitalismo". Esta y otras afirmaciones que veían al modelo reformista como la antesala del capitalismo las encontramos en Paul Sweezy y Charles Bettelheim, *Algunos problemas actuales del socialismo*, Editorial Siglo XXI, Madrid, 1973.



presentaban con el desconocimiento por parte de las propias empresas de su utilidad porque sólo querían cumplir con la insaciable demanda de datos exigidos por los organismos centrales de planificación. Generalmente dicha información aparecía en forma de flujos físicos de escasa utilidad para medir la relación costo-beneficio tanto de un producto en particular como del estado financiero de la empresa en su conjunto. Era normal que los balances de la situación financiera de las empresas no incluyeran ningún indicador que involucrara el beneficio.

Y... "cuando la economía prácticamente trabaja bajo el principio del trueque natural no monetario, cuando los múltiples beneficios no son interpretados bajo signos bancarios, no tienen ningún valor real; los instrumentos contables, como el precio, la ganancia, los impuestos, etc., se devalúan, pierden su capacidad de actuar sobre la producción..."⁵, diluyéndose la posibilidad de utilizar un patrón reconocido socialmente que cumpla su función representativa y diferenciadora, capaz de medir las diferentes manifestaciones productivas del esfuerzo humano.

Los problemas contables en la transición a una economía de mercado deben resolver formas que permitan el paso de una contabilidad de gestión propia de economías estatizadas, regida por las reglamentaciones gubernamentales, a una nueva función en donde la contabilidad de gestión esté subordinada fundamentalmente a un análisis costo-beneficio.

Las nuevas formas contables deben tener su punto de partida en la transparencia de los estados financieros y deben poseer información necesaria sobre la situación financiera y el estado de rentabilidad de las empresas. Para esto es necesario el saneamiento interno de éstas como resultado de una evaluación de activos (distinción de la ambigüedad entre los fondos propios y la deuda realmente adquirida), así como el externo, eliminando el sistema arcaico para la fijación de precios establecido por la economía estatista⁶. Si agregamos a esto la subestimación en unos casos y la sobreestimación en otros del valor de los bienes de capital que se fijaba según instrucciones gubernamentales ausentes por lo general de cualquier análisis de costos, se plantea una tarea ardua que permita ir corrigiendo los precios internos de estos bienes acudiendo a procedimientos que permitan su rápida aproximación a los precios mundiales.

Esto debe llevar a los PECE a concluir que por lo menos la economía de mercado produce ventajas al reducir al mínimo el flujo de los datos necesarios para que el propio sistema de precios contenga la información estrictamente necesaria que permita coordinar la

actividad económica y acelere la toma de decisiones entre productores y consumidores.

Formación de un espíritu empresarial

La actividad económica en los PECE durante la época estatista se gestaba a través de planes centralizados que abarcaban tanto la producción como la distribución de todo el producto social. Cualquier propósito económico de tipo privado se encontraba controlado económica y jurídicamente por el régimen de propiedad y las normas legales vigentes.

El predominio de un régimen salarial no capitalista, que abarcaba a todos los estratos, limitaba el consumo de los ingresos a la satisfacción de las necesidades individuales impidiendo de manera coercitiva, en caso de que fuera necesario, la conversión de aquéllos en cualquier forma de capital. La actividad diaria y el sentido económico del *homus soviético* se circunscribía al inmovilismo, a la aceptación de reglas de conducta social, a la búsqueda de la seguridad material y a la subordinación a un orden como única forma de ascender por la escalera social.

Esto hacía de la conducta económica del ciudadano "socialista" una simple economía del gasto en donde todos los ingresos presentes y futuros planteaban sólo un problema: el cómo transformarlos en medios de consumo.

El derrumbe del denominado "socialismo real" y su tránsito a una economía de mercado le plantea a las nuevas autoridades no sólo la transformación de las instituciones que caracterizaron el modelo estatista, sino también modificaciones radicales en aquella mentalidad económica sometida a la autoridad y la tradición. La formación de un espíritu de empresa no puede evitar la aparición de un nuevo tipo de individuo capaz de exteriorizar "su codicia, egoísmo y afán aventurero"⁷.

Si el propósito es la búsqueda de una economía de mercado, los PECE requieren de una mentalidad que elimine la actitud de subordinación del viejo director de la fábrica "modelo socialista", permitiendo la formación del empresario capitalista. Tarea bastante difícil, más cuando los propios acontecimientos han superado las expectativas de acceder a formas de producción capitalista de manera gradual.

Los inversionistas occidentales miran con temor y preocupación las formas que han tomado los procesos de formación de los capitales nacionales en los países de la región. No es un secreto que la mayor parte de dichos capitales se ha originado en actividades ilegales o especulativas. A esto han ayudado los cambios traumáticos y la ausencia de autoridad que han permitido el afianzamiento de las nuevas mafias en

5. N. Shmeliov y B. Paqov, "Na perelome: Ekonomicheskaja Perestroika o SSSP". *Perestroika, glazami ekonomista*, Agencia de prensa Nóvosti, Moscú, 1989, p. 209.

6. Esta medida impopular para países que no observaban modificaciones sustanciales en sus precios durante décadas completas, ha originado altos costos sociales por la forma violenta en que ha sido implementada. El desmonte de los precios subsidiados exigía rigurosidad metódica en su aplicación, acudiendo a la gradualidad selectiva que evitara al máximo la pérdida de las conquistas sociales logradas durante el periodo estatista.

7. Véase Werner Sombart, *El Burgués*. Alianza Editorial, Madrid, 1979. Para Sombart la esencia del capitalismo se encuentra en su "espíritu", viéndolo como la fusión del espíritu de empresa y el espíritu burgués. El primero como la "síntesis de la codicia, espíritu aventurero, afán descubridor" y el segundo compuesto "de prudencia reflexiva, circunspección calculadora, ponderación racional y espíritu de orden y economía", p. 30.

contubernio con los otrora dirigentes de los ya extintos partidos comunistas. Esta santa alianza realiza operaciones de amplia cobertura que fortalecen el mercado negro, el contrabando, la venta ilegal de recursos estratégicos en el exterior y el lavado de divisas.

Bajo esas condiciones la aparición del mercado va marcada con un proceso originario de acumulación en donde repitiendo su historia, "...el capital viene al mundo chorreando sangre y lodo por todos los poros, desde los pies a la cabeza"⁸.

El capital extranjero sin desconocer esta situación prefiere mirar de lejos haciendo eco a las advertencias que de tiempo en tiempo hacen sus representantes, recordando que, "No puede existir un intercambio económico intensivo y extensivo, ni durar mucho tiempo, sin un mínimo de confianza natural en la estabilidad y fiabilidad del marco legal institucional (incluida la moneda); sin la lealtad contractual, la honestidad, el juego limpio, el honor profesional y ese orgullo que nos hace considerar indigno el fraude, el engaño o el uso de la autoridad del Estado para fines egoístas"⁹. No es que el capital internacional se comporte como moralista, sino todo lo contrario, él se dirige sólo a los mercados que le representen seguridad y posibilidad de obtener sin muchos sobresaltos un alto beneficio.

Todo esto plantea que el cambio de mentalidad exige no solamente una rápida capacitación técnica y administrativa de los nuevos cuadros dirigentes de la producción, sino también la existencia de instituciones estables reconocidas social y políticamente tanto por los gobiernos de Occidente como por sus propios pueblos. La situación de profunda inestabilidad política que ha embargado a casi todos los países de la región durante los últimos años, ha impedido que las ofertas de ayuda extranjera en este campo se hayan podido llevar a cabo.

Hasta el momento, únicamente Hungría y en menor grado la antigua Checoslovaquia y Polonia han logrado, no sólo atraer cantidades significativas de capital extranjero, sino también el reorganizar el aparato educativo en las áreas económicas y administrativas con el concurso de especialistas extranjeros. Para toda la región los países de la OCDE organizan desde hace ya varios años cursos de preparación rápida pero calificada, con la participación de amplios contingentes de estudiantes aventajados de los PECE en las áreas de la administración y gestión.

La transformación del modelo estatista que perduró por varias décadas en la U.R.S.S. y los países

de su entorno político, ha atravesado por diversas etapas desde el momento que Mijail Gorbachov inició la Perestroika. En un comienzo cambios políticos que modificaron estratégicamente las relaciones internacionales, propiciando la desaparición del mundo bipolar.

De la euforia inicial, resultado de la caída del Muro de Berlín, la salida del poder de las dirigencias comunistas y el abrazo de las libertades políticas, los PECE se han convertido en escenario de acontecimientos que, cayendo en el desencanto, conducen a la población por los caminos tortuosos de la reforma de estructuras económicas momificadas por años de dominio estatal, que han llevado a la mayor parte de los países de la región a la agudización de su crisis. Las "terapias de choque" con todos sus agravantes, en forma rápida deterioran y reducen a cero las conquistas sociales logradas durante el periodo estatista, estimulando la aparición de movimientos políticos que, aunque por sus características difícilmente pueden llevar por caminos involutivos la marcha de las reformas, sí replantean la rigidez de los programas neoliberales de sus gobiernos, presionando por medidas que defiendan la menguada seguridad social y eleven el nivel de vida duramente golpeado de la población¹⁰.

El intento de institucionalización, por lo menos en aquellas repúblicas que conformaban la antigua URSS, fracasa llevando a confrontaciones directas que estimulan la reaparición de formas aparentemente ya superadas como la autocracia y el despotismo. En otros países el proceso camina con dificultades frente a la actitud de burócrata de los funcionarios del gobierno, muchos de ellos antiguos comunistas, que en la oscuridad se reorganizan para emerger, aun a costa de la negación de su propio pasado, como alternativa de poder. Sólo en algunos países de la región (especialmente Polonia, Hungría y la República Checa) se han dado pasos para el establecimiento de un sistema de leyes que han definido las formas y el entorno para el funcionamiento de sociedades nacionales o extranjeras de naturaleza mixta y privada, el reconocimiento de formas de organización y de propiedad, lo cual ha permitido que en estos países la actividad del sector privado emergente represente más del 30% del PIB.

No es en todo caso el fin de la historia. Ya llegarán nuevas épocas donde los sujetos económicos vuelvan nuevamente la mirada a esas viejas instituciones representadas en el Estado para resguardarse detrás de ellas de la voracidad del mercado. No nos adelantemos, ya que todo será cosa del tiempo ○

8. Karl Marx. *El Capital*. Editorial Venceremos, La Habana, 1965, Tomo I, p. 697.

9. Tomado de "La transición al mercado de las economías socialistas". Conferencia dictada por W. Niskanen en Moscú, septiembre de 1990. *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, Madrid, No. 2, 1992, p. 89.

10. Los planes de estabilización aplicados en la región desde 1990 eran prácticamente una copia de las recomendaciones efectuadas por el Fondo Monetario Internacional a los gobiernos de los PECE. Estas establecían bajo un amplio plan de privatización de la propiedad estatal, la liberación de los precios, la eliminación de subsidios y el control al gasto oficial. Esto trajo el alza incontrolada de los precios, la caída del salario real, la hiperinflación y el desempleo. El PIB en promedio para la región cayó en 1991 en un 15%, siendo el sector industrial el más afectado alcanzando para algunos países más del 30%. Véase "Problemas económicos", París, Nos. 2265 de marzo, 1992, 2273 de abril, 1992 y 2307 de enero, 1993.