



El fin de la primera fase de la transición en Polonia, Hungría, La República Checa y Eslovaquia

Contexto general

Transición en el Este y globalización del sistema capitalista

La transición sucedida en los países orientales entre los años 1989 y 1991 sólo puede comprenderse si se sitúa en el contexto de un proceso de expansión geográfica y consolidación muy rápida del capitalismo como sistema económico. En el sur, para el conjunto de los países que optaron por una vía tercermundista de desarrollo (relativamente autocentrada, proteccionista, basada en la estrategia de sustitución de importaciones...), es decir, ni un sistema socialista centralizado ni un capitalismo, la economía capitalista de mercado avanza a pasos agigantados, ya sea en la India, en el sur y el sureste Asiático, en América Latina, en Egipto o en Argelia. Todos estos países habían erigido un sector estatal importante tras la descolonización. Pero desde hace una década, la oleada de privatizaciones desmantela rápidamente este sector estatal. El capital privado, nacional o extranjero, va capturando las antiguas empresas públicas.

En los países de la OCDE el capitalismo es predominante desde hace ya un largo periodo histórico: de hecho, desde la implantación de la primera revolución industrial en cada uno de estos países. En estas economías existían -o coexistían- inicialmente, en algunos casos desde el siglo XIX y en otros desde la segunda guerra mundial, empresas gestionadas directamente o controladas por el Estado dentro de los ámbitos comerciales o casi comerciales de la economía: los ferrocarriles, correos, las telecomunicaciones, las compañías aéreas, el abastecimiento de agua y de electricidad, y en algunos paí-

ses empresas puramente comerciales tales como mineras de carbón, empresas siderúrgicas o bancos comerciales. En estos países de la Tríada -América del Norte, Japón y Europa Occidental- el thatcherismo, el reaganismo o sus epígonos han privatizado estas empresas públicas o paraestatales, o están a punto de conseguirlo. El capitalismo en este caso se consolida, devorando la presencia estatal y dominando cada vez más las actividades económicas.

En el Este, el capitalismo expande sus raíces en una inmensa zona geográfica antes prohibida: la Europa Central y Oriental, con la ex-Unión Soviética, China y Vietnam. En pocas palabras, 1700 millones de hombres y mujeres que han de vivir en el torbellino de la transición hacia una economía de mercado. Ningún momento histórico anterior ha visto el paso de tantos países de un sistema económico a otro en un periodo tan breve: de 1989 a 1992/93.

De la economía planificada al capitalismo desenfrenado

Al mundializarse y globalizarse, el capitalismo sufre una transformación profunda: la forma «civilizada» del capitalismo cede su puesto a una forma «desenfrenada». El capitalismo «civilizado» ha sido predominante durante un periodo histórico bastante breve: de 1945 a 1970/75. Se caracterizaba por una situación de pleno empleo, una distribución relativamente igualitaria de los ingresos nacionales, un nivel de seguridad social desarrollado, un incremento tangible de la satisfacción de necesidades colectivas (salud, enseñanza, cultura), y mecanismos de mercado limitados por fuertes intervenciones del Estado, en forma tanto de reglamentaciones laborales como de regulaciones mo-



J. Nagels

Profesor de la Universidad Libre de Bruselas



D. Simonis

Adjunto de la Universidad Libre de Bruselas

La transición sucedida en los países orientales entre los años 1989 y 1991 sólo puede comprenderse si se sitúa en el contexto de un proceso de expansión geográfica y consolidación muy rápida del capitalismo como sistema económico. Lo esencial de la transición no puede resumirse como «un paso de la planificación al mercado», sino más bien como «un paso de la planificación al capitalismo desenfrenado».



Cuadro 1 Indicadores de desarrollo en 1938

País	Ingresos medios per cápita en dólares corrientes	Población activa en la agricultura (%)
Polonia	104	67
Hungría	112	54
Checoslovaquia	176	30
Alemania	337	28
Estados Unidos	521	22

Fuente: KASER, M.C. y RADICE, E.A., *The Economic History of Eastern Europe, 1919-1975*, Oxford, 1985, Vol. I, pag. 532

«Siempre con la excepción de Bohemia (...), las economías de los países del Este constituían en general la periferia del centro que suponía la Europa Occidental».

netarias (el sistema de Bretton-Woods y las paridades fijas de 1945 a 1971).

La apertura de los mercados de bienes, de servicios, de monedas y de capitales a escala internacional ha conducido a una competencia exacerbada en el mercado mundial. Esta da lugar en particular a nuevas formas de concentración de capital a escala planetaria: fusiones y adquisiciones entre compañías internacionales cada vez más oligopolísticas que, para aumentar sus beneficios, reestructuran las actividades de las empresas, trasladan segmentos de producción a «países talleres» con mano de obra barata, organizan el «euro-shopping» entre los países de la Unión Europea y obligan a competir entre sí a los trabajadores de diversos países. Este proceso no ha hecho más que comenzar. En función del país concreto, se enfrenta a una resistencia mayor o menor por parte del mundo del trabajo. Globalmente, sin embargo, se está desarrollando y da lugar a una forma «desenfrenada» de capitalismo, caracterizada por un alto índice de paro y una precarización del estatuto de los trabajadores y trabajadoras, una distribución más desigual de los ingresos nacionales debido a un incremento de la parte correspondiente a los ingresos del capital, y un cuestionamiento del carácter mixto de la economía mediante la privatización de sectores tradicionalmente públicos. Esta forma ya predominante del capitalismo es la que está cobrando el capitalismo en los Países del Este. Así pues, lo esencial de su transición no puede resumirse con la frase «de la economía planificada al merca-

do libre», sino más bien con la de «de la economía planificada al capitalismo desenfrenado».

Contexto histórico

Hungría, Polonia y Checoslovaquia antes de la segunda guerra mundial

Quizás con la sola excepción de la Bohemia, el auge económico de estos países sólo ha comenzado tarde, desesperadamente tarde: más de un siglo después del de la Europa Occidental. Esto condiciona desfases dramáticos con respecto a los polos económicos más desarrollados: diferencias tecnológicas, retrasos en la investigación teórica y aplicada y en la capacidad «mecánica» de los trabajadores, atrasos en la capacidad de gestión de las empresas con respecto al *tailorismo*, diferencias en la mentalidad obrera, de origen rural reciente y poco apta a ocuparse de un trabajo cuidadoso, y retrasos con respecto a las exigencias cualitativas del mercado mundial de productos manufacturados. Una productividad media muy por debajo de los niveles habituales en Europa Occidental explica los bajos salarios industriales y los escasos ingresos agrarios y, por consecuencia, la escasa dimensión del mercado interior. La falta de competitividad de las empresas explica las debilidades de la exportación. Como el Cuadro 1 ilustra, no existían las condiciones para que se produjera un despegue económico:

Adoptando el ingreso per cápita de Estados Unidos como índice 100, Polonia alcanzaba un índice relativo de 20, Hungría de 21, y Checoslovaquia de 33 ⁽¹⁾. Se trataba, por tanto, de economías de desarrollo medio.

Siempre con la excepción de Bohemia, cuyo desarrollo industrial había avanzado más, las economías de los países del Este constituían en general la periferia del centro que suponía la Europa Occidental. Los porcentajes de mercado de esta periferia apenas representaban algo para el Centro: en 1937, el mercado de los Países de la Europa Central y Oriental sólo suponía un 9,3% del conjunto de las exportaciones de la Europa Occidental. Por el contrario el 60% de las exportaciones del Este se dirigían a la Europa Occidental. Paralelamente, el comercio Este-Este entre los diferentes

1) En general, se considera que en 1949 se había superado el nivel previo a la guerra. En 1950, la posición relativa de los países en comparación con los Estados Unidos era la siguiente: Polonia: 25, Hungría: 25, Checoslovaquia: 36 (OCDE, *Economie mondiale 1820-1992*, París, 1995, p. 20).



países de la periferia oriental era inapreciable, alcanzando apenas un 16% de sus exportaciones totales (2). La integración económica, la división internacional del trabajo para productos manufacturados y la especialización de las industrias sólo habían alcanzado niveles bajos.

La gama de exportaciones era similar a la de los países en vías de desarrollo: predominancia de los productos agrarios y de las materias primas, escasez de productos manufacturados y de equipamientos. A la inversa, en las importaciones los productos manufacturados tenían un puesto preferente, como nos indica el Cuadro 2.

Economías de desarrollo medio y periféricas -las dos características atenuadas para la región de Bohemia-Moravia, pero no para Eslovaquia- con respecto a la Europa Occidental y sobre todo con respecto a Alemania, que exporta hacia el Este el 88% de los productos químicos, el 69% del acero y el 67% de los equipamientos que éstos importan en total. Su predominancia frente a su «Hinterland» es de tal calibre que las Naciones Unidas no dudan en hablar de «dictadura comercial».

El desarrollo sociocultural corresponde al desarrollo económico, tal y como ilustra el Cuadro 3:

Desde todos los puntos de vista, los países de la Europa Central acusaban por tanto un retraso extremadamente importante con respecto a los Estados Unidos y a la Europa Occidental.

La herencia

La industrialización masiva y el despegue se produjeron bastante después del periodo de reconstrucción de la postguerra. Los índices de crecimiento fueron particularmente altos hasta 1974/75, como ilustra el cuadro 4:

Así pues, se produjo una cierta recuperación con respecto al mundo occidental: si tomamos como índice 100 el de Estados Unidos en 1950, en aquel año Checoslovaquia alcanzaba el índice 36, Hungría el 26 y Polonia el 25; mientras que en 1973, los índices fueron: Checoslovaquia 42, Hungría 32 y Polonia 32.

Cuadro 2 Gama de exportaciones (X) y de importaciones (M) en 1937

Productos	Checoslovaquia		Polonia		Hungría	
	X	M	X	M	X	M
Productos alimentarios	8	13	32	9	57	6
Materias primas y productos semiacabados	20	57	58	63	13	57
Productos manufacturados (de ellos, equipamientos)	72	30	10	28	30	37
	6	9	1	14	9	8

Fuente: KOZMA, F., *Economic Integration and Economic Strategy*, Budapest, 1982, pag. 82

Cuadro 3 Indicadores socioculturales en 1937

País	Mortalidad infantil por 1000 nacidos	Analfabetos (en %)	Radios por 1000 hab.	Automóviles por 1000 hab.
Estados Unidos	54	-	205	196,0
Checoslovaquia	122	3,0	72	6,3
Polonia	137	18,5	27	0,6
Hungría	134	7,0	46	2,8

Fuente: EHRLICH, E., *Infrastructure, in The Economic History...* op. cit. pag. 334 y siguientes.

Cuadro 4 Índices de crecimiento de 1951 a 1990 (promedio en %)

Crecimiento anual	Checoslovaquia	Polonia	Hungría
1951-1960	7,5	7,6	6,0
1961-1970	4,5	6,0	6,0
1971-1975	5,7	9,7	6,3
1976-1980	3,7	1,2	2,8

Fuente: LAVIGNE M.; *The Economics of Transition*, London, 1995, pag.58

Pero este incremento ha ido acompañado por graves deformaciones económicas y déficits sumamente graves.

En primer lugar, las industrias pesadas -siderurgia, metalurgia, química de base, extracción de carbón...- mantenían un peso desmesurado dentro de la econo-

2) La falta de complementariedad entre estas economías explica en gran parte las dificultades posteriores del CAEM (COMECON) para conseguir erigir con ellos una zona integrada.



«En una primera fase, resultaba necesario destruir el conjunto de las instituciones, (...) que excluían la existencia de mercados de bienes, de servicios y de capitales. (...) Se trataba de disolver los órganos responsables de la planificación: la comisión de Estado del Plan, la comisión central de precios, los ministerios de las ramas que ejercían su tutela sobre las empresas, las asociaciones de empresas, las centrales de compra que desempeñaban el monopolio del comercio exterior, la banca única (...). Dicho proceso fue rápido.»

mía. Las fábricas, gigantescas con frecuencia, trabajaban con un utillaje obsoleto. Se trataba además, desde un punto de vista internacional, de productos en regresión. En el polo opuesto, las industrias que producían bienes de consumo corrientes y duraderos estaban infradimensionadas. Lo mismo podemos decir de los servicios ofrecidos a la población: servicios de distribución de mercancías, servicios de mantenimiento y de reparación, servicios financieros.

En segundo lugar, la parte de las industrias punteras que utilizaban un alto grado de investigación y desarrollo por unidad producida era mínima, una de las menores de Europa. Como consecuencia, la informática, la ofimática, la robótica y la automatización de las cadenas de producción y montaje eran particularmente deficientes.

En tercer lugar, los despilfarros tanto en personas -un sobreempleo del 15 al 20 % en los sectores manufactureros- como en energía -Polonia gastaba en 1980 de 3 a 4 veces más energía por dólar producido que la Europa Occidental- y en materias primas y recursos naturales -contaminación de las aguas, los bosques, el aire ... Todos estos despilfarros alcanzaban cotas dantescas.

Dicho brevemente, a partir de los años 73 a 75 el estancamiento y la regresión fueron imponiéndose. La planificación centralizada, la gestión burocrática de las empresas, la incapacidad de encontrar sustitutos a la competencia, etc... impidieron la incorporación del progreso técnico al aparato de producción y de intercambios. El sistema se acercaba al colapso.

El desarrollo económico de 1950 hasta 1973/75 y una política voluntarista habían permitido sin duda alguna alcanzar un alto nivel de satisfacción de las necesidades colectivas: el derecho al trabajo, el derecho a la enseñanza, la ampliación de la cobertura de necesidades a todas las capas de la población, el acceso a la cultura... Pero estos elementos se hallaban contrarrestados por la existencia de un régimen sólidamente antidemocrático, por la negación del respeto más elemental a los derechos del hombre y por la arrogancia de una nomenclatura privilegiada.

Premisas para la instauración del capitalismo

En una primera fase, resultaba necesario destruir el conjunto de las instituciones, de los órganos y de los mecanismos en funcionamiento que excluían la existencia de mercados de bienes, de servicios y de capitales. Esta fase destructora ya se había iniciado en Polonia y en Hungría bajo la égida de un ala innovadora de los PC en el poder (Poszgay y Nyers en Hungría, Rakowski en Polonia) quienes soñaron con conciliar socialismo y mercado.

Se trataba de disolver los órganos responsables de la planificación: la comisión de Estado del Plan, la comisión central de precios, los ministerios de las ramas que ejercían su tutela sobre las empresas, las asociaciones de empresas, las centrales de compra que desempeñaban el monopolio del comercio exterior, la banca única, etc. Dicho proceso fue rápido. La liberalización de los precios que implicaba la supresión de las subvenciones a bienes y servicios de consumo vitales (alojamiento, bienes alimentarios, transportes colectivos, energía, ...) se llevó a cabo con ritmos diferentes según el país. Con escasas excepciones, los precios han quedado completamente liberados o están a punto de liberarse íntegramente en 1997-98.

Por lo demás, para la instauración del capitalismo son necesarias dos condiciones fundamentales:

- los medios de producción y de intercambio deben estar disponibles; y
- los trabajadores deben estar disponibles.

Poner a disposición los medios productivos significa dos cosas. En primer lugar, permitir que los capitales privados, ya sean nacionales o no nacionales, creen nuevas empresas. Este requisito ya se había cumplido, al menos en parte, antes del periodo de transición en Polonia y Hungría. A continuación, los cuatro países procedieron a hacerlo realidad muy rápidamente. En segundo lugar, era necesario retirar las empresas existentes de su antiguo propietario, el Estado, permitiendo la privatización de las empresas estatales. Antes del matrimonio con el capital privado, nacional o extranjero, había que adornar a la novia: vender en primer lugar las joyas, y venderlas baratas. Al ser el Estado en casi



todos los casos un vendedor en apuros y, además, estar mal informado del valor real de sus propios bienes, la operación, si bien larga, ha podido llevarse a cabo en un periodo de cinco a seis años. Por supuesto, quedan en cada país (e incluso en los cinco nuevos Länder alemanes) auténticos «regalitos» que nadie quiere comprar. Se trata de las escorias del Antiguo Régimen, que el tiempo se encargará de ir borrando poco a poco; pero ello no impedirá que el capitalismo predomine. A mediados de 1996, el sector privado producía un 75% del PIB en la República Checa, un 70% en Eslovaquia y en Hungría y un 60% en Polonia.

La segunda condición necesaria para la instauración del capitalismo atañe a los trabajadores. ¿Con qué sueña el capitalista en ciernes? con un trabajador al natural «libre y ligero como el aire», ofertor atomizado en el mercado laboral, no protegido por organizaciones sindicales. Desde los inicios de la transición, esta condición se ha colocado en un primer plano como una premisa *sine qua non* para el paso a la economía de mercado. La OCDE, como todas las organizaciones internacionales de vocación económica, no dudó en escribir en noviembre de 1989 (justo después del acceso al poder del primer gobierno postcomunista en Polonia): «sea cual sea el carácter del sistema de fijación de salarios, centralizado o descentralizado, resulta indispensable fomentar la flexibilidad y la movilidad... Las empresas deben tener la libertad de emplear el número de trabajadores que precisen, lejos de la obligación de contratar plantillas sobredimensionadas». Flexibilidad, movilidad, fijación de los salarios por la empresa, libertad de contratación y libertad de despido... Estos son los elementos constitutivos de la disponibilidad de trabajadores. En estas condiciones, y en ausencia de sindicatos potentes, caso común a todos los países del Este en estos momentos, los salarios reales descienden. De 1989 a 1995, este descenso ha supuesto un -7,6% en la República Checa, un -23,9% en Eslovaquia, un -21,6% en Hungría y un -24,6% en Polonia.

En su primera fase de desarrollo, el capitalismo tiene la necesidad vital de salarios reales bajos, que permitan obtener índices de beneficio elevados. Tal fue el caso en las primeras empresas capita-

Cuadro 5
Indicadores macroeconómicos 1993-1996

		Hungría	Polonia	República Checa	Eslovaquia
Crecimiento^a	1993	-0,6	3,8	-0,9	-3,7
	1994	2,9	5,2	2,6	4,9
	1995	1,5	7,0	4,8	6,8
	1996	0,5	6,0	4,2	6,9
Inflación^b	1993	22	35	21	23
	1994	19	33	10	13
	1995	28	27	9	10
	1996	24	20	9	6
Paro^c	1993	12	16	3,5	14
	1994	10	16	3,2	15
	1995	10	15	2,9	13
	1996	10	-	3,5	13
Déficit presupuestario^d	1993	-6,8	-2,9	1,4	-7,6
	1994	-8,2	-2,0	0,5	-1,3
	1995	-6,5	-3,5	-0,8	0,1
	1996	-3,5	-3,0	-1,1	-4,4

Fuente: EBRD, *Transition Report Update*, Abril 1997.

Notas: ^a Crecimiento: crecimiento actual del PIB, a precios constantes.

^b Inflación: crecimiento anual de los precios de los bienes de consumo.

^c Paro: paro total con respecto a la población activa.

^d Déficit presupuestario: déficit del Estado en % del PIB.

listas europeas del siglo XVI, tal fue el caso durante la primera revolución industrial del siglo XIX; tal fue el caso de Japón durante los años 1950 a 1960; tal fue el caso de los cuatro dragones en los años 70; tal fue el caso de los nuevos tigres asiáticos de los años 80... Y es hoy en día el caso de la Europa Central y del Este.

En los cuatro países examinados, la fase de transición hacia el capitalismo desenfrenado está en sus últimos capítulos. Aún hay que reestructurar o liquidar empresas de producción de bienes materiales, y proseguir la reforma del sistema bancario, liberalizar las tasas de interés y desarrollar las bolsas de valores mobiliarios.

Desarrollo macroeconómico y estrategia de apertura

Los indicadores macroeconómicos de base

Desde los mismos inicios de la transición, al hundirse el Antiguo Régimen y disol-



verse el COMECOM, la Europa Central y del Este atravesó por una fase de «slumpflation». Polonia alcanzó el fondo del pozo en 1990: caída del PIB en un 11,6%; Checoslovaquia en 1991: -14,6%; Hungría también en 1991: -11,9%. Tras esta recesión, a la que acompañaba una inflación por encima del 10%, los cuatro países van saliendo poco a poco de la crisis, como lo ilustra el cuadro 5:

Polonia fue el primer país que reanudó el **crecimiento**: un 2,2% en 1992. El desfase se explica probablemente porque este país fue el primero que hizo llegar al poder a un gobierno postcomunista a finales del verano de 1989, antes de la caída del muro de Berlín. Durante los últimos tres años - como confirman las previsiones para 1997- el crecimiento será relativamente fuerte: entre un 4 y un 7%, salvo en Hungría, país que hubo de adoptar medidas de austeridad deflacionistas en marzo de 1995... lo que repercutió inevitablemente sobre su índice de crecimiento: un 0,5% en 1996. Para 1997 se espera una recuperación también en este país.

Polonia y Eslovaquia experimentan los índices de crecimiento más elevados: aproximadamente un 7% ⁽³⁾. Se ha llegado a hablar de milagro económico y de crecimiento de tipo asiático. Debemos sin embargo relativizar la noción de milagro: Polonia es la única nación que habrá alcanzado en 1996 el nivel que ya tenía en 1989, los tres países restantes se sitúan entre un 85% y un 90% de su PIB de 1989. Por lo demás, el año de referencia (1989) es un año de débil crecimiento que siguió a otros cuatro años malos. El crecimiento medio de 1986 a 1990 ascendió en Checoslovaquia al +1%; en Hungría fue del -0,5% y en Polonia del -0,5%. También hay que relativizar la comparación con los países asiáticos. En materia de índices de crecimiento, Polonia se sitúa muy por detrás de China, Taiwan y Malasia; por detrás aun de Chile, Méjico y Argentina... e incluso por detrás de Turquía.

Al haberse suprimido en gran parte las causas principales de las fuertes tensiones inflacionistas de comienzos de los años 90 (liberalización de los precios, déficits presupuestarios, «monetary overhang» ...), los índices de **inflación** alcanzan un nivel aceptable, aun cuando sigan siendo preocupantes en Polonia y en Hungría.

El **paro** se estabiliza en un nivel relativamente alto (entre un 10 y un 15%) en Hungría, en Polonia y en la República Eslovaca. El índice de paro es bajo en la República Checa (3,5% en 1996), pero está empeorando: 4,1% en febrero de 1997 y se ha previsto ya un 5% a finales de este mismo año. Los economistas de PlanEcon se alegran: «La República Checa tendría que aumentar su índice de paro a un 6 y a un 7% lo antes posible, a fin de hacer disminuir la presión alcista de los salarios y para incrementar la disciplina del trabajo». La situación de las personas en paro es a menudo crítica. A comienzos de los años 90, un 80% de los parados recibían un subsidio. En 1995, este porcentaje descendió a un 47%, un 21,9% en Eslovaquia, un 36% en Hungría y un 58,9% en Polonia. Hay dos motivos para ello: el número de personas con derecho al subsidio de paro disminuye, y el número de los afectados por un paro de larga duración se incrementa.

En los países en transición, los **déficits** son generalmente importantes en la fase de despegue: el Estado sigue manteniendo un nivel alto de gasto (pago de salarios del sector estatal, subsidios a las empresas...) mientras que sus ingresos disminuyen debido a la recesión. Así, Polonia ha sufrido un déficit del 6,5% del PIB en 1991 y del 6,6% en 1992; Eslovaquia, del 11,9% en 1992 y 7,6% en 1993; Hungría ha continuado con déficits inquietantes en 1993, 94 y 95. El plan de estabilización de 1995 redujo el déficit al 3,5% en 1996. En cuanto a la República Checa, sólo en 1992 sobrepasó la norma de Maastricht: 3,3%. Los cálculos para 1996 son del orden del 1,1%.

A escala presupuestaria, dos países atraviesan un periodo difícil: Hungría y Eslovaquia.

Las previsiones para Hungría apuntan hacia un déficit del 4% del PIB; una gran parte de este déficit se debe a los pagos de restitución de la deuda (deudas internas y externas), que suponen una tercera parte de los gastos corrientes del Estado. Incluso con un excedente primario del 3,5% del PIB, el déficit total sobrepasa el 3% de los criterios de convergencia de la Unión Europea.

Eslovaquia incrementó drásticamente la financiación por el Estado de los servi-

3) Las cifras relativas a la recesión de los años 1990-1992 se sobreestimaron, y las relativas al crecimiento de 1994-1997 se han subestimado. Esta subestimación actual se debe a dos elementos: el impacto de la economía paralela y el empleo de deflatores del PIB que no toman en consideración la mejora de la calidad de los productos y su mayor diversidad (PlanEcon Report, 8 de mayo de 1997, pag.12).



cios no comerciales (sanidad, educación) en 1996. Hay que observar que se trata claramente de un aspecto de la terciarización de la economía eslovaca. En 1996, el PIB aumentó en un 7%, resultado mixto de la caída de un 2,1% en los sectores productores de bienes materiales y del crecimiento en un 13,5% del sector de servicios (comerciales y no comerciales).

Evoluciones del comercio exterior

Desde la desaparición de facto del Consejo de Asistencia Económica Mutua (CAEM) a mediados de los 90, tras la adopción de los reglamentos en dólares y la aceptación de precios mundiales para los intercambios interiores del CAEM a partir del 1 de enero de 1990, y teniendo en cuenta las dificultades económicas de la antigua Unión Soviética, el comercio que realizaban los países de la Europa Central y Oriental entre ellos y con la ex-URSS se derrumbó. Este hundimiento de los intercambios internos del CAEM explica por un lado la recesión profunda que han sufrido los países del Este al inicio de su proceso de transición.

La gran concentración de los intercambios exclusivamente en la zona CAEM y el tipo de especialización colocaban a los países del CAEM en una situación de fuerte interdependencia. Sin embargo, esta dependencia era variable según cada país. En 1989, la parte de intercambios con el Occidente representaba ya la mitad de los intercambios comerciales de Polonia y Hungría, mientras que dicha parte sólo configuraba un 35% del comercio de Checoslovaquia. A ello se unía una dependencia frente a la URSS, principal proveedor de energía y materias primas y destino importante para productos manufacturados, máquinas y equipamientos. Las exportaciones de los PECO hacia los países industrializados consistían sobre todo en productos tradicionales, materias primas y productos de fuerte concentración de energía y materias primas.

La liberalización de los intercambios y el abandono del sistema tradicional de intercambios dentro del CAEM condujeron al fin de los intercambios preferenciales y la reorientación de los mismos hacia Occidente. Debido a su proximidad geográfica, la Unión Europea se convirtió rápidamente en el destinatario principal

Cuadro 6 Estructura geográfica de los intercambios de Hungría, Polonia y Checoslovaquia entre 1988 y 1992

en %	Exportaciones		Importaciones	
	1988	1992	1988	1992
Hungría				
Países desarrollados				
con economías de mercado	39,5	71,3	43,3	69,7
de ellos, UE	22,1	49,7	25,1	42,7
Europa del Este	17,0	6,3	18,7	6,7
ex-Unión Soviética	27,6	13,1	25,0	16,9
Resto del mundo	15,9	9,3	13,0	6,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Polonia				
Países desarrollados				
con economías de mercado	41,3	71,9	43,2	72,4
de ellos, UE	27,1	57,9	26,7	53,1
Europa del Este	17,1	5,9	18,2	4,5
ex-Unión Soviética	26,0	9,5	24,8	12,0
Resto del mundo	15,6	12,8	13,7	11,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Checoslovaquia				
Países desarrollados				
con economías de mercado	32,8	63,7	37,0	62,6
de ellos, UE	20,0	49,4	21,7	42,1
Europa del Este	20,8	13,7	22,1	6,7
ex-Unión Soviética	29,8	10,9	27,5	24,6
Resto del mundo	16,6	11,7	13,4	6,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: ECE/UN (1993), *Economic Bulletin for Europe*, vol. 45, pag.120

de sus exportaciones y en una fuente de abastecimiento en bienes de consumo y equipamientos. Desde 1990, los intercambios comerciales entre la Comunidad y los PECO han alcanzado proporciones importantes. La parte de la UE en los intercambios de los PECO casi se duplicó entre 1988 y 1992, mientras que la proporción de la ex-URSS descendía de forma radical, como lo indica el cuadro 6.

El derrumbamiento de los intercambios internos del CAEM en 1991 vino acompañado también por modificaciones importantes en la composición sectorial de los intercambios de los PECO. En los intercambios internos del antiguo bloque socialista, la proporción de máquinas y de equipamientos descendió radicalmente. La proporción de la energía y las materias primas en los valores de las importacio-

«La parte de la UE en los intercambios de los PECO casi se duplicó entre 1988 y 1992, mientras que la proporción de la ex-URSS descendía de forma radical (...).»



Cuadro 7
Inversiones directas extranjeras en los PECO

	Inversiones directas extranjeras			Flujos acumulados de IDE			Proporción
	millones \$			millones per per \$ cap. \$ cap. \$			IDE/ PIB
	1994	1995 (rev.)	1996 (est.)	1989-96	1989-96	1996	1995
Bulgaria	105	98	150	450	54	18	0,8%
Hungría	1146	4453	1900	13 266	1288	184	10,2%
Polonia	542	1134	2300	4957	128	60	0,9%
Rep. Checa	750	2525	1200	6606	642	117	5,6%

Fuente: EBRD en *Financial Times*, Abril 11 1997

Las inversiones directas extranjeras en los PECO

Desde los comienzos del proceso de transición, las inversiones extranjeras directas fueron consideradas por los gobiernos reformadores de los países en transición como uno de los principales medios de integración en la economía mundial, junto con el comercio exterior. Su contribución se consideraba como un elemento clave del proceso de transición, por su calidad de fuente potencial de transferencia de tecnología y de capacidades, y como una vía para la mejora de las competencias en materia de organización, de gestión y de marketing. La participación de los inversores extranjeros en el proceso de privatización fomentaría además el desarrollo del sector privado, facilitaría la reestructuración industrial y aumentaría las capacidades de exportación. Por último se favorecerían también las inversiones extranjeras debido a su impacto favorable sobre la balanza de pagos. Tomando en cuenta las limitadas capacidades del ahorro nacional en las antiguas economías planificadas, dichas inversiones suponían una fuente importante de financiación. Por ello, todos los países en transición han instaurado condiciones favorables para la entrada de inversiones extranjeras, mediante la concesión de diversas medidas de estímulo.

Los flujos de inversiones directas extranjeras (IDE) han aumentado en los PECO a partir de 1990. Sin embargo, no todos los países se han beneficiado por igual de la liberalización de la economía. El análisis de cada uno de los PECO en función de su capacidad para estabilizar su situación macroeconómica y su situación financiera, y para realizar sus reformas estructurales, permite explicar la distribución geográfica de las inversiones entre estos países. Las IDE se han concentrado en tres países: Hungría, Polonia y la República Checa, gracias a la mayor eficacia inicial de sus capacidades productivas y a los resultados del proceso reformador, que ha contribuido a facilitar la aplicación de programas de privatización.

El cuadro 7 demuestra que, desde 1989, Hungría es el país en transición que ha conseguido atraer más inversiones directas extranjeras (IDE). En términos globales, las reservas de IDE de Hungría

«Los flujos de inversiones directas extranjeras (IDE) han aumentado en los PECO a partir de 1990. Sin embargo, no todos los países se han beneficiado por igual de la liberalización de la economía.»

nes provenientes de la URSS se incrementó fuertemente, reflejando el aumento de los precios en dólares de estos productos y también una cierta rigidez por parte de la demanda doméstica. Los intercambios con los restantes países del antiguo CAEM se derrumbaron. La estructura comercial con Occidente pudo mantenerse más estable, ya que el incremento de los intercambios se hizo extensivo al conjunto de los productos.

Por lo que respecta a los productos que componen los intercambios comerciales de los PECO con los países de la UE, los resultados relativos al periodo 1988-1992 permiten deducir por lo general una no reorientación sectorial de los intercambios y una concentración de las exportaciones en sectores de fuerte presencia de mano de obra con bajas cualificaciones, lo que corresponde a la abundancia del factor trabajo y se observa también el impacto de la riqueza en recursos naturales. Dentro de la estrategia adoptada por los PECO, solamente una entrada masiva de inversiones extranjeras acompañada por una transferencia tecnológica podría permitir a los países del Este extraer beneficios de sus bienes en capital humano como una fuente de ventajas comparativas. Los resultados obtenidos por algunos PECO (en particular, Hungría) en los intercambios comerciales con la UE de 1992 a 1995 permiten ya observar una cierta diversificación de sus exportaciones.



alcanzaban aproximadamente 13 millardos de dólares en 1996. Estas inversiones extranjeras han desempeñado un papel importante en la reestructuración y modernización de la industria magiar. Han fluctuado en función de los azares del programa de privatización. También la República Checa ha fomentado con éxito la entrada de inversiones extranjeras, cuyo monto acumulado suponía 6,6 millardos de dólares en 1996. En Polonia, las entradas de inversiones directas extranjeras han sido relativamente modestas en comparación con los restantes países del grupo de Visegrad. Sin embargo, los resultados del crecimiento económico polaco, la normalización de la situación de Polonia frente a sus acreedores en cuanto al reescalonamiento de su deuda y el seguimiento del programa de privatización han permitido un incremento neto de las IDE en 1995 y 96.

En algunos PECO, el desarrollo de las exportaciones de sectores con fuerte concentración de trabajo poco cualificado (confección textil, calzado) se halla estrechamente vinculado a las operaciones de perfeccionamiento pasivo, en particular en el contexto de la subcontratación con empresas de la UE, en la cual éstas controlan la producción sin ser propietarias del capital. En efecto, una fuente de diversificación actual de las exportaciones de los países en vías de transición depende de las inversiones de descentralización, que se basan en el atractivo de un costo muy bajo de la mano de obra y un buen nivel de cualificación. Sin embargo, no es cierto que este tipo de inversiones, que supone contribuciones bajas de capital, pueda tener un impacto favorable en términos de transferencia de tecnología y de competencias. También es preocupante la relativa movilidad de este tipo de inversiones, estrechamente vinculadas a la evolución de los costes salariales.

Las drásticas devaluaciones iniciales realizadas por los PECO les han permitido convertirse en una fuente de mano de obra particularmente barata. Los PECO mantienen, expresados en dólares, niveles de salarios medios mensuales muy bajos en comparación con el nivel de los países occidentales (del tipo de 1 a 10) y el de los países recientemente industrializados (del tipo de 1 a 3). Esta ventaja en

Cuadro 8 **Evolución del salario mensual medio en dólares (1990-1995)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Bulgaria	185	78	127	148	95	127
Hungría	295	281	345	365	395	376
Polonia	199	254	262	278	337	398
Rep. Checa	158	166	199	227	276	323

Fuente: PlanEcon (1994) nº 25-26-27 y nº 35-36, (1995) nº11-12, (1996) nº 3-4 y nº19-20.
Notas: Los datos se refieren al salario mensual en la industria, para el mes de diciembre.

términos de costes constituye un estímulo para la exportación. Sin embargo, los costes salariales de los países en transición no son inferiores a los de los nuevos países industrializados de Asia. El nivel de seguridad social, generalmente más elevado en los países en transición, puede atribuirse en parte a su nivel de desarrollo y a características demográficas y culturales distintas de las de los países asiáticos.

Conclusión: ¿Cuál será la vía de desarrollo?

Apertura y crecimiento

En los comienzos del proceso de transición, el impacto sobre la competitividad de los productores nacionales de la fuerte devaluación inicial que acompañó a la liberalización de los intercambios tuvo inicialmente el efecto de apoyar la demanda, compensando los efectos de la recesión económica y facilitando la reorientación de los intercambios comerciales hacia Occidente tras el derrumbamiento del comercio interior del CAEM. A continuación, la liberalización de los intercambios debía permitir la importación de equipamientos destinados a reestructurar la economía en base a ventajas comparativas. Con el desarrollo de las exportaciones hacia Occidente, el comercio exterior se ha convertido en el motor del crecimiento económico. Las economías en transición de los países de la Europa Central y del Este han optado por una estrategia de libre intercambio frente a la Unión Europea, que debiera conducir a plazo más o menos largo a su adhe-

«Con el desarrollo de las exportaciones hacia Occidente, el comercio exterior se ha convertido en el motor del crecimiento económico. Las economías en transición de los países de la Europa Central y del Este han optado por una estrategia de libre intercambio frente a la Unión Europea (...).»



«Por lo que respecta a las inversiones extranjeras, aún es muy pronto para extraer conclusiones definitivas sobre la contribución que aportan en el caso de los PECO.»

sión, de acuerdo con la experiencia ya efectuada por los países de la Europa del Sur (España, Portugal, Grecia). Paralelamente, la adopción por los PECO de una política de apertura a las inversiones extranjeras se ha concebido como un medio para reforzar esta política de re inserción internacional.

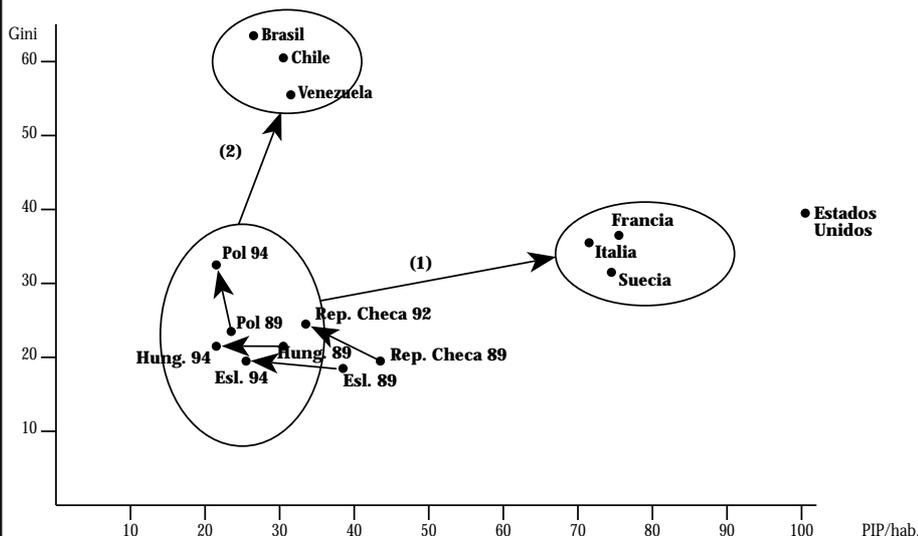
Sin embargo, el crecimiento de las exportaciones de los PECO se revela muy dependiente de la coyuntura económica en Occidente y de la evolución de los costes salariales, ilustrados en el cuadro 8, mientras que las importaciones se incrementan constantemente, lo que tiene repercusiones negativas sobre la balanza comercial. Por lo que respecta a las exportaciones, el éxito de la estrategia de apertura de los países en transición y el carácter duradero de la reorientación de los intercambios dependen sobre todo de su capacidad para emprender las reformas necesarias que permitan llevar a cabo una reestructuración industrial profunda en base a ventajas comparativas, y contrarrestar así el

atraso que sufren en el campo de la innovación de productos y de procedimientos en comparación con las economías industrializadas. Las dificultades siguen existiendo, tanto por el lado de la oferta como por el de la demanda.

A corto plazo, los PECO sólo pueden pretender desarrollar sus intercambios comerciales a partir de las ventajas comparativas existentes, que se fundamentan en una mano de obra de bajo coste y una abundancia de recursos naturales, concentrándose en productos poco elaborados que utilicen tecnologías fácilmente disponibles. Sin embargo, estas exportaciones han de enfrentarse a una competencia muy fuerte, particularmente por parte de los países de reciente industrialización (PRI), y a barreras comerciales que afectan a los productos considerados «sensibles» (agricultura, acero y metales, textil). Por otro lado, la composición de la demanda interna evoluciona, tanto en lo que respecta a las categorías de la demanda total (disminución de las inversiones y aumento del consumo), como dentro de las propias categorías. Debido a las insuficiencias de los productos del Este con respecto a los occidentales, y también a la variación y la calidad de los productos, los fabricantes de la Europa Central y Oriental también sufrirán probablemente una competencia en sus mercados nacionales. En efecto, comienza a observarse una preferencia por los productos occidentales por parte de las economías domésticas en el ámbito del consumo corriente y por parte de las empresas en cuanto a los bienes de equipo. A plazo más largo, los países del Este deberán explotar las ventajas comparativas dinámicas (que se obtienen de economías de escala) y desarrollar más los intercambios de tipo intraindustrial.

Un factor determinante del éxito de la estrategia de los PECO, orientada a una integración en la Unión Europea, dependerá del tipo de intercambios que estos países consigan desarrollar con sus principales socios comerciales, esto es, de su capacidad para explotar las ventajas en términos de costes comparativos a corto plazo en el contexto de intercambios interindustriales para disponer de tiempo y de medios que les permitan reestructurar o crear sectores de actividad que les

Gráfico 1
Nivel de desarrollo del país reflejado por el PIB/hab. en PPA, y distribución de ingresos nacionales reflejada por los coeficientes de Gini



Fuentes: Gini: Banque Mondiale, *De l'économie planifiée à l'économie de marché*, Rapport 1995, Washington PNB/hab.: Unicef, *Children at risk ...*, op.cit,

Notas:

Los coeficientes de Gini van de 0 a 100. a «0» la igualdad es perfecta; cuanto mayor el coeficiente de Gini, más desigualdad.

PIB/hab.: Estimación del PIB por habitante en paridad de poder adquisitivo. PIB/hab. en los Estados Unidos: 100.



posibiliten participar en los intercambios intraindustriales, caracterizados por un crecimiento más dinámico.

Estos elementos nos llevan a plantear la oportunidad de una estrategia alternativa, que consistiría en conceder un papel más importante a la política industrial, a fin de crear nuevas ventajas comparativas. La intervención del poder público debiera fomentar el desarrollo de las infraestructuras, favorecer la coordinación de las actividades de I+D, y mejorar la formación del capital humano. El crecimiento económico también debiera apoyarse mediante un aumento de las inversiones nacionales, lo que requiere tasas de ahorro suficientes y un sistema de mediación financiera eficaz.

Por lo que respecta a las inversiones extranjeras, aún es muy pronto para extraer conclusiones definitivas sobre la contribución que aportan en el caso de los PECO. Las empresas con participación extranjera presentan una productividad más elevada que las empresas locales y desempeñan un importante papel en el desarrollo de las exportaciones. Sin embargo, el impacto esperado sobre las empresas locales en cuanto a transferencia de tecnología y mejora del rendimiento corre el riesgo de concentrarse en casos aislados de modernidad, sin producir efectos de difusión para el resto de la economía.

En Hungría, país destinatario del mayor volumen de IDE, la estrategia adoptada por las autoridades ha consistido en vender las empresas nacionales más rentables a las multinacionales, que las han integrado en su red mundial. En Polonia y en la República Checa, el Estado ha conservado en principio las grandes empresas en manos nacionales, atrayendo inversores extranjeros de talla más modesta. Aún resulta difícil evaluar cual será la estrategia más beneficiosa para los sistemas económicos de estos PECO. No es seguro que el papel de las multinacionales en la creación de un círculo positivo de reestructuración industrial, como ha analizado la UNCTAD en el caso de los países de Asia, pueda reproducirse en el

caso de los PECO, en razón del contexto actual de globalización que implica una competencia internacional muy fuerte, mientras que la industrialización de los países asiáticos (Japón, Corea o Taiwan) pudo beneficiarse de una cierta protección inicial.

Consecuencias sociales

En el Gráfico 1, que toma en cuenta el nivel de desarrollo del país reflejado por el PIB/hab en PPA y la distribución de ingresos nacionales reflejada por los coeficientes de Gini, puede observarse que de 1989 a 1992-94 el ingreso por habitante para los cuatro países de la Europa Central ha disminuido (desplazamiento hacia la izda.). Hoy en día este proceso ha cesado: en 1997/98 el conjunto de estos países habrá vuelto a su situación en 1989. Durante este mismo periodo se ha incrementado la disparidad de ingresos, salvo en Hungría, donde se ha mantenido estacionaria.

La cuestión que se plantea actualmente consiste en adivinar si estos países van a seguir la vía (1), es decir, el modelo de la Unión Europea, o la vía (2), esto es, el modelo de América del Sur.

Son numerosos los indicios que nos hacen suponer que la vía (2) primará sobre la vía (1). En efecto, el modelo social europeo, cuyo mejor representante es sin duda Suecia, se apoya sobre diversos pilares: organizaciones sindicales potentes, órganos de concertación bien engrasados, tanto a escala microeconómica en la empresa como a la escala macroeconómica de los sectores de la economía, de las regiones o del país; un nivel de desarrollo de la seguridad social que, si bien últimamente ha sufrido mermas, sigue siendo impresionante, y una tradición de distribución relativamente equitativa de los ingresos nacionales. Desde el derrumbamiento del Antiguo Régimen en el Este de Europa, estos pilares se han pulverizado, y su reconstrucción requerirá tiempo. Por lo demás, para multiplicar por tres o por cuatro los ingresos medios por habitante serán necesarios de 20 a 30 años.

«La cuestión que se plantea actualmente consiste en adivinar si estos países van a seguir (...) el modelo de la Unión Europea, o (...) el modelo de América del Sur.»

Referencias bibliográficas

ONU, *Economic Bulletin for Europe*, Vol. 34, Ginebra, 1985, Cap.3, pag.6.

ONU, *Economic Survey of Europa*, Ginebra, 1955, pag.93.

ERBD, *Transition Report 1996*, Londres, 1996, pag.11.

MARX, C. *Le Capital*, Libro I, sección ocho: la acumulación primitiva, Ed. Sociales, Paris, 1950, Tomo III, pag.155.

OCDE, *Eléments de la problématique polonaise*, Paris, 17 de noviembre 1989.

UNICEF, *Children and risk in Central and Eastern Europe: Perils and Promises*, Florencia, Italia, Febrero 1997, pag.6.

The Economist, 12-18 de julio de 1997.

PlanEcon Report, *Czech Economic Monitor*, nº 17-18, 8 de mayo de 1997

UNICEF, *Children at risk in Central and Eastern Europe*, Florencia, 1997, pag.7

PlanEcon, 16 abril 1997, pag.11

PlanEcon, 7 mayo 1997, pag.17

European Economy, Reports and Studies, nº6, Comisión Europea, DGII, Bruselas - Luxemburgo

Lemoine F.(1995), «La dynamique des exportations des PECO vers l'Union européenne», *Economie International. La revue du CEPII*, nº62, 2º trimestre, pag.145-172.

OCDE(1994), *Intégrer les économies de marché naissantes dans le système commercial international*, CCET, Paris, pag.87.

ECE/UN (1995), *Economic bulletin for Europe*, vol.47, Comisión Económica para Europa, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, pag.126.

UNCTAD (1995), *World Investment Report 1995: Transnational Corporations and Competitiveness*, diciembre.