

SINDICALISMO
ENCUENTRO INTERNACIONAL *y*
DEMOCRACIA



Sindicalismo
Democracia
y Tecnología

Dos

Gregory W. Kolodko

Michal Rutkowski

Henryk Szlajfer

La transición económica y política del sistema socialista centralizado que ha estado ocurriendo en Europa Central y Oriental desde 1989 debe considerarse como un acontecimiento de primer orden de importancia histórica. La nueva era de unidad económica y política europea que está surgiendo, si bien ofrece nuevas oportunidades y posibilidades para todos los países involucrados, crea igualmente nuevos problemas y desafíos.

La transición en Polonia es particularmente interesante porque éste es el primer país que decidió someterse a una terapia de choque, que suele ser llamada un enfoque inservible de la transición, en contraposición con el enfoque gradual que se adoptó en Hungría y en Checoslovaquia.

Los resultados del programa de estabilización de Polonia frecuentemente se consideran sorprendentes. De hecho si las metas del programa declaradas formalmente se adoptaran como criterio de evaluación nos veríamos obligados a señalar su fracaso. El programa había supuesto una caída de 5% en la producción industrial en comparación con 1989, la cual debía ir aunada a una tasa de desempleo del 2% aproximadamente de la fuerza de trabajo total (400,000 personas). De hecho, la producción industrial bajó 25% y el desempleo alcanzó 6.3% en diciembre de 1990 (1 millón cien mil personas) y a mediados de 1991 las cifras respectivas fueron aproximadamente 8% y 1 millón y medio. El programa también había dado por supuesto que parte del desempleo se debería a la reasignación de recursos entre sectores, mientras que en realidad, a pesar de una grave disminución de la demanda, no hubo quiebras ni reestructuraciones en una escala importante; la mayor parte del desempleo creado en 1990 se debió, de hecho, a un impacto adicional. Esto ocurrió con una tasa de inflación de 580% y un aumento de los salarios nominales de 420%, ambas cifras mucho más altas de lo que esperaba el

gobierno. La política de ingreso basada en sanciones fiscales para un aumento excesivo de los sueldos, sería el instrumento principal para obligar a la reducción de los salarios reales. No obstante, a pesar de las cifras correspondientes al año en conjunto, la política de ingresos nunca fue obligatoria, ya que durante los primeros meses de 1990 los salarios fueron muy inferiores al máximo permitido, mientras que en el segundo semestre del año estuvieron muy por encima de la norma, si bien el plan de indexación se basó en normas mensuales. Finalmente, en comparación con la depresión real en la producción industrial y no con las expectativas, los despidos fueron moderados y el empleo en el sector estatal disminuyó un 10%.

No sólo las metas que se establecieron no fueron alcanzadas, sino que lo que se logró fue a un costo mucho más elevado que el previsto originalmente a cambio de mejores resultados. En particular, la escala de disminución en el nivel de vida y en los salarios reales ha sido mucho mayor de lo que el gobierno anunció, ya que los salarios reales se redujeron hasta un 30%, mientras que el gobierno esperaba una baja entre 15 y 20% como máximo. El dinero real se equilibraría si el sector familiar se redujera a una escala todavía mayor.

No es de sorprenderse pues, que en las elecciones presidenciales a finales de noviembre de 1990, cuando el primer ministro en funciones contendía para la presidencia recibiera un escaso 18% de los votos, en que el pueblo polaco expresó su evaluación negativa de la situación económica. Fue, precisamente debido a que el programa de estabilización de su equipo había fracasado, que el gobierno de Mazowiecki fue derribado y no al revés. No es cierto que la desestabilización provocada por las elecciones haya hecho imposible la implantación del programa, sino que es precisamente el programa el que contribuyó a la desestabilización política que acompañó a las elecciones. Esta es una afirmación extremadamente importante, ya que tiene un peso especial para la debida evaluación de la experiencia polaca desde el punto de vista de otras economías poscomunistas, que tendrán que someterse a una terapia antiinflacionaria y estabilizadora semejante.

En Polonia, el programa de estabilización incluyó cinco medidas principales: ajuste fiscal, liberalización y ajuste de precios, política monetaria restringida, control de precios y unificación cambiaria.

La evaluación de los resultados del programa de estabilización no debe separarse del contexto más amplio de transformación sistemática orientada hacia la creación de la economía de mercado, porque de otra manera sería unilateral y simplificado en exceso. El paquete de estabilización que se está implementando en Polonia debe contemplarse desde la perspectiva más am-

plia del complejo proceso de transición orientado al mercado. Se puede someter la hipótesis de que, en realidad, la estabilización ha sido subordinada a la transición en la medida que la transición es la primordial meta estratégica que debe alcanzarse, inclusive a costa del fracaso de la política de estabilización, y hasta de una mayor desestabilización.

Además, la transición en cierta medida está reforzando la desestabilización, lo cual es especialmente evidente en los países poscomunistas de Europa Central y Oriental, en los cuales antes de que se acelerase la transformación sistemática orientada al mercado, los procesos inflacionarios estaban relativamente poco desarrollados (Checoslovaquia, Bulgaria, Rumanía, repúblicas bálticas de la URSS, es decir, Lituania, Letonia y Estonia). Esto obedece al simple hecho de que la transición orientada al mercado requiere, entre otras cosas, medidas políticas tales como la liberación de los precios, la reducción de los subsidios, la devaluación, los aumentos importantes de las tasas de interés, etc. De esta manera, en el periodo inicial, la orientación a la economía de mercado produce una aceleración de los procesos inflacionarios y no el control de los mismos.

En el caso de Polonia, en el momento en que se inició el programa de estabilización, las reformas económicas orientadas al mercado ya estaban considerablemente avanzadas; en 1989 la economía polaca iba a la cabeza de los países —que entonces aún no se llamaban poscomunistas (postsocialistas)— que progresaban hacia la economía de mercado. No obstante, cabe imaginar que, en teoría, hubiera sido posible adoptar una política de estabilización diferente de la que se eligió —semejante al intento emprendido en 1982. Sin embargo, en aquella época, lo que se intentó fue estabilizar la inflación con la reforma simultánea de la economía socialista sin ningún quebrantamiento de sus principios fundamentales. Lo que se limitó fue la estabilización —después de lo cual el Estado continuaría siendo el agente dominante en casi todas las esferas— y el alcance de la liberalización de los precios.

Mientras que la estabilización de 1990 no sólo constituye una lucha por el equilibrio interno y externo de la economía sino también la creación de un mecanismo económico diferente, se acompaña de la construcción de un entorno institucional adecuado para el mercado y el uso, especial en las esfera fiscal y monetaria, de instrumentos de políticas cada vez más numerosos, característicos de la economía de mercado.

Así pues, al considerar el programa de estabilización polaco en esta perspectiva, su evaluación negativa formulada en la parte precedente de esta ponencia requiere relativización. Es cierto que la política de estabilización del

primer gobierno poscomunista ha llevado a la recesión más profunda en la Polonia de la posguerra y, a la vez, la más profunda de la Europa contemporánea, con una estabilización simultánea de la inflación cuyo nivel fue el más elevado de Europa en 1990. Pero no es menos cierto que la economía polaca está indudablemente más cerca —en lo que respecta a cambios institucionales y política económica— de una economía de mercado que la de cualquier otro país poscomunista. Se han reducido marcadamente los subsidios, el presupuesto está equilibrado y su déficit posible por ley no se debe monetarizar, los precios han sido liberalizados en una gran medida, se ha autorizado la convertibilidad interna de la moneda, el proceso de privatización se ha puesto en marcha, se están desarrollando los elementos de los mercados financieros, etc.

Así pues surge la pregunta, ¿acaso ciertos efectos positivos logrados en lo que respecta a la transición a una economía de mercado requiere inevitablemente costos tan elevados como los que ahora ocurren, que se manifestaron en la destrucción de la esfera real y la declinación del nivel de vida de la población? Esos costos son realmente inmensos y el intento por minimizarlos sin apoyarse en datos reales no cambia los hechos, en el mejor de los casos puede presentarlos deliberadamente bajo una luz falsa. Sin embargo, los análisis detallados muestran que el costo enorme de la transformación institucional del mercado y la política de estabilización no fue inevitable. Su magnitud hubiera podido ser mucho menor —y con efectos no peores sino incluso mejores en lo que respecta a la transformación sistemática— si se hubieran evitado los numerosos errores contenidos en el paquete de estabilización y si éste no hubiera ido más allá del objetivo establecido.

Sobre el supuesto básicamente erróneo implícito en el paquete de estabilización, había expectativas de una rápida respuesta positiva de la oferta por parte del sector empresarial. Las empresas se comportaron —y esta inercia continúa en gran medida— de manera diferente de lo que hubiera sido en el caso de una economía de mercado. La capacidad de la oferta fue muy baja y, en general, las empresas han respondido a la reducción de choque de la demanda interna no mediante el aumento de su eficiencia sino mediante el aumento al máximo de los precios —que, esta vez, en la fase de la desviación radical de la economía de escasez, ya han sido limitados por las barreras efectivas de la demanda— así como mediante la reducción del nivel absoluto de la producción. Es posible observar también una especie de rezago de tiempo en el ajuste del empleo a la producción en descenso, puesto que la diferencia entre estas dos tasas no se puede explicar por completo tan sólo por los factores que consideramos en la parte siguiente y que han sido discutidos también en otras partes.

Los supuestos erróneos en lo que respecta a la esfera real consistieron en la ingenua creencia de que la producción aumentaría automáticamente, por sí sola, sin interferencias por parte de la política macroeconómica. Algunos intentos de intervencionismo en las tasas fueron demasiado tardíos y en una secuencia inadecuada. Porque la economía poscomunista aún no es una economía de mercado, pero ya no es una economía planificada. Se trata de un cierto periodo de un "vacío sistemático" en que los instrumentos conocidos de las políticas fiscales y monetarias están funcionando de una manera algo diferente a la de una economía de mercado desarrollada. El problema consiste no sólo en el uso de un conjunto adecuado de instrumentos de política sino también en hacerlo en el momento oportuno. Y este no ha sido el caso, puesto que tenemos que hacerlo, por un lado, con la excesiva ambición de las metas del programa y, por el otro, con las respuestas equivocadas que son resultado de la indebida insistencia en el funcionamiento automático de ciertos mecanismos. En otras palabras, ha ocurrido una suerte de "sobreliberalización" de la economía, que tal vez se trate de una reacción a su burocratización en el pasado.

Este error por apuntar demasiado alto, se refiere en particular a la excesiva escala de reducción en los ingresos del sector familiar (entre otras cosas en los salarios reales), así como la excesiva limitación de la liquidez de las empresas como resultado de las secuencias inadecuadas de la política monetaria. En lo que respecta al primer elemento, la adopción del coeficiente de indexación, que permite el crecimiento del fondo salarial en sólo 0.2 del alza de precios, ha llevado a una caída drástica en la demanda familiar y, en consecuencia, a una declinación de las ventas y en la producción provocadas por la falta de demanda. Mientras que el efecto deseado de la estabilización podría haberse logrado a través de una reducción mucho menor —en el orden del 20%— en los salarios reales, la reducción real durante los dos primeros meses de la estabilización representó más del doble.

Lo que es más importante, el mecanismo de control del ritmo del alza nominal de los salarios se armó de tal modo que el límite no utilizado del alza admisible (al exceder ese límite la empresa está obligada a pagar un impuesto prohibitivo de 200 a 500% según la escala en que se haya excedido ese límite) puede ser utilizado en los meses siguientes. Este mecanismo junto con un periodo de indexación muy corto (mensualmente) condujo a presiones inflacionarias en el segundo semestre del año. Por lo tanto, toda la política de ingresos fue recesionaria (a través de la reducción de la demanda efectiva y, por consiguiente, de las ventas y la producción) a principios de año. En cambio, más tarde su acción ha sido más bien proinflacionaria, ya que la

aceleración de la tasa de aumento salarial no ha llevado automáticamente a un aumento de la producción sino, en primer lugar, a la aceleración de los procesos inflacionarios. Esto ha sido particularmente evidente desde el mes de septiembre. Así pues, los índices estadísticos de los cambios en los salarios reales no pueden promediarse desde el aumento excesivo en el segundo semestre.

Esto se debe a que los primeros han producido recesión en una escala que hubiera podido ser menor y el último no ha logrado invertir la situación.

En cuanto al aumento drástico de las tasas de interés y en enero y su mantenimiento en un nivel restrictivo y recesivo hasta fines de febrero, casi provocó un desplome en la esfera real. Fue principalmente durante estos dos meses que tuvo lugar la enorme recesión —del orden del 30%— y, desde entonces, la economía ha permanecido en un estado de recesión. La explosión de la llamada inflación correctiva ocurrió principalmente durante la primera mitad de enero. Entonces, la elevada tasa de interés ya tuvo una influencia principalmente recesiva y no antiinflacionaria puesto que su nivel realmente negativo con relación a los depósitos, no contribuyó a superar las expectativas inflacionarias del sector familiar. La regulación administrativa de las tasas de interés en ciclos mensuales —que al fin y al cabo tenían poco en común con los ciclos reales de los procesos económicos y financieros— no fue lo bastante flexible. Las modificaciones apropiadas de la política de tasas de interés sólo se hicieron en el mes de noviembre. Los intereses sobre los depósitos familiares han ido en aumento si bien siguen siendo negativos en términos reales. Este aumento se refiere especialmente a los depósitos a mediano plazo (tres y seis meses). Y en condiciones de estabilización estos son a largo plazo. Pero la medida se adoptó demasiado tarde. Debido a la inflación, tanto las tasas de interés como las expectativas inflacionarias están aumentando. El aumento de las tasa de interés que han determinado el banco central y los bancos comerciales, solamente legitima y fortalece aún más las expectativas inflacionarias del público. En esa situación el alza del interés a su nivel positivo real puede producir un efecto muy negativo al acelerar la inflación en vez de frenarla. Aunque las tasas de interés en los depósitos se hubiese fijado a un alto nivel real a partir de la séptima u octava semana de estabilización, esto aún hubiera podido hacerse en el tercero o quinto mes de implantación del paquete. Sin embargo, hacerlo en noviembre-diciembre fue una medida acertada en un momento inoportuno, por lo cual fue ineficaz.

El tercer aspecto básico del haber establecido metas irreales ha sido la escala de devaluación. El tipo de cambio oficial se redujo excesivamente, incluso por debajo del nivel cambiario del mercado (paralelo). De este modo

hubiera debido anticipar la llamada inflación correctiva. Y esto es lo que realmente ocurrió, si bien la escala de inflación fue mucho más alta de lo esperado a causa de la retroalimentación negativa entre la escala de devaluación y la aceleración de la inflación causada por esa devaluación. No obstante el tipo cambiario ha sido mantenido durante todo el año (inicialmente se pensó sólo en un trimestre). Pero, por otra parte, esta profunda devaluación del tipo de cambio —junto con cargos adicionales impuestos a las importaciones— fue un impulso sucesivo y adicional que estimulaba tanto la acción correctiva como la recesión. En este último caso el impulso consistía en una clara reducción de las importaciones, lo que llevó a una caída más profunda de la producción.

Un tipo especial de este excesivo optimismo en la fijación de metas ocurrió no en la esfera económica sino en la política. El avance político fundamental que hubo en Polonia en 1989 y que llevó a la toma de poder por Solidaridad también tuvo como resultado un inmenso apoyo popular al nuevo gobierno. Este hecho —así como un cambio fundamental en la actitud del Occidente hacia Polonia— hizo posible emprender el programa económico en extremo difícil y socialmente doloroso, y aún sus aspectos estabilizadores. Sin embargo, el conocimiento de ese vasto apoyo popular —que fue confirmado por todas las encuestas de opinión pública— convenció a una parte de los políticos de que el límite de resistencia social era muy remoto y entonces un golpe que iba de aún más lejos, asestado en forma de medidas de estabilización de choque no fue suficientemente intenso. En esta ocasión fue evidente el abuso de la confianza social y el carácter restrictivo de las políticas fiscales, monetaria y de ingreso, fue mucho más allá de lo que podía ser aceptado socialmente. Lo peor de esta evaluación es el hecho de que no es probable que una situación política de este tipo se repita en el futuro previsible. El excesivo optimismo con respecto a la utilización del apoyo popular fue un error político fundamental que hizo imposible el éxito del esfuerzo estabilizador contemplado. Esto ha sido una pérdida irreversible.

Con frecuencia, el ajuste del mercado de trabajo se considera sorprendente, es decir, la disminución relativamente moderada del empleo, en comparación con la baja de la producción. ¿Es en verdad así? Justamente antes de 1990, la economía polaca era una economía de escasez que se deslizaba hacia la hiperinflación y experimentaba la llamada inflación con escasez debida a la demanda agregada excesiva (el "recalentamiento" típico de las economías socialistas) con una extendida carencia de disciplina financiera con inclusión de un déficit presupuestario y un relajado control del circulante. Básicamente no había desempleo abierto, pero se observaban muchas vacan-

tes. En vez de un desempleo abierto había una considerable acumulación de mano de obra, estimada hasta en 25% de la fuerza de trabajo. Había signos de una asimetría en aumento: una vez incluida la acumulación de mano de obra en la tasa de desempleo total, la curva de Beveridge se desplazaba hacia afuera.

¿Qué cabía esperar que sucediera en el mercado de trabajo cuando se implantara la rigurosa política de estabilización con estos antecedentes? ¿Podemos dividir una caída hipotética total del empleo entre 25% (1:1 con la producción) en partes y luego atribuir cada una de estas partes a diferentes factores?

¿Podemos explicar satisfactoriamente en esa forma por qué el empleo no bajó 25%?

En primer lugar, no hay razones para esperar que una baja en la producción ocasionaría una baja completamente proporcional en el empleo, ya que la productividad independientemente de la manera en que se mida, es procíclica. La prueba de esta afirmación parece ser de peso. Es difícil estimar con precisión cuan procíclica pudo haber sido en Polonia durante la recesión en 1990, pero las pruebas de otros países muestran que en promedio la producción aumenta (disminuye) aproximadamente 1.25% cuando las horas-hombre empleadas aumentan (disminuyen) 1%. Tomando en cuenta las diferencias entre el insumo de mano de obra medido en horas-hombre y el número de empleados, supongamos que en el caso polaco este coeficiente era entre 1.2 y 1.3. Esto significa que durante una baja de 25% en la producción habría cabido esperar una baja de 19-21% en el empleo, es decir, que hubiera debido haber una disminución de 4-6% menos en el empleo que en la producción.

En segundo lugar, dejando aparte los aspectos sectoriales, un choque de la demanda resultante de una disminución de salario real. Este es el macroefecto. Pero a la vez, cabe esperar que la reducción en los salarios reales produzca un aumento de la demanda de mano de obra a través de la sustitución del capital por mano de obra, es decir, a corto plazo el uso de más mano de obra con reservas de capital fijas. Este es el microefecto. Ambos son bien conocidos y han sido descritos extensamente en la literatura: el macroefecto es el efecto típico Keynes-Kalecki, mientras que el microefecto se ha descrito en libros muy fundamentales de microeconomía. En el contexto del ajuste y la estabilización en diversos países se han hecho recientemente comentarios extensos de ambos efectos. Por ende, el resultado neto dependerá de la fuerza relativa de los macro y microefectos.

¿Qué sucedió en Polonia en 1990? Los salarios reales disminuyeron pronunciadamente, aumentando así la participación de las utilidades y con un

efecto negativo en la demanda agregada. Al mismo tiempo, la baja en los salarios reales estimuló a las compañías a contratar más mano de obra. Eso en sí mismo podría haber compensado el macroefecto y explicado por qué el empleo bajó sólo 10%. Mientras que la producción disminuyó en 25% con la acumulación de mano de obra existente —considerando el comportamiento procíclico de la productividad como se explicó antes— ¿cuándo hubo razones para anticipar una baja de 19-21% en el empleo?

Esto explica la situación sólo parcialmente. Lo que importa es, desde luego, la elasticidad de la demanda de mano de obra. En Polonia la fracción de los costos totales representados por pagos a los trabajadores es baja, menor del 20%. Suponiendo una elasticidad de 0.15-0.2, si los salarios reales hubieran disminuido en 30%, el aumento en la demanda de mano de obra debido al microefecto no hubiera podido ser entonces más de un 4.5-6%. Esto no puede explicar completamente la realidad. Todavía nos queda una baja de 5% en el empleo, baja que “debió” haber ocurrido. Además, si supusiéramos que la acumulación de mano de obra debió haber disminuido en 1990, debido a algún microajuste en las compañías, aún quedaría más por explicar.

¿Podría explicarse con una teoría normal de ajuste si incluimos los desplazamientos sectoriales?

La respuesta parecer ser negativa. El efecto anticipado del ajuste al mercado laboral sería una reasignación del empleo de artículos comerciables o no comerciables, que sería resultado de la devaluación y de una política monetaria estricta que obligarían a las compañías a encontrar nuevas salidas para sus ventas. Si tomamos en cuenta que la intensidad de la mano de obra en Polonia es mayor en el sector de comerciables que en el de no comerciables, es de esperarse que los desplazamientos sectoriales impulsados por los salarios hacia los productos comerciables compensen el macroefecto normal y puedan explicar por qué el empleo disminuye en una fracción pequeña. El problema es que los datos no parecen confirmar esta hipótesis: la disminución del empleo en los sectores de exportación no fue menor que en otras partes.