



UN PLAN MARSHALL PARA LA EUROPA DEL ESTE

Mary KALDOR

La mejor manera de entender el reto al que se enfrentan las economías de la Europa del Este sería partiendo de la base de que la guerra fría ha llegado a su fin. Nos encontramos en un período posterior a la guerra fría; la situación más parecida sería la que se encontraron los países europeos inmediatamente después de la II Guerra Mundial. La Europa del Este se enfrenta a una transición de una economía de guerra fría a una economía de tiempos de paz.

Todo ello implica una doble transición:

— el desmantelamiento de los controles propios de la guerra fría, es decir, del sistema de planificación central, la transición a la economía de mercado, y

— la reestructuración de la economía, y en particular de la industria y la tecnología, de

un modelo constituido de acuerdo con las exigencias de la guerra fría a uno más adecuado para satisfacer las necesidades de sus ciudadanos en tiempos de paz.

Las políticas actuales, tanto de los gobiernos de la Europa del Este como de los gobiernos occidentales, se centran exclusivamente en el primer tipo de transición, el desmantelamiento de los controles propios

de la guerra fría. Se da por supuesto que el mercado generará automáticamente el segundo tipo de transición. Quisiera indicar que ello no es necesariamente cierto, y que no adoptar políticas dirigidas directamente a la reestructuración de la industria y la tecnología podría poner en riesgo el progreso y la democracia.

Para el desarrollo de mi teoría, resumiré la economía de la guerra fría, luego pasaré a analizar la situación actual, para finalmente exponer mi idea sobre las políticas adecuadas.

La economía de la guerra fría

En una conferencia pronunciada en Belgrado en 1957, Oskar Lange, el famoso economista de la reforma polaca, describió el sistema estalinista como una «economía de guerra *sui generis*»; con ello se refería a un sistema comparable a la organización de las economías capitalistas en tiempo de guerra. «En los períodos bélicos se utilizaron métodos parecidos, es decir, la concentración de todos los recursos con el fin de evitar su fuga a lo que se consideraba como no esencial, o sea, a todo lo que no estaba relacionado con la consecución de la guerra». Lange consideraba que los «métodos de la economía de guerra» eran «necesarios en un período revolucionario de transición». Sin embargo no consideraba que dichos métodos fueran intrínsecamente socialistas. Por ejemplo, los envíos obligatorios de productos agrícolas «fueron introducidos por primera vez por el ejército de ocu-

pación del *Kaiser* Guillermo II, al que no creo que nadie considere paladín del socialismo».

La idea de Lange de una economía de guerra se refería a la centralización de la gestión económica, a la regulación por medio de directrices administrativas. Pero la noción de economía de guerra también puede referirse al predominio del gasto militar como participación en el gasto total y a la forma en que la estructura de producción queda conformada por las exigencias de la guerra. En la Unión Soviética, como explicaba Yakovlev, el famoso diseñador aeronáutico, en su autobiografía, se desarrolló una producción en masa que no se dirigía al consumo, como en los Estados Unidos, sino a la guerra. Durante los años 30 se construyeron gigantes fábricas «al estilo americano» para producir armamento o para ser reconvertidas a la producción de armamento. Y el sistema estalinista sólo empezó a funcionar con verdadera eficacia bajo la presión de la guerra. Durante la II Guerra Mundial, el gasto militar supuso más de la mitad de la producción neta de bienes soviética, y su producción de armamento fue comparable en cantidad y calidad a la de los americanos. Según todos los patrones, fue un logro extraordinario.

A finales de los 40 se impuso en la Europa central y del Este esa estructura industrial dominada por el armamento. Además, la caracterización de dichas economías como economías de guerra puede extenderse hasta 1989. Ambos aspectos de la economía de guerra persistieron, en grados variables, durante las décadas siguientes.

Por un lado, los llamados sistemas socialistas siguieron funcionando de una forma muy similar a la del sector de la industria militar en Occidente. A falta de una guerra real, esos sistemas se convirtieron en lo que

A finales de los 40 se impuso en la Europa central y del Este una estructura industrial dominada por el armamento.

el economista húngaro Janos Kornai denomina «sistemas de regulación burocrática». Mientras que la guerra es una especie de vivero para la tecnología, una lucha darwiniana por la supervivencia parecida al mercado, la guerra fría es una forma de mantener las instituciones burocráticas de la guerra. Como ya se sabe, los burócratas son muy reacios a los cambios, pues perturban la rutina, las jerarquías o los compromisos de organización.

Los sistemas de regulación burocrática son economías basadas en la escasez o en la restricción de recursos, en contraposición con los sistemas regulados por el mercado, que se basan en la restricción de la demanda y que tienden a exceder la capacidad. El motivo, según Janos Kornai, radica en el «presupuesto blando», basado en el hecho de que las empresas no están obligadas a mantenerse dentro de un presupuesto fijo, o «presupuesto duro». La inversión real siempre sobrepasa la inversión prevista, aunque los planificadores lo tengan en cuenta. Los proyectos de inversión siempre cuestan más de lo esperado debido a la tendencia a resolver problemas mediante el desembolso de dinero o debido a la tendencia a ceñirse al plan subestimando los costes iniciales. Ello es semejante al problema de exceso de costes, bien conocido por las empresas de defensa occidentales y que genera una presión constante sobre el presupuesto de defensa. Debido a que el sector militar y sus empresas forman parte del sistema de planificación, hay un ciclo de inversión típico de la Europa del Este, en el que sucede a los movimientos inversores una restricción del consumo, ya que los hogares se ven sin poder y experimentan una restricción en el presupuesto duro, es decir, en los salarios. Los intentos que se realizan periódicamente para mejorar la eficacia y reducir la escasez son comparables a las frecuentes reformas de las políticas de adquisiciones en los sectores de la defensa occidental, la introducción de medidas tales

Los sistemas de regulación burocrática son economías basadas en la escasez o en la restricción de recursos.

como concursos públicos, contratos de coste fijo, etc.

Todos estos factores son muestra de la dificultad extrema de partir de la estructura industrial establecida en los años 50. Por consiguiente, el segundo aspecto de la economía de la guerra fría también ha perdurado. El armamento supone una parte mucho más reducida de la producción industrial que en los 50. No obstante, todavía es considerable. Según algunas estimaciones, el 25% de la producción industrial soviética está compuesta de armamento. En Leningrado, la participación parece ser del 60%; en Moscú se calcula que una tercera parte de la producción industrial es militar. Alrededor del 75% del presupuesto de ciencia y tecnología de toda la Unión Soviética también está relacionado con la defensa.

En la Europa centro-oriental, la producción de armamento no supuso una parte tan grande de la producción industrial total. No obstante, todos estos países exportaron cantidades considerables de armamento a la Unión Soviética. Al contrario que en Occidente, donde el sector de defensa es más autárquico que otros sectores, la producción de armamento de la Europa centro-oriental estaba rígidamente integrada en la distribución del trabajo del Pacto de Varsovia. Polonia, Checoslovaquia y Hungría exportaban cerca del 80% de su producción de defensa y la Unión Soviética era, con mucho, el mayor consumidor. Además, la exportación de bienes de equipo se destinaba a la industria de defensa soviética.

La producción de armamento de la Europa centro-oriental estaba rígidamente integrada en la distribución del trabajo del Pacto de Varsovia.

Incluso antes de enero de 1991, cuando la divisa fuerte empezó a ser la base de las transacciones del CAME, las exportaciones sufrieron un duro revés con la reducción del presupuesto de defensa soviético.

A pesar de que la parte en armamentos de toda la producción industrial decayó durante ese periodo, las prioridades industriales se vieron marcadas por el legado de la II Guerra Mundial: las exigencias de la producción en masa, la industria pesada con gran demanda de energía, etc. Debido a la naturaleza conservadora de los sistemas de regulación burocrática, hubo una tendencia a producir lo que podría denominarse como «cuasiarmamentos», es decir, bienes civiles adecuados a las estructuras industriales existentes. El actual programa de reconversión soviético, organizado por los ministerios de Industria y de Defensa, ofrece un buen ejemplo de ello.

El problema principal de las economías de la Europa del Este radica en el atraso industrial y tecnológico. Pero no se trata de un atraso en el sentido de los países del Tercer Mundo, y es por lo que surgen equívocos al compararlos con los países en vías de industrialización, que son países que se encuentran estancados en el paradigma de los 40 y los 50. En palabras de la teoría de la evolución económica, siguieron en la trayectoria de ese período mucho después del punto de rendimientos decrecientes. Son países muy industrializados, incluso los más pobres como Bulgaria o Rumania; disponen de gran cantidad de científicos, ingenieros y

obreros especializados. Pero todos estos recursos industriales y tecnológicos se dirigen equivocadamente o se desperdician de acuerdo con el patrón que se creó con las exigencias de la II Guerra Mundial y al que dio forma una inercia burocrática que se reproducía por sí misma.

La situación actual

Después de 1989, los nuevos gobiernos de la Europa del Este, alentados por Occidente, se han concentrado en el elemento principal de la economía de la guerra fría, los métodos centralizados de gestión económica. Se han embarcado en ambiciosos programas dirigidos a desmantelar el sistema de regulación burocrática y a introducir una economía de mercado, lo que ha supuesto las medidas siguientes:

- el desmantelamiento de controles administrativos sobre el comercio, los suministros, etc;
- la liberalización de precios y salarios, aunque en algunos casos, como en Polonia, se ha mantenido cierta congelación de salarios;
- la apertura de las economías a los mercados mundiales mediante una cierta convertibilidad, la reducción de aranceles, etc;
- drásticas políticas de estabilización macroeconómica, a fin de evitar la inflación y/o el rápido aumento de las importaciones.

Además, se han embarcado en un proceso de privatización, despojando al Estado de empresas agrícolas e industriales, aunque el proceso es sumamente lento y se revela lleno de dificultades.

Esas medidas sí parece que podrán eliminar la escasez y frenar la inflación. No

obstante, también generan una caída de la renta real y el nivel de vida. En primer lugar, se ha sobrevalorado la competitividad residual de la industria de la Europa del Este. En Alemania Oriental, desde la unión monetaria, la producción industrial ha caído más del 40%. En el momento de la unificación monetaria se pensó que tendrían que cerrar alrededor de una tercera parte de las empresas industriales de Alemania Oriental. En la actualidad, se tienen serias dudas acerca de la supervivencia de alguna de esas empresas. La disminución de la producción industrial es menor en otros países, dependiendo del grado de protección. En segundo lugar, hubo la esperanza de que los salarios bajos atraerían la inversión extranjera. En la práctica, ésta ha sido escasa; los inversores extranjeros en general no están interesados en países sin infraestructura, en los que no funcionan los teléfonos, el correo y los bancos son ineficaces y lentos, en los que hay importantes problemas medioambientales y que no pueden ofrecer acceso a mercados más amplios como la Comunidad Europea. En tercer lugar, las nuevas empresas privadas que están surgiendo se han visto estranguladas por los elevados tipos de interés, los mercados en declive y el aumento del coste de los factores de producción. Las grandes empresas estatales son más capaces de superar el impacto de las políticas de estabilización que las pequeñas empresas, más arriesgadas y dinámicas.

Los mercados son tanto destructivos como creativos; hay perdedores y ganadores. Existe el peligro real de que el mercado sea puramente destructivo, de que los europeos del Este sean perdedores, a menos que se den lo que se puede describir como políticas de conversión, es decir, esfuerzos concretos para imponer el segundo tipo de transición, para dirigir la actividad de mercado hacia una estructura más adecuada para la industria y la tecnología. ¿Qué podría implicar todo ello?

— La reestructuración del gasto público de tal forma que se gaste menos de forma improductiva, como puede ser el gasto militar y el pago de la deuda, y más en infraestructura, medio ambiente y bienes sociales. El «empuje» de la competencia necesita ir acompañado del «tirón» de nuevas demandas.

— La reestructuración del presupuesto puede que no sea suficiente. Es preciso que se pueda disponer de nuevos recursos, ya sea mediante un mayor proteccionismo, mediante el incremento de la ayuda de Occidente, o un mayor acceso a los mercados occidentales. A pesar de que la ayuda de Occidente ha sido generosa, aún es pequeña en comparación con la escala del Plan Marshall después de la II Guerra Mundial o con los potenciales recursos que ha liberado el sector de defensa como consecuencia del final de la guerra fría. Estos recursos adicionales tienen que ligarse a proyectos concretos, pues de lo contrario existe el riesgo de que la ayuda se limite a enmascarar las consecuencias destructivas del mercado.

— La privatización tiene que dirigirse con más atención a los criterios productivos. ¿Qué formas de propiedad y de control tienden en mayor medida a la reestructuración industrial y tecnológica? ¿Cómo pueden desarrollar los trabajadores y empresarios un sentimiento de responsabilidad hacia su trabajo? ¿Cómo pueden conducir la innovación hacia las nuevas exigencias sociales? ¿Cuál es el marco organizativo más adecuado para ello?

Hubo la esperanza de que los salarios bajos atraerían la inversión extranjera, pero los inversores no están interesándose en países sin infraestructura.

— La democratización y la descentralización de la planificación. Fundamentalmente se necesitan estrategias de desarrollo, sobre todo en los niveles local y regional. ¿Cómo pueden formularse éstas de forma que satisfagan las necesidades de los habitantes de esas zonas y sin recurrir a los métodos burocráticos tradicionales?

— Finalmente, es preciso introducir nuevas políticas de ciencia y tecnología. Las instituciones de I+D tienen que integrarse con la producción y la comercialización. Antes, las instituciones de I+D tendían a estar separadas y los científicos e ingenieros solían llevar a cabo una «investigación amateur», sin ninguna relación con la producción en curso. Es preciso introducir planes de formación. Debido a la investigación *amateur*, debido a la necesidad de compensar la escasez y carencia de piezas o a la ausencia de conocimientos importados, hay una gran cantidad de talento innovativo esperando ser liberado según el marco social y organizativo más adecuado. (No hay más que observar la rapidez con la que los científicos e ingenieros del Este consiguen un puesto de trabajo en Occidente). Es preciso importar tecnología occidental, pero es preciso asimilarla y adaptarla a una situación con tradiciones, culturas y técnicas muy diferentes. Es muy importante que los expertos locales participen en decisiones sobre proyectos de cooperación y transferencia de tecnología.

Sin políticas de este tipo, políticas concretas de reconversión, el guión más probable para la Europa del Este es pasar a

A pesar de que la ayuda de Occidente ha sido generosa, aún es pequeña en comparación con la escala del Plan Marshall.

convertirse en tercermundista, a entrar en un círculo vicioso de desempleo, inflación contenida, endeudamiento. Mucha gente opina que las estrecheces que sufren los ciudadanos de la Europa del Este son pasajeras, que es algo por lo que hay que pasar antes de que sus economías puedan equipararse a las de Occidente. Está la teoría de que, a largo plazo, esta dolorosa transición dará sus frutos. Tiendo a compartir la idea keynesiana de que «a largo plazo, todos estaremos muertos». En los años 50 se pidió a los europeos del Este que soportaran niveles de vida bajos con el fin de construir el socialismo. En la actualidad, se les pide que soporten niveles de vida bajos para construir el capitalismo. La transición al mercado, sin ir acompañada de una verdadera reestructuración de la industria y la tecnología, podría quedarse en un proceso semipermanente.

El futuro

El final de la guerra fría también implica, por supuesto, un tercer tipo de transición, todavía más importante que los dos tipos de transición descritos. Se trata de la transición del posttotalitarismo a la democracia; de un secretismo paranoico que todo lo abarca y la insistencia extremista en la lealtad típica de una situación de tiempos de guerra, a una sociedad tolerante, individualista y que funciona por sí misma. Es una transición muy difícil. Al contrario de lo que ocurrió en la Europa occidental después de la II Guerra Mundial, poca gente puede acordarse del «antes de la guerra», incluso en los países que antes eran democráticos. Cuarenta años de guerra fría son tremendamente perjudiciales en términos sociales y psicológicos. Hay muy pocas instituciones y tradiciones, muy poca experiencia de responsabilidad cívica y participativa, de organización, de montar campañas o de recaudación de fondos, todos ellos requisitos básicos de la democracia. Por todas estas razones la democracia, en un sentido formal, se presta al

abuso, es vulnerable a la manipulación por parte de los políticos que apelan a pasiones y prejuicios populistas.

Para mucha gente corriente de la Europa del Este, democracia significa bienestar. La falta de democracia era el motivo por el que no gozaban del mismo bienestar que sus vecinos, Austria, Italia o Alemania Federal. Una transición destructiva y llena de dificultades hacia una economía de mercado puede resultar peligrosa. Ya ahora hay descontento; mucha gente ha sufrido bajo el régimen anterior, era muy difícil forjarse una identidad profesional o social sin ser tachado de colaboracionista. Las ideologías de izquierdas han caído en el más absoluto descrédito y no sorprende que la gente se incline por las ideologías simplistas de la exclusión y el odio basadas en formas primitivas de identidad.

Es posible que se esté forjando una tragedia en la Europa del Este. Sus comienzos

pueden apreciarse en Yugoslavia, y lo mismo podría ocurrir en la Unión Soviética y Checoslovaquia. En Polonia está surgiendo el autoritarismo.

En la Europa occidental no podemos desentendernos de esta tragedia. Podemos esperar una ola de refugiados políticos y económicos, no estaremos inmunes a la violencia nacionalista o racista; es posible que ya sea demasiado tarde para hacer lo que deberíamos haber hecho justo después de las revoluciones de 1989. No sólo deberíamos prestar ayuda y apoyo generosos a las instituciones políticas y cívicas que vayan surgiendo, sino que también deberíamos comprometernos en todo tipo de formas concretas de cooperación, incluida la teconológica, la medioambiental y la social, dirigidas a la reestructuración de extraños vestigios de un periodo anterior de nuestra historia compartida.

Traducción: Ana Larrea.