

La experiencia económica e institucional de la transición serbia

Por Boris Begovic

Lecciones importantes han surgido a partir de la experiencia serbia de transición a la democracia, incluyendo la necesidad de aprovechar la ventana de oportunidad y concentrar la energía política para mantener el impulso. Los pasos en la transición económica incluyen la estabilización macroeconómica, la liberalización de los precios, la liberalización del comercio exterior y la privatización. Cerca de 10 años después del inicio de la reforma económica, Serbia aún está lejos de ser una economía de mercado en toda regla. La razón principal es que las deficiencias en la reforma institucional han afectado negativamente al entorno empresarial. El déficit más importante de la reforma más importante es el estado de derecho. Debido a que la transición fue sólo semi-exitosa, también se pueden sacar lecciones de los fracasos en la transición de Serbia.

El contenido de esta publicación se basa en las observaciones formuladas por el Dr. Begovic presentadas durante el Taller de CIPE sobre Medio Oriente y África del Norte en marzo de 2012. Este Documento fue originalmente publicado en inglés: Boris Begovic, "The Serbian Experience in Transition," CIPE Economic Reform Feature Service (May 31, 2013). Disponible en: http://www.cipe.org/sites/default/files/publication-docs/FS_06-30-2013_BB_Democracy.pdf

Boris Begovic es Presidente del Center for Liberal-Democratic Studies y profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Belgrado. Su área de especialización incluye la economía institucional, el análisis económico del derecho, la organización industrial y la teoría del crecimiento económico. Es miembro del comité directivo de Free Enterprise and Democracy Network y fue el principal asesor económico del gobierno federal de la República Federal de Yugoslavia por 15 meses durante 2000-2002.



Introducción

Desde 2000 en adelante, la transición política movió a Serbia decididamente hacia una verdadera democracia, creando al mismo tiempo la oportunidad de seguir urgentes reformas económicas y el desarrollo de una economía de mercado. Mirando hacia atrás, el mayor desafío en el proceso de reforma económica ha sido la reforma institucional, especialmente la continua lucha para lograr el estado de derecho como base para el libre intercambio. De la experiencia de Serbia han surgido lecciones importantes como la necesidad de aprovechar la ventana de oportunidad y luego concentrar la energía política para mantener el impulso de la transición.

La Historia y el punto de partida

El punto de partida de la transición de Serbia, en octubre de 2000, estuvo fuertemente influenciado por el pasado reciente de Serbia. El sistema político de la década de 1990 podría haber sido etiquetado como un régimen autoritario competitivo o una democracia no liberal, no una democracia plena, y no una autocracia totalitaria. Se componía de tres elementos de la democracia: 1) elecciones libres (aunque no necesariamente justas), 2) medios de comunicación algo libres (con un firme control sobre los medios de comunicación electrónicos), y 3) derechos civiles básicos para la mayoría de la gente. El sistema económico de Serbia en 2000 era un tipo de régimen híbrido que combinaba el socialismo que se había derrumbado a principios de 1990 con elementos de una economía de mercado. La propiedad privada y la iniciativa privada eran legales, pero la protección de los derechos de propiedad privada era débil. El mecanismo de mercado ahora operaba en los mercados de capital y de mano de obra, mientras que los mercados de productos ya existían en la versión suave del socialismo en Yugoslavia. Sin embargo, la intervención arbitraria del gobierno estropeaba el mecanismo del mercado. La transparencia y la previsibilidad estaban ausentes de la regulación del mercado. Las únicas constantes eran la protección de las empresas nacionales titulares y los obstáculos al libre comercio (barreras arancelarias y no arancelarias, subsidios y restricciones presupuestarias blandas). Una nueva clase de magnates, estrechamente vinculada con el gobierno, recibió protección especial para sus empresas, las que generaron rentas monopolísticas sustanciales.

En 2000, el gobierno del presidente Slobodan Milošević había disminuido el PBI a 60 por ciento de su nivel de 1990, cuando asumió el cargo. La inflación era de alrededor de 100 por ciento por año, el déficit fiscal era enorme (incluidas las pérdidas de las empresas de propiedad estatal), y la deuda pública era de 170 por ciento del PBI. La tasa de desempleo superó el 20 por ciento, con un amplio sector informal y el empleo formal limitado principalmente al sector público. Prevalcían múltiples tipos de cambio, junto con

controles generalizados de precios y enormes barreras para el comercio exterior. El alcance de los problemas urgentes y de largo plazo era tan amplio que la cuestión fundamental era cómo priorizar y secuenciar movimientos hacia la transición económica. A pesar del colapso económico a finales de 1990, la constelación de la economía política descrita era, atada a los intereses creados de la élite, muy estable. Por lo tanto, el cambio político (en particular, la salida de Milošević del cargo) era un requisito previo para la transición de Serbia.

Primeros pasos

El cambio político en octubre de 2000 abrió las puertas a la transición económica de Serbia. El primer paso fue la estabilización macroeconómica. Sin estabilización no puede haber evaluación clara de la economía ni los responsables podrían observar los resultados de las reformas. La estabilización macroeconómica se logró a través de una política monetaria estricta (la impresión de dinero quedó suspendida) y la consolidación del déficit cuasi-fiscal (pérdidas, es decir, el déficit de las empresas públicas) en el presupuesto. La inflación se redujo al instante a pesar de que se eliminó la mayoría de los controles de precios. La lección aquí es que los controles de precios no podían contener la inflación, sino que se habían introducido por razones políticas, es decir, para crear rentas para grupos favorecidos. El segundo paso fue la liberalización absoluta de precios, incluyendo la abolición de tipos de cambio múltiples. Se estableció un tipo de cambio único, basado en el mercado. El Banco Central de Serbia implementó prácticamente una política de tipo de cambio fijo, sin embargo, para garantizar la estabilidad macroeconómica y que la ayuda externa continuara ingresando en el país. En el mercado local, la liberalización de precios que ocurrió durante esta etapa de transición fue esencial para el funcionamiento de los mercados de productos.

Teniendo en cuenta el pequeño mercado interno de Serbia, el tercer paso en la transición - la liberalización del comercio exterior - fue quizás el más importante. Todas las barreras no arancelarias fueron abolidas y los aranceles se redujeron y simplificaron considerablemente. Antes de la liberalización había 37 tasas arancelarias, que oscilaban entre 1 y 40 por ciento. Después de la liberalización sólo había cinco tipos arancelarios, que oscilaban entre 5 y 20 por ciento. Grupos políticos interesados detuvieron un plan de liberalización más agresivo que impulsaba una tasa arancelaria uniforme del 5 por ciento. Productores nacionales de automóviles fueron el grupo de interés más activo, exigiendo una fuerte protección para sus coches obsoletos y de baja calidad.

Reestructuración económica

Los próximos pasos en la transición se centraron en la reestructuración de la economía de Serbia. El paso

estructural más importante fue la privatización iniciada en junio de 2001, aproximadamente nueve meses después de la transición. Que llegara tardíamente a la transición fue una ventaja para Serbia. Debido a que la privatización de Serbia comenzó unos 10 años después de la primera ola de privatizaciones en Europa central y oriental, se pudieron extraer lecciones de los errores cometidos en esos países. En consecuencia, Serbia empezó con un modelo de privatización sólido basado en la venta de las empresas al mejor postor. Este modelo proporciona la gestión empresarial eficiente (sin propiedad dispersa) y favorece la selección del dueño más eficiente. El problema asociado con este modelo radica en la economía política: se necesita tiempo para preparar a las empresas para la venta y, finalmente, producir resultados. Al no tener en cuenta esto, el gobierno no pudo manejar las expectativas del público. Por el contrario, el gobierno anunció la privatización como la panacea para las dolencias económicas del país, creando expectativas incumplibles a corto plazo o en un ciclo electoral.

Por lo tanto, el apoyo público a la privatización disminuyó en los primeros años del prolongado proceso. El gobierno respondió con la privatización acelerada y terminó violando la integridad del proceso y la disminución de los rendimientos. Por ejemplo, el gobierno aflojó los controles sobre los fondos utilizados para la privatización (controles contra el lavado de dinero), y esto permitió a las organizaciones criminales capturar la privatización en algunos casos. Como resultado, el proceso de privatización aún no termina, 10 años más tarde y su apoyo público se encuentra en un mínimo histórico. La reestructuración de las empresas estatales en el sector real se estancó. Inicialmente, la reestructuración fue considerada como un paso hacia la privatización de las empresas que no podrían venderse como estaban, debido a su endeudamiento y flujos de efectivo futuros negativos. Si la reestructuración no era posible, el plan sería declararse en bancarrota y vender los activos de las empresas.

Sin embargo, la reestructuración y especialmente la quiebra eliminarían puestos de trabajo y aumentarían el desempleo en el corto plazo. El gobierno calcula que la reestructuración podría disminuir su popularidad en las regiones donde las empresas de propiedad estatal proporcionaron un número considerable de puestos de trabajo. En consecuencia, 10 años más tarde la mayoría de las empresas del sector real, destinados a la reestructuración no se han tocado. Ellos se han mantenido con vida por los subsidios estatales y las restricciones presupuestarias blandas, como no tener que pagar obligaciones fiscales o facturas de servicios públicos de propiedad estatal.

La reestructuración del sector financiero (es decir, los bancos en Serbia) fue completamente diferente. Los cuatro grandes bancos estatales con patrimonio neto negativo y un enorme

déficit fueron liquidados y se eliminaron los obstáculos a la entrada de los bancos extranjeros. Incluso hoy en día en las secuelas de la crisis financiera mundial, el sector bancario de Serbia (el 70 por ciento de propiedad extranjera) es relativamente saludable y ha cumplido con altos requisitos de capital. La principal razón de este éxito fue la decisión de eliminar los bancos antiguos y abrir la puerta a nuevos bancos. La disminución del empleo en los bancos desechados (sólo 10.000 empleados en total) los hizo menos importantes políticamente en las consideraciones políticas y económicas y permitió una reforma radical a pesar del interés privado en mantener los trabajos.

La liberalización del Mercado laboral fue uno de los pasos más importantes de la reforma económica. Sucedió bastante al comienzo cuando los sindicatos locales eran aún políticamente débiles. La nueva legislación laboral brindó la posibilidad de relaciones flexibles, mayoritariamente contractuales entre empleador y empleado con un salario mínimo relativamente bajo. Las negociaciones colectivas tenían un alcance limitado para imponer sus resultados sobre las partes no involucradas en el proceso de negociación. Todos estos cambios brindaron una flexibilidad sustancialmente amplia en el mercado laboral y redujeron el desempleo. De todas formas, los resultados no fueron sostenibles. En la medida en que los sindicatos fueron ganando poder, están luchando y han logrado revertir una buena parte de la liberalización del mercado laboral.

Diez años después: ¿El vaso está medio vacío o medio lleno?

Cerca de 10 años después del inicio de la reforma económica, Serbia aún está lejos de ser una economía de mercado en toda regla. La razón principal es que las deficiencias en la reforma institucional han afectado negativamente al entorno empresarial. El déficit más importante de la reforma más importante es el estado de derecho. El poder judicial está lejos de ser eficiente y en muchos casos tampoco es imparcial. Además, los funcionarios judiciales no son competentes en cuestiones especializadas relacionadas con la economía de mercado, tales como los procedimientos de quiebra o la aplicación del derecho de competencia. Los litigios por casos de derechos de propiedad privada y de cumplimiento de contratos son largos e inciertos incluso para aquellos cuyos derechos fueron violados descaradamente. La protección jurídica resulta insuficiente, inhibe el intercambio libre y seguro entre los agentes económicos que no se conocen entre sí. Dicho intercambio impersonal es la base de la competencia y un requisito previo para la eficiencia económica. La baja eficiencia económica de Serbia y la baja competitividad son una consecuencia directa de la falta de reformas institucionales de estado de derecho.

La otra decepción en el desarrollo institucional de Serbia se refiere a las enormes barreras para la entrada de nuevos competidores. La mayoría de las barreras del período anterior se mantuvieron, y se crearon nuevas. La principal razón detrás de las trabas se puede encontrar en la influencia política de la élite empresarial nacional, los magnates que han obtenido su riqueza en el período oscuro del reinado de Milošević. Los magnates han organizado imperios empresariales con obstáculos a la entrada, disfrutando de rentas debido a la competencia limitada. Su fuerza e influencia política son un testimonio de las predicciones de la teoría de la elección pública de que un grupo de interés fuerte y bien organizado puede expresar fácilmente los intereses privados como si fueran públicos. Por lo tanto, las políticas públicas de Serbia se han parcializado hacia las empresas establecidas de los magnates para restringir la competencia. Teniendo todo esto en cuenta, no es de extrañar que la libertad económica en Serbia sea muy baja, y que, a este respecto, Serbia sea uno de los países menos libres en Europa Central y Oriental.

En ausencia de la privatización sustancial, la mayor parte del empleo sigue siendo en el sector público, incluidas las empresas estatales, servicios públicos, educación y salud. Estos sectores no tenían controles salariales y debido a las altas ganancias de la privatización de las empresas lucrativas que fueron obligadas a privatizarse, los salarios se han incrementado a un ritmo mucho mayor que la productividad. Las pensiones también han aumentado constantemente. El aumento de los ingresos ha creado la demanda interna y las inversiones centradas en la satisfacción de esa demanda. Esto resultó ser insostenible: cuando los ingresos por privatizaciones se redujeron, la demanda interna también se redujo. Los salarios del sector privado, en cambio, estaban controlados por los mecanismos de mercado y no contribuyeron sustancialmente al aumento de la demanda interna. El aumento de los salarios en el sector público se basa una vez más en los factores de la economía política, ya que el gobierno considera a los empleados públicos y pensionistas como “su electorado”. Al congraciarse con el electorado, espera ganar el apoyo en las próximas elecciones. El mismo razonamiento estaba detrás de los subsidios generalizados para las empresas del sector público, así como los agricultores. Las subvenciones (“ayudas del Estado”) en Serbia son dos veces más altas como porcentaje del PBI que en los países de la Unión Europea, incluidos los nuevos Estados miembros que se incorporaron a raíz de la ampliación de la UE en 2004 y 2007. El problema es que esos enormes subsidios no proporcionan una igualdad de condiciones y restringen la competencia como el principal motor de la eficiencia económica.

Lecciones para la transición

Evaluada solamente como semi-exitosa, la experiencia de la transición serbia debe ser cuidadosamente examinada poniendo especial interés en las razones de su fracaso parcial. Hay cosas para aprender de esta transición ya que hay una serie de proyectos de transición en todo el mundo.

Primero, existe una ventana de oportunidad bastante breve al comienzo de una transición. Esa oportunidad se abrió en Serbia con la derrota de la élite política y económica que tenía un interés personal en no cambiar el país. La oportunidad fue breve debido a que las élites políticas y sobre todo empresarias se reagruparon y reorganizaron rápidamente. Parte de la élite no sobrevivió y algunos perdieron peso, pero muchos resurgieron como jugadores importantes con el objetivo de proteger sus intereses en la nueva economía política.

La transición de Serbia demostró claramente la rapidez y eficacia de la élite empresarial para reorganizarse - casi todos los magnates de la época anterior a la transición sobrevivieron y algunos llegaron a ser aún más poderosos e influyentes. Lo importante es usar la ventana de oportunidad para impulsar la transición y poner en marcha reformas irreversibles. Cuanto más puedan lograr los líderes de transición en los primeros meses, más exitosa será la transición al final. En segundo lugar, es fundamental para cualquier país en transición encontrar un mecanismo que permita a los líderes del proceso canalizar la energía política en el proceso de transición y evitar que se disipe. La energía política de Serbia en la primera parte de la transición se centró en cuestiones candentes como las relaciones entre Serbia y Montenegro.

La separación definitiva de Serbia y Montenegro preparó el camino para otra cuestión constitucional - la cesión de la provincia serbia de Kosovo, que proclamó su independencia en febrero de 2008. Esto sigue siendo un tema político central, particularmente porque se convirtió en una condición impuesta para el camino de acceso a la UE. Ambas cuestiones constitucionales han drenado una parte importante de la energía política de la transición y de las decisiones políticas difíciles que se deberían haber adoptado en el proceso.

La otra desviación de la energía política se ha debido a las demandas de la comunidad internacional para enfrentar el pasado, tales como hacer frente a la difícil herencia de las guerras de Yugoslavia de la década de 1990 y los crímenes de guerra cometidos. Esto quedó especialmente plasmado en la solicitud de colaboración con el Tribunal Penal Internacional de La Haya con sede en la antigua Yugoslavia, y la extradición de criminales de guerra prófugos. El amplio debate acerca de enfrentar el pasado, en esta y otras áreas drenaron mucha energía política del proceso de transición. Por último, la energía política se desvió en el debate sobre lo que debería pasarle a la élite de los negocios que se beneficiaron en el marco del régimen de Milosevic. El

gobierno decidió tomar el camino del medio, que resultó ser el peor camino posible. En lugar de perseguir o absolver de las violaciones cometidas en la década de 1990, el gobierno introdujo un impuesto especial por única vez a la “ganancia extra” obtenida como resultado de una estrecha relación con el régimen de Milosevic. De esta manera, los imperios empresariales quedaron legitimados y sus posiciones como actores relevantes se solidificaron. En lugar de impedir que la élite empresarial influya en el proceso de políticas públicas, el gobierno en realidad los introdujo en el proceso.

En el papel de la comunidad internacional de donantes en el proceso de transición también debe considerarse incluir las instituciones financieras internacionales, cuyo apoyo financiero a menudo está condicionada. La condicionalidad no es necesariamente mala en el corto plazo, pero puede afectar negativamente a la transición. La comunidad de donantes tiene sus propias prioridades distintas de las de los países en transición, y las prioridades de los donantes pueden cambiar con el tiempo. Por ejemplo, las

organizaciones donantes con frecuencia se someten a un cambio de paradigma (“estilo”), por ejemplo, los proyectos financiados por el Banco Mundial de hoy son muy diferentes de los proyectos financiados hace 10 o 20 años. Por otra parte, las transiciones basadas en condicionalidades impuestas desde el exterior tienden a no ser sostenibles ya que las personas prestan todo su esfuerzo sólo si creen en algo, si no se sienten intimidados por ningún condicionamiento. La última lección aprendida en el caso de Serbia es la maldición del dinero fácil. Con la importante ayuda extranjera canalizada directa o indirectamente con el presupuesto y con los enormes ingresos de la privatización, no hubo déficit fiscal, incluso con un aumento de los gastos en salarios públicos, pensiones y subsidios a las empresas deficitarias. En tal situación, el gobierno no tenía ningún incentivo para una profunda y sostenida transición económica que permitiera alcanzar el crecimiento económico, aumentar la base tributaria y mejorar los ingresos sostenibles. Los buenos tiempos son siempre malos tiempos para el proceso de transición.

Traducción de Adriana Durán.