

REFORMA ECONÓMICA Y ADMINISTRACIÓN
MACROECONÓMICA: COMENTARIOS CON RESPECTO
A LA CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE
ADMINISTRACIÓN MACROECONÓMICA *

LIU GUOGUANG (*et. al.*) **

La Academia China de Ciencias Sociales, la Asociación China de Investigaciones sobre Reforma Económica y el Banco Mundial patrocinaron conjuntamente la Conferencia Internacional sobre Administración Macroeconómica, la cual se llevó a cabo, navegando sobre el "S. S. Bashan" aguas abajo del río Yangzi de Chongqing a Wuhan, del 2 al 7 de septiembre de 1985.

En dicha conferencia un grupo de reconocidos académicos y especialistas, provenientes tanto de países occidentales como socialistas, revisaron algunas de las experiencias sobre administración macroeconómica que se han vivido a nivel internacional y expresaron sus puntos de vista con respecto a los problemas que se han manifestado en China durante el proceso de reforma económica.

A continuación sintetizamos las reflexiones y comentarios que se hicieron sobre algunos de los problemas discutidos en la conferencia, en la cual participaron varios camaradas de la Academia China de Ciencias Sociales.

* Nota del editor del *Diario del Pueblo*: El siguiente ensayo surgió como resultado de las discusiones y deliberaciones que se tuvieron en el grupo de trabajo coordinado por Liu Guoguang y Zhang Zhuoyuan. Participaron tanto en las discusiones como en la edición del borrador las siguientes personas: Liu Gouguang, Chen Jiyuan, Zhang Zhuoyuan, He Jiacheng, Zhou Shulian, Zhao Renwei y Dai Yuanshen. El borrador preliminar fue elaborado por Dai Yuanshen y He Jiacheng.

** Liu Guoguang *et. al.*, "Jingji tizhi gaige yu hongguang jingji guanli". *Diario del Pueblo*, diciembre 27 y 30 de 1985, p. 5. (Traducción de Roberto Luján Gutiérrez.)

1. LOS MODELOS Y LAS METAS DE LA REFORMA DEL SISTEMA ECONÓMICO

La reforma del sistema económico que se está llevando a cabo actualmente en nuestro país avanza, globalmente, en una dirección claramente definida, debido al hecho de que hemos establecido nítidamente la validez de la teoría que propone que una economía socialista es una economía mercantil planificada.

Dicha reforma es igualmente clara e inequívoca al estipular que el sistema económico socialista que debemos establecer tendrá que poseer ciertas características propiamente chinas, esto es, dicho sistema deberá fundarse en la premisa de las realidades de nuestra nación y basarse en los rasgos especiales de China, tales como territorio en expansión, vasta población y condiciones generalmente complejas.

No obstante, debemos ser conscientes de que en los diversos círculos económicos de nuestro país existe un amplio grado de flexibilidad con respecto a la interpretación del término "economía mercantil planificada". Algunas personas ponen mayor énfasis en la faceta "economía mercantil", en tanto que otras dirigen su atención principalmente al calificativo "planificada". Una pregunta relacionada con esto es: ¿qué tipo de modelo debe ser el objetivo-meta de la reforma económica de nuestra nación? Evidentemente, ésta es una pregunta, o una lección, que demanda una investigación altamente seria y formal, tanto en términos de la teoría cuanto en términos de la práctica.

En la conferencia, el economista húngaro Janos Kornai propuso que en los modelos económicos socialistas se presenta una dicotomía con respecto al mecanismo de regulación económica. Basándose en las experiencias del proceso de reforma económica en Hungría y en otros países de Europa Oriental, puso al descubierto una serie de ideas nuevas y refrescantes.

De acuerdo con Kornai, los mecanismos para regular la actividad económica pueden dividirse en dos categorías: 1. De regulación administrativa, y 2. De regulación del mercado. Cada uno de estos mecanismos regulatorios puede dividirse, a su vez, en dos tipos concretos: 1.a) regulación administrativa directa, o 1.b) regulación administrativa indirecta, y 2.a) regulación y coordinación del mercado no controladas o 2.b) regulación del mercado con control macroeconómico.

Tanto la regulación administrativa directa como la indirecta (1.a y 1.b) implican un control de la actividad económica basado en rela-

ciones jerárquicas (superior-subordinado) y ejercido mediante la transmisión vertical y el interflujo de información y de medidas administrativas. La diferencia entre ambas variantes es, simple y sencillamente, que los medios de regulación vertical difieren en cada caso.

En un sistema tipo 1.a, el órgano administrativo emite directivas concretas a las empresas con respecto a la inversión y a la producción —directivas que se articulan en forma de decretos u órdenes. Por su parte, en un sistema tipo 1.b, el órgano administrativo no actúa mediante la transmisión de metas de inversión y de producción bajo la forma de órdenes, sino que utiliza la autoridad que reviste para, mediante la utilización de todo tipo de instrumentos intervencionistas, obligar a las empresas a tomar decisiones de inversión y de producción que, en términos generales, se adecuen a las demandas de sus superiores. En este último caso, el proceso de toma de decisiones de las empresas tiene una dependencia dual: dependencia vertical en la organización jerárquicamente superior y dependencia horizontal en el mecanismo de mercado; de estas dos líneas de dependencia, la vertical es la dominante.

Similarmente, tanto la regulación del mercado no controlada (2.a) como la regulación del mercado con control macroeconómico (2.b) buscan regular la actividad económica a través del interflujo horizontal de información entre las empresas y del mecanismo de mercado. La diferencia entre ambas es que en un sistema tipo 2.a, en el cual no hay regulación macroeconómica, las acciones económicas serían reguladas casi por completo y dirigidas autónoma y ciegamente por el mecanismo de mercado, mientras que en un sistema tipo 2.b el centro de la sociedad (esto es, la autoridad central) no controla la actividad económica a través de medidas administrativas (gubernamentales) directas ni mediante intervenciones administrativas indirectas, frecuentes y masivas, en las actividades microeconómicas, sino que ejerce su papel regulatorio vía medidas macroeconómicas unificadas e intencionales o por medio de la regulación de los parámetros económicos. Naturalmente, aun en un sistema tipo 2.b es todavía necesario ejercer un control directo sobre los servicios públicos, tales como ferrocarriles, comunicaciones telegráficas y telefónicas, servicio postal y energía eléctrica, aclarando que si bien el control presupuestario de las empresas es absoluto, las actividades empresariales de las firmas deberán encaminarse a satisfacer la demanda del mercado.

Tanto la regulación administrativa indirecta (1.b) como la regula-

ción del mercado con control macroeconómico (2.b) pertenecen a la categoría de control indirecto, mas también hay una clara distinción entre ambas. Por ejemplo, mientras que en las dos se utilizan los impuestos como instrumento para regular la actividad económica, en un sistema tipo 2.b el Estado emplea una tasa impositiva unificada; así, una vez que el cuerpo legislativo estatal ratifica la ley de impuestos, todas las empresas deben remitir sus impuestos en forma acorde. En un sistema tipo 1.b, si bien todas las empresas deben igualmente remitir sus impuestos, la tasa impositiva real se determina mediante negociaciones entre el departamento administrativo correspondiente y las diversas empresas.

Aún más, en lo que respecta a la participación del Estado en las ganancias de las empresas, bajo un sistema tipo 2.b la proporción de dicha participación se determina a través de medidas legislativas mientras que en un sistema tipo 1.b esa proporción se determina contractualmente al inicio del año fiscal y, posteriormente, cuando éste termina, las empresas pueden intentar alterarla mediante negociaciones con el departamento gubernamental pertinente.

Otro ejemplo de las diferencias entre los dos sistemas es que mientras que en ambos el Estado puede rescatar a empresas en peligro de bancarrota, en un sistema tipo 2.b existen sólo un puñado de empresas gigantes que el Estado no puede dejar quebrar; de aquí que en sistemas de este tipo, la empresa, tan pronto haya sido rescatada y se le haya concedido una nueva oportunidad de vida, deberá buscar la manera de generar beneficios y cubrir sus deudas.

Por otro lado, en un sistema tipo 1.b el Estado deberá, casi invariablemente, actuar como fiador de las empresas en bancarrota; aún más, una vez que las empresas han sido rescatadas continúan solicitando más fondos estatales. De lo dicho se deriva, simple y llanamente, que en un sistema tipo 2.b el fenómeno relativo al Estado rescatando empresas en bancarrota es la excepción, mientras que en un sistema tipo 1.b es la regla.

Siguiendo la línea de pensamiento de Kornai en lo que respecta a distinguir los modelos económicos por sus mecanismos regulatorios, no es difícil entender por qué un buen número de los economistas chinos y extranjeros presentes en la conferencia compartieron la opinión de que un sistema tipo 2.b posee un atractivo mayor, así como un alto valor de referencia en la búsqueda de metas y de un modelo apropiado para conducir la reforma económica de un país socialista.

En lo señalado hasta aquí, podemos fácilmente notar que el modelo tipo 1.a es un compendio teórico del sistema económico planificado tradicional, altamente centralizado, cuya característica primordial es la regulación administrativa directa de los objetivos proyectados por medio de un balance material. El que varias naciones socialistas hayan planteado, una tras otra, la reforma económica de sus sistemas, se debe precisamente al hecho de que el control directo del Estado ha sofocado la vitalidad y el dinamismo de las empresas. El éxito o el fracaso de una reforma económica depende de si, habiendo partido de un sistema tipo 1.a, se tendrá la capacidad de llevar adelante su transformación en un sistema tipo 1.b o 2.a.

Un sistema tipo 2.a puro —esto es, un sistema en el que la actividad económica de un país es regulada completamente a través de un mecanismo de mercado carente de controles— sencillamente no existe hoy en día en el mundo real. No obstante, algunas naciones socialistas han realizado experimentos con sistemas tipo 2.a incompletos, es decir, sistemas en los que la toma de decisiones y establecimiento de políticas de manera centralizada y el control macroeconómico efectivos necesarios para regular la actividad económica han sido abandonados debido al énfasis que se le ha dado unilateralmente al mecanismo de mercado como *el* instrumento para lograr dicha regulación.

Algunos países socialistas verdaderamente experimentaron con esto. Pero los que, confiando plena y primordialmente en el mecanismo de mercado para regular la actividad económica, sometieron a experimentación el modelo trasladando el control centralizado del Estado a la toma independiente de decisiones por parte de las empresas, se toparon consecuentemente con tasas relativamente altas de desempleo, inflación de dos dígitos, decenas de billones de dólares en deudas externas y fluctuaciones económicas cíclicas. Dichas experiencias indican que un modelo tipo 2.a (o un casi 2.a) no puede ser una meta o un sistema apropiado para la reforma económica socialista de China.

Desde que la Unión Soviética y la gran mayoría de las naciones de Europa Oriental iniciaron sus reformas económicas en los años sesenta, esos países han adquirido una experiencia práctica en la materia de aproximadamente veinte años. La gente tiende a considerar el ejemplo de Hungría como un modelo de reforma económica con éxito. Desde la perspectiva de Kornai, sin embargo, el sistema económico húngaro actual es todavía, de hecho, un sistema fundamentalmente del tipo 1.b, es decir, un sistema de regulación administrativa indirecta.

Cuando Hungría inició la reforma de su sistema económico, al eliminar en 1968 un sistema enfocado a la planeación obligatoria logró ciertamente un éxito notable. No obstante, la persistencia de intervenciones administrativas indirectas ha provocado que el comportamiento típico de los administradores de las empresas paraestatales húngaras sea en la actualidad el de mantener un ojo en el superior y otro en el mercado. Ello ha causado la formación de una dependencia dual en las organizaciones de poder de nivel superior y en las fuerzas del mercado, siendo generalmente la primera la de mayor peso.

Debe quedar claro, entonces, que aun si se logra eliminar la planeación obligatoria de las actividades empresariales rutinarias y cotidianas, ello no será suficiente para cambiar completamente las costumbres y el comportamiento adquiridas por las empresas bajo el sistema tradicional. Esto se debe a diversas causas, de las que podemos citar, entre otras, el que los directivos de las empresas sean aún nombrados por los jefes administrativos; que la apertura o el cierre de una empresa no se determine por la competencia existente en el mercado sino por la voluntad gubernamental; que la ganancia de una empresa no sea producto principalmente de su actuación en el mercado sino de la habilidad de sus administradores para negociar con las autoridades superiores; que el sistema de precios no haya sido puesto en orden y racionalizado sino que esté todavía sujeto a interferencias administrativas; que haya poca conexión entre salarios y ganancias y que las decisiones de corto plazo de la administración en lo que respecta a la producción sufran aún de la intervención de autoridades superiores, a pesar de que, posiblemente, ello se haga en forma no oficial. Como resultado, la empresa todavía depende fuertemente de la administración vertical, mientras que las restricciones fiscales y presupuestarias son aún débiles. De aquí que, desde el punto de vista de Kornai, la reforma de Hungría no debe y no puede quedar satisfecha con su actual *status quo*, a saber, un modelo tipo 1.b, sino que debe seguir progresando.

Con base en la dicotomía planteada por Kornai, dado que el modelo tipo 1.a es el punto de partida de la reforma y los sistemas tipo 2.a y 1.b son objetivos inadecuados al reformar el sistema de una economía socialista, la única elección posible sería un sistema tipo 2.b.

Debemos señalar, en primer lugar, que la clasificación de Kornai y su metodología de investigación han permitido aclarar nuestros problemas. Los estudios realizados en el pasado sobre los modelos del sis-

tema económico socialista centraban su atención, unos en la estructura del sistema de propiedad, otros en el sistema de toma de decisiones y establecimiento de políticas, algunos en la mecánica de los rendimientos económicos y otros más en las diversas ramificaciones teóricas.

Por otra parte, cuando los análisis se enfocaban en las experiencias prácticas concretas de los sistemas económicos de las naciones socialistas, los estudiosos hacían frecuentemente referencia a estos últimos como el modelo soviético, el modelo yugoeslavo, el modelo húngaro, etcétera.

De aquí que, al guiar sus estudios mediante la clasificación y diferenciación de los sistemas-modelos en términos de sus mecanismos de regulación económica, Kornai haya abierto un nuevo sendero para el estudio de la reforma económica.

Lo que es particularmente digno de nuestra atención es que al abordar el problema desde el ángulo de la práctica y experiencia reales de la reforma en países tales como Hungría, Kornai ha captado las características especiales del comportamiento empresarial mientras se ha llevado a cabo la reforma del sistema económico en esa nación; ello le ha permitido establecer la distinción entre regulación administrativa indirecta (1.b) y regulación del mercado controlada macroeconómicamente (2.b). Consecuentemente, le es posible proponer la hipótesis siguiente: si un país socialista desecha la planificación obligatoria de la producción, la economía puede operar, y continuará operando normalmente o quizás mejor, pero eso no bastará para cambiar el comportamiento habitual de las empresas, adquirido en el sistema tradicional.

Esta hipótesis posee un gran valor para nosotros, ya que tenemos la intención de evaluar con precisión el efecto y las consecuencias de reducir gradualmente, o incluso de eliminar, la planificación obligatoria durante la reforma.

Es necesario, ahora, encaminar esta parte de la investigación hacia la cuestión de la solidez científica y precisión del concepto 2.b, así como a la pregunta de si es posible que un sistema tipo 2.b pueda ser considerado como el modelo que se aspira establecer al reformar el sistema económico de un país socialista.

En primer lugar, el modelo seleccionado para llevar a cabo la reforma del país socialista deberá basarse inflexiblemente en el principio del socialismo y en la prioridad del sistema de propiedad pública de los medios de producción, así como en lograr generar riqueza y prosperidad públicas y no privadas.

Que lo anterior pueda o no ser logrado en la práctica depende de cuán claramente se puedan delinear las diferencias que presenta el mecanismo de mercado bajo control macroeconómico socialista y bajo operación macroeconómica capitalista. Si estos conceptos no están suficientemente comprendidos, el sistema tipo 2.b puede desviarse de su objetivo como modelo para la reforma económica socialista.

Es precisamente en esta controversia práctica en la que Kornai no fue lo suficientemente claro al presentar el modelo 2.b; por ello, no debe causar asombro que Kornai no haya hecho ninguna objeción cuando el economista francés Michel Albert observó que la economía francesa podía caber dentro del modelo 2.b.

En segundo lugar, no es factible separar el mecanismo operativo de una economía de la estructura y contenido de su sistema de propiedad. La reforma económica abarca, en términos generales, no sólo al mecanismo operativo económico sino también al sistema de propiedad; consecuentemente, el modelo objetivo de la reforma del sistema económico socialista debe poder resolver los problemas del mecanismo operativo económico, tales como las relaciones entre planificación y mercado, entre centralización de la autoridad y delegación de la autoridad, y entre control directo y control indirecto, tanto como los problemas de la estructura y contenido del sistema de propiedad en que descansa el mecanismo operativo económico específico.

El objetivo de un sistema tipo 2.b es establecer una economía propiedad del Estado y su premisa es un sistema de propiedad por el Estado; en un sentido básico, aún no se ha interesado por los problemas relativos al ajuste de la estructura del sistema de propiedad o de reformar los contenidos de un sistema de propiedad por el Estado. Precisamente por esto, es posible que al llevar a la práctica el proceso de reforma económica pueda ser difícil lograr un sistema tipo 2.b; ello porque presenta un vacío en lo referente a una estructura racional del sistema de propiedad, así como en lo que respecta a la reforma de los contenidos del sistema de propiedad estatal.

Kornai intuye la relación entre la operación de la economía y el sistema de propiedad. Por ejemplo, frecuentemente se refiere a la situación de las empresas en Hungría, en donde las empresas paraestatales mantienen un ojo en los niveles superiores y el otro en el mercado, más no así las empresas que se encuentran bajo el sistema de propiedad individual, las cuales mantienen ambos ojos en el mercado. Un ejemplo adicional es que cuando Michel Albert hizo una presentación

sobre las empresas francesas propiedad del Estado, Kornai sintió que la razón por la que éstas mantienen un ojo y medio sobre el mercado es que se encuentran en un sistema de propiedad competitivo. De ahí su fracaso para conformar, dentro del modelo 2.b, una fundación sólida para un sistema de propiedad racional.

En tercer lugar, la relación entre autoridad centralizada y autoridad descentralizada ha sido siempre un debate espinoso en el proceso de reforma de un sistema económico socialista. Desde un punto de vista metodológico, está permitido asumir hipótesis sobre la estructura de toma de decisiones al categorizar los modelos de un sistema económico con base en los mecanismos que regulan la operación económica.

No obstante, un modelo completo debe hacer referencia al problema de la toma de decisiones, ya que solo así se puede asegurar su validez teórica y su factibilidad al operar. Ello porque las dimensiones de la autoridad encargada de tomar decisiones macroeconómicas determinan en grado importante la naturaleza del control macroeconómico; si un sistema adolece de la autoridad adecuada —como es el caso en varios países capitalistas—, el sistema de administración macroeconómica, por muy completo o ideal que sea, tendrá muchos problemas para lograr uniformemente los efectos deseados al regular las actividades económicas.

Desde esta perspectiva, el sistema tipo 2.b no ha podido resolver satisfactoriamente la relación entre toma de decisiones macroeconómicas y control macroeconómico. Citando textualmente a Kornai, lo que se necesita no es tanto una teoría universalmente válida cuanto delinear concretamente el alcance de la autoridad centralizada y el de la descentralizada. Aún más, parece haber necesidad de ahondar en la investigación sobre si es factible que en un sistema tipo 2.b surjan deficiencias como la polarización de los ingresos individuales, desempleo, inflación y fluctuaciones económicas cíclicas, y de estudiar el problema de cómo, si es que hay forma, el sistema tipo 2.b puede prevenir su aparición.

El modelo de Kornai, como herramienta para analizar los mecanismos económicos, parece tener un cierto e innegable valor de referencia; sin embargo, no podemos adoptar precipitadamente al sistema 2.b como el modelo objetivo de la reforma de nuestro sistema económico.

Al utilizar el concepto teórico de modelo regulado, controlado macroeconómicamente y coordinado por el mercado, no podemos de nin-

guna manera hacer abstracción de los principios socialistas. Tampoco podemos apartar al sistema de propiedad cuya estructura y contenido están basadas primordialmente en la propiedad pública, ni descartar la autoridad del Estado en la toma de decisiones macroeconómicas y en la planificación. Sólo después de haber considerado estos problemas fundamentales es posible usar el concepto teórico referente a la utilización del mecanismo de mercado para regular las actividades económicas bajo control macroeconómico —un modelo en el que la liberalización microeconómica esté orgánica y efectivamente integrada al control macroeconómico.

2. LA TRANSFORMACIÓN DE LOS MODELOS DE SISTEMA ECONÓMICO

La reforma del sistema económico es un proyecto de ingeniería de sistemas sociales tremendamente arduo y complejo. La clave del problema se encuentra en la pregunta de cómo transformar el sistema tradicional en uno nuevo habiendo definido claramente la dirección que deberá seguir el proceso de reforma del sistema económico. En las palabras de Wlodzimierz Brus, ésta es una verdadera “Larga Marcha” por derecho propio.

A) *El punto de partida para la reforma*

¿Cuál es el punto de partida para iniciar la reforma del sistema económico y la transformación del sistema de nuestro país? Generalmente se considera que el modelo económico que China implantó en el pasado es de tipo tradicional, centralizado y planificado, es decir, un sistema de regulación administrativa directa de las actividades económicas.

Efectivamente, un modelo de ese tipo ocupó la posición dominante en el sistema económico original de China; pero eso no era todo. El atraso tecnológico de la nación y el impacto profundo y de gran alcance de la economía natural, combinados con la prolongada desviación “izquierdista” en la ideología, la tendencia de la economía hacia un comunismo militar y una oferta rígida, hicieron de la nuestra una economía mucho más centralizada, más privativa y más igualitaria que las economías centralmente planificadas tradicionales de la Unión Soviética y de Europa Oriental.

En el pasado hemos caracterizado a nuestra economía anterior a la reforma como una “economía centralmente planificada tradicional, con elementos de comunismo militar”. A esto se refería Brus cuando decía que “el punto de partida para iniciar la reforma económica de China no es un sistema 1.a; más bien, es un medio sistema 1.a”.

Lo anterior difiere grandemente de lo que otros países habían experimentado antes de sus reformas económicas; sin embargo, tampoco nosotros podemos reducir las metas de la reforma económica simplemente porque la fuerza y relaciones de producción de nuestro país se encuentran en un estado de relativo atraso tecnológico. Dichas condiciones indican meramente que, por un lado, hay una mayor urgencia y necesidad de reformar el sistema económico chino y, por el otro, que el camino que China deberá emprender para llevar a cabo su reforma será probablemente más largo y, seguramente, contará con mayores obstáculos.

Siendo que la transformación de un sistema económico se inicia como prótesis, la gente deberá no solamente ser capaz de tener un enfoque estático de las condiciones concretas antes del lanzamiento de la reforma para entenderlas mejor, sino que además y a fin de facilitar el progreso de dicha reforma, deberá tener un enfoque dinámico de los pasos y fases a seguir cuando la reforma esté en marcha.

Durante la reforma económica de los últimos años las agencias estatales han verdaderamente “delegado autoridad a las empresas a fin de permitirles mantener (una parte) de las utilidades que han generado”; como resultado, las empresas han dado muestras de relativa vitalidad. No obstante, en términos generales las operaciones económicas que se realizan en China están aún sujetas a un control administrativo directo.

B) El método para transformar el sistema

Después de años de discusión y práctica, hemos logrado cierto consenso con respecto a que en China la reforma económica debe mantener un paso gradual combinado con un patrón de crecimiento moderado aunque coordinado; en otras palabras, todo el proceso de reforma deberá progresar gradualmente, etapa por etapa y en cada una de ellas, de manera coordinada y complementaria. Este enfoque tiene como fundamento la consideración de las características que presenta

la economía: territorio vasto, sobrepoblación, subdesarrollo, atraso tecnológico y crecimiento desequilibrado.

En épocas anteriores, varios de los académicos extranjeros que estudiaban la reforma de los sistemas económicos de Europa Oriental se inclinaban hacia una reforma de tipo total y no apoyaban a las de tipo gradual. Por ejemplo, Brus sugirió alguna vez que las naciones que realizaban su reforma de manera gradual casi invariablemente fracasaban; por lo tanto, China debería adoptar un método "total"; transformación de un solo golpe. Por su parte, Kornai dijo que el estilo "gradual" de reforma muy seguramente llevaría a un problema de falta de uniformidad en la "regulación del tráfico", lo que a su vez causaría confusión en las operaciones económicas.

Sin embargo, después de intercambiar puntos de vista en la conferencia con los expertos chinos, los académicos extranjeros cambiaron su forma de pensar. Brus dijo, por ejemplo, que cuando las naciones de Europa Oriental han seguido un método de reforma "gradual" han debido abandonarlo a medio andar como resultado de los cambios en las circunstancias políticas; esta contingencia no existe en China, sobre todo porque el sector agrícola es tan predominante que, una vez lograda la reforma rural, puede estimular a otras áreas para que lleven a cabo los cambios correspondientes. Esto hará que sea muy difícil que la reforma dé marcha atrás.

Por otro lado, Kornai opinaba que los pasos a dar para lograr la reforma del sistema económico no deberían ser excesivamente breves. En ciertas esferas, sugería, es necesario utilizar un método de reforma gradual; por ejemplo, sea que decidamos cambiar la estructura del sistema de propiedad, ajustar el sistema de propiedad estatal o ampliar otras formas de sistemas de propiedad, sólo podremos proceder paso a paso, ya que no es recomendable cambiar las cosas abruptamente.

En otras esferas, por el contrario, será necesario emplear el modo de reforma "total" inmediatamente, esto es, se requerirá que las diversas medidas reformadoras estén sincronizadas y coordinadas, que no tengan rezagos entre sí y que se establezcan en conjuntos acoplados. Por ejemplo, si hemos de eliminar la planificación obligatoria debemos edificar algún tipo de mercado de capitales, apretar los controles de la presupuestación fiscal y establecer un estricto control monetario y fiscal. Todas estas medidas, en consecuencia, pueden ser consideradas segmentos de la reforma "total" al ser tomadas simul-

táneamente; de aquí que si las llevamos a cabo una a la vez, sin coordinación, tendremos altas posibilidades de fracasar.

Al mismo tiempo, Alex Caincross, ex presidente de la Real Sociedad de Economía Británica, exponía ante los panelistas la transición de control férreo a control holgado que experimentó la economía británica en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial. Durante este periodo de transición, que tuvo una duración aproximada de una década, el riguroso control sobre las materias primas básicas que había estado vigente durante la guerra fue gradualmente suavizándose, tanto en alcance como en grado; esto permitió que la Gran Bretaña cambiara a un sistema en el que se hacía énfasis principalmente en la administración de la demanda agregada.

Otmar Emminger, presidente del consejo del Banco de Certificados e Hipotecas Wiesbaden de la República Federal de Alemania, indicó que al gobierno de su país le llevó un tiempo comparativamente menor al de Inglaterra aflojar los controles que mantenía sobre la asignación de recursos y dejar que el mecanismo de mercado cumpliera esa función.

Por medio de los debates sostenidos en la conferencia llegamos a la conclusión de que era necesario clarificar los siguientes aspectos sobre los dos modelos de reforma económica:

1. La elección entre el modelo "total" y el gradual, así como la selección de la secuencia y duración de cada etapa del modelo gradual (si éste es el escogido), deben ser sopesadas a la luz de las condiciones reales de cada país, ya que no es posible tomar una resolución simplemente por deducción lógica o copiando indiscriminadamente las experiencias de otras naciones.

2. Es necesario considerar ambos modelos de reforma como mutuamente excluyentes o, en otras palabras, distinguir al método "total" como aquel que fija un cierto día, mes y año para que la reforma tenga vigencia y, correlativamente, concebir al modelo gradual como uno que tendrá duración permanente. Debería resultar evidente que en un país socialista del tamaño del nuestro, en el que las condiciones son sumamente complejas, las reformas deben dividirse en etapas coordinadas y realizarse paso a paso; igualmente, que en cada etapa del proceso gradual las medidas reformadoras deberán estar coordinadas tanto como sea posible.

3. En opinión de Kornai, la reforma de la estructura del sistema

de propiedad y la de los contenidos del sistema de propiedad estatal deben ser llevadas a cabo siguiendo los lineamientos del método gradual, mientras que la correspondiente al mecanismo operativo económico debe realizarse en forma total, con medidas coordinadas e integradas.

Sin embargo, nosotros sentimos que aun este tipo de dicotomía no es mutuamente excluyente. Como ya dijimos, pensamos que la reforma de los mecanismos de la economía está íntimamente ligada con la del sistema de propiedad. De aquí que al intentar determinar la relación entre ambos planos del proceso es necesario poner atención primordialmente en la integración de los modelos “total” y gradual.

4. Para manejar correctamente la relación entre estos modelos es indispensable que, por un lado, aprendamos de las experiencias extranjeras a la luz de la experiencia peculiar de China, a fin de bosquejar un plan global que permita perfeccionar continuamente el sistema económico.

Por el otro, durante el proceso de reforma tendremos que, por así decirlo, “tantear nuestro camino en la obscuridad”; esto es, deberemos examinar y valorar, incesante y contiuamente, los éxitos y los fracasos, los logros y las omisiones de las reformas efectuadas, para que, con esa base, formulemos los planes y esquemas a seguir en las etapas siguientes.

Sólo así seremos capaces de someter a la reforma en curso —en la que lo gradual y los cambios limitados y coordinados están totalmente integrados— al control de un plan global, lo que permitirá a su vez conducir la transformación de nuestro país por un camino de progreso ordenado y estable que hará viable lograr las metas anticipadas.

C) *El sistema dual y la elección delicada*

Las condiciones bajo las que se adopta el modelo gradual para impulsar la reforma hacen inevitable la existencia de un sistema dual por un cierto lapso, o bien, la coexistencia de dos sistemas.

La reforma en China, sobre todo después del Tercer Pleno del Décimosegundo Comité Central del Partido Comunista Chino celebrado en octubre de 1984, ocasión en la que se lanzó una campaña en pro

de reformar la economía urbana, se ha convertido, consciente o inconscientemente, en un nuevo sistema dual tradicional. Por ello, hoy en día los economistas chinos enfrentan las importantes cuestiones de cómo ajustar correctamente el sistema dual y de cómo evitar o minimizar los trastornos que pudieran surgir en el proceso de reforma económica.

El sistema dual de China se manifiesta principalmente en la duplicación de los precios de los bienes resultante tanto de la producción planeada cuanto de la adicional, así como en una asignación doble de los recursos. Como decía Brus, otros países socialistas tenían dos precios para los bienes de consumo pero China inventó la duplicación de precios de los medios de producción.

Durante el proceso de transformación del sistema podemos evitar sacudidas intensas si eliminamos en forma coordinada los controles de precios y si suprimimos gradualmente el sistema dual de precios. Esto permitirá tender un puente que facilite la mutación del sistema tradicional a un nuevo sistema, así como del control administrativo directo de la economía a la regulación indirecta de las actividades económicas mediante el mecanismo de mercado.

Sin embargo, en un sistema dual el combinar dos conjuntos de principios operativos podría generar contradicciones y fricciones en la vida económica. Tanto Brus como otros estudiosos han señalado que la cotización doble también tiene efectos negativos, por lo que no debe mantenerse mucho tiempo.

De igual forma, nosotros sentimos hondamente que en la práctica el control macroeconómico de las actividades productivas en un sistema dual es más complejo y difícil de administrar que en un régimen tradicional de control administrativo directo.

Por ello, cotidianamente nos enfrentamos a la difícil elección de si debemos seguir adelante con la reforma o si sería mejor replegarnos para evitar los incontables conflictos y fricciones que acarrea el desmantelamiento del control administrativo directo mientras se desarrolla un nuevo mecanismo de regulación del mercado.

Por supuesto que, eventualmente, la reforma deberá eliminar las malas prácticas y las irregularidades en el acontecer económico, así como superar todas las dificultades que surjan. Si bajo ciertas circunstancias es necesario reforzar las medidas administrativas directas en vez de reducirlas, no deberemos perder de vista que dichas medidas son sólo un medio para crear condiciones favorables en las que las

actividades económicas puedan ser reguladas predominantemente a nivel macroeconómico. Nunca deberemos permitir que las malas prácticas tradicionales se conviertan en una adicción y bloqueen nuestro progreso.

Para ocuparse correctamente del sistema dual es necesario aclarar tres puntos. Primero, es preciso estar seguros de que el sistema dual representa un avance con respecto al sistema tradicional y no un retroceso. Esto requiere de una evaluación correcta del proceso de reforma como un todo que abarque los siete años transcurridos desde el tercer pleno citado.

Segundo, es imperioso saber si la formación del sistema dual es resultado de un error subjetivo cometido cuando elegimos entre la reforma "total" y la gradual o es una necesidad objetiva. Esta cuestión involucra al problema de cómo podemos escoger y adoptar principios estratégicos y medidas tácticas para las reformas por realizarse.

Tercero, es básico determinar si el sistema dual es el modelo-objetivo de la reforma o si es un modelo de transición. Esto atañe al asunto de si seremos capaces de hacer una elección racional para llevar a cabo la reforma hasta su consumación.

Con respecto al análisis de estos problemas, si partiendo de la premisa de las condiciones presentes de China podemos realizar una investigación seria que nos permita reconocer gradualmente los objetivos y metas de la reforma para el periodo de transición del sistema dual, adquiriremos cierta destreza conveniente para enfrentar el problema de cómo reformar el sistema económico socialista como un todo. Aun si el experimento no resulta tan efectivo como se anticipa, al menos nos brindará algunas lecciones sobre cómo podemos mejorar la reforma.

D) *El ambiente económico de la reforma*

¿En qué clase de ambiente económico debe desenvolverse la transformación el sistema económico? Esta controversia generó un debate en nuestros círculos económicos a finales de los setenta y principios de los ochenta que, en ese entonces, se centraba en el asunto concerniente a la relación entre "ajuste" y "reforma". Por razón de la polémica, la mayoría de los economistas concluyeron que en virtud del caos económico generado por los diez años de turbulencia doméstica

que trajo consigo la Revolución Cultural y de las tensiones económicas engendradas por los dos años de “aventuras” adyacentes al aplastamiento de la banda de los cuatro, el trabajo económico del momento debería enfocarse al ajuste.

Se admitió que era menester que el orden del día confiriera prioridad a ordenar las principales relaciones de equilibrio de la economía nacional, tales como la relación entre acumulación y consumo, industria y agricultura e industria ligera y pesada, a fin de superar la escasez y el desequilibrio económico y poder implantar reformas parciales o locales. También se acordó, en términos generales, que había que esperar hasta que se hubiera mejorado todo el medio ambiente económico para iniciar una reforma amplia del sistema económico.

Después de varios años de ajuste, dichas relaciones fueron equilibradas y las necesidades de la gente pudieron ser satisfechas, incluso en un grado mayor al de periodos anteriores. Por ello, varios economistas consideraron que el ajuste, como etapa, había llegado a su fin y que las condiciones estaban maduras para iniciar una reforma extensa, lo que el Estado hizo en el otoño de 1984 centrándose principalmente en la reforma urbana.

Sin embargo, durante la presente etapa han surgido nuevos fenómenos. Uno de ellos es la exorbitante tasa de crecimiento: el valor del producto bruto industrial y agrícola se incrementó a una tasa anual de 7.9% entre 1979 y 1983 y en 1984 se elevó en 14.2%; en este último año la tasa de crecimiento de diciembre fue 20% mayor a la del mismo mes del año anterior. Posteriormente, en la primera mitad de 1985, dicha tasa fue 23.1% mayor a la del mismo periodo del año previo, lo que fue posible gracias a la gran inversión en obras de capital, al inmenso intercambio externo y a la importación de materiales.

Lo anterior provocó una rápida y aguda inflación en la inversión y el consumo, ya que el crecimiento de estas dos variables superó con creces al del ingreso nacional; a su vez, esto llevó a que se acelerara el proceso de “asignación mayor al producto nacional”, lo que resultó en emisión excesiva de circulante, escasez en la oferta de ciertas mercancías y materiales, e inflación.

Precisamente por esta razón una economía sana es muy importante para la reforma. Basándose en las experiencias acumuladas por Gran Bretaña y Alemania durante el periodo subsecuente a la Segunda Guerra Mundial, en el cual estos países lograron establecer economías

de mercado partiendo de una economía controlada, en la que la asignación material estaba sujeta a una vigilancia muy estricta, Caincross y Emminger hicieron hincapié, durante sus intervenciones en la conferencia, en que la clave para que la reforma tenga éxito está en satisfacer convenientemente las necesidades de la gente.

Señalaron que las circunstancias presentes en el periodo de transición, cuando las necesidades son muy agudas, hacen prácticamente imposible realizar cualquier reforma. Por ello, argumentaban, es indispensable prevenir su puesta en marcha.

Kornai sostenía que durante el proceso de transformación del sistema económico de un país socialista estaba siempre latente el peligro de un crecimiento económico exorbitante, en el que las expectativas superan a las posibilidades prácticas. Ello porque ya desde el modelo tradicional se presentan tendencias al sobrecalentamiento y al crecimiento desmesurado y coexisten una urgencia de invertir y una pasión por lo cuantitativo.

Además, todavía no ha sido establecida adecuadamente la autorrestricción ni se ha afianzado el mecanismo regulatorio indirecto del nuevo sistema, por lo que al ser bosquejados en todos los niveles de gobierno los planes anuales o quinquenales es muy probable que se fijen metas muy altas y que se desee que la economía crezca a las mayores tasas posibles.

Si los planes se realizan suavemente y con éxito, a mayor velocidad de crecimiento serán mayores las ambiciones y la urgencia de crecer más rápidamente. Esto causaría que la brecha entre el deseo por una alta tasa de crecimiento, por un lado, y las limitaciones objetivas, por otro, se ensanchara cada vez más, lo que podría intensificar la inflación, agravar la escasez y llevar a una situación en la que la inversión comprima al consumo y se genere un desequilibrio entre ambas variables. Para superar estas dificultades se haría necesario volver a centralizar la autoridad de tiempo en tiempo, lo que llevaría a cambios bruscos o, incluso, a retrocesos en la reforma.

En opinión de Kornai, las experiencias reformadoras de los diversos países de Europa Oriental indican que cuando se presentan dificultades y se hace necesario enfrentarlas, los funcionarios acuden instintivamente al auxilio de medidas administrativas, mismas que aun cuando se adoptan temporal y contingentemente, pueden tornarse permanentes debido a la incesante aparición de dificultades de corto plazo. De aquí que estas últimas, aunadas a las medidas inapropiadas

que se establecen para resolverlas, pueden poner en peligro los objetivos de largo plazo de la reforma.

El esclarecimiento que logramos tanto de las discusiones sostenidas sobre las experiencias de las diversas naciones extranjeras presentes en la conferencia como del discernimiento teórico consecuente, puede sintetizarse en los siguientes puntos:

Primero, el control de una economía sobrecalentada es un aspecto que hay que tener siempre presente en el proceso de reforma.

A pesar de que el crecimiento y la reforma de la economía se fomentan y refuerzan mutuamente, son contradictorios entre sí. Ello porque la búsqueda de una velocidad de crecimiento exagerada puede causar que prevalezcan fuertes tensiones en todos los ámbitos de la vida económica, lo que obstaculizaría la marcha suave del proceso de reforma. Así, no siendo posible lograr una tasa elevada de crecimiento y una reforma suave al mismo tiempo, es necesario subordinar el primero a la segunda por un cierto lapso y reducir conscientemente la tasa de crecimiento.

Para ello debemos controlar la escala de inversión, a fin de prevenir incrementos inmoderados en los salarios y bonificaciones que pudieran provocar una insuficiencia de la oferta bruta para cubrir las necesidades ordinarias.

Sólo así podremos crear una economía sana que permita promover y realizar una reforma útil y benéfica y que posibilite construir cimientos sólidos para que la economía pueda lograr un desarrollo sostenido y estable durante la próxima década, o décadas, así como un crecimiento parejo y a largo plazo.

Segundo, el punto clave para evitar una demanda agregada inflacionaria y el sobrecalentamiento de la economía es el control de la emisión de circulante.

En países occidentales, cuyas economías padecen una demanda efectiva insuficiente, un aumento del circulante puede estimular dicha demanda efectiva y ello es muchas veces útil como medida efectiva contra la depresión y las crisis cíclicas, así como acicate para la recesión económica.

También las naciones en vías de desarrollo no socialistas, con economías estancadas, requieren estimular el incremento de la oferta monetaria para prevenir contracciones de la economía.

Sin embargo, las economías socialistas se encuentran frecuentemente en un estado de hiperactividad. Si en una economía que como la nues-

tra sufre escasez dicho estado se combina con una oferta menor a la demanda, cualquier aumento de circulante sirve solamente para agravar la escasez y hace más difícil transformar el mercado de uno de oferentes a uno de demandantes. Evidentemente, esto no sería propicio para crear un medio ambiente económico en el que el mecanismo de mercado pueda actuar normalmente.

Tercero, el que la tasa de crecimiento económico y el dinero en circulación estén en un nivel apropiado depende principalmente de sus efectos en el nivel general de precios. No obstante, la cuestión de a qué nivel hay que mantener los precios de las mercancías es algo sobre lo que es menester profundizar más.

El economista yugoeslavo Bajt, basándose en la experiencia de la reforma económica de su país, señaló que sería muy difícil llevar a cabo un proceso de reforma si no se cambian los precios y que sería imposible si éstos son muy altos.

El economista estadounidense Tobin manifestó que para considerar un equilibrio entre reforma económica y crecimiento económico, sería permisible mantener una tasa de inflación de los precios del 3 al 7%, o bien un crecimiento menor al 2%.

Tal parece, entonces, que el ajuste durante el proceso de reforma de una estructura de precios irracional puede llevar —o inevitablemente lleva— a un incremento en el nivel de precios de las mercancías. Sin embargo, al realizar dicho ajuste debemos tener en consideración la capacidad tanto de la economía como de la sociedad para soportar la escalada de precios, así como el llevarlo a cabo en etapas que permitan evitar sacudidas excesivas.

En lo que respecta al repunte o a la inflación de los precios de las mercancías que no son provocados por el ajuste en la estructura de precios sino por la oferta excesiva de dinero, debemos prevenirlos de la mejor manera posible; en otras palabras, es necesario que al realizar ajustes limitada y paulatinamente nos esforcemos por lograr una estabilidad elemental en los precios de las mercancías. Esto también permitirá crear un medio ambiente sano para la reforma.

3. SOBRE LA ADMINISTRACIÓN MACROECONÓMICA

En épocas pasadas ejercimos en nuestro país un sistema de planificación obligatoria, por el cual la asignación de recursos materiales era

hecha en bloques y las actividades económicas de las empresas estaban sujetas a un control gubernamental directo. Este tipo de administración macroeconómica, caracterizado por el control directo a través de medidas administrativas, hizo posible en un tiempo controlar efectivamente las operaciones económicas.

En los últimos años la experiencia de reforma económica nos ha permitido comprobar que no es difícil renunciar al control directo; lo que resulta engorroso es, más bien, cubrir la correspondiente necesidad de establecer oportunamente los medios de control indirecto a fin de garantizar que la economía nacional pueda desarrollarse proporcionalmente y conforme a lo planeado.

Si lo anterior no se realiza, o no se hace a tiempo, sería muy probable caer en una especie de vacío —una pérdida de control— durante el proceso de transición del viejo al nuevo sistema. Aún más, para que el control indirecto funcione como se espera y sea efectivo, es necesario crear las condiciones adecuadas para ello, así como pulir y racionalizar los diversos factores económicos.

Precisamente por la razón precedente reconocemos que es extremadamente difícil transformar el sistema económico a uno de control indirecto. En la conferencia, los expertos y académicos extranjeros sostuvieron largos debates sobre el tema de cómo establecer un control macroeconómico indirecto. En esos debates expusieron sus propias experiencias e hicieron varias propuestas muy provocativas.

A) *Control directo e indirecto*

La dirección que sigue la reforma económica de nuestra nación es la de una reducción gradual del papel que desempeñan las medidas administrativas y la de un cambio del control directo al control indirecto como mecanismo primario. En virtud de ello, para regular las actividades económicas nos fiaremos principalmente de medios económicos y de un funcionamiento operativo.

Sin embargo, estamos conscientes de que, hasta cierto punto, algunas medidas administrativas son necesarias e indispensables. Incluso, particularmente durante el proceso de transición al nuevo sistema, será menester fortalecer dichas medidas administrativas para asegurar la marcha normal de las actividades económicas y para que la reforma proceda de manera ordenada.

Aun los estudiosos provenientes de naciones occidentales concuerdan con este punto —esto es, que bajo ciertas circunstancias es indispensable mantener un control administrativo directo.

Basándose en la experiencia de la Gran Bretaña, Caincross aseveró que para sobrevivir, las empresas grandes requieren servirse de ciertas medidas ejecutivas, mismas que también benefician ocasionalmente a las empresas medianas y pequeñas; esta es una razón adicional para que el Estado emplee medidas administrativas.

Las funciones del control directo y los niveles del desarrollo económico están íntimamente relacionados. Michel Albert señaló que en las etapas tempranas del desarrollo económico de Francia existió un amplio margen para el funcionamiento de una economía planificada, y que se estableció una integración muy efectiva y fructífera entre la economía planificada doméstica y la economía de mercado.

Sin embargo, el desarrollo de la economía hizo necesario reducir el papel del control administrativo. De aquí que sugiriera que la consecuencia del crecimiento económico es necesariamente el aminoramiento del control directo y planificado. Apuntó, además, que el control directo es más apropiado para las economías de países con menor desarrollo y menos para las de naciones desarrolladas.

El economista estadounidense Leroy Jones creía que al organizar sus actividades económicas, los países subdesarrollados no pueden darse el lujo de remover la intervención gubernamental. Un mercado plenamente competitivo puede lograr un alto grado de eficiencia sólo bajo un conjunto de condiciones por el que los numerosos vendedores y compradores tengan, todos, acceso a una información perfecta.

No obstante, un mercado libre es propenso a los monopolios, por lo que no puede ser, ni nunca será, un mercado totalmente competitivo. Si el gobierno permite a los monopolistas hacer lo que quieran, la producción declinará y los precios aumentarán frecuentemente. Aún más, la porción en la que el mercado no es plenamente competitivo es mucho más seria para un país subdesarrollado que para uno desarrollado. Por ello el gobierno de una nación en vías de desarrollo debe tener algún tipo de intervención.

También Tobin dijo enfáticamente que aun en las naciones occidentales desarrolladas las medidas administrativas son a menudo más efectivas que las políticas fiscales y monetarias; consiguientemente, es necesario integrar éstas con las primeras.

Bajo la perspectiva de Caincross y de otros, las principales razones para imponer un control administrativo de línea dura son:

1. El control monetario depende de la existencia de una estructura fiscal de aceptación general altamente perfeccionada. Si en el país existen en la actualidad solamente unos cuantos bancos y no hay un mercado de dinero eficiente, la política monetaria será impotente y el efecto del control presupuestal será limitado. Bajo tales condiciones se hará necesario recurrir al control administrativo.

2. El poder controlador del mercado deriva primordialmente de la influencia que ejerzan los precios sobre la oferta y la demanda. Si éstas son inelásticas a las variaciones de los precios, el control administrativo puede lograr lo que el mecanismo de mercado no.

3. El control indirecto depende de la existencia de un mercado perfectamente competitivo. Si no hay competencia perfecta o si el mercado no es competitivo, es menester tomar medidas administrativas.

La planeación es un instrumento para administrar; no obstante, la gente persistentemente la equipara con el control administrativo. Kornai subrayaba que esto es un error. El cree que al decir planeación nos estamos refiriendo a dos cosas: una es el control (gubernamental) administrativo directo; la otra es el proceso de explorar todas las posibilidades del desarrollo económico, de hacer inferencias sobre política y de coordinar y regular los intereses de todos los sectores de la economía.

En este último sentido, la planeación, según Kornai, no es contradictoria con la regulación del mercado; de hecho, puede garantizar que ésta se realice en forma suave. Por el otro lado, la planeación en el primer sentido —control administrativo directo— no es compatible con la regulación del mercado.

Consiguientemente, si el propósito de la reforma del sistema económico es expandir el rol regulatorio del mercado, habrá que reducir el del control administrativo. Mas la planeación en el segundo sentido mencionado arriba, en lugar de reducirse durante la reforma deberá fortalecerse y ampliarse. Intensificar los niveles de planeación del trabajo (de la manera dicha) no sólo ayudará a incrementar la eficiencia del control macroeconómico sino que también hará entrar en juego, individual y colectivamente, los efectos de la planeación y de la regulación del mercado.

Teniendo esto en cuenta, merece que dirijamos nuestra atención hacia la experiencia de Francia en lo referente a planear el trabajo. Michel Albert expuso que en el periodo 1950-1975 la tasa de creci-

miento económico de Francia fue entre 0.5 y 1% mayor a la de otras naciones de Europa Occidental, lo que se debió en gran medida a la regulación por medio de la planeación económica.

Esta última es obligatoria en Francia para las agencias de gobierno e indicativa para las empresas. El plan se instrumenta bajo condiciones diferentes, atendiendo tanto a las relaciones de mercado como al control administrativo directo requerido.

El aspecto distintivo de la planeación en Francia es que le da preponderancia al contacto entre la gente y el gobierno y, a través de un procedimiento explicativo y educativo, alía al pueblo con el Estado, lo que asegura el apoyo al gobierno. Así, los encargados de la planeación están obligados a olvidar la presunción de que saben mejor que la gente lo que ésta quiere y a darle un mayor valor al papel del mercado.

De acuerdo con los puntos de vista mencionados, cuando en un país socialista como el nuestro se pretende llevar a cabo un proceso de transición que implica cambiar una macroeconomía primordialmente dominada por un control directo por una en la que campee el control indirecto, es necesario esforzarse no en aflojar la planeación sino en fortalecerla.

Por planeación entendemos aquí no sólo planeación en el segundo de los dos sentidos mencionados arriba sino también planeación mediante control administrativo directo, comúnmente conocida como planeación obligatoria. Mantener y fortalecer el control administrativo directo requerido implica que aún tendremos suficiente flexibilidad como para permitir el funcionamiento del mecanismo de mercado, pero también que podremos cubrir la brecha que se abre cuando éste último es insuficiente, y prevenir sus efectos negativos.

Abreviando, cuando todavía no es posible anular completamente las funciones del sistema existente, debemos comprender que el sistema de mercado competitivo debe establecerse paso a paso y que necesitamos aprender cómo utilizar los precios, los impuestos y el interés para regular las actividades económicas.

B) *El empleo de políticas fiscales y monetarias*

Cuando, en épocas anteriores, practicábamos el control directo de las actividades económicas, éste se dirigía principalmente a la asignación

de recursos materiales. Siendo que de aquí en adelante estaremos cambiando dicho control por el control indirecto, surge la duda sobre cuál es el aspecto que debemos controlar prioritariamente.

Tobin opina que la administración macroeconómica persigue tres objetivos: 1. Mantener en equilibrio la oferta y la demanda agregadas. 2. Conservar estable el nivel general de precios de las mercancías. 3. Asegurar la armonía de las relaciones económicas internacionales de la nación.

De los tres, el primero, esto es, mantener en equilibrio la oferta y la demanda agregadas, es el principal y, por mucho, el más importante. Debido a la dificultad de operar un control centralizado de la oferta agregada, el aspecto que la administración macroeconómica debe vigilar más de cerca es la regulación de la demanda agregada. Ello porque en un país en vías de desarrollo es más importante prevenir fluctuaciones anormales de dicha variable que controlar simplemente su expansión.

El control de la demanda agregada con medios indirectos se lleva a cabo empleando principalmente las políticas fiscal y de control monetario. Hoy en día normalmente se aconseja usar la política monetaria para efectuar dicho control macroeconómico indirecto, aunque debería ser evidente que el cimiento en el que debe apoyarse el control de la demanda agregada es el presupuesto estatal.

Caincross señalaba que cuando Gran Bretaña intentaba evitar, después de la Segunda Guerra Mundial, la aparición de una demanda agregada excesiva, no recurrió a políticas monetarias porque se habrían requerido cambios sustanciales en las tasas de interés y porque los efectos sobre la inversión habrían sido mucho más lentos. A pesar de no utilizar dichas políticas, la economía mejoró rápidamente tan pronto el gobierno obtuvo un superávit en sus operaciones.

Lo anterior es una referencia importante, sobre todo para aquellas naciones que no cuentan con un mercado de capitales y a cuyos déficit no se les encuentra otra salida más que emitir una mayor cantidad de circulante.

En los países latinoamericanos, por ejemplo, la emisión de dinero está íntimamente ligada con los déficit de los gobiernos —el tamaño del déficit debe ser igualado por el monto de dinero emitido. Esta es una de las razones por las que varios países subdesarrollados sufren una inflación crónica y es, igualmente, una comprobación de que sería

mucho más importante que esos países buscaran mantener un presupuesto balanceado.

La política fiscal se relaciona primordialmente con los gastos del gobierno, impuestos y subsidios. Las fuertes medidas regulatorias que es posible aplicar en el corto plazo aumentan o disminuyen el gasto del gobierno en forma tal que la demanda agregada puede ser equilibrada con un déficit o superávit presupuestal.

Con la descentralización de la autoridad fiscal y la expansión del control indirecto, el que la política fiscal sea la apropiada depende no sólo del equilibrio del presupuesto estatal sino también de la estructura de los ingresos y egresos del gobierno.

Tobin reveló que en los Estados Unidos tanto el presidente como el Congreso tienen su propio "cuerpo de pensadores" (*think tank*), cada uno de los cuales cuenta con más de doscientas personas, cuyo trabajo especial consiste en analizar todas las partidas del presupuesto para determinar si las políticas fiscales pueden ajustar eficientemente la demanda agregada.

De aquí que merezcan nuestra atención los análisis que los expertos han realizado sobre las diversas medidas para incrementar los ingresos del gobierno y sobre los efectos heterogéneos que tienen dichas medidas sobre la demanda agregada.

Si el gobierno aumenta sus ingresos mediante la emisión de dinero (incluyendo préstamos y créditos concedidos por el banco central), estimulará la demanda agregada; si lo hace aumentando impuestos (es decir, reduciendo los activos en poder de los individuos y de las empresas), la restringirá.

Por otra parte, si para hacerse de fondos decide poner en circulación bonos gubernamentales transfiriendo de ese modo el poder de compra de los individuos y de las empresas a sus arcas, sin que, a la vez, disminuya los activos de los compradores de bonos, los efectos netos sobre la demanda agregada serán más complejos: si los bonos son de compra obligatoria y el gobierno no tiene la menor intención de redimirlos, entonces su obtención es análoga a pagar un impuesto; si la adquisición es voluntaria, el efecto será en parte como el de un impuesto y en parte como el de un "financiamiento deficitario".

En la conferencia, tanto los expertos chinos como los forasteros estuvieron unánimemente de acuerdo en que bajo ninguna circunstancia es apropiado aumentar los ingresos del gobierno mediante la emisión de circulante. Más bien deberá intentarse mejorar el sistema

impositivo y permitirle jugar un papel regulatorio o, si fuera muy necesario, emitir bonos que posibiliten ajustar la demanda agregada.

Los gobiernos socialistas recurren frecuentemente a la emisión de bonos "de adquisición obligatoria" que la gente considera similares a un impuesto, lo que dificulta que produzcan el efecto de política deseado. Por ello, vale la pena profundizar en lo referente a las cuestiones de cómo mejorar la administración de bonos públicos, cómo usar los bonos a modo de instrumentos fiscales efectivos y cómo trocar las compras obligatorias en voluntarias.

C) *El empleo de la política monetaria y del crédito bancario*

Al reemplazar el control macroeconómico directo por uno indirecto, las disposiciones monetarias jugarán un papel mucho más importante que nunca. No obstante, debemos reconocer que actualmente son pocas las medidas regulatorias que pueden emplearse en nuestro país para el control monetario. Ello porque, en ciertos casos, su rol es limitado y, en otros, porque aún requieren de un mayor perfeccionamiento.

De aquí que, por ahora, no nos sea posible reducir la vigilancia sobre los préstamos bancarios, esto es, no podemos abandonar todavía ciertos controles administrativos. A la vez, debemos aprovechar ampliamente la oportunidad de estudiar las experiencias que otros países han derivado del empleo de políticas monetarias a fin de poder establecer un mecanismo de control monetario propio que se fundamente en dichas experiencias vistas a la luz de las condiciones existentes en nuestra nación.

La esencia del control macroeconómico indirecto mediante la política monetaria está en equilibrar la oferta agregada con la cantidad de dinero en circulación. Emminger señalaba que en los países occidentales el control de la oferta total de dinero se basa en dos aspectos: la elección del dinero como índice del control macroeconómico y cómo controlar la oferta total de dinero.

La oferta de dinero puede ser simplemente el dinero en circulación o puede incluir además todo tipo de depósitos bancarios (tales como depósitos a la vista, depósitos a plazos establecidos o cuentas de ahorro). Los diferentes países, según los tiempos y las circunstancias, pueden escoger diversas definiciones para sus índices de política monetaria; por ejemplo, algunas naciones utilizan una definición amplia para su oferta monetaria en la que consideran a los depósitos y

a los créditos como partes del circulante (esto es, del efectivo en circulación).

Según Tobin, en los países occidentales y entre sus economistas existen diversos puntos de vista sobre la cuestión de qué tan efectiva es la oferta monetaria total como índice del control macroeconómico. Él mismo manifestó sus dudas sobre si las naciones socialistas en vías de desarrollo, incluyendo a China, deben usar, o pueden usar apropiadamente, la oferta monetaria total como el índice principal para administrar la demanda agregada.

Ello porque, argüía, en estos países, primero, los factores que afectan a la velocidad de circulación del dinero son muy complejos y consiguientemente muy inestables; segundo, no se cuenta con los mecanismos financieros que requiere el banco central para manipular la oferta monetaria total y, tercero, en un sentido amplio esta última variable incluye ahorros y depósitos. Dichos países tienen que fomentar el ahorro, sin embargo, pueden restringir su crecimiento si fijan a la oferta monetaria total en sentido amplio como objetivo del control macroeconómico.

Tanto Tobin como Emminger consideraban que sería más práctico y real que en lugar de la oferta monetaria total, China utilizara los créditos totales y los préstamos pendientes como el objetivo del control macroeconómico.

Anteriormente el único índice utilizado en nuestro país para estimar la cantidad total de dinero era el de moneda en circulación. En años recientes la circulación de nuestra moneda nacional se ha incrementado más rápido que el crecimiento de la economía, pero la tasa de inflación ha sido menor que la discrepancia entre ambas variables.

Esto se debe a que en los últimos años ha disminuido la velocidad de circulación del dinero a consecuencia de tres factores principales: el cambio de una economía de mercado natural a una mercantil en las áreas rurales; la contracción del pago en especie y la expansión de las transacciones en efectivo como resultado de la restructuración del sistema de propiedad y el incremento del dinero retirado de la circulación por el aumento de la oferta monetaria.

El índice de moneda en circulación no incluye las transacciones no monetarias, por lo que tiene limitaciones como indicador de la demanda de dinero total. Aun el empleo de M_1 (que incluye los depósitos a la vista) como principal indicador del control macroeconómico, tiene sus restricciones, ya que los factores que afectan la velocidad de cir-

culación del dinero son muy complejos y consecuentemente difíciles de controlar.

Por lo tanto, tiene sentido la sugerencia que hacían Tobin y otros en cuanto a que China debería utilizar como indicador primario de la administración macroeconómica a los créditos totales y préstamos pendientes y no a la oferta monetaria total.

De acuerdo con los expertos presentes en la conferencia, cuando en los países occidentales el banco central controla la oferta monetaria total lo hace a través de los préstamos bancarios. Hay tres formas de hacerlo: 1. Requiriendo, por ley, a todos los bancos comerciales que depositen en el banco central un porcentaje de sus depósitos; 2. Ajustando la tasa de descuento, y 3. Estableciendo operaciones de mercado abierto.

En cuanto a esto último, en nuestro país actualmente todavía no estamos preparados para establecer un mercado de dinero, por lo que las "operaciones de mercado abierto" son impracticables.

Por su parte, la tasa de interés es una palanca importante para ejercer el control monetario y un medio para balancear la oferta y la demanda de fondos. No obstante, si se quiere que la tasa de interés juegue su papel de palanca, es necesario mantener la tasa de interés nominal por encima de la tasa de inflación, ya que de otra forma la tasa de interés real será negativa y la gente dejará de interesarse por depositar; por el contrario, se les alentará a pedir préstamos superfluos.

La relación existente hoy en día en nuestro país entre la tasa de interés nominal y la tasa de inflación es desfavorable para que el manejo de tasas tenga un impacto positivo. Aún más, en lo que respecta a las empresas que utilizan préstamos bancarios cabe señalar que al presentarse condiciones como las vigentes actualmente en nuestro país, cuando todo el mundo "se quiere zambullir en la misma olla de oro", los efectos del interés sobre las actividades de las empresas son mínimos. De aquí que si queremos que el interés cumpla con su función de palanca, tendremos que apretar las restricciones presupuestales de las empresas.

Otra palanca de la política monetaria es la disposición de un sistema de reserva proporcional. En este sentido será necesario que fijemos proporciones acordes al estado de liquidez de los depósitos. Por ejemplo, para cuentas de cheques, que tienen una alta liquidez, debemos fijar una proporción para reserva mayor, mientras que para cuentas de ahorro tendrá que ser más baja, y nula para depósitos a la vista.

Actualmente en nuestra nación todos los depósitos son tratados indiscriminadamente, esto es, están sujetos a la misma proporción para reserva, sin considerar su estado de liquidez. Por ello, la cuestión sobre cómo puede administrar correctamente el banco central los créditos bancarios y la oferta monetaria debe ser investigada mucho más a fondo.

Así, antes de que las tasas de interés, la reserva proporcional y otros medios indirectos de regulación puedan cumplir eficientemente con sus funciones, será menester continuar con el sistema de control directo actual por medio del cual el banco central fija, nivel por nivel, las metas de créditos bancarios y de préstamos a otorgar a los presuntos clientes.

Paralelamente debemos buscar una manera de mejorar nuestro sistema bancario y nuestro mercado de dinero, así como de apretar, poco a poco, las restricciones presupuestarias de las empresas a fin de poder construir gradualmente un sistema bancario-crediticio y un sistema monetario que puedan sujetarse primordialmente a un control indirecto.

D) *La elección y coordinación de las políticas fiscal y monetaria*

Teniendo en perspectiva un crecimiento equilibrado no es posible depender de políticas fiscales o monetarias separadas entre sí cuando se aspira a nivelar la oferta y demanda agregadas, mantener un crecimiento sostenido y lograr estabilidad. Cuando se pretende subordinar la regulación de las actividades económicas a un control indirecto, es muy importante coordinar bilateralmente las políticas fiscal y monetaria a fin de alcanzar los resultados esperados.

De lo que hemos aprendido en la conferencia, gracias a la información que nos ha sido proporcionada por los académicos extranjeros, se deriva que en los principales países occidentales prevalecen alrededor de cuatro combinaciones de políticas fiscal y monetaria.

La primera es una combinación de política monetaria liberal y política fiscal liberal. Este arreglo persigue estimular el crecimiento económico y expandir el empleo; a menudo causa inflación.

La segunda es una mezcla de política fiscal estricta con política monetaria también estricta. Se considera una medida efectiva para contener la expansión económica y la inflación.

La tercera es una conjunción de política fiscal estricta con política monetaria liberal.

La cuarta es una fusión de política fiscal liberal con política monetaria estricta.

El propósito de las dos últimas combinaciones, además de equilibrar la oferta y la demanda agregadas, es regular las estructuras de oferta y demanda. Por ejemplo, en algunos países en vías de desarrollo se sigue una política fiscal estricta amalgamada a una política monetaria suelta con el propósito de mancomunar recursos financieros para la acumulación.

La combinación es seleccionada porque la política fiscal estricta permite refrenar el consumo privado y el del gobierno, mientras que, por su parte, la política monetaria liberal estimula la inversión, lo que favorece el crecimiento económico; naturalmente, si ambas políticas no son coordinadas adecuadamente puede generarse una "estanflación".

Por lo que respecta a la combinación política fiscal liberal y política monetaria estricta, sus efectos sobre las estructuras de demanda y producción son precisamente los opuestos a los de la mezcla anterior. Esta combinación puede suprimir temporalmente la inflación causada por un financiamiento deficitario, pero si se mantiene por plazo largo provoca que el déficit se incremente tanto que es prácticamente imposible reducirlo. Evidentemente, esto tendrá resultados devastadores para el comercio exterior y para el tipo de cambio, como se puede comprobar con la experiencia estadounidense de los últimos años.

Las cuatro combinaciones descritas están relacionadas principalmente con países occidentales desarrollados. No obstante, son muy significativas e interesantes para el estudio de la política fiscal y del crédito bancario : China.

En este país todavía hoy persiste una inclinación a realizar movimientos expansionistas tradicionales mediante "rachas de inversión y de importación extraordinarias". Cuando se inició el proceso de renovación de las actividades microeconómicas, algunas empresas e individuos, motivados por los reducidos intereses de corto plazo, iniciaron un consumo desenfrenado que tuvo como resultado el desarrollo de presiones inflacionarias en la economía.

En estas circunstancias, ¿cuál es la combinación requerida de políticas fiscal y monetaria? Tobin, Caincross y Emminger compartían la opinión de que China debería seguir una política fiscal estricta combinada con una política monetaria también estricta.

Cabe señalar que este acuerdo unánime se logró a pesar de que, como ellos mismos explicaron, cada uno está suscrito a escuelas de pensamiento diferentes y han sostenido puntos de vista divergentes sobre cuestiones económicas desde los sesenta. Por ello, esperan que China le preste especial atención a su sugerencia.

Su propuesta es, en esencia, consecuente con las recomendaciones de política elaboradas trabajosamente por los economistas chinos: frenar la inflación y crear una situación económica favorable en la que la oferta agregada esté ligeramente por encima de la demanda agregada. China debe mantener un equilibrio fiscal y monetario.

Un balance comprensivo del presupuesto estatal y de los créditos y préstamos bancarios es una política que no solamente creará condiciones propicias para la reforma sino, también, posibilitará lograr un crecimiento sostenido, estable y coordinado de nuestra economía.

Algunos de los expertos presentes en la conferencia opinaban que desde una perspectiva de largo plazo, China deberá proseguir una política que conjugue una política fiscal estricta con una política monetaria liberal, a fin de espolear el crecimiento de la economía.

Sin embargo, como se mencionó anteriormente, una economía socialista se encuentra a menudo en estado de hiperactividad y debe estar alerta para mantener bajo control la demanda agregada, misma que incluye tanto la demanda de consumo como la de inversión.

De aquí que sea dudoso el que, aun considerando el largo plazo, podamos seguir una política monetaria liberal para estimular la inversión. Naturalmente, China necesita que su política monetaria sea ágil y flexible, así como que se atenga a la tasa de interés como palanca dúctil para construir gradualmente un mercado de capitales; de otra forma, la "base monetaria" se ensanchará en demasía.

E) Políticas salarial y de distribución del ingreso personal

Las cuestiones sobre si es necesario o no controlar el incremento de salarios durante el proceso de reforma del sistema económico y si debe o no establecerse un techo para la emisión de bonos, son cuestiones que siempre han generado debates. Por los diversos fenómenos que surgieron el año pasado —como la pérdida de control sobre los salarios y la inflación de los precios de los bienes de consumo—, resulta evidente que la política de distribución del ingreso personal es un esla-

bón indispensable en la cadena de la administración macroeconómica y que controlar la escala de salarios es un arma efectiva para vencer la inflación provocada por los costos.

Como decía Tobin, aun la política fiscal y monetaria más eficaz sirve sólo para tratar con la inflación generada por un exceso de demanda; la única política eficiente para superar la inflación provocada por los aumentos salariales, esto es, la inflación de los costos, es la de distribución del ingreso personal. Por ello, China no debe abandonar durante su reforma el control directo sobre los salarios.

En la conferencia, los asistentes intercambiaron opiniones sobre los puntos fuertes y débiles del control salarial en muchos países. Como es sabido, se acepta en términos generales que Hungría realizó su reforma con bastante éxito; si buscamos la razón, encontraremos que desde el inicio de su proceso de reforma dicha nación se las arregló para sujetar firmemente este aspecto clave, es decir, el control salarial.

Tanto en Japón, durante su periodo de crecimiento acelerado, como en Yugoslavia actualmente, el 90% de los fondos para inversión de las empresas provinieron de préstamos bancarios; sin embargo, en el segundo país mencionado se presentó un alta tasa de inflación, mientras que en el primero el valor del dinero se mantuvo básicamente estable. Una razón principal de ello es que mientras que en Yugoslavia faltó un control macroeconómico de la distribución del ingreso personal, en Japón se siguió un control efectivo y con éxito de los salarios.

De lo dicho se deriva que si China quiere controlar eficientemente la cantidad de dinero en circulación, deberá controlar primero los salarios, ya que éstos responden por una proporción bastante grande de la oferta de dinero (en efectivo) total.

Para formular una política racional de distribución del ingreso y para controlar eficientemente los salarios, es menester primero aclarar teóricamente la relación entre los efectos de un incremento de salarios que afecta a los costos y el repunte de los precios de las mercancías.

De acuerdo con la experiencia de la República Federal de Alemania, la tasa de incremento de los salarios se determina lógicamente por dos factores: la tasa de productividad del trabajo y la tasa de inflación. En la práctica, sin embargo, las peticiones de incrementos salariales hechas acuciosamente por los sindicatos también incluyen una compensación por la inflación anticipada.

Naturalmente, la tasa de inflación es difícil de pronosticar, como es difícil tomar providencias anticipadas para enfrentarla; si la tasa de crecimiento de los salarios considera la tasa de inflación esperada, lo que haría en realidad sería fijar la tasa de inflación futura. Esto daría lugar a una situación en la que salarios y precios de las mercancías entrarían en una espiral inflacionaria.

Debido a que en el pasado de nuestra nación tanto los salarios como los precios de las mercancías han sido bastante estables durante largos periodos, los círculos económicos generalmente han tenido una opinión negativa de las teorías que predicán una inflación de costos y una espiral inflacionaria de los precios de las mercancías y de los salarios.

Sin embargo, actualmente ya existen señales de que los aumentos salariales causan incrementos de los costos y ejercen una fuerte presión sobre los precios. Por ello es necesario que le dediquemos a estos presagios toda la atención que merecen y que pongamos especial énfasis en su estudio.

Durante la conferencia Tobin se enteró que hacia finales del año pasado los salarios nominales estuvieron en un momento dado fuera de control en nuestro país, por lo que recalcó repetidamente que el control de los salarios nominales es un aspecto importantísimo de la administración macroeconómica.

Por ello exhortó a China a no relajar, costara lo que costara, el control en esta área. Igualmente, señaló que como hasta ahora los salarios son fijados por política del gobierno central y no por el mecanismo de mercado, pueden muy seguramente esperarse efectos benéficos al llevar a cabo una distribución racional del ingreso. De aquí que durante el proceso de reforma pendiente debemos poner mucha atención en cuidar que el crecimiento de los salarios nominales no exceda el crecimiento de la productividad del trabajo. Esta es una opinión extremadamente perspicaz.

El proceso de reforma económica de nuestro país enfrenta dos problemas en el terreno de los salarios que merecen nuestra atención. Uno se refiere a la conservación de la estabilidad de su estructura irracional; el segundo, a la vinculación de sus ajustes con las utilidades de las empresas.

Como decía Caincross, el problema que encara China actualmente es similar al que tuvo Gran Bretaña, a saber, que por un lado es nece-

sario conservar estable la escala salarial, y por otro que también deseamos ajustar la estructura de esta variable. Combinar e integrar ambos aspectos correctamente es una tarea difícil.

Esto porque cuando aumentan los precios de ciertas mercancías no necesariamente se deriva un incremento generalizado en los precios de todas las mercancías; pero cuando suben los salarios en un sector o en un departamento, rápidamente todos los demás son afectados. La tendencia a la igualación de los salarios conduce a un repunte general de la escala salarial; en consecuencia, es necesario poner especial esmero en la tarea de ajustar su estructura.

Los expertos consideran que no necesariamente es una buena idea que las empresas estatales vinculen los ajustes salariales a los impuestos y a las utilidades, ya que, tratándose de empresas de ese tipo, el incremento de sus impuestos y de sus utilidades está directamente relacionado con diversos factores externos, como el nivel de la inversión pública y la asignación de recursos.

Además, la estructura irracional de precios es responsable en gran parte de las discrepancias que se dan entre las empresas con respecto a las utilidades. Si permitimos que los salarios de ciertas empresas aumenten demasiado rápido, los trabajadores de las demás sentirán que se está cometiendo una injusticia. Esto haría inevitable que el aumento salarial se tuviera que conceder a otras empresas y algunas de ellas se verían forzadas a transferir las alzas de costos a los precios de sus productos.

En una situación tal se generaría una tremenda presión social y las empresas se verían envueltas en una competencia por incrementar salarios, lo que causaría inflación. De hecho, estas dos secuelas ya se han presentado en algunas localidades del país, por lo que es menester atenderlas urgentemente y estudiar cuáles son las medidas más efectivas para enfrentarlas.

De lo dicho resulta evidente que en el curso de la reforma salarial el Estado debe controlar rigurosamente el rango en el que pueden moverse los salarios, y debe evitar que las empresas, en su búsqueda de intereses y beneficios de corto plazo, compitan entre sí por aumentar salarios y, en consecuencia, pierdan el control.

No obstante, el Estado debe abstenerse de someter a control la nómina salarial total; más bien debe controlar los salarios promedio y los salarios por hora. El incremento de los salarios promedio que perciben los trabajadores de una empresa determinada deberá exceder al (cre-

cimiento) promedio nacional si, y sólo si dichos trabajadores han contribuido verdaderamente por encima de la norma nacional.

Por esta razón debemos intensificar nuestro trabajo educativo para disipar las ilusiones que se ha hecho la gente al pensar que la reforma los haría ricos de la noche a la mañana y que su ingreso se multiplicaría. Es indispensable que se den cuenta y que entiendan que para expandir la producción y mejorar sus niveles de vida mediante la reforma es necesario hacer un gran esfuerzo y ser pacientes ante el proceso especial por el que debe transitar la economía. Sólo entonces podrán las grandes mayorías apoyar conscientemente las diversas medidas establecidas para controlar la distribución del ingreso personal.

F) *Administración del comercio exterior y la balanza de pagos*

La administración de las actividades económicas externas de un país es uno de los aspectos importantes del control económico planificado. Brus afirmó que en el transcurso de su reforma económica, China jamás debería abandonar el control de su comercio exterior.

Esto no implica que el Estado monopolice dicha actividad, sino que el país sea capaz de cubrir sus obligaciones financieras con el exterior y de conservar su independencia económica a salvo del impacto de las fluctuaciones económicas externas. Por ello la tecnología avanzada y la pericia empresarial deberán ser importadas sólo después de un examen meticuloso y de una evaluación a fondo de su utilidad por parte del Estado.

La sustitución del control directo de las actividades económicas externas por un control indirecto muy probablemente tomará un tiempo largo, mucho mayor al que llevará suplir el control directo de la economía interna por una regulación indirecta.

Dicha sustitución tiene como objetivo establecer la libre convertibilidad de divisas; sin embargo, en lo que concierne a China, ese no se hará inminente sino en un futuro distante.

Al relatar la experiencia británica al respecto, Caincross observó que Inglaterra no abandonó el control de cambios sino hasta 1979, a pesar de ser una nación de tanta importancia para las finanzas internacionales.

Esto hizo recordar a los economistas chinos que hace algún tiempo

surgió la cuestión sobre si China debería emitir algún tipo de divisa libremente convertible a fin de atraer capital extranjero. Posteriormente se convino en que ello no era ni práctico ni favorable para el control macroeconómico, por lo que es improbable que en el futuro previsible se busque establecer la libre convertibilidad como una de las metas del desarrollo económico de China.

Desde el año pasado hemos importado más de lo exportado, por lo que la balanza de pagos se ha vuelto deficitaria. Además de las mencionadas “rachas” de inversión y de consumo extraordinarios, otro factor que provocó el déficit fue el relajamiento del control sobre el comercio exterior.

En estas condiciones, cuando las exportaciones se encuentran deprimidas y la moneda sobrevaluada, los subsidios a la exportación, el aumento de tarifas y la depreciación de la moneda pueden estimular las exportaciones. Pero estas medidas sólo podrán ser efectivas si se controla la demanda interna excesiva.

Nuestra experiencia en los últimos años testimonia que una depreciación funciona realmente, aunque tan sólo por un lapso reducido, antes que la inflación la alcance. Cuando la oferta doméstica se queda corta para cubrir la demanda interna y externa; cuando la “racha de importación” se sale de control, la importancia de las restricciones cuantitativas directas sobre las importaciones y las exportaciones no puede objetarse. Todos los panelistas presentes en la conferencia estuvieron unánimemente de acuerdo con esto.

En los años por venir, China, como país en desarrollo, demandará del exterior más divisas de las que puede proporcionar; su balanza de pagos favorable es transitoria, mientras que la desfavorable será habitual. Solicitar préstamos externos en forma planeada para solventar la escasez de divisas es conducente siempre y cuando se cumpla una condición: que el interés que se pague por la deuda externa nunca exceda al ingreso que generen los proyectos financiados con recursos del exterior y que jamás se contraiga un préstamo para consumo.

En la conferencia, Jones trazó una analogía. Señaló que los resultados económicos de un préstamo con tasa de interés del 12% para una boda son radicalmente diferentes a los de otro con una tasa del 25% para inversión. Este es un punto relevante para la estrategia de desarrollo de nuestra economía.

En el pasado seguimos una estrategia de “sustitución de importa-

ciones” en razón de la cual importábamos equipos de producción para obtener bienes destinados al consumo doméstico; cuanto más equipos importábamos, más necesitábamos importar materias primas y refacciones para poder llevar a cabo la producción. Ciertamente que los bienes obtenidos podían ser exportados, pero la demanda de divisas crecía incesantemente.

En consecuencia, estimamos necesario sustituir gradualmente nuestra estrategia de desarrollo por una basada en “fomentar exportaciones”, así como, en lo referente a la conducción de nuestras relaciones económicas internacionales, centrarnos primordialmente en la balanza de pagos.

Nuestro desempeño en el mercado internacional depende de nuestra habilidad para captar divisas. Las importaciones no pueden superar a las exportaciones para siempre, por lo que las primeras deben crecer a la par que las segundas, mismas que deben incrementarse para poder sostener el aumento constante de aquéllas. De aquí que sea menester estudiar seriamente cómo formular una política de comercio exterior adecuada para el país y elaborar las medidas para ejecutarla.

Actualmente nuestras exportaciones consisten aún básicamente en materias primas y productos semielaborados. Esto se debe, en parte, a las limitaciones en tecnología y equipo, pero más a las fallas de nuestro sistema —precios distorsionados, demasiados niveles impositivos en el proceso de producción, etcétera, por lo tanto, cuanto más intensivo es este proceso, son mayores los costos y menores las utilidades.

Además, problemas como la aguda competencia existente en los mercados extranjeros y la pugna sediciosa entre las empresas domésticas por exportar, han afectado adversamente nuestro comercio exterior.

Por lo dicho debemos analizar cómo mejorar nuestro sistema de exportación y modernizar las relaciones entre exportaciones e impuestos, el sistema bancario, la industria interna y el comercio, a fin de que nuestras ventas al exterior cambien de materias primas sin ningún grado de elaboración a bienes manufacturados y de que los sistemas de procesamiento evolucionen de primitivos a intensivos.

Cuando nuestras exportaciones tengan un grado de desarrollo satisfactorio, ampliaremos nuestro comercio exterior hacia el turismo, los servicios y las actividades no orientadas al intercambio. Igualmente, una vez que logremos controlar nuestra balanza de pagos, importaremos tecnología avanzada y daremos pasos más progresivos en el comercio exterior.

G) *La cimentación microeconómica y las premisas para la regulación macroeconómica*

Existe una estrecha relación entre las intervenciones macroeconómicas y el comportamiento microeconómico; después de todo, el total de las actividades económicas y sus cambios están compuestos de actividades y cambios individuales. Por ello, los objetivos de las intervenciones macroeconómicas pueden ser alcanzados mediante la administración de las actividades microeconómicas.

La construcción de un sistema efectivo de control macroeconómico indirecto depende no solamente de que el mecanismo de administración macroeconómica sea científico y racional y de que las políticas y medidas (macroeconómicas) sean las adecuadas sino, también, de que las unidades microeconómicas sean capaces de reaccionar oportuna y convenientemente ante las intervenciones macroeconómicas indirectas y de que las condiciones bajo las cuales estas últimas operen sean asequibles y compatibles con el comportamiento microeconómico.

En la conferencia todos los académicos y expertos extranjeros subrayaron la necesidad de una buena cimentación microeconómica para que las intervenciones macroeconómicas sean efectivas. Como señalaba Tobin, la razón por la que en muchos países en desarrollo, incluyendo China, dichas intervenciones tienen una baja eficiencia es que carecen de las condiciones necesarias, caso contrario a lo que ocurre en las naciones desarrolladas.

Por su parte, Kornai indicaba que varios analistas occidentales piensan que los gobiernos socialistas pueden adoptar diversos métodos cuya utilidad y viabilidad ya han sido comprobadas en las economías de mercado, para establecer sus políticas macroeconómicas. Pero el hacerlo implica el deber de coordinar sus políticas macroeconómicas con sus estructuras microeconómicas (tales como la forma del sistema de propiedad, los incentivos y las motivaciones del comportamiento).

Estos puntos de vista estimularon nuestros pensamientos ya que en los últimos años hemos tomado algunas medidas regulatorias macroeconómicas indirectas, como la asignación de fondos para obras de inversión a través de préstamos bancarios; sin embargo, la "fiebre de inversión" no ha podido ser curada todavía. Las localidades, sectores, departamentos y empresas siguen compitiendo entre sí por las inversiones y proyectos de obras debido principalmente a que el síndrome

“olla de oro común” para el financiamiento de proyectos no ha podido ser reemplazado por un sistema de responsabilidad económica.

Por ello debemos estudiar más a fondo y analizar la base microeconómica así como las condiciones necesarias para implantar el control macroeconómico. Sólo así hallaremos el camino correcto para resolver estos problemas.

Pasaremos, ahora, a examinar las premisas necesarias para la regulación macroeconómica.

1. *Endurecer las restricciones presupuestales para las empresas.* Fue Kornai el primero en usar el concepto restricciones presupuestales relajadas para las empresas en su libro *Economía de la escasez*. Actualmente, dicho concepto ha sido aceptado cada vez más por los economistas de todas las regiones. Cabe acotar que, en inglés, las palabras *yusuan* (presupuesto) y *jiaji* (presupuesto del hogar) son sinónimos y significan igualar los ingresos con los gastos.

Desde la óptica de Kornai, el relajamiento de las restricciones presupuestales es la causa principal de la escasez crónica que sufren los países socialistas. Por otra parte, para la economía occidental es un axioma el que los gastos presupuestos de una empresa nunca deben exceder los ingresos presupuestos. Aun Ke-luo-o, fundador de la escuela del “crecimiento desequilibrado”, aceptaba la existencia de las restricciones presupuestales como una perogrullada económica equivalente a la “segunda ley de la termodinámica”.

Mas Kornai pone en duda todo esto. Él considera que en una economía socialista tradicional las restricciones presupuestales no atan verdaderamente las manos de una empresa *ex ante*, ya que en esos sistemas hay varias cosas que pueden aflojar dichas restricciones como las negociaciones sobre la fijación administrativa de precios, sobre impuestos y subsidios, y sobre créditos y préstamos.

El concepto “presupuesto relajado” de Kornai, que caracteriza el comportamiento empresarial en un sistema socialista tradicional, es revelador. Claro está que en lo que respecta a las empresas estatales, una vez que se relaja el principio de igualar ingresos y gastos y que éstos se vuelven independientes entre sí, se ablandarán las restricciones presupuestales.

Bajo estas circunstancias los incrementos en los gastos de una empresa pueden ser compensados mediante exenciones de impuestos, otorgamiento de subsidios, retraso de los pagos para cubrir préstamos adeudados o ajustes en la producción o en los precios. Esto es, cuando

las empresas prevén dificultades financieras, las “autoridades superiores” se ven obligadas a darles una mano o las empresas sortearán el problema aumentando precios.

En tales situaciones, los medios de regulación macroeconómica indirecta, como ajustar las tasas impositivas, las tasas de interés o el tipo de cambio, serán insuficientes para forzar a las empresas a reaccionar ante la estimulación macroeconómica. De aquí que las empresas no se esmeren verdaderamente en cuidar sus resultados de operación o los beneficios económicos consiguientes.

El aflojamiento de las restricciones presupuestales cobra, entonces, mayor significación en los países socialistas, ya que moldea un comportamiento microeconómico por el que las empresas sólo piensan en cumplir su misión y no en cómo cumplirla; en consecuencia, no consideran en lo absoluto la función de producción. Esto tiene como resultado que surja una relación social “paternalista” entre el Estado y las unidades microeconómicas.

Por lo anterior, es necesario endurecer las restricciones presupuestales ya que sólo así será posible obligar a las empresas a mantener su vista fija en el mercado y, bajo la presión de la competencia de mercado, a mejorar su calidad, a renovar su tecnología y a perfeccionar su operación y su administración. No será hasta que logremos esto que surtirán efecto las medidas regulatorias macroeconómicas indirectas.

Al reformar la economía urbana de nuestro país centrándonos principalmente en reanimar a las empresas, hemos puesto un mayor énfasis en la delegación de autoridad y en otorgar incentivos como bonos y recompensas; mas ello ha sido a expensas de fortalecer el sentido de responsabilidad imponiendo multas y una mayor disciplina. En otras palabras, motivamos pero no presionamos, por lo que las empresas comparten los beneficios pero no las pérdidas; ello impide aprovechar al máximo su potencial.

Con el control macroeconómico hacíamos hincapié en cómo enviar señales regulatorias, pero a menudo omitíamos el cómo lograr que las empresas respondieran a dichas señales; en consecuencia, el control macroeconómico no podía ser efectivo. De aquí que endurecer las restricciones presupuestales fiscales ha devenido en punto central o la clave tanto para la revitalización de la microeconomía como para el control macroeconómico.

Sin embargo, sustituir las restricciones presupuestales relajadas por

otras rígidas y hacer de la empresa una unidad económica verdaderamente independiente y responsable de sus propias pérdidas y ganancias, es una de las tareas más difíciles y complejas que debe realizar la reforma del sistema económico.

Cabe decir que el anterior no es sólo un problema económico sino que es un asunto que involucra aspectos políticos, legales y sociales, así como paradigmas culturales, ideológicos y morales; ello hace necesario emprender estudios multidisciplinarios y formular planteamientos integrales.

En lo que respecta la implantación de las mencionadas restricciones presupuestales rígidas se podría iniciar con las empresas pequeñas y medianas y después hacerlas extensivas a las grandes. Esto posibilitará encontrar una mínima resistencia para lograr el éxito.

2. *Construir y perfeccionar un sistema de mercado.* Otra condición básica para llevar a cabo efectivamente la intervención macroeconómica indirecta es contar con un mecanismo de mercado relativamente desarrollado, particularmente un mercado de mercancías sano y un mercado de capitales; sólo así responderán positivamente las empresas a las intervenciones macroeconómicas. Esta también fue una conclusión que logró un apoyo unánime entre los académicos chinos y occidentales presentes en la conferencia.

Debido a la influencia de la ideología que sustenta que los medios de producción no son mercancías, anteriormente nuestro mercado interno estaba limitado a la venta de bienes de consumo mientras que los medios de producción eran siempre asignados directamente por el Estado.

Dicho sistema, basado en la asignación, suprimía la competencia y, en consecuencia, ahogaba la fuerza motriz del desarrollo económico; en él, los productores se transformaban en meras "piezas pasivas de ajedrez" y los consumidores se veían despojados de su derecho a escoger. Ello suponía un alto precio a pagar.

Por lo anterior, previa creación de condiciones favorables, debemos abrir gradualmente un mercado de mercancías en el que se ofrezcan tanto bienes de consumo como medios de producción y en el que las empresas puedan tener libertad para producir y comercializar lo que las señales del mercado indiquen. Estos son los requisitos que hay que cubrir con antelación para que el gobierno pueda ejercer un control macroeconómico indirecto a través del mecanismo de mercado.

Todos los expertos participantes en la conferencia acentuaron tam-

bién la exigencia de que China establezca un mercado de capitales con capacidad para mediar en la oferta y demanda de fondos, ya que dicho instrumento es indispensable para poder movilizar los recursos ociosos en poder de la sociedad y canalizarlos a proyectos de inversión que sean altamente beneficiosos, además de ser una herramienta valiosísima para que el gobierno pueda regular eficientemente las actividades macroeconómicas.

Brus considera que China requiere una estructura financiera intermedia para inversiones que ayude a organizar el flujo horizontal de fondos entre empresas y entre departamentos y sectores. Es también de la opinión de que la mayor parte de los fondos de inversión deben asignarse a través del mercado.

Los expertos señalaron que en China algunas personas juzgan idénticos al mercado de capitales y a la bolsa de valores de los países capitalistas y creen que todo lo que acontece en ésta es juego y especulación; evidentemente, esta es una interpretación errónea por parte de dichos expertos, los cuales deberían percatarse de que siempre ha existido un mercado de capitales en China, esto es, un banco que genera fondos y regula la oferta monetaria, aunque dista mucho de ser perfecto.

También pensaban que algunos chinos todavía guardaban ciertas reservas sobre que los individuos poseyeran acciones o valores, por lo que sugerían que primero deberíamos constituir un mercado de bonos en el que se compren y vendan títulos del gobierno y de las empresas.

Tobin, por ejemplo, puntualizaba que podríamos establecer, a nivel doméstico, un mercado de bonos con denominación no monetaria que posibilitara a la gente elegir entre bonos del gobierno y depósitos bancarios. Esto porque la carencia de un mercado de bonos podría causar que la política monetaria dependiera totalmente de, y estuviera completamente subordinada a la política fiscal, lo que sería muy poco propicio para reducir los déficit fiscales o controlar la inflación.

El énfasis puesto por los expertos en estos aspectos —los posibles efectos de (la ausencia de) los bonos sobre la dislocación de las políticas monetaria y fiscal y sobre las intervenciones macroeconómicas— fue muy esclarecedor para nosotros, ya que si bien China ha roto con el tabú ideológico de nunca incurrir en un déficit presupuestal interno o externo, aún adolecemos de conocimientos insuficientes sobre los bonos.

La adquisición de bonos en nuestro país es más o menos obligatoria, lo que ha debilitado el efecto regulatorio que su emisión podría

lograr; consiguientemente, anhelamos perfeccionar las regulaciones y estipulaciones sobre todo lo relativo a bonos, como oferta, tasas de interés, redención y compra y venta. Sólo cuando dispongamos de bonos reales podremos construir, poco a poco, un mercado de bonos real.

En los debates sostenidos durante la conferencia también se tocó el tema referente al mercado de trabajo. Brus observaba que en cierto sentido puede decirse que China no cuenta con un mercado de trabajo, lo que limita el efecto que el mecanismo de mercado puede tener sobre la administración macroeconómica de las empresas estatales y reduce la efectividad de los medios de control indirecto, como es el empleo de un sistema financiero y monetario tradicional.

También señalaba Brus que en términos de la movilidad de la fuerza de trabajo, aun la Unión Soviética era más flexible que China, por lo que esta nación haría bien en reflexionar sobre la experiencia de sus vecinos y tratar de aprender de ella. Sin embargo, este punto no se discutió más a fondo a lo largo de la conferencia.

3. *Llevar a cabo resueltamente una reforma de precios.* El mencionado endurecimiento de las restricciones presupuestales de las empresas y el perfeccionamiento del mecanismo mercado son medidas contingentes en presencia de un sistema de precios racional. Si aparecen distorsiones en los precios, es prácticamente imposible que la información del mercado proporcione señales precisas y, en consecuencia, que los diversos departamentos y empresas logren una orientación general.

Algunos de los expertos indicaron que si los precios han sido fijados irracionalmente el fortalecimiento de las “restricciones presupuestales” tendría resultados dudosos y el “endurecimiento de las restricciones presupuestales” en esos momentos podría perjudicar a la economía, en vez de beneficiarla. Esta opinión ha podido ser comprobada por las experiencias que hemos vivido en los últimos años.

Para que la regulación macroeconómica indirecta funcione y sea efectiva, es necesario corregir previamente las distorsiones e irracionalidad del sistema de precios; de otra forma, cuanto mayor sea el papel que desempeñe el mecanismo de mercado mayor excedente se generará y más escasas serán las insuficiencias. En tal situación, será aún más difícil prevenir una carrera ciega por construir obras de capital y los efectos deformantes sobre las empresas serán todavía más pronunciados y polarizados.

De aquí que debemos aprovechar la coyuntura actual para, a base de controlar la demanda agregada, propugnar resueltamente por una

reforma de precios que permita establecer gradualmente un sistema racional y construir un mecanismo de precios.

4. *Establecer un sistema de información económica confiable y sano y un sistema de verificación económica.* Los expertos señalan que para administrar eficientemente una economía moderna se requiere establecer un sistema de información completo.

Esta observación se sustenta en el hecho de que la carencia de material estadístico confiable y de una base amplia de análisis económicos imposibilita hacer predicciones correctas o llegar a decisiones macroeconómicas apropiadas; los planes trazados sin la información precisa son persistentemente planes ciegos.

Los expertos también indican que es menester que fortalezcamos todas las áreas relacionadas con la legislación económica y que establezcamos a nivel nacional un sistema de cuentas uniforme, así como un sistema de auditoría independiente. Sólo cuando sigamos todas estas recomendaciones podremos implantar efectivamente la administración macroeconómica indirecta.

Todas estas opiniones son extremadamente valiosas. Actualmente en nuestro país hay escasez de personal en el área estadística y nuestros métodos estadísticos son muy anticuados. Además, tan sólo recientemente empezamos a desarrollar una red de información horizontal; en consecuencia, todo lo referente al control macroeconómico y a la regulación mediante el mecanismo de mercado se está llevando a cabo con información inadecuada, con falta de precisión y con una calidad muy baja. Ello dificulta evitar errores, mismos de los que nos damos cuenta sólo después de haber sido cometidos.

Por ejemplo, las inspecciones intensivas y extensivas que se han realizado en los últimos años sobre las irregularidades y violaciones de los códigos impositivos revelaron que algunas empresas locales y departamentales incrementaron sus beneficios a costa de los del Estado. Por esto, las inspecciones tienen una importancia vital y si no se efectúan las empresas no responderán activamente ante las intervenciones macroeconómicas.

La "Conferencia Internacional sobre Administración Macroeconómica" que tuvo una duración de seis días, fue un acto raro y fortuito. Varias de las conclusiones alcanzadas en los debates son referencias valiosas para la reforma económica de China. La reforma del sistema económico, enfocada centralmente en las ciudades, es una tarea de ingeniería social sumamente ardua y extremadamente compleja en la

que muchos problemas nuevos requieren ser solucionados. Nuestros círculos económicos deben conservar el principio de partir siempre desde la realidad de nuestro país a fin de que nos sea posible buscar seriamente nuevos horizontes y conquistarlos para establecer un sistema económico socialista nuevo con las características propias de China.

NOTA FINAL

Participaron en la conferencia los siguientes académicos y expertos extranjeros: Dr. Alec Caincross, ex presidente de la Real Sociedad de Economía Británica; profesor Aleksander Bajt, miembro del Comité Ejecutivo de la Reforma Económica del Gobierno de la República Federal Socialista de Yugoslavia; doctor James Tobin, profesor de economía en la Universidad de Yale, E.U., y premio nobel de economía en 1981; profesor Janos Kornai, director de la División de Investigación del Instituto de Investigación Económica de la Academia Húngara de Ciencias; doctor Leroy Jones, profesor de la Universidad de Boston, E.U.; doctor Michel Albert, presidente del Consejo de Administración de la Compañía de Seguros de Francia; profesor Otmar Emminger, presidente del Consejo de Administración del Banco de Certificados e Hipotecas Wiesbaden de la República Federal de Alemania; doctor Wlodzimierz Brus, miembro decano de investigación del Anthony College, Universidad de Oxford, Gran Bretaña; y los representantes del Banco Mundial, Lin Zhonggeng y Adeline Wood. También participó como observador Kobayashi Minoru, miembro del Consejo de Administración del Banco de Desarrollo, Japón.