

QUINTA CONFERENCIA

ECONOMÍA Y POLÍTICA EN YUGOSLAVIA
(1945-1990): EL FRACASO
DE UN EXPERIMENTO DE ORGANIZACIÓN
ECONÓMICA Y SOCIAL

ECONOMÍA Y POLÍTICA EN YUGOSLAVIA (1945-1990): EL FRACASO DE UN EXPERIMENTO DE ORGANIZACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

Por PEDRO PUY FRAGA

*Departamento de Economía Aplicada
(Economía Política y Hacienda Pública).*

Facultad de Derecho de la Universidad de Santiago de Compostela.

Introducción

La evolución política y económica de Yugoslavia en el período temporal que va desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta el dramático conflicto bélico que hoy enfrenta a sus antiguas Repúblicas, constituye un excepcional caso de estudio sobre los altos costes sociales que puede conllevar la experimentación con las instituciones económico-políticas de cualquier grupo humano, ignorando las lecciones prácticas de la propia historia y las enseñanzas teóricas de la economía política clásica (*vid.* Buchanan, 1995).

La reciente historia de Yugoslavia resulta peculiar desde cualquier punto de vista: su organización económica se desmarcó abiertamente de las predominantes en los países europeos, tanto del Este como del Oeste, llegando a constituir un ejemplo paradigmático para los países del Tercer Mundo de la posibilidad de emprender una «tercera vía» hacia el desarrollo económico, equidistante de los modos de producción basados en el mercado y en la planificación central; su sistema político exploró, con escaso éxito según lo visto, nuevas formas de organización basadas en la idea de la descentralización política extensiva; y su política exterior, para-

lamente, se centró en el desarrollo y liderazgo de un movimiento alternativo a los bloques dominantes durante la guerra fría, basado en el «alineamiento» y la independencia de los grandes centros internacionales de decisión económica y militar.

Peculiaridades todas ellas cuya importancia queda marginada, obviamente, por el hecho de que Yugoslavia ha conseguido, tras la caída del muro de Berlín, el dudoso honor de convertirse de nuevo en ejemplo paradigmático, pero esta vez de la vía que no se debe seguir por ningún otro Estado a la hora de la transformación de su estructura económico-institucional: el abierto conflicto armado. El contraste con la evolución política de España, desde un régimen ideológicamente contrapuesto, pero al igual que el yugoslavo basado sustancialmente en la figura personal del vencedor de una guerra, es notoria: las muertes del general Franco y del mariscal Tito, con tan sólo cinco años de diferencia, abrieron en cada uno de los países mediterráneos un proceso de cambio y reforma de sus estructuras institucionales, que el tiempo ha venido a situar como ejemplos históricos, respectivamente, de transición consensuada y cooperativa y de cambio no pactado y conflictivo.

Ciñéndonos al modo de organización económico-institucional, la originalidad del sistema yugoslavo se centró, como veremos posteriormente, en la idea del «socialismo autogestionario». Como es bien sabido, los sistemas de organización económica suelen clasificarse a partir del criterio esencial de quién detenta la propiedad de los medios de producción y, correspondientemente, de sobre quién recae la responsabilidad de adoptar las decisiones económicas básicas: qué producir, cómo producir, y para quién producir. Si los medios de producción son detentados por los individuos en régimen de propiedad privada, el sistema económico se basa en el «mercado»; si están colectivizados, el sistema económico es de planificación centralizada o «política». Como es natural, en ningún país se constata la existencia de una u otra forma de organización económica en su concepción más pura; predominando la combinación, en diversos grados, de ambas formas de adopción de decisiones económicas, es decir, de lo que conocemos con el nombre de «economías mixtas».

La originalidad y el interés de la vía yugoslava reside precisamente en que constituyó un intento de combinar ambas formas de organización económica, en la que, a diferencia de los sistemas de mercado, la propiedad de los medios de producción era detentada de forma colectiva; pero, a la vez, y a diferencia de los sistemas de planificación central, las decisiones eco-

nómicas fundamentales eran adoptadas de forma descentralizada, a nivel de consejos de empresa, en unos casos, y de órganos de representación política de nivel territorial primario en otros, pero nunca (a partir de 1950) en un único órgano estatal y centralizado de planificación. De acuerdo con esta distinción, los sistemas económicos pueden clasificarse de acuerdo con un doble criterio: quién detenta la propiedad de los medios de producción; y quién asume la responsabilidad de la adopción de las decisiones económicas que afectan al grupo social implicado, figura 1.

Si bien, cuantitativamente, el eje (A-D) mercado-planificación central resulta de mucha mayor importancia para el análisis de las formas de organización económica, la mera posibilidad de las opciones contrapuestas (B-C), y en particular de una forma basada en la propiedad colectiva de los medios de producción (y por tanto más igualitaria) compatible con la eficiencia económica, resultó (y aún hoy, para muchos, resulta) de enorme atractivo. De ser posible tal combinación de mecanismos institucionales se alcanzaría una forma de organización económica superadora a la vez del

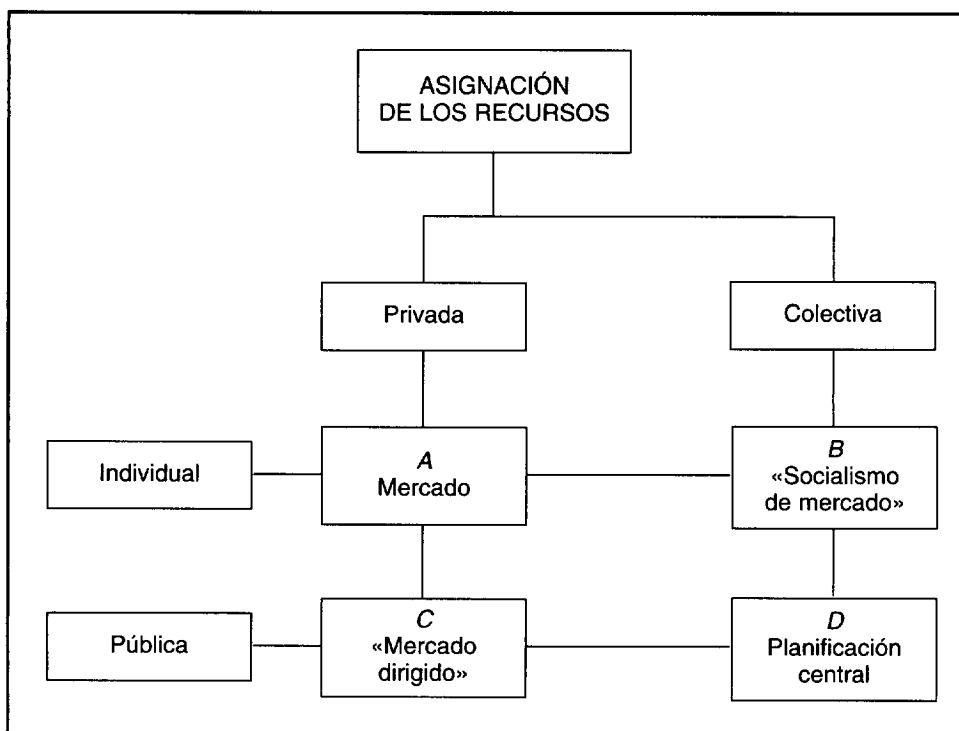


Figura 1.— Propiedad de los medios de producción.

mercado, en cuanto que determinaría una distribución de la riqueza más equitativa, y de la planificación central, por cuanto superaría las ineficiencias propias de este modo de organización de la producción. No debe resultar extraño, por tanto, la atracción que por el sistema yugoslavo sintieron muchos economistas, sociólogos y politólogos occidentales; si bien los hechos históricos han venido a demostrar, al menos en el caso yugoslavo, que los intentos por disfrutar de lo mejor de cada uno de los sistemas político-económicos («socialismo» y «capitalismo»), pueden desembocar en el padecimiento de lo peor de ambos.

En el presente trabajo pretendemos ofrecer —en el segundo epígrafe— una breve descripción de la evolución económica de Yugoslavia, a través de la descripción cronológica lineal de las sucesivas fases en que se puede dividir el período histórico en el que se experimentó el socialismo autogestionario.

En la tercera parte se pretenden valorar los principales logros y los problemas más notorios generados por un sistema de organización económica del que es difícil encontrar otro ejemplo en ninguna sociedad contemporánea (excepcionando, tal vez, y en algunos aspectos, la economía del Estado de Israel).

En el epígrafe final se intenta ofrecer una reflexión, desde la teoría económica de las instituciones, y a modo de conclusión, sobre el papel que las restricciones jurídico-políticas del socialismo autogestionario han jugado en el desenlace conflictual del régimen yugoslavo.

La evolución de la economía yugoslava (1945-1990)

La evolución de la economía yugoslava, desde 1945 hasta el logro de la independencia de alguna de sus Repúblicas (Eslovenia y Croacia) y el consiguiente desencadenamiento del conflicto armado, puede dividirse, de acuerdo con Samary (1993), en las siguientes cinco etapas.

Primera etapa 1945-1990. Fase de planificación centralizada

En 1945, tras la conclusión de la Segunda Guerra Mundial, y al igual que la mayor parte de los países del este de Europa, las autoridades yugoslavas adoptaron el modelo soviético de planificación central. La economía yugoslava, en los años precedentes a la guerra, descansaba sobre un sec-

tor primario que significaba en torno a las dos terceras partes de la producción nacional; por lo que se fijó el objetivo de potenciar el crecimiento a través de la planificación de la industrialización.

Las sucesivas normas aprobadas en esta época, consiguientemente, no difieren en lo sustancial de las adoptadas en los países que habían quedado bajo el área de influencia de la URSS: la Ley de Nacionalización de noviembre de 1944 estataliza el 80% de las empresas e industrias; en 1945 se promulga una Ley de Reforma Agraria altamente estatalizadora; y la nueva Constitución de 1946 expresamente consagra la nacionalización global de la industria, la minería, el transporte y el sector bancario. Por presiones del propio Stalin, materializadas en una resolución del Kremlin que solicita a la Liga de los Comunistas Yugoslavos el mantenimiento abierto de los principios básicos de la filosofía comunista frente a las orientaciones de corte nacionalista, en 1948 se nacionalizan el comercio minorista y el sector alimentario, quedando el «sector privado» reducido a la más mínima expresión: pequeñas explotaciones agrarias que debían operar con precios fijos y un estricto control policial. Y en 1947, siguiendo el modelo estalinista, se aprueba el primer plan quinquenal yugoslavo.

Todas estas medidas no contentan a las autoridades soviéticas: el modelo económico concebido por Stalin conllevaba la instauración permanente de un alto grado de dependencia económica de todos los países de su órbita, cuyo desarrollo industrial se entendía como meramente complementario de la industria soviética. En 1948 las críticas soviéticas al plan yugoslavo, junto con el abierto rechazo al mantenimiento de un sector agrícola en manos privadas, por pequeño que fuese, conducen a la ruptura con la Unión Soviética en diciembre de ese año, y Yugoslavia se enfrenta al bloqueo económico de todos los países de su área de influencia.

Al bloqueo económico de los países socialistas se une el fracaso del primer plan quinquenal yugoslavo. Básicamente, éste se había centrado en las inversiones de capital fijo, obviando las necesidades de consumo de la población. Todo ello, una vez frustradas las intentonas de Tito (desde 1947) de crear un área económica con Bulgaria y los demás países de los Balcanes, provocan un giro económico tras esta primera fase de reconstrucción y planificación posbélica.

Segunda etapa 1950-1965. Introducción de la autogestión

La ruptura con la URSS, y las convicciones comunistas de los dirigentes yugoslavos, llevan a los principales ideólogos del régimen (Kardelij y Dji-

las) a criticar el modelo soviético de desarrollo económico, fundamentalmente por la «degeneración burocrática» en él implícita, y a postular una reinterpretación del marxismo en clave nacional y combinado con elementos de la tradición democrática del socialismo.

Surge así el concepto de «autogestión», instaurado oficialmente en la Ley de Autogestión Obrera de 1950. Los principios fundamentales en los que se basa la autogestión son, esencialmente, los tres siguientes:

- a) El federalismo y la descentralización política.
- b) La participación activa de los ciudadanos en las decisiones de contenido laboral, administrativo y económico.
- c) El control de los órganos de poder desde la base.

A lo largo de 1951 se desmantela el aparato de Planificación Central. Desde 1952 el Estado se limita a «orientar» a las empresas mediante la elaboración de unas «directrices básicas de desarrollo», y se pretende que las decisiones de producción se determinen libremente, con criterios de eficiencia (o principios de «mercado») por las propias empresas, capacitadas para competir entre sí (capacidad que la introducción, en 1957, de nuevos planes quinquenales meramente orientadores no vulnera). La Ley Básica de Gestión de las Empresas de 1950 permite, en esta línea, la designación de los directivos por los Comités de Trabajadores de cada empresa; se abolió la venta obligatoria de productos agrícolas al Estado (si bien, a partir de 1953, se limitó la extensión de las explotaciones agrarias a 10-15 hectáreas); y se autorizó la libertad para abandonar las cooperativas.

Paralelamente, el bloqueo de los países comunistas se ve contrarrestado, a partir de 1951, por las ayudas que Gran Bretaña y Estados Unidos prestan a Yugoslavia, en un intento por evitar el regreso del Estado balcánico al área de influencia soviética.

Los nuevos objetivos de la economía yugoslava se centraron, así, en la reordenación del comercio exterior, la modernización del sector agrícola y de la industria militar, y el desarrollo industrial. La Constitución de 1953 consagró la nueva orientación económica, y la fuerte descentralización económico-administrativa en las comunas y las Repúblicas de la Federación Yugoslava. El pluralismo ideológico fue sustituido por el pluralismo local.

Los resultados económicos de la nueva orientación resultan contradictorios, poniendo ya en evidencia, desde el principio, las contradicciones de la «vía yugoslava» al socialismo.

Desde 1955, Yugoslavia experimenta un fuerte desarrollo industrial que, a partir de 1957, debido en parte a la liberación de precios y las privatizaciones (todo ello enmarcado en un nuevo plan quinquenal), conduce a un importante crecimiento económico, que contribuye notablemente a reforzar el régimen de Tito frente a las más ortodoxas formas de organización comunista de los países del bloque soviético.

Pero junto a este indudable logro, hacen su aparición los primeros defectos estructurales del sistema yugoslavo (*vid.* Taibo y Lechado, 1993: p. 25 y siguientes): tendencia a la inflación; incapacidad para atender la demanda de bienes de consumo interno; y déficit de la balanza comercial.

Las razones para la aparición de los defectos apuntados, y de que puedan ser calificados como «estructurales», son de obvia naturaleza institucional: las pequeñas empresas que entre 1952 y 1957 funcionan, más o menos, «como sí» operasen en un libre mercado, pero confirmando aquello de que la competencia es «muy buena pero muy incomoda», ceden terreno ante la aparición de concentraciones monopolísticas y oligopolísticas, que progresivamente distorsionan la asignación de recursos y la fijación de los precios en los mercados. Las empresas, controladas por los Comités de Trabajadores, tienden a aumentar los precios para incrementar a su vez los «beneficios» de forma artificial, en vez de incrementar la producción para hacer frente a la demanda de bienes de consumo. La facultad de los Comités de Trabajadores de asignar los beneficios a incrementos salariales mínimos, desde los primeros tiempos, la capacidad inversora de las empresas, y acaba por desencadenar una espiral inflacionista.

La introducción de impuestos por el Gobierno Federal entre 1955 y 1960, por lo general de forma arbitraria y poco sistematizada, aumentó el grado de incertidumbre de los directivos de las empresas, mermando, consiguientemente, los eventuales planes empresariales destinados a incrementar la productividad.

Los años sesenta consolidan, por razones de índole tecnológica y por el tamaño que adquieren las empresas, la aparición de una nueva clase «tecnoburocrática» de gestores; la autogestión obrera se vacía de contenido, quedando en una mera práctica nominal; y proliferan los casos de corrupción en la dirección de las empresas.

Todo ello lleva a la aparición, a primeros de los años sesenta, de críticos y disidentes, que reclaman la necesidad de emprender reformas. Las auto-

ridades inician una tímida apertura económica al exterior, mediante la devaluación del dinar y el establecimiento de un arancel único. Pero la inflación no disminuyó, el déficit comercial aumentó aún más, y aparecieron los primeros síntomas de estancamiento económico.

Tercera etapa 1965-1971. El socialismo de mercado

Los problemas económicos recién aludidos llevaron, entre 1962 y 1965, a un fuerte enfrentamiento ideológico sobre la forma en que deberían abordarse y corregirse. El debate se polarizó entre los denominados «reformistas liberales», fundamentalmente empresarios y políticos croatas, si bien su principal representante era el esloveno Kardelij, y los llamados «centralistas conservadores», fundamentalmente políticos serbios, entre los que destacaba Rankovic.

Los primeros proponían, en esencia, reformar la Constitución de 1953, de orientación centralizadora en lo económico, para permitir la descentralización en beneficio de las Repúblicas; el establecimiento de la rentabilidad como criterio orientador de las inversiones públicas; y la fijación de tipos de cambio adecuados para facilitar la integración económica de Yugoslavia en los mercados internacionales.

Los segundos, por el contrario, propugnaban un fortalecimiento de los poderes del Gobierno Central y del partido; y que las inversiones públicas estuvieran condicionadas por criterios políticos, es decir, orientadas al logro de los fines del socialismo. Por cierto: el establecimiento de diversas fábricas (fundamentalmente de armas) en Bosnia y Kosovo obedeció a esta forma de entender la inversión pública.

La disputa se solventó a favor de los primeros; Rankovic fue expulsado del partido en 1966; y el «socialismo de mercado», formulado por Kidric, se convirtió en la nueva fórmula para la orientación de la economía yugoslava. Los elementos esenciales que caracterizaron el nuevo período fueron, sucintamente, los siguientes:

- a) El Gobierno Federal perdió el control efectivo sobre la actividad económica.
- b) Se liberalizaron los precios.
- c) Se redujeron tanto los subsidios como los impuestos que beneficiaban o recaían sobre las empresas.
- d) Se liberalizaron las importaciones y la captación de capitales en el extranjero.
- e) Se suprimió la planificación centralizada de las inversiones.

- f) Las empresas adquirieron la facultad de apropiarse de las divisas obtenidas mediante su actividad en los mercados internacionales, pudiendo utilizarlas para su autofinanciación.

La combinación de la autogestión con alguna de las reglas del mercado permitió, durante este período, recuperar las altas tasas de crecimiento económico, que alcanzó una media de en torno al 6% ó 7% anual. En el lado negativo del balance, no obstante, se deben mencionar dos aspectos: el importante incremento de la inflación (cuadro 2, p. 128), dado que los consejos obreros continuaron incrementando los salarios sin que se produjesen aumentos paralelos de la productividad; y el que las diferencias interregionales entre las diversas Repúblicas se acentuaron notablemente.

En definitiva, las reformas emprendidas hacia el «socialismo de mercado» no hicieron más que abundar en las contradicciones que genera la adopción simultánea de reglas y principios rectores de la economía de mercado (el beneficio empresarial) y de la economía socialista (propiedad colectivizada).

Cuarta etapa 1971-1980. Los intentos de revitalización del socialismo autogestionario

Los años setenta se inician, desde el punto de vista político, con numerosas manifestaciones de descontento popular. La «primavera croata» (1971-1972), de carácter nacionalista, fue contestada con la represión y las purgas políticas; la «revolución cultural» (1972-1974), de carácter izquierdista y surgida en el entorno de praxis, concluyó asimismo mediante la represión, en este caso del movimiento estudiantil.

La nueva Constitución de febrero del 1974, junto con los originales mecanismos sucesorios previstos (de Presidencia colectiva y rotatoria), introdujo una serie de medidas de carácter liberalizador, tratando así de compensar la respuesta represiva a las manifestaciones de descontento popular, y pretendiendo minar la base de apoyo a las reivindicaciones croatas. La orientación global trataba, de alguna forma, de revitalizar y ahondar en la idea del socialismo autogestionario (por ejemplo: reforzando los mecanismos de elección, sustitución y control de los delegados de los obreros), pero sin cuestionar las causas estructurales que, en los períodos anteriores, habían conducido a su fracaso.

En el terreno estrictamente económico la principal innovación introducida por la nueva Constitución se refiere al incremento de la descentralización económica hacia las Repúblicas. De hecho, el Gobierno del Estado Federal poco más conservó que la capacidad de negociar con el Fondo Monetario Internacional, la competencia de acuñar moneda, y la supervisión del denominado Fondo para el Desarrollo, mecanismo que pretendía equilibrar la renta de las diversas entidades territoriales, derivando hacia las Repúblicas menos desarrolladas los recursos obtenidos por vía tributaria en las Repúblicas más ricas.

En definitiva, el período comprendido entre 1971 y 1980 se caracterizó por el mantenimiento del híbrido entre la economía de mercado y la autogestión, si bien incrementando notablemente la descentralización económica y política. Los resultados fueron, de nuevo, susceptibles de una doble lectura. Si bien se recuperaron unas altas tasas de crecimiento del PIB yugoslavo (llegando a alcanzar el 8% en el año 1977, cuadro 1) persistieron y aún se incrementaron los desequilibrios iniciados en los años precedentes: los movimientos migratorios dentro de la propia Yugoslavia y hacia el exterior se acentuaron (sobre todo por parte del campesinado); aumentó el desequilibrio de la balanza de pagos, como consecuencia de la dependencia del exterior, y a pesar del desarrollo turístico experimentado y de la emigración; la inflación continuó su escalada; la deuda externa creció aún más; y se redujo considerablemente el comercio intrayugoslavo (entre las diversas Repúblicas).

Los postreros intentos de Tito por salvar el experimento yugoslavo, promoviendo un acercamiento al Mercado Común Europeo, e incluso mediante el viaje del propio Tito a Estados Unidos (en 1978) tratando de obtener apoyo en favor de la economía yugoslava, se vieron frustrados, finalmente, por la crisis política provocada por la muerte del propio dirigente en 1980.

Quinta etapa 1980-1990. La decadencia del socialismo autogestionario

La muerte del mariscal Tito, en 1980, no vino sino a agravar una ya de por sí difícil situación económica. A las ineficiencias económicas derivadas de la evolución anterior del sistema institucional del socialismo autogestionario, se vino a sumar la grave crisis política creada por la desaparición del fundador de la moderna Yugoslavia, particularmente en el terreno de las disputas de carácter nacionalista, que finalmente, en los años noventa, concluirían con la desmembración de la Federación Yugoslava.

Un balance de la economía basada en el socialismo autogestionario

En resumen, y del análisis de los resultados económicos obtenidos tras cuatro décadas de implantación del socialismo autogestionario, se obtiene una impresión globalmente negativa.

Por una parte, es cierto que Yugoslavia consiguió alcanzar a lo largo del período unas tasas de crecimiento de su producción notables, siendo posible emprender la salida desde el subdesarrollo económico, y la mejora, en términos genéricos, del nivel de vida del conjunto de la población. Pero las grandes deficiencias estructurales del sistema implicaron la aparición de aspectos negativos, a la postre insuperables, tales como una elevada y persistente inflación; una acentuada desigualdad en la distribución de la riqueza generada, particularmente notable desde el punto de vista territorial; un elevado déficit comercial; y un excesivo endeudamiento externo.

Como indica Gómez Serrano (1990), el conjunto de los fallos del sistema, acumulados a lo largo del tiempo, se evidenciaron con toda crudeza al inicio de la presente década. Respecto al indicador más positivo de la economía yugoslava, el crecimiento, y como se puede comprobar en el cuadro 1, no sólo se deceleró a partir de 1979 (año en el que el incremento del PIB fue del 7%), sino que en un breve lapso de tiempo se cayó en un crecimiento 0 e incluso negativo (—1% el año 1983).

Y la inflación, presente a lo largo de todo el período, se desbocó a partir de 1979, hasta alcanzar la hiperinflacionaria proporción del 1.239,9% en 1989; como puede comprobarse en el cuadro 2.

Cuadro 1.— PIB a precios constantes, porcentaje de variación respecto al año anterior.

Años	Yugoslavia	España	Años	Yugoslavia	España
1969	9,6	—	1980	2,3	1,5
1970	5,6	—	1981	1,4	—0,2
1971	8,1	5,0	1982	0,5	1,2
1972	4,3	8,1	1983	—1,0	1,8
1973	4,9	7,9	1984	2,0	1,8
1974	8,6	5,7	1985	0,5	2,3
1975	3,6	1,1	1986	3,6	3,3
1976	3,9	3,0	1987	—1,0	5,6
1977	8,0	3,3	1988	—2,0	5,2
1978	6,9	1,8	1989	n.d.	4,8
1979	7,0	0,2	1990	n.d.	3,6

Cuadro 2.— Precios al consumidor, porcentaje de variación respecto al año anterior.

Años	Yugoslavia	España	Años	Yugoslavia	España
1962	10,1	5,9	1977	14,7	24,5
1963	5,9	8,7	1978	14,1	19,8
1964	11,4	7,0	1979	20,7	15,7
1965	33,3	13,1	1980	30,9	15,6
1966	25,5	6,2	1981	39,8	14,5
1967	6,6	6,5	1982	31,5	14,4
1968	5,1	4,9	1983	40,2	12,2
1969	9,1	2,2	1984	54,7	11,3
1970	9,5	5,7	1985	72,3	8,8
1971	15,7	8,2	1986	89,8	8,8
1972	15,9	8,3	1987	120,8	5,3
1973	19,5	11,4	1988	194,1	4,8
1974	22,0	15,7	1989	1.239,9	6,8
1975	23,5	17,0	1990	583,1	6,7
1976	11,2	15,0	1991	117,4	5,9

Fuente: Anuario (EFI), FMI, 1992.

La repentina caída de la producción yugoslava, así como su desigual distribución, o el incremento desbocado de los índices de precios, y pese a la incidencia de factores coyunturales, encuentra sus causas en los defectos estructurales del sistema económico organizado en base a los principios del socialismo autogestionario.

Los sistemas colectivistas de planificación central fracasaron, a largo plazo, porque no fueron capaces de dar respuesta a las grandes cuestiones que la conocida escuela de la «economía del orden», integrando elementos del liberalismo clásico, planteó como cruciales de forma coétanea a los primeros intentos de configuración del modelo económico yugoslavo; cuestiones que, de acuerdo con la síntesis de Vanberg (1993), se pueden resumir en los siguientes tres grandes problemas:

a) «El problema de los incentivos». Es decir, la generación de los incentivos institucionales que permitiesen compatibilizar el comportamiento individual basado en la satisfacción del propio interés («egoísta») con la consecución de fines, objetivos o «bienes» de carácter colectivo, público o social. Así por ejemplo (y de forma simplificada: como ya se indicó, ni el mercado ni la planificación central se verificaron en su forma más pura; y las experiencias históricas que normalmente se asimilan en el seno de cada una de las alternativas mencionadas diferían o difieren notablemente entre sí), los sistemas de planifica-

ción central crearon un marco de incentivos en el que la búsqueda de beneficios particulares o privados se canalizaba a través de la jerarquía burocrática (el mercado político específico de los regímenes de partido único), con unos resultados desde el punto de vista colectivo, en lo referente a la eficiencia económica y el desarrollo, muy inferiores a los generados por un sistema como el de mercado, en el que el logro de los objetivos individuales promueve una asignación de recursos más eficiente y el consiguiente crecimiento de la riqueza nacional.

- b) «El problema del poder». Es decir, la introducción de mecanismos institucionales que, tanto en la esfera política como en la estrictamente económica, impidan la acumulación de poder en un solo individuo o grupo de individuos, posibilitando la explotación de tal situación de ventaja en beneficio propio y detrimento del resto del grupo social. Nuevamente, los sistemas de planificación socialista centralizada resolvieron esta cuestión de forma menos satisfactoria que las economías de mercado, por cuanto que su concentración en los órganos dirigentes del partido y el Estado favoreció la eventual explotación monopolística del poder, en perjuicio del conjunto de la colectividad.
- c) «El problema del conocimiento». Es decir, la capacidad del propio sistema económico de organizar la producción de forma que la oferta y la demanda de productos se ajusten; evitando las dos situaciones subóptimas de exceso (despilfarro de recursos) y defecto de oferta (carencias y desabastecimiento de mercados). La incapacidad de los órganos de planificación central para predecir las cantidades demandadas por el conjunto de la población, generando unas veces (las menos) exceso de oferta y otras (las más) grandes carencias en los mercados, puso de manifiesto que también en este tema el sistema alternativo, el mercado se mostró más eficaz, al no tratar de sustituir el número infinito de decisiones adoptadas por todos y cada uno de los productores y consumidores de la economía por las de unos pocos expertos que fijaban los objetivos de cada plan.

A diferencia de otros países del este europeo, la economía yugoslava trató de resolver los clásicos defectos estructurales derivados de la supresión —por motivos político-sociales— de los derechos de propiedad individual mediante el establecimiento de un marco de incentivos que, sin vulnerar la premisa fundamental de todo sistema socialista (la colectivización de los medios de producción), solventase los mencionados problemas. Formula-

ción que, como indicábamos al principio de nuestra exposición, hizo que el socialismo autogestionario, concebido como una tercera vía intermedia entre las fórmulas institucionales de mercado y de planificación central, gozase de numerosas simpatías en determinados círculos académicos y políticos occidentales.

La autogestión obrera y la descentralización en la decisión pretendían, precisamente, superar los problemas del poder y del conocimiento: al descentralizarse las decisiones económicas de producción se trataba de minimizar el riesgo de concentración de poder monopolístico; al tiempo que, dado el carácter meramente orientativo de los planes quinquenales, se permitía a las empresas fijar la producción de acuerdo con criterios «económicos»: al actuar en un contexto de concurrencia se pretendía alcanzar un aceptable nivel de eficiencia en la asignación de recursos. Pero no se tuvo en cuenta la primera de las cuestiones señaladas, esto es, la de los incentivos.

La atribución de la potestad a los Consejos de Trabajadores de la adopción de decisiones de carácter empresarial (niveles de producción y fijación de precios) combinada con la colectivización de la propiedad, constituyó un perverso incentivo institucional para que los trabajadores, capacitados para disponer libremente de los ingresos de las empresas, maximizaran sus salarios sobre otras consideraciones. Así las cosas, no es de extrañar que la tendencia general de todas las unidades de producción fuese la de reducir la producción e incrementar los precios, para mantener altos niveles de beneficio; y reducir el nivel de empleo y las reinversiones de los beneficios en capital (particularmente aquéllas que requerían el uso intensivo del mismo), todo ello persiguiendo el evidente objetivo de incrementar los niveles salariales. La facultad de los propios Consejos de Trabajadores de fijar su propia retribución, con independencia de la productividad, pervirtió el recurso a la autonomía decisoria de las empresas. A mayores, el recurso al endeudamiento externo como única alternativa de financiación empresarial, en este entorno, explica, finalmente, la alta deuda externa yugoslava, lo que junto con el acusado déficit comercial, acabó por limitar la capacidad de importación del antiguo Estado balcánico.

No debe resultar sorprendente, por tanto, que el cuadro resultante del sistema institucional yugoslavo revelase una clara tendencia inflacionista, evidente a lo largo de toda su existencia; la presencia de bajos

niveles de inversión; la generación de un elevado déficit comercial; el constante recurso al endeudamiento externo; un creciente desequilibrio en el empleo; y, en ocasiones, más frecuentes cuando comenzó a declinar su dinamismo productivo, el padecimiento de desabastecimientos en numerosos mercados. Como señala acertadamente Lôpez-Suevos (1992: p. 121):

«Afinal, tentando evitar o Scylla do socialismo burocrático podemos tropeçar com o Caribdys dum sistema capaz de reproduzir os inconvenientes do capitalismo mas sem beneficiar das suas vantagens.»

Por lo que se refiere a la cuestión de la «equidad», que junto con la búsqueda de eficiencia constituía el objetivo principal del modelo socialista yugoslavo, el balance tampoco resultó positivo. Desde el punto de vista de la «redistribución personal» de la renta las desigualdades en los ingresos personales, incluso dentro de la misma profesión, no sólo fueron importantes, sino que se mantuvieron constantes a lo largo de períodos prolongados de tiempo: como señala Lôpez-Suevos (1992: p. 131), el sistema autogestionario impidió la aparición de un auténtico mercado laboral, sustituido en la práctica por formas de intervención administrativa en la contratación, lo que limitó en gran medida la movilidad de los factores de producción.

El aspecto más destacable relativo a la equidad, no obstante, se refiere al problema de la «redistribución territorial» de la renta; factor que puede ayudar a comprender los movimientos políticos de carácter independentista a partir de 1990. Como se pone de manifiesto en el cuadro 3, p. 132, los desequilibrios territoriales, al final del período analizado, eran manifiestamente importantes, tanto en lo que se refiere al PIB *per cápita* de cada una de las Repúblicas, como en las respectivas estructuras de la producción de cada territorio. La creciente descentralización político-decisoria del Estado yugoslavo acabó por fragmentar el mercado interior, y por condicionar unos desiguales niveles de desarrollo regional en función de los sectores económicos más productivos de cada territorio.

La cesión a las distintas autoridades políticas subcentrales de las principales competencias de política económica, en abierta contradicción con los modelos ortodoxos de federalismo fiscal (Caramés, 1994: capítulo I), acabó por minar la capacidad del propio Estado de controlar e influir en la marcha de los principales indicadores económicos, así como de intentar

Cuadro 3.— Desequilibrios regionales en Yugoslavia, año 1991.

	PNB Per cápita (En dólares estadounidenses)	Estructura de la producción (Distribución del PIB en porcentaje)		
		Agricultura	Industria	Servicios
Bosnia	1.500	8	56	36
Croacia	5.000	9	43	48
Eslovenia	6.052	6	45	49
Macedonia	2.000	16	55	29
Montenegro	1.800	7	58	35
Serbia	2.300	15	50	35
<i>TOTAL YUGOSLAVIA</i>		12	48	40
España	12.460	4	34	56
República Checa	2.000	6	62	32

Fuente: Anuario El País, 1994.

paliar los desequilibrios redistributivos (tanto personales como territoriales) de la economía yugoslava. Especialmente tras las reformas incorporadas a la Constitución de 1974, la descentralización económica experimentada por el Gobierno Central yugoslavo dejaron a éste con apenas la capacidad de negociar con las autoridades del Fondo Monetario Internacional y de supervisar el denominado Fondo para el Desarrollo, privándole de las competencias fiscales (tanto vía ingreso como vía gasto) y monetarias (las diversas Repúblicas asumieron el control de las divisas, desigualmente repartidas como consecuencia del auge, a partir de esas fechas, del sector turístico) mínimamente necesarias para emprender una política macroeconómica coherente, tanto en la asignación de los recursos como en la estabilización de la economía y la distribución de la renta.

Las deficiencias estructurales implícitas en el socialismo autogestionario, unidas a la incapacidad de un gobierno privado de los adecuados instrumentos de política económica (monetaria en particular) que permitiesen al menos el intentar corregir los negativos resultados del sistema (inflación, falta de inversión, endeudamiento externo, déficit comercial, desigualdades acentuadas en los planos individual y territorial), y a la incapacidad de los Gobiernos de las Repúblicas para coordinar sus decisiones, condujeron a la economía yugoslava de finales de los años ochenta, en definitiva, a una situación francamente desesperada.

En 1987 la inversión había caído al —2%, alcanzando el —9% al año siguiente. La producción, para los mismos años, cayó al —1% y al —2%,

respectivamente (cuadro 1, p. 127). Las tasas de inflación se dispararon: del 120% anual de 1987, se pasó al 194% de 1988, alcanzándose la hiperinflacionaria cifra del 1.240% en 1989 (cuadro 2, p. 128). La reforma económica estructural emprendida por el presidente Markovic, a partir de 1990, pese a conseguir algún resultado (en el terreno del control de la inflación, por ejemplo), apenas tuvo tiempo de ser formulada, siendo desbordada por lo acontecimientos históricos.

El socialismo autogestionario yugoslavo, en definitiva, fracasó en su intento de formular una tercera vía alternativa al mercado y a la planificación central. Aunque se alcanzaron algunos logros, como la salida del subdesarrollo y la mejora (desigualmente repartida) de los niveles de vida, hoy en día, y hasta quienes propugnan la necesidad de avanzar en esa dirección, reconocen el fracaso final del experimento yugoslavo (*vid.*, por ejemplo, Samary: 1989: p. 11).

Conclusión: las causas económico-políticas del conflicto yugoslavo

En los años sesenta, Lipset, Lerner y otros politólogos y sociólogos funcionalistas, atribuyeron a la preexistencia de unos niveles de desarrollo económico el carácter de requisito imprescindible para que un país pudiese evolucionar desde un sistema autoritario a un régimen democrático. Desde entonces, todos los enfoques secuenciales o dinámicos de las transiciones políticas enfatizan que una sociedad debe gozar de unos niveles de bienestar adecuados para que las reformas democráticas puedan llevarse a cabo en ausencia de graves enfrentamientos políticos y sociales. Y así, nadie cuestiona que el desarrollo y crecimiento económico experimentado por España desde los años sesenta facilitó enormemente el desarrollo pacífico de la transición a mediados de los setenta.

De alguna manera, el ejemplo yugoslavo viene a demostrar que ciertos niveles de desarrollo, si bien importantes, no garantizan una transición pacífica desde el viejo régimen autoritario; ni siquiera en el supuesto de que las tendencias nacionalistas operen como factor conflictivo adicional: La República Checa, sin ir más lejos, gozaba de unos niveles de riqueza (medidos en PNB *per cápita*, *vid.* cuadro 3) muy similares y aún inferiores a los de las Repúblicas yugoslavas, lo que no obstó para que se concluyese un proceso pacífico de reforma económica paralelo a otro de independización política, modélico en comparación al de los nuevos Estados balcánicos.

Ciertamente, el conjunto de factores sistémicos y socio-económicos que condicionan la convivencia pacífica durante una transición política no se reduce en exclusiva a la disponibilidad de riqueza; un reparto aceptablemente equilibrado de esa riqueza (ausente en Yugoslavia), parece ser un requisito adicional de importancia. La situación internacional, la presencia de instituciones de alcance estatal suficientemente legitimadas y aceptadas por todos, y, sobre todo, la existencia de un consenso básico entre las diversas tendencias políticas y territoriales sobre la necesidad de pactar una salida constitucional al conflicto, son también elementos esenciales para la marginación de la violencia.

Los modelos cooperativos de transición política se basan precisamente en la existencia de un consenso básico compartido por la práctica totalidad de la población afectada por el cambio. La teoría económica del cambio constitucional se basa, en esta línea, en la predisposición individual al cambio político consensuado cuando del mismo se derivan mejoras para todos los participantes en el proceso negociador, esto es, cuando el cambio institucional es pareto-óptimo a medio y largo plazo (*vid.* Buchanan, 1975). Los modelos cooperativos, y en particular el económico, no han sabido incorporar una teoría de la negociación capaz de prever la aparición de los conflictos: los beneficios potenciales de la adopción de comportamientos no cooperativos pueden llevar al enfrentamiento. Como ha señalado Schmidt-Trenz (1989, *vid.* una discusión más extensa en Puy Fraga, 1995), en determinados contextos las partes implicadas en una negociación pueden considerar la opción a la violencia como potencialmente más ventajosa para sus intereses individuales, de tal forma que no se cumple la secuencia temporal:

$$t_0 > T$$

en la que a una fase t_0 en la que rige el viejo orden político, sucede tras una negociación cooperativa un nuevo orden pacífico T , preferido por la totalidad de los participantes en el proceso (y por lo tanto pareto-superior).

En su lugar, si los actores prevén que del cambio de sistema político pueden obtener ventajas mayores de las que surgirían de un cambio pactado, la secuencia se amplía a:

$$t_0 > t_1 > T$$

en dónde al régimen autoritario vigente en t_0 sucede una fase t_1 de abierto conflicto, en la que cada una de las partes trata de obtener una situación ventajosa previa a la adopción final de un orden pacífico T .

Posiblemente, en España el conjunto de condicionantes socio-económicos, institucionales y el contexto internacional permitieron un tránsito desde el anterior régimen político al vigente del tipo $\{t_0 > T\}$; mientras que en el caso yugoslavo la secuencia experimentada se aproxima al tipo $\{t_0 > t_1 > T\}$; siendo muy difícil para la comunidad internacional, una vez iniciado el conflicto bélico, acelerar el abandono desde la fase t_1 (enfrentamiento) a la fase T (cooperación).

De esta forma, Yugoslavia parece encontrarse en una etapa intermedia (t_1) entre dos situaciones pacíficas (t_0 y T), como consecuencia de la ausencia de las adecuadas restricciones institucionales, tanto internas como externas. El deterioro económico sufrido por la antigua Yugoslavia; las competencias políticas y económicas asumidas por las Repúblicas de forma paralela a la pérdida de poderes por parte de la Administración Central; las desigualdades territoriales que tal proceso generó; la ausencia de restricciones internacionales, como las derivadas de la integración de Yugoslavia en las principales organizaciones internacionales, tanto de naturaleza política y económica (Comunidad Europea o COMECON), como de naturaleza militar (OTAN o Pacto de Varsovia); constituyen elementos condicionadores de la aparición de comportamientos estratégicos en los responsables de cada uno de los nuevos Estados emergentes.

Los avatares de la reciente historia de los antiguos países comunistas han servido para que muchos comprendieran los altos costes en los que se puede incurrir cuando se experimenta arbitrariamente con las formas de organización social. Las dificultades inherentes a los propios sistemas colectivistas eran ya conocidas, incluso con anterioridad a su adopción por muchos países a lo largo del siglo xx; pero ello no impidió que se experimentasen en numerosas naciones, a costa del bienestar de su población. Yugoslavia intentó «una tercera vía», pero un experimento social diseñado para encontrar lo mejor de las dos principales formas de organización político-institucional conocidas acabó, para su desgracia, encontrándose con lo peor de cada una de ellas.

Bibliografía

- BUCHANAN, J. M., (1975): *The limits of liberty. Between anarchy and Leviathan*, The University of Chicago Press, Chicago.
- (1995): Las economías politizadas en el limbo: América, Europa y el Mundo, 1994, *Dereito*. Revista Xurídica da Universidad de Santiago de Compostela, volumen IV, número 1, pp. 9-20.

- CARAMÉS VIÉITEZ, L., (1994): *Introducción a la Hacienda local y autonómica.*, Editorial Civitas, Madrid.
- GÓMEZ SERRANO, P. J., (1990): La economía yugoslava al comienzo de los años 90, *Boletín de Información Comercial Española*, número 2.235, pp. 2160-2164.
- Lôpez-Suevos, R., (1992): *Socialismo e mercado*, Edicións Laiovento, Santiago de Compostela.
- PUY FRAGA, P., (1995): Economía Constitucional y Constitución española de 1978, *Teses en microficha da Universidade de Santiago de Compostela*, número 471, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Santiago de Compostela.
- SAMARY, C., (1993): *La fragmentación de Yugoslavia*, Talasa Ediciones, Madrid.
- SCHMIDT-TRENZ, H-J., (1989), «The state of nature in the shadow of contract formation: Adding a missing link to J. M. Buchanan's social contract theory», *Public Choice*, 62, pp. 237-251.
- TAIBO, C. y LECHADO, J. C., (1993): *Los conflictos yugoslavos. Una introducción* Editorial Fundamentos, Madrid.
- VANBERG, V., (1993), «Competencia restrinxida e garantida constitucionalmente nos mercados e na política», *Dereito*. Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela, volumen II, número 2, pp. 11-45.