

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA E INSTITUCIONES EN SERBIA – FACTORES CLAVES DE LAS INVERSIONES Y DEL DESARROLLO

Veran Stančetić

Introducción

Entre los grandes problemas que afronta Serbia, al igual que otros países de su entorno, están el desempleo y los bajos resultados económicos. Las autoridades serbias incentivan las inversiones directas (especialmente las extranjeras), en aras de fomentar el desarrollo económico y social y, también, porque consideran que contribuyen tanto a la creación de empleo como al aumento del poder adquisitivo y al progreso económico en general. Lo anterior lo testimonian numerosas facilidades y subvenciones que el Gobierno serbio otorga a potenciales inversores. Además, la República de Serbia dispone de unos potenciales bien desarrollados, así como de recursos sociales y naturales. No obstante, los resultados globales de la política de desarrollo son mínimos, por lo que Serbia lleva años afrontando un desempleo elevado, inversiones insuficientes y un crecimiento económico rezagado. Todo eso induce a plantear la pregunta sobre las causas de estos flojos resultados económicos y sobre las escasas inversiones, en contraste con la política estimuladora. El problema reside principalmente, pese a todas las facilidades que ofrece el Estado, en una administración ineficiente y en un sector público desproporcionado, a lo que se suma la inseguridad jurídica. El objetivo del presente artículo es indicar las vías de reformas posibles y deseables en la República de Serbia, que se deben implementar para fomentar, entre otras cosas, un desarrollo económico más intenso.

Palabras claves: administración, pública, descentralización, Serbia, inversión, gobierno

Situación actual, potenciales y perspectivas de desarrollo

En virtud del censo de 2011, Serbia tiene 7.186.862 habitantes. De este número 3.170.000 son población activa (2012)¹. El dato preocupante es que de este número solo 1.700.000 tengan empleo. La más alta es la tasa de desempleo juvenil. En 2010, por ejemplo, cuando el Gobierno redactó su agenda para los próximos diez años, la tasa de paro juvenil alcanzó hasta el 46,1%. Otro dato desfavorable es el número de empleados en el sector público, que alcanza la cifra de hasta 780.000. Lo anterior significa que el Estado emplea/financia,

¹ Guía para Inversores, Cámara de Economía de Belgrado, Belgrado, octubre de 2013.

directa o indirectamente, cerca del 45% del número total de empleados. En los países de Europa oriental este número es alrededor del 18%, mientras que en la UE es alrededor del 12%. Además de lo anterior, el PIB per cápita señala que Serbia se encuentra en el fondo de la escala europea. La renta per cápita alcanzó en 2012 una cantidad de 4.134 euros. El PIB sectorial es como sigue: agricultura (inferior al 10%), industria (cerca del 30%) y servicios (cerca del 60%).

Estos datos revelan que los resultados económicos son pobres, pero al mismo tiempo señalan el potencial del sector privado que debe desarrollarse más intensamente. No vamos a entrar en detalles sobre los factores que influyen en estos resultados económicos, nos limitaremos a citarlos más adelante. Este artículo se enfocará en el potencial de desarrollo, la política de atracción de inversiones extranjeras y las inversiones destinadas al desarrollo, así como en sus respectivos resultados.

El Gobierno serbio viene prestando mucha atención a las inversiones, tanto nacionales como extranjeras. De lo anterior testimonian numerosas facilidades y subvenciones que se otorgan a los inversores. Esta política parte de la convicción de que las inversiones pueden contribuir, más que nada, a la creación de empleo y al aumento del poder adquisitivo del ciudadano.

Sin embargo, la entrada de la inversión extranjera a Serbia no es satisfactoria. Según los datos de la ONU (Sector de Desarrollo) para 2012, Croacia (que se convirtió en miembro de la UE el 1 de julio de 2013) tuvo la mayor afluencia de inversión directa (12.500 millones de dólares), seguida de Albania (957 millones de dólares), Bosnia y Herzegovina (633 millones de dólares), Montenegro (609 millones de dólares) y Serbia (352 millones de dólares). Detrás de Serbia están únicamente Eslovenia (145 millones de dólares) y Macedonia (135 millones de dólares). Cabe recordar que, en comparación con estos Estados, Serbia, es considerablemente más grande, tanto en lo que se refiere a su territorio como al número de habitantes. En otras palabras, si tenemos en cuenta esta proporción, la entrada de la inversión extranjera directa es aún más baja.

Ilustración 1. Mapa de las repúblicas ex yugoslavas

A pesar de la muy estimuladora política del Gobierno de la República de Serbia, los resultados son flojos, así que es evidente que las causas son de otra índole y que para los inversores cuentan otros factores. Los problemas que alegan tanto los inversores extranjeros como las entidades empresariales serbias son la ineficiente administración y la falta de seguridad jurídica. Estos problemas (lentitud del sistema, leyes inadecuadas o que no se aplican) se deben a la ineficiencia en la organización del sector público: instituciones débiles y baja calidad de la administración pública (*poor governance*). En suma, se trata de la (ir)responsabilidad e ineficiencia de la élite política.

Sin embargo, a pesar de estos problemas de carácter institucional y organizacional que obstaculizan las inversiones y un desarrollo económico más intenso, cabe destacar que la República de Serbia cuenta con algunos potenciales de desarrollo bastante sólidos. Se trata de factores objetivos —geográficos, financieros y políticos— que deberían parecer atractivos para los inversores. En primer lugar, la República de Serbia está situada en el sudeste europeo y se encuentra relativamente cerca de los países orientales —los Estados de Asia y del norte de África—. La superficie de Serbia es 88.361 km². Del ya mencionado número de habitantes, cerca de 1,7 millones viven en la capital. Serbia es, además, el cruce de los corredores europeos VII y X, haciendo de nexo entre el sudeste europeo, Europa Central y Europa Occidental. Además de lo anterior, Serbia forma parte de los países de la cuenca del Danubio; el largo del Danubio navegable que atraviesa Serbia es 580 km. El

largo de las fronteras de Serbia es 2.114,2 km. Delimita con ocho países; dispone de 3.809 km de red ferroviaria; de 39.719 km de carreteras categorizadas; 5 aeropuertos; 372 km de gasoductos; y 23 suscriptores a telefonía fija por cada 100 habitantes. Entre sus potenciales de desarrollo cabe mencionar también las aguas (superficiales y subterráneas) y las grandes fuentes energéticas. En general, Serbia dispone de buenos potenciales e importantes recursos naturales. No obstante, por falta de perspectiva, no los tiene suficientemente explotados. Entre las ventajas sociales (especialmente para los inversores) conviene destacar la mano de obra cualificada y accesible a un precio competitivo.

Ilustración 2. Localización de Serbia en el mapa europeo



Además de estas características naturales y sociales, hay otras muchas ventajas ofrecidas por diferentes gobiernos serbios en el transcurso de los últimos años con el propósito de atraer inversiones. En primer lugar, el ISR en Serbia es bastante bajo, solo el 15%, siendo únicamente el de Bulgaria más bajo (10%), mientras que en Rumanía es el 16%, en la República Checa, Polonia y Hungría el 19%, en Croacia el 20% y en Eslovenia el 23%. Además, bajo ciertas condiciones, las empresas están exentas de este impuesto (cuando la inversión supera los 7 millones de euros y cuando el número de empleados supera los 100). A parte de lo anterior, la legislación prevé un crédito fiscal del 80% de la inversión realizada. A lo anterior se suma la exención de los derechos aduaneros (bajo ciertas condiciones) para la importación de equipos y materiales, así como créditos y facilidades para las nuevas inversiones y estímulos para quienes crean puestos de trabajo.

A pesar de los problemas relacionados con la administración pública y los trámites administrativos, ciertos progresos sí se han hecho. Como ejemplo positivo, cabe mencionar la creación de un organismo central —Agencia para Registro de Sociedades

Mercantiles— encargado de realizar la inscripción de una sociedad mercantil en el plazo máximo de cinco días desde la presentación de la Solicitud de Inscripción en el Registro de Sociedades Mercantiles. Se trata de un procedimiento abreviado, y el capital social mínimo requerido es solo 100 RSD (menos de 1 euro).

El siguiente paquete de medidas adoptadas con la finalidad de estimular la inversión es la subvención destinada a inversores. A tenor del programa aprobado por el Gobierno de la República de Serbia, el inversor que invierta en las así llamadas áreas devastadas una cantidad mínima de medio millón de euros y abra 50 puestos de trabajo tiene derecho a una subvención de entre 4.000 y 10.000 euros por puesto de trabajo creado. El mismo criterio está previsto para los inversores en el sector automovilístico, o en la industria eléctrica, o en TIC, a los que corresponde una subvención de entre 5.000 y 10.000 euros, mientras que para los inversores en el sector industrial en cualquier área de Serbia está prevista una subvención de entre 2.000 y 5.000 euros por puesto de trabajo creado. Además de estos ejemplos, existen también otras fórmulas para incentivar inversiones en el sector de servicios o inversiones que superen los 50 y 200 millones de euros.

Hay un amplio abanico de créditos fiscales y facilidades. A parte de la baja tasa de impuesto sobre la renta, existen también créditos para las inversiones en los recursos básicos, o para contratar trabajadores por tiempo indefinido, además de numerosas exenciones fiscales.

En el curso de los últimos años Serbia presta mucha atención a la infraestructura empresarial: construcción de parques industriales, incubadoras de empresas pequeñas y medianas, creación de clusters, etc. Entre los instrumentos de incentivo más importantes cabe mencionar las zonas francas: en Serbia hay 10. Estas zonas tienen muchas ventajas para inversores: facilidades fiscales, libre circulación de dividendos, capitales y ganancias, eficacia administrativa y una tramitación aduanera simple y rápida.

Finalmente, entre los estímulos para inversores se pueden citar numerosos convenios sobre libre comercio que Serbia tiene suscritos: CEFTA (Albania, Bosnia y Herzegovina, Macedonia, Moldavia, Montenegro y UNMIK/Kosovo), EFTA (Islandia, Liechtenstein, Noruega, Suiza), Rusia, Bielorrusia, Turquía, Kazajstán y EE.UU. (sistema general de preferencias). Cabe destacar, como curiosidad, el convenio con Rusia. De hecho, Serbia es el único Estado europeo (salvo algunos miembros de la Comunidad de Estados Independientes) que tiene suscrito con Rusia el Convenio de Libre Comercio. En virtud del citado convenio, las mercancías de origen serbio (el criterio es que más del 50% de su contenido sea de origen serbio), destinadas al mercado ruso, son exentas de derechos de aduana. Este convenio es uno de los valores competitivos más importantes de Serbia respecto a otros países, habida cuenta que a excepción de las ex repúblicas soviéticas no lo tiene ningún otro país del mundo.

Y, sin embargo, resultados pobres

Sin embargo, y a pesar de las características objetivas favorables —naturales, geográficas, sociales y políticas—, el nivel de inversión en la República de Serbia no es satisfactorio.

De hecho, se plantea la pregunta de en qué medida son justificadas las facilidades que ofrece el Ejecutivo serbio a inversores, sabiendo que por otro lado el ambiente para los negocios es desfavorable a causa del alto grado de corrupción, las leyes inadecuadas y los trámites administrativos complicados y dilatados. Los inversores, por definición, buscan sitios donde puedan obtener ganancias. A juzgar por la opinión de los inversores tanto actuales como potenciales, el problema está principalmente en las leyes inadecuadas y la corrupción. Una de las más cuestionables es la Ley de Trabajo, que data de la época de la ex Yugoslavia y la autogestión socialista. Se trata de una ley bastante desfavorable para el contratista, ya que en virtud de ella es difícil despedir al trabajador sin pagarle altas indemnizaciones. Los potenciales contratistas tienen, por un lado, derecho a subvenciones y créditos, pero por el otro afrontan unas soluciones legislativas desfavorables. Asimismo, los trámites para obtener permiso de construcción son bastante complicados. Finalmente, el mayor problema que destacan los inversores es la corrupción —las entidades empresariales en Serbia afrontan la falta de transparencia y la inobservancia de las leyes—.

De lo anterior testimonian los análisis de las organizaciones internacionales. Por ejemplo, a tenor del Informe del Foro Económico Mundial que establece el grado de competitividad de las economías nacionales en el período 2013–2014, Serbia ocupaba el puesto n° 101 de un total de 148 países del mundo.² Los mayores problemas y obstáculos para el desarrollo de los negocios son: corrupción, administración estatal ineficiente, crimen, inflación, tasa de impuesto, inestabilidad política, leyes fiscales, baja ética laboral, mano de obra inadecuadamente calificada, pobres capacidades de innovación, regulación laboral restrictiva, sistema de salud deficiente, etc.

No obstante, a pesar de lo anterior, se han hecho ciertos progresos en el transcurso de los últimos dos años en el campo de la lucha anticorrupción y contra el crimen organizado. Según la prestigiosa institución Transparencia Internacional, que determina la posición de cada país en relación con el nivel de corrupción, Serbia ocupó en 2013 el puesto n° 72 de un total de 177 países analizados.³ A finales de 2012, Serbia

² *The Global Competitiveness Report 2013–2014*, Klaus Schwab, World Economic Forum Geneva, 2013, p. 15. consultar: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf. Este índice se define en relación con muchos elementos: instituciones, infraestructura, entorno macroeconómico, salud y educación primaria, educación superior y entrenamiento, eficiencia del mercado de mercancías, desarrollo del mercado financiero, equipamiento tecnológico, magnitud del mercado, carácter sofisticado de los negocios, innovaciones, etc.

³ *Transparencia Internacional*, <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>.

ocupaba el puesto n° 80. Asimismo, conforme publica la revista *Doing Business 2014*, en comparación con los 189 Estados analizados, los resultados serbios son mejores en cuanto a la obtención de créditos (n° 42), registro de propiedades (n° 44) e inicio de los negocios (n° 45). Sin embargo, es muy rezagada en lo que respecta al procedimiento de quiebra (n° 103), cumplimiento de contratos (n° 116) y liquidación de impuestos (n° 161). Por lo que respecta a la expedición de permisos de construcción, está en el fondo de esa escala (n° 182). Asimismo, llama la atención el hecho de que en el área de implementación de medidas de la política antimonopolio Serbia ocupe un puesto bastante bajo (el 141)⁴.

Todo lo anterior demuestra que, en primer lugar, es necesario, si se pretende intensificar la promoción económica y la entrada de inversiones, implementar reformas políticas y económicas en el sector público, o sea, en el ámbito de las empresas públicas, cambiar el sistema de pensiones, despolitizar el sector público, introducir la administración corporativa, la profesionalización, la privatización efectiva e inversiones conforme al modelo de PPA. El resultado de todo esto debería ser la racionalización del sector público, la reducción del gasto público y unas reformas fiscales que disminuyan la carga fiscal sobre el empleo. A parte de lo anterior, urgen también reformas en el ámbito de la educación, conforme a la demanda del mercado.

El gran problema que afronta la mayoría de los sujetos económicos es la insolvencia. Numerosas empresas no están en condiciones de pagar créditos elevados, situación que conduce a su quiebra y, consecuentemente, al desempleo que es, sin lugar a dudas, uno de los mayores problemas de nuestro país. La excesiva “administración” del Estado en la esfera económica está muy presente en casi todos los ex países socialistas, Serbia incluida. Especialmente agobiante para los empresarios es la desmesurada interferencia de la administración pública y la ineficacia de los organismos de control, a lo que se suma el trato desigual para inversores nacionales y extranjeros. Además de los problemas citados, los empresarios resaltan que las deficiencias en la creación de un ambiente empresarial mejor derivan en: incompatibilidad entre los reglamentos centrales y municipales; cobro del IVA; alta inflación; bloqueo financiero de las empresas; alta tasa de impuestos y contribuciones sobre salarios de los empleados. En ese sentido, es importante que haya buena voluntad por parte del Ejecutivo serbio para “aliviar las finanzas” de los sujetos económicos (principalmente de empresas pequeñas y medianas), para que puedan realizar sus actividades de manera más eficiente y crear puestos de trabajo. Por tanto, es fundamental implementar unas reformas serias en los sistemas financiero y fiscal, así como suspender un importante número de gravámenes fiscales y parafiscales que pesan sobre la economía. El papel del Estado debe consistir en crear condiciones para el fortalecimiento

⁴ *Doing Business 2014 – Understanding Regulations for Small and Medium-Size Enterprises*, World Bank and International Finance Corporation, 2013, pág. 221.

de las actividades crediticias y la reducción del valor de capital, además de implementar reformas en el área de control.

Conforme a lo anteriormente dicho, los problemas claves que se deben resolver son los siguientes: alto gasto público, como consecuencia de la excesiva intromisión del Estado en la redistribución y en las corrientes económicas (el así llamado “concepto del Estado omnipresente”), y sistema político demasiado centralizado y regulado por el Estado, que da lugar a mayores posibilidades de corrupción.

A continuación, analizaremos estos dos problemas y ofreceremos argumentos para nuestras aseveraciones. Esto podría servir como una directriz para las futuras reformas serbias.

Grado de (des)centralización y de la calidad de la administración pública

En virtud de la Constitución, Serbia es un Estado de composición asimétrica, con dos autonomías, en el norte y en el sur, respectivamente. La autonomía del sur es Kosovo y Metohija, que ha declarado su independencia y se encuentra de hecho fuera del control de Serbia. La autonomía norte es Vojvodina que, a diferencia de Kosovo, es la parte estable e incuestionable de la República de Serbia. En el territorio de la así llamada Serbia central no hay autonomías ni alguna otra forma de autogobierno regional. Lo anterior significa que, además del Gobierno central, en Vojvodina hay dos niveles de administración: el local y el regional, mientras que en la Serbia central existe solo un nivel, el local. Según la Constitución, el autogobierno local es monotípico y monógrado. Los sujetos del autogobierno local son: municipios, ciudades y la ciudad de Belgrado. Los municipios y las ciudades se rigen por la Ley de Autogobierno Local, mientras que el estatus de Belgrado, la capital, se regula conforme a una ley especial. El actual sistema de autogobierno local incluye: 150 municipios, 23 ciudades y la ciudad de Belgrado. El número medio de habitantes de los municipios serbios es 40.000. Lo anterior demuestra que los municipios tienen objetivamente mayores posibilidades de participar en las políticas de desarrollo y de impulsar el desarrollo económico local, siempre que estén de acuerdo con la legislación y el Gobierno central. A parte de los municipios, ciudades y la región autónoma, existen también 29 distritos administrativos (unidades territoriales). Sin embargo, a diferencia de los municipios y las ciudades, los distritos no tienen condición de autogobierno local, sino que representan la desconcentración del poder central o representación territorial de los organismos centrales. Los distritos administrativos no tienen subjetividad jurídica, no disponen de su propio presupuesto y no eligen directamente sus representantes políticos.

A partir de 2009 se empiezan a intensificar las reformas cuyo objetivo es la modernización de la administración, la descentralización y la desregulación. Estas

reformas se deben en primer lugar a unas demandas más intensas para la descentralización y la regionalización, formuladas por las comunidades locales. En segundo lugar, se deben a la integración europea, puesto que uno de los requisitos para la admisión en la UE es una administración pública eficaz y un autogobierno local eficaz. La cuestión del estatus de Vojvodina y el proyecto de la Ley de Desarrollo Regional han contribuido para que la descentralización y la regionalización se conviertan en temas claves del debate público. Pero a pesar de eso, aún no se han hecho progresos importantes en ese ámbito: la descentralización y la racionalización del sector público quedan como temas pendientes para el futuro.

Desde el punto de vista de la política de desarrollo, a través de estos procesos se debería llevar a cabo la racionalización del sector público y la creación de mejores condiciones para los negocios. Asimismo, de otorgarse mayores competencias y poder financiero a los autogobiernos locales se contribuiría a una mayor flexibilidad del sistema, al tiempo que los municipios y las ciudades obtendrían poderosos instrumentos para realizar su política de desarrollo y atraer inversiones.

Aunque se dice que Serbia, lo mismo que otros Estados de su entorno, está excesivamente centralizada (como consecuencia de muchos decenios de economía planificada y régimen socialista), es importante precisar este concepto y las consecuencias que conlleva. Pues bien: ¿qué quiere decir que un Estado es excesivamente centralizado? ¿Cuál es el criterio para determinar el grado de (des)centralización de un Estado? ¿Cuáles son las consecuencias de lo anterior, si es que las hay?

El libro *La Reforma de la Administración en el Estado Moderno* (Stančetić, 2012) ofrece la respuesta a estas preguntas y el método para determinar el grado de descentralización. Esta obra ofrece una amplia definición del concepto de descentralización, así como sus modelos, métodos para determinar su grado e implicaciones o fenómenos relacionados con ella. Las tres relaciones básicas son las siguientes: la descentralización respecto a la calidad de la administración pública, la descentralización respecto a la democracia, y la descentralización respecto a la corrupción.

Para explicar lo anterior, es importante analizar ante todo los elementos de descentralización y la estructura de la organización del poder y de la administración pública (*governance*) de un Estado.

El elemento clave de esta definición son las competencias que se transfieren a niveles inferiores de poder (¿Qué es lo que se transfiere? ¿En qué proporción? ¿A quién se transfiere?). A tenor de lo anterior, la esencia de la descentralización reside en dos vertientes: transferencia formal – cesión de algunos asuntos y competencias (toma de decisiones), y cesión de la libertad financiera y otorgamiento de los fondos necesarios para la ejecución efectiva de los asuntos transferidos. Solo en base a estos dos elementos se puede determinar el grado de descentralización.

Otro elemento importante es la estructura y la organización de la administración de un Estado, que comprende:

- 1) Niveles de administración y el estatus que tiene el primer nivel por debajo de la administración central (autogobierno local, región autónoma, unidad federal);
- 2) Su autonomía presupuestaria (estructura del presupuesto – participación en los ingresos presupuestarios);
- 3) Ámbito de competencias y toma de decisiones.

La aplicación de este método se ve en **Tabla 1:**⁵

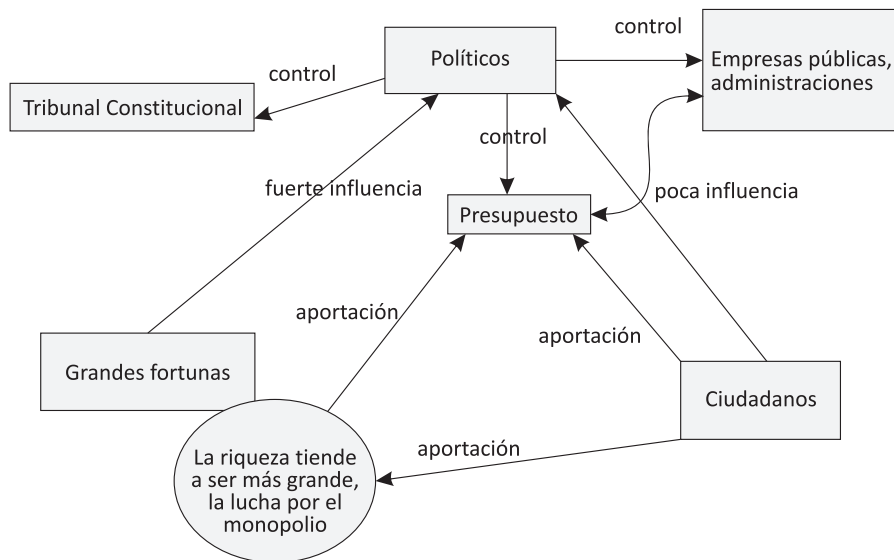
Bulgaria	2	}	I grupo: Los menos descentralizados Estados europeos centralizados
Serbia	3		
Croacia	4		
Grecia	5		
Portugal	5		
Rumanía	5		
Albania	5	}	II grupo: Descentralizados moderadamente
Eslovaquia	6		
Rep. Checa	6		
Hungría	7		
Holanda	8		
Finlandia	8		
Irlanda	8	}	III grupo: Descentralizados extensivamente
G. Bretaña	8		
Noruega	9		
Italia	10		
Dinamarca	10		
Polonia	10		
Francia	10	}	IV grupo: Los más descentralizados
España	11		
Austria	11		
Suecia	12		
Alemania	12		
Suiza	13		
Bélgica	13		

⁵ Este método es menos relevante cuando se aplica a Estados pequeños, habida cuenta que en los espacios reducidos es más fácil tener acceso a la administración. Si se aplicaran los primeros dos criterios, p.ej. a Macedonia o Eslovenia, los resultados serían muy bajos. En ese supuesto sería erróneo concluir que se trata de centralización, puesto que la causa de ese resultado es la inexistencia de niveles medios de administración. Este método es detalladamente explicado en: Veran Stančetić, Idem, págs. 72–74.

De acuerdo con esta tabla se pueden sacar varias conclusiones reveladoras. Una de ellas es que casi todos los países descentralizados de los grupos III y IV son Estados prósperos y desarrollados. A excepción de Polonia, que afronta una serie de problemas que se reflejan en su PIBpc, todos los demás Estados pertenecen al grupo de países desarrollados, siendo los últimos cuatro los más ricos de Europa. Por otro lado, los países centralizados son al mismo tiempo los menos desarrollados económicamente y los menos competitivos.

Al margen de este método genérico, cada Estado representa un caso específico en lo que respecta al carácter de su organización, grado de descentralización y calidad de la administración. Puede ser interesante explicar el carácter centralizado del sistema político serbio y las repercusiones del mismo.

El carácter centralizado del sistema político de la República de Serbia se puede explicar mediante un esquema que consta de tres elementos: los ciudadanos, los políticos —con potestad para tomar decisiones—, y los gigantes económicos particulares. Es importante analizar la circulación de dinero entre estos tres grupos, así como el control del gasto público y de la redistribución. Cabe destacar que el gasto público es muy pronunciado y que, al mismo tiempo, el Estado tiene la potestad redistributiva. Por esta razón, lo anterior da lugar a una corrupción sistémica, cuando la redistribución no se efectúa de manera legal y legítima. Incluso existe una forma más elevada y sofisticada de corrupción, cuando se adopta una ley o una decisión política que favorece los intereses de las personas próximas a la administración y que, al mismo tiempo, perjudica los intereses de los ciudadanos. En esos casos se trata de “corrupción legal” que, desde luego, no es ni legítima ni ética.



En este esquema, complicado a primera vista, se trata de lo siguiente: en Serbia hay un número reducido de grandes capitalistas o empresarios que pretenden tener posiciones monopolistas, en pos de aumentar sus ganancias lo más posible. Por otro lado, nos consta tanto en la teoría como en la práctica política, que toda élite política tiende a aumentar o, cuando menos, a preservar el poder que tiene. El análisis del sistema político serbio, especialmente de sus elementos (sistemas partidista y electoral), revela que el poder que tienen los políticos no depende tanto de la voluntad o del apoyo de los ciudadanos (salvo en las urnas, es decir relativamente pocas veces) como del apoyo de los centros de poder económico, es decir, de sus conexiones con los ya mencionados capitalistas y empresarios.⁶ De ahí que la élite política tiene más interés en representar los intereses de los más ricos.

Por otro lado, el sistema de partidos en Serbia posibilita que los políticos fácilmente ejerzan el control. De hecho, los partidos políticos en Serbia son unas organizaciones bastante autoritarias (Goati, 2014). Quienes tienen la voz cantante en un partido son su líder y los más allegados colaboradores a este. Además de lo anterior, en el período previo a los últimos comicios, los partidos fueron prácticamente propietarios de los escaños (sistema de mandatos vinculados) y de la administración pública. El así llamado «pastel de partidos», que se reparte finalizados los comicios, es bastante grande en Serbia, gracias a la existencia de numerosas competencias y cargos estatales. Ante el problema de desempleo, muchos buscan su oportunidad precisamente militando en los partidos políticos. Dado el poder que tienen los partidos políticos y los motivos que mueven a muchos para tomar parte en las actividades partidistas, es obvio que el político que desempeña un cargo público en nombre de su partido siempre puede ser destituido si actúa de manera contraria a los intereses del mismo. En otras palabras, el político que ocupa un cargo público necesariamente tiene que actuar conforme a los principios e intereses establecidos por su partido, es decir por el presidente del mismo y un reducido círculo de sus colaboradores. Aunque en Serbia formalmente existe el equilibrio de poder, en la práctica es casi invisible. Las elecciones presidenciales directas (característica de los sistemas presidenciales) y un presidente con relativamente pocas competencias (característica de los sistemas parlamentarios) definen a Serbia como un sistema semipresidencial. Existe la idea de establecer cierto equilibrio entre el presidente del Estado, elegido directamente por los ciudadanos, y el presidente del Gobierno, elegido por el Parlamento. Sin embargo, en la situación en que un solo partido tiene ambos mandatos, el del presidente de Estado y el del presidente de Ejecutivo, es obvio que no puede haber equilibrio y que la figura dominante será la de aquel que sea al mismo tiempo el presidente del partido.

⁶ Cabe destacar que muchos de los actuales gigantes financieros se adineraron de manera sospechosa en la época en que se llevó a cabo una privatización criminal (al mismo tiempo un gran número de ciudadanos empobreció), lo que devastó en gran medida la economía serbia y muchos de sus potenciales de desarrollo.

Esta situación es favorable para las personas más ricas de la esfera privada. Gracias a la transición y al frágil Estado de derecho, algunos de ellos llegaron a amasar enormes fortunas en el curso del proceso de privatización, que se llevaba a cabo bajo el control de la élite política. Lo mismo ocurre con la posición monopolista en el mercado. Y es que precisamente son los políticos quienes pueden posibilitar esas posiciones mediante la toma de ciertas decisiones. De ahí que para un hombre de negocios es más rentable invertir parte de su dinero en los políticos, con miras de conservar su posición monopolista, que entrar en competición con otros sujetos económicos, sean domésticos o extranjeros. Resulta claro que los monopolios causan consecuencias catastróficas para la calidad de vida del ciudadano medio. El núcleo del problema no está en que los empresarios encuentren más rentable invertir dinero en los políticos (corrupción), sino en que el sistema mismo lo haga posible. Habida cuenta que la voluntad política depende solo de unas cuantas figuras claves, fáciles de identificar, un empresario no tardará en ponerse en contacto con ellas. Es mucho más difícil que algo similar pase en los países que tengan las competencias equilibradamente distribuidas y un mayor número de titulares de poder. De lo anterior atestigua también la falta de transparencia de los presupuestos de los partidos. A pesar del deber de cada partido de poner a la vista de los ciudadanos sus facturas y su presupuesto, rara vez lo hacen en la práctica o lo hacen generalmente de muy mala gana.

El poder judicial es el contrapeso frente a los poderes legislativo y ejecutivo cuando se trata de la violación de la ley y los derechos humanos. Sin embargo, algunos segmentos del poder judicial han hecho un paso hacia la centralización, es decir hacia la dependencia respecto al poder ejecutivo. Por ejemplo, el Tribunal Constitucional de la República de Serbia tiene 15 miembros; en virtud del artículo 172 de la Constitución, cinco de ellos son nombrados por el Parlamento, cinco por el presidente de la República y cinco por el pleno del Tribunal Supremo de Casación. Cuando un solo partido es dominante en el Gobierno e, indirectamente, en el Parlamento, y cuando, además, el presidente del Estado procede de sus filas, es obvio que los políticos, es decir ese partido, tienen la posibilidad de influir mucho en el TC. Otro de los problemas es el presupuesto de los tribunales, es decir los fondos destinados a la justicia. Recortando sus fondos financieros, las autoridades tienen la posibilidad de ejercer presión sobre los tribunales y de diferir sus sentencias si esto está en el interés de los políticos.

Y por último, están los ciudadanos quienes prácticamente hacen uso de su capacidad democrática solo durante la jornada electoral. Tanto la debilidad de la clase media como el bajo nivel de vida y la apatía causada por todo lo ocurrido en los años pasados, han hecho que los ciudadanos se conviertan en bastante inertes. A parte de eso, la toma de decisiones centralizada, la lejanía de la capital y la imposibilidad de ponerse en contacto con la cúpula del poder hacen que la influencia de los ciudadanos en la toma de decisiones sea aún menor. Finalmente, la baja conciencia y la baja cultura política, unidas a

una estructura mental que siempre espera que un tercero resuelva sus problemas, influyen también en la muy débil influencia de los ciudadanos en la toma de decisiones.

Por otro lado, el régimen fiscal y de seguro obligatorio favorecen a los ciudadanos ricos que, proporcionalmente, pagan menos impuestos, mientras que el ciudadano medio está sujeto a unos impuestos muy altos. Una buena parte de este dinero se dirige al tesoro público, destinado a cubrir los gastos de las empresas públicas que, a través de sus juntas y directores, están controladas por los partidos políticos. Las actividades de las grandes empresas públicas tampoco son transparentes, especialmente sus ingresos y gastos, así que existen sospechas fundadas de que los partidos políticos desvían a través de esas empresas y mediante diferentes mecanismos una parte del caudal público a sus propios presupuestos. De esta manera la élite política, a parte de su convivencia con los gigantes económicos, va consolidando sus recursos financieros y, por tanto, su poder.

Esta situación perjudica la estabilidad de la República de Serbia. Siendo así el sistema, es notorio que los más perjudicados son los ciudadanos, la así llamada clase media, mientras que un reducido número se está haciendo enormemente rico. Esta situación origina crisis y tensiones en la sociedad. Uno de los fundamentos de la legitimidad de un Estado es su carácter solidario y democrático, en el sentido de atender a todos sus ciudadanos en el interés común. Por eso, en el futuro desarrollo y democratización de Serbia, será indispensable desmontar el actual sistema de distribución de poderes, tanto horizontales como verticales. Si esto no se hiciera, Serbia estaría en peligro de terminar en una anomia total: los ciudadanos serían aún más pobres, situación que conduciría a acciones extremas. En situaciones similares las minorías étnicas, descontentas con la calidad de vida, suelen empezar a homogeneizarse y apostar por la independencia o adhesión a Estados más desarrollados, mientras que las autoridades, para resolver el problema, suelen recurrir al uso de la fuerza y la suspensión de derechos, hundiéndose poco a poco en el totalitarismo. Ante las tendencias negativas en muchas áreas (demografía, creciente disminución del número de jóvenes, situación económica, educación), más otras que se sumarían si no se introdujeran cambios institucionales y organizacionales, se puede concluir que Serbia afronta un colapso institucional y sistémico y la subsiguiente pérdida de potenciales democráticos y de desarrollo.

Gasto estatal, gasto público – la racionalidad del sector público serbio

Otro indicador importante que revela la situación en el sector público serbio es el gasto de Estado, o sea el gasto público, y la estructura del mismo. De hecho, consta que a partir de la Segunda Guerra Mundial el gasto público iba creciendo drásticamente y sigue creciendo prácticamente en todo el mundo. Son numerosas las causas de este fenómeno, por lo que no vamos a entrar en su explicación, pero cabe resaltar algunos factores, no solo los generales sino también los específicos serbios y de los países de su entorno. Serbia, siendo una de las

entidades federales de la ex República Socialista Federal de Yugoslavia (RSFY), fue organizada de acuerdo con los principios socialistas. Por más que el socialismo a la yugoslava haya sido específico y algo más liberal que el de los Estados del bloque oriental de aquella época, la ideología durante muchos decenios, que incluía la economía planificada, la dominación de la propiedad estatal y pública y el poderoso papel redistributivo del Estado, han causado graves consecuencias que se prolongan hasta hoy en lo que se refiere al concepto de Estado y de sector público. El gasto público que habitualmente se expresa en el porcentaje del PIB, alcanza en Serbia el 45%. Este porcentaje no difiere, de hecho, de otros países europeos. También los países de Europa del norte y de Europa occidental afrontan un importante gasto público (Suecia, Dinamarca, Finlandia, Bélgica), con más del 60% del PIB. Sin embargo, estos países tienen al mismo tiempo un alto nivel de desarrollo económico y social y un crecimiento muy bajo. De hecho, el motivo clave para mencionar el gasto estatal en este artículo es la fundada hipótesis de que existe una relación entre el gasto estatal, por un lado, y el crecimiento económico y las libertades económicas, por el otro. El análisis de los datos relativos a 23 países de OCDE en el período 1960–96, que tienen una situación política, económica y legal similar, demuestra que existe una fuerte relación entre el gasto estatal y el crecimiento económico. Un gasto estatal inferior al 25% del PIB implica un crecimiento anual medio del 6,6%; entre el 25% y el 30%, un crecimiento del 4,7%; entre el 30% y el 40%, un crecimiento del 3,8%; entre el 40% y el 50%, un crecimiento del 2,8%; entre el 50% y el 60%, un crecimiento del 2% y, finalmente, del 60% y más, un crecimiento del 1,6% anuales (Prokopijević, 2000:317).

A estos parámetros hay que añadir la carga fiscal que representa el conjunto de los impuestos cobrados por el Estado, expresados en porcentajes respecto al PIB. Las definiciones y clasificaciones más frecuentes son las de OCDE. Lo anterior se debe al hecho de que precisamente la estructura del gasto público señala la relatividad de la carga pública. De ahí viene el término «presión tributaria relativa». Lo anterior significa que la presión real de la carga fiscal no depende solo de los ingresos tributarios, sino también de la manera en que estos se utilizan: si los ingresos fiscales se utilizan de manera racional, es decir para aumentar la producción y el producto interior o para promocionar la economía y las instituciones sociales, entonces la carga tributaria teóricamente puede aumentar sin que afecte a la economía o al ciudadano, puesto que en ese caso se trata de invertir recursos en la economía y satisfacer las necesidades generales y comunes. En otras palabras: si los ingresos fiscales se devuelven a la economía en forma de subvenciones, o a los ciudadanos en forma de prestaciones sociales, la presión tributaria es inferior a lo que señalan los datos (Radičić, 2008:21). Por supuesto, la incógnita de siempre es si este tipo de redistribución tiene más efectos que la redistribución de mercado. Las economías más liberales suelen resaltar los efectos dañinos del aumento de la carga fiscal y del gasto público (salvo el gasto en concepto de las así llamadas funciones de Estado tradicionales). Bajo esta perspectiva, las subvenciones, las inversiones directas del Estado y las transferencias sociales (al menos su mayor parte)

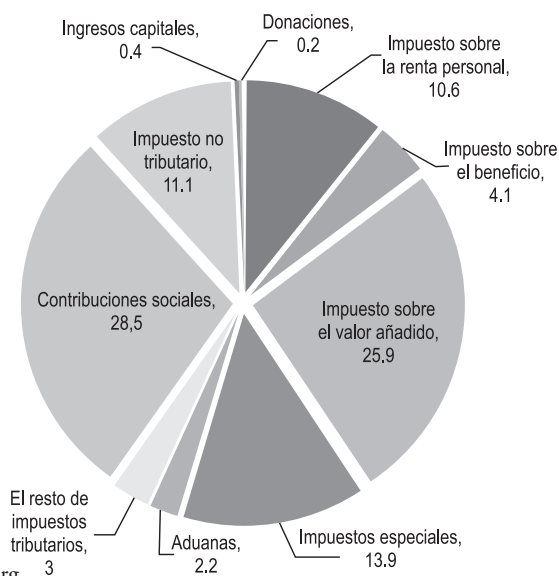
son perjudiciales no solo por aumentar el gasto público, sino también por conllevar efectos incidentales en forma de estímulos equivocados. Además de lo anterior, la ampliación de las actividades del Estado implica la reducción del espacio empresarial, a causa de restricciones y regulaciones que impone el Estado. Los empresarios autónomos o las empresas, en lugar de empeñarse en realizar ganancias en el mercado, se ven cada vez más dirigidos a los políticos para lograr su fin, situación que abre las puertas de par en par a la corrupción.

La fundamentación de estas hipótesis viene demostrada también por los análisis comparativos de las libertades económicas. A tenor del informe de la Fundación *Heritage*⁷, Serbia ha hecho en 2014 un progreso de 0,8 puntos en el índice de libertades económicas, pero con sus 59,4 puntos continúa en el grupo de Estados «generalmente sin libertad económica». Entre los países europeos, Serbia ocupa uno de los puestos más bajos y no alcanza la media mundial, especialmente en lo que respecta al gasto público y a las libertades monetarias. Por lo que se refiere al gasto público, Serbia ocupa el puesto n° 154 de un total de 178 países. Lo anterior anula de alguna manera los avances en otras áreas, como p.e. en las libertades de inversión (tiene 35 puntos más que en el informe anterior). Ciertamente, cierto progreso se nota también en la materia de libertades monetarias y en la lucha anticorrupción.⁸

La estructura del ingreso y del gasto público ofrece una imagen más completa de la racionalidad del gasto público.

Estructura del ingreso público consolidado en 2013 en tanto por ciento en

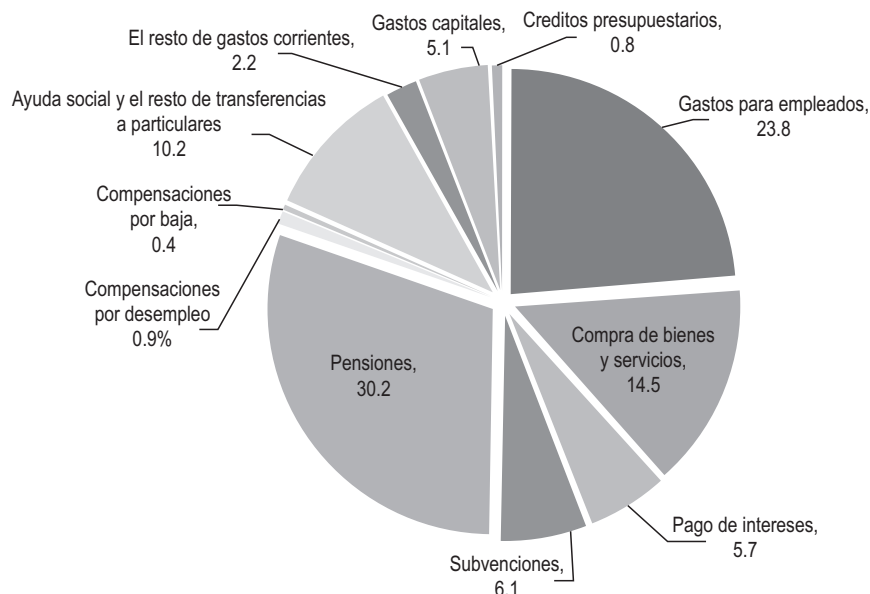
Gráfico 1:



⁷ Fuente: www.heritage.org

⁸ Fuente: <http://www.euractiv.rs/srbija-i-eu/6735-ekonske-slobode-u-srbiji-ispod-svetskog-proseka>

Estructura del gasto público consolidado para el año 2013 en tanto por ciento en
Gráfico 2:



Los gráficos que preceden demuestran que el grueso de la renta procede del IVA (25,9%), impuestos de consumo especial (13,9%) y cotizaciones (28,5%). Es revelador que la mayor parte de la renta proceda del IVA, o sea que la carga de este impuesto recaiga sobre el consumidor final, que es el ciudadano. El impuesto sobre consumo especial también recae sobre el consumidor, dado que determina el precio de las mercancías y los servicios. La tercera fuente importante de ingresos son las cotizaciones (28,5%). Conforme a la Ley de Cotización Obligatoria de 2004, hay tres conceptos de la cotización: pensión e invalidez, salud y desempleo. Los sujetos obligados a cotizar son los siguientes: los empleados, los empleadores, los empresarios autónomos y los agricultores. La base imponible se define en relación con el salario.⁹

⁹ Es indicativo que el ingreso de capital sea solo un 0,4%, aunque en el Registro de Catastro e Inscripción de Títulos de Propiedad en Serbia de 2012 consta que el Estado es propietario de varios miles de edificios, viviendas y locales. Más preciso, el Estado posee más de 19.000 edificios oficiales y 4.700 establecimientos. Asimismo, posee 884.000 hectáreas de tierra cultivable, casi un millón de hectáreas de bosques y más de 400.000 hectáreas de solares edificables. Consultar: http://www.danas.rs/dodaci/vikend/plave_strane/neiskorisnici_resursi_pa_sta_cemu_zurba.45.html?news_id=246899

El segundo gráfico demuestra que el grueso del gasto está destinado a jubilados y empleados en el sector público (54%). En base a la estructura de ingresos y gastos públicos se puede concluir que todos los ciudadanos soportan la carga del gasto público (impuesto especial e IVA). Al mismo tiempo, los empleados y los empleadores aportan el grueso de la renta pública. Sin embargo, lo malo es que el grueso de la renta se utilice para cubrir pensiones y salarios de los empleados en el sector público (gasto corriente). De esta manera, la misma cantidad de dinero pasa de una mano a otra, sin que se produzcan nuevas ganancias. Las subvenciones de las que hablamos en la primera parte de este artículo representan el 6,1% del gasto público. Sin embargo, la gran incógnita es si estas subvenciones surten efecto, pues no existen análisis coherentes que demuestren si realmente llegan a sus destinatarios, a aquellos que objetivamente las necesitan o, en cambio, se benefician de ellas las personas próximas a las autoridades.

Conclusión

A la luz de todo lo expuesto, conviene hacer una valoración general de la situación actual en Serbia, tanto en lo que respecta a las instituciones y la administración, como al desarrollo económico. Asimismo, conviene indicar posibles soluciones de estos problemas. Por más que Serbia tenga, como decimos al comienzo, unos sólidos potenciales de desarrollo y que el Gobierno ofrezca numerosas subvenciones a inversores, especialmente a los extranjeros, los resultados son flojos. Lo anterior revela que el problema está en la insuficiente estabilidad de las instituciones, el ineficiente funcionamiento del sistema político en general, y la intromisión del Estado en las actividades económicas. En ese sentido, hemos explicado la conexión que existe entre el sistema político, su carácter centralizado y el desarrollo económico.

En suma, todo lo que se ha dicho confirma la tesis sobre la conexión entre las instituciones y el desarrollo económico, o sea el desarrollo social en general. Es obvio que una política económica, por más que estimule las finanzas, no puede obtener resultados si las instituciones del país son débiles, si el sistema político es centralizado e inerte y si el Estado es costoso (gasto público). Sobre la conexión entre las instituciones y el desarrollo económico se han publicado numerosos estudios en todo el mundo. Algunos de los más conocidos son *Why Nations Fail* (Acemoglu, Robinson, 2012), *Civilization and The Great Degeneration* (Niall Ferguson, 2011, 2013). El argumento clave es que las instituciones deben estimular la acción.

De acuerdo con lo anterior, la debilidad de las instituciones se manifiesta en la baja calidad de la administración.

Por eso, hay tres compromisos estratégicos que Serbia debe asumir: 1) descentralización, 2) racionalización del gasto público, 3) renunciar a su papel redistributivo

mediante la desregulación e introducción de mayores libertades de mercado. Sin embargo, no hay que perder de vista que estas medidas significarían para los políticos la disminución de su poder, que es precisamente su principal estímulo.

No obstante, lo bueno es que los problemas tienen solución. Estas medidas podrían dar lugar a unos movimientos económicos positivos, influir para que el desarrollo de Serbia dependa ante todo de sus propios potenciales y contribuir a una política acertada que no dependa de la elite política. El día 27 de abril de 2014 Serbia ha obtenido un nuevo Gobierno. Se trata de un amplio Gobierno con la mayoría del Partido Progresista Serbio (SNS) que ganó 156 escaños de un total de 250 (situación inhabitual en la historia del parlamentarismo serbio). Aunque el SNS pudo formar el Gabinete por sí mismo, invitó a su socio del anterior Gabinete, el Partido Socialista de Serbia (SPS) que ganó 44 escaños. Como se puede ver, se trata de una mayoría holgada y estable que tiene legitimidad para emprender unos serios procesos reformistas. Queda por ver si los va a hacer o no.

Asimismo, cabe destacar que en el curso de los últimos años se ha producido cierta consolidación de los objetivos generales que la República de Serbia pretende cumplir. El anterior sistema partidista polarizado se ha convertido en el pluripartidismo moderado. Tanto los partidos en el poder como los opositores están comprometidos con la integración europea, lucha anticorrupción, imperio de derecho, mercado libre y con otros valores propios del mundo occidental. En el Parlamento serbio ya no hay partidos antisistema, ni tampoco extremos, sean de derechas o de izquierdas. Los debates que se desatan en la actualidad entre los partidos ya no versan sobre la dirección en que se deba encaminar Serbia, sino sobre quién es mejor en el cumplimiento de los objetivos apoyados por todos. De alguna manera lo anterior podría convertirse en un problema a causa de la imposibilidad de haber opiniones divergentes pero, por otro lado, esta situación posibilita por fin un escenario político más tranquilo que garantiza la estabilidad del conjunto del sistema político. A parte de lo anterior, la democracia serbia va madurando. Hace años que los Gobiernos vienen alternándose, pero los partidos, salvo el habitual intercambio de críticas, mantienen un discurso político mucho más democrático que antes y más acorde con la cultura democrática.

Bibliografía

- *Doing Business 2014 – Understanding Regulations for Small and Medium-Size Enterprises*, World Bank and International Finance Corporation, 2013.
- Radičić, Marko i Raičević, Božidar. (2008). *Javne finansije, teorija i praksa*, Ekonomski fakultet Univerziteta u Novom Sadu.
- Prokopijević, Miroslav. (2000). *Konstitucionalna ekonomija*, E-press, Beograd.

- *The global Competetiveness Report 2013–2014*, Klaus Schwab, World Economic Forum Geneva, 2013.
- Transparency International, <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results>.
- Stančetić, Veran. (2012). *Reforma upravljanja u savremenoj državi – razvojni i demokratski potencijali decentralizovane države*, Službeni glasnik, Beograd.
- Goati, Vladimir. (2004). *Partije i partijski sistemi u Srbiji*, Odbor za građansku inicijativu – OGICentar, Niš.
- *Vodič za investitore*, Privredna komora Beograda, Beograd, oktobar 2013.
- www.euractiv.rs.
- www.heritage.org.