



Enseñanzas de la crisis de Rusia para las economías en transición

Las restricciones presupuestarias poco estrictas y los controles administrativos deficientes llevaron a Rusia al borde de la hiperinflación. La lección es que se debe emprender la desinflación e imponer restricciones presupuestarias estrictas con la mayor rapidez.

Yegor Gaidar



Yegor Gaidar fue Primer Ministro de Rusia en 1992. Actualmente es el Director del Instituto de la Economía en Transición (Moscú).

CABE PREGUNTARSE qué enseñanzas pueden extraer las economías en transición de la crisis de Rusia? Podría abordar esta cuestión con una avalancha de detalles sobre tipos de cambio, tasas de interés y política presupuestaria o —quizá más interesante— sobre errores cometidos por el Gobierno ruso, el banco central de Rusia y el propio FMI, pero me centraré más bien en el problema de las restricciones presupuestarias estrictas o poco estrictas.

Restricciones presupuestarias poco estrictas

El concepto de restricción presupuestaria poco estricta —básicamente, la falta de responsabilidad financiera por parte de los administradores de empresas— fue examinado por primera vez por los economistas no socialistas en relación con las empresas del sistema socialista. En mi opinión, la aplicación del término a las empresas de las economías en transición y las economías posteriores al socialismo es perfectamente apropiada. En el sistema socialista, la autoridad del administrador de la empresa no dependía de que la empresa fuera o no productiva. Generalmente, la aplicación de una restricción presupuestaria poco estricta era el resultado de un proceso ajeno a toda consideración sobre eficiencia o utilidades. En condiciones de mercado, las utilidades son la esencia de la autoridad del administrador y, por consiguiente, las restricciones poco estrictas no son

comunes y son siempre temporales. La economía de mercado, como es sabido, se funda en una estricta disciplina presupuestaria.

Fuertes restricciones administrativas

Por otro lado, en el sistema socialista las restricciones presupuestarias poco estrictas coexistían con fuertes restricciones administrativas. Dado que la empresa formaba parte de una jerarquía global, el Estado ejercía un rígido control sobre el nombramiento de los administradores y velaba por que cumplieran las tareas que se les asignaban, incluidos objetivos sociales de gran alcance. No obstante, cuando los regímenes socialistas totalitarios comenzaron a desintegrarse, también se desplomó el control administrativo sobre los administradores de empresas. En alguna etapa del desarrollo de todas las economías posteriores al socialismo, este fenómeno condujo a una desastrosa combinación de controles presupuestarios poco rigurosos y controles administrativos poco rigurosos o inexistentes.

Para comprender la actitud de los administradores en el sistema socialista, podemos imaginar una economía en la que el dueño de una empresa no tiene que preocuparse cuando ésta no rinde utilidades. Sabe que los malos resultados serán compensados mediante diversos mecanismos presupuestarios, como las subvenciones, los préstamos con facilidades de pago, y la posibilidad de dejar que se acumulen los im-

puestos en mora sin consecuencias adversas. ¡Imagínense lo que esto significaría para la eficiencia global del mercado!

Primero, los instrumentos que el mercado utiliza normalmente para redistribuir los recursos de las empresas ineficientes entre las empresas eficientes no funcionarían, lo cual anularía la disciplina del mercado.

Segundo, dado que las restricciones presupuestarias poco estrictas son incompatibles con un sistema tributario equitativo y eficiente, las obligaciones tributarias de la empresa no serían determinadas, en la práctica, por la legislación tributaria sino por las condiciones de un contrato negociado entre la empresa y las autoridades estatales. Estas negociaciones invariablemente propician la corrupción.

Lo peor de ambos mundos

Esta combinación de restricciones presupuestarias y administrativas poco estrictas ha creado, pues, problemas en casi todos los antiguos países comunistas. ¿En qué se diferencian las economías “socialistas de mercado” en la época previa a las reformas radicales y en la realidad poscomunista? Antes de las reformas, la labor de los administradores de empresas estaba sujeta a un sistema de control político totalitario que los obligaba a “portarse bien”. Tenían que demostrar que eran miembros leales del Partido. Es cierto que muchos administradores se apropiaban de fondos de las empresas, enriqueciéndose a sí mismos, pero había límites a estas transgresiones. La empresa tenía que cumplir las metas establecidas en el plan central y velar por el bienestar de sus trabajadores. Se consideraba que el incumplimiento de las tareas fundamentales de administración constituía un rompimiento del contrato del administrador con el sistema político, y ello podía tener graves consecuencias para el infractor.

Tras la caída del comunismo, el régimen totalitario, junto con todas sus restricciones sociales y administrativas, dejó de existir. Luego, la combinación de restricciones presupuestarias y controles administrativos poco rigurosos tuvo efectos muy negativos sobre las empresas, la sociedad y la economía en general. Estos sucesos eran totalmente previsible dada la situación social originada tras la desintegración del régimen totalitario. ¿Por qué? Primero, debido a la mentalidad inculcada durante más de 70 años de socialismo. Las empresas, lejos de ser entidades bien definidas, se consideraban parte del Estado, resultado de la experiencia de la industrialización socialista. ¿Cómo podía disciplinarse a una empresa basándose en razones tan triviales como, por ejemplo, que durante cierto período no había podido cumplir sus obligaciones tributarias? Habría sido absurdo: el deber del Estado era satisfacer las necesidades de la empresa, no al revés.

Segundo, puesto que los administradores de empresas formaban parte de la infraestructura social del sistema totalitario, no se diferenciaban en nada de los demás funcionarios de la administración pública; habían ido a las mismas universidades, trabajaban juntos y compartían la vida social. También podían conspirar juntos. A menos que hubiera salvaguardias políticas y legales —y en los últimos 10 años ha habido pocas—, esta combinación de controles presupuestarios débiles, controles administrativos deficientes y favoritismo produjo un sistema ineficiente, estancado y extraordinariamente corrupto.

Remedios

¿Cómo podría remediarse esta situación? ¿Qué fuerzas podrían orientar la economía hacia la adopción de restricciones más estrictas para las empresas? Lo primero es hacer frente a los enormes desequilibrios presupuestarios y al exceso de liquidez que constituyen el legado macroeconómico de la era socialista. Las aspiraciones de la elite política a ajustarse a las normas occidentales de estabilización macroeconómica exigen una desaceleración de la creación de dinero, la reducción del déficit fiscal y la eliminación de las restricciones presupuestarias poco estrictas (incluidas firmes medidas para evitar los atrasos en los pagos de impuestos). En algunos países de Europa central, como Hungría y Polonia, que se encuentran en una situación parecida y donde estas aspiraciones fueron reforzadas por la voluntad de la elite de integrarse a la Unión Europea, los gobiernos actuaron con resolución y rapidez para imponer a las empresas una disciplina financiera estricta durante las etapas iniciales de la transición. De hecho, actuaron con tal decisión que lograron erradicar la cultura institucionalizada de las restricciones presupuestarias poco rigurosas apenas iniciada la transición.

La República Checa constituye un ejemplo interesante pues, de todos los países socialistas, es el que tenía la mejor situación financiera al derrumbarse la economía socialista, y su situación siguió siendo sólida durante los primeros años de la transición. Sin embargo, deslumbrado por sus ventajas financieras, el gobierno no reforzó las restricciones presupuestarias sobre las empresas. A pesar de la eficiencia macroeconómica de la que se enorgullecía la República Checa, el Gobierno aplazó la reestructuración permitiendo, durante los tres primeros años de la transición, que las grandes empresas estatales siguieran beneficiándose de las restricciones presupuestarias poco estrictas, y sólo aplicó una ley de quiebras en 1993. Este retraso produjo la pérdida de tres valiosos años de desarrollo.

En la mayoría de los casos, la estabilización macroeconómica en los antiguos países socialistas es inseparable de la microeconomía. Es imposible llevar adelante la estabilización sin restricciones presupuestarias a nivel de las empresas y una reestructuración general de las operaciones ineficientes. En Rusia, desde luego, la política macroeconómica durante los primeros años de la transición fue extremadamente deficiente, debido sobre todo a la falta de consenso político y a la división del poder político (como lo demuestra la inflación galopante de esos años). Las restricciones presupuestarias y monetarias insuficientes a nivel macroeconómico se combinaron con restricciones presupuestarias insuficientes a nivel de las empresas.

Financiamiento del presupuesto

Cuando se intentó la estabilización monetaria en Rusia, la inflación había erosionado los saldos de caja y hacía prácticamente imposible financiar el déficit fiscal. La población estaba cansada de la prolongada inflación. La situación, muy diferente de la que existía al derrumbarse la economía socialista, demostró que había sido un error posponer la reforma.

La erosión de los saldos monetarios producida por la inflación redujo el coeficiente dinero/PIB a un nivel muy inferior al que se habría logrado si la desinflación se hubiera emprendido antes. Además, la libertad de las empresas para acumular

atrasos en el pago de impuestos también contribuyó a reducir el ingreso presupuestario. Era muy difícil cuestionar este hábito firmemente establecido.

La capacidad del Gobierno para obtener préstamos en el mercado interno a fin de financiar el déficit estaba drásticamente limitada por la falta de saldos de caja en la economía. El ingreso presupuestario era bajo —en términos absolutos o relativos— en comparación con el de otras economías en transición que habían iniciado antes la reforma. Además, el Gobierno parecía incapaz de establecer por ley las drásticas reducciones del gasto necesarias para lograr la estabilización monetaria. Entre 1995 y el primer semestre de 1998, el Gobierno debió hacer grandes esfuerzos para evitar que se aplicaran restricciones presupuestarias poco estrictas a nivel de las empresas y se vio confrontado, además, con grandes desequilibrios presupuestarios a nivel macroeconómico y una política monetaria deficiente. Si bien logró adoptar una política monetaria más restrictiva, siguió luchando con sus problemas presupuestarios microeconómicos y macroeconómicos.

En el período de 1995–98, la recaudación fiscal no constituía un problema de administración tributaria en el sentido habitual. Más bien, se trataba de una contienda política para determinar la esencia misma del nuevo sistema económico, es decir, si había de ser un sistema en el cual la relación entre el Estado y las empresas sería regulada por la ley o si, por el contrario, nada cambiaría y seguiría funcionando en base a la influencia política y los contactos personales. El resultado de esta contienda fue lo que yo denominaría un semiequilibrio, en virtud del cual el déficit fiscal se estabilizó en un 6% ó 7% del PIB, aunque no hubo suficiente respaldo político para reducir estas cifras. Evidentemente, un déficit de esta magnitud es insostenible en el largo plazo. Quizá pueda mantenerse por uno o dos años, pero al final el gobierno tiene que reducir el gasto y reestructurar las relaciones entre el Estado y las empresas, u olvidarse de la estabilización monetaria. La opción es clara.

Peligros actuales

Los cambios radicales en el contexto financiero internacional ocurridos desde 1997 han constituido una gran amenaza para la economía rusa dada la ineficiencia de sus políticas financieras. Para el Gobierno ruso, que no ha podido reducir el déficit presupuestario, resulta muy difícil financiar totalmente el déficit mediante préstamos del FMI y el Banco Mundial. Evidentemente, le resulta aún más difícil obtener créditos comerciales para financiar el déficit. Su capacidad para obtener préstamos comerciales está determinada por los cambios de percepción en los mercados financieros internacionales. Si existe optimismo y la tendencia es expansionista, el prestatario tendrá un respiro, pero si las condiciones cambian se verá atrapado en una situación muy grave. Los inversionistas extranjeros son extremadamente recelosos de asumir riesgos cuando la política

“Debe entenderse que la imposición de restricciones presupuestarias más estrictas es importante . . . para incrementar la eficiencia de la economía”.

cambiaría es impredecible: para atraer capital, el tipo de cambio debe ser transparente y estable. Si el riesgo cambiario no está cubierto no habrá afluencias de capital.

Entre el tercer trimestre de 1997 y agosto de 1998, el Gobierno ruso debió elegir entre dos posibles estrategias. La primera consistía en demostrar que contaba con la voluntad política para restringir el presupuesto mediante la reforma de las relaciones entre el Estado y las grandes empresas —como las del petróleo y el gas—, imponiendo restricciones presupuestarias estrictas. La segunda consistía en abandonar sus esfuerzos por promover políticas antiinflacionarias. Desafortunadamente, el intento de restringir la política presupuestaria no tuvo suficiente respaldo político. El resultado fue inevitable: siguieron aplicándose restricciones y políticas presupuestarias poco estrictas y una política monetaria poco rigurosa.

Las primeras medidas del gobierno formado en septiembre de 1998 demostraron que éste se inclinaba también por la alternativa de un presupuesto poco restrictivo. ¿En qué consistieron estas primeras medidas? Primero, se negociaron convenios fiscales con los principales contribuyentes, con lo cual se institucionalizó la práctica de determinar las obligaciones tributarias no a través de la ley sino mediante acuerdos. Segundo, se institucionalizó un sistema de compensaciones monetarias permitiéndose que las empresas paguen sus impuestos en especies y se condonaron las deudas de las empresas del sector agrícola.

Estas no son iniciativas aisladas. Forman parte de una estrategia global (incluso si el Gobierno no lo reconoce) orientada, básicamente, a permitir a una minoría selecta que siga controlando valiosos activos y que siga administrando las empresas, independientemente de su nivel de eficiencia, mientras el Estado paga la cuenta. Esto es lo que ha venido ocurriendo en Rusia durante los últimos cinco meses.

Estas no son iniciativas aisladas. Forman parte de una estrategia global (incluso si el Gobierno no lo reconoce) orientada, básicamente, a permitir a una minoría selecta que siga controlando valiosos activos y que siga administrando las empresas, independientemente de su nivel de eficiencia, mientras el Estado paga la cuenta. Esto es lo que ha venido ocurriendo en Rusia durante los últimos cinco meses.

Algunas enseñanzas

De lo ocurrido en Rusia pueden extraerse varias enseñanzas:

- Si la economía socialista deja de funcionar, el gobierno debe emprender la desinflación con la mayor rapidez posible. La desinflación será mucho más difícil si se pospone.
- En una situación en que la desinflación ha sido postergada, el gobierno debe reducir drásticamente el déficit fiscal.
- Debe abandonarse la idea ilusoria de que es posible financiar el déficit mediante una cartera a corto plazo.
- Debe tenerse en cuenta la vulnerabilidad del régimen cambiario ante las fluctuaciones de los precios de los productos básicos.
- Debe entenderse que la imposición de restricciones presupuestarias más estrictas no sólo es importante para aumentar el ingreso presupuestario sino también para promover el buen funcionamiento de los mecanismos de mercado y, por consiguiente, para incrementar la eficiencia de la economía. **F&D**