



Cómo escapar de la inflación y la recesión postsoviéticas

Los 12 países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) heredaron del sistema soviético fuertes presiones inflacionarias y distorsiones de precios. En 1998, la mayoría de ellos había logrado contener considerablemente la inflación. ¿Cómo pueden estos países, tras la crisis de Rusia, afianzar el crecimiento económico sin menoscabar los avances logrados?

Michael Kaser

EN 1924, cuando el Gobierno soviético cambió 50.000 millones de rublos “antiguos” por 1 rublo “nuevo” en el marco de una reforma cambiaria, dejó de monetizar el déficit fiscal y decretó la convertibilidad del rublo, la “nueva política económica” de Lenin comenzó a producir estabilidad monetaria. Sin embargo, en 1928, cuando se suprimió la convertibilidad del rublo y se iniciaron los planes quinquenales, volvieron a registrarse altísimos índices de inflación. Al comienzo la inflación era manifiesta y, dado que los precios al consumidor aumentaron mucho más rápidamente que los salarios fijados por el Estado, se redujeron los ingresos reales de los hogares para destinar más recur-

sos a inversión y defensa. La inflación fue “contenida” rápidamente mediante la fijación de precios por el Estado, lo cual produjo desabastecimientos persistentes y un excedente de dinero no utilizado por los hogares.

Las necesidades en materia de inversión, educación, salud y bienestar social, así como las necesidades del ejército y la burocracia, superaban con creces la mano de obra y los recursos naturales disponibles, que de todos modos se utilizaban ineficientemente. Debido a la colectivización forzosa, la Unión Soviética, que había sido un exportador de alimentos, perdió su capacidad de alimentar a su propia población. La economía dirigida limitó las ventajas competitivas que podrían haberse obtenido mediante el comercio internacional. En la antigua Unión Soviética, la relatividad de los precios guardaba poca o ninguna relación con el equilibrio entre la oferta y la demanda de bienes o servicios.

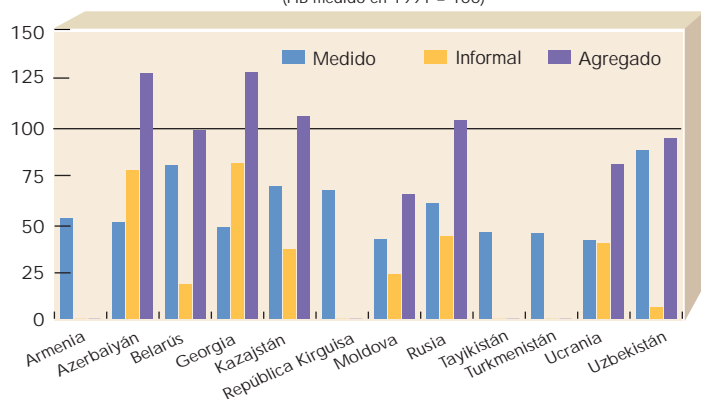
En un sistema de mercado es esencial que haya un mecanismo de precios funcional, y los gobiernos de los Estados sucesores de la antigua Unión Soviética aceptaron una liberalización inmediata de precios a fin de reemplazar la inflación “contenida” por una inflación “manifiesta”, eliminar el exceso de dinero y permitir que los precios externos corrigieran las relatividades internas. Los países bálticos procuraron establecer inmediatamente una moneda sólida y estable respaldada por una política monetaria estricta. Estos países, gracias a que atravesaron por un período más breve de economía dirigida y adoptaron plenamente una economía de mercado y un gobierno democrático, fueron recompensados con un volumen proporcionalmente mayor de ayuda exterior.

El resto de los 12 países que posteriormente formarían parte de la CEI siguieron usando el rublo soviético y, en enero de 1992, debieron seguir el ejemplo de Rusia y liberalizar la mayoría de los precios al por menor y al por mayor. Estos países no podrían haber previsto ni la magnitud ni la persistencia del aumento de precios resultante: en 1992, los precios al consumidor en Rusia se multiplicaron por 16 y los precios al productor por 20. El año siguiente, los precios al consumidor aumentaron 875% en Rusia, 4.085% en Georgia y 4.735% en Ucrania. La inflación se propagó a los 12 Estados y sólo se redujo tras la adopción de monedas independientes.

Riesgos de la producción “informal”

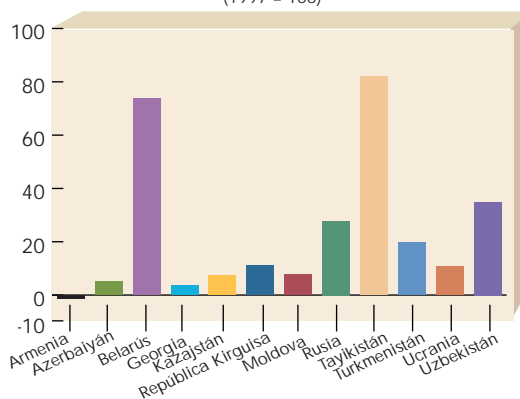
En los Estados de la antigua Unión Soviética —separados ahora en 12 economías indepen-

Gráfico 1
Producto interno bruto, 1998
(PIB medido en 1991 = 100)



Fuentes: Ambos gráficos, FMI. Gráfico 1: Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (*Transition Report 1997*) para la proporción del sector informal en 1995 aplicada a los índices de 1998.

Gráfico 2
Índice de precios al consumidor, 1998
(1997 = 100)



dientes y con muchos de sus vínculos comerciales truncados— las actividades realizadas en el marco de la ley disminuyeron enormemente. En algunos países esta situación se vio agravada por la guerra o los conflictos civiles. En 1998, la producción de este grupo de países, según la medición convencional del PIB, ascendía a menos de las dos terceras partes del nivel existente al final de la era soviética. Otras actividades económicas se desviaron al sector informal, cuyo crecimiento —en cinco de los ocho Estados de la CEI sobre los cuales se han hecho estimaciones (gráfico 1)— fue tal que en 1998 la suma del PIB de ambos sectores era equivalente al PIB medido (“oficial”) en 1991. Tanto el sector formal como el sector informal proveen bienes y servicios que satisfacen mejor las necesidades de los hogares y empresas que los producidos en el antiguo sistema. Por consiguiente, podría decirse que hoy se genera más “bienestar” por rublo producido que en el sistema de economía dirigida. Sin embargo, incluso si la producción del sector informal ha compensado las deficiencias derivadas de la contracción del PIB medido, el nivel hipotético total de bienestar podría seguir siendo más bajo porque han aumentado las diferencias en materia de ingresos y riqueza, en tanto que ha disminuido la prestación de servicios sociales.

La economía informal, si bien aminora la pobreza en los niveles inferiores de la escala de ingresos, aumenta la desigualdad al crear importantes beneficios en los niveles superiores, en muchos casos mediante la evasión tributaria u otros delitos más graves. La evasión tributaria explica la existencia del sector informal en las economías de mercado desarrolladas (en la Unión Europea representa un décimo del producto global). Debido a la falta de transparencia, en el sector informal hay más corrupción y menos inversión que en el sector formal y posiblemente se utilicen medios ineficientes de producción.

Diagnóstico: “Depreflación”

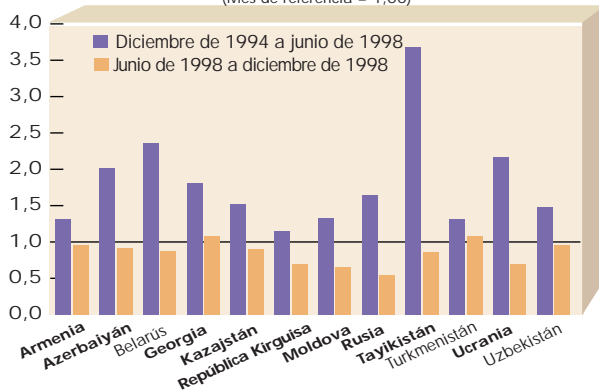
Antes de la transición de los países soviéticos a una economía de mercado, otros países habían logrado varios avances importantes en su lucha contra la inflación galopante, por ejemplo, Bolivia e Israel. Aunque en los países desarrollados se habían registrado casos de deflación y depresión (como en la década de los años treinta) y “estanflación” (inflación sin crecimiento),

la “deprelación” (altos niveles de inflación y crecimiento sumamente negativo) no tenía precedentes. En el contexto post-soviético, al escapar de uno de estos fenómenos gemelos se reducen las posibilidades de escapar del otro. Como lo señaló Joseph Stiglitz, Economista Principal en el Banco Mundial (Stiglitz, 1998): “Al centrarse la atención únicamente en la inflación no sólo pueden crearse distorsiones en las políticas económicas, evitando que la economía alcance su máximo crecimiento y capacidad de producción; también puede propiciarse la creación de mecanismos institucionales que reducen la flexibilidad de la economía sin producir beneficios importantes en materia de crecimiento”.

Sin embargo, las inversiones fueron insuficientes. Primero, había dejado de utilizarse gran parte del capital disponible, no se remplazaron los activos obsoletos ni se introdujeron nuevas tecnologías. El volumen “perdido” de la producción medida en los países de la CEI desde la independencia equivale a más del doble del volumen de producción de 1991. Segundo, las empresas realizaron pocas inversiones ante la caída de la producción y la expectativa de que se prolongara la recesión. De acuerdo con la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa, en 1997 los tres Estados más grandes de la CEI (Rusia, Ucrania y Kazajistán, que en conjunto generaban el 83% del PIB de la CEI) invirtieron menos de la quinta parte de lo invertido en 1990. Esta caída parecería menos abrupta si se excluyen del marco de referencia soviético las inversiones militares y los proyectos de construcción no acabados.

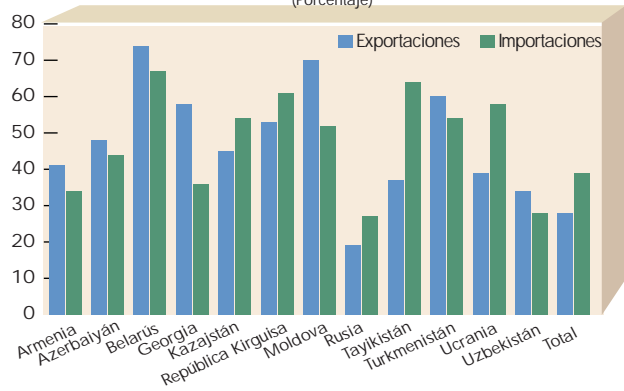
A fines de 1997, todos los Estados de la CEI, excepto Belarús, Tayikistán y Uzbekistán, lograron bajos índices de inflación (gráfico 2), si bien a costa de limitar los gastos corrientes y de capital, que podrían haber remplazado al menos parte de la demanda perdida. Los escasos recursos del Estado fueron, en parte, mal utilizados —debido a la corrupción o para financiar subvenciones no reembolsables—, y los fondos destinados a crear estímulos fiscales keynesianos, como obras públicas y transferencias sociales, fueron demasiado reducidos. El proceso de recaudación de ingresos y realización de gastos por el Estado contribuyó a desviar las transacciones de las empresas y los hogares desde el sector formal (donde son imponibles) hacia el sector informal. Posteriormente, la disminución del ingreso

Gráfico 3
Tipo de cambio oficial frente al dólar de EE.UU. en términos reales
(Mes de referencia = 1,00)



Fuentes: FMI y Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa.
Nota: Los países destacados en negrilla han adoptado la convertibilidad de la cuenta corriente; en otros países la tasa no oficial (de mercado) difiere considerablemente de la tasa oficial.

Gráfico 4
Proporción de exportaciones e importaciones correspondiente a los países de la CEI; 1997
(Porcentaje)



Fuente: Comunidad de Estados Independientes, *States Statistical Yearbook 1997*; excepto para Uzbekistán, *Uzbekistan Economic Trends*, julio-septiembre de 1998. Todos los datos se refieren a la exportación e importación de bienes y servicios.

tributario (como proporción de la actividad económica total) redujo aún más el gasto en el sector formal. La economía formal se contrajo o se paralizó mientras que el sector informal creció, lo cual tuvo graves consecuencias sociales. Según datos del Banco Mundial, la proporción de la población rusa que vive en la “extrema pobreza” (con ingresos inferiores a la mitad del mínimo vital) aumentó del 11% en 1994 al 15% en 1997 y se prevé que el próximo año alcanzará un nivel del 18,5%. En Ucrania, el año pasado los salarios reales eran equivalentes a la tercera parte del nivel de 1990.

La infraestructura social y los servicios se han reducido ya a un mínimo en todos los países de la CEI. Algunos gobiernos permitieron que se acumularan atrasos en sus compromisos de gasto. En el corto plazo, los desembolsos fueron reducidos ilegítimamente, aunque las obligaciones siguieron vigentes. La falta de pago de los salarios de la administración pública y del servicio de asistencia social, además de las pensiones y subvenciones, exacerbó la pobreza y redujo aún más la demanda de los hogares. Como resultado de la privatización se redujeron los servicios sociales prestados por empresas estatales o se establecieron aranceles sobre dichos servicios. Esto disminuyó los pagos del gobierno central, pero los hogares dejaron de utilizar estos servicios o redujeron aún más sus gastos en otros bienes o servicios.

Obtención de préstamos para reducir el déficit fiscal

En 1995–96, la mayoría de los Estados de la CEI estaban inhabilitados, en el marco de los programas respaldados por el FMI, para crear dinero con el fin de cubrir el déficit fiscal y, por lo tanto, los gobiernos debían reducir el déficit o solicitar préstamos para cubrirlo. El ingreso tributario disminuyó mucho como proporción del reducido PIB (medido): según datos del FMI, del 43% del PIB en los últimos seis años de la Unión Soviética al 31% del PIB en 1997. En Rusia, la situación del gobierno central era aún más precaria. Según datos del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), el presupuesto federal sólo recibió el 28% del ingreso fiscal; el resto se destinó a organismos extrapresupuestarios o a autoridades regionales o locales, que desperdiciaron alrededor de la mitad de su ingreso en subvenciones.

Gran parte de la base tributaria era imaginaria. A mediados de 1998 casi las dos terceras partes de las empresas rusas registraban pérdidas y el trueque industrial llegaba a representar la tercera parte del PIB. A fines de 1998, las empresas tenían atrasos equivalentes al 132% del PIB en Ucrania y al 46% del PIB en Kazajistán. Por consiguiente, si bien la producción se incluyó en las estadísticas oficiales a nivel macroeconómico, no estaba sujeta a impuestos a nivel microeconómico. Sin la posibilidad de monetizar los déficit fiscales —que en 1997 oscilaron entre el 9,8% del PIB en la República Kirguisa y el 1,8% del PIB en Azerbaiyán— la única forma de cubrirlos consistía en solicitar préstamos ofreciendo como garantía valores del Estado o recurrir al crédito de las instituciones financieras internacionales.

La crisis financiera de Rusia

En Rusia, la acumulación de deuda y el elevado volumen de intereses pendientes de pago sobre dicha deuda precipitaron la crisis de agosto de 1998. De hecho, de no haber existido endeudamiento no habría habido déficit, pues el exceso de gastos en que se incurrió en vísperas de la crisis de 1998 (que ascendía al 7% del PIB) correspondía al servicio de la deuda.

Los valores públicos emitidos para cubrir el déficit tenían vencimientos a corto plazo. Para mantener el flujo de dinero era necesario que los inversionistas, en el país y en el extranjero, compraran nuevas emisiones al vencer los plazos. Esto sólo podía durar en la medida en que el rendimiento siguiera siendo muy alto y existiera confianza entre los inversionistas extranjeros. A principios de 1998 esa confianza se debilitó; Rusia registró un déficit comercial en los primeros tres meses debido a los bajos precios del petróleo, su principal exportación, y a un aumento —en un tercio— de las importaciones (que estaban abaratándose en términos relativos gracias a la apreciación del rublo); además, se sintieron los efectos de contagio de la crisis de Asia pues los inversionistas revaluaron las primas por riesgo y comenzaron a retirarse de los países cuyas variables económicas fundamentales se consideraban precarias, entre ellos Rusia.

El Banco Central de Rusia elevó las tasas de interés a fin de incentivar a los inversionistas para que siguieran otorgando préstamos y para defender el tipo de cambio sobrevaluado. Los bancos comerciales rusos solicitaron importantes volúmenes

de financiamiento en el extranjero para aprovechar los altos beneficios en rublos de los valores del Estado, hasta que la deuda externa a corto plazo aumentó a un nivel cuatro veces superior al de las reservas de divisas del Banco Central. Cuando los prestamistas de los países occidentales perdieron su confianza, se negaron a renovar sus tenencias de valores y los créditos otorgados a los bancos. En agosto de 1998, el Gobierno, al verse confrontado con obligaciones que no podía cumplir, inició una moratoria de las operaciones en divisas y devaluó el rublo.

La pérdida de reservas se atribuyó, primero, a que el Banco Central defendió el tipo de cambio, que había llegado a ser indefendible, y segundo, a que los bancos comerciales rusos convirtieron sus rublos en divisas que colocaron en el extranjero. El Gobierno, involuntariamente, había permitido una mayor “fuga de capitales” al reducir el coeficiente de reservas obligatorias de los bancos y al dejar que éstos compraran divisas para sus propias cuentas. Dado que el Banco Central todavía defendía el tipo de cambio (6 rublos por dólar de EE.UU.) mediante la venta de divisas, los bancos podían obtener moneda extranjera sin restricciones. Se afirmó que, de los US\$4.800 millones del primer tramo de un crédito de US\$11.200 millones del FMI, US\$3.800 millones fueron a parar directamente a cuentas en el extranjero. Aunque el Gobierno preparó proyectos de ley para bloquear esos fondos, fueron rechazados por el Presidente Yeltsin antes de su promulgación. Ante la imposibilidad de mantener un tipo de cambio fijo, en abril de 1999 el rublo había perdido las tres cuartas partes del valor nominal que tenía frente al dólar de EE.UU. en vísperas de la crisis.

Efectos secundarios en la CEI

A fines de 1994, las monedas de los otros países de la CEI se habían estabilizado. Seguidamente, comenzaron a apreciarse en términos reales, hasta mediados de 1998, cuando se vieron afectadas por la devaluación en Rusia, debido a lo cual se depreciaron frente al dólar de EE.UU., si bien se apreciaron frente al rublo (gráfico 3). En los casos en que el tipo de cambio oficial estaba protegido por controles cambiarios —como el rublo belaruso, el manat turcomano y el sum uzbeko— el tipo de cambio del dólar de EE. UU. no oficial registró una precipitada caída. En general, la apreciación de la moneda disminuye los incentivos para exportar, en tanto que reduce el precio de las importaciones, lo cual crea la posibilidad de una desaceleración del crecimiento económico. Desde la crisis, Rusia ha sufrido el efecto contrario, es decir, ha aumentado el valor de las exportaciones en moneda nacional y el costo de las importaciones. La consiguiente disminución de las importaciones de alimentos ha dado impulso a la industria de elaboración de alimentos, lo cual podría ocurrir también en otras industrias.

Los productos rusos, más baratos, no han sido necesariamente bien recibidos en la CEI, donde en 1998 la producción industrial (medida) fue equivalente a sólo el 57% del nivel registrado en 1989. Las acusadas diferencias entre los tipos de cambio



Michael Kaser, profesor en la Universidad de Birmingham (Inglaterra) y en St. Antony's College (Oxford)

de los países de la CEI dificultan el intercambio comercial y las relaciones de pagos a pesar de la disminución de la dependencia del comercio interregional, como lo indican los datos oficiales sobre ingresos que se presentan en el gráfico 4. No obstante, gran parte de la actividad comercial en la CEI es realizada por viajeros (el denominado comercio de frontera), quienes, según se estima, realizaron por ejemplo un 67% de las importaciones oficialmente registradas en Kazajstán en 1997, pero sólo un 6% de las exportaciones. Esos flujos informales son otro de los factores que reducen la base tributaria. Este año, los gobiernos han inhibido el comercio entre los países de la CEI mediante la aplicación de medidas proteccionistas defensivas.

Prognosis: Tolerancia de la inflación

Para que se recuperen las economías de la CEI es necesario que en Rusia haya crecimiento económico; se prevé, según cifras del BERD, que el PIB

medido del grupo de países de la CEI se reducirá desde un nivel equivalente al 55% del nivel de 1989 el año pasado (58% en 1997) hasta un nivel equivalente al 53% del nivel de 1989 en 1999. La inflación aumentó pues las devaluaciones elevaron el precio de las importaciones; las estimaciones para 1999, en lo que respecta a Rusia, oscilan entre un 30% (según el Gobierno) y un 60% (según el Banco Mundial). En Rusia, la obtención de préstamos se ha visto obstaculizada por la moratoria declarada en agosto de 1998, en tanto que la consiguiente reclasificación de la deuda en una categoría más baja sigue inhibiendo la inversión extranjera directa y de cartera en Rusia y otros Estados de la CEI.

Dado que las oportunidades para obtener créditos son escasas, el problema en lo que se refiere al ingreso fiscal es que la base tributaria es inadecuada. Actualmente, en todos los Estados de la CEI, con excepción de Moldova y Tayikistán, el valor agregado de la producción, tanto en el sector formal como en el informal, debe ser similar al del último año de existencia de la Unión Soviética. A fin de recaudar los impuestos adeudados deben incorporarse muchas más actividades lucrativas a la economía formal. Para financiar esta ofensiva, además de las medidas para lograr mayor inversión y eficiencia en las actividades productivas imponibles, es necesario aumentar y focalizar mejor el gasto público. Si el gasto destinado a estimular la economía medida a expensas del sector informal excede de los ingresos fiscales y créditos, los gobiernos cuya determinación de combatir la inflación se ha visto debilitada por la crisis de 1998 podrían, con razón, optar por la creación de dinero. Así como las rutas de escape de la crisis rara vez son de tránsito rápido, los gobiernos podrían considerar el uso de una estrategia temporal basada en modelos keynesianos en lugar del modelo de Chicago. **F&D**

Referencias bibliográficas:

Joseph E. Stiglitz, “More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus”, 1998, Conferencia de UN University/WIDER (Instituto Mundial de Estudios sobre Economía del Desarrollo), Helsinki.