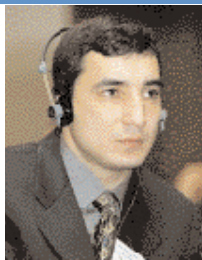




Michel Camdessus, Director Gerente del FMI, saluda a Yegor Gaidar, ex Primer Ministro de Rusia.



Vadim Khoubanov, Banco Nacional de Azerbaiyán



Marko Skreb, Banco Nacional de Croacia



Miroslav Hrnčir, Banco Nacional de la República Checa

Diez años de transición

Logros y problemas que todavía subsisten

Con el fin de evaluar los logros de las economías en transición durante los últimos 10 años e identificar las dificultades que aún deberán superarse, el FMI organizó una conferencia —en febrero de 1999— con la participación de funcionarios de alto nivel de los países en transición, miembros de círculos académicos y funcionarios de organismos internacionales. En este artículo se pasa revista a los principales temas de la conferencia, y algunos de éstos se examinan con más detalle en los artículos siguientes.

Saleh M. Nsouli

DESDE LA CAÍDA del muro de Berlín hace casi 10 años, las antiguas economías de planificación centralizada de Europa central y oriental y del Báltico, Rusia y otros países de la antigua Unión Soviética han progresado considerablemente en el establecimiento de una economía de mercado. Al comienzo, esta histórica transformación trajo aparejada una gran inestabilidad en materia de precios y producción. Los programas de estabilización respaldados por el FMI y el Banco Mundial contribuyeron a contener dicha inestabilidad en muchos países y dieron impulso a las reformas estructurales. Sin embargo, aún subsisten enormes problemas, como lo han demostrado las dificultades de Albania, Bulgaria y Rumania durante 1996–97 y la crisis de Rusia en 1998.

El tono de la conferencia, “A Decade of Transition: Achievements and Challenges” (Diez años de transición: Logros y desafíos), fue dado por Michel Camdessus, Director Gerente del FMI, en sus palabras de apertura. Camdessus destacó los avances, pero advirtió: “es evidente que aún falta mucho camino por recorrer. . . . Ahora, la mayoría de los países pueden dedicarse a una tarea mucho más difícil y prolongada: la aplicación de la segunda generación de reformas”. Destacó además una tarea específica para el futuro: “garantizar el imperio de la ley y fomentar una cultura de respeto, y de hecho favorable, a las leyes, las normas y los códigos de buenas prácticas”.

Antecedentes

Se pasó revista a los resultados obtenidos, prestándose especial atención a la desinflación, el crecimiento, la reforma de las empresas públicas, las restricciones presupuestarias, el buen gobierno, las corrientes de capital, la reforma del sector bancario, la economía paralela y la desigualdad de ingresos. (Véase en el recuadro una lista de las ponencias.)

Los estudios sobre el proceso de transición se han centrado en dos interrogantes fundamentales en relación con la desinflación. Primero, ¿con qué rapidez ha tenido lugar la desinflación durante la transición?, y segundo, ¿qué efectos ha tenido la desinflación sobre el producto? De hecho, Carlo Cottarelli y Peter Doyle observaron que en muchos países en transición la desinflación se ha logrado con bastante rapidez. La mediana de las tasas de inflación de los países de Europa central y oriental se redujo del 84%, registrado en 1992, a un 9% en 1995. En los países bálticos, Rusia y los demás países de la antigua Unión Soviética, donde la mediana de las tasas de inflación se redujo del 1.210%, registrado en 1992, al 60% en 1995, la desinflación fue aún más rápida. En 1997, la mediana de las tasas de inflación de ambos grupos de países osciló entre 11% y 12%. Sin embargo, la inflación —con pocas excepciones— no ha seguido reduciéndose, y en algunos países ha reaparecido.

Pese a la rápida desinflación, no hay indicios de que ésta haya contribuido a deprimir la producción. Cuatro factores fueron



Dariusz Rosati,
Banco Nacional de Polonia



Werner Riecke,
Banco Nacional de Hungría



Anvar Saidenov, Organismo
de Inversiones, Kazajstán



Pietro Garibaldi, Jeromin Zettelmeyer,
Ratna Sahay y Nada Mora, FMI

fundamentales en la limitación de los efectos de la desinflación sobre la producción: hubo un firme respaldo político para la desinflación y la liberalización de precios; se adoptaron medidas de estabilización en las etapas iniciales; en varios países la desinflación tuvo como base un reordenamiento general de las finanzas públicas, y los diversos regímenes monetarios eran suficientemente flexibles. De hecho, en lugar de deprimir la producción, los índices de inflación moderados y bajos tuvieron un efecto positivo sobre el crecimiento.

Sin embargo, en casi todos los países de la región hubo una caída apreciable de la producción al iniciarse la transición. Según Oleh Havrylyshyn y Thomas Wolf, la disminución inicial del producto se debió al derrumbe del sistema de producción y distribución altamente centralizado e ineficiente de la economía dirigida, en tanto que se produjeron inevitables y largas demoras en la reasignación de recursos para utilizarlos de manera más eficiente en un sistema descentralizado. Al iniciarse la transición, la contracción del producto en los países bálticos, Rusia y otros países de la antigua Unión Soviética fue mucho mayor que en los países de Europa central y oriental debido a las diferencias en las condiciones y políticas iniciales, pero, después de unos tres años de baja, la producción ha venido aumentando por varios años en la mayoría de los países, aunque hay varias excepciones.

Los resultados obtenidos en los países en transición de Asia oriental —especialmente China— son muy diferentes en lo que se refiere al crecimiento y la inflación. Sanjay Kalra, Torsten Sløk y David Robinson observaron que los mejores resultados obtenidos por los países de Asia oriental reflejan no sólo condiciones iniciales más favorables sino también la aplicación de reformas de gran alcance, sobre todo en el sector agrícola, adoptadas muy al comienzo del proceso.

Según Nicholas Stern, la reforma de las empresas públicas en las economías en transición ha sido, en muchos casos, fragmentaria e incoherente y, a raíz de ello, las empresas improductivas han seguido en funcionamiento. Además, como lo señaló John Nellis, en Rusia y otros países se esperaba demasiado de la transición. Hay quienes veían la transición como la única condición necesaria para crear una economía de mercado. En muchos casos, la privatización se llevó a cabo independientemente de que existieran o no los sistemas de apoyo necesarios para la empresa privada y sin que se tomaran en cuenta el tiempo que llevaría su establecimiento ni las posibles consecuencias de la privatización en caso de que faltaran dichos sistemas de apoyo.

Las dificultades y los reveses de Rusia durante la transición fueron examinados por Yegor Gaidar, ex Primer Ministro, quien señaló que éstos se debieron a la incapacidad para eficazmente de un sistema de restricciones presupuestarias poco

estrictas con restricciones administrativas rígidas a un sistema de mercado descentralizado, que se caracteriza por la existencia de restricciones presupuestarias estrictas con mínima interferencia administrativa y política. Sin embargo, indicó, actualmente en Rusia tanto las restricciones presupuestarias como las administrativas son poco estrictas. Incluso cuando se privatizan, las empresas no están sujetas a restricciones presupuestarias estrictas debido a las deficiencias institucionales. Por consiguiente, hay oportunidades para la búsqueda de rentas oligopólicas, pero no hay incentivos para mejorar la eficiencia. A fin de reducir la corrupción y aumentar la eficiencia, es fundamental que haya disciplina de mercado en un marco de fuertes restricciones macroeconómicas. Sin embargo, recalcó Gaidar, en Rusia ha faltado la disciplina macroeconómica y, por consiguiente, se han aplicado políticas fiscales y monetarias poco estrictas que han resultado insostenibles.

Los resultados de las reformas fiscales en la década de los noventa han sido dispares. Según Vito Tanzi, en general los países de Europa oriental y el Báltico han logrado un rápido avance, mientras que el resto de los países, en conjunto, han tenido menos éxito en el establecimiento de instituciones fiscales y en el control de los desequilibrios fiscales. En el período anterior a la transición, las fuentes de ingreso fiscal generaban altos niveles de impuestos (a veces, hasta un 50% del PIB), sin que fuera necesaria una administración tributaria propiamente dicha, y las obligaciones tributarias tendían a ser obligaciones vagas. Dadas las características particulares de las economías de planificación centralizada, la recaudación de estos impuestos era una tarea relativamente simple. La transición tuvo un efecto muy importante sobre el régimen fiscal tradicional: se eliminó la información que había proporcionado el plan; las autoridades encargadas de la administración tributaria tuvieron que ocuparse de un número mucho mayor de posibles contribuyentes, y surgieron fuentes de ingreso y producción en áreas —como los mercados financieros— que no existían en el sistema anterior y que frecuentemente incluían la participación de extranjeros. Debido a estos cambios, no es posible reformar, simplemente, los antiguos sistemas. Se necesitan sistemas tributarios totalmente nuevos que puedan funcionar en este nuevo contexto.

Sin embargo, un nuevo sistema requiere, además de una nueva legislación tributaria, nuevas instituciones fiscales y nuevas capacidades. En muchos casos, el personal, formado en el antiguo sistema, constituye el principal obstáculo para la reforma. Estos individuos tienen incentivos para mantener las antiguas estructuras. El sistema tributario ha llegado a considerarse como un instrumento que debe realizar varias funciones, entre otras, mantener a flote las empresas en quiebra, conservar el nivel de empleo permitiendo que las empresas deficitarias

paguen salarios en lugar de impuestos, y estimular las actividades no productivas. En cierta forma, el sistema tributario reemplazó al plan como instrumento clave de la política económica y social. Por consiguiente, en algunos países, los impuestos han seguido teniendo carácter concesionario. Además, en muchos de estos países, sobre todo los de mayor tamaño, el gasto público ha seguido siendo muy elevado como proporción del PIB, y no se ha formulado una política apropiada para reducir el papel del Estado.

Tras la liberalización externa e interna, las economías en transición registraron grandes y crecientes déficit en cuenta corriente, que en gran medida se financiaron con entradas de capital. Un examen de los flujos de capital hacia 25 economías en transición entre 1991 y 1997 realizado por Pietro Garibaldi, Nada Mora, Ratna Sahay y Jeronim Zettelmeyer demostró que durante la década de los noventa los flujos netos de capital hacia las economías en transición fueron considerables y los flujos per cápita fueron similares a los recibidos en América Latina y las economías más avanzadas de Asia. Per cápita, estas corrientes fueron muy superiores a las de otras regiones en desarrollo. No obstante, la distribución de las entradas entre los países no fue uniforme. En general, los países en transición más avanzados recibieron un mayor volumen de entradas netas, en tanto que Rusia exportó capital neto. Generalmente, al comienzo de la transición las entradas netas consistieron, en gran parte, en transacciones de financiamiento excepcional, aunque más adelante su composición evolucionó de tal manera que adquirieron más importancia la inversión extranjera directa y otros

tipos de capital privado. Esto parecería indicar que los programas oficiales y privados de alivio de la deuda ayudaron a las economías en transición a ajustarse a la reforma. El análisis econométrico demostró la importancia de la percepción del riesgo país y los obstáculos institucionales (por ejemplo, las trabas burocráticas) para los flujos de inversión extranjera directa.

Un estudio sobre las reformas del sector bancario en los países de Europa oriental y el Báltico, realizado por Lajos Bokros, demostró que la buena gestión empresarial, la competencia, y la reglamentación y supervisión prudenciales son fundamentales en la transición hacia una economía de mercado. Los países en transición que han obtenido buenos resultados comparten varias características. Revisten importancia particular las normas de entrada y salida para los bancos extranjeros y nacionales, que facilitan la entrada de bancos extranjeros, fomentando con ello la competencia, estimulando el desarrollo de productos financieros cada vez más avanzados, y fortaleciendo el sistema bancario nacional. En cambio, en los países con resultados deficientes, el sector financiero no está sujeto a competencia ni posee conocimientos específicos, tiene activos de escasa calidad, un alto nivel de propiedad estatal, bajos niveles de financiamiento para empresas, y funciona en un contexto macroeconómico inestable. Los países en transición con estructuras de incentivos inapropiadas que facilitan la acumulación de activos de riesgo para obtener ganancias instantáneas son los que han logrado el menor progreso en materia de reestructuración bancaria.

Algunos países en transición tienen economías paralelas de gran envergadura. Según Simon Johnson y Daniel Kaufmann, en muchos casos el exceso de reglamentación, la corrupción y un sistema jurídico ineficiente alientan las transacciones en la economía paralela. Los datos agregados y los microestudios indican que en Rusia y Ucrania el producto no oficial representa entre el 40% y el 50% del PIB, mientras que en la mayoría de los países de Europa oriental es inferior al 20% del PIB. Las diferencias entre los países se deben, principalmente, a las desigualdades en lo que respecta a las deficiencias institucionales y el nivel de corrupción en el sector público. El aumento progresivo de la economía paralela ha producido una disminución del ingreso fiscal, lo cual, a su vez, ha disminuido la calidad de la administración pública, reduciéndose aún más los incentivos para que las empresas actúen dentro de la economía oficial.

La transición de una economía planificada a una economía de mercado ha conllevado un aumento sin precedentes de la desigualdad del ingreso. Branko Milanovic señaló que, en promedio, en Europa oriental, la región del Báltico, Rusia y otros países de la antigua Unión Soviética se ha registrado

Diez años de transición: Logros y desafíos

1 al 3 de febrero de 1999, Washington

Ponencias presentadas (*títulos traducidos del inglés*):

Lajos Bokros, Banco Mundial: "Reformas del sector bancario en Europa oriental".

Michel Camdessus, Director Gerente del FMI: "Diez años de transición: Logros y desafíos".

Carlo Cottarelli y Peter Doyle, FMI: "La desinflación en los países en transición".

Pietro Garibaldi, Nada Mora, Ratna Sahay y Jeronim Zettelmeyer, FMI: "¿Qué impulsa el capital hacia las economías en transición?"

Oleh Havrylyshyn y Thomas Wolf, FMI: "El crecimiento en las economías en transición".

Simon Johnson, Instituto Tecnológico de Massachusetts, y Daniel Kaufmann, Banco Mundial: "La economía sumergida".

Sanjay Kalra, Torsten Sløk y David J. Robinson, FMI: "La inflación y el crecimiento durante la transición: ¿Son diferentes las economías de Asia?"

Branko Milanovic, Banco Mundial: "Causas del aumento de la desigualdad durante la transición".

John Nellis, Banco Mundial: "¿Es hora de reevaluar la privatización?"

Nicholas Stern, Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento: "Los desafíos de los próximos 10 años de transición".

Shigemitsu Sugisaki, Subdirector Gerente del FMI: Palabras de clausura.

Vito Tanzi, FMI: "La transformación del papel del Estado durante la transición".

rápido incremento de la desigualdad, medida en función de un aumento del coeficiente de Gini, de un nivel de 25–28 a un nivel de 35–38 en menos de 10 años. (El coeficiente de Gini es un indicador del grado de igualdad en la distribución del ingreso en un país, en que 0 representa la igualdad absoluta y 100 representa una situación de absoluta desigualdad.) En algunos países, como Bulgaria, Rusia y Ucrania, el aumento de la desigualdad ha sido aún más radical, superando en tres o cuatro veces la tasa anual de aumento del coeficiente de Gini en el Reino Unido y Estados Unidos en la década de los años ochenta. ¿Qué factores determinan el aumento de la desigualdad? Primero, en el nuevo sector privado la desigualdad de salarios es mayor que en el antiguo sector estatal, que era relativamente igualitario. Segundo, durante la transición han aumentado los ingresos generados a través del empleo por cuenta propia y la propiedad, que son fuentes de ingreso bastante desiguales. Tercero, han disminuido los ingresos de los antiguos empleados públicos, que actualmente están desempleados, lo cual ha contribuido a reducir la clase media.

Problemas no resueltos

Los resultados de los últimos 10 años, si bien reflejan un avance en los países en transición, ponen de relieve también las dificultades que deberán superarse, como lo señaló en su alocución de clausura Shigemitsu Sugisaki, Subdirector Gerente del FMI. Si bien estos países han logrado, en general, reducir la inflación y aumentar la producción, su situación sigue siendo incierta. Podría producirse un rebrote inflacionario, una caída de la producción y una intensificación de las presiones sobre el sector externo. A este respecto, entre las principales tareas que deberán abordarse figuran la transformación del papel del Estado, la integración de las empresas a la economía de mercado, la reforma del sector bancario, la reducción de la marcada desigualdad de ingresos y el mejoramiento de la situación macroeconómica.

Primero, es necesario transformar radicalmente el papel del Estado. Como lo señaló Vito Tanzi, para funcionar bien, las economías de mercado necesitan un gobierno que establezca y aplique, de manera eficiente e imparcial, normas fundamentales a fin de promover objetivos sociales ampliamente compartidos, aumentar el ingreso para financiar las actividades del sector público, invertir productivamente estos ingresos, realizar las correcciones y aplicar los controles necesarios para el buen funcionamiento del sector privado, y hacer cumplir los contratos y proteger la propiedad. Los gobiernos deberán establecer reglas del juego que sean apropiadas para las economías de mercado y establecer normas en áreas como las pensiones privadas y la competencia, eliminando al mismo tiempo la mayoría de las regulaciones discrecionales, que en muchos casos son reliquias de la economía dirigida. Estas medidas crearían un ambiente propicio para el buen funcionamiento de las fuerzas del mercado y, por ende, serían esenciales para fomentar el crecimiento del sector privado y reducir el tamaño de la economía paralela.



Saleh M. Nsouli,
Subdirector del
Instituto del FMI

Además, reducirían la percepción de riesgo, contribuyendo con ello a atraer la inversión extranjera directa. Sin embargo, no deben subestimarse las grandes dificultades que conlleva la creación de las instituciones básicas.

Segundo, debe mejorarse el proceso de privatización. Un marco institucional sólido, así como la apertura y la transparencia, son los factores esenciales del éxito en este campo. Deben aplicarse numerosas medidas para agilizar la privatización. La reducción de personal y la reestructuración podrían realizarse por medio de una reasignación de la propiedad y del control, que se vería facilitada por la participación de inversionistas extranjeros. Habría que evitar el traspaso de la mano de obra y las obligaciones sociales de las antiguas empresas a los nuevos propietarios. Estas medidas tendrían que

reforzarse mediante una reorientación del papel del Estado a fin de promover la disciplina de mercado y establecer procedimientos de quiebra. Al mismo tiempo, el financiamiento debe depender de la correcta regulación y supervisión del sector financiero y del establecimiento de prácticas comerciales óptimas. En la práctica, estas medidas reforzarían las restricciones presupuestarias sobre las empresas.

Tercero, la reforma del sector financiero es fundamental para promover el crecimiento, al mejorar el proceso de intermediación y aumentar la eficiencia de la reasignación de recursos financieros. El progreso alcanzado en cuanto a dar mayor autonomía a los bancos centrales es un paso en la dirección correcta. Sin embargo, la creación de un sistema competitivo que sea accesible para las instituciones financieras extranjeras y la promulgación y aplicación eficaz de normas prudenciales firmes son tareas fundamentales que aún deben abordarse en muchas economías en transición.

Cuarto, debe eliminarse la fuerte desigualdad de ingresos. Con el tiempo, los cambios institucionales y el aumento de la competencia seguramente contribuirán a reducir la desigualdad de la renta económica y el ingreso. No obstante, esto llevará tiempo, y los gobiernos deberán crear redes de protección social bien orientadas a los grupos más vulnerables.

Quinto, la estabilización macroeconómica es fundamental para apoyar la reforma estructural y el fortalecimiento de la actividad económica y el crecimiento sostenido. La experiencia indica que, efectivamente, los índices de inflación más bajos están vinculados a un crecimiento económico más rápido. Además, en los países en transición que han logrado mantener índices de inflación moderados, así como en otros países en transición avanzados, las condiciones actuales son favorables para adoptar nuevas políticas desinflationarias. En los países en transición, el nivel mínimo sobre el cual la inflación conlleva costos de producción importantes es comparable, actualmente, al de los países industriales; por consiguiente, sería recomendable que haya una firme determinación de reducir la inflación a los niveles de los países industriales en el mediano plazo, especialmente en los países que aspiran a ingresar a la Unión Europea. 