

La transición y la transformación del papel del Estado

En los últimos 10 años, muchas economías de planificación centralizada han iniciado su transformación en economías de mercado. Para tener éxito en esta empresa, deben crear las instituciones necesarias y establecer un papel adecuado para el Estado.

Vito Tanzi

SE HA ESCRITO sobre los cambios económicos que deben tener lugar para que las economías de planificación centralizada se transformen en economías de mercado. Se ha escrito menos, en cambio, sobre la forma en que debe evolucionar el papel del Estado. En el contexto de una “terapia de choque”, preconizada por algunos economistas al comienzo de la transición, se supuso que la liberalización de precios, la estabilización macroeconómica y la privatización eran los principales requisitos para el éxito. Poco se dijo sobre el papel del Estado en el nuevo entorno. Una transformación completa de la economía, las instituciones y los procesos económicos exige también que:

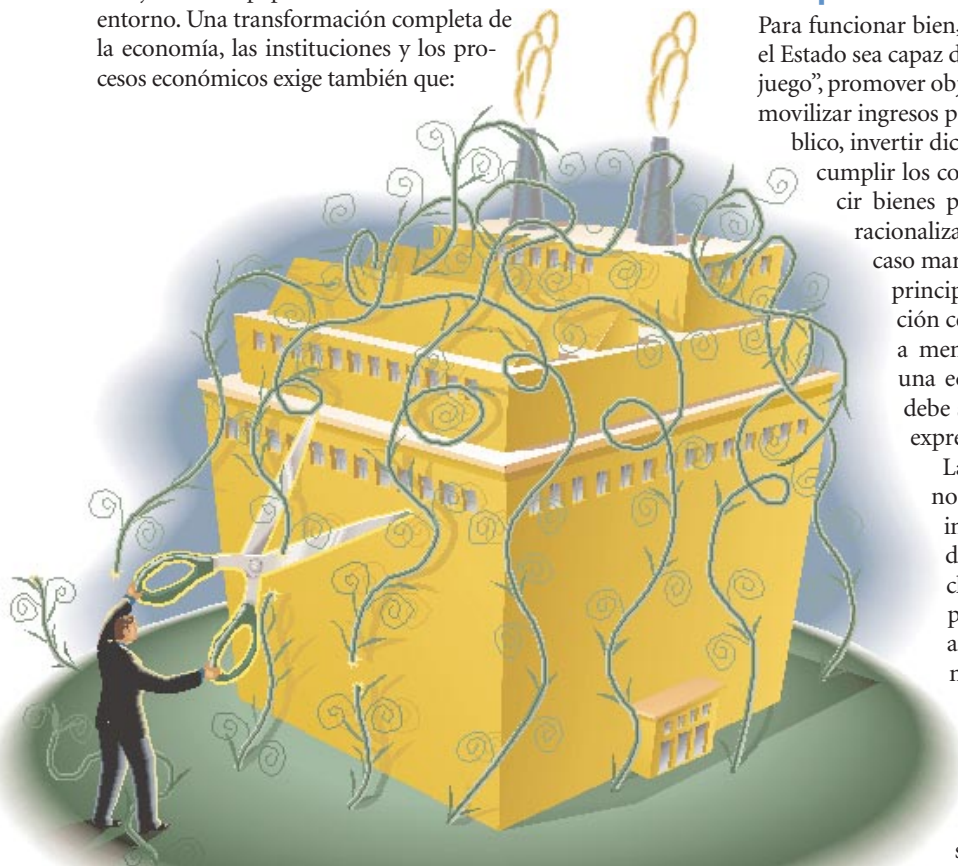
- La rentabilidad sea el criterio fundamental en la mayoría de las decisiones sobre inversión.
- Las actividades consideradas socialmente beneficiosas sean financiadas por el Estado.
- El Estado cumpla eficazmente sus funciones económicas fundamentales y deje de realizar numerosas actividades secundarias o limite considerablemente su actuación con respecto a dichas actividades.

Componentes de una economía de mercado

Para funcionar bien, las economías de mercado necesitan que el Estado sea capaz de establecer y hacer cumplir las “reglas del juego”, promover objetivos sociales ampliamente compartidos, movilizar ingresos para financiar las actividades del sector público, invertir dichos ingresos de manera productiva, hacer cumplir los contratos y proteger la propiedad, y producir bienes públicos. Además, necesitan un conjunto racionalizado de normas precisas que dejen escaso margen para la interpretación o discreción. El principio rector en las economías de planificación centralizada era que nada estaba permitido a menos que se autorizara explícitamente; en una economía de mercado, el principio rector debe ser que todo se permite a menos que esté expresamente prohibido.

La transición a una economía de mercado no es completa mientras no se hayan creado instituciones fiscales eficientes y programas de gasto adecuados y de costo razonable, incluidas redes básicas de seguridad social para los desempleados, los enfermos y los ancianos. Los programas de gasto deben financiarse con los ingresos públicos generados mediante la tributación, sin imponer una carga excesiva al sector privado.

Dado que el nivel de impuestos de un país depende, entre otras cosas, de su desarrollo económico y de la eficiencia de sus sistemas tributarios y administrativos, estas limitaciones deben ser examinadas en los estudios sobre gasto público.



Finalmente, dado que la función óptima del Estado no sólo está vinculada a los aspectos económicos sino también a la interacción de los factores políticos y económicos, es necesario que el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo tengan, en general, enfoques similares a este respecto. Si ambas partes están en total desacuerdo con respecto a la función del Estado, como ha ocurrido en la Federación de Rusia y otros países, probablemente no será posible asignar una función óptima al Estado ni adoptar políticas racionales.

Las instituciones en una economía de mercado

Para desempeñar su tarea, el gobierno de una economía de mercado debe contar con instituciones bien desarrolladas a cargo de funcionarios competentes y orientadas por incentivos apropiados. Los objetivos de los administradores deben coincidir con los objetivos de las instituciones, los cuales, a su vez, deben coincidir con el interés público. Estas instituciones no surgen de la nada; deben ser creadas y continuamente reformadas. En los países industriales dichas instituciones demoraron siglos en evolucionar.

Cuando no existen las instituciones públicas necesarias o, si existen, cuando los incentivos para sus administradores producen un efecto negativo, el Estado puede transformarse fácilmente en un obstáculo para la actividad económica pues los individuos terminan valiéndose de él para satisfacer sus propios objetivos. Es lo que ocurre, generalmente, en un sistema corrupto, en que los componentes del aparato estatal son privatizados en beneficio de determinados individuos o grupos de interés. En un sistema de este tipo es difícil alcanzar los objetivos sociales, y algunas políticas oficiales podrían parecer abusivas, por ejemplo, cuando los empleados públicos obtienen sobornos de ciudadanos que necesitan permisos o autorizaciones.

El entorno previo a la transición

La proporción del PIB proveniente de las actividades del sector privado al iniciarse la transición era pequeña en todos los países en transición: desde el 1% en la ex Checoslovaquia y Rusia, a casi un 20% en Polonia, frente a un 80% en Estados Unidos. La producción económica tenía lugar principalmente en el sector público pues pocos bienes productivos podían ser de propiedad privada y pocas actividades privadas estaban permitidas. Los precios y las utilidades genuinas no desempeñaban un papel importante en la asignación de recursos porque el uso de estos recursos se determinaba mediante decisiones políticas adoptadas por los órganos de planificación.

Los países en transición no necesitaban sistemas tributarios del tipo usado en las economías de mercado para recaudar ingresos públicos pues el Estado decidía cómo utilizar el producto total y podía destinarlo a satisfacer sus propias necesidades. Los impuestos consistían fundamentalmente en transferencias de una actividad a otra. La principal función de las autoridades encargadas de la administración tributaria era garantizar que los fondos fueran transferidos a las arcas fiscales y justificados. No había oficina encargada del presupuesto, ni ley de presupuesto, ni tesorería.

El ingreso tributario se obtenía de tres fuentes principales: impuestos sobre el volumen de negocios, impuestos a las em-

presas e impuestos sobre sueldos y salarios— que generaban un importante volumen de ingreso (a veces hasta el 50% del PIB). La mayoría de los impuestos eran impuestos ocultos, de modo que en gran medida los individuos no eran conscientes de que, indirectamente, pagaban impuestos muy elevados. Los impuestos se recaudaban basándose en negociaciones con los funcionarios públicos. El gobierno podía modificar las tasas tributarias, y a menudo lo hacía; cuando necesitaba ingresos suplementarios negociaba un aumento de los impuestos. A su vez, una empresa en dificultades podía negociar una reducción tributaria.

La recaudación fiscal era relativamente simple dadas las características particulares del sistema de planificación centralizada: 1) el conocimiento previo por parte de las autoridades—en virtud del plan— de la cantidad de bienes que se producirían y su precio de venta; 2) la participación del banco central en el procesamiento de pagos y la imposición de restricciones sobre las formas de liquidación de pagos, y 3) la concentración de la actividad económica en unas pocas empresas importantes. No había reglas fijas y bien definidas a las que los individuos o empresas pudieran recurrir cuando estaban en desacuerdo con las medidas adoptadas por el gobierno.

Avance en la aplicación de reformas generales

¿En qué medida han avanzado los antiguos países socialistas en la transformación de su economía? Aplicando el enfoque de la terapia de choque, el avance parece considerable. En general, en los países de Europa oriental y los países bálticos el progreso ha sido rápido, mientras que en los demás países se ha logrado menos éxito en la creación de instituciones fiscales, el control de los desequilibrios fiscales y la redefinición del papel del Estado. Sin embargo, incluso dentro de estos grupos, las diferencias son considerables (véase el cuadro). En algunos países, el antiguo sistema prácticamente ha desaparecido y nada parece haberlo reemplazado, creándose un vacío institucional.

Privatización. La participación del sector privado en el PIB, que hace 10 años era casi insignificante, ha aumentado extraordinariamente en muchos países en transición, alcanzando un nivel del 70%, o mayor, en Albania, Estonia, Hungría, Lituania, la República Checa, la República Eslovaca y Rusia. Sólo en Belarús, Tayikistán y Turkmenistán sigue siendo del 30% o inferior. Aunque notables, estos porcentajes reflejan la privatización de la propiedad y no necesariamente de la gestión. En muchos países, las empresas siguen siendo administradas por los gerentes que tenían antes de la reforma, o los nuevos gerentes actúan como si las empresas aún estuvieran en manos del Estado.

Un aspecto interesante de la privatización en estos países es que la reducción de la propiedad estatal no ha sido equiparada por un aumento del ingreso fiscal proveniente de la privatización. Si bien antes de la transición prácticamente todo era de propiedad del Estado, los ingresos recaudados mediante la venta de activos fueron insignificantes. Por ejemplo, se cree que en Rusia se compraron, por un total equivalente a US\$1.500 millones, activos valorados entre US\$50.000 millones y US\$60.000 millones.

Este bajo nivel de ingresos se explica por varias razones. La privatización fue una especie de liquidación total a la que sólo se invitó a unos pocos privilegiados, que usaron su posición y sus conexiones para acumular enormes fortunas. En consecuencia,

Avance en la transición, 1998

	Proporción del PIB correspondiente al sector privado (porcentaje, mediados 1998) ¹	Empresas ²		Mercados y comercio ²	Instituciones financieras ²
		Privatización en gran escala	Privatización en pequeña escala	Liberalización de los precios	Reforma bancaria y liberalización de las tasas de interés
Albania	75	2	4	3	2
Armenia	60	3	3	3	2+
Azerbaiyán	45	2	3	3	2
Belarús	20	1	2	2	1
Bulgaria	50	3	3	3	3-
Croacia	55	3	4+	3	3-
Estonia	70	4	4+	3	3+
Georgia	60	3+	4	3	2+
Hungría	80	4	4+	3+	4
Kazajistán	55	3	4	3	2+
Letonia	60	3	4	3	3-
Lituania	70	3	4	3	3
Moldova	45	3	3+	3	2+
Polonia	65	3+	4+	3+	3+
República Checa	75	4	4+	3	3
República Eslovaca	75	4	4+	3	3-
República Kirguisa	60	3	4	3	3-
Rumania	60	3-	3+	3	2+
Rusia, Federación de	70	3+	4	3-	2
Tayikistán	30	2	2+	3	1
Turkmenistán	25	2-	2	2	1
Ucrania	55	2+	3+	3	2
Uzbekistán	45	3-	3	2	2-

Fuente: Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, *Transition Report, 1998*, cuadro 2.1.

¹ La proporción del PIB correspondiente al sector privado representa estimaciones brutas del BERD, basadas en estadísticas disponibles de fuentes oficiales (gubernamentales) y no oficiales. El concepto básico de valor agregado del sector privado incluye el ingreso generado por la actividad de las empresas privadas registradas y por las empresas privadas involucradas en la actividad informal, en los casos en que se dispone de información fiable sobre la actividad informal.

² Los indicadores numéricos van de 1 a 4; 1 representa el menor progreso. Estos indicadores representan progreso acumulativo en el paso de una economía de planificación centralizada a una economía de mercado en cada dimensión, no la tasa de variación durante el año.

la privatización, si bien constituyó un paso fundamental en la transición hacia una economía de mercado, se transformó en un obstáculo para la protección de la propiedad privada, que es otro elemento esencial de una economía de mercado.

La compra de empresas estatales por parte de antiguos altos funcionarios del partido comunista —la *nomenklatura*— y otros hechos similares, como la compra a bajo precio de valiosos activos de las empresas estatales, han contribuido a los extraordinarios cambios en la distribución del ingreso. Antes de la transición, la distribución del ingreso en estos países era una de las más equitativas del mundo, lo cual constituía un motivo de orgullo para sus dirigentes. No obstante, en el curso de unos pocos años ciertos individuos se habían transformado en los más ricos del mundo —algunos adquirieron también considerable influencia política— y llevaban una vida de consumo ostentoso. Aún más inquietante resulta el aumento de la desigualdad, no porque los individuos situados en el nivel más alto de la escala de ingresos hayan creado riqueza, sino porque destruyeron el patrimonio público.

Es fácil imaginar la reacción de la población de estos países ante los cambios económicos que crearon el nuevo entorno y comprender por qué se considera que la economía de mercado, identificada con dichos cambios, es la causante de estos problemas. Muchas de las medidas necesarias para crear una economía de mercado dinámica y eficiente serán consideradas como una forma de proteger la riqueza que la nueva clase alta adquirió por medios ilícitos y surgirán dificultades políticas para

su adopción. No debe sorprender que la privatización no sea universalmente reconocida como un indicador de progreso.

Liberalización de los precios. Los países en transición, como grupo, han hecho importantes avances hacia la liberalización y estabilización de precios (véase el cuadro). Si bien en Belarús, Tayikistán y Uzbekistán este avance ha sido escaso, en la mayoría de los países se ha logrado algún progreso y en unos pocos —Hungría y Polonia— se ha avanzado considerablemente. Sin embargo, la liberalización del precio de algunos bienes no es garantía de una mayor eficiencia si siguen controlándose los precios en sectores importantes o vitales, como el de energía.

Reformas fiscales. En la mayoría de las economías en transición se han aplicado importantes reformas fiscales en la década de 1990, aunque en algunas se ha logrado más éxito que en otras. Dado que en las economías de planificación centralizada nunca se desarrolló una cultura tributaria, la población reaccionó con hostilidad al introducirse un sistema tributario explícito.

Las reformas económicas aplicadas en estos países al comienzo de la transición afectaron negativamente las finanzas públicas:

- Destruyeron el plan económico, eliminando con ello la información (buena o mala) sobre la cantidad de bienes producidos y los precios. Para obtener esta información, el gobierno tuvo que recurrir a otras fuentes, incluidas las declaraciones de los contribuyentes. En consecuencia, aumentó la evasión fiscal.
- Incrementaron extraordinariamente el número de productores y, con ello, el número de posibles contribuyentes, al desa-

rollarse la actividad del sector privado. Las autoridades encargadas de la administración tributaria, acostumbradas a tratar con un número relativamente pequeño de empresas cooperadoras, debieron hacer frente a cientos de miles —o incluso millones— de contribuyentes hostiles. Decreció la importancia de las grandes empresas estatales, que proveían la mayor parte del ingreso tributario, al tiempo que los pequeños productores privados —difíciles de gravar— se convirtieron en el sector más dinámico de la economía. Las autoridades tributarias tuvieron que vigilar estrechamente a ambos dadas su tendencia a evadir el pago y su necesidad de protección contra los funcionarios sin escrúpulos.

- Eliminaron las restricciones sobre los métodos de pago existentes en el sistema de planificación centralizada (todos los pagos de hacían a través del banco central). Desafortunadamente, han aumentado el volumen de impuestos en mora y las operaciones de trueque, lo cual ha creado grandes dificultades para el nuevo sistema.

Debido a estos cambios, entre otros, no era fácil reformar los antiguos sistemas. Se necesitaban sistemas totalmente nuevos, que, a su vez, hacían necesario no sólo nuevas leyes tributarias, sino también instituciones fiscales, nuevas capacidades, conocimientos técnicos y capital político. Pocas economías en transición han podido cumplir estos requisitos, que son fundamentales en un sistema de mercado.

En muchos países se intentó enmendar las antiguas instituciones para que funcionaran como instituciones nuevas. Frecuentemente, el personal de estas instituciones, mal remunerado y formado en el antiguo sistema, era el obstáculo para la reforma, y en muchos casos los que se hicieron cargo de estas instituciones no comprendían bien cómo funciona la administración tributaria en una economía de mercado, y tenían incentivos para mantener en vigor el antiguo sistema. Habría sido mucho mejor crear nuevas instituciones, partiendo de cero.

Muchos gobiernos no han logrado aceptar ni comprender que, en una economía de mercado, el sistema tributario debe basarse en leyes que establezcan tasas impositivas y normas para determinar objetivamente la base tributaria, y que el objetivo primordial del sistema debe ser movilizar ingresos de la manera más eficiente y equitativa posible.

En muchos de estos países, sobre todo los de mayor tamaño, el gasto público sigue siendo sumamente elevado como proporción del PIB. Puede resultar difícil reformar los programas de gasto una vez que han sido formulados, especialmente para reducir el nivel de gasto. Una de las razones que explican el elevado coeficiente gasto/PIB de algunos países es que éstos han experimentado una caída del nivel de producción. Otra razón es que estos países no han formulado aún políticas destinadas a reducir el papel del Estado. El sector público sigue involucrado en muchas funciones.

Conclusión

Para completar la transición deberán tener lugar importantes cambios. Estos cambios pueden ser superficiales (esencialmente,



Vito Tanzi, Director del Departamento de Finanzas Públicas del FMI

los previstos en la terapia de choque) o profundos (entre otros, la creación de nuevas instituciones, la reforma del sistema de incentivos y los métodos, y la transformación del papel del Estado). Los cambios profundos son mucho más difíciles y lentos pues conllevan la aplicación de reformas estructurales y hacen necesaria una importante transformación de las actitudes, los incentivos y las relaciones.

Una vez lograda la transición a una economía de mercado, la función del Estado es radicalmente distinta: el Estado ya no opera mediante controles directos sino principalmente a través del sistema tributario, el presupuesto y unas pocas reglamentaciones básicas. El sistema tributario debe ser totalmente reformado para hacerlo eficiente y equitativo y para que pueda generar

un volumen aceptable de ingreso. Las políticas de gasto deben ajustarse a la disminución de los recursos públicos. Las nuevas reglamentaciones ayudarán a establecer las reglas del juego, reglamentar las pensiones privadas y fomentar la competencia. La mayoría de los permisos, autorizaciones y otros mecanismos que puedan fomentar el soborno deben ser eliminados pues propician la corrupción, generalizada en muchas economías en transición.

Dados la reducción de la igualdad de ingresos y los resultados obtenidos en el área de la privatización en estos países, es probable que se pida al Estado que desempeñe un papel más positivo en la redistribución del ingreso. Los responsables de la política económica deberán esforzarse por armonizar la noción de función del Estado que aparentemente predomina en muchas legislaciones con un concepto que sea viable, dadas las actuales condiciones macroeconómicas y el nivel de desarrollo institucional y económico.

Debe tomarse mayor conciencia de que, aunque los grandes déficit fiscales constituyen frecuentemente un problema macroeconómico, se convierten en un problema más fundamental cuando fuerzan a los gobiernos a renegar de sus contratos legales mediante la apropiación o el congelamiento general de los pagos. Estas medidas corrompen el proceso presupuestario y el sistema económico de mercado. Cuando los empleados públicos no reciben su salario o los pensionistas no reciben las pensiones que les corresponden por ley, hay alguna falla fundamental en el proceso político del presupuesto. **F&D**

Sugerencias bibliográficas:

Lajos Bokros y Jean-Jacques Dethiers, *compiladores*, 1998, Public Finance Reform During the Transition: The Experience of Hungary (Washington: Banco Mundial).

Adrienne Cheasty y Jeffrey Davis, 1996, "Fiscal Transition in Countries of the Former Soviet Union: An Interim Assessment", en MOCT-MOST: Economic Policy in Transitional Economies (Países Bajos), vol. 6, págs. 7-34.

Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, 1998, Transition Report, 1998 (Londres).

Vito Tanzi, 1992, Fiscal Policies in Economies in Transition (Washington: Fondo Monetario Internacional).