



Si bien los cinco países en transición de Asia central han logrado algunos progresos en el paso hacia una economía de mercado, aún les queda mucho por hacer y deberán intensificar sus esfuerzos en materia de reforma.

**A**COMIENZOS DE la década de los noventa, tras un largo período de aislamiento, los Estados de Asia central de la antigua Unión Soviética —Kazajstán, la República Kirguisa, Tayikistán, Turkmenistán, y Uzbekistán— abordaron la difícil tarea de establecer un sistema de mercado, integrarse a la economía mundial, y mejorar las condiciones de vida. Desde entonces, los cinco países han descentralizado su economía, han ampliado sus vínculos internacionales, y han diversificado e incrementado la producción y el comercio. Sin embargo, las comparaciones con otras economías en transición indican que aún queda mucho por hacer (cuadro 1). En la mayoría de estos países, la actividad económica del sector privado representa menos de la mitad de la actividad económica; el Estado mantiene un férreo control del sistema bancario, y la inversión extranjera directa per cápita es relativamente baja. Según indicadores preparados por el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) para evaluar los avances en materia de privatización, reestructuración de empresas, y reformas de los precios, el comercio, y el sector financiero, este grupo de países ha quedado a la zaga de la mayoría de los demás países en transición.

### Políticas y reformas estructurales

El ritmo e intensidad de la reforma ha variado considerablemente entre los cinco países en transición de Asia central, debido en parte a las diferencias en cuanto a disponibilidad de recursos naturales, estructura económica, y fac-

tores socioculturales. En muchos aspectos, los dos países en que la reforma ha sido más rápida —Kazajstán y la República Kirguisa— comenzaron el proceso en extremos opuestos del espectro. Kazajstán, con una base de recursos mucho mayor y una estructura económica más diversificada, aprovechó inmediatamente sus ventajas relativas. La República Kirguisa tuvo que superar sus limitaciones iniciales. En cambio, la reforma económica en Turkmenistán y Uzbekistán —que, en cuanto a recursos y producción se sitúan en la mitad del espectro— tuvo carácter esporádico y se produjo más como una reacción que como una forma de prever los acontecimientos. En Tayikistán, las reformas fueron obstaculizadas al comienzo por los conflictos civiles, pero finalmente están avanzando.

Los primeros años de la transición se caracterizaron por una marcada disminución del producto y una erosión de los niveles de vida en los cinco países (cuadro 2). Además de las graves perturbaciones asociadas con la transición, que afectaron el suministro de insumos y los sistemas tradicionales de producción, algunas circunstancias especiales, como los disturbios civiles (Tayikistán) y la dependencia con respecto a las rutas comerciales tradicionales (Kazajstán y Turkmenistán) limitaron los mercados de exportación y el crecimiento del producto. El efecto negativo de las conmociones estructurales sobre el crecimiento fue agravado por los altos índices de inflación resultantes de la liberalización de precios y la monetización de cuantiosos déficit fiscales. En 1996–99, la rápida reducción de la inflación y las profundas reformas estructurales fueron

Cuadro 1  
Indicadores seleccionados, 1998–99

	Población (Millones)	PIB per cápita (Dólares)	Sector privado (Porcentaje del PIB)	Comercio exterior (Porcentaje del PIB)	Inversión extranjera directa per cápita (Dólares)	Indicadores de transición del BERD (1998) <sup>1</sup>
Países de Asia central	56,2	603	45	37	23	2
Kazajstán	17,2	965	55	28	67	3 –
República Kirguisa	4,7	380	70	37	22	3
Tayikistán	6,1	344	30	54	4	2
Turkmenistán	4,4	654	25	47	14	1 +
Uzbekistán <sup>2</sup>	23,9	673	45	20	7	2
Rusia	146,8	1.258	70	24	19	2 +
Otros países de la Comunidad de Estados Independientes	81,5	754	51	37	48	2 +
Países bálticos	7,8	3.067	68	49	158	3
Europa central y oriental	112,7	3.602	67	39	111	3

Fuentes: Autoridades nacionales, estimaciones del personal técnico del FMI, y Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), *Transition Report*, 1999.

Nota: Las partidas de grupos de países representan promedios no ponderados de los países incluidos en el grupo, excepto en el caso de la población.

<sup>1</sup> Promedio de los indicadores de transición del BERD, que abarcan las empresas, el sector financiero, y las reformas jurídicas, comerciales y de los mercados. Los indicadores van de 1 a 4 +, siendo 1 una variación cero o muy limitada con respecto al régimen anterior y 4 + el mayor progreso en materia de reforma medido en comparación con los niveles de las economías de mercado industriales.

<sup>2</sup> El PIB per cápita se calcula usando el tipo de cambio oficial. Si se utilizara el tipo de cambio indicativo (promedio ponderado de las tasas oficiales, de los bancos comerciales, y del mercado extrabursátil) el PIB per cápita sería US\$326.

fundamentales para el logro de una firme recuperación. El éxito del ajuste contribuyó a promover la confianza y atraer la inversión extranjera directa (especialmente en Kazajstán), lo que permitió consolidar la recuperación económica.

La fuerte reducción de los salarios reales fue compensada, en parte, por las generosas subvenciones a los consumidores y el ingreso proveniente de la actividad del mercado informal. La evolución del empleo y los salarios reflejó también el grado en que los países estaban dispuestos a reestructurar las empresas públicas. La reestructuración conllevó la imposición de fuertes restricciones presupuestarias, sobre todo la eliminación gradual del respaldo y los créditos dirigidos a las empresas, lo cual aumentó el desempleo. En Tayikistán, Turkmenistán, y Uzbekistán, donde este proceso se retrasó, las tasas de desempleo siguen siendo bajas.

Dada la interrupción de las transferencias del presupuesto soviético, la falta de financiamiento interno de fuentes no bancarias, la imposibilidad de beneficiarse plenamente de la mejor relación de intercambio en el sector de la energía debido a la escasez de oleoductos (sobre todo en Turkmenistán), y el limitado acceso a los mercados internacionales de capital, estos países debieron adoptar importantes reformas estructurales para alcanzar sus objetivos de estabilización. No obstante, los desequilibrios fiscales se redujeron principalmente mediante la adopción de medidas provisionales. Los países utilizaron el embargo presupuestario y medidas especiales relativas al ingreso, especialmente durante los primeros años de la transición, y los gobiernos y empresas estatales toleraron excesivamente los atrasos en los pagos. Además, las grandes operaciones cuasifiscales realizadas al margen del presupuesto, principalmente en el sector bancario, afectaron negativamente la transparencia fiscal y la gestión. Por consiguiente, los ajustes realizados sólo representan la primera parte de un proceso de reforma fiscal de mayor envergadura orientado a reconstruir el ingreso fiscal y a establecer nuevas prioridades de gasto.

Tras la introducción de su moneda nacional en 1993–95, estos países intensificaron sus esfuerzos por reducir la inflación,

que había alcanzado niveles superiores al 1000%. Tuvieron que elegir entre programas de estabilización basados en el tipo de cambio o la oferta monetaria. Los dos principales argumentos a favor de la paridad cambiaria —la inestabilidad de la demanda de dinero durante el turbulento período de transición y la probabilidad de que ocurran variaciones excesivas del tipo de cambio con una estabilización basada en la oferta monetaria— eran válidos, pero estos países no lograron satisfacer las condiciones necesarias para el éxito de la paridad (una política fiscal restrictiva y amplias reservas internacionales). Además, al haber una paridad, no era posible absorber las conmociones reales (como las perturbaciones de la relación de intercambio). Por consiguiente, los cinco países optaron inicialmente por programas de estabilización basados en la oferta monetaria, con limitada flexibilidad del tipo de cambio. La estabilización se centró, principalmente, en el ajuste fiscal, que conllevó la reducción del gasto (especialmente los salarios reales, las subvenciones, y los desembolsos de capital) y mayores limitaciones presupuestarias para las empresas estatales. Kazajstán y la República Kirguisa se centraron desde el comienzo en la reestructuración de las empresas estatales y eliminaron los créditos dirigidos, pero en los otros tres países el avance en este terreno fue mucho más lento.

En los cinco países se redujo considerablemente la inflación; se estabilizó la moneda (algunas monedas incluso se apreciaron en términos reales), y disminuyeron las primas del mercado paralelo (excepto en Uzbekistán y Turkmenistán). Además, se produjo una liberalización de los regímenes cambiarios, encabezada por los países en que la reforma ha sido más rápida. A medida que se consolidaba la reforma, Kazajstán debió proteger su economía de los efectos desestabilizadores de la afluencia de capital, para lo cual fue necesario alcanzar un equilibrio apropiado entre la adopción de una política fiscal más restrictiva, las intervenciones esterilizadas, y la apreciación de la moneda. Los demás países aún no han hecho frente a estos problemas.

La crisis financiera surgida en Rusia en agosto de 1998 alteró considerablemente el contexto económico externo de los países en transición de Asia central. La demanda de exportaciones por

Cuadro 2  
Indicadores macroeconómicos seleccionados

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 (Provisional)
<b>Kazajstán</b>								
Tasa de inflación (final de período)	2.962,8	2.169,1	1.160,3	60,4	28,6	11,3	1,9	18,1
PIB real (cambio porcentual)	-5,3	-9,2	-12,6	-8,2	0,5	1,7	-1,9	1,7
Déficit fiscal (porcentaje del PIB)	-7,3	-4,1	-7,7	-3,2	-5,3	-7,0	-7,7	-5,2
Saldo en cuenta corriente (porcentaje del PIB)	-51,4	-9,4	-8,6	-3,1	-3,6	-3,5	-5,5	-1,0
Reservas oficiales brutas (meses de importaciones)	0,2	1,3	2,6	2,7	3,1	3,6	3,1	3,6
Deuda externa (porcentaje del PIB)	40,1	35,7	23,9	20,7	18,7	32,2	36,0	44,5
<b>República Kirguisa</b>								
Tasa de inflación (final de período)	1.257,0	766,9	95,7	32,3	34,8	14,7	18,4	39,9
PIB real (cambio porcentual)	-13,9	-15,5	-20,1	-5,4	7,1	9,9	2,3	3,6
Déficit fiscal (porcentaje del PIB)	-17,0	-14,4	-11,6	-17,3	-9,5	-9,0	-10,0	-12,6
Saldo en cuenta corriente (porcentaje del PIB)	-10,6	-16,4	-11,2	-16,3	-23,5	-7,9	-19,8	-13,6
Reservas oficiales brutas (meses de importaciones)	0,8	1,5	2,6	2,5	1,7	3,6	2,3	2,7
Deuda externa (porcentaje del PIB)	0,6	43,7	37,4	39,1	41,5	56,2	72,3	108,1
<b>Tayikistán</b>								
Tasa de inflación (final de período)	...	7.343,7	1,1	2.133,3	40,5	163,6	2,7	31,3
PIB real (cambio porcentual)	-29,0	-11,0	-18,9	-12,5	-4,4	1,7	5,3	3,7
Déficit fiscal (porcentaje del PIB)	-30,5	-23,4	-5,4	-11,9	-5,8	-3,3	-3,8	-3,1
Saldo en cuenta corriente (porcentaje del PIB)	-18,0	-29,5	-19,7	-16,2	-7,3	-6,0	-9,3	-3,7
Reservas oficiales brutas (meses de importaciones)	0,0	0,4	0,0	0,1	0,3	0,6	1,5	1,7
Deuda externa (porcentaje del PIB)	74,5	77,0	93,6	142,1	91,7	108,7	92,6	103,3
<b>Turkmenistán</b>								
Tasa de inflación (final de período)	664,0	1.400,0	1.328,5	1.261,5	445,9	21,5	19,8	20,1
PIB real (cambio porcentual)	-5,3	-10,2	-19,0	-8,2	-7,7	-11,3	5,0	16,0
Déficit fiscal (porcentaje del PIB) <sup>1</sup>	13,0	0,0	-1,0	-2,0	0,0	0,0	-2,7	0,9
Saldo en cuenta corriente (porcentaje del PIB)	54,7	20,1	1,8	1,3	2,1	-21,6	-32,7	-16,0
Reservas oficiales brutas (meses de importaciones)	0,0	6,2	6,6	8,5	9,2	15,3	14,6	13,7
Deuda externa (porcentaje del PIB)	0,0	3,1	9,0	29,7	28,1	50,6	61,1	53,9
<b>Uzbekistán</b>								
Tasa de inflación (final de período)	910,0	884,8	1.281,4	116,9	64,4	50,2	26,1	26,0
PIB real (cambio porcentual)	-11,0	-2,3	-4,2	-0,9	1,6	2,4	4,4	4,4
Déficit fiscal (porcentaje del PIB)	-18,0	-10,0	-6,1	-4,1	-7,3	-2,2	-3,3	-3,0
Saldo en cuenta corriente (porcentaje del PIB)	-11,7	-7,8	2,1	-0,2	-7,2	-4,0	-0,8	-1,0
Reservas oficiales brutas (meses de importaciones)	0,6	3,8	5,9	6,9	5,4	3,7	4,8	5,7
Deuda externa (porcentaje del PIB)	1,7	18,9	17,0	17,5	17,5	17,9	23,9	26,7

Fuentes: Autoridades nacionales y estimaciones del personal técnico del FMI.

<sup>1</sup> No incluye fondos extrapresupuestarios.

... Cifras no disponibles.

parte de Rusia registró una fuerte caída. Los flujos de capital también fueron afectados pues los inversionistas extranjeros reevaluaron los riesgos en la región, y surgieron presiones sobre los tipos de cambio. Los cinco países debieron resistir a un retroceso de la liberalización comercial y cambiaria. Inicialmente, en Turkmenistán y Uzbekistán se intensificaron los controles cambiarios, en tanto que los otros tres países combinaron la austeridad financiera con las intervenciones en el mercado cambiario a fin de reducir las presiones sobre la economía. Sin embargo, en Kazajstán, la República Kirguisa y Tayikistán la moneda sufrió, a fines de 1998 y en 1999, una fuerte depreciación en términos nominales. Estos acontecimientos ponen de relieve la necesidad de mejorar la gestión de la deuda externa, tras años de fuerte endeudamiento, para compensar la escasez de ahorro interno y mantener los niveles de inversión. Estos países deben seguir actuando con cautela en materia de financiamiento externo; incluso Kazajstán, que ha ganado la confianza de los mercados externos (especialmente tras el descubrimiento de petróleo) y que reembolsó un préstamo otorgado por el FMI mucho antes de lo programado.

Los resultados de la reforma estructural han sido dispares. En los cinco países la liberalización de los precios se inició con relativa rapidez —si bien en cada país el ritmo ha sido

diferente— pero se han producido retrocesos temporales, sobre todo para evitar disturbios sociales. En casi todos los casos se mantuvieron controles sobre el precio de los alimentos esenciales, la energía, el transporte y los servicios públicos. La reestructuración de las empresas públicas fue especialmente difícil dada la magnitud de la tarea y la renuencia de las autoridades a interrumpir la producción y el suministro de servicios sociales por parte de las empresas. En Kazajstán y la República Kirguisa se lograron importantes avances en lo que respecta al inicio de los programas de reestructuración y el establecimiento de los marcos institucionales necesarios. En todos los países se registraron importantes atrasos en los pagos en el sector de las empresas públicas, lo cual reflejó en parte la eliminación gradual de las fuentes tradicionales de financiamiento (especialmente los créditos dirigidos) en este sector, que sigue siendo predominante.

La privatización constituyó una tarea particularmente difícil, si bien los países en que la reforma ha sido más rápida han avanzado mucho más allá de la primera etapa de privatización de las pequeñas empresas y han iniciado la privatización en gran escala de empresas medianas y grandes. Además, se establecieron las bases para la privatización de la agricultura mediante programas de arrendamiento de la tierra y la elimi-

nación gradual de los pedidos estatales, si bien la privatización de los servicios ha sido más lenta. Por su parte, las reformas jurídicas y normativas han sido parciales, siendo Kazajstán y la República Kirguisa los únicos países que han adoptado reformas más profundas del código civil.

### Tareas futuras

Los países en que la reforma ha sido más lenta —Turkmenistán y Uzbekistán— deberán sustituir la gestión de crisis por políticas orientadas a contener los desequilibrios macroeconómicos y establecer las bases para un crecimiento sostenido. Para ello será necesario formular y aplicar decididamente programas amplios y coherentes de estabilización económica y reforma. En Tayikistán este proceso ya se ha iniciado. Para Kazajstán y la República Kirguisa el desafío consistirá, principalmente, en profundizar y aprovechar las reformas adoptadas hasta ahora, evitando, al mismo tiempo, un resurgimiento de la inflación y las presiones sobre la balanza de pagos debido a una liberalización excesiva y prematura de las políticas fiscal y monetaria. Para lograr el éxito del ajuste será necesario, en los cinco países, que el Gobierno perciba las reformas como su propia tarea y que otros grupos influyentes las respalden.

Es necesario mejorar la calidad del ajuste fiscal, reforzar la intermediación y las instituciones financieras, mejorar la gestión de la deuda externa, dar mayor profundidad y alcance a las reformas estructurales, y abordar los problemas relativos al buen gobierno y la corrupción.

El ajuste fiscal se ha realizado principalmente mediante una reducción del gasto y los atrasos en los pagos, y se ha prestado escasa atención al nivel y calidad del gasto público en servicios sociales (especialmente en salud y educación), infraestructura básica, operaciones, y mantenimiento. Los esfuerzos por movilizar ingresos han sido obstaculizados por una administración tributaria mal preparada para recaudar impuestos, los atrasos en los pagos (incluidos los del sector público), y la economía oculta, que en gran parte está al margen de la tributación. Deberá hacerse un esfuerzo por lograr un aumento considerable del ingreso y por establecer mejor las prioridades de gasto. A fin de evitar que vuelvan a producirse atrasos en los pagos y eliminar el sistema generalizado de atrasos en los gastos y en el pago de impuestos (que se contrarrestan mutuamente), estos países deberán reformar la administración pública, reducir el gasto no productivo, y adoptar programas de inversión pública. Además, a medida que se consoliden las reformas y desaparezcan las distorsiones económicas, probablemente se reducirá el tamaño de la economía oculta.

El sistema bancario, si bien existen algunas diferencias entre los países, es bastante rudimentario. La mayoría de las transacciones siguen en manos de unos pocos bancos estatales, que actúan más como agentes del Estado que como intermediarios financieros independientes. La reestructuración del sistema bancario, con el fin de reforzar la política monetaria y facilitar la recuperación económica, constituirá una importante tarea en estos países. Además, deberán adoptarse medidas encaminadas a evitar un prolongado endeudamiento



**Emine Gürgen era Asistente del Director del Departamento de Europa II del FMI al escribir este artículo.**

destinado a sacar de apuros a los bancos y empresas en quiebra, eliminar la sustitución de monedas, y promover un sistema bancario eficiente y solvente. Estas medidas conllevarán un mejoramiento del marco jurídico y los sistemas contables, la adopción de normas prudenciales eficaces, y el fortalecimiento de la supervisión bancaria.

Estos países han aumentado rápidamente su endeudamiento externo, especialmente con el fin de financiar el déficit presupuestario, cubrir el costo creciente de las importaciones, y aprovechar fuentes de financiamiento más barato. Las estrategias de financiamiento se basaron principalmente en consideraciones a corto plazo, prestándose escasa atención a la viabilidad de la deuda a mediano plazo. Por consiguiente, los fondos obtenidos en prés-

tamo no siempre se utilizaron para generar ingresos que pudieran cubrir el servicio de la deuda. Los mecanismos institucionales de administración y supervisión de la deuda externa eran generalmente deficientes. Para evitar las dificultades en el servicio de la deuda y los obstáculos a la reforma, estos países deberán realizar un cuidadoso análisis de sus estrategias de financiamiento, formular estas estrategias en un marco a mediano plazo, y fortalecer los mecanismos institucionales para la gestión y fiscalización de la deuda externa.

Si bien los cinco países han comenzado a aplicar reformas estructurales, el alcance de éstas y la determinación con que se han aplicado ha variado considerablemente entre los países. Aquéllos donde la reforma es más lenta deben esforzarse por avanzar en áreas tales como la privatización y reestructuración de empresas. Para los que han logrado un progreso considerable en estas áreas, la próxima etapa podría ser la reforma de los mercados laborales, la administración pública, y los sistemas comerciales y normativos, además de las reformas sectoriales (sobre todo en el sector agrícola). Al mismo tiempo, a fin de promover la confianza de los ahorradores privados e inversionistas, la intervención estatal debe limitarse esencialmente al suministro de servicios públicos fiables, el establecimiento de un marco normativo simple y transparente, y la aplicación de un sistema judicial imparcial.

Finalmente, quedan pendientes los graves problemas relacionados con la gestión pública y la corrupción. Hay numerosos indicios de que la corrupción está vinculada a los bajos índices de inversión y crecimiento económico, la concentración del gasto público en actividades menos productivas, la desigualdad del ingreso, y la pobreza. La forma más eficaz de mejorar la gestión y combatir la corrupción es aplicar reformas estructurales, institucionales y jurídicas. Estas reformas, al equilibrar mejor las funciones del Estado y el mercado e imponer el imperio de la ley, pueden eliminar algunas de las condiciones que fomentan la corrupción y contribuir a restablecer la confianza, esencial para promover la actividad del sector privado y atraer el capital extranjero. **F&D**

*Este artículo se basa en un estudio preparado en 1999 por Emine Gürgen y otros autores titulado Economic Reforms in Kazakhstan, Kyrgyz Republic, Tajikistan, Turkmenistan, and Uzbekistan, Occasional Paper 183 (Washington: FMI).*