

Una evaluación

Stanley Fischer y Ratna Sahay

Los resultados logrados por las economías en transición son muy dispares. Los países que han obtenido mejores resultados económicos son los que emprendieron la reforma con mayor empeño y la han aplicado con rapidez y de manera sistemática.

HACE 10 AÑOS, cuando comenzó el proceso de reforma en Europa central y oriental, los países bálticos, Rusia y los demás países de la antigua Unión Soviética, se preveía una reducción del producto, como consecuencia de los programas de estabilización económica y la reasignación de recursos de los sectores improductivos a los sectores productivos. Se creía que la ejecución de los programas de reforma y el desarrollo de nuevos sectores mejorarían también el producto agregado de esos países. Se esperaba que el producto creciera con mayor rapidez en las economías menos avanzadas y que se redujeran las marcadas diferencias de ingreso, o inclusive que llegara a producirse una convergencia en este terreno.

Efectivamente, al comienzo del proceso, el producto se redujo en las 25 economías en transición, pero la magnitud del colapso superó las previsiones: el producto había llegado a disminuir, en promedio, más del 40%. En 1999 el producto aumentaba en casi todas las economías en cuestión, aunque muy tenuemente en algunas (cuadro 1). Evidentemente, los datos referentes al producto, especialmente en los primeros años del período de transición, eran de dudosa calidad, puesto que el producto y el crecimiento económico declarados eran seguramente inferiores a los valores efectivos debido a la inclusión sólo parcial del sector no estatal y el surgimiento de la economía no gravada. Pese a estas deficiencias, creemos que las estadísticas arrojan cierta luz sobre las primeras etapas de la transición.

En muchos países, después de haber alcanzado los niveles más bajos, las tasas de crecimiento se elevaron extraordinariamente. En valores acumulativos, la recuperación fue especialmente notable en Albania, Polonia,

Armenia, la República Eslovaca, Georgia y Eslovenia, en ese orden. Las tasas medias de crecimiento económico de los países de la antigua Unión Soviética superaron las de Europa central y oriental, sobre todo porque la disminución del producto había sido inicialmente mucho mayor en el primer grupo.

No obstante, en 1999 en muy pocos países el producto superaba los niveles anteriores a la transición. Sólo en Albania, Polonia, la República Eslovaca y Eslovenia las cifras de ese año eran mayores que las del año anterior a la transición. En promedio, en 1999, el producto había llegado a un nivel equivalente al 90% del nivel anterior a la transición en los países de Europa central y oriental, 70% en los países bálticos, y 60% en Rusia y otros países de la antigua Unión Soviética.

Inflación y estabilización

Al iniciarse el proceso de transición, en la mayoría de los países había un exceso de liquidez y era necesario liberalizar los precios. La inflación ya existía o había un gran riesgo de que se produjera. En 1995, todos los países en transición, salvo Turkmenistán, habían introducido políticas de estabilización; el primero en hacerlo fue Polonia, en 1990 (cuadro 2). En 1999 las tasas anuales de inflación, que habían alcanzado entre 26% en Hungría y 57.000% en Georgia, habían sido reducidas a niveles inferiores a 10 en la mitad de los países, aproximadamente. Los países que aplicaban sistemas de convertibilidad —Bulgaria, Estonia y Lituania— obtuvieron los mejores resultados en la lucha contra la inflación.

Un importante componente de las estrategias iniciales de estabilización fue la selección del régimen cambiario. Los países de Europa central y oriental y los países bálticos optaron

Cuadro 1
Producto, 1989–99

	Disminución acumulativa del producto al nivel más bajo (1989 = 100) ¹	Año en que el producto llegó al nivel más bajo ¹	Promedio simple del crecimiento del producto desde el nivel más bajo (Porcentaje)	Razón entre el producto en 1999 y el producto en TT-1 ¹
Albania	39,9	1992	6,6	1,03
Armenia	65,1	1993	5,4	0,56
Azerbaiyán	63,1	1995	5,9	0,53
Belarús	36,9	1995	6,0	0,83
Bulgaria	36,9	1997	3,0	0,74
Croacia	37,6	1993	2,2	0,80
Eslovenia	20,4	1992	3,8	1,05
Estonia	36,5	1994	3,2	0,87
Georgia	76,6	1994	5,8	0,46
Hungría	18,1	1993	3,1	0,99
Kazajstán	40,2	1998	1,7	0,70
Letonia	52,8	1993	2,6	0,64
Lituania	40,8	1994	3,0	0,70
Macedonia, ex Rep. Yugoslava de	45,6	1995	2,0	0,59
Moldova	69,2	1999	n.d.	0,38
Polonia	13,7	1991	5,1	1,28
República Checa	15,4	1992	1,7	0,95
República Eslovaca	24,7	1993	4,9	1,01
República Kirguisa	50,5	1995	4,1	0,68
Rumania	26,6	1992	0,0	0,80
Rusia	46,5	1998	3,2	0,59
Tayikistán	74,0	1996	3,7	0,46
Turkmenistán	49,6	1997	10,5	0,66
Ucrania	64,5	1999	n.d.	0,41
Uzbekistán	14,4	1995	3,1	0,93
ECO ²	27,9	1992	3,2	0,9
Países bálticos ²	43,4	1994	3,0	0,7
Otros países de la antigua URSS ²	54,2	1995	4,9	0,6

Fuentes: FMI, *Estadísticas financieras internacionales, Perspectivas de la economía mundial*, estimaciones del FMI.

Nota: n.d. = no disponible.

¹ Disminución del producto desde 1989 hasta el año en que el producto llegó a su nivel más bajo. En el caso de los países en que no se ha iniciado el crecimiento del producto se toma 1999 como año de producto mínimo. El producto es el PIB real medido como promedio anual.

² ECO designa los siguientes países de Europa central y oriental: Albania, Bulgaria, Croacia, Eslovenia, Hungría, Polonia, la República Checa y la República Eslovaca, la ex Rep. Yugoslava de Macedonia y Rumania. Los países bálticos son Estonia, Letonia y Lituania.

Por "otros países de la antigua URSS" se entiende Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Georgia, Kazajstán, Moldova, la República Kirguisa, Rusia, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán. Promedio simple para los valores y valor predominante para cada año.

por un régimen de tipo de cambio fijo o flexible. Rusia y los demás países de la antigua Unión Soviética optaron oficialmente por regímenes flexibles, aunque muchos países comenzaron a establecer, oficial o extraoficialmente, vínculos monetarios con el dólar de EE.UU. o con el marco alemán. Dado que, por decisión expresa o de facto, la mayor parte de los tipos de cambio eran fijos, las tasas de inflación comenzaron a reducirse rápidamente. En 1999, la mayoría de las economías en transición habían reducido la inflación a niveles relativamente bajos, si bien las tasas habían comenzado a elevarse nuevamente en algunas de las antiguas repúblicas de la Unión Soviética. Actualmente, todos los países, salvo cuatro, han adoptado regímenes de flexibilidad cambiaria, siendo Polonia el ejemplo más elocuente de exitoso abandono del tipo de cambio fijo.

Al comienzo de la transición, la situación fiscal se deterioró pronunciadamente. Si bien en la mayoría de los países hubo un ajuste fiscal durante la transición, no hay pruebas concluyentes de que haya un vínculo entre el saldo fiscal y el crecimiento económico, puesto que en algunos países el aumento del gasto público estuvo asociado a reformas que favorecen el crecimiento económico (necesarias, por ejemplo, para la gestión de los préstamos en mora del sector bancario, la eliminación de los atrasos fiscales y la reestructuración del sector social). Al mismo tiempo, en algunas de las antiguas repúblicas soviéticas la pronunciada contracción fiscal obedeció a una acusada dismi-

nución del ingreso fiscal y reducciones ad hoc del gasto público, que dificultaron la ejecución de las reformas. Lo que se desprende claramente de los datos, sin embargo, es que en los países con persistentes déficit fiscales y lenta ejecución de las reformas estructurales, el proceso de estabilización no fue sostenido. El caso más claro es el de Rusia, pero es evidente que lo mismo sucedió en Belarús, Tayikistán y Uzbekistán.

El éxito de las economías en transición en la reducción de la inflación con respecto a niveles muy altos ha sido notable. La ulterior decisión de la mayoría de los países, de introducir regímenes flexibles parece razonable a la luz de las enseñanzas recogidas —especialmente en Rusia— en cuanto al alto costo que entrañan los regímenes de tipo de cambio fijo en el nuevo entorno mundial de aumento de la vulnerabilidad financiera y los riesgos vinculados a la participación en los mercados internacionales de capital. En la esfera fiscal, el país medio está ahora mucho más endeudado, y por ende le será mucho más difícil mantener grandes déficit a menos que logre acelerar la reforma y el crecimiento.

Estrategias de transición

Poco después del comienzo del proceso de transición se logró un consenso en torno a los principales elementos de una estrategia de transición, que se resumen en Fischer y Gelb, 1991 (gráfico 1). Sorprendentemente, se incluían factores que —hoy se estima— no se tuvieron en cuenta en las etapas iniciales: por ejemplo las reformas jurídicas. Se preveía igualmente la larga duración de las reformas institucionales y empresariales. Un hecho interesante: se preveía que las reformas del comercio exterior serían más graduales de lo que efectivamente fueron.

En el marco de la estrategia global se plantearon varios puntos de controversia, especialmente en relación con la denominada "terapia de choque" y el orden de aplicación de las medidas. La polémica referente a la terapia de choque giró principalmente en torno a la estabilización macroeconómica, la liberalización de los precios y del comercio exterior y el ritmo que se podía tratar de imprimir a la privatización, en tanto que el debate sobre el orden de aplicación de las medidas se centró en el argumento de que algunas reformas constituían condiciones previas de otras. Quienes recomendaban llevar adelante con rapidez las reformas basaron sus argumentos no sólo en consideraciones económicas —el hecho de que la disminución acumulativa de la producción sería menor si se adoptaran las medidas con mayor rapidez— sino también en razones de economía política. Fue especialmente importante el concepto de "política extraordinaria" enunciado

Cuadro 2

Programas de estabilización y resultados en materia de inflación, 1989–99

	Fecha del programa de estabilización	Inflación antes del programa ¹	Máxima inflación anual	Año de mayor inflación	Inflación en 1999
Albania	Agosto de 1992	293	237	1992	-1,0
Armenia	Diciembre de 1994	1.885	10.896	1993	2,0
Azerbaiyán	Enero de 1995	1.651	1.787	1994	-9,0
Belarús	Noviembre de 1994 ²	2.180	1.997	1993	251,2
Bulgaria	Febrero de 1991 ²	245	579	1997	-0,1
Croacia	Octubre de 1993	1.903	2.585	1989	3,8
Eslovenia	Febrero de 1992	288	247	1991	8,8
Estonia	Junio de 1992	1.086	947	1992	3,8
Georgia	Septiembre de 1994	56.476	7.486	1993	22,0
Hungría	Marzo de 1990	26	35	1990	11,5
Kazajstán	Enero de 1994	2.315	2.961	1992	17,8
Letonia	Junio de 1992	818	1.162	1992	3,2
Lituania	Junio de 1992	709	1.162	1992	0,3
Macedonia, ex Rep. Yugoslava de	Enero de 1994	248	1.780	1992	-0,4
Moldova	Septiembre de 1993	1.090	2.198	1992	82,7
Polonia	Enero de 1990	1.096	640	1989	9,8
República Checa	Enero de 1991	46	52	1991	2,6
República Eslovaca	Enero de 1991	46	58	1991	14,2
República Kirguisa	Mayo de 1993	934	958	1992	39,8
Rumania	Octubre de 1993 ²	314	295	1993	54,8
Rusia	Abril de 1995 ²	218	2.510	1992	36,5
Tayikistán	Febrero de 1995 ²	73	7.344	1993	28,0
Turkmenistán	No iniciado	20	9.743	1993	23,0
Ucrania	Noviembre de 1994	645	10.155	1993	23,0
Uzbekistán	Noviembre de 1994	1.555	1.281	1994	29,0
ECO ³		450	651	1991	10,4
Países bálticos ³		871	1.091	1992	2,4
Otros países de la antigua URSS ³		1.143	4.943	1993	45,5

Fuentes: FMI, *Estadísticas financieras internacionales, Perspectivas de la economía mundial*, estimaciones del FMI.

¹ La inflación anterior al programa es la inflación de los 12 meses anteriores al mes del programa de estabilización. La cifra de Turkmenistán corresponde al último año del que se dispone de datos (1999). Todas las demás cifras de inflación se calculan de diciembre a diciembre.

² Fecha del primer intento de estabilización.

³ Véase el cuadro 1, nota 2.

por Leszek Balcerowicz, ex Ministro de Hacienda de Polonia, quien estimaba que las primeras etapas de la transición eran un momento más propicio para llevar a cabo la reforma.

Con el tiempo se hizo evidente la posibilidad de adoptar rápidamente medidas de política económica en algunos ámbitos de la reforma, como la liberalización de los precios y el comercio exterior, la estabilización de la inflación y la privatización en pequeña escala, en tanto que en otros era sencillamente imposible actuar con mayor celeridad. Puede afirmarse también que algunas reformas son complementarias de otras; es más probable, por ejemplo, que la privatización dé buenos resultados si hay un marco jurídico o un sistema financiero apropiados.

Corrientes de asistencia y de capital

La mayoría de los partidarios de la reforma daban por sentado que en las etapas iniciales de la transición se requeriría asistencia financiera externa para promover la reforma y dar respaldo a los países que la emprendían, y también para contrarrestar la falta de experiencia de estos últimos en el manejo de una economía de mercado. Pese a las conversaciones iniciales al respecto, nunca se materializó la ejecución del equivalente de un Plan Marshall para las economías en transición. La asistencia externa provino principalmente de las instituciones financieras internacionales, la Unión Europea y donantes bilaterales, y por montos más reducidos que los previstos.

En cifras per cápita, la afluencia de capital a los países en transición, en los años noventa, fue similar a la registrada en América Latina y en las economías asiáticas más avanzadas, y muy

superior a la correspondiente a otros países en desarrollo. (Rusia fue, en toda la región, el único país exportador neto de capital.) La composición y la distribución de la afluencia de capital fueron sumamente desiguales (gráfico 2). La afluencia de capital a largo plazo fue mucho mayor que la afluencia a corto plazo. Los países de Europa central y oriental y los países bálticos recibieron mucho más capital que Rusia y los restantes países de la antigua Unión Soviética. Al comienzo de la transición se recurrió en gran medida al financiamiento excepcional (reducción y reestructuración de deudas y asistencia oficial) y ulteriormente se produjo una reorientación de las corrientes de capital, adquiriendo mayor importancia la inversión extranjera directa y otras corrientes privadas; en otras palabras, la afluencia de capital del sector privado sustituyó rápidamente a la asistencia oficial una vez que las reformas comenzaron a dar resultados favorables.

Los resultados en materia de crecimiento

La disminución más acusada del producto tuvo lugar en el año en que se inició la transición, y el proceso de reducción continuó hasta que se produjo la estabilización. En promedio, el producto comenzó a crecer unos años después de iniciado el programa de estabilización (gráfico 3). Conforme al análisis presentado en Berg, Borensztein, Sahay y Zettelmeyer (1999), la disminución inicial del producto obedeció en mayor medida a la desorganización y a la presencia de condiciones iniciales desfavorables que a la aplicación de una política de estabilización estricta o al avance de las reformas estructurales. Aunque los 25 países tenían sistemas económicos y tasas de alfabetización similares, sus características económicas eran muy disímiles cuando emprendieron la transición. Algunos, como Azerbaiyán, Kazajstán, Rusia y Turkmenistán, contaban con abundantes recursos naturales. Los países de Europa central y oriental y los países bálticos en general disponían de una renta per cápita mayor y estaban en mejores condiciones para reorientar su comercio exterior hacia los países industriales. Un análisis de regresión simple revela que, de cierto número de condiciones iniciales (como la dotación de recursos, la proporción del PIB correspondiente a la agricultura, la duración del régimen comunista, la matrícula en establecimientos secundarios, la dependencia con respecto al comercio exterior y sobreindustrialización), sólo dos —la duración del régimen comunista y la matrícula en establecimientos secundarios— influyeron de manera importante en la evolución del producto.

El análisis de regresión indica también que la estabilización macroeconómica fue seguida de crecimiento, y las reformas

Gráfico 1
Secuencia de las medidas de reforma



El hecho de que la disminución inicial del producto haya sido más pronunciada en los países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) se explica principalmente por el ritmo más lento de las reformas estructurales y, en menor medida, por las condiciones iniciales desfavorables de esos países. Cabe señalar que las condiciones iniciales de los países bálticos y Polonia eran de las más negativas, pero estos países lograron resultados satisfactorios, lo que prueba que los programas antiinflacionarios y las reformas estructurales ejecutadas con rapidez permitieron superar condiciones iniciales desfavorables.

Desarrollo del sector privado

En la mayoría de los países, el desarrollo del sector privado —suscitado por la privatización de empresas de propiedad estatal o por el surgimiento de nuevas empresas— fue bastante rápido y constituyó un factor clave de la reforma. Algunos países (como la antigua Checoslovaquia y Rusia) optaron por una privatización en gran escala basada en cupones de privatización; otros (Hungria y Polonia) optaron por vender empresas de propiedad estatal.

La aplicación de limitaciones presupuestarias estrictas a las empresas públicas y privadas fue, al parecer, un factor importante de éxito. La privatización basada en la venta de la empresa a los trabajadores (como en la antigua Yugoslavia) o los administradores (como en Rusia), al parecer no ha conducido a la reestructuración. Los programas de privatización en pequeña escala, mediante cupones de privatización o la venta de las empresas a su propio personal, en general, fueron exitosos. Aparentemente la productividad es mayor en las empresas privadas que en las públicas, y los datos de encuestas como las realizadas en Estonia indican que las nuevas empresas son más productivas que las empresas estatales privatizadas. Igualmente, lo sucedido en Eslovenia y la República Checa indica que las empresas de propiedad extranjera son más eficientes que las empresas privatizadas. Por estas razones, la estrategia que consiste en comenzar con una privatización rápida en pequeña escala y efectuar la privatización de las grandes empresas a lo largo de un periodo más prolongado quizá habría sido más exitosa, a condición de que se hubieran vendido las empresas más grandes. En retrospectiva, el enfoque más lento y mejor adaptado a cada empresa, aplicado en Hungría, por ejemplo, parece haber sido más exitoso que el sistema checo de cupones de privatización, que se aplicó con más rapidez.

La gestión pública

En algunos países los problemas de corrupción y gestión pública son endémicos, en tanto que en otros son mucho menos comunes. En algunos casos se ha logrado reducir considerablemente la corrupción mediante la reforma tributaria, una mejor administración tributaria y reformas de la reglamentación y de la función pública. También es evidente que en algunos países las expectativas no realistas en cuanto a capacidad de absorción, o las dificultades políticas internas, han impedido obtener beneficios importantes de la considerable asistencia técnica externa recibida en las esferas de la reforma jurídica, los mercados financieros, la actividad del banco central y los sistemas fiscales, así como los demás aspectos de un gobierno moderno. Esto ha ido en detrimento

Gráfico 2

Corrientes de capital en las economías en transición

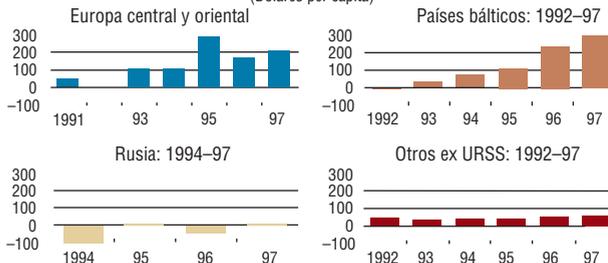
Corrientes acumulativas de capital (netas): 1992-97¹

(Dólares per cápita)



Corrientes anuales de capital (netas)

(Dólares per cápita)



Fuente: Pietro Garibaldi, Nada Mora, Ratna Sahay y Jeromin Zettelmeyer, 1999, "What Moves Capital to Transition Economies?" (inédito; Washington: FMI).

¹ En el caso de Rusia, el periodo cubierto es 1994-97.

estructurales desempeñaron el papel principal en el logro de una recuperación sostenida, dados sus efectos sobre el sector privado. En resumen, se ha comprobado que los países que han logrado la estabilización y que han llegado a la privatización y la reforma con mayor rapidez, han logrado un crecimiento más acelerado, y las reformas estructurales han sentado las bases de la recuperación.

del crecimiento económico, dada la menor afluencia de inversiones externas e internas y los incentivos a la fuga del capital.

Si bien la corrección de los problemas vinculados a la gestión pública depende principalmente de la adopción de medidas internas, la asistencia externa puede promover la transparencia y reforzar las instituciones, y es posible condicionar la futura asistencia al avance logrado en estas esferas. Sería de esperar que el mismo proceso que socavó el respaldo de que disponía el sistema comunista provoque una reacción política contra la corrupción, que inhibe el crecimiento económico y suscita desigualdades sociales.

Rusia

La experiencia de Rusia ha sido única. Cabe preguntarse por qué, pese a un comienzo promisorio en 1992, un acelerado proceso de privatización en 1994-95 y la estabilización registrada en 1995, las reformas posteriores han sido lentas. La respuesta es, en gran medida, que Rusia no logró llevar adelante las reformas tras las elecciones de 1996, período en que poderosos intereses creados cobraron mayor influencia en la esfera política y económica, agravando al mismo tiempo la corrupción. Rusia, como muchos otros países, parece haber sufrido los efectos de "la maldición de los recursos naturales": una fuente de riqueza fácilmente aprovechable sin gran esfuerzo productivo, más que una inversión que era preciso desarrollar y promover.

El hecho de que Rusia no haya logrado resolver sus problemas fiscales, junto con el fácil acceso al capital externo y la continua fuga del capital, dieron lugar a excesivos déficits fiscales y a una creciente deuda pública a corto plazo. El deterioro del entorno externo, al bajar los precios del petróleo y agotarse el financiamiento externo, aunado a la fragilidad del sistema bancario interno y la inflexibilidad cambiaria impidieron evitar el colapso financiero, que quizá no se habría producido si se hubieran aplicado vigorosas reformas después de 1996.

Cabe preguntarse ahora cuándo decidirán las autoridades políticas dar nuevo impulso al programa de reforma y realizar una mejor gestión pública. Pese al colapso de 1998, el Gobierno ruso no ha centrado sus esfuerzos únicamente en la esfera interna sino que ha seguido tratando de mantener las relaciones económicas con el resto del mundo. Los recientes resultados electorales confirman que hay un consenso en



S. Fischer (der.), Primer Subdirector Gerente del FMI y R. Sahay, Asesora del Departamento de Estudios del FMI.

cuanto al carácter irreversible de la transición y la creación de una economía de mercado. Mirando hacia el futuro se advierte que queda mucho por hacer, especialmente en las esferas de la reestructuración de la industria y del sistema bancario, la eliminación de los incumplimientos de pago y del trueque, la reforma tributaria, el fortalecimiento de las redes de protección social y la reforma del sector agrario.

Determinantes de la reforma

¿Cuáles son las características de una transición exitosa? El análisis estadístico indica que la evolución del producto se ha visto fuertemente influenciada por el alcance de la estabilización y la reforma, en relación con las condiciones iniciales; en otras palabras, las reformas radicales han dado resultados.

Las ventajas de una transición exitosa son evidentes. Si se sabe cuáles son las políticas que garantizan el crecimiento, ¿por qué no se adoptan en los países donde la reforma no ha avanzado? La respuesta yace en el terreno de la economía política. Los países cuyo proceso de reforma fue más rápido son los más próximos a Europa occidental, cuyo régimen comunista fue de menor duración y que más habían avanzado desde el punto de vista económico, cuando fueron sometidos al control soviético o al iniciarse el proceso de transición. Por otra parte, se admite que la perspectiva de ingreso en la Unión Europea parece haber estimulado vivamente la reforma, incentivo que no existió en los países miembros de la CEI. La principal tarea, para quienes respaldan la reforma, consiste en crear y mantener una coalición en pro de la reforma. **F&D**

Sugerencias bibliográficas:

Berg, Andrew, Eduardo Borensztein, Ratna Sahay y Jeromin Zettelmeyer, 1999, "The Evolution of Output in Transition Economies," documento de trabajo del FMI WP/99/73 (Washington: FMI).

Fischer, Stanley y Alan Gelb, 1991, "Issues in Socialist Economy Reform," *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, págs. 91-105.

Fischer, Stanley y Ratna Sahay, 2000, "The Transition Economies after Ten Years," documento de trabajo del FMI WP/00/30 (Washington: FMI).

Nellis, John, 1999, "Time to Rethink Privatization in Transition Economies?" *IFC Discussion Paper No. 38* (Washington: CFI).

Wyplosz, Charles, 1999, "Ten Years of Transformation: Macroeconomic Lessons," estudio preparado para la Conferencia anual del Banco Mundial sobre economía del desarrollo, del 28 al 30 de abril (Washington: BIRF).

