

Reformas estructurales y crisis en las economías emergentes: los casos de Argentina y Rusia

Leonardo Pataccini* y Elena Kinzhebaeva**

Abstract

Probablemente, la última década del siglo XX haya sido testigo de las más impresionantes transformaciones económicas en la historia humana. El colapso de la URSS marcó un cambio dramático e irreversible en la estructura económica mundial combinada con un rápido proceso de integración global. Estos fenómenos implicaron también el surgimiento de nuevos paradigmas dominantes, tanto en materia económica como política, que se resumen en las políticas del Consenso de Washington. Impulsadas por este contexto, muchas economías emergentes comenzaron sus procesos de reformas estructurales, sobre la base de los nuevos axiomas.

Tomando los casos de Argentina y Rusia como ejemplos de economías que aplicaron reformas estructurales en el comienzo de la década de 1990, este artículo sostiene que las principales crisis económicas y financieras experimentadas por estos países durante las últimas dos décadas están directamente relacionadas con las características de las reformas aplicadas. Además de eso, el principal resultado del modelo económico aplicado fue que generó una mayor inestabilidad interna y la vulnerabilidad externa y que fue incapaz de proporcionar la estrategia de crecimiento de largo plazo.

Palabras clave: Rusia, Argentina, las reformas estructurales, liberalización económica, Consenso de Washington, la crisis económica.

Introducción

Probablemente, la última década del siglo XX haya sido testigo de las más impresionantes transformaciones económicas en la historia humana. Por un lado, el colapso de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas marcó un cambio dramático e irreversible en la estructura económica mundial, que llegó a estar dominado por una superpotencia sin paralelo en la historia humana precedente. Al mismo tiempo, este evento dio lugar a un rápido proceso de

* Universidad de Buenos Aires, Argentina.

** Universidad Federal de los Urales, Federación Rusa.

integración económica mundial que profundizó las transformaciones que ya se estaban produciendo. Por último, otros fenómenos que se deben destacar son la aparición e imposición de nuevos paradigmas dominantes, tanto en materia económica como política. Impulsadas por este contexto de grandes cambios globales, muchas economías emergentes comenzaron sus respectivos procesos de reformas estructurales.

Tradicionalmente, las reformas estructurales fueron denominadas por el nombre eufemístico de “ajustes estructurales”. Estas son las políticas patrocinadas principalmente por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) en países en desarrollo y emergentes, y su aplicación era una condición para recibir nuevos préstamos de dichas instituciones o para la obtención de menores tasas de interés sobre los préstamos existentes. En teoría, las condiciones fueron implementadas con el objetivo de garantizar que los fondos concedidos se utilizaran en conformidad con los objetivos generales del préstamo. En este sentido, los programas de reformas estructurales debían promover políticas que incrementaran la orientación de las economías de los países en desarrollo y emergentes a hacia el “libre mercado”. Estos programas incluyen cambios tales como la privatización, la desregulación, la disciplina fiscal y la severa reducción de las barreras comerciales. Las principales directrices de estas reformas fueron resumidas en el Consenso de Washington, un conjunto recomendaciones políticas desarrolladas a finales de la década de 1980.

Podría definirse como “economías emergentes” a aquellas economías nacionales que después de la caída de la URSS no estaban incluidas en el grupo de países desarrollados, el grupo de países subdesarrollados ni el grupo de economías de reciente industrialización. Así, este era un grupo muy heterogéneo cuya principal característica común era que tenían las características mixtas de todos los grupos anteriores, pero que no pertenecían a ninguno de ellos. Es decir, tenían algunas características de los países desarrollados (por ejemplo, las altas tasas de alfabetización y áreas urbanas desarrolladas), de los países menos desarrollados (como los altos niveles de desigualdad y fuerte participación del sector primario) y de los países de reciente industrialización (por ejemplo, que tenían una base industrial, pero este no era el principal sector de sus economías). Además, estos países tenían una renta media alta y procuraban mantener un proceso de convergencia con las economías desarrolladas y de altos ingresos.

También es importante señalar que las economías emergentes que implementaron estas reformas durante la década de 1990 tuvieron desempeños muy similares en los años siguientes, incluso en las crisis económicas. En este sentido, cabe mencionar que la mayoría de las crisis en las economías emergentes durante la década de 1990 y principios de 2000 mostraron dinámicas

paralelas: inestabilidad financiera, recesión, default y devaluación. Con ligeros cambios en el orden de la causalidad, esta descripción se puede aplicar a los casos de México (1994), Tailandia, Malasia, Indonesia y Filipinas (1997–1998), Rusia (1998), Brasil (1999), Turquía (2001) y Argentina (2002), entre otros. Por otra parte, las similitudes dentro de estas crisis parecen ir más allá: todos mostraron esquemas comerciales y financieros altamente liberalizados, mercados desregulados, procesos de endeudamiento externo sostenido y una influencia considerable de las instituciones internacionales de crédito, a saber, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

En este contexto, el objetivo de este artículo es mostrar que las características de estas crisis están directamente vinculadas a las reformas estructurales llevadas a cabo en todos estos países desde finales de 1980 y principios de 1990. Para ello, los autores tomarán dos casos de estudio, Argentina y Rusia, y harán una comparación entre ellos con el fin de analizar las políticas aplicadas y sus consecuencias en ambos países.

De acuerdo con la definición anterior de economías emergentes, es posible argumentar que ambos países pertenecen a este grupo. De hecho, a pesar de algunas diferencias importantes, estos países también muestran interesantes similitudes conceptuales. Por ejemplo, medidas por el Índice de Desarrollo Humano de la ONU, ocupan posiciones muy cercanas en el ranking: Argentina es 45 y Rusia es 55 entre un total de 187 países. Además de esto, en el ranking de PBI per cápita en dólares realizado por el FMI para el año 2012, estos países también ocupan posiciones muy próximas: Argentina 55° (\$17.917) y Rusia 58° (\$17.518).

Los autores consideran que este artículo puede hacer una valiosa contribución al análisis de este fenómeno económico, ya que el estudio de la relación entre crisis y reformas estructurales se hace desde una perspectiva comparativa de dos casos presumibles diferentes. De hecho, los autores sostienen que las diferencias significativas entre estos países son muy útiles para poner de relieve las similitudes entre ellos y la influencia de las reformas estructurales en sus respectivas crisis. También se estima que estas cuestiones se han tornado sumamente relevantes hoy en día, ya que las causas y características de la última crisis financiera, que comenzó en 2008, tienen mucho en común con los procesos que se describen en este artículo. Por lo tanto, la presentación de estos casos puede ayudar a pensar en el futuro de la economía mundial desde una perspectiva más amplia.

El artículo se estructura de la siguiente manera: en la próxima sección se presenta el marco teórico del análisis, centrado en el papel del Consenso de Washington. En las secciones 3 y 4 se describirán las respectivas reformas implementadas en Rusia y Argentina. Por último, las conclusiones a tratar de

destacar las implicaciones de estos procesos para estos países hoy en día y sus conexiones con la actual situación mundial.

Consenso de Washington

Como se señaló anteriormente, los cambios experimentados por estas economías solo pueden entenderse en el contexto del mundo unipolar que surgió después del fin de la Guerra Fría. En este escenario, la libertad de acción de los países emergentes se volvió mucho más restringida y el objetivo de la nueva potencia mundial era asimilar a sus economías en un esquema global (Anderson, 2003). Por un lado, estaban las economías del tercer mundo, que se encontraban agobiadas por el estancamiento y la deuda externa. Por otro lado, estaban las nuevas repúblicas independientes que antes estaban bajo la órbita de la Unión Soviética y se incorporaban al mundo capitalista. La hoja de ruta para llevar a cabo el proceso de transición y convergencias se refleja en el llamado “Consenso de Washington” (WC).

Oficialmente no existe ningún documento que formalice las directrices del WC. Sin embargo, es posible identificar un conjunto de instrumentos de política económica sobre los que diferentes actores institucionales que tienen sus oficinas centrales en Washington llegaron a un “consenso” (Williamson, 1990). Estos actores son el Congreso de los Estados Unidos, la rama ejecutiva del gobierno de Estados Unidos, las instituciones financieras internacionales (en particular el FMI y el BM), las agencias del gobierno federal de Estados Unidos, la Reserva Federal, el Departamento del Tesoro de Estados Unidos y las principales “*think tanks*” neoliberales (Brenta, 2002).

En concreto, las políticas del programa prescrito WC centraron en la estabilización macroeconómica, la apertura al comercio y la inversión extranjera y la expansión del mercado a expensas de las atribuciones estatales. Para cumplir estos objetivos, el programa incluye diez recomendaciones de políticas específicas. Estas son: I) disciplina fiscal; II) priorización del gasto público; III) reforma fiscal; IV) liberalización de las tasas de interés; V) liberalización del tipo de cambio; VI) liberalización del comercio exterior; VII) liberalización de la inversión extranjera directa; VIII) privatización de las empresas estatales, IX) desregulación y flexibilización y X) seguridad jurídica de los derechos de propiedad.

En pocas palabras, la meta del WC era armonizar las relaciones económicas de las economías emergentes y las nuevas economías capitalistas con la economía de los Estados Unidos como la nueva potencia hegemónica mundial. La financiarización, liberalización, desregulación y privatización de los mercados nacionales financieros y de bienes abriría una etapa de numerosas posibilidades para la obtención de beneficios para los principales operadores de Estados Unidos decididos a avanzar sobre estos territorios vírgenes.

Las reformas en Argentina

A principios de 1990, Argentina se enfrentaba a su propio período de transición. Al igual que para la mayor parte de las economías latinoamericanas, la de 1980 fue una década de estancamiento sin crecimiento económico. De hecho, este periodo se refiere a menudo como *“la década perdida”*. Por otra parte, el país se encontraba en serias dificultades para cumplir con el pago de intereses y amortización de su gran deuda externa y también de su creciente deuda interna. En 1990, la deuda externa de Argentina era de U\$S 61,700 millones, equivalente a 5 veces sus exportaciones anuales (Brenta, 2002). A lo largo de toda la década se impulsaron varios intentos de superar esta situación, pero ninguno de ellos se cumplió con sus objetivos, incluyendo los planes de ajuste ortodoxos propuestas por las instituciones financieras internacionales.

En este contexto de persistente estancamiento, la primera ola de reformas estructurales preConsenso de Washington en Argentina tuvo lugar durante la segunda mitad de la década de 1980. Inspirado por el plan Baker, de 1985, las primeras reformas incluyeron la desregulación de las tasas de interés, la reducción de las barreras comerciales a las importaciones de bienes y un acuerdo comercial con Brasil, que posteriormente llevó a la formación del Mercosur. Sin embargo, estas medidas no lograron alcanzar los objetivos propuestos y, por eso, la privatización de las empresas estatales, que fue incluida inicialmente en el programa, no obtuvo la aprobación popular ni parlamentaria. Fue en 1989 cuando el cambio se produjo, empujado por una combinación de problemas internos y externos.

Desde la adopción del Plan Brady, en 1989, todos los acuerdos firmados por el gobierno argentino con el FMI incluyeron condicionalidades sobre el compromiso de adoptar reformas estructurales. Estas eran: la desregulación de los mercados financieros y de bienes, la privatización de las empresas públicas, el desarrollo de la intermediación financiera y los mercados de capital, la flexibilidad laboral, la reforma fiscal, la reforma del sistema de pensiones, la descentralización de la educación y la salud, y la reforma de la administración pública. Sin embargo, este proceso de transformaciones fue definitivamente impulsado por eventos relacionados con la economía doméstica.

Los episodios hiperinflacionarios que precedieron a las reformas estructurales en muchos países de América del Sur fueron esenciales para permitir su posterior aplicación (Brenta, 2002; Klein, 2007). Estos prepararon las condiciones para implementar reformas en virtud de los nuevos modelos de la estabilización macroeconómica. Además, eran instrumentos muy eficaces en la consecución de otros objetivos, como la liquidación de las deudas nominadas en moneda nacional. En 1989, el índice de precios al por menor en Argentina aumentó 3079%. La hiperinflación redujo la deuda denominado

en moneda local. Medida en dólares, esta pasó de un valor de índice de 100, en diciembre de 1989 a 6,9, en enero de 1990 (Brenta, 2002). Debido a esto, un segundo episodio hiperinflacionario tuvo lugar a principios de 1990, con la liquidación de depósitos y valores del sistema financiero nacional y las deudas del sector público, provocado una fuga de capitales de la moneda nacional hacia el dólar, con la presión de la devaluación consiguiente. En 1990, el índice de precios al por menor creció 2,314% causando una redistribución violenta de la riqueza y el deslizamiento a millones de familias trabajadoras y de clase media a la pobreza.

En este escenario dramático, con la resistencia popular completamente doblegada, se llevó a cabo libre y plenamente el conjunto de reformas estructurales promovidas por el Consenso de Washington. Para lograr esta misión, en 1989 se aprobó la “ley de Reforma del Estado” (N° 23.696), que promovía la liberalización de los mercados de bienes y servicios y allanaba el camino para la privatización de las empresas estatales. Entre 1989 y 1994 Argentina aplicó la mayor parte de las reformas estructurales establecidas en el plan Brady.

El símbolo principal de las reformas estructurales llevadas a cabo en Argentina en los años noventa fue el denominado “Plan de Convertibilidad”. Este tomaba su nombre de la Ley 23.928 “Convertibilidad del Austral”. La misma establecía que a partir del 1 de abril de 1991 entraba en vigor una tasa de cambio fija y convertible. También establecía la tasa entre la moneda local y la que se utilizaría de referencia: 1 Peso argentino = 1 Dólar estadounidense. La ley también establecía que el Banco Central debí vender todas las divisas necesarias para las operaciones de conversión al precio establecido e inmediatamente después, los pesos recibidos en la transacción debían ser retirados de circulación. Por último, también se estableció el requisito de equivalencia entre la base monetaria y las reservas de libre disponibilidad en oro y divisas extranjeras. Este marco legal establecía una política monetaria y de tipo de cambio de gran rigidez, a la vez que descartaba la financiación del gasto público. Los pesos solo podían ser emitidos en contra del cambio de las monedas extranjeras, prohibiendo que el Banco Central cubriera los déficits públicos o prestara apoyo a los bancos comerciales.

Además, por el Decreto 530/91, se eliminó el ingreso obligatorio y el comercio de divisas, lo que permitió a los operadores mantener libremente fondos en pesos o en dólares. También garantizaba el libre flujo de capitales hacia y desde el país. En otras palabras, hubo una liberalización de los movimientos de capital, incluyendo tanto la inversión financiera y como la directa. Esto fue reforzado por la plena liberalización del sistema bancario, incluyendo la privatización de casi todos los bancos públicos, la mayoría de ellos a propietarios extranjeros. Por otra parte, la adopción de los llamados lineamientos

de Basilea-Plus, después de la crisis mexicana, profundizaron este proceso (O'Connell, 2005).

Estas medidas iniciales se complementaron con la privatización completa de todas las empresas de propiedad estatal, incluyendo la compañía aérea, la generadora de energía hidroeléctrica, la compañía petrolera nacional y la oficina de correos, entre otros. Este proceso implicó una reducción radical del Estado, que incluyó la adopción de un sistema de pensiones mixto en 1994, y la virtual eliminación del seguro de desempleo. Como O'Connell (2005) señala, una de las principales críticas a este proceso surgió porque fue desarrollado *“bajo sistemas de regulación extremadamente débiles o casi inexistentes, con los aranceles en algunos servicios clave dolarizadas e indexados al costo del índice de vida de Estados Unidos (de hecho la mayoría de las ventas –en particular las primeras– fueron inspiradas por las presiones para pagar la deuda más que guiadas por la idea de mejorar la eficiencia de la economía)”*¹.

En cuanto al comercio internacional, se produjo una fuerte reducción de los aranceles: el promedio al inicio de la década de 1990 fue del 45 por ciento y se redujo a casi un 11 por ciento para el año 2000 (O'Connell, 2005). Además, casi todas las barreras no arancelarias fueron eliminadas y los intercambios con Brasil y el resto de los países del Mercosur fueron totalmente liberalizados (Rapoport, 2000). Por último, también es importante mencionar que la mayor parte de 'gasto social' fue trasladado a las provincias y sufrió severas reducciones.

Durante el comienzo de la convertibilidad los resultados fueron alentadores. El PIB creció un 9,1% en 1991, 7,9% en 1992 y 8,2% en 1993. Sin embargo, después de que el impulso inicial, la tasa de crecimiento comenzó a declinar: 5,8% en 1994, y cayó un 2,8% en 1995. La caída de 1995 estuvo principalmente vinculada a la crisis externa causada por la devaluación mexicana de finales de 1994. Este ahuyentó al capital de los mercados emergentes y debilitó las reservas internacionales de Argentina (Brenta, 2002). Entre finales de diciembre de 1994 y junio 1995 las reservas se redujeron de 17,2 mil millones dólares a \$ 13.5 mil millones, y la base monetaria se redujo en un 19% en el primer semestre de 1995, arrastrando a la economía real. Esta crisis fue superada con la financiación del FMI, para la cual, las condiciones impuestas fueron que se aplicaran nuevas medidas de apertura y liberalización. Después de la caída de 1995, las tasas de crecimiento fueron positivas, pero inestable: el 5,5% en 1996, 8,1% en 1997 y 3,9% en 1998, antes de comenzar un declive sin precedentes que duró más de 40 meses consecutivos.

¹ Traducción del autor del original en inglés.

Pero incluso antes de la crisis externa se percibían algunas consecuencias negativas de las reformas estructurales. Por un lado, durante los primeros años, aunque la economía estaba creciendo, el número de quiebras aumentó y hubo un aumento persistente del desempleo y el subempleo. Estos fenómenos están directamente relacionados uno con otro, ya que la liberalización repentina del comercio combinada con tipo de cambio sobrevaluado hizo que productos locales que no pueden competir con las importaciones inundaban el mercado interno. En estas condiciones, miles de empresas se declararon en quiebra y millones de personas perdieron sus puestos de trabajo. En este sentido, como se muestra en la Tabla 1, la cuenta corriente de la balanza de pagos mostró déficits permanentes cada año desde 1992 hasta la devaluación de 2002.

Tabla 1 – Evolución del PBI, Balanza comercial, quiebras y Desempleo, 1991–2001

Año	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
PBI (como % del año anterior)	9,1%	7,9%	8,2%	5,8%	-2,8%	5,5%	8,1%	3,9%	-3,4%	-0,8%	-4,4%
Cuenta Corriente	N.D.A.	-5.558	-8.209	-10.981	-5.104	-6.755	-12.116	-14.465	-11.910	-8.955	-3.780
Nº de quiebras	772	840	1252	1400	2.279	2.469	2.232	2.468	2.438	2.665	2.426
Desempleo (%)	6,9	6,9	9,9	10,7	18,4	17,1	16,1	13,2	14,5	17	18

Fuente: Elaboración propia en Base a datos del INDEC y Breta, 2002.

Mientras tanto, las cuentas del sector público también comenzaron a mostrar inconsistencias: en 1994 el ahorro corriente del gobierno nacional se redujo y el superávit en efectivo desapareció a causa de la disminución de los ingresos del Estado, en gran medida debido a la ya mencionada privatización parcial del sistema de pensiones. El déficit público aumentó en 1998 y 1999 debido a que el ingreso corriente se redujo un 4% y 9%, respectivamente, como consecuencia de la depresión. Por otra parte, hay que añadir que durante esos años el gasto corriente aumentó por mayores pagos de intereses de la deuda externa, un elemento que se elevó de U\$S 6,6 millones a U\$S 8,2 mil millones. En 2000, la carga de intereses de la deuda externa e interna se incrementó en un 17%.

Con el fin de satisfacer las necesidades financieras, el gobierno recurrió al FMI en busca de ayuda (Kulfas, 2005). En marzo de 2000 se firmó un acuerdo

por \$ 10,5 mil millones, y en diciembre de 2000, un “blindaje” fue concretado por un monto cercano a \$ 40 mil millones, con la participación de instituciones financieras internacionales, los bancos locales, y el Estado español, cuyas empresas nacionales habían realizado fuertes inversiones directas en la Argentina durante toda la década. Pero los indicadores económicos siguieron empeorando: en 2000, el PIB cayó un 1%, el desempleo aumentó a más del 20% y se registró deflación. La inestabilidad y las escasas perspectivas de la economía de Argentina solo empeoraron su situación, por lo que el proceso de fuga de capitales se intensificó: de enero–diciembre 2001 se perdieron aproximadamente U\$S 9.000 millones de dólares de las reservas internacionales, lo que equivale al 35% del total. Para tratar de detener la fuga de depósitos en el sistema financiero, el 3 de diciembre de 2001 se autorizó la dolarización opcional de los pasivos financieros y todas las operaciones activas fueron convertidas compulsivamente a dólares. Al mismo tiempo, se impuso una severa restricción sobre la disponibilidad de los depósitos en el sistema financiero, conocido como “Corralito Financiero”.

A pesar de estas medidas desesperadas, en el último trimestre de 2001 el PIB cayó un 10,3% en comparación con el mismo período en el año 2000. Como es bien sabido, a finales de diciembre de 2001 la crisis económica y las políticas arbitrarias llevaron a millones de ciudadanos a manifestarse contra el gobierno. Tras una feroz respuesta por parte del poder central, dejando un saldo de decenas de víctimas mortales, el Presidente De la Rúa y su gabinete dimitieron. Después de una problemática transición, entre diciembre de 2001 y enero de 2002 se anunció default de la deuda externa y la devaluación del peso argentino. Se aplicó un tipo de cambio diferenciado: el tipo de cambio oficial para el comercio exterior y otras determinadas operaciones sería de \$1,40 por dólar (40% de depreciación) y el tipo de cambio para otras transacciones se fijaría en el mercado libre. Estas medidas terminaron con el símbolo principal del plan de convertibilidad: la paridad cambiaria entre el peso argentino y el dólar estadounidense. Sin embargo, muchas otras características estructurales que aún restaban se invirtieron durante los próximos años. La recuperación económica de la economía de Argentina se produjo en el segundo trimestre de 2002 y se basó en una recomposición del rol del estado, el superávit comercial, la sustitución de importaciones y una tasa de cambio competitiva, todo esto impulsado por el alza de los precios internacionales de las materias primas que Argentina exportaba.

Las reformas en Rusia

Desde la década de 1990, Rusia también eligió el camino de las reformas estructurales y el financiamiento externo prescritos por el FMI y el Banco Mundial. Las reformas rusas, que incluyeron la privatización de las empresas estatales, la reforma fiscal, la reforma del código laboral, reforma de las pensiones, la reforma educativa, la reforma presupuestaria, la modificación

del Código Forestal y otros, se desarrollaron con la participación directa de las instituciones financieras internacionales y se basaron en axiomas neoliberales (Zuev, 2012).

De acuerdo con el programa neoliberal, la formación de una economía de libre mercado tenía tres elementos principales: la liberalización, desregulación y privatización. Por lo tanto, de conformidad con los planes diseñados por los reformadores y con el fin de cambiar su estructura económica, Rusia tuvo que proceder a:

- “Liberar los precios” de bienes y servicios, lo cual estuvo pensado para proporcionar la determinación automática de su valor de mercado y eliminar el problema de la escasez en el mercado interno.
- Liberalizar el comercio, lo que aceleraría el intercambio de bienes y el cambio de la infraestructura comercial.
- Privatizar la propiedad pública, transfiriéndola –por una tarifa o de forma gratuita– al sector privado. Así, se esperaba crear una clase media de pequeños propietarios, que podrían participar en el negocio y participar en el mercado.

La transición a un modelo de mercado fue aprobado en octubre de 1991. En enero de 1992 se liberalizaron los precios pero la estructura productiva seguía siendo oligopólica, lo que llevó a un proceso hiperinflacionario en el cual los precios se incrementaron hasta 150 veces (Yavlinsky et al., 1991). En este contexto, hubo un llamado «*círculo dramático*»: las empresas aumentaron los precios de sus productos tratando de reducir las pérdidas, esto reducía el poder adquisitivo del rublo y la capacidad de consumo de la población, lo que llevaba a un aumento forzado de los salarios nominales, iniciando una nueva fase del círculo. El déficit del presupuesto del Estado fue en aumento y al mismo tiempo las emisiones de dinero estaban creciendo. De esta manera, 1992 se convirtió en un símbolo de la inflación catastrófica. Recién en 1996 se consiguió reducir la inflación al 1% mensual.

Tabla 2 – Inflación rusa al final de cada año, 1992–1999 (variación % en el IPC)

1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
2508,8	839,9	215,1	131,3	21,8	11,0	84,4	36,5

Fuente: FMI, World Economic Outlook Database.

En cuanto a la estabilización, en teoría, esta tenía como objetivo frenar la inflación y mejorar la situación financiera del estado. En el contexto del

programa neoliberal, los intentos de mejorar la situación financiera del Estado se centraron principalmente en la reducción de la deuda pública y los gastos del estado. El argumento era que la no injerencia del Estado en la economía podría mejorar su eficiencia. Pero en realidad, la inmediata aplicación de estos cambios provocó una enorme crisis económica, que fue la principal característica del período de transición de Rusia. Durante el período 1991–1996, el descenso medio anual del PIB fue del 8,2%, y para la producción industrial, que fue del 13%.

Tabla 3. Evolución del PBI real de Rusia (variación % respecto del año previo)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
PBI	-14,5	-8,7	-12,7	-4,1	-3,5	0,8	-4,6	3,2

Fuente: Instituto Gaidar de Política económica (Russian Economy in 1992–1999. Trends and Outlooks) [www.iep.ru]

Como ya se ha señalado, el periodo de transición estuvo a transformaciones estructurales, tales como cambios en las estructuras de precios y/o volúmenes de producción de los distintos bienes y servicios. Esto significó que los precios de algunos bienes aumentaron varias veces más rápido que otros. La producción de algunos bienes, como maquinaria y el equipo, se redujo drásticamente, pero la producción de otros productos básicos no cambió significativamente, o incluso aumentó, como petróleo y el gas. Es importante mencionar que estos cambios estructurales se produjeron durante todo el período de transición, no solo en el momento de la liberalización de los precios.

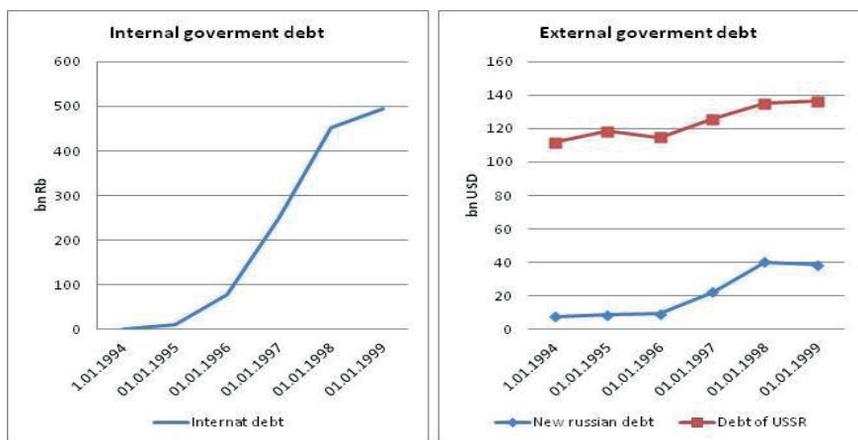
El endeudamiento interno y externo ayudó a alcanzar una precaria estabilidad financiera y, sobre todo, a financiar el déficit presupuestario. Un de los principales condiciones para el nuevo estado fue que después de la caída de la Unión Soviética, la Federación Rusa se comprometió a pagar la mayor parte de la deuda externa de la URSS. Sumado a eso, la deuda externa del país durante el período de transición aumentó de forma espectacular: en 1985 ascendía a 28.3 mil millones de dólares, en 1990 aumentó a 59.8 mil millones dólares, en 1993, 80 mil millones de dólares, y en 1999 superó 140 mil millones de dólares.

Por su parte, la privatización de la propiedad estatal comenzó el 14 de agosto de 1992 con el decreto sobre los bonos de privatización firmados por B. Yeltsin. Los “Cupones” fueron el componente principal de la primera etapa de la privatización (1992–1994). Su principal objetivo era dar igualdad de oportunidades a todos los ciudadanos, ya que hasta entonces estos habían compartido la propiedad común del país. Sin embargo, cuando el proceso de

privatización se inició, los precios de mercado de las empresas no se habían determinado aún. En ese contexto, la base para la venta de la capacidad productiva del estado se fijó en un valor arbitrario establecido por el Gobierno de la Federación de Rusia y se distribuyó por igual entre toda la población, incluidos los niños². La participación de cada ciudadano ruso fue de 10 mil rublos, pero debido a la enorme inflación, a finales de 1993 casi la totalidad de su poder adquisitivo se había perdido. En la práctica, los Cupones funcionaban casi como “cheques al portador”, y debido a los fuertes retrasos de los niveles salariales, las demoras sistemáticas y los impagos, se convirtieron en un objeto de comercio. Por lo tanto, los cupones fueron comprados por los que tenían el dinero para pagarlo muy por debajo de su precio nominal, lo que provocó una fuerte diferenciación dentro de la sociedad rusa.

La deuda interna también aumentó drásticamente durante la década de 1990. Desde 1993, es posible distinguir tres etapas en la historia de la deuda pública interna (Pichugin, 1995). La primera etapa se refiere al período 1993–1995: este se caracteriza por el pequeño tamaño de la deuda interna y su lento crecimiento, que consta solo de dos tipos de valores – Los bonos soberanos (OVGVZ) y las letras del tesoro. En la segunda fase – 1996–1997 – se produjo un fuerte aumento de la deuda pública. Esta vez las letras del Tesoro, bonos (OFZ), bonos de préstamos al ahorro del Estado (OGSZ) y OVGZ fueron los principales instrumentos utilizados. La tercera etapa en el desarrollo de la deuda interna llegó después del default de agosto de 1998, cuando el mercado de valores públicos se redujo significativamente.

Gráfico 1. Deuda pública interna y externa



Fuente: Banco de Rusia [Disponible online en: www.cbr.ru]

² La población de Rusia en ese momento era de 148.700.000 habitantes.

El 27 de octubre de 1997, el índice *Dow Jones Industrial Average* cayó a un valor mínimo récord de 554 puntos y esta fecha puede considerarse como el inicio de la crisis financiera en Rusia, que destruyó todos los resultados macroeconómicos alcanzados hasta 1997 y cambió el curso de las reformas económicas. Obviamente, el agravamiento de la crisis financiera mundial y la caída de precios de las exportaciones en el mercado internacional también influyeron en el proceso económico destructivo experimentado por Rusia. A finales de 1998 parecía que los siete años de reformas económicas se habían perdido. En comparación con 1991, el año del nacimiento del nuevo Estado ruso, la calidad de vida en 1998 era peor en muchos aspectos y la crisis financiera de agosto había sido el último paso en el camino hacia el colapso económico. En este marco, en 1998 se anunciaron default y la devaluación inmediata del rublo y en 1999 se observaron los primeros signos reales de recuperación de la economía, representado por el crecimiento económico positivo, sobre todo en el sector manufacturero. Un inesperado avance económico “post-crisis” sorprendió a los investigadores de las reformas económicas rusas, ya que en 1998 la mayoría de ellos pensaron que el programa de reformas de 1990 finalmente había fracasado.

Desde la crisis financiera en agosto de 1998, la recuperación económica de Rusia ha sido impulsada principalmente por:

- Los altos precios internacionales en el mercado mundial del petróleo y de otras exportaciones rusas.
- El crecimiento de la producción nacional más allá del sector de la energía, promovido por la devaluación del rublo, que posibilitó la sustitución de importaciones.

De hecho, desde el comienzo de las reformas las exportaciones han estado jugando un papel clave en el desarrollo económico del país. En promedio, las exportaciones han representado un tercio del PIB en los últimos 20 años. Esta cifra no ha cambiado mucho durante todo el período, excepto en 1992, cuando la proporción alcanzó el 60,4% y después de la crisis 1999–2000, que llegaron al 40% (Ver Tabla 4).

Tabla 4. Correlación entre las exportaciones y el PBI de Rusia, 1992–1999

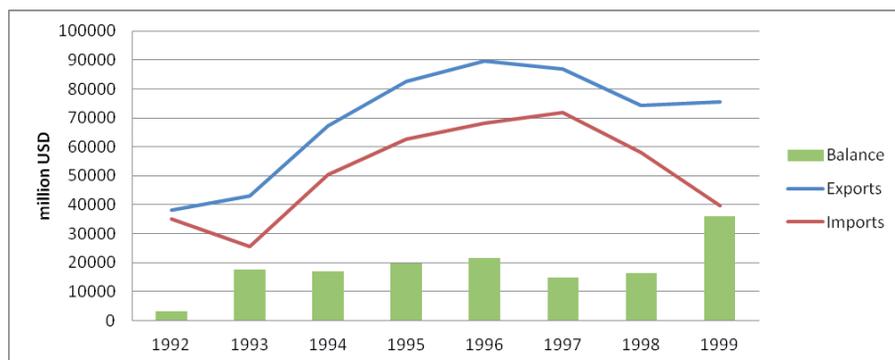
Año	PBI (en miles de millones de \$)	Exportaciones (en miles de millones de \$)	% de las exportaciones sobre el PBI
1992	85,6	51,7	60,4
1993	183,8	58,6	31,9

Año	PBI (en miles de millones de \$)	Exportaciones (en miles de millones de \$)	% de las exportaciones sobre el PBI
1994	276,9	67,4	24,3
1995	313,5	82,4	26,3
1996	391,8	89,7	22,9
1997	405,0	86,9	21,5
1998	271,0	74,4	27,5
1999	195,9	75,6	38,6

Fuente: FMI, World Economic Outlook Database; Banco de Rusia.

Al mismo tiempo, la proporción de petróleo y gas en las exportaciones rusas se elevó y la participación de la maquinaria y equipo disminuyó. En este escenario, la alta volatilidad de los precios de los productos básicos aumentó dramáticamente la vulnerabilidad de la economía nacional rusa a los sucesos externos.

Gráfico 2. Balance Importaciones–Exportaciones de Rusia, 1992–1999



Fuente: Servicio Estadístico del Estado Federal de la Federación Rusa [Sitio oficial www.gks.ru].

Conclusiones

Como se mencionó en la introducción, los casos que se han descrito en este artículo muestran sustanciales diferencias estructurales y coyunturales entre de ellos. Sin embargo, también es importante tener en cuenta que estos dos países han puesto en práctica –a ritmos y extensiones diferentes–

las políticas recomendadas por la agenda del Consenso de Washington con consecuencias notablemente similares en algunos aspectos. Por lo tanto, en esta conclusión los autores tratarán de abordar sus similitudes y particularidades, así como las tendencias generales.

En primer lugar, vale la pena mencionar que en ambos casos la liberalización del comercio combinado con un tipo de cambio sobrevaluado y la baja productividad influyó directamente sobre la balanza de pagos, que tiende a poner énfasis en las exportaciones de bienes primarios y materias primas en detrimento de las exportaciones con valor agregado. En el caso de Argentina era imposible que las industrias locales pudieran competir con los productos importados. Esto llevó a un aumento en el número de quiebras y un rápido aumento en el desempleo. Esta dinámica se acentuó en los ciclos de crecimiento, ya que había una gran parte de los ingresos disponibles para gastar en las importaciones y el consumo se orientó productos extranjeros más baratos en perjuicio de la producción local. El caso de Rusia es un poco diferente a este respecto: incluso cuando hubo un superávit permanente en la cuenta corriente, se produjo un cambio en la estructura del comercio exterior. Tanto las exportaciones como las importaciones aumentaron durante este período, pero las exportaciones se compusieron sobre todo de materias primas y las importaciones de productos terminados. Esto también llevó a la quiebra de las industrias y un aumento del desempleo, pero combinado con un superávit externo.

En segundo lugar, es posible afirmar que las altas tasas de interés tuvieron dos principales consecuencias negativas para las industrias locales de estos países. Por un lado, se observa el efecto contractivo tradicional sobre la inversión y la demanda local. Por otra parte, la desregulación de los mercados financieros, de divisas y de movimientos de capital, junto con las altas tasas de interés fijadas por el mercado promovió la inversión extranjera especulativa en lugar de las inversiones productivas. Al mismo tiempo, la desregulación de la movilidad del capital dejó a los sistemas financieros de estos países en posiciones de extrema fragilidad y alta exposición a los shocks externos. El mejor ejemplo de esto, fueron las grandes crisis financieras sufridas por Rusia en 1998 y por Argentina en 2001.

En tercer lugar, en los escenarios descritos, la deuda interna y externa desempeña un papel clave para sostener el modelo económico. En el caso de Argentina, la única manera de sostener el modelo de la convertibilidad fue a través del endeudamiento. El aumento de la deuda externa no fue el resultado de una "mala gestión", sino, por el contrario, fue una condición indispensable para el sostenimiento del modelo económico durante 10 años, ya que era la única manera de obtener las divisas necesarias para las reservas del Banco Central. Cuando dólares dejaron de acudir al sistema financiero argentino,

especialmente después de la crisis “Tequila” y aún más después de la crisis rusa, la única manera de garantizar esos dólares fue la toma de créditos concedidos por las instituciones financieras internacionales y la emisión de bonos de la deuda. Sin embargo, desde 1997–1998, la relación entre los dólares recibidos y la fuga de capitales fue de casi 1: 1, lo que significa que la economía argentina estaba prácticamente tomando deuda para financiar la fuga de capitales de los agentes privados locales y extranjeros.

En el caso de Rusia, no es casualidad que la deuda aumentara durante los años de la estabilización macroeconómica. El gobierno ruso necesitaba con urgencia recaudar fondos para paliar la situación social y llevar a cabo su proyecto de consolidación del sistema de economía de mercado. En este contexto, la manera de conseguir estos fondos fue la emisión de títulos de deuda. De esta manera, es posible argumentar que bajo el modelo de WC, la deuda externa juega un papel clave en el crecimiento económico en el corto plazo, pero que finalmente conduce a una crisis en el medio–largo plazo.

Es evidente que existen relaciones causales directas entre la naturaleza de las reformas estructurales aplicadas en estos países durante la primera mitad de los noventa y las respectivas crisis que estas economías sufrieron sobre el final del decenio. Las principales conclusiones que los autores pueden extraer de los casos analizados son que las reformas estructurales neoliberales no proporcionan una estrategia de crecimiento sostenible a largo plazo, pero en vez de eso, aumentan la inestabilidad interna y la vulnerabilidad externa. La primera afirmación se basa en la notoria volatilidad mostró por la evolución del PBI de estos países y la dureza de la crisis que siguió a los ciclos de crecimiento. Además, cuando las economías estaban creciendo, la estructura productiva no era capaz de generar la inclusión de la mano de obra desempleada. En cuanto a la segunda afirmación, es evidente que la apertura económica y la integración hacen que las economías nacionales sean más vulnerables a los shocks externos (Foo, 2005). Sin embargo, la particularidad de este modelo es que el principal canal de transmisión de la vulnerabilidad externa es el sector financiero. Esto es confirmado por el hecho de que las grandes crisis en estos países estuvieron relacionadas con el sector financiero. Por el contrario, cuando Argentina y Rusia revirtieron gran parte de las reformas neoliberales en la década siguiente, mostraron un desempeño relativamente exitoso a pesar de la caída de los precios de exportación y el volumen de comercio mundial.

En síntesis, el Consenso de Washington fue un proyecto que pretendió abrir a las economías nacionales para integrarlos en el orden económico mundial que surgió tras el fin de la Guerra Fría. Sin embargo, el principal resultado de este modelo fue generar un equilibrio altamente inestable y ha demostrado ser incapaz de asegurar un crecimiento sostenido en el mediano y largo

plazo. Como contrapartida, desde el inicio del nuevo milenio se observa un cambio dramático en el contexto global, caracterizado por la multipolaridad del poder y el papel creciente de las economías emergentes. Después de una década de profundos cambios estructurales e inestabilidad durante la década de 1990, los países aquí analizados comenzaron sostenidos ciclos de crecimiento desde la primera década de 2000, promovidos por el aumento de los precios de los productos básicos y la integración en bloques regionales, entre otras características. Sin embargo, aún se deben realizar investigaciones sobre este tema para sistematizar las características y proyección de este fenómeno en el futuro escenario mundial.

Bibliografía

Arceo, Enrique (2005). *Apertura económica, desindustrialización y endeudamiento en la crisis argentina de 2001*, Mimeo, Buenos Aires.

Azpiazu, Daniel (2003). *Las privatizaciones en la Argentina. Diagnóstico y propuestas para una mayor equidad social*, CIEPP/Miño y Dávila/OSDE, Buenos Aires.

Basualdo, Eduardo (2000). *Acerca de la naturaleza de la deuda externa y la definición de una estrategia política*, FLACSO/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP/Página 12, Buenos Aires.

Brenta, Noemí (2002). *La Convertibilidad y el Plan Real de Brasil: Concepción, implementación y resultados en los años 90*; Presentado en el XIII Congreso Internacional de Historia Económica, organizado por la International Economic History Association, Buenos Aires, 22–26 de julio 2002; y publicado en *Revista Ciclos* N° 23, Buenos Aires, 2002.

Damill, Mario (2000). *El balance de pagos y la deuda externa pública bajo la Convertibilidad*, in *Boletín Informativo Techint*, N° 303, julio–septiembre, Buenos Aires.

Damill, Mario; Roberto Frenkel y Martín Rapetti (2005): “La deuda argentina: historia, default y reestructuración”, mimeo, CEDES, Buenos Aires.

Dragos, Aligicia P. y Evans A. (2009). *The neoliberal revolution in Eastern Europe*; MPG Books Ltd.; Cornwall.

Foo, Jennifer Ping–Ngoh (2005). “Have banking and financial reforms in transition countries been effective?”, *Managerial Finance*, Vol. 31 Iss: 1, pp.1–22.

Klein, Naomi (2007). *The shock doctrine: the rise of disaster capitalism*, Metropolitan Books/Henry Holt, New York.

Kulfas, Matías (2001). “El rol del endeudamiento externo en la acumulación de capital durante la Convertibilidad”, *Época*, N° 3, Noviembre, Buenos Aires.

Kulfas, Matías (2005). *La Deuda Externa Argentina: Evolución y Perspectivas tras su Reestructuración*; “Economics Working Group” Observatorio Argentina, New School University, Banco Nación, Junio, Buenos Aires.

Lapavistas, C. *Financiarización, o la búsqueda de beneficios en la esfera de la circulación*; *Ekonomiaz* N° 72; 3^{er} cuatrimestre; pp. 98–119, 2009.

O’Connell, Arturo (2005). *The recent crisis –and recovery– of the Argentine economy: some elements and background*, in Epstein, *Financialization and the world economy*; Edward Elgar Publishing; Cheltenham.

Pataccini, L. (2013). *Neoliberalismo y expropiación financiera en las ex repúblicas soviéticas. Letonia: particularidades y similitudes con el caso argentino*. *Ensayos sobre Economía Política y Desarrollo*, 1(1), 209–234.

Pichugin, B.M. (1995). *The report of the Council on foreign and defense policy institute of Europe, Russian Academy of sciences with assistance of the Inkombank “The foreign debt of its settlement”*.

Privatization in Russia and others countries of Commonwealth of independent states. Center of Scientific Studies of global and regional problems. Executive editor: Vinogradov V.A. Moscow, 2003.

Rapoport, Mario y colab. (2000) “*Historia económica, política y social de la Argentina (1880–2000)*”, Macchi, Buenos Aires, Argentina.

Williamson, John (1990), *What Washington Means by Policy Reform*, Peterson Institute for International Economics, Chapter 2 from *Latin American Adjustment: How much has happened?* Edited by John Williamson. November, 2002.

Yavlinsky, G.A.; Fedorov, B.G. & Shatalin, S.S. (1991). *Transition to a market economy (500 days Program)*. St. Martin’s Press, New York.

Zuev V. (2012). *Directions of Structural Reforms Implementation in Russia: Financial Management and Innovations* // *Finansy*. N° 12. P. 18-21.].

Bases de datos y fuentes estadísticas disponibles en Internet

Banco Central de la República Argentina: <http://www.bcra.gov.ar/>

Banco Europeo para la reconstrucción y el Desarrollo: <http://www.ebrd.com/>

Eurostat – European Commission: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>

Gaidar Institute for Economic Policy: <http://www.iep.ru/en>

Instituto Nacional de Estadística y Censos: <http://www.indec.mecon.ar/>

Fondo Monetario Internacional. World Economic Outlook Databases: <http://www.imf.org/external/ns/cs.aspx?id=28>

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la República Argentina: <http://www.mecon.gov.ar/>

Ministry de Finanzas de la Federación Rusa: www1.minfin.ru