

Privatización y reestructuración empresarial en las economías de Europa Central y del Este

Una década de transformaciones estructurales

JUAN MANUEL MENÉNDEZ BLANCO*
JOSÉ LUIS MONTES BOTELLA**

Tras un decenio de transición hacia economías de mercado de los anteriores sistemas económicos de planificación centralizada o de socialismo de mercado de Europa central y del este, la privatización y reestructuración de empresas demuestra ser el núcleo central de las reformas globales de estos sistemas económicos que, por otro lado y con mayor o menor avance, las hace irreversibles.

El contenido de este artículo se centra, por consiguiente, en el análisis de la evolución del proceso de transición de estos países hacia una economía de mercado, considerando el proceso privatizador como el eje fundamental del cambio e instrumento de estímulo de la eficiencia económica, sobre todo con una perspectiva temporal de medio y largo plazo.

Palabras clave: transición al capitalismo, eficiencia económica, liberalización económica, planificación económica, privatización, reforma estructural, reestructuración industrial, sistemas económicos, Europa Central y del Este.

Clasificación JEL: L10.



COLABORACIONES

1. Introducción

Aún sin esperar que la década de los noventa se observe con más perspectiva histórica, dos acontecimientos económicos internacionales destacan sobre el resto. Por un lado, la integración económica y monetaria europea y, por otro, el proceso de transición hacia una economía de mercado de los anteriores sistemas económicos de planificación centralizada o de socialismo de mercado de Europa central y del este y que, próximamente, conducirá a algunos de ellos a adherirse al proceso de integración europea inicialmente mencionado (1).

Recuérdese que en el Consejo Europeo de Copenhague de junio de 1993 se definieron los siguientes requisitos que deberían cumplir los candidatos:

1. Políticos: un marco institucional que garantice la democracia, los derechos humanos y el respeto de las minorías.
2. Económicos: disponer de una economía de mercado en funcionamiento y capacitada para

(1) La ampliación de la Unión Europea implica actualmente, aunque con una secuencia temporal distinta, a Polonia, Hungría, la República Checa, Eslovenia, Estonia, Lituania, Rumanía, la República de Eslovaquia, Letonia, Bulgaria, Chipre y Malta. Los cinco primeros han iniciado formalmente el proceso de negociaciones encaminadas a su adhesión que podría llevarse a efecto a partir del año 2002.

* Universidad Complutense de Madrid.

** Universidad Rey Juan Carlos.

hacer frente a la presión competitiva y a las fuerzas del mercado dentro de la Unión, lo que exige, además de un grado notable de estabilidad macroeconómica, el suficiente capital físico y humano y un mayor grado de integración comercial con la Unión Europea (UE).

3. Los normativos e institucionales, que implican adaptar las legislaciones nacionales al *acquis* comunitario.

En la medida que consideramos que los procesos de privatización masiva de empresas en sistemas económicos en los que prevalecía la propiedad pública constituye el elemento que condiciona al resto de dimensiones o características de un sistema económico (grado de centralización o descentralización, protagonismo del mercado y/o de los procesos administrativos en la coordinación de las decisiones económicas, fuerza y racionalidad del sistema de incentivos, grado de competencia y de internacionalización de la economía), se examinan en el segundo epígrafe los vínculos entre el binomio propiedad privada-propiedad pública y el resto de características mencionadas.

En el tercer epígrafe se estudia la evolución de estas economías en la década de los noventa a partir de tres variables fundamentales: los progresos en la implantación de las instituciones propias de una economía de mercado, el grado de avance en la privatización y en la reestructuración de empresas y los logros en materia de liberalización de los mercados internos y de las transacciones con el exterior.

En el último epígrafe, reflexionamos sobre la importancia de la política de privatizaciones en la reestructuración empresarial y en la mejora, por tanto, de la eficiencia con la que operan las empresas, destacando la dimensión temporal que tiene este proceso al implicar cambios significativos en los factores productivos.

Finalmente, se ofrece un anexo con algunos resultados obtenidos por varias economías del área en el período 1990-97 —y a los que se alude en el artículo— en las variables tasa de crecimiento real del PIB, tasa de crecimiento de la producción industrial bruta y tasa de desempleo.

2. Algunas reflexiones previas sobre la privatización de empresas en el contexto de los sistemas económicos

El análisis de la privatización de empresas no puede desvincularse de los criterios de evaluación de un sistema económico. Aunque estos procesos económicos afectan a los criterios de equidad y estabilidad económica, este análisis de las privatizaciones se vincula en mayor medida a los criterios de eficiencia —las privatizaciones son un instrumento de estímulo de la competitividad y de la competencia en el mercado— y de crecimiento intensivo de la renta per cápita.

Al igual que detrás de las nacionalizaciones, en los procesos de privatización existen objetivos de política industrial (2); objetivos habitualmente silenciados en los antiguos países de economías planificadas de Europa central y del este en los primeros años de su transición al mercado porque podían recordar demasiado a la anterior planificación, sus prioridades sectoriales y sus métodos administrativos de reestructuración de la industria.

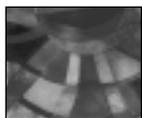
Adicionalmente, si las empresas privatizadas están mejor gestionadas y mejor financiadas por un mercado de capitales que mediante el presupuesto del Estado y la venta de los activos estatales estimula el desarrollo del mercado de capitales, debe considerarse que las privatizaciones pueden mejorar las condiciones de financiación del crecimiento y del desarrollo económico (3).

Considerando el enfoque multidimensional de los sistemas económicos propuestos por Lindbeck,

(2) Se constata que el crecimiento de las empresas no puede realizarse con estructuras industriales y jurídicas fijas y, más en concreto, la estructura de los derechos de propiedad se modifica con cada uno de los crecimientos externos de las empresas (absorción, fusión, escisión, toma de participación del capital de otra empresa). Por consiguiente, para que una empresa privada crezca puede que sea necesaria la adquisición de una empresa estatal, es decir, una privatización.

(3) La inexistencia de mercados de capitales o su anómalo funcionamiento en los antiguos países de economías planificadas de la Europa del este ha dificultado esta transformación estructural, obligando a estos países a adoptar técnicas de privatización más complicadas y menos eficaces que la venta de los activos del Estado.

Un resultado importante se refiere a que los procesos de privatización masiva han estimulado la creación de bolsas de valores (las Bolsas de Budapest, Varsovia y Praga se abren, respectivamente, en 1990, en 1991 y en 1992).



COLABORACIONES

planteamos que los procesos de privatización, en la medida que alteran el binomio propiedad privada-propiedad pública, tienen efectos sobre el grado de centralización o descentralización del sistema económico, sobre la participación del mercado y/o los procesos administrativos en la coordinación de las decisiones económicas (intervención pública), sobre la fuerza y racionalidad del sistema de incentivos, sobre el grado de competencia en el sistema económico y, finalmente, sobre el grado de internacionalización de la economía.

En la medida que un sistema económico avanza hacia un mayor grado de propiedad privada, también lo hace en descentralización —la capacidad decisoria está más dispersa— y en una mayor participación del mercado en la coordinación de las decisiones económicas (5). Un correcto funcionamiento del mercado exige un sistema de incentivos fuerte y racional (6) que, a su vez, intensifica el grado de competencia.

Un sistema de incentivos racional asigna recompensas mayores a aquellas actuaciones de los agentes económicos que generan un mayor bienestar social. En ausencia de propiedad privada, no hay correspondencia entre el beneficio individual y el social: en el ejemplo de la nota a pie de página número seis, se observa cómo los individuos, al trabajar e incrementar la riqueza nacional, están mejorando el bienestar de la colectividad, mientras que los que simplemente

hacen cola no aportan ninguna utilidad a la sociedad y se les prima por ello.

No parece que sea posible que existan incentivos fuertes sin una importante participación del mercado (7).

Recuérdese que en las antiguas economías planificadas de Europa central y del este, ni los trabajadores de las granjas colectivas o de las empresas industriales ni los administradores de las empresas tenían incentivos para hacer «más de lo necesario» y los estímulos a la innovación eran inexistentes: las empresas no eran las propietarias de los beneficios que obtenían y la remuneración de los administradores no dependía, en todo caso, de la rentabilidad de la empresa. La vigencia de las restricciones presupuestarias blandas reducía aún más los incentivos de los gerentes.

Es interesante recordar la función de los incentivos en el sistema económico:

- Estimulan el esfuerzo en el trabajo y la eficacia con que se realizan las tareas encomendadas.
- Inducen a los individuos a formarse e invertir en capital humano.
- Permiten asignar a los individuos más capaces la realización de las actividades productivas más difíciles e importantes o de mayor responsabilidad.

Por competencia entendemos la lucha entre varios agentes económicos para ser los designados para realizar una cierta actuación. Es difícil de discutir la relación existente entre la fuerza del sistema de incentivos y la intensidad de la competencia (fuertes incentivos originan fuerte competencia).

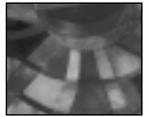
(4) Por fuerza de un sistema de incentivos consideramos la variación en la recompensa que recibe el agente económico como consecuencia de cada variación unitaria en la eficacia con que desempeña su tarea. Cuando nos referimos a la racionalidad de un sistema de incentivos estamos suponiendo una correspondencia directa entre el premio que recibe el agente y el beneficio que genera para la colectividad.

(5) De hecho, en las economías en transición de los países de Europa central y del este, los procesos de privatización llevan asociados un conjunto de medidas estructurales encaminadas a crear un entorno favorable al mercado (liberalización del comercio interior y exterior y del proceso de fijación de precios, desmonopolización, creación de mercados de capital, etcétera).

(6) Dicho de otra forma, si no existe un sistema de incentivos fuerte, para que los agentes económicos actúen eficazmente deberán emitirse órdenes a través de algún organismo de decisión centralizado, que precisaría de una participación importante de la propiedad pública. Es decir, a medida que nos alejamos del binomio incentivos-mercado nos aproximamos al binomio órdenes-planificación.

(7) En la URSS existía una gran diferencia salarial. La asunción de mayores responsabilidades y la promoción se recompensaba con sustanciosos incrementos salariales, pero esto no significaba que el trabajador accediera necesariamente a un mayor consumo, pues para esto —dada la importancia que tenía el método de asignación de bienes a través del sistema de colas— era necesario disponer de tiempo libre. El sistema de incentivos era, por otro lado, irracional, al existir individuos que no conseguían un nivel mayor de consumo disponiendo de más rublos y, a la vez, individuos que lo lograban por disponer de más tiempo.

También en los países de capitalismo avanzado el sistema de incentivos ha perdido fuerza debido a la creciente participación del sector público en la economía (en algunos países sobrepasa el 50 por 100) o, simétricamente, a la reducción de la amplitud del mercado.



COLABORACIONES

La competencia entre empresas depende de la amplitud del mercado, al ser ésta la institución donde aquellas compiten, con lo que existe una relación directamente proporcional entre el protagonismo del mercado y el grado de competencia.

En relación con el grado de competencia (8), nuestra concepción está alejada del modelo atomístico (modelo de competencia perfecta) y está próxima a la teoría funcional de la competencia (9). En este enfoque, el grado de competencia depende, básicamente, de la existencia de libertad de entrada en la industria o sector, de la independencia económica de las empresas que operan en la industria o sector, de que el mercado tenga un comportamiento dinámico adecuado, en el sentido de premiar las iniciativas competitivas (recuérdese que la existencia de incentivos favorece la competitividad) y que exista diferenciación no ficticia del producto.

Es obvio que en un sistema económico en el que la coordinación de decisiones a través de una autoridad (Organismo Central de Planificación) tenga un peso importante, existirá un mayor grado de centralización. Simétricamente, un sistema económico en el que el peso del mercado es importante será descentralizado porque la capacidad decisoria está más dispersa. Para Lindbeck, el mercado es condición suficiente para que el sistema económico sea descentralizado.

Finalmente, un sistema económico que avanza hacia un mayor protagonismo del mercado en la coordinación de las decisiones económicas es incompatible con una situación de autarquía o con un exclusivo intercambio comercial con los países vecinos que tenían un sistema econó-

mico similar. La mayor confianza en el mercado también afecta a las transacciones con el exterior (10).

Una vez revisadas, a nivel teórico, las relaciones básicas entre los procesos de privatización y el resto de dimensiones de un sistema económico, examinamos a continuación cómo se han desarrollado estos procesos en las anteriormente economías planificadas de Europa central y del este, en una coyuntura económica muy desfavorable, y considerando con mayor atención los métodos de privatización empleados y los resultados obtenidos, en términos de avance del proceso privatizador y, consecuentemente, en el de la consolidación de una economía de mercado.

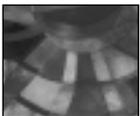
3. Privatizaciones y transición al sistema de economía de mercado de las economías del este de Europa

En la actualidad, existe un consenso teórico y en la práctica de la política económica en los países desarrollados y en vías de desarrollo sobre la importancia que tiene un sector privado sólido, eficiente y competitivo en el desarrollo de una economía. Sin embargo, las dudas y los interrogantes son obvios —y las actuaciones de política económica muy complejas— cuando se trata de crear espontáneamente un sector privado en un entorno de control estatal de los activos y, adicionalmente, en una coyuntura económica de contracción brusca de la producción y de graves desequilibrios macroeconómicos básicos.

Queden como dos apuntes sintéticos —y patéticos— de ese escenario:

1. Que la producción en la Federación de Rusia y Ucrania fue en 1997, según distintas estimaciones de organismos internacionales, todavía inferior en más de un 40 por 100 y un

(10) Es significativo que una de las medidas iniciales de los países más avanzados en la transición a la economía de mercado ha sido la liberalización del comercio exterior (fin del monopolio estatal), completa en 1991 en Hungría, Polonia y Checoslovaquia. Por otro lado, es interesante la influencia de la inversión exterior en el proceso privatizador de estos países, promoviendo la reestructuración empresarial.



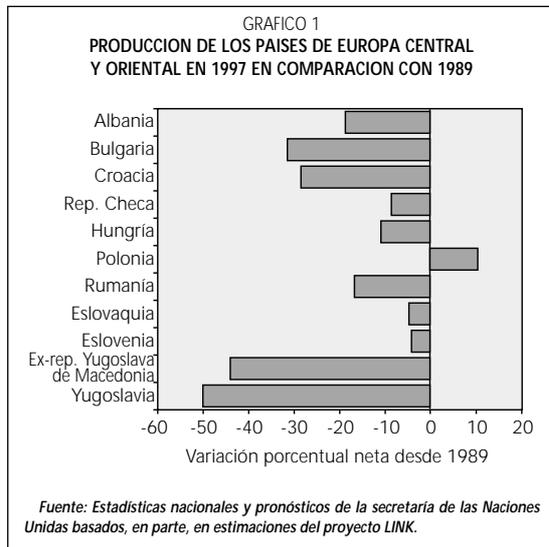
COLABORACIONES

(8) Existen tres definiciones de competencia asociadas a este enfoque: 1) Como imposibilidad de determinar unilateralmente el margen de beneficios mediante restricciones en la oferta; 2) Cuando las empresas que venden a precios bajos y ofrecen una alta calidad en sus productos ven incrementados sus beneficios y su participación en el mercado; 3) Cuando existe una tendencia a la igualación de la rentabilidad entre sectores y entre empresas de cada sector.

(9) En concreto con sus dos tesis principales: 1.º) Que el tamaño relativo de las empresas no es el único factor ni el más importante en la determinación del grado de competencia y 2.º) La indeseabilidad de mercados atomizados cuando existen rendimientos crecientes a escala por el conflicto que existe entre eficiencia y competencia.

60 por 100 respectivamente a los niveles de 1989 y, como puede comprobarse en el gráfico 1, sólo Polonia superaba en 1997 la producción de 1989 (11).

2. La hiperinflación, especialmente dramática en los países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), Croacia y Yugoslavia con tasas superiores al 1.000 por 100 a principios del decenio de los noventa (12). Obsérvense las cifras que proporciona el cuadro 1 para los años 1993, 1994, 1995 y 1996.



En contraste con otras áreas económicas, como Europa Occidental y América Latina, en las que desde finales de los setenta se han aplicado políticas de privatización de empresas públicas, el análisis de las privatizaciones en las economías de Europa central y del este es inseparable de los procesos de transición hacia una economía de mercado que están experimentan-

(11) Un matiz importante de este resultado es que parte de la producción perdida no tenía utilidad alguna para el consumidor, como la que constituía simplemente un error del sistema de planificación o la de las industrias de armamento.

(12) Hay que señalar, por otro lado, que los descensos más espectaculares también los han registrado estos países.

(13) No sería acertado, por otro lado, comparar la problemática de la transición post-socialista con los planes de estabilización y liberalización de América Latina en las décadas de los ochenta y noventa o con los procesos de convergencia económica que se han aplicado en la Comunidad Europea en la década de los noventa y que han llevado asociados reducciones importantes del sector público empresarial.

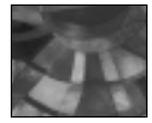
CUADRO 1
INFLACION DE LOS PRECIOS AL CONSUMIDOR EN LAS ECONOMIAS EN TRANSICION, 1993-1996 (Variación porcentual anual)

	1993	1994	1995	1996
Europa central y oriental				
Bulgaria.....	73	96	62	123
Croacia.....	1.517	98	2	4
Eslovaquia.....	23	13	10	6
Eslovenia.....	32	20	13	10
Ex República Yugoslava de Macedonia.....	353	122	17	4
Hungría.....	23	19	28	24
Polonia.....	37	33	28	20
República Checa.....	21	10	10	9
Rumanía.....	256	137	32	39
Yugoslavia.....	a	a	74 ^b	91
Estados Bálticos				
Estonia.....	89	48	29	23
Litonia.....	109	36	25	18
Lituania.....	410	72	40	25
Comunidad de Estados Independientes				
Armenia.....	3.732	4.960	175	19
Azerbaiyán.....	1.130	1.664	411	20
Bielorrusia.....	1.191	2.220	709	53
Federación de Rusia.....	875	309	197	48
Georgia.....	4.084	22.470	178	39
Kazajstán.....	1.663	1.880	176	39
Kirguistán.....	1.209	278	43	30
República de Moldavia.....	1.751	486	30	24
Tayikistán.....	2.885	350	682	422
Turkmenistán.....	1.631	2.714
Ucrania.....	4.735	891	377	80
Uzbekistán.....	1.232	1.550	315	..

^a Tasas anuales de hiperinflación de más de 1 billón de puntos porcentuales.
^b De febrero a diciembre con respecto al periodo correspondiente de 1994.
Fuente: CEPE, *Economic Survey for Europe in 1996-1997* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.97.11.E.1), apéndice estadístico, cuadro B.7.

do (13). Este conjunto de países proviene de sistemas económicos en los que existía un predominio de la propiedad pública, unos mecanismos e instituciones de intervención y de asignación de recursos y de bienes centralizados, un método de adecuación de la conducta de los agentes económicos basado, fundamentalmente, en la utilización de órdenes, un escaso grado de competencia en el sistema económico (14) y un reducido grado de apertura exterior, limitado, por otro lado, al concentrar las transacciones con el exterior en el grupo de países similares organizados en el COMECON.

(14) Como no se reconocía la importancia de la competencia en la creación de incentivos y en la determinación de qué agente económico era el más adecuado para realizar una determinada función, ni se permitía la competencia con las empresas estatales ni entre ellas. En este sentido, la planificación centralizada dejó como legado sectores industriales altamente concentrados.



COLABORACIONES

En estos países, el grado de avance en la privatización y en la reestructuración de empresas está ligado a los progresos en la implantación de las instituciones de una economía de mercado y a los logros en materia de liberalización de los mercados internos y de las transacciones con el exterior (15).

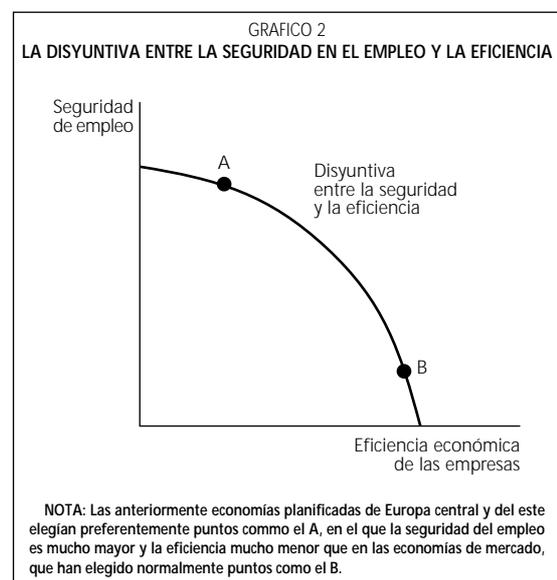
En relación con los dos primeros aspectos, es interesante reflexionar sobre la implicación microeconómica derivada del paso de restricciones presupuestarias «blandas» a las «duras» (terminología acuñada por el economista húngaro Janos Kornai): los presupuestos de las empresas no se acomodan pasivamente a objetivos físicos de producción y empleo y deben operar con beneficios o enfrentarse con la insolvencia y la quiebra.

En relación con el grado de avance en las privatizaciones, se impone una distinción tajante entre las grandes (o muy grandes empresas) y el resto: las primeras, en la mayoría de los países han sido, en gran medida, ya privatizadas mediante la distribución masiva y gratuita o semigratuita a los ciudadanos de cupones de privatización con los que se compraban las empresas en subasta pública y, a menudo, preferentemente a los directivos y empleados de la empresa que se privatizaba (16).

Sin embargo, en la medida que la gerencia de la empresa —procedente de la anterior nomenclatura— tiene como prioridad la maximización de las remuneraciones y el mantenimiento de cotas de poder y la preocupación fundamental de los

trabajadores, más que el saneamiento económico y financiero de la empresa, es el mantenimiento del empleo, la «governabilidad» y la reestructuración de las empresas es obstaculizada o ralentizada al existir coaliciones estratégicas entre la gerencia de las empresas y los trabajadores que marginan la regla de maximización de beneficios y del valor neto de la empresa, principios básicos de una gestión eficiente (17).

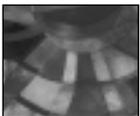
Es ilustrativo recordar, en este sentido, la disyuntiva entre la seguridad del empleo y la eficiencia que resume el gráfico 2.



Piénsese, por otro lado, que anteriormente era la empresa y no el Estado el que proporcionaba los servicios sociales de educación primaria, salud, alimentación subvencionada y, en ocasiones, la vivienda. Este nexo entre la pérdida del empleo y la del acceso a los servicios sociales —extremo en el caso de la antigua Unión Soviética— dificulta la movilidad de la mano de obra y la reestructuración y promueve la tolerancia de los políticos hacia las empresas no viables, que perpetúa las prácticas presupuestarias «blandas».

Es por ello que en la mitad de la década de los noventa, los índices de desempleo eran todavía

(17) Es interesante reflexionar sobre este fenómeno: los beneficios que se pretenden maximizar son los correspondientes a los *insiders*. Algo similar, aunque en otro contexto, sucede en las economías de mercado cuando se apela a la fortaleza de los *insiders* como origen de rigideces en el mercado de trabajo.



COLABORACIONES

(15) Debe añadirse, sin embargo, que en algunas economías del centro y este de Europa —como la anterior Checoslovaquia, Polonia, Hungría, Rumanía, Bulgaria y Alemania del Este y Yugoslavia— pervive una memoria generacional o colectiva del mercado (hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial no experimentaron el socialismo de estilo soviético) y en otras —como Hungría y Yugoslavia— ya se iniciaron a finales de los setenta una aproximación al mercado. Checoslovaquia y Hungría fueron, incluso, economías de «capitalismo próspero» antes de la Segunda Guerra Mundial.

(16) La gama de experiencias abarca desde el modelo checoslovaco de subasta masiva vía cupones hasta el esquema ruso de otorgar una opción preferente de compra a los trabajadores y a la gerencia de la empresa, pasando por el modelo caso por caso de Hungría y Polonia, en que se han combinado las ventas vía cupones y dinero, en las modalidades de subasta, licitación o venta a inversores estratégicos. El modelo checo se conoce como privatización *outsider* (a terceros) y el ruso como *insider* (a los «de casa»).

bajos (en 1994, el promedio de desempleo en Europa del Este era del 11 por 100 y en la antigua Unión Soviética del 4 por 100) (18).

En algunos países, como Polonia, no fue factible, hasta muy recientemente, la privatización formal de las grandes empresas estatales mediante la distribución general de acciones anteriormente aludida por el dominio del régimen de control y gobierno de estas empresas por parte de los *insiders* (directivos y plantilla) (19).

Un panorama distinto —y más estimulante— presentan las pequeñas y medianas empresas en las que no cabe plantearse discrepancias o distanciamiento entre los intereses de la empresa y los de su propietario.

Muchas de ellas se han establecido por primera vez —y no surgen de privatización de empresas estatales— y, quizá lo que es más importante, han venido a reducir el enorme déficit existente en el sector servicios.

De hecho, se sugiere que detrás de la recuperación de tasas de crecimiento económico positivas que se observa desde mediados de la década de los noventa se encuentra la pujanza con que en las economías en transición se están desarrollando las pequeñas y medianas empresas privadas (en siete países del área, el sector privado en su conjunto, generaba más de la mitad del valor añadido y/o del empleo) (20).

En Ugarte (1995) se propone una clasificación de este conjunto de países en función de la evolución de la transición a partir de distintos indicadores relacionados con las tres variables claves del proceso, privatización y reestructuración empresarial, progreso en el desarrollo de las instituciones propias de una economía de mercado y liberalización de los mercados internos y de las transacciones con el exterior. Nos

(18) Consúltense la serie que sobre tasa de desempleo para varios países de esa área se muestra en el anexo.

(19) Es probable que el elevado desempleo —que sin haberse realizado todavía gran parte de los ajustes necesarios alcanzaba el 15 por 100— haya dificultado el proceso.

(20) Más en concreto, en Rusia, el rápido avance del sector privado ha sido motivado no sólo por el decidido proceso de privatización formal de las grandes empresas sino que también por la aparición espontánea de pequeñas y medianas empresas: las empresas privadas propiamente dichas (no antiguas empresas públicas reconvertidas) aportaron el 38 por 100 del PIB en 1996, frente al 25 por 100 en 1994.

será útil para comentar ordenadamente y sobre una base homogénea los resultados de los últimos años:

1. *Los de transición avanzada*, que incluyen los cuatro países del grupo Visegrado (la República Checa, Hungría, Polonia y Eslovaquia), los tres bálticos (Estonia, Letonia y Lituania) y dos de la antigua Yugoslavia (Croacia y Eslovenia).

La República Checa, Hungría, Polonia, Estonia y Eslovenia cumplen el criterio político para adherirse a la UE y se consideran economías de mercado en funcionamiento capaces de soportar las presiones de la competencia y de las fuerzas de mercado dentro de la Unión Europea (21).

La liberalización del comercio exterior (fin del monopolio estatal) es completa desde 1991 en Hungría, Polonia y Checoslovaquia.

En general, registran una participación del sector privado en el PIB en torno al 50 por 100 (en Polonia el sector privado supone ya el 60 por 100 del PIB) y en todos ellos se está intensificando el proceso privatizador desde mediados de esta década, aunque en el caso de Polonia, las grandes empresas todavía son de propiedad estatal y pueden constituir uno de los mayores problemas en relación con la adhesión ya que los sectores siderúrgico y hullero están sobredimensionados y la UE exigiría una fuerte reestructuración.

2. *El grupo intermedio*, formado por Rusia, el resto de los países del este europeo (Albania, Bulgaria, Rumania y Macedonia) y una de las nuevas Repúblicas del Asia Central (Kyrgystán).

En estos países, la «mano invisible» del mercado funciona de forma caótica y la privatización de empresas efectuada hasta mediados de la década de los noventa ha seguido el modelo *insider* (virtual entrega de las empresas a sus trabajadores y gerentes) lo que dificulta una reestructuración efectiva (22).

(21) En la introducción de este artículo se señalaron los criterios exigidos para la adhesión. Hungría tiene como fecha prevista de adhesión el 1 de enero de 2002 y el resto de países, el 1 de enero del 2003.

(22) A comienzos de 1996, Bulgaria no había privatizado ni reestructurado las empresas estatales, aportando todavía el sector estatal el 85 por 100 de la producción industrial. En Rumanía, algunas medidas importantes de los programas iniciales de liberalización habían dejado de aplicarse desde 1991: los precios esta-



COLABORACIONES

En marzo de 1997, el Gobierno de Bulgaria aprobó un nuevo programa de estabilización económica que preveía la privatización urgente de los bancos y las empresas estatales mediante ventas al contado a intereses extranjeros, fijándose como plazo para finalizar las privatizaciones diciembre de 1998 (23).

En idéntico sentido, en febrero de 1997, el nuevo Gobierno de Rumania anunció, en el marco de un programa económico global de austeridad, medidas importantes para agilizar las privatizaciones y reestructurar o cerrar empresas estatales. Las empresas se ofrecerían al mejor postor sin precio de salida, y todos los posibles compradores, nacionales o extranjeros, recibirían idéntico trato.

El programa económico del Gobierno ruso desde 1997 pretende eliminar las restantes barreras institucionales, administrativas y normativas que dificultan el crecimiento económico del país. En ese mismo año, el Gobierno ya tomó las primeras medidas en el ámbito de los «monopolios naturales» (grandes compañías eléctricas, los ferrocarriles, las redes de energía eléctrica, etcétera) y en la reforma de algunos servicios públicos (agua y electricidad, entre otros).

3. *El grupo de los rezagados*, que incluye al resto de países de la antigua Unión Soviética (Turkmenistán, Armenia, Azerbaijón, Georgia, Tajikistán, Ucrania, Kazajistán y Uzbekistán).

Este grupo de países no acaba de romper el círculo vicioso de la hiperinflación, desplome vertiginoso del producto y perpetuación de los mecanismos de intervención y control heredados de la planificación central (24). La privatización

ban todavía controlados y la inversión de las empresas estatales no se ajustaba a la realidad a causa de las subvenciones y los créditos de los bancos estatales. En el caso ruso, es especialmente incierto en qué medida y cuándo el cambio de titularidad jurídica va a conducir a cambios en la gestión y el gobierno de las grandes empresas privatizadas.

(23) En el BICE número 2615 se ofrece una descripción detallada de este programa de reformas.

(24) En 1995, sólo dos países de la CEI tenían economías en expansión: Armenia y Georgia. Aunque en 1996, además de en los dos países anteriores, la economía también creció en Kazajistán, en la República de Moldova y en Ucrania la producción siguió disminuyendo; en Tayikistán, la producción está estancada.

Singular y anecdótica es la situación de Turkmenistán, un país potencialmente rico dadas sus reservas de petróleo y gas natural y

de empresas ha sido hasta mediados de esta década testimonial y el racionamiento de bienes y servicios básicos es aún, en buena medida, una situación normal.

Reflexionamos a continuación sobre la importancia de la política de privatizaciones en la reestructuración empresarial y en la mejora de la eficiencia, eje central de este trabajo.

4. Privatización, reestructuración empresarial y eficiencia

Los procesos de privatización masiva o en gran escala (25) constituyen un componente crítico de las transformaciones estructurales de estos sistemas económicos —al asegurar la irreversibilidad de la reforma económica— cuyo objetivo primario es crear la base para una economía de mercado e intensificar el grado de competencia en el sistema económico; objetivo primario vinculado al criterio de eficiencia económica.

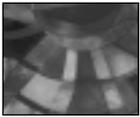
Existían 25.000 grandes empresas de propiedad estatal en Rusia, 8.500 en Polonia, 6.000 en las Repúblicas Checa y Eslovaca y 2.500 en Lituania. Muchas de ellas no eran competitivas y no sobrevivirían en un entorno de economía de mercado sin ser reestructuradas (26).

La idea básica de esta política de privatizaciones radica en que la transferencia de la propiedad

que ha padecido con la misma gravedad que otros países del área los costes de la transición sin tan siquiera comenzarla: las empresas —grandes y pequeñas— siguen siendo estatales, los precios continúan sometidos a un control rígido y las transacciones con el exterior están centralizadas.

(25) Entendemos por proceso de privatización masiva la transferencia relativamente rápida de una parte substancial de los activos públicos a un grupo numeroso y diverso de compradores privados en un contexto de escasa formación de capital privado, límites políticos a la venta de empresas a inversores extranjeros, necesidad de involucrar a la sociedad en el proceso de transformación económica y exigencia de una distribución de la propiedad más amplia. Se ha aplicado en las Repúblicas Checa y Eslovaca, Kazajistán, Lituania, Mongolia, Rumanía, Rusia, Ucrania y Polonia.

(26) Durante las reformas de Gorbachov (1988-89) se pensó que proporcionando un mayor grado de independencia empresarial a las empresas estatales se mejoraría su gestión y existirían incentivos para que los gestores afrontasen la reestructuración. Esta, entre otras causas, no sucedió por la falta de competencia, la rigidez de los mercados laborales, las restricciones a la inversión exterior y la vigencia de prácticas presupuestarias blandas.



COLABORACIONES

a nuevos propietarios ayudará a crear los incentivos propios para ser efectiva la reestructuración.

Reflexionemos más sobre esta idea.

La privatización, en la medida que supone el desmembramiento de la rígida estructura empresarial estatal de estos sistemas económicos en unidades independientes, soluciona varias ineficiencias que se resumen a continuación:

1. Cada organización puede seguir la estrategia que considere óptima sin depender de las condiciones impuestas —por motivos políticos— por la estrategia general a la que está subordinada, que pueden diferir o ser incluso totalmente ajenos a los de estricta racionalidad económica.

2. Mejora la calidad de la información que la empresa posee acerca de sus actividades, permitiéndole emplear sistemas de dirección y control más eficaces.

3. Permite relacionar la compensación, del tipo que fuere, que reciben los participantes en el sistema con su rendimiento, lo que constituye un estímulo para la realización eficiente de sus tareas.

4. Finalmente, la satisfacción de las necesidades de capital de la organización pasa a ser competencia de sus propietarios privados —que suponemos lo asignarán según criterios de rentabilidad y no por presiones extraeconómicas— y, además, de darse una asignación ineficiente no repercutiría directa e inmediatamente en la sociedad sino, y principalmente, en los propietarios de la empresa.

A diferencia de la escasa importancia que la literatura económica ha concedido hasta la fecha a la dimensión temporal de este proceso, es que el cambio en la propiedad, al suponer una variación en los objetivos, incentivos y restricciones de la organización, trae consigo modificaciones en los factores productivos similares a los de un proceso de innovación física del capital, si bien de naturaleza más amplia.

La evidencia de una correlación entre eficiencia y propiedad no implica que se manifieste de forma instantánea, sino a lo largo del tiempo, no siendo raro que la eficiencia comience a alterarse incluso cuando llega a conocimiento de los interesados la mera posibilidad de este cambio de propiedad.

5. Conclusiones

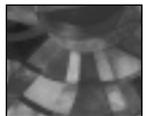
Sintetizamos, finalmente, en tres puntos las conclusiones fundamentales que pueden extraerse del contenido del artículo:

1. Los procesos de privatización, en la medida que alteran el binomio propiedad privada/proiedad pública —y esto se produjo con mayor intensidad en las anteriormente economías planificadas de Europa central y del este en donde existía un dominio y control asfixiante de los activos por parte del Estado— tienen efectos sobre el grado de centralización o descentralización del sistema económico, sobre la participación del mercado y/o los procesos administrativos en la coordinación de las decisiones económicas (intervención pública), sobre la fuerza y racionalidad del sistema de incentivos, sobre el grado de competencia en el sistema económico y, finalmente, sobre el grado de internacionalización de la economía.

En estos países, el grado de avance en la privatización y en la reestructuración de empresas está ligado a los progresos en la implantación de las instituciones de una economía de mercado y a los logros en materia de liberalización de los mercados internos y de las transacciones con el exterior. A partir de estos tres conceptos y las variables que los evalúan, puede hablarse de economías en transición avanzada, intermedia o tardía.

2. La gama de experiencias privatizadoras abarca desde el modelo checoslovaco —denominado modelo *outsider* (a terceros)— de subasta masiva vía cupones hasta el esquema ruso —denominado modelo *insider* (a los de «casa») — de otorgar una opción preferente de compra a los trabajadores y a la gerencia de la empresa, pasando por el modelo caso por caso de Hungría y Polonia, en que se han combinado las ventas vía cupones y dinero, en las modalidades de subasta, licitación o venta a inversores estratégicos.

Los métodos de privatización de empresas no son neutrales en relación con el objetivo de acelerar la reestructuración empresarial y mejorar la eficiencia: en la medida que la gerencia de la empresa —procedente de la anterior nomenclatu-



COLABORACIONES

ANEXO ESTADISTICO					
	Bulgaria				
	1990	1994	1995	1996	1997
Tasa de crecimiento del PNB real	-9,1	1,8	2,9	-10,1	6,9
Tasa de crecimiento de la producción industrial	-16,7	10,6	4,5	3,8	-8,6
Tasa de desempleo	1,7	12,8	11,1	12,5	13,7
	Croacia				
	1990	1994	1995	1996	1997
Tasa de crecimiento del PNB real	-7,1	5,9	6,8	6	6,5
Tasa de crecimiento de la producción industrial	-11,3	-2,7	0,3	3,1	6,8
Tasa de desempleo	/	14,8	15,1	15,9	17,6
	Eslovenia				
	1990	1994	1995	1996	1997
Tasa de crecimiento del PNB real	-4,7	5,3	4,1	3,3	3,8
Tasa de crecimiento de la producción industrial	-10,5	6,4	2	1	1
Tasa de desempleo	5,8	14,2	14,5	14,4	14,8
	Hungria				
	1990	1994	1995	1996	1997
Tasa de crecimiento del PNB real	-3,5	2,9	1,5	1,3	4,4
Tasa de crecimiento de la producción industrial	-10,2	9,5	4,6	3,4	11,1
Tasa de desempleo	1,9	11,4	11,1	10,7	10,4
	Polonia				
	1990	1994	1995	1996	1997
Tasa de crecimiento del PNB real	-11,6	5,2	7	6,1	6,9
Tasa de crecimiento de la producción industrial	-24,2	12,1	9,7	8,3	10,8
Tasa de desempleo	6,3	16	14,9	13,2	10,5
	Republica Checa				
	1990	1994	1995	1996	1997
Tasa de crecimiento del PNB real	-1,2	3,2	6,4	3,9	1
Tasa de crecimiento de la producción industrial	-3,3	2,1	8,7	2	4,5
Tasa de desempleo	0,8	3,2	2,9	3,5	5,2
	Republica de Eslovaquia				
	1990	1994	1995	1996	1997
Tasa de crecimiento del PNB real	-2,5	4,9	6,9	6,6	6,5
Tasa de crecimiento de la producción industrial	-4	4,8	8,3	2,5	2,7
Tasa de desempleo	1,6	14,8	13,1	12,8	12,5
	Rumania				
	1990	1994	1995	1996	1997
Tasa de crecimiento del PNB real	-5,6	4	7,2	3,9	-6,6
Tasa de crecimiento de la producción industrial	-19	3,3	9,4	9,9	-5,9
Tasa de desempleo	/	10,9	9,5	6,6	8,8
	Rusia				
	1990	1994	1995	1996	1997
Tasa de crecimiento del PNB real	-3	-12,7	-4,1	-3,5	0,8
Tasa de crecimiento de la producción industrial	-0,1	-20,9	-3,3	-4	1,9
Tasa de desempleo	/	7,5	8,8	9,9	11,3
	Ucrania				
	1990	1994	1995	1996	1997
Tasa de crecimiento del PNB real	-4	-22,9	-12,2	-10	-3,2
Tasa de crecimiento de la producción industrial	-0,1	-27,3	-11,7	-5,1	-1,8
Tasa de desempleo	/	0,4	0,5	1,5	2,8

Fuente: Handbook of Statistics.



COLABORACIONES

ra— tiene como prioridad la maximización de las remuneraciones y el mantenimiento de cotas de poder y la preocupación fundamental de los trabajadores, más que el saneamiento económico y

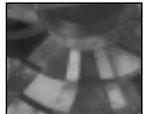
financiero de la empresa, es el mantenimiento del empleo, la «governabilidad» y la reestructuración de las empresas es obstaculizada o ralentizada al existir coaliciones estratégicas entre la gerencia

de las empresas y los trabajadores que marginan la regla de maximización de beneficios y del valor neto de la empresa, principios básicos de una gestión eficiente.

3. La idea básica de la política de privatizaciones radica en que la transferencia de la propiedad a nuevos propietarios ayudará a crear los incentivos propios para ser efectiva la reestructuración. El cambio en la propiedad, al suponer una variación en los objetivos, incentivos y restricciones de la organización, trae consigo modificaciones en los factores productivos similares a los de un proceso de innovación física del capital, si bien de naturaleza más amplia.

Bibliografía

1. ANDREFF, W. (1993): «El largo proceso de privatización en Europa del este: Obstáculos y balance preliminar», *Información Comercial Española. Revista de Economía*, número 717, mayo de 1993, páginas 123-141.
2. BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO-BANCO MUNDIAL (1999): *Información sobre el desarrollo mundial. El conocimiento al servicio del desarrollo*, Ed. Mundi-Prensa.
3. BUCK, T. (1982): *Comparative Industrial Systems*, McMillan Press Ltd., Hong Kong.
4. CABLE, J. R. (1988): «Organisational Form and Economic Performance», en Thompson, R. S. and Wright, M. (eds.), *Internal Organisation, Efficiency and Profit*, Oxford.
5. EL PAÍS (1999): *Anuario de Economía y Finanzas 1999*, Ed. El País, Madrid.
6. GREGORY, P. R. y STUART, R. C. (1985): *Comparative Economic Systems*, Houghton Mifflin Company, Boston.
7. KORNAL, J. (1991): *El camino hacia una economía libre*, Ed. Ariel, Sociedad Económica, Barcelona.
8. LAVIGNE, M. (1993): «Comparación de las políticas económicas aplicadas en Hungría, Polonia y Checoslovaquia», *Información Comercial Española. Revista de Economía*, número 717, mayo de 1993, páginas 102-122.
9. LIEVERMAN, I. W. (1995): *Mass Privatization in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union: a Comparative Analysis*, Ira W. Lieberman et al. (eds.).
10. MARTIN, C. y TURRION, J. (1999): «La ampliación de la Unión Europea hacia el este: oportunidades y desafíos para la economía española», *Cuadernos de Información Económica*, número 146, Fundación FIES, mayo de 1999, páginas 119-133.
11. MESTRIK, M. (1997): «The Privatization Process in East-Central Europe», *Evolutionary Process of Czech Privatization*, M. Mejstrik et al. (eds.).
12. MENENDEZ, J. M.; MONTES, J. L. y MORENO, A. (2000): *Crecimiento económico, estabilización macroeconómica y transformaciones estructurales en las economías de Europa central y del este: balance de una década de reformas globales, procesos de privatización y reestructuración empresarial*, Working Papers 2000/2, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, enero de 2000.
13. STIGLITZ, J. E. (1995): *Economía*, Ariel Economía, Barcelona.
14. THE VIENNA INSTITUTE FOR INTERNATIONAL ECONOMIC STUDIES: *Countries in Transition 1998. Handbook of Statistics*, The Vienna Institute for International Studies, Viena, 1998.
15. UGARTE, J. L. (1996): «El estado de la transición a fines de 1995», *España 1995. Un balance, Economistas*, número 69, (volumen extraordinario), Colegio de Economistas de Madrid, Madrid, páginas 48-52.
16. UGARTE, J. L. y LAGO, R. (1995): «El estado de la transición al sistema de mercado en las economías post-soviéticas», *España 1994. Un balance*, número 64, (volumen extraordinario), Colegio de Economistas de Madrid, Madrid, páginas 65-71.
17. UNITED NATIONS (1999): *Economic Survey of Europe, 1999*, número 1, Economic Commission for Europe.
18. WILLIAMSON, O. E., (1986): *Economic Organization: Firms, Markets and Policy Control*. Wheatsheaf Books, Brighton.



COLABORACIONES

ARTICULOS DE LA SECCION «PAISES» PUBLICADOS EN EL BOLETIN ECONOMICO DE INFORMACION COMERCIAL ESPAÑOLA

Boletín ICE *Económico*

- «El Brasil del Real» (BICE 2572).
- «La actualidad de la economía argentina» (BICE 2573).
- «Nicaragua: un país que necesita la ayuda internacional» (BICE 2574).
- «República Dominicana: desarrollo y clima de negocios» (BICE 2576).
- «Nuevo impulso a las relaciones económicas con Bolivia» (BICE 2578).
- «Hong Kong, un año después» (BICE 2584).
- «Oportunidades de inversión turística en Chile» (BICE 2585).
- «Panamá con la vista puesta en el 2000» (BICE 2586).
- «Corea del Sur bajo los auspicios del FMI» (BICE 2587).
- «Marruecos: desarrollo y clima de negocios» (BICE 2588).
- «Uruguay en el MERCOSUR: oportunidades de negocio para las empresas españolas» (BICE 2590).
- «Real 2: La política económica brasileña tras la reelección del Presidente Cardoso» (BICE 2591).
- «Ecuador: entre la estabilización y el desarrollo» (BICE 2592).
- «Hungria ante la ampliación de la UE» (BICE 2597).
- «Relaciones económico-comerciales entre España y Perú» (BICE 2598).
- «Turquía: situación económica y oportunidades de inversión» (BICE 2602).
- «Túnez: reestructuración y equilibrio económico» (BICE 2606).
- «La economía paraguaya: posibilidades de negocio ante la situación de crisis económica y política» (BICE 2607).
- «La devaluación del real» (BICE 2608).
- «Tailandia: reformas para la recuperación económica» (BICE 2609).
- «Venezuela en su laberinto» (BICE 2610).
- «Bulgaria: de la crisis económica a la estabilidad» (BICE 2615).
- «México ante el fin de siglo» (BICE 2620).
- «La economía de Yemen» (BICE 2621).
- «La República Arabe de Egipto: retos y perspectivas para la exportación española» (BICE 2622).
- «Sudáfrica: el problema del oro, los países productores y el FMI» (BICE 2624).
- «1999: un año de transición para la economía de Brasil» (BICE 2626).
- «Honduras: reconstrucción económica y social» (BICE 2628).
- «Reformas económicas en Costa Rica» (BICE 2631).
- «Libia, un país desconocido» (BICE 2636).
- «Malasia, tras la crisis» (BICE 2648).
- «La economía ecuatoriana en su hora decisiva» (BICE 2651).