

Asociación Económica Americana

La privatización en Rusia: Algunas lecciones de Europa del Este

Author(s): Jeffrey D. Sachs

Obra(s) revisada(s):

Fuente: *The American Economic Review*, Vol. 82, No. 2, Papers and Proceedings of the Hundred and Fourth Annual Meeting of the American Economic Association (mayo, 1992), pp. 43-48

Publicado por: [Asociación Económica Americana](#)

URL estable: <http://www.jstor.org/stable/2117373>

Accedido: 16/03/2012 14:17

El uso del archivo JSTOR implica la aceptación de los Términos y Condiciones de Uso, disponibles en

<http://www.jstor.org/page/info/about/policies/terms.jsp>.

JSTOR es un servicio sin ánimo de lucro que ayuda a académicos, investigadores y estudiantes a descubrir, utilizar y ampliar una amplia gama de contenidos en un archivo digital de confianza. Utilizamos tecnologías de la información y herramientas para aumentar la productividad y facilitar nuevas formas de investigación. Si desea más información sobre JSTOR, póngase en contacto con support@jstor.org.



La American Economic Association colabora con JSTOR para digitalizar, preservar y ampliar el acceso a *The American Economic Review*.

<http://www.jstor.org>

La privatización en Rusia: Algunas lecciones de Europa del Este

Por JEFFREY D. SACHS

En toda Europa del Este y en la antigua Unión Soviética, el colapso del comunismo ha dejado tras de sí un sector empresarial estatal sin incentivos claros ni una gestión satisfactoria de los activos estatales. El sistema comunista era despreciable e ineficaz, pero no dejaba de ser un sistema. Los trabajadores actuaban de acuerdo con las órdenes de las burocracias supervisoras, ya fueran del gobierno o del Partido Comunista. Estas órdenes estaban respaldadas por el terror o, al menos, por su amenaza.

Con la desaparición del Partido Comunista, los mandos han desaparecido y también, inevitablemente, el sistema de gestión empresarial. Junto con la estabilización macroeconómica, la convertibilidad de la moneda y las rápidas reformas legales introducidas por los gobiernos poscomunistas, un nuevo y vibrante sector empresarial privado está creciendo con notable rapidez en varios países de Europa del Este. Sin embargo, para las grandes empresas industriales que permanecen en el sector estatal, el colapso del antiguo sistema ha ido seguido de una mezcla de falta de rumbo, búsqueda de rentas políticas, liquidación de activos y corrupción, y no de la clara motivación de maximización de la riqueza que conlleva la propiedad privada.

Las empresas estatales no sólo carecen de incentivos claros para la reestructuración, sino que también se enfrentan a retos organizativos de gran envergadura. Por supuesto, es necesario llevar a cabo una reestructuración interna para adaptarse a las fuerzas del mercado, lo que incluye cambios en las prácticas contables, la creación de centros de beneficios independientes en las grandes empresas, la introducción de sistemas de remuneración incentivada, el establecimiento de un sistema de gestión de los recursos humanos y la creación de un sistema de gestión de los recursos humanos.

Internacional de la Universidad de Harvard, Cambridge, MA 02138, y Consejero Económico del Gobierno ruso.

43

creación o ampliación de departamentos de marketing y de- signación, etc. Al mismo tiempo, los choques externos, especialmente el colapso del comercio con la antigua Unión Soviética, han dejado bruscamente a un gran número de empresas sin sus clientes tradicionales y, por lo tanto, en una creciente crisis financiera. Estas empresas deben encontrar nuevos clientes, nuevos productos y, a menudo, nuevo capital para apoyar la reestructuración.

La mayoría de estos problemas pueden paliarse mediante una rápida privatización, pero los gobiernos poscomunistas de Europa del Este no han logrado, en general, diseñar estrategias de privatización que aborden adecuadamente la crisis sistémica del sector empresarial estatal. A excepción de algunos programas prometedores, pero aún no aplicados (como el programa de vales en Checoslovaquia y el programa de fondos de inversión en Polonia), los países de Europa del Este han tendido a considerar la privatización como un ejercicio que debe llevarse a cabo empresa por empresa y de forma "voluntaria", en el que las diversas partes interesadas en la empresa tienen derecho de voto sobre el proceso.

Como consecuencia, la inmensa mayoría de las grandes empresas que pertenecían al sector público al inicio de las reformas permanecen hoy en día en el sector público y, por lo general, siguen sin tener una vía clara para su futura privatización. A veces las empresas son despojadas de sus activos por gestores que actúan por cuenta propia, en un proceso que se ha dado en llamar privatización "espontánea" o de la "nomenklatura". Por supuesto, este tipo de comportamiento incontrolado ha ensombrecido todo el proceso de privatización en la mente de muchos ciudadanos.

¹ Para un análisis de la privatización espontánea, en el caso de Ucrania, véase Simon Johnson y Heidi Kroll (1991) y Sachs (1991).

Incluso al margen de los gestores que negocian por su cuenta, existe una forma de descapitalización menos visible pero más generalizada. Los trabajadores y los gestores estatales, liberados de la represión comunista, se confabulan para aumentar los sueldos y salarios lo suficiente como para absorber el flujo de caja de la empresa, absorbiendo los beneficios, los fondos de depreciación, etcétera. Dado que no hay representantes reales de las rentas del capital a nivel de empresa, el proceso se desarrolla prácticamente sin interrupción, y las políticas de rentas del gobierno sólo pueden mitigar parcialmente el problema. Como observan rápidamente los enterados de la empresa, no hay razón para entregar beneficios al presupuesto estatal cuando en su lugar se puede aumentar la compensación. El problema es especialmente grave en los casos en que las empresas estatales están formalmente bajo la dirección de los consejos de trabajadores, como en Polonia. El presupuesto del Estado, así como el gasto en inversión de capital de la empresa, se resienten como consecuencia de las excesivas presiones salariales.

Rusia se embarca ahora en reformas económicas con el beneficio de la insatisfactoria experiencia de Europa del Este en el ámbito de la privatización y con una privatización espontánea que ya suscita la desconfianza de la opinión pública. La tarea clave para la privatización rusa es romper con el enfoque "voluntario" de privatización individual que ha frustrado las reformas en Europa del Este y adoptar métodos de privatización transparentes y justos que aborden el sistema de propiedad de forma global y rápida.

I. Lecciones de la privatización en Polonia

La experiencia polaca en materia de privatización ilustra los puntos fuertes y débiles de las reformas de Europa del Este hasta la fecha. Las reformas económicas polacas reconocieron que la creación de una economía de mercado de propiedad privada sería el resultado de dos fuerzas: La privatización "de abajo arriba", en la que se crean y crecen nuevas empresas privadas; y la privatización "de arriba abajo", en la que las empresas estatales se transfieren a propietarios privados. Las amplias medidas de liberalización y estabilización iniciadas a

principios de 1990 se diseñaron para fomentar la privatización ascendente, mientras que la Ley de Privatización de julio de 1990 debía proporcionar el marco básico para la privatización ascendente.

(véase en David Lipton y Sachs [1990a] una visión general de las reformas económicas polacas, y en Lipton y Sachs [1990b] un primer análisis de la estrategia de privatización de Polonia).

El desarrollo de nuevas empresas privadas ha avanzado rápidamente, con la creación de más de 500.000 empresas individuales entre el 31 de diciembre de 1989 y el 30 de septiembre de 1991, sobre todo en el comercio interior y los servicios.² Además, entre finales de 1989 y finales de 1991 se ha producido un aumento de unas 34.000 sociedades mercantiles privadas (incluidas las sociedades de personas, las sociedades de responsabilidad limitada y las sociedades anónimas), con un incremento de unas 6.000 en la industria".

La privatización descendente, por otra parte, ofrece un historial desigual. Ha habido un éxito abrumador en la privatización de pequeños comercios que antes pertenecían al sector comercial estatal. Se calcula que se han arrendado o vendido unas 50.000 tiendas, la mayoría bajo la responsabilidad de los gobiernos locales. Las pequeñas empresas industriales, que emplean a unos 500 trabajadores, también se han privatizado en un número considerable, mediante un proceso conocido como "liquidación". La empresa estatal se liquida legalmente y los activos de la empresa se venden o arriendan a un grupo de directivos y trabajadores, normalmente con disposiciones para la compra total de los activos a plazos. Mediante este procedimiento se han privatizado más de 500 empresas.

Se encuentra en la zona de grandes entradas industriales, prises donde se han puesto de manifiesto los fracasos del proceso de privatización. La Ley de Privatización se elaboró pensando en una privatización al "estilo británico", en la que las empresas se "preparan" y se venden una por una.

mientras que el número en la industria aumentó de 2.769 a 8.676 (véase el cuadro 35 de *Biuletyn Statystyczny* nº 5 y 12 (1991).

²El número total de "empresas individuales" (autónomos) pasó de 813.500 a finales de 1989 a 1.365.600 a finales de septiembre de 1991 (véase *Biuletyn Statystyczny*, 1991, cuadro 36).

"Las sociedades de derecho mercantil pasaron de 11.693 a finales de 1989 a 45.077 a finales de 1991,

En la vía dominante prevista en la ley, cada empresa se privatizará ad hoc, tras recibir el visto bueno del comité de empresa, la dirección y el "órgano fundador" burocrático (normalmente el Ministerio de Industria). De este modo, cada una de las partes interesadas tiene derecho de veto en el proceso, así como el incentivo de defender la opción de privatización más favorable a sus intereses particulares. Una vez aprobado el plan de privatización, la empresa se convierte en una sociedad anónima propiedad del

Tesoro, proceso que se denomina "comercialización". A continuación, la privatización se lleva a cabo, como se hizo en Gran Bretaña en los años 80, mediante una oferta pública de acciones, o a través de ventas comerciales u otros medios. Los trabajadores tienen derecho preferente a comprar acciones a mitad de precio hasta un 20% de las acciones, o hasta un ahorro del salario de un año, lo que sea menor. Como era de esperar, la ley ha sido un fracaso por varios motivos. En primer lugar, los procedimientos han sido extremadamente onerosos, ya que la necesidad de múltiples aprobaciones para iniciar la privatización no ha hecho más que provocar disputas interminables, así como presiones en el Parlamento, retrasos por parte del Ministerio de Industria (que no quiere perder su participación actual en las empresas) y, por supuesto, maniobras interesadas de directivos y comités de empresa. La ley probablemente ha socavado derechos de propiedad, en lugar de clarificarlos, ya que ha invitado a una proliferación de reclamaciones sobre la empresas.⁴

En segundo lugar, los métodos habituales de venta han resultado (como era de esperar) largos y costosos, como en los casos de Europa Occidental. Contrariamente a las predicciones optimistas de varios banqueros de inversión internacionales y de la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial, cientos de privatizaciones a través de fondos públicos han resultado ser un fracaso.

mostrado extremadamente reacio a utilizar esa vía, después de haber cam- piado por la otra vía "voluntaria".

La Ley de Privatización también permite al Consejo de Ministros del Gobierno polaco ordenar la comercialización de una empresa, sin el ap- provecho de las partes interesadas, pero el Gobierno se ha

Aunque las ofertas de licencias podrían lograrse a finales de 1991, sólo una docena de empresas han sido privatizadas de esta manera. Las ventas comerciales, también promovidas por los bancos de inversión, se han limitado a unas pocas docenas de empresas como máximo.

Mientras tanto, cientos de grandes empresas estatales (con más de 1.000 trabajadores cada una) y miles de empresas estatales en general, han permanecido sin ningún tipo de reestructuración de la propiedad. Estas empresas siguen estando gobernadas por los comités de empresa, los directivos y la burocracia. La autoridad de la dirección está suficientemente diluida por los consejos de trabajadores, y la propiedad a largo plazo y las perspectivas económicas de las empresas están tan nubladas que el comportamiento de los trabajadores y los directivos tiende a ser excesivamente corto de miras y orientado a los aumentos salariales, la liquidación de activos y la protección del empleo, en lugar de a la reestructuración a largo plazo.

El apoyo social a la privatización ha natu
El auge de la industria ha disminuido debido a estos retrasos. En general se culpa de la persistente crisis industrial al programa de reforma económica, más que a la incapacidad de proceder a una privatización real. Muchos expertos piden que se refuerce el papel del Ministerio de Industria, alegando que ya se ha probado el "enfoque de mercado".

El único punto positivo es el Programa de Privatización Masiva (MPP) de Polonia, que abandona explícitamente el enfoque individual en favor de un enfoque sistémico.⁵ En virtud de este programa, cientos de empresas industriales medianas y grandes se convertirán en masa en sociedades anónimas. A lo largo de 1992, las acciones se distribuirán gratuitamente a los fondos de inversión autorizados. Los trabajadores de cada empresa industrial también tendrán derecho a recibir gratuitamente el 10% de las acciones de la empresa. A su vez,

El programa se ha perfeccionado considerablemente desde entonces, aunque las líneas generales permanecen inalteradas. Para más detalles, véase un documento interno (Ministerio polaco de Privatización, 1991).

Las participaciones del fondo de inversión se distribuyen a bajo coste (o gratuitamente) a los hogares polacos.

Los fondos de inversión se encargarán de la gobernanza corporativa, nombrando consejos de supervisión de las empresas industriales de sus carteras. Los hogares podrán negociar libremente sus acciones de los fondos de inversión, y éstos, por supuesto, podrán negociar libremente las acciones de las empresas de su cartera. El plan se está llevando a cabo actualmente, aunque en 1992 será necesaria la aprobación final del Parlamento para algunos pasos del proceso.

II. Privatización en Rusia

Rusia se enfrenta a problemas aún más desalentadores que Europa del Este en su programa de privatización, y podría caer en las mismas trampas si no saca conclusiones de la experiencia de sus vecinos. En la antigua Unión Soviética había unas 45.000 empresas estatales (frente a unas 8.000 en Polonia). Además, la difusión de los derechos de propiedad implícitos entre los trabajadores, los directivos y la burocracia, que ha hecho inviable el enfoque "voluntario, uno por uno" en la Europa del Este, se ve exacerbada en Rusia por las reivindicaciones adicionales de los gobiernos regionales y locales. Las autoridades regionales y locales son, naturalmente, más insistentes en un país con una administración central colapsada que abarca 11 husos horarios. El poder del gobierno federal ruso para presionar a favor de la privatización puede verse mermado por el poder de los políticos locales, más interesados en aumentar su autoridad política que en desarrollar una economía de mercado.

Por lo tanto, si el gobierno ruso quiere conseguir una privatización generalizada de la industria, casi con toda seguridad tendrá que adoptar varias estrategias básicas en el proceso de privatización. Lo más importante es que el Gobierno ruso busque mecanismos de privatización *generalizados*, en los que miles de empresas industriales avancen simultáneamente en el proceso de privatización, de forma que se reflejen las reivindicaciones implícitas de propiedad que el Gobierno ruso está dispuesto a aceptar.

Sin embargo, el proceso de privatización no debe descarrilar por culpa de estas reivindicaciones implícitas. En el caso de las grandes empresas, el paso inicial clave debería ser una comercialización masiva de las empresas, en la que miles de empresas se transformen en sociedades anónimas, en las que los derechos iniciales sobre las acciones reflejen el equilibrio de intereses en las empresas. en las empresas. Por ejemplo, los trabajadores y los directivos deberían recibir inmediatamente un "tramo" de acciones, mientras que la participación equitativa en el resto de las acciones se dividiría entre el gobierno federal y las autoridades locales. Esto podría lograrse dividiendo la propiedad de las acciones al principio o destinando los ingresos de la privatización de las acciones a los distintos niveles de gobierno según un modelo predeterminado. El nuevo programa de privatización del gobierno ruso se mueve en esta dirección, en parte pidiendo la distribución gratuita del 25 por ciento de las acciones a los trabajadores, aunque no especifica si se llevará a cabo la comercialización.

de forma generalizada.⁶

Una vez lograda la comercialización masiva, y tras una distribución inicial de acciones entre los trabajadores y directivos, se podría asignar a los nuevos consejos de supervisión de las empresas privatizadas la responsabilidad legal de privatizar otro tramo de acciones, suficiente para que el capital privatizado supere el 51%. El Gobierno Federal establecería las responsabilidades fiduciarias básicas para la venta de este tramo de acciones (incluidas directrices sobre conflictos de intereses, divulgación pública, fijación de precios, etc.) y podría conservar el poder de veto sobre determinadas transferencias, pero la responsabilidad recaería en el Gobierno Federal.

Véase el Decreto nº 341 de la Federación Rusa (1991). El decreto establece algunos métodos de asignación de participaciones y de los ingresos procedentes de la venta de participaciones entre varias clases potenciales de demandantes, incluidos los trabajadores, los directivos, la administración local y el Gobierno Federal. Lo más destacable es la decisión de conceder el 25% de las acciones a los trabajadores. El decreto se perfeccionará en un programa de

privatización para 1992 que se presentará al Parlamento ruso antes del 1 de marzo de 1992.

los consejos de administración de las empresas para completar la privatización de su tramo designado en un plazo determinado, digamos un año. La comercialización masiva mejoraría enormemente las perspectivas de transformación económica fundamental y, muy posiblemente, el rendimiento de las empresas incluso antes de la privatización total.⁷ Y lo que es más importante, definiría claramente las participaciones en la propiedad, como preparación para una privatización posterior, evitando los tipos de negociaciones y disputas indefinidas que han ralentizado la privatización de grandes empresas en Polonia o el tipo de auto-negociación incontrolada en los procesos de "privatización espontánea". Permitiría la rápida distribución de una participación minoritaria, por ejemplo del 25%, entre los trabajadores, una medida que no sólo estimularía la privatización, sino que también ayudaría a establecer una base social y política para el programa general de reforma.

Y lo que es más importante, la comercialización masiva también proporcionaría un sistema de gobierno empresarial, en una situación en la que ahora no existe un gobierno claro. Se nombraría un consejo de supervisión para cada empresa, sujeto a las responsabilidades estándar definidas en el derecho de sociedades europeo y estadounidense. El Consejo de Supervisión controlaría al gestor para evitar que haga negocios por cuenta propia, aprobaría los planes de gestión y supervisaría los acuerdos de compensación. Aunque el Consejo de Supervisión inicial probablemente no actuaría con la motivación y la autoridad de un consejo elegido por los propietarios privados reales, seguiría siendo superior a la gestión por un consejo de trabajadores (como en Polonia) o a la gestión por un gerente completamente sin supervisión, o un ministerio del ramo intrusivo sujeto a fuertes influencias políticas o burocráticas.

En la mayoría de los escenarios plausibles, el gobierno conservará una participación minoritaria considerable en la mayoría de las empresas industriales. Durante 1993 y 1994, sería posible desinvertir

neozelandés de comercialización masiva de sus empresas estatales mejoró notablemente su rendimiento (véase Robert E. Anderson, 1990).

⁷Existe la creencia generalizada de que el programa

La privatización de las empresas puede llevarse a cabo de diversas formas, como la venta de acciones a personas con información privilegiada (trabajadores y directivos), la transferencia de acciones a fondos de inversión (como en el MPP polaco), la venta de cupones (como en Checoslovaquia) o la venta convencional, la oferta pública y la creación de empresas conjuntas (como en la privatización "a la británica"). Suponiendo que se den los pasos iniciales, la urgencia de completar estas medidas restantes se reduciría en cierta medida.

En el caso de los comercios minoristas, Rusia debería seguir la exitosa experiencia de Europa del Este, subastando las unidades bajo la supervisión de los gobiernos municipales. En el caso de las pequeñas y medianas empresas industriales, la compra de participaciones por parte de los trabajadores, en condiciones favorables y con apalancamiento, constituye la mejor esperanza para un progreso rápido, como se ha visto en Hungría y Polonia. Una vez más, la responsabilidad principal de las empresas más pequeñas puede dejarse en manos de las autoridades regionales y locales, suponiendo que la estricta instrucción general de privatizar las empresas pueda supervisarse y cumplirse.

Debe prestarse especial y urgente atención a la comercialización y privatización de los grandes bancos estatales. Podría pensarse, erróneamente, que los bancos podrían ser de las últimas empresas en privatizarse, pero la experiencia de Europa del Este enseña lo contrario. Los bancos comerciales desempeñan un papel vital en la gobernanza de las empresas industriales, no sólo como acreedores, sino también como accionistas. Cuando una empresa industrial atraviesa dificultades financieras, los bancos comerciales deben tener incentivos razonables para restringir la concesión de nuevos préstamos, imponer disciplina de gestión en la empresa y, si es necesario, convertir la deuda en capital como parte de un saneamiento financiero. Cuando los bancos comerciales son a su vez órganos burocráticos del Estado, el incentivo para llevar a cabo estas funciones queda naturalmente embotado, como se ha visto en Polonia durante 1990-1991.

REFERENCIAS

Anderson, Robert E., "The Establishment and Control of State-Owned Enterprises: The New Zealand Experience", manuscrito inédito preparado para el Seminar for

National Administrative Bureau of State-Owned Property, Shenzhen (China), mayo de 1990.

Johnson, Simon y Kroll, Heidi, "Managerial Strategies for Spontaneous Privatization", *Soviet Economy*, octubre-diciembre de 1991, 7, 281-316.

→ **Lipton, David y Sachs, Jeffrey,** (1990a) "Creating a Market Economy in Eastern Europe: The Case of Poland", *Brookings Papers on Economic Activity*, 1990, (1), 75-147.

→ _____ y _____, (1990b) "Privatization in Eastern Europe: The Case of Poland", *Brookings Papers on Economic Activity*, 1990, (2), 293-34.

Sachs, Jeffrey, "Privatización espontánea: A

Comentario", *Soviet Economy*, octubre-diciembre de 1991, 7, 317-21.

Biuletyn Statystyczny, Varsovia: Główny Urząd Statystyczny, varios números.

Ministerio Polaco de Cambios de Propiedad, Privatización Masiva'. Programa propuesto, Warsaw: Ministerio Polaco de Cambios de Propiedad, 1991.

Ministerio polaco de Privatización, "Information Package for Potential Fund Managers", Ministerio polaco de Privatización Varsovia, 1991.

Federación Rusa, "Fundamental Provisions of the Program for Privatization of State-Owned and Municipal Enterprises", Decreto No. 341, Moscú: Federación Rusa, 1991.