

# La privatización en China, México y Rusia: un estudio comparativo

E. Sam Overman\*

**D**urante la última década, los esfuerzos por crear nuevas economías de mercado han sido todavía más dramáticos que los esfuerzos de nacionalización previos a ese intento. A medida que muchos países reconocen cada vez más las necesidades inmediatas de participar en las economías de mercado globales, la privatización se convierte en una estrategia común. Los líderes políticos de muchos países se han dado cuenta de que la privatización es una forma efectiva de aumentar las inversiones de capital y la participación privada en economías de mercado más abiertas, de intensificar la eficiencia y la competencia en el mercado, de reducir gastos públicos y de generar nuevos ingresos públicos, y con frecuencia también se ve como modo de obtener el apoyo popular. Normalmente pensamos en la privatización sólo como la venta o transferencia de activos públicos a intereses privados, pero en cada país la privatización y sus consecuencias son muy diferentes. Existen muchas formas de privatización que alcanzan distintos niveles de éxito, y cada una tiene problemas específicos de implementación.

---

\* E. Sam Overman (1953-1996) fue profesor de administración pública en el Graduate School of Public Affairs de la Universidad de Colorado en Denver. Entre sus temas de investigación estaban la administración pública, la política y la administración de la información y la filosofía y metodología de las ciencias sociales. Publicó numerosos artículos y varios libros en estas áreas.

Una versión actualizada de este artículo estaba siendo preparada por el profesor Sam Overman para someterla a la consideración del comité editorial de esta revista. Desafortunadamente la muerte lo sorprendió. Hemos decidido publicar una versión editada anteriormente, no sólo porque la consideramos un tema y una investigación relevante para *Gestión y Política Pública*, sino además como un homenaje a tan querido y valioso colega y amigo.

Este estudio analiza los recientes esfuerzos de privatización en China, México y Rusia. México ha llevado a cabo uno de los esfuerzos de privatización más extensos y probablemente de mayor éxito entre los países en desarrollo; comenzó a partir de una fuerte tradición de propiedad privada y durante la última década se ha convertido en un modelo para la privatización. En contraste, Rusia y China apenas están iniciando sus esfuerzos de privatización. Ambos países partieron de sistemas económicos y políticos comunistas, y ambos han tomado ahora caminos diferentes en el diseño de sus nuevas economías globales. Cada uno de estos tres países tiene economías importantes y —China, en particular— potencialmente dominantes en el contexto regional y mundial. Es importante conocer la forma en que estos países han emprendido sus reformas de privatización. ¿Cuáles han sido los logros y consecuencias relativos que la privatización ha tenido en cada país, y cuáles los principales problemas que ha encontrado en sus esfuerzos por privatizar sus economías?

A lo largo de los tres años que tomó esta investigación, se visitó varias veces cada uno de estos países. Además, dirigentes de México y Rusia asistieron a varios foros internacionales en los Estados Unidos que fueron organizados por el Graduate School of Public Affairs (Departamento de Graduados en Asuntos Públicos de la Universidad de Colorado). Se realizaron varias entrevistas formales e informales a personas de estos países con conocimientos de sus respectivos esfuerzos de privatización. En China, se entrevistó principalmente a funcionarios del gobierno y a académicos. Los mexicanos entrevistados fueron líderes empresariales patrocinados por alguna entidad gubernamental como el gobierno de un estado o alguna secretaría importante.

## China

Recientemente, los chinos han experimentado con otro tipo de colectividades, las de acciones mancomunadas, donde el Estado sigue siendo propietario de la mayoría de las acciones pero la administración de la compañía y las finanzas son independientes.

En las zonas económicas especiales (ZEE) prevalecen otras tres formas de propiedad: la privada, la mancomunada y la extranjera directa. Las ZEE como Shenzhen, una de las cuatro primeras que fueron establecidas en 1979, y las más recientes, como la de Pudong frente a Shanghai, en un principio fueron establecidas para expandir gradual-

mente el negocio de exportación e importación y atraer capitales extranjeros a China. De hecho, las ZEE respondían a una política gradual que introduciría partes de China en la economía mundial. A pesar de que éste es un tema de sustancial debate, funcionarios chinos sostienen que en el aspecto económico las ZEE han tenido mucho éxito (Crane, 1990). Shenzhen, por ejemplo, es la zona económica que fue establecida en la frontera con Hong Kong hace apenas 12 años y actualmente es una ciudad floreciente con tasas de crecimiento real de por lo menos 20% anual. Shenzhen se está construyendo con una intensidad de 24 horas al día, y la migración de chinos que llegan ahí de todo el país está siendo controlada cuidadosamente por el gobierno central, aunque quizá sin mucho éxito. En estas ZEE, el gobierno chino permite la propiedad privada de nacionales, la propiedad mancomunada de ciudadanos chinos y empresas extranjeras, y la propiedad extranjera directa. De hecho, la inversión extranjera directa neta en China sólo es menor a la que hay en México e Inglaterra en aproximadamente 4 000 millones de dólares.

En la época actual, las empresas propiedad del Estado en China representan alrededor de la mitad de la producción del sector industrial, mientras que las empresas colectivas y las de propiedad privada representan el otro 50%. El Consejo de Estado aprobó en 1992 las estrategias de privatización cuando anunció que China se convertiría en una economía de mercado socialista. Para el año 2000, el gobierno espera reducir las compañías propiedad del Estado a 27%, y en el sector industrial busca incrementar las empresas colectivas hasta llegar a 48% y las de propiedad privada a 25%. Es importante comentar que el sector privado es proporcionalmente mayor fuera del sector industrial tradicional, y que mucho del ya de por sí enorme y creciente sector comercial privado probablemente es de tipo subterráneo y no se reporta al gobierno.

La causa principal de la privatización de las compañías propiedad de Estado —particularmente en las industrias militar, tabaquera, de minería del carbón y petrolera— es que son las que más pierden dinero en la economía china. En 1992, la Agencia de Estadísticas de Estado del gobierno chino reportó que las empresas industriales del país tuvieron pérdidas 76 000 millones, y que casi 80% de estas pérdidas fueron en empresas propiedad del Estado; debe notarse que es impresionante que hayan reconocido abiertamente estas figuras. Esto sucedió en 1992, cuando la economía china estaba creciendo a una tasa fenomenal de 12%. Incluso si este 12% fuera un cálculo exagerado o

simple suerte, las tasas de crecimiento anual de 6 a 9% parecen realistas y sustentables.

La forma de privatización más frecuente consiste en separar de los departamentos del gobierno la administración, operaciones y responsabilidad financiera de la empresa propiedad del Estado. Esto se hace tanto con las empresas ya existentes como con las que se están poniendo en marcha. Por ejemplo, el Ministerio de Comercio y Relaciones Extranjeras escindió la Corporación de Importación/Exportación de Máquinas Herramienta. El capital nuevo y la propiedad de los activos provienen del ministerio correspondiente, aunque los chinos han experimentado con la venta pública de las acciones de ciertas empresas propiedad del Estado. Los derechos de administración de la empresa autónoma propiedad del Estado se entregan a administradores de empresas por medio de diversos sistemas de arrendamiento y contratación, pero se mantiene la propiedad pública. Las colectividades, en particular aquellas que incluyen la transferencia de la propiedad del Estado, aunque también las que tienen convenios de arrendamiento o contratación, son una forma de privatización cada vez más frecuente y permiten la retención individual de utilidades. Las colectividades todavía dependen principalmente de una mezcla de capital público y privado, pero a la larga quedarán sujetas a las fuerzas y al sistema de mercado (Fureng, 1990; Yiwei, 1990). Sin importar su forma, y a pesar de los esfuerzos pragmáticos por seguir un crecimiento lento y gradual, la privatización en China ha mantenido un ritmo cada vez más rápido e irreversible. Este ritmo ha creado algunos problemas en los esfuerzos de privatización de China.

#### *Problemas de la privatización en China*

*Separación incompleta del aparato administrativo.* Uno de los problemas más comunes en la privatización de las empresas propiedad del Estado es que los funcionarios gubernamentales están renuentes a dejar de participar en la administración de los asuntos de la industria. Y China no parece ser una excepción de este problema. Un alto funcionario chino reportó que con frecuencia es difícil distinguir entre el liderazgo administrativo y la gerencia de la empresa. El Consejo de Estado ha promulgado reglamentos que exigen que las compañías establecidas por departamentos gubernamentales rompan por completo sus lazos administrativos y se vuelvan totalmente responsables de

las ganancias y pérdidas. También requieren que las colectividades sean formadas voluntariamente y no se puede usar medio administrativo alguno para reclutar miembros de los departamentos gubernamentales. Parece que estas dos reglas se aplican de manera irregular.

Aunque es extremadamente difícil verificar los lazos administrativos que hay con las industrias, es probable que éstos existan. Se ha reportado que algunas empresas gubernamentales se han apropiado de los derechos e intereses de otras empresas y las han convertido en subsidiarias de sus propios cuerpos administrativos. El Consejo de Estado prohíbe esto expresamente, ya que todas las empresas estatales tienen que estar separadas de sus unidades originales y no se permite medio administrativo en la creación y mantenimiento de grupos empresariales. El problema que existe con la separación incompleta es que las agencias estatales pueden continuar drenando utilidades de las nuevas empresas y también interferir con motivación política en la producción y actividades de distribución. Por otra parte, hay indicios de que algunas agencias reportan que no tienen acceso a los fondos producidos por sus propias empresas. Por ejemplo, cierta agencia estatal inició una empresa de publicación de libros infantiles; reporta estar teniendo muy buenos resultados, pero no puede echar mano de las utilidades para sus gastos públicos.

Peter Nolan (1990) predijo que los intentos chinos por lograr una reforma del mercado no tendrían como resultado el esperado socialismo de mercado, sino un "lío burocrático de mercado" donde el aparato de Estado continuaría entrometiéndose tanto en los asuntos de las empresas privadas como en las de las empresas propiedad del Estado. Esto parece una realidad, y los chinos están conscientes de la necesidad de corregirla.

*Ansiedad burocrática y política.* En cierto nivel, la ansiedad burocrática es consecuencia de la incertidumbre que los servidores públicos tienen respecto de su propio futuro. Por ejemplo, se reporta que en el transcurso de los próximos dos años el Ministerio de Comercio Exterior habrá de pasar de tener más de 1 200 empleados a tener alrededor de 400. Los departamentos tienen que ver qué se hará con el personal del gobierno que habrá de ser cesado, y se espera que la mayor parte de éste mantenga su empleo trabajando en las compañías recientemente privatizadas. Por el momento, la reducción en la fuerza de trabajo no es un problema, ya que muchos trabajadores del gobierno, en particular los jóvenes, se están yendo voluntariamente para emplearse en el creciente sector privado y en las empresas públicas. Sin embargo,

cuando la separación de las empresas propiedad del Estado se lleve a cabo, quizá sea más difícil reducir las dimensiones del desempleo público (Overman y Hu, 1994). En otro nivel, la ansiedad burocrática es consecuencia de que las agencias estatales se han dado cuenta de que ya no están a cargo de la producción y el control, y por tanto sus funciones han quedado sin especificar. En gran medida, la regulación, la planeación, el monitoreo y la vigilancia son nuevas tareas administrativas que las burocracias públicas chinas deben aprender.

La ansiedad política es el resultado del temor a lo que un analista llama la "doble explosión": los procesos de descentralización de los poderes (democratización) que acompañan la explosión económica causada por la privatización (Zhang, 1992). Los líderes políticos chinos temen que el creciente aunque lento ritmo de la reforma económica se acelere demasiado, en particular debido a que el público urbano ha aceptado muy bien las nuevas reformas del mercado, especialmente en las zonas del sur. Una reforma económica rápida traerá consigo las reformas políticas necesarias para la descentralización y la democratización, y podría esperarse que se evite la poco probable repetición de un acontecimiento como el de la Plaza Tiananmen. Las preocupaciones de los ciudadanos que los diarios reportan se refieren más a la inflación y el desempleo que a la represión política, aunque esto sea de esperarse en una prensa controlada. En el ámbito oficial, se busca ser más progresivos en el campo de los derechos humanos sin perder el control político y, por supuesto, el deseo de conseguir que los próximos Juegos Olímpicos den prueba de una "China más abierta" demuestra el interés de este país por convertirse en una fuerza económica mundial visible.

*El costo social de las externalidades y la falta de equidad.* Viajar del norte hacia el sur en la China oriental, dirigiéndose desde Beijing hacia Shanghai y Shenzhen, constituye un estudio de los contrastes que van desde la vida tradicional en el centro del poder hasta la vida donde "todo se vale" en una zona económica especial en la frontera con Hong Kong. Lamentablemente, la desigualdad entre las zonas rurales y urbanas también es evidente. La creciente disparidad en la distribución del ingreso en China llevará a diferentes reacciones frente a la nueva situación económica de este país. Aunque es posible que China tenga ahora un millón de millonarios, los reportes del aumento del hambre y la pobreza son menos obvios. En China, los números que se refieren a personas siempre son grandes, y hoy en día existen muchas que viven ya sea en la extrema pobreza o en la extrema riqueza. La inflación y los

salarios bajos representan una privación desproporcionada para los pobres en las zonas urbanas y rurales. A la vez que muchos chinos están prosperando enormemente, muchos otros se están convirtiendo en los nuevos refugiados que llegan en barcas a las costas extranjeras. El cálculo político parece mostrar que mientras el número de personas que se benefician sea igual al de las personas que sufren, es poco probable que se lleve a cabo un contragolpe ultraigualitario. Incluso a pesar de la muerte de Deng Xiaoping, es seguro que la privatización en China continuará.

## México

México ha sido el país más ambicioso de América Latina en sus esfuerzos de privatización. El presidente De la Madrid fue electo en 1982 e inició los esfuerzos por privatizar —o, para utilizar el término que les gusta en México, desincorporar— casi inmediatamente. A pesar de que en un principio la venta de las compañías propiedad del Estado fue baja, y el impacto económico de su venta leve, éste fue un primer paso importante y decidido para revitalizar la economía mexicana. Cuando el presidente Salinas asumió el poder a finales de 1988, el esfuerzo de privatización se extendió a compañías más grandes, como las aerolíneas (Aeroméxico y Mexicana), las compañías mineras (Cananea), las del hierro y el acero, la compañía telefónica estatal (Telmex) y, finalmente, la industria bancaria y de seguros. Ciertas industrias como la del petróleo (Pemex), la de electricidad (CFE), los ferrocarriles nacionales (Ferroviales) y los servicios postales han sido declarados estratégicos y continúan fuera de la privatización. Muchos auguran que lo más probable es que la privatización se complete a finales del periodo de gobierno del presidente Salinas en 1994, y que sea continuada por su sucesor, el presidente Zedillo, a pesar de la crisis económica más reciente.

Las metas de las iniciativas de privatización mexicana frecuentemente se explican como necesarias para elevar los ingresos públicos, equilibrar el presupuesto y pagar la enorme y creciente deuda externa que el gobierno había acumulado (Clutterbuck, 1991). En 1982, el déficit presupuestal representaba 12% del producto nacional bruto, y el gobierno estaba utilizando más de 50% de todos los préstamos bancarios para financiar esta importante deuda. La deuda externa mexicana se elevó a niveles sin precedente entre 1978 y 1982, y es el

gobierno el que debía la mayor parte. Las exportaciones petroleras no lograron recaudar los ingresos necesarios. De 1970 a 1982, el número de empresas públicas bajo los regímenes de los presidentes Echeverría y López Portillo se incrementaron de 391 a más de 1 000, y culminaron con la nacionalización de la banca en 1982. Cuando el presidente De la Madrid asumió el poder en 1982, la economía mexicana se encontraba en una ruina inflacionaria y se consideraba que el gobierno estaba en una crisis de deuda, una de las peores en la historia de todas las naciones. Entre las reformas necesarias para solucionarlas estaban el esfuerzo por detener la fuga de capitales y aumentar la inversión extranjera, así como la recuperación de la confianza de los acreedores externos. La privatización de las empresas públicas —que llevó a la decisión de reprivatizar la banca en 1990—, aunada a una mayor preocupación por la liberación del comercio —con la incorporación al GATT en 1986 y el interés en el Tratado de Libre Comercio—, fueron dos piedras angulares de los planes de recuperación económica de Salinas.

El alcance del esfuerzo mexicano por desincorporar representa un cambio total y la transferencia casi completa de las actividades económicas al sector privado. En México, la privatización toma varias formas. El patrón que se sigue en la privatización es la venta de empresas propiedad del gobierno a inversionistas privados, o en algunos casos a grupos especiales, como sindicatos o cooperativas de trabajadores. México también ha experimentado con la transferencia de entidades a gobiernos estatales o locales y con la creación de paramunicipales, o empresas públicas estatales y locales. Se calcula que tan sólo en el Estado de México existen 194 paramunicipales. La privatización también significó la liquidación de algunas entidades públicas y la fusión de otras. Aunque existen discrepancias en la información, las cifras oficiales reportan que entre 1983 y 1987 alrededor de 307 entidades fueron desincorporadas, de las cuales 80 se vendieron, 76 se liquidaron, 34 se fusionaron y 114 se liquidaron o fusionaron. La gran mayoría de estas primeras ventas tuvieron poco impacto macroeconómico, pero desde 1988 la administración de Salinas ha concluido la venta de 192 empresas propiedad del gobierno, entre ellas grandes compañías como las aerolíneas, el acero, la compañía telefónica y la banca (Humberto, 1991).

Los esfuerzos de privatización en México, en mayor medida que en China o Rusia, encajan en el patrón tradicional de desinversión de empresas estatales con ciertas restricciones importantes. El gobierno mexicano vende en subastas cerradas su participación en las compañías completa o parcialmente propiedad del Estado. En el caso de privati-

zaciones más grandes, se lleva a cabo un proceso de dos pasos que incluye la precalificación y la oferta, donde todos los compradores potenciales deben precalificar y no hay garantía alguna de que la oferta más baja gane el derecho de propiedad. La venta de la propiedad parcial o completa no sólo rinde ingresos directos para el tesoro nacional, sino que también aumenta la capacidad productiva del sector privado en la economía. Las erogaciones del gobierno se han reducido de 34% del producto nacional bruto en 1982 a 22% en 1990. Hay muchas personas que afirmarían que las reformas en el sector público, como la privatización, junto con la desregulación y las reformas en la política fiscal, han sido la causa principal de la recuperación de la economía mexicana, la cual ha sido impresionante (Lustig, 1992; Voljc y Draaisma, 1993). En este momento es difícil cuestionar el éxito económico de estas reformas gubernamentales, pero la privatización en particular ha dado lugar a una mayor preocupación de tipo ideológico.

#### *Problemas de la privatización en México*

*La recolonización de la economía.* Para financiar su privatización, México ha dependido en gran medida del capital extranjero, a tal grado que algunos críticos podrían sostener que el programa de privatización de México ha venido a ser la venta de sus activos públicos y la recolonización de la economía mexicana. Hay varios indicios que apoyan esta conclusión. En escala mundial, sólo Gran Bretaña tiene una inversión extranjera mayor que la de México. Hoy en día, muchas de las acciones de primera categoría se cotizan en la Bolsa de Valores de Nueva York, la cual abre una hora antes que la Bolsa Mexicana. Según la revista *The Economist*, ahora el tono del mercado mexicano se establece en Nueva York, y la Bolsa se ha convertido en un brazo de Wall Street ("Survey Mexico", 1993). En 1994, el déficit en la balanza de pagos mexicana fue de aproximadamente 29 millones de dólares, con una deuda externa total de más de 120 millones, o 41% del producto interno bruto. Parte del flujo de capital hacia México también ha incluido la repatriación de capital privado, pero es claro que la mayor parte es capital extranjero y particularmente estadounidense. Por último, algunos de los bancos privados más grandes (Banamex y Bancomer) tienen obligaciones en divisas, mientras el Banco Central de México no tiene suficientes dólares para cubrir sus deudas como prestamista de último recurso.

México también ha permitido la inversión extranjera y la participación privada en el desarrollo de infraestructura, que generalmente ha estado dominada por el sector público (Cuciti, 1993). El sector privado está desempeñando un papel activo en la operación y construcción de autopistas, puertos y aeropuertos. Un caso muy conocido es el de una compañía que vendió acciones principalmente a compañías de inversión estadounidenses para financiar la construcción de una autopista de cuota de 22 km que va de la ciudad de México a Toluca. El peaje es exageradamente caro, pero el gobierno garantiza los préstamos con la promesa de renovar indefinidamente los periodos de concesión de las autopistas.

Los mexicanos siguen desconfiando de los intereses estadounidenses. En el pasado, enormes fortunas estadounidenses como la de Hurst y Guggenheim fueron hechas en México. Históricamente, los mexicanos han desconfiado de las intenciones políticas y económicas de sus vecinos del norte, y continúan culpando en parte a los Estados Unidos por la crisis de deuda de 1982. Existe la esperanza de que la confianza que los mexicanos están teniendo en sí mismos logre que esta vez superen su cautela; sin embargo, luego de la crisis económica más reciente en México, los problemas causados por la dependencia en capital extranjero solamente se incrementarán.

*Distribución desigual de la propiedad y las utilidades.* El gobierno no ha utilizado el proceso de privatización para democratizar la propiedad de capital en el país a través de planes de intercambio de acciones o de propiedad parcial. Más bien, en muchos casos el gobierno ha vendido sus activos a grandes conglomerados industriales, acaudalados inversionistas particulares mexicanos, intereses extranjeros, o bien alguna combinación de todos ellos. Repetidamente, el presidente Salinas intentó compensar las críticas que ha recibido al sostener que la privatización ha recaudado o conservado los recursos públicos necesarios para los programas de educación, salud y bienestar social. Por medio de la privatización, el gobierno abandona el papel de administrador de propiedades y se dedica más a satisfacer las necesidades del pueblo. Salinas inició el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), un programa financiado por el gobierno federal diseñado para proporcionar servicios sociales directamente a los gobiernos y comunidades locales.

El traspaso de la propiedad no ha producido cambios en la elite regidora. Y la privatización tampoco ha producido cambios políticos. El presidente de México tiene un poder casi sin par para una nación en

proceso de modernización. Los poderes legislativo y judicial invariablemente apoyan al presidente la elite burocrática que no ha sido elegida le rinde cuentas solamente al presidente, y el partido gobernante (PRI) ha dominado los puestos públicos desde su creación en 1928. Los mexicanos deberían aprender del caso de Italia: cuando los líderes de los sectores público y privado entran en colusión a través de prácticas corruptas y favoritismos, el resultado es la ineficacia y eventualmente el descontento público. Los recientes asesinatos públicos y levantamientos insurgentes muestran que la política mexicana todavía puede producir reacciones violentas, si no cambios fundamentales. Se espera que el presidente Zedillo lleve a cabo numerosas reformas políticas, pero los efectos sobre la distribución del capital y el ingreso permanecen en la incertidumbre.

*La creación de nuevos monopolios, no la expansión de la competencia.* El hecho de que no haya habido una distribución de la riqueza también ha significado que muchos de los esfuerzos de privatización simplemente han convertido a los grandes monopolios propiedad del Estado en grandes monopolios privados. La privatización de Telmex no ha llevado a la competencia dentro del mercado de las comunicaciones, aunque hay acuerdos escalonados para dividir esta empresa en compañías más competitivas. Aeroméxico compró a Mexicana, por lo que ahora son una sola compañía de aviación. Y aunque existen 18 bancos nacionales, Banamex y Bancomer dominan en el área de depósitos individuales y comerciales. Al no existir un marco regulador eficaz, puede resultar que estos monopolios privados sean igual de ineficientes y arbitrarios que cuando eran propiedad del Estado. Los tomadores de decisión de las políticas en México probablemente deberían reconsiderar sus objetivos de privatización e incluir el incremento de la competencia del mercado.

## Rusia

En Rusia, todo está en transición. Presentar una descripción correcta de la situación económica y la privatización en Rusia es algo más que difícil. Las reformas económicas y planes para la privatización que Gorbachov inició en 1988 han sido continuadas y en algunas formas extendidas por Yeltsin. Estos planes y leyes de privatización deben templarse con descripciones y observaciones directas de cómo está procediendo realmente la privatización en Rusia. En este momento de

transición de la economía rusa del comunismo al capitalismo sólo puede llegarse de manera clara a una conclusión: a pesar de la obvia diferencia que hay entre los planes y la realidad, en la actualidad la privatización en Rusia es algo continuo e irreversible.

Las empresas propiedad del Estado son por mucho la forma de propiedad más grande en la antigua Unión Soviética, y lo mismo sucede en la nueva República Rusa, donde casi 90% del ingreso nacional corresponde al capital fijo y la fuerza de trabajo. La Ley de la Empresa de 1988 y 1990 otorgó a los administradores de las empresas estatales una mayor autonomía en las decisiones relativas a la producción, aunque el Estado continuaba haciendo entre 80 y 90% de los pedidos. Los primeros esfuerzos de privatización iniciados por Gorbachov intentaron no sólo dar a estas empresas propiedad del Estado la autonomía en las decisiones relativas a la producción, sino también tener un mayor control de los recursos financieros en el nivel de la compañía o la empresa.

En 1990, las empresas que no eran parte del Estado, como las cooperativas y empresas pequeñas, correspondían a menos de 10% del producto interno bruto, pero han aumentado enormemente en los años subsecuentes; esto se nota particularmente en la industria de la construcción. Una Ley de Cooperativas de 1988 permitió que tres o más personas pudieran contratar mano de obra y arrendar o comprar locales y equipo. Las cooperativas —al igual que sus equivalentes en China, las colectividades— son una nueva forma activa y “privada” de actividad empresarial. La principal forma de negocio cooperativo es el arrendamiento-compra de activos del Estado. A pesar de su éxito económico, muchos ciudadanos todavía desconfían de algunas cooperativas, a las cuales consideran como elites económicas, o como grupos de delincuentes o antisociales.

Por último, ha habido un incremento en la propiedad individual, que se inició principalmente con las actividades agrícolas y artesanales pero que se está extendiendo con rapidez a las actividades comerciales e incluso industriales. Al igual que en el caso de China, no hay forma de calcular por completo el tamaño y proporción de la actividad económica subterránea que se encuentra en manos privadas. El gobierno se está movilizand para captar esta economía subterránea. Por ejemplo, funcionarios del gobierno de Moscú acaban de retirar a los vendedores ambulantes del famoso *arbat*, en un esfuerzo por obligar a que las compras de los turistas se hagan en las tiendas, que pagan impuestos estatales. Hoy en día, las sociedades formadas por compañías rusas y extranjeras son muy comunes en Moscú.

Hay dos formas de explicar la privatización en Rusia: *a)* una privatización planeada guiada por el Estado, y *b)* una privatización espontánea conducida por el mercado. En lo que respecta a la primera, la Ley de la Privatización de julio de 1991 pedía la desnacionalización, desmonopolización y desarrollo de la empresa y la competencia, además del establecimiento de comités de propiedad nacional y local, y fondos para guiar los esfuerzos de privatización. Las normas originales, conocidas como la comercialización de las empresas propiedad del Estado, requerirían convertir empresas públicas en compañías de acciones mancomunadas que en un principio serían propiedad del Estado pero que eventualmente, a través de la venta de acciones, se convertirían en propiedad del público general. La privatización de las empresas podría seguir una de dos opciones; en la primera, 35% de las nuevas acciones serían distribuidas entre los empleados, ya fuera de manera gratuita o con un descuento; 5% de las nuevas acciones sería para los administradores; el 60% restante sería retenido por el Estado para que en el futuro fuera vendido o distribuido entre el público general. En una segunda opción, dos administradores y los empleados comprarían 51% de las nuevas acciones y el Estado retendría la parte minoritaria del interés (Cuciti y Kaplan, 1992). En una de las más grandes privatizaciones que se han llevado a cabo hasta la fecha, ZIL, la compañía que es mejor conocida por dedicarse a armar grandes limusinas, subastó al público 35% de sus acciones.

La privatización se está llevando a cabo con el actual primer ministro suplente Anatoly Chubais, quien informó que en 1992 se privatizaron más de 45 000 compañías. El Programa de Privatización del Estado Ruso del 9 de julio de 1992 explica los procedimientos a seguir para la privatización de los sectores económicos, e incluye las empresas estatales dedicadas a la producción militar y a la explotación de recursos naturales (Bogdanowicz-Bindert y Ryan, 1993). Desde diciembre de 1992, la privatización se están llevando a cabo a un paso muy rápido, y más de 2 000 compañías han sido subastadas. Es claro que la más controvertida iniciativa de Yeltsin relativa a la privatización ha sido la distribución de vales a finales de 1992. Los ciudadanos rusos están utilizando ahora estos vales para comprar acciones de empresas propiedad del Estado. En diciembre de 1992, la compañía Galletas Bolcheviques fue una de las primeras subastadas a cambio de vales. Cada vez más, los ciudadanos rusos están utilizando asociaciones intermediarias que han sido creadas para reunir vales y representar a grupos de inversionistas, lo cual ha creado un nuevo mercado secunda-

rio. Los recientes escándalos por fraudes de acciones harán que los ciudadanos desconfíen de la privatización a través de los diferentes planes de acciones y vales.

En lo que respecta a la privatización en Rusia, los acontecimientos se han adelantado a los planes, y la autoridad política se ha retrasado a los deseos económicos. Lo que parece haber sucedido es la "privatización espontánea" *de facto* de algunas empresas propiedad del Estado. Ciertos administradores, al verse con mayor libertad, han sacado parte o toda una empresa del aparato de Estado en la forma de una empresa cooperativa; en ocasiones, incluso han llegado a apropiarse de activos del Estado en circunstancias ambiguas. Un reporte de dicha privatización espontánea afirma que

se permitió a una empresa arrendar los activos de otra empresa y, a través de inversiones de patrimonio y asistencia técnica, ésta logró establecer una asociación de empresas, muchas de las cuales fueron el resultado de otros acuerdos de arrendamiento o de la compra de empresas estatales por parte de sus empleados que fueron convertidas en cooperativas... Los términos en que las empresas asociadas adquirieron sus activos del Estado no fueron claros [Fondo Monetario Internacional, 1991, p. 34].

Otra muestra de la privatización espontánea son las nuevas empresas de arranque. Al considerar las nuevas tiendas, servicios, cafés y restaurantes junto con la privatización de empresas pequeñas, éstas conforman casi un cuarto del producto interno bruto de Rusia (Islam, 1993). Sin duda, los cambios en la moneda y las devaluaciones tendrán efectos adversos sobre las privatizaciones. Pero el tema central de la privatización espontánea será cuán bien puede responder a las necesidades de crecimiento económico y de un nivel de vida más alto del pueblo ruso.

#### *Problemas de la privatización en Rusia*

*¿Quién se beneficia de la privatización?* Además de la gran incertidumbre en torno a la privatización en Rusia, existe gran desconfianza respecto de muchos de los esfuerzos de privatización. En general, los rusos desconfían tanto de los acaparadores como de los funcionarios políticos corruptos, y esta desconfianza podría estar bien fundada.

Solamente hay dos grupos que parecerían poseer el capital interno para financiar la privatización. Un grupo es la elite política establecida y la burocracia del partido (*nomenklatura* y *apparatik*). Los administradores de Estado y los oficiales del partido a menudo se aprovechan de las transacciones internas para beneficio propio. Un ejemplo de esto fue el caso de un empresario que reportó que para arrendar propiedad pública hacen falta dos contratos: uno con el Estado y el otro con el administrador de la propiedad del Estado. El otro grupo que tiene la capacidad de comprar los activos del Estado es el sector "delincuente". El término delincuente se utiliza muy a la ligera en Rusia, y en algunos casos puede significar simplemente que estas personas en el pasado realizaron sus actividades económicas fuera del control del Estado (por ejemplo, los vendedores ambulantes en el *arbat*). También puede ser que se dedicaron a actividades ilegales como la venta de drogas, o que vendían bienes y servicios sin la aprobación del Estado. De cualquier manera, dentro del gobierno ruso se sospecha de la existencia de corrupción política y de prácticas delincuenciales.

*Del público general al público específico, y quién tendrá la propiedad.* En el antiguo sistema socialista, la propiedad dentro de la capacidad productiva estaba concedida al pueblo en general: la propiedad general. Esto llevó a la monopolización, la falta de responsabilidad, la ineficiencia, la escala de producción excesiva, la militarización, y casi cualquiera de los males generalmente relacionados con las economías socialistas. Se espera que la transferencia de la propiedad a manos específicas lograda con la privatización, la comercialización o las empresas cooperativas solucionen muchos de estos problemas. Pero el punto capital del problema de la privatización rusa es cómo transferir la propiedad del público general al público específico. En algún tiempo esto no era más que un problema teórico interesante, pero ahora ha llevado a tensiones públicas reales.

Si, para empezar, el público es el propietario de los activos del Estado, ¿cómo puede el gobierno transferir esta propiedad del público general al público inversionista? De igual manera, ¿cómo puede el gobierno convertir una empresa propiedad del Estado en una empresa de propiedad pública cuando, al menos en teoría, ya pertenece al público? Parece haber dos opciones sensatas: ya sea que las acciones se distribuyan por medio de algún cálculo político (como el plan de vales de Yeltsin, mediante el cual cada ciudadano ruso recibe un vale por 10 000 rublos, equivalente a unos 10 dólares estadounidenses, que pueden usarse para comprar acciones) o, por otra parte, vender las

acciones al público —que incluye a inversionistas extranjeros— que tenga el dinero para comprarlas. Otras estrategias intermedias y de corto plazo para la transferencia de la propiedad incluyen compañías tenedoras privadas o agencias de propiedad estatal (las cuales ya existen en Rusia) o, como ya se había mencionado, el arrendamiento o contratos con cooperativas. Sin embargo, a final de cuentas la propiedad en un sistema capitalista tiene que ser transferida del público general al público particular. Si el público ruso percibe que ya es propietario de los activos del Estado, puesto que durante años ha trabajado e invertido en ellos, entonces es probable que cualquier declaración de propiedad nueva respecto de los activos que fueran propiedad del Estado sea impugnada. Ésta es la razón por la que es tan importante que en la nueva Constitución haya provisiones específicas que garanticen los derechos de la propiedad. Y esto es lo que nos lleva al problema final: la reforma política.

*Hacer que la reforma política funcione.* El capital extranjero, que es esencial para la privatización en Rusia, continúa esperando a ver si la reforma política tendrá éxito. En junio de 1993, inmediatamente después de las reuniones constitucionales en Moscú, yo, al igual que todo el mundo, estaba intentando comprender la forma de la nueva Constitución rusa cuando unas cuantas semanas después se llevó a cabo el ataque contra el edificio legislativo. La opinión general sugiere que para que la privatización continúe, la reforma política (elecciones, división de poderes, revisión judicial) deberá mantener su ritmo. Para que la privatización pueda proceder, es importante que la nueva Constitución contenga algún tipo de garantías respecto de los derechos de propiedad y los medios legales para la transferencia y las apelaciones. Hasta la fecha ha habido varios decretos presidenciales para definir la venta y tenencia de la tierra (incluso uno que permite la propiedad extranjera), pero el congreso ha respondido con leyes generalmente más restrictivas en lo relativo a la tenencia de la tierra (Marnie, 1993). Yeltsin ha declarado abiertamente que desea que la Constitución incluya algún tipo de garantías a los derechos de propiedad.

Hasta cierto grado, la reforma política puede depender de la privatización. Con un esfuerzo estudiado, que incluye la privatización rápida en centros urbanos de empresas clave y la distribución de vales entre los ciudadanos rusos, los funcionarios del gobierno intentan que la inversión y la propiedad se difundan. La “compra” por parte de la propiedad privada de intereses públicos y económicos clave serviría en gran medida para afianzar la necesidad de que la reforma política se

lleve a cabo y se superen las dificultades económicas. En realidad no hay forma de predecir con exactitud cómo se resolverá esta situación política, pero queda claro que la privatización espontánea y el desarrollo de las empresas comerciales privadas continúan expandiéndose, y que al crecer acumulan un gran ímpetu.

### Estrategias y resultados de la privatización

Este artículo ha revisado el proceso y los problemas de la privatización en China, México y Rusia. Existen varias comparaciones evidentes que pueden hacerse entre los esfuerzos de privatización en estos tres países.

*Estrategia política.* Mientras en China la privatización es lenta y pragmática, y en México es intencional y necesaria, en Rusia es espontánea e incierta. China y México han abierto importantes ventanas de oportunidad política para que la privatización se lleve a cabo, mientras que la inestabilidad política en Rusia está ocasionando que la privatización sea más espontánea que planeada. México y China tienen la autoridad política para resistir los efectos negativos que a menudo acompañan la transición a una economía privada (inflación, desempleo, etc.). Queda claro que un factor necesario para el éxito de la privatización en estos países es un liderazgo fuerte, central y comprometido. En todos estos países, la privatización, al igual que la nacionalización que la precedió, ha desarrollado un ímpetu irreversible.

*Objetivos económicos.* En China, el objetivo final de la privatización es ser más competitivos en las economías de mercado globales. En México, el propósito de la privatización fue solucionar la crisis financiera del gobierno e impulsar el crecimiento económico interno. En el caso de Rusia, la privatización puede ser sencillamente la única alternativa para continuar el control estatal de toda la actividad económica. Es probable que México haya tenido un éxito mayor del que esperaba al privatizar su economía, y ahora se enfrenta a una tarea todavía más difícil: administrar una economía de mercado. Lo más probable es que también China cumpla con sus objetivos dentro de poco tiempo. Rusia tendrá que comprometerse de manera más clara con el objetivo de mejorar la eficiencia económica. México deberá cambiar su enfoque, y pasar de intentar resolver la crisis de deuda a lograr una eficiencia de largo plazo en el mercado y la equidad social.

*Financiamiento y propiedad.* Los chinos han invertido en su propia privatización a través de la oferta limitada de acciones públicas, y

principalmente del financiamiento gubernamental, aunque no puede decirse que el papel del capital extranjero sea intrascendente. China continúa manteniendo un importante nivel de propiedad pública. Por su parte, México depende casi exclusivamente de la inversión privada, en particular de la extranjera directa, y es claro que ha traspasado la propiedad al sector privado. Rusia sigue utilizando los contratos y el arrendamiento público como cortina de humo mientras espera la llegada del capital extranjero (véase cuadro 1). En cada país hace falta la mezcla correcta entre la propiedad privada y la pública, además de la existencia de fuentes de capital interno.

*Medios administrativos.* China y México han procedido de manera relativamente normal con la venta y transferencia de empresas propiedad del Estado, aunque en México es claro que se introdujo un cálculo político en las ventas, y la política industrial en China es menos evidente. Es obvio que la distribución de vales en Rusia es un cálculo político para distribuir los beneficios de la privatización mientras se aguarda la llegada de inversionistas reales. Tanto en China como en Rusia, las nuevas empresas de arranque y la nueva propiedad privada son extremadamente importantes, ya que las políticas de Estado en el ámbito de la propiedad se han liberalizado. Los chinos parecen interesados en mantener el control de las empresas estatales a la vez que las colocan en un mercado competitivo. En México, el control estatal es mínimo, pero no está necesariamente dentro de un mercado competitivo. En Rusia la privatización continúa siendo principalmente monopolista, al mantener un considerable control del Estado (véase cuadro 2).

*Consecuencias sociales* En las economías de mercado siempre hay un costo social, pero quizá no mayor que el de las economías comunistas y socialistas en deterioro. En las transiciones a economías de mercado que este artículo estudia, es claro que quienes cargan con el costo más alto son individuos dentro de la población general. En China, particularmente debido a su enorme población, habrá grandes disparidades entre quienes paguen el costo social. El caso de Rusia no será muy diferente. En cuanto a México, sus ciudadanos sufrieron altos niveles de inflación y desempleo, y el aumento en el nivel de vida aún no se ha concretado de manera uniforme. Las recetas para mitigar los costos sociales de la privatización son complejas y siempre controvertidas; baste que digamos aquí que cada país debe desarrollar políticas públicas para enfrentar los problemas sociales creados en gran medida por su transición de mercado.

**Cuadro 1.** Formas dominantes de propiedad y fuentes de capital

<i>Capital</i>	<i>Propiedad</i>	
	<i>Pública</i>	<i>Privada</i>
Extranjero	Rusia	México
Interno	China	

**Cuadro 2.** Formas dominantes de control estatal y estructura de mercado

<i>Mercado</i>	<i>Control estatal</i>	
	<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>
Monopolista	México	Rusia
Competitivo		China

## Conclusiones

Los esfuerzos globales actuales por privatizar son todavía más dramáticos que los esfuerzos de nacionalización de la época anterior. En la mayoría de los casos, la reforma económica ha seguido a la reforma política tanto en los países desarrollados como en aquellos en desarrollo. La bancarrota del comunismo, la caída del imperio soviético e innumerables ejemplos de desastres económicos socialistas—ya fueran reales o aparentes— sin lugar a duda han impulsado las crecientes privatizaciones. La privatización como una estrategia para el crecimiento económico se ha convertido en una tendencia de proporciones globales y ha tenido diferentes resultados.

A partir de este estudio de tres países—China, México y Rusia—, cada uno de los cuales ha iniciado la privatización en diferentes puntos y con distintas condiciones, es posible desarrollar una lista de las características necesarias para una privatización exitosa:

- un liderazgo central fuerte y estable;
- objetivos para la reforma del mercado claros y consistentes;
- fuentes de financiamiento múltiples y en competencia;
- estructuras de mercado competitivas y marcos reguladores claros;
- procesos administrativos para la privatización justos y abiertos;
- amplia distribución de la propiedad y la inversión;
- continua atención pública y privada a los costos sociales.

Aharoni (1986) recalca un punto importante y frecuentemente olvidado: la privatización depende en gran medida de la herencia cultural y del contexto sociopolítico en el que se lleva a cabo. La convicción asiática en el deber del individuo hacia la comunidad y la obligación social, en contraste con la creencia más occidental del derecho del individuo y el afán por el interés personal, tienen como resultado contextos radicalmente diferentes en los países aquí estudiados. Sin embargo, pocos ciudadanos estarán dispuestos a ceder su libertad a cambio del sustento garantizado por el gobierno, y este punto en sí puede señalar el rumbo que seguirán las reformas contemporáneas políticas y de mercado.

### Referencias bibliográficas

- Aharoni, Y. (1986). *The Evolution and Management of State Owned Enterprises*, Cambridge, Ballinger.
- Bogdanowicz-Bindert, C. A. y C. E. Ryan (1993, primavera), "The Privatization Program of St. Petersburg", *Columbia Journal of World Business*, pp. 150-156.
- Clutterbuck, D. (1991), *Going private: Privatizations Around the World*, Londres, Mercury Books.
- Crane, G. T. (1990), *The Political Economy of China's Special Economic Zones*, Armonk, Nueva York, M. E. Sharpe.
- Cuciti, P. (1993), *Infrastructure, Privatization and Creative Financing: The Mexican and American Experience*, Denver, Colorado, Graduate School of Public Affairs, Universidad de Colorado.
- Cuciti, P. y M. Kaplan (1992), *The Commonwealth of Independent States: Economic Opportunity or Disaster in the Making?*, Denver, Colorado, Graduate School of Public Affairs, Universidad de Colorado.
- Fureng, D. (1990), "Reform of Economic Operating Mechanism and Reform of Ownership", en P. Nolan y D. Fureng (eds.), *The Chinese Economy and its*

- Future: Achievements and Problems of Post-Mao Reform*, Cambridge, Polity Press.
- Humberto, O. V. F. (1991), "The Political Economy of Privatization in Mexico", en W. Glade (ed.), *Privatization of Public Enterprises in Latin America*, San Francisco, California, ICS.
- Hinton, W. (1990), *The Great Reversal: The Privatization of China, 1978-1989*, Nueva York, Monthly Review Press.
- International Monetary Fund (IMF), The World Bank, Organization for Economic Co-Operation and Development, y European Bank for Reconstruction and Development (1991), *A study of the Soviet economy*, vol. 2, París, OCDE.
- Islam, S. (1993), "Russia's Rough Road to Capitalism", *Foreign Affairs*, 72, pp. 57-66.
- Lustig, N. (1992), *Mexico: The Remaking of an Economy*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Marnie, S. (1993), "The Unresolved Question of Land Reform in Russia", *Economics*, 2(7), pp. 35-37.
- Nolan, P. (1990), "China's New Development Path: Towards Capitalist Markets, Market Socialism or Bureaucratic Market Muddle?", en P. Nolan y D. Fureng (eds.), *The Chinese Economy and its Future: Achievements and Problems of Post-Mao Reform*, Cambridge, Polity Press.
- Overman, E. S. y H. Yuandong (1994, octubre), *International Public Management and Civil Service Reform in China*, trabajo presentado a la Association of Public Policy Analysis and Management, Chicago.
- "Survey Mexico: A Latin Big Bang" (1993, febrero 13), *The Economist*, pp. 16-18.
- Voljc, M. y J. Draaisma (1993, primavera), "Privatization and Economic Stabilization in Mexico", *Columbia Journal of World Business*, pp. 122-133.
- Yiwei, J. (1990), "Enterprise Reform", en P. Nolan y D. Fureng (eds.), *The Chinese Economy and its Future: Achievements and Problems of Post-Mao Reform*, Cambridge, Polity Press.
- Zhang, X. (1992), *Enterprise Reforms in a Centrally Planned Economy*, Nueva York, St. Martin's.