

## La transición hacia la propiedad privada

János Kornai



**János Kornai es Profesor de Economía de la Universidad de Harvard y Miembro Permanente del Collegium Budapest. Además, integra el directorio del Banco Nacional de Hungría y está asociado al Instituto de Economía de la Academia de Ciencias de Hungría. Fue profesor invitado en la Facultad de Economía de Londres; en las Universidades de Stanford, Yale, Princeton y Estocolmo, y Miembro del Instituto de Estudios Superiores (Institute for Advanced Study) de Princeton. Fue condecorado con el Orden de la Legión de Honor de Francia y ha recibido una serie de doctorados honoríficos y premios.**

**C**UANDO HACE 10 años las antiguas economías de planificación centralizada iniciaron la transición hacia una economía de mercado, propugnó, al igual que muchos economistas, la creación de un sistema económico basado en la propiedad privada. Pero había profundas divergencias sobre la mejor manera de llevar a cabo la reforma. La mayoría de las propuestas prácticas detalladas que surgieron al principio de la transición giraban en torno a dos estrategias opuestas. Retrospectivamente, las denominaría la estrategia de desarrollo orgánico (estrategia A) y la estrategia de privatización acelerada (estrategia B).

Los partidarios de la estrategia A preveían el aumento de la participación del sector privado en el producto a medida que aparecían nuevas empresas privadas y que el sector estatal se contraía con la venta o liquidación de empresas del Estado; insistían en la creación de condiciones favorables para un desarrollo del sector privado “de abajo hacia arriba”: estimular la creación de nuevas empresas mediante la eliminación de los obstáculos a su ingreso al mercado, la seguridad de la propiedad privada, la ejecución de los contratos privados y la cautelosa aplicación de medidas de promoción de grupos menos favorecidos, por ejemplo, por la vía de políticas impositivas y crediticias.

La estrategia A preveía la privatización de las empresas estatales mediante la venta (a precios razonables) del activo del Estado, de preferencia, a grupos externos capaces de invertir en las empresas. El activo del Estado no se “regalaría”; los grupos internos también tendrían que pagar un precio justo. Después de la venta, la propiedad se concentraría en manos de un titular predominante.

En la estrategia A también se subrayaba la importancia de limitaciones presupuestarias estrictas y la aplicación coherente de la legislación sobre quiebra y sistemas contables. La aplicación de limitaciones presupuestarias introduce un proceso de selección natural: las empresas rentables son adquiridas por inversionistas, en tanto que las empresas

crónicamente improductivas quedan condenadas a la quiebra y la liquidación.

Por su parte, la estrategia B ponía el acento en la rápida eliminación de la propiedad estatal y preveía la privatización, primordialmente, a través de la venta con enormes facilidades, por ejemplo, mediante mecanismos de cupones. Los objetivos eran distribuir la propiedad —la distribución equitativa del activo estatal entre todos los ciudadanos— y crear un “capitalismo popular”.

A comienzos de los noventa, sólo una minoría de economistas occidentales favorecían la estrategia A; la gran mayoría se inclinaba por la rápida eliminación del sector estatal. Ahora, tras 10 años de transición, la experiencia ha demostrado que la estrategia A era superior a la B.

Aunque en la privatización de Hungría —que adoptó la estrategia A— no faltaron los abusos, los adelantos económicos han sido extraordinarios. Se crearon cientos de miles de nuevas empresas, medianas y pequeñas. El ajuste de las limitaciones presupuestarias de comienzos de los noventa permitió deshacerse de las empresas generadoras de pérdidas y fortalecer la disciplina financiera. Se rompió la cadena del endeudamiento entre empresas y se afirmó la validez de los contratos privados. Asimismo, se emprendió la consolidación del sector bancario. Merced a estos avances, Hungría atrajo una considerable afluencia de capital extranjero.

Aunque Polonia ha coqueteado ocasionalmente con la estrategia B, su política se aproxima más a la estrategia A. El éxito económico de este país se debe, no sólo a la estabilización macroeconómica, sino también al surgimiento de numerosas nuevas empresas, al vigoroso crecimiento del sector privado y a una sustancial afluencia de capital.

A comienzos de los noventa, la República Checa (a la sazón, Checoslovaquia) fue el primer país que aplicó la estrategia B. Václav Klaus, Primer Ministro de la época, fue un gran defensor de los mecanismos de cupones. En la primera etapa de la privatización, el activo estatal se distribuyó entre millones de tenedores de cupones, pero terminó concentrado en fondos de inversión. Lamentablemente, estos fondos carecían de capital para crear empresas o invertir en empresas; además, estaban interconectados con grandes bancos comerciales, de propiedad principalmente o totalmente estatal. Con este tipo de estructura de la propiedad, la gestión empresarial siguió siendo mediocre y la reestructuración de las empresas fue quedando rezagada. Pese a la retórica

de libre empresa del país, las limitaciones presupuestarias seguían siendo demasiado moderadas. Aunque también se cometieron graves errores en la política macroeconómica, parecería que la estrategia B fue una de las causas principales de los magros resultados económicos de la República Checa.

Tal vez el más triste ejemplo del fracaso de la estrategia B sea el de Rusia, que aplicó una forma extrema de esta estrategia: un sistema de cupones combinado con la manipulación de transferencias masivas de la propiedad a gerentes y burócratas privilegiados. En este entorno, se produjo una “reforma de la propiedad” sin precedentes en la historia, conforme a la cual la propiedad de los recursos naturales, especialmente el petróleo y el gas, fue expropiada por los “oligarcas”. El efecto de las limitaciones presupuestarias poco estrictas se propaga a través de toda la economía y las instituciones políticas de Rusia. Las empresas no pagan a los proveedores, como los empleadores no pagan a sus empleados, ni los deudores pagan a los bancos acreedores. Con frecuencia el propio Estado está atrasado en el pago de sueldos y jubilaciones.

### Los fundamentos de las estrategias

Los defensores de la estrategia B se basaban en argumentos de carácter *ético*: debe concederse a cada ciudadano una participación equitativa en el activo del Estado por razones de justicia. Sin embargo, la “distribución justa” de los bienes no duró mucho; la propiedad se concentró rápidamente en manos de unos pocos. La venta de activos del Estado (a precios razonables) no redistribuye la riqueza ni el ingreso, ni reduce el patrimonio del Estado. Pero los ingresos pueden invertirse inteligentemente, como en Hungría, que utilizó una parte sustancial de sus ingresos para pagar la deuda externa. La consiguiente reducción del pago de intereses y el notable mejoramiento de la calificación crediticia del país, trajeron consigo un beneficio real para todos los ciudadanos.

Los defensores de la estrategia A ponían el acento en aspectos *sociológicos*: el desarrollo de una clase media de propietarios sólida es esencial para la consolidación del capitalismo. El surgimiento de inversionistas institucionales no sustituye a la transformación social radical, como lo demuestra la estrecha correlación entre el éxito económico y la reestratificación de la sociedad en algunos países en transición.

Claro que los argumentos que más interesaban a los economistas se vinculaban al *rendimiento económico* y, en este sentido, la estrategia A gana. Las nuevas empresas que han surgido en los países en transición, en general, son más productivas que las que han permanecido en la órbita del Estado y que las privatizadas. El espíritu de empresa schumpeteriano, que barrió con las empresas improductivas e inviables, la intención de establecer un orden de los nuevos y verdaderos dueños y las corrientes de capital extranjero canalizadas en inversiones importantes y modernas, todo ello fue lo que favoreció la productividad y los resultados de la exportación.

Por último, los defensores de la estrategia B esgrimían argumentos *políticos*. No hay duda de que el programa de cupones fue clave en el triunfo del partido de gobierno en las segundas elecciones checas libres. El gobierno checo fue el único de Europa oriental que en los noventa permaneció en el poder por dos mandatos consecutivos, mientras que las coali-

ciones de gobierno en los primeros ciclos parlamentarios de Hungría y Polonia perdieron las segundas elecciones generales. No obstante, sus sucesores también aplicaron la estrategia A y cuatro años más tarde también fueron derrotados, tras negarse a recurrir a una privatización con carácter de regalo a fin de obtener votos. (Sin duda, al gobernante que quiere ser reelecto le va mejor si aplica la estrategia B.)

Los defensores de la estrategia B mencionan reiteradamente el argumento de que, si surge la oportunidad de privatizar, ésta debe aprovecharse, y la privatización tiene que ser *rápida* para aprovechar la confusión e incapacidad de resistencia de la burocracia estatal. Los cambios de propiedad tienen que ser irreversibles; de lo contrario pueden perderse definitivamente las oportunidades. Este argumento no puede ser confirmado ni refutado. Si bien, con la información disponible, resulta claro que la democracia checa, por ejemplo, difícilmente podría sucumbir ante una nueva toma del poder por parte del comunismo o a la reaparición de los tanques soviéticos, esto no estaba tan claro en 1991.

Con respecto a Rusia, a menudo se dice que la privatización debía ser masiva y rápida, antes de que se volviera a elegir un gobierno comunista. Sin embargo, creo que, si la privatización de Rusia hubiera seguido un rumbo diferente, con menos abusos y menos consecuencias sociales adversas, los rusos tendrían menos nostalgia del sistema comunista. El surgimiento de una amplia clase media, la protección de los derechos de propiedad y de la validez de los contratos, y la introducción de instituciones democráticas, garantizan más el apoyo popular al capitalismo y ofrecen un cimiento más sólido para construir una economía de mercado.

### Conclusión

A principios de los noventa, un tema frecuente en las clases de economía era la contraposición entre el gradualismo y la “terapia de choque”. A mi juicio, la cuestión estaba mal planteada, puesto que implicaba que la referencia era la velocidad. Estoy convencido de que la velocidad, aunque importante, no es la principal referencia del éxito. La transformación de la sociedad no es una carrera de caballos.

La transición del socialismo al capitalismo tiene que ser un proceso orgánico. Se trata de una amalgama singular de revolución y evolución, un proceso de ensayo y error en el que algunas viejas empresas sobreviven y otras desaparecen, y se ponen a prueba nuevas empresas, antes de ser aceptadas o rechazadas. Algunos procesos son rápidos; otros, no; algunos requieren una única intervención, en tanto que otros se concretan mediante cambios incrementales.

Yo parto de la convicción de que el sistema capitalista es superior al sistema socialista. De ello se deriva que cuanto más sólidos sean los cimientos capitalistas, mejores serán los resultados del sistema a mediano y largo plazo. El acento debe ponerse en la consolidación, estabilidad y viabilidad, y no en superar una marca de velocidad. **F&D**

---

*Autor de numerosos artículos y libros, el Profesor Kornai publicó The Road to a Free Economy: Shifting from a Socialist System-The Example of Hungary (Nueva York: W. W. Norton), en 1990. Este libro fue editado en 16 idiomas.*