



**FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
Departamento de Economía Aplicada I**

PROGRAMA DE DOCTORADO EN ECONOMÍA

TESIS DOCTORAL

**PRIVATIZACIÓN, INVERSIÓN DIRECTA
EXTRANJERA, CAMBIO EN LA ESTRUCTURA
PRODUCTIVA INDUSTRIAL E INSERCIÓN
EXTERIOR DE HUNGRÍA**

Presentada por

JORGE MALFEITO GAVIRO

Para optar al título de Doctor

Bajo la dirección de:

**DR. D. RAFAEL A. BARBERÁ DE LA TORRE Y
DR. D. LUIS MIGUEL DONCEL PEDRERA**

Madrid, diciembre de 2011

A mi madre, Manuela,
por su entrega
incondicional cual
Etra.

“He sido un hombre afortunado; nada en la vida me fue fácil”
Sigmund Freud

“Ante la inteligencia me descubro, ante la bondad me arrodillo”
Fernando Arrabal

AGRADECIMIENTOS

Quisiera comenzar esta tesis mostrando mi gratitud a todas aquellas personas que de una u otra forma han intervenido en ella y cuyas valiosas aportaciones han contribuido para que finalmente este trabajo salga a la luz.

Mi primer agradecimiento ha de ser para los miembros del Departamento de Economía Aplicada I de la Facultad de CC. Económicas de la Universidad Complutense de Madrid por la acogida que me ha dado, primero como alumno de la licenciatura y después como doctorando. De una manera muy especial, mi más sincero agradecimiento a Enrique Palazuelos por su disposición en todo este tiempo y por iniciarme en las tareas docentes e investigadoras de la universidad y a Pepe Déniz por la lucidez de sus orientaciones y por enseñarme que el Sur también existe y pese a ello mantener la sonrisa.

Mi sincera gratitud a mis compañeros del departamento de Economía Aplicada I de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Rey Juan Carlos por acogerme como profesor y permitirme desarrollar mi vocación docente, y muy particularmente a Rafael Barberá y Luis Miguel Doncel, por dirigirme finalmente esta tesis, por sus ánimos y por la confianza que han depositado en mí en los últimos años.

También quisiera agradecer las valiosas aportaciones de los compañeros del que fuera el Instituto de Europa Oriental, dentro del Instituto Complutense de Estudios Internacionales, donde me inicié en estos temas y a los compañeros del consejo de redacción de la revista *Papeles del Este* por su esfuerzo en mantener vivo el debate, de manera especial a Fernando Luengo y Gabriel Flores por su extraordinario sentido crítico.

A los responsables del Vienna Institute for International Economic Studies de Viena por acogerme tan amablemente y permitirme utilizar sus bases de datos, así como a la Agencia para la Privatización de Hungría, del Consejo Consultivo de

Privatizaciones, del Instituto Complutense de Estudios Internacionales, de la Biblioteca de la Facultad de Económicas de la UCM y de la Biblioteca del Banco de España, por la ayuda que me han prestado en diferentes ocasiones, bien con contribuciones bibliográficas, bien con sus recomendaciones sobre la materia.

Mi gratitud a todas aquellas personas que me han ayudado a pulir el contenido de esta tesis con la lectura y sus valiosos comentarios sobre algunas de las partes, en particular a mi amigo Nicolás Fabelo.

A mis amigos del doctorado, por compartir tantas ideas, tantas noches de tertulia y tantos viajes.

Y por último, el mayor de mis agradecimientos a mi mujer Anne-Lise y mi hija Laura y a mi madre, mi hermano Félix y mi hermana Mayka, por preocuparse de mí y por darme su apoyo incondicional y sus ánimos en todo este tiempo.

A todas las personas que han confiado en mí y que me apoyaron en los momentos buenos y en los no tan buenos, vosotros sabéis quienes sois.

Gracias una vez más a todos.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
---------------------------	----------

CAPÍTULO I LA PRIVATIZACIÓN: UNA PERSPECTIVA GLOBAL

INTRODUCCIÓN	17
---------------------------	-----------

I.1. PERSPECTIVA TEÓRICA	18
---------------------------------------	-----------

I.1.1. Delimitación del concepto de privatización.....	18
I.1.2. Propiedad y privatización	23
I.1.3. Mercados ordinarios y mercado de la privatización	27
I.1.4. Construcción de instituciones y cambio de la Constitución Económica .	30
I.1.5. La propiedad y los incentivos: la teoría del principal y del agente.....	33
a) La empresa privada	36
b) La empresa pública	41
I.1.6. Los fallos del mercado como justificación teórica de la empresa pública: el papel económico del Estado	45
I.1.7. Propiedad y competencia	54

I.2. EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS GLOBALES DE LA PRIVATIZACIÓN (1979-2004).....	62
--	-----------

I.2.1. Proceso de generalización de las privatizaciones	62
El inicio de las privatizaciones: la experiencia británica	63
La expansión de la privatización a Europa Occidental y Asia (1984-1988).....	65
La privatización se globaliza (1989-2000).....	67
Las economías en transición de Europa del Este y la privatización	70
Reducción del ritmo de privatización	76
I.2.2. Evaluación económica de los resultados globales de la privatización.....	78

RECAPITULACIÓN	94
-----------------------------	-----------

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES: LA HERENCIA DE LA ECONOMÍA ADMINISTRADA EN HUNGRÍA

INTRODUCCIÓN	97
II.1. EL SISTEMA ECONÓMICO DE TIPO SOVIÉTICO Y SU EXPANSIÓN	99
II.1.1. El modelo soviético	99
II.1.2. La expansión del modelo soviético	102
II.2. FUNDAMENTOS Y CARACTERÍSTICAS DE LA ECONOMÍA ADMINISTRADA.....	105
II.2.1. La estructura de propiedad estatal	106
II.2.2. Organización piramidal de la economía	107
II.2.3. Planificación administrada e imperativa como mecanismo de asignación de los recursos	110
II.2.4. Características de la economía administrada.....	113
II.3. LA DINÁMICA DE CRECIMIENTO ECONÓMICO Y LA INDUSTRIALIZACIÓN	118
II.3.1. Fuerte desarrollo industrial pero sesgado	118
II.3.2. Crecimiento extensivo y dependiente.....	120
II.3.3. Baja eficiencia productiva	123
II.3.4. Fluctuaciones cíclicas en la planificación	126
II.3.5. Atraso de la agricultura	127
II.3.6. Desconexión exterior.....	129
II.3.7. Bajos niveles de bienestar social	131
II.4. LAS POLÍTICAS DE REFORMAS HÚNGARA.....	133
II.4.1. Primeros intentos de Reforma	133
II.4.2. La política de reformas húngara de 1968: El Nuevo Mecanismo Económico.....	137
II.4.3. Breve balance global de las reformas	141
II.5. CRISIS Y RUPTURA DEFINITIVA CON EL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN CENTRALIZADA.....	144
II.5.1. Rigidez orgánica de la economía administrada	144
II.5.2. Agotamiento del modelo de acumulación	145
RECAPITULACIÓN.....	155

CAPÍTULO III FUNDAMENTOS DE LA ESTRATEGIA PRIVATIZADORA HÚNGARA

INTRODUCCIÓN	159
III.1. PLANTEAMIENTO Y PROCEDIMIENTO DE LA PRIVATIZACIÓN	162
III.1.1. Planteamiento general de la privatización.....	163
III.1.2. Procedimiento general de privatización	167
III.2. SINGULARIDADES DEL PROCESO PRIVATIZADOR EN HUNGRÍA	168
III.3. LOS OBJETIVOS DE LA PRIVATIZACIÓN	171
III.4. EL MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL	175
III.4.1. Marco legal.....	176
III.4.2. Marco institucional.....	183
III.5. MÉTODOS Y PROGRAMAS DE PRIVATIZACIÓN	190
III.5.1. Métodos	192
III.5.2. Programas de privatización en Hungría	202
III.6. OBSTÁCULOS DEL PROCESO PRIVATIZADOR.....	215

CAPÍTULO IV RESULTADOS DEL PROCESO PRIVATIZADOR EN HUNGRÍA

INTRODUCCIÓN	225
IV.1 REDUCCIÓN DEL VOLUMEN DE PROPIEDAD ESTATAL	227
IV.2. BALANCE DE LOS PROGRAMAS DE PRIVATIZACIÓN	236
IV.2.1. El Programa de Pre-privatización o Pequeña Privatización	236
IV.2.2. El Primer Programa de Privatización.....	237
IV.2.3. Programa de Auto-privatización o Tercer Programa de Privatización	238
IV.2.4. Programa de Venta de Acciones a Pequeños Inversores	239
IV.2.5. Privatización Simplificada	239

CAPÍTULO V
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA: LOS FACTORES
DETERMINANTES Y SUS EFECTOS EN LA
INTERNACIONALIZACIÓN Y DINÁMICA ECONÓMICA

INTRODUCCIÓN	247
V.1 LOS FACTORES DETERMINANTES DE LA IED Y SUS POSIBLES EFECTOS EN LA ECONOMÍA. FUNDAMENTOS TEÓRICOS.....	250
V.1.1 El enfoque neoclásico.....	251
V.1.2 Los enfoques teóricos modernos	254
V.1.3 Los efectos de la IED en la estructura productiva y en el comercio: la evidencia empírica	261
V.2 EVOLUCIÓN, ESTRUCTURA Y FACTORES DETERMINANTES DE LA IED EN HUNGRÍA	268
V.2.1. Evolución de la IED: privatización e internacionalización productiva de la economía húngara	268
V.2.2. Estructura geográfica de la IED	270
V.3. EL IMPACTO DE LA IED EN LA ECONOMÍA HÚNGARA	271

CAPÍTULO VI
CONCLUSIONES

CONCLUSIONES.....	279
BIBLIOGRAFÍA.....	295

ÍNDICE DE CUADROS, FIGURAS Y GRÁFICOS

FIGURAS

Figura 1.1. Relaciones de agencia en la empresa pública y en la empresa privada	34
Figura 3.1. Holding estatal de privatizaciones de Hungría	188

CUADROS

Cuadro 1.1. Ingresos medios anuales por privatización respecto al PIB mundial, 1988-2002	78
Cuadro 1.2. Ingresos por privatización, 1977-1999	80
Cuadro 1.3. Ingresos presupuestarios brutos y netos de la privatización, 1987-1998	88
Cuadro 1.4. Valor de las fusiones y adquisiciones transfronterizas de empresas privadas según país vendedor, 1987-1999	93
Cuadro 2.1. Crecimiento del Producto Material Neto y de la Producción Bruta Industrial, 1950-1980	119
Cuadro 2.2. Estructura ramal de la Producción Industrial, 1950-1980	121
Cuadro 2.3. Productividad media del trabajo y del capital	124
Cuadro 2.4. Crecimiento de la producción agraria, 1950-1980	127
Cuadro 2.5. Distribución espacial del comercio exterior húngaro	130
Cuadro 2.6. Principales reformas económicas en Hungría, 1957-1968	135
Cuadro 2.7. Evolución de la economía húngara	142
Cuadro 2.8. Desaceleración del crecimiento económico y del sector industrial.	148
Cuadro 2.9. Balanza comercial Este-Oeste, 1971-1989	153
Cuadro 3.1. Marco legal de la privatización húngara, 1988-1998	178
Cuadro 3.2. Agencias de privatización de Hungría, 1990-2006	187
Cuadro 3.3. Métodos de privatización en Hungría, 1990-2000	197
Cuadro 3.4. Relación entre objetivos y métodos de la privatización	200
Cuadro 3.5. Características de los programas de privatización	214
Cuadro 4.1. Principales activos en manos de la Sociedad Estatal para la Privatización	228
Cuadro 4.2. Número de empresas públicas en Hungría	228
Cuadro 4.3. Ingresos de la Sociedad Estatal para la Privatización y sus predecesores legales	232
Cuadro 4.4. Inversiones extranjeras en el total de ventas por privatización, 1990-2007	235
Cuadro 4.5. Ingresos procedentes de la Pre-privatización	237

Cuadro 4.6. Ingresos por privatización procedentes de “Créditos Egzisztencia”	240
Cuadro 4.7. Ingresos por privatización por la modalidad de Acciones para los Empleados	240
Cuadro 4.8. Suscripción de bonos de compensación por la Sociedad Estatal de Participaciones Húngara.....	241
Cuadro 5.1. Flujos de entrada de IED en los PEC, 1990-2002.....	269
Cuadro 5.2. Distribución del total activos empresariales según los distintos métodos de privatización, hasta final de 1997	269
Cuadro 5.3. Stock acumulado de IED y stock de IED respecto al PIB. Comparativa regional. Años 1990, 1995, 2000 y 2002.....	271

GRÁFICOS

Gráfico 1.1. Ingreso por privatizaciones a nivel mundial, 1988-2002 (miles de millones de dólares USA)	79
Gráfico 1.2. Ingresos por región procedentes de la privatización, 1990-actualidad	81
Gráfico 1.3. Ingresos por sectores procedentes de la privatización, 1990-actualidad	82
Gráfico 1.4. Porcentaje de participación de las empresas públicas en el PIB en función del nivel de desarrollo económico, 1980-1997	85
Gráfico 1.5. Valor de las adquisiciones transnacionales.....	91
Gráfico 1.6. Número de adquisiciones transnacionales	92
Gráfico 2.1. Grado de estatalización de la propiedad en 1950.....	106
Gráfico 4.1. Composición de los ingresos por privatización	233
Gráfico 4.2. Volumen de ingresos por privatizaciones en Hungría, 1990-2001 .	234
Gráfico 4.3. Volumen de ingresos por ofertas frente a otros métodos de privatización, 1990-2000.....	236
Gráfico 5.1. Tipos de cambio nominales	272
Gráfico 5.2. Tipo de cambio efectivo real (Año 2000 = 100).....	273
Gráfico 5.3. IED en los NEM.....	275
Gráfico 5.4. Saldo de la balanza comercial.....	277

INTRODUCCIÓN

La tesis se ha estructurado en seis capítulos, en los que se trata de vincular el proceso de apertura de la economía húngara a partir de 1989, en un escenario de cambio sistémico, con la política de privatización llevada a cabo por las autoridades económicas del país. Ese proceso privatizador sirvió de entrada a los capitales extranjeros que, junto con la adhesión de Hungría a la Unión Europea, ha transformado sus estructuras productiva y exportadora y ha dado como resultado un modelo de inserción exterior singular para el país.

Durante cuatro décadas, la economía húngara funcionó bajo los principios del modelo de tipo soviético, un sistema que se caracterizaba por la planificación centralizada de la economía y la autarquía de bloque y que se sustentaba en la colectivización de la práctica totalidad de la propiedad.

A lo largo de esos cuarenta años, los problemas y limitaciones que presentaba el modelo se fueron haciendo cada vez más evidentes, tanto por el lado de la gestión como por el lado de sus posibilidades para garantizar unos niveles adecuados de crecimiento económico. En varias ocasiones, las autoridades trataron de corregir los problemas del sistema económico a través de programas de reformas, que en todos los casos resultaron ineficaces, o al menos insuficientes. Finalmente, ante la persistencia y el agravamiento del deterioro económico, se acabó por producir el colapso del modelo a principios de los años noventa.

En ese nuevo escenario, con la descomposición política de la Unión soviética a finales de 1991 como telón de fondo, los nuevos planteamientos de reformas reclamaban un cambio sistémico orientado a construir una economía de mercado en todos los países del bloque.

El horizonte que se vislumbraba en Hungría a comienzos de los noventa respondía a un nuevo escenario. Éste venía marcado, internamente, por los nuevos gobiernos reformistas elegidos democráticamente y de marcado carácter liberal, surgidos tras la ruptura del orden soviético. En tanto que externamente, se caracterizaba por unas relaciones geoestratégicas internacionales nuevas, donde la URSS había dejado de ser una superpotencia.

En este sentido, entre 1988 y 1990 en todos los países de la región, si bien con diferente intensidad entre unos y otros, se produjeron rupturas más o menos pacíficas (a excepción de lo sucedido en los Balcanes) con el viejo orden soviético, que acabaron por desalojar del poder a los anquilosados líderes comunistas. La quiebra de esos viejos regímenes políticos dio paso a nuevas estructuras políticas parecidas a las democracias occidentales.

Mientras, la política de perestroika llevada a cabo por Gorbachov produjo un cambio en las relaciones geoestratégicas a escala internacional. Las concesiones que se hicieron desde el gobierno soviético supusieron la pérdida del rango de superpotencia de la URSS y el fin de la guerra fría. Además, la política de no injerencia en los asuntos internos del resto de países de la región desplegada desde Moscú favoreció los cambios políticos en la Europa Central y Oriental.

Por todo ello, los nuevos gobernantes de Hungría, en un intento de desmarcarse de sus predecesores políticos, fueron tomando posiciones cada vez más cercanas al paradigma liberal, deslumbrados por la posibilidad de obtener las ayudas financieras prometidas por las autoridades del Oeste, así como su plena homologación e integración en todas las instancias internacionales. El dogmatismo que impregnó a esos gobernantes les condujo a conformarse con la aplicación mimética de medidas vigentes en los países occidentales que exaltaban las bondades del mercado. De este modo, obviaban sus particularidades políticas, económicas y sociales y desechaban la posibilidad de buscar medidas de reforma alternativas con las que hacer frente a su propia realidad histórica.

Desde este punto de vista, tanto la ideología liberal imperante en los nuevos gobiernos elegidos en Hungría, como el entorno internacional favorable hacia esos planteamientos ideológicos de corte liberal-conservador fueron determinantes para que la estrategia de reforma se decantase en ese mismo sentido. La apuesta estratégica liberal se basó en cuatro líneas de acción: la aplicación de políticas económicas de ajuste monetario, la apertura de la economía al exterior, la privatización de los bienes estatales y la creación del marco institucional necesario para el funcionamiento del mercado.

El ajuste monetario. Las políticas de ajuste macroeconómico era una de las prioridades de los gobiernos reformistas húngaros en su estrategia para la transición hacia el capitalismo. La consecución de un entorno macroeconómico estable se les antojaba una condición inexcusable para el advenimiento de otras transformaciones esenciales. Desde esa perspectiva, las autoridades gubernamentales vieron preciso la aplicación de programas de estabilización cuyas principales medidas eran:

Primero, la liberalización de los precios de los bienes y servicios, lo que implicaba, no sólo, la retirada de la mayor parte de las subvenciones estatales de las que habían gozado hasta entonces y que los habían mantenido en un nivel claramente bajo. Si no que además, también cubría la exigencia gubernamental de absorber una parte del ahorro forzoso en manos de la población, en tanto que consumieran esos bienes. No obstante, las autoridades económicas procedieron con la medida, conociendo que esa liberalización de precios conduciría irremediabilmente a una drástica alza de los mismos, tras décadas de inflación reprimida en la etapa soviética.

En segundo lugar, la liberalización del mercado interior y exterior, es decir, la supresión de los controles administrativos sobre la oferta y la demanda de bienes y servicios en el mercado interno, al mismo tiempo que se procedía a eliminar las restricciones al comercio exterior y se promovía la apertura comercial, la convertibilidad de la moneda y la entrada de capitales extranjeros.

El saneamiento de las cuentas públicas era la tercera de las medidas de choque, se trataba de reducir el déficit público mediante instrumentos que incrementasen los ingresos del estado, al tiempo que se procedía a una fuerte reducción del gasto público. Dada la imposibilidad de incrementar los ingresos del Estado debido a la baja actividad económica, el esfuerzo estabilizador se centro en la reducción de los gastos y la inversión pública.

El cuarto propósito era el control salarial y de la inflación. Para ello, las autoridades ejercieron un férreo control sobre los salarios para evitar que éstos creciesen por encima de los precios (reduciendo así el poder adquisitivo de los trabajadores) y de la productividad del trabajo (permitiendo un mayor nivel de excedente para las empresas).

Por último, la estabilización requería la aplicación de una política monetaria restrictiva y de elevación de tipos de interés con el objetivo de que éstos fuesen el referente del mercado de dinero y se redujese la demanda de créditos (forzando un menor nivel de consumo de la población y encareciendo la inversión y los préstamos para muchas empresas), además de contener el crecimiento de los precios.

Indudablemente, los dirigentes políticos eran conscientes de que medidas de tal dureza conducirían inevitablemente a una contracción de la demanda agregada y a la postre a una recesión económica. Sin embargo, también estaban convencidos de que cuanta mayor celeridad y eficacia alcanzase la política de estabilización, menor sería el coste productivo y social del ajuste y más rápidamente se crearían las estructuras propias de un mercado capitalista. En razón de todo ello, los nuevos líderes políticos estuvieron dispuestos a asumir el coste social de esa terapia de choque como una realidad inevitable que les habría de conducir al saneamiento y a la estabilidad económica, al mismo tiempo que lograban mayor credibilidad para sus gobiernos frente al exterior.

La apertura exterior de la economía. Los nuevos dirigentes políticos, defensores a ultranza de la liberalización de los intercambios comerciales y la entrada de capitales del exterior, suprimieron las fórmulas de comercio de Estado que caracterizaban al viejo sistema económico de tipo soviético. Prueba de ello fue la disolución en 1991 del Consejo de Ayuda Económica Mutua, que había sido la instancia de cooperación económica supranacional desde la cual se habían practicado la mayor parte de los flujos comerciales entre los países del bloque. Desde el instante mismo de su desaparición, los antiguos socios se obligaban a realizar los intercambios entre ellos a precios internacionales y en divisas, lo cual no dejaba de ser una agravante para su delicada situación económica¹.

Pese a todo, los nuevos gobiernos prefirieron ir adelante con sus reformas y presentar la disolución del CAEM como una muestra de la voluntad política por la plena integración de sus economías en el mercado mundial. Además, procedieron a la eliminación de contingentes y barreras arancelarias, en un intento de incrementar los flujos comerciales, en particular con los países de la Unión Europea. Pretendían así favorecer la entrada de productos que aliviaran su escasez de bienes de consumo, a la vez que la de aquellos otros productos industriales que contribuyesen a la necesaria reestructuración de la oferta productiva. Confiaban en que sus exportaciones de productos tradicionales cubrirían, al menos en parte, los posibles déficit comerciales que se originasen, y que el resto quedaría saldado por los créditos procedentes del exterior.

En la misma línea que lo anterior, las autoridades procedieron a aplicar un conjunto de medidas liberalizadoras de los mercados de capitales, tales como la eliminación de controles en el acceso a los mercados internacionales de capitales y la reforma de sus sistemas de tipos de cambio para permitir la convertibilidad de sus monedas y favorecer los flujos de capitales con el exterior. Esas transformaciones respondían al pleno convencimiento de que tales medidas servirían para lograr la estabilidad interna y para extender las reformas institucionales.

¹ Véase Andreff, W.(1992).

La privatización de los bienes públicos. El sistema económico de tipo soviético vigente en Hungría se había caracterizado por la naturaleza pública de la propiedad de los medios de producción y por la centralización casi absoluta de las decisiones económicas. De manera que, los nuevos gobernantes, contrarios a ese funcionamiento y en su afán de construir un sistema económico capitalista de mercado, tuvieron entre sus labores prioritarias la de transformar el régimen de propiedad. Para ello, tuvieron que desestatizar la casi totalidad de los bienes de producción, utilizando para ello amplios programas de privatización. De esa manera, se adoptaba un nuevo régimen de propiedad caracterizado por la propiedad privada de los bienes, piedra angular del sistema económico capitalista.

Aquellos gobiernos confiaban en que la privatización traería consigo además del cambio de titularidad de la propiedad, un conjunto de ventajas para la economía. En este sentido, los partidarios de la privatización argüían que con ella se lograrían incrementar los ingresos del Estado al procederse a la venta de activos públicos, al mismo tiempo que se reduciría el gasto público al eliminar las subvenciones de las que disfrutaban esas empresas. Del mismo modo, la privatización produciría un aumento en los ingresos de las empresas para su capitalización, lo que reduciría en alguna medida el exceso de dinero en manos del público en tanto que adquiriesen esos activos. Igualmente, a juicio de sus defensores, la privatización de las empresas supondría una mayor disciplina financiera en el seno de las mismas y una mayor preocupación de sus directivos por mejorar la eficiencia y la rentabilidad. Finalmente, entre las muchas bondades que traería la privatización también se encontraría la aparición de nuevos mercados financieros donde intercambiar los títulos de propiedad y la entrada de capital extranjero, que junto con el ahorro nacional, contribuirían a mejorar la actividad económica.

Los nuevos gobiernos iniciaron las reformas legislativas necesarias para proceder a la privatización y crearon agencias estatales encargadas de dirigir el proceso. Las políticas de privatización recogían un conjunto muy amplio de objetivos económicos, políticos y sociales, entre otros: la mejora de la actividad económica

y la estabilización, la reestructuración y modernización del tejido productivo, la creación de las instituciones propias de un mercado capitalista, la aparición de una nueva clase social de empresarios propietarios, la supresión del control empresarial de la vieja elite económica comunista.

La reforma del marco institucional. El cambio de sistema exigía necesariamente una transformación del marco institucional y de las estructuras económicas propias de la planificación burocrática. El sistema capitalista de mercado necesitaba de unas instituciones y de una legislación nuevas que garantizaran su normal funcionamiento y permitiesen la reproducción de los mecanismos mercantiles capitalistas.

Las autoridades dirigieron las reformas hacia la plena liberalización de los mercados, el cambio del régimen de propiedad, la reformulación del papel del Estado en la economía y la construcción de nuevas instituciones propias de una economía capitalista de mercado.

Bajo esa óptica, se hacía imprescindible el desarrollo de un mercado de trabajo y de un mercado de capitales homologables a los occidentales y se imponía la creación de unas instituciones mercantiles básicas hasta entonces inexistentes en Hungría. Sin ir más lejos: un banco central encargado de las funciones y con la autoridad que le son propias en una economía de mercado, una banca comercial capaz de realizar las labores de intermediación que la caracterizan, así como otras entidades financieras y de crédito habituales de un mercado capitalista, como las bolsas, los fondos de inversión, las compañías de seguros y reaseguros; por no hablar de otras instituciones no estrictamente financieras como las asociaciones patronales, así como un sinfín de instrumentos mercantiles habituales en el tráfico comercial y financiero como son las letras, los pagarés, los títulos valores, las opciones, las obligaciones y las participaciones, entre otros.

Así pues, la reforma del marco institucional junto a la estabilidad monetaria de los mercados, la apertura exterior de la economía y la privatización de los medios de

producción, completaría el cuarteto de medidas que, bajo la visión de los gobiernos reformistas, habrían de conducir de forma natural al establecimiento de una economía de mercado homologable a la de sus vecinos de la Europa occidental.

Al comienzo de la década de los noventa existía una amplia unanimidad acerca de lo complejo y prolongado que resultaría el cambio sistémico, incluso sobre el carácter inevitable del mismo. Sin embargo, Las medidas de reforma que debían aplicarse, dado lo insólito del proceso, plantearon no pocas polémicas en los diferentes foros de discusión, tanto por como se aplicaron, como por los resultados obtenidos con las mismas.

Los gobiernos democráticos que fueron surgiendo en Hungría a partir de 1989 tenían su vista puesta en la Unión Europea como referente político y como área económica “natural” para su integración.

Por su parte, la Unión Europea también mostraba interés por Hungría, un interés que nacía del potencial económico que éste y el resto de países del bloque tenían y por otro lado por hacer de Europa un área geoestratégica más estable y segura.

Tras los primeros contactos con los dirigentes gubernamentales del país, la Unión Europea acaba firmando los llamados Acuerdos Europeos o de asociación. Eran acuerdos establecidos entre la Unión Europea y los PECO, entre ellos Hungría, a través de los cuales se establecía la accesibilidad comercial a la Unión Europea de productos “sensibles”, donde los PECO eran más competitivos que la Unión Europea y por otro lado vinculaban de forma expresa la cooperación entre las dos partes en distintos ámbitos, a través de protocolos de cooperación en materia financiera, asistencia técnica, política y cultural. Además planteaban la futura adhesión de estos países a la Unión Europea como países miembros de pleno derecho, aunque sin establecer ningún calendario concreto.

Se centraban en crear antes del año 2001, un área de libre comercio entre la Unión Europea y los PECO, liberalizando el comercio de productos industriales. Quedaban fuera los productos agrarios y algunos productos industriales que se liberalizarían de forma progresiva para evitar posibles perturbaciones en el funcionamiento de los mercados.

El proceso de adhesión fijaba una serie de etapas hasta alcanzar la integración de Hungría, un proceso que contemplaba la celebración de diferentes consejos en el seno de la Unión Europea para ir tratando los asuntos necesarios para la adhesión y concretando fechas para culminar la ampliación.

Los países firmantes de los Acuerdos Europeos se comprometían a cumplir una serie de obligaciones, establecidas en el Consejo de Copenhague (junio de 1993), que debían cumplir antes de la adhesión y pasaba por conseguir un marco político democrático, adoptar un sistema económico de mercado y asimilar el acervo comunitario.

Hungría, que adelantándose al resto de PECO había firmado el acuerdo de asociación el 16 de diciembre de 1991 y presentado su candidatura a la adhesión el 31 de marzo de 1994, pasaba a formar parte de la Unión Europea el 1 de mayo de 2004.

La integración en la Unión Europea de Hungría ha significado toda una serie de cambios políticos, económicos y sociales (De Andrés, Chaves, Luengo, 2002) tanto para ella como para los antiguos miembros de la Unión.

La integración le ha permitido romper con la situación de aislamiento que desde el término de la II Guerra Mundial habían tenido respecto de Europa Occidental y con las estructuras productivas y comerciales administradas vinculadas a la antigua URSS. La integración de Hungría también ha representado un nuevo entorno institucional y normativo, obligándola a incorporarse a todas las instituciones comunitarias y asumiendo el acervo comunitario. Ahora es una

economía básicamente abierta que debe enfrentarse a una creciente competencia externa, que genera beneficios pero también puede deparar costes económicos y sociales en un futuro no lejano.

Para los antiguos miembros de la Unión Europea, la apertura y la integración de Hungría ha supuesto nuevas oportunidades de negocio, pero también la concurrencia de un nuevo competidor comercial y financiero que compite por hacerse con los mercados y por las inversiones extranjeras directas de las empresas transnacionales.

Hungría antes de entrar en la Unión Europea tuvo que emprender profundas reformas económicas. Una de ellas la manera de realizar su comercio exterior, rompiendo con el comercio de Estado propio del sistema económico de tipo soviético y saliendo de la estructura del CAEM/COMECOM. La firma de los Acuerdos Europeos o de Asociación durante la primera mitad de los años noventa representó la aceptación del proceso de apertura comercial y marcaría un antes y un después en sus intercambios comerciales.

El país ha adaptado la política comercial al nuevo escenario económico y al marco normativo que establece la Organización Mundial de Comercio (OMC), asumiendo el principio de libre comercio y la utilización del arancel como instrumento esencial de regulación de los intercambios.

La integración de Hungría en la Unión Europea ha generado una serie de efectos comerciales de gran calado para su economía:

Políticas de tipos de cambio. La política cambiaria ha sido uno de los componentes fundamentales de la nueva estrategia comercial. Los tipos de cambio múltiples, utilizados en la etapa soviética, fueron sustituidos por un tipo de cambio único. A la vez, las autoridades económicas procedieron a devaluar, con diferente intensidad, sus monedas en relación con el resto de divisas (Ver gráfico 1 y 2). Esta práctica tenía como principal objetivo la mejora de su posición

exportadora al abaratar el precio de sus productos frente al resto del mundo y mejorar su posición competitiva.

El otro objetivo de este tipo de política de tipos de cambio fue evitar la avalancha de productos procedentes de los mercados occidentales. Las autoridades comerciales sabían que la disminución o eliminación de las trabas arancelarias favorecería las importaciones de productos occidentales, máxime dado el desabastecimiento de los mercados nacionales de bienes de consumo y la debilidad productiva de sus economías. Si la situación no se controlaba y las importaciones crecían por encima de las escasas exportaciones pronto aparecerían déficits comerciales insostenibles, que dada la debilidad en sus reservas de divisas, podrían poner en riesgo la estabilidad macroeconómica, el crecimiento y el propio proceso de transformaciones económicas.

En los años posteriores a la integración se ha producido un proceso de apreciación, el cual se explica por dos motivos. Por un lado, por el efecto inducido de las entradas de capital extranjero, tanto financiero como productivo, entradas que han originado un aumento en el valor de la moneda. Por otro lado, por la acumulación de un diferencial de precios a pesar de que la contención de la inflación ha sido un objetivo continuo de las políticas económicas de todos los gobiernos de la región (Coudert y Couharde, 2002).

La entrada de Inversión Extranjera Directa (IED). Hungría esperaba que los flujos financieros hacia su economía, especialmente la IED, crecieran significativamente. Asimismo, esperaba que esos flujos contribuyeran a la integración de sus economías en los mercados occidentales. Hungría suprimió las restricciones que tenía para la entrada de capitales extranjeros, sustituyéndolas por incentivos de diversa naturaleza, como ventajas fiscales y arancelarias y la posibilidad de acceso a los procesos de privatización, entre otros.

Desde la integración de Hungría en la Europa comunitaria hasta ahora las empresas transnacionales de origen europeo se han aprovechado de las ventajas de

localización del país y de salarios muy inferiores a los de Europa occidental, especialmente para las empresas dedicadas a actividades orientadas a la exportación y que soportaban unos altos costes de transporte y unos salarios más altos en sus lugares de origen.

Fruto de esta política Hungría ha sido durante años receptora de capitales foráneos. Por una parte, estos capitales se han destinado, mayoritariamente, a captar el mercado interno de una economía con un fuerte potencial de crecimiento, dada la situación de escasez que existía en los momentos previos e iniciales a la adhesión. Por otra parte, también toman cada vez más peso las inversiones de capitales destinadas a la creación de nuevas empresas, especialmente las plantas industriales dedicadas a producir bienes para la exportación a nivel global (I.T.Berend, 2000).

Como resultado de este tipo de políticas, las economías del Este que más capital extranjero han recibido coinciden con las que mayor expansión comercial han tenido con los socios comunitarios, siendo Hungría un caso paradigmático. Asimismo, aquellas empresas en las que la mayoría o el total de su capital es extranjero han ocupado una posición de liderazgo en la exportación y presentan un patrón de comercio intrafirma.

Evolución de los flujos comerciales. La manera en cómo se hizo la transición y la voluntad política de integrar a Hungría en la Europa comunitaria ha favorecido la apertura comercial de su economía al resto del mundo, siendo reflejo de ello el continuo crecimiento de la tasa de apertura comercial² desde 1990 hasta ahora.

Uno de los posibles riesgos esperados de la apertura comercial de su economía residía en que la debilidad productiva con la que partían dentro del mercado comunitario, pese a las políticas de devaluación de sus monedas y a los bajos costes laborales, impidiera aprovechar las posibilidades exportadoras y, al mismo tiempo, permitiera la entrada masiva de productos importados de occidente. El

² Este indicador nos mide la proporción que existe entre la suma del valor de las exportaciones y las importaciones de una economía respecto de su PIB.

déficit comercial resultante de esa situación podría agravar la deuda externa, generar tensiones monetarias y limitar el crecimiento económico.

Efectivamente, el desequilibrio comercial se ha producido como consecuencia del fuerte incremento de las importaciones (F. Luengo y I. Álvarez, 2007). Sin embargo, el déficit comercial se ha podido controlar gracias a tres factores. Primero, porque la economía ha mostrado en los últimos años un notable dinamismo exportador, que le ha permitido cubrir buena parte de esos déficits. Segundo, la fuerte entrada de capital extranjero ha permitido financiar parte de los déficits comerciales y por cuenta corriente, sin agravar los niveles de deuda externa a corto plazo. Tercero, el buen comportamiento de la balanza de servicios, concretamente del incremento de los ingresos por turismo, con los cuales también se ha compensado parte del déficit por cuenta corriente que sufrían.

La economía húngara al abrirse al exterior se está enfrentando a una competencia internacional cada vez mayor y los escenarios productivos y comerciales que se están consolidando son más diversos y complejos de lo que muchos esperaban. El análisis de las exportaciones³ muestra que se ha producido una transformación de su estructura productiva, pero la modernización experimentada no permite afirmar que Hungría haya logrado homologarse por completo a los países más desarrollados de su entorno. Del mismo modo, los resultados obtenidos no permiten afirmar que tenga una estructura productiva y comercial propia de países en desarrollo especializadas en bienes básicos o de bajo valor añadido.

El tejido productivo y las exportaciones de Hungría ha experimentado importantes alteraciones desde 1995 hasta ahora. Con su entrada en Europa la producción exportable ha tenido que adaptarse a las exigencias de los nuevos mercados, modificando la composición y la calidad de la oferta.

³ El análisis se realiza a través de dos indicadores: el cambio en la composición de las exportaciones y la evolución de las ventajas comparativas reveladas medida a través de la contribución por rama industrial al saldo de la balanza comercial.

La transformación de la estructura productiva se puede observar analizando como a lo largo de estos años, Hungría ha pasado de exportar bienes característicos de las capacidades productivas heredadas del sistema anterior hacia bienes de industrias más modernas, con mayor valor añadido y con un contenido tecnológico cada vez mayor (J. Wörz, 2005).

El capítulo I de la tesis estudia la privatización, tanto desde una perspectiva teórica, delimitando el concepto, como desde una perspectiva histórica, haciendo un repaso de la evolución de las privatizaciones en el entorno económico global.

El capítulo II trata de recoger, a modo de antecedentes, las principales características de la economía húngara en su etapa anterior a la apertura y a su integración en Europa, como un país miembro del bloque comunista liderado por la URSS y con un sistema económico de tipo soviético.

El tema III Trata de explicar los fundamentos de la estrategia privatizadora húngara y sus características singulares en comparación con el resto de países de Europa Central y Oriental. Un asunto que viene a completar el siguiente tema, el tema IV, haciendo un balance del proceso privatizador en Hungría y poniendo de relieve los principales resultados alcanzados.

El tema V estudia las inversiones directas extranjeras, atendiendo a los factores teóricos que las determinan y a los efectos que dichas inversiones han tenido en la internacionalización y la dinámica económica de Hungría.

El tema VI es un compendio de las principales conclusiones alcanzadas respecto de la hipótesis principal que trata de contrastar esta tesis, así como de los aspectos más interesantes que quedan pendientes de análisis para futuras investigaciones en la materia.

Finalmente, la tesis aporta una amplia base de datos estadísticos sobre los temas tratados y proporciona una abundante bibliografía temática y referenciada que puede resultar útil para otras investigaciones científicas.

- CAPÍTULO I -
LA PRIVATIZACIÓN: UNA PERSPECTIVA GLOBAL

"El Consenso de Washington tiene razón: la privatización es importante... Pero hay cuestiones críticas acerca de la secuencia y el alcance de las privatizaciones."

Joseph Stiglitz

INTRODUCCIÓN

En este primer tema se analiza la privatización desde una doble perspectiva, por un lado la perspectiva teórica y por otro la histórica.

En la primera parte se fija y delimita el concepto de *privatización*. Para ese repaso conceptual se revisan diferentes acepciones que se pueden encontrar en la literatura económica y jurídica.

Después de fijar el concepto del que se va hacer uso en la tesis, se realiza un estudio del tratamiento que le han dispensado diferentes escuelas al fenómeno de la propiedad. En él se manifiesta la importancia que tienen los derechos de propiedad sobre el comportamiento de los agentes económicos implicados y la distribución final de los resultados obtenidos. Asimismo, se resaltan las diferencias existentes entre los mercados ordinarios y el “mercado de las privatizaciones”, así como la relevancia que tienen las instituciones y sus normas de funcionamiento sobre cualquier tipo de transformación estructural de la economía, haciendo especial referencia a la aplicación de los programas de privatizaciones.

A continuación se tratan tres aspectos esenciales de la teoría económica en relación con la estructura de la propiedad: los incentivos de los administradores y de los propietarios de las empresas privadas y de las públicas, la justificación teórica del sector público empresarial y, por último, la influencia de la propiedad sobre la competencia.

En la segunda parte del tema se describe la evolución histórica de la privatización. Desde sus inicios en Gran Bretaña a principios de la década de los ochenta, hasta los primeros años del nuevo siglo. En ese recorrido histórico se identifican las diferentes etapas por las que ha pasado el fenómeno de la privatización a nivel global y se señalan algunos de los programas más relevantes a nivel regional.

Finalmente, el tema concluye con un breve análisis económico de los resultados globales de la privatización. El estudio del balance se centra en los ingresos totales obtenidos por la venta de los activos estatales, la evolución de la producción estatal, el impacto de la privatización sobre los mercados financieros, la influencia sobre las cuentas públicas, los efectos sobre el destino de la inversión extranjera directa y, para concluir, la influencia sobre la distribución de la renta.

I.1. PERSPECTIVA TEÓRICA

I.1.1. Delimitación del concepto de privatización

La importancia de la privatización tiene un doble carácter. Cuantitativo, en tanto que se trata de una herramienta de política económica que ha sido adoptada, con mayor o menor intensidad, por los gobiernos de más de un centenar de países en el mundo y porque los procesos de privatización del último cuarto de siglo han representado en términos de ingresos estatales cientos de miles de millones de dólares y han afectado a miles de empresas y de trabajadores. Y cualitativo, en cuanto que “una de las manifestaciones más espectaculares del ascenso del capitalismo intelectual y económico ha sido la propagación de los programas de privatización por todo el mundo.” (W.L. Megginson, 2004).

La privatización, en un sentido amplio del término, incide sobre una multitud de aspectos económicos, como son: la estructura de la propiedad, el crecimiento económico y la estructura productiva, la política presupuestaria del gobierno, la organización y el balance de las empresas, los mercados de capitales y también sobre aspectos externos de la economía como la internacionalización de las empresas y la inversión extranjera directa.

La fijación y delimitación del concepto de *privatización* resulta una cuestión extraordinariamente compleja. Los diferentes estudios que abordan este tema utilizan el concepto en una amplísima variedad de acepciones y tratan de explicar con él situaciones muy diversas de la realidad económica y jurídica.

El término *privatisation*, en su terminología original de la lengua inglesa fue acuñado y utilizado por primera vez por el profesor Peter Drucker, como término sustitutivo de desnacionalización a mediados de los años setenta (D. Yergin y J. Stanislaw, 1998). Pero el término *privatización* tiene muchos y muy diferentes significados. Existen definiciones que van desde las más genéricas, que consideran la privatización como la mera enajenación de activos de las empresas propiedad del Estado a compradores privados; hasta otras más restrictivas, que relacionan el cambio de titularidad de la propiedad de los activos con las repercusiones derivadas de las políticas de regulación que pueden acompañar a la privatización.

Autores de reconocido prestigio que han tratado la problemática de la privatización, como es el caso de J. Vickers y G. Yarrow, sostienen que “el concepto de privatización es muy amplio y no puede separarse de otros como la competencia y la regulación”. También el profesor M. Piore señala que “la privatización está lejos de ser una fórmula económica sencilla” y es un proceso que requiere creatividad para diseñar políticas apropiadas para cada problema del sector público. Partiendo de esta consideración, llega a relacionar el concepto de privatización con veintidós técnicas distintas. Entre los métodos que menciona se encuentran desde la venta total o parcial de la propiedad o la entrega gratuita a los

ciudadanos o a los trabajadores, hasta la concertación de los servicios públicos con empresas privadas, pasando por la disolución de monopolios o la liquidación de las empresas públicas. Por otra parte, P.A. Thomas sostiene que “existen tantos aspectos legales como enfoques de la privatización”, mientras que S. Hanke señala que “la clasificación de las distintas formas que presenta la privatización se ha transformado en algo confuso”, lo que lleva a este autor a diferenciar entre privatización y financiación pública o privada de determinados servicios públicos, sin que exista cambio en la titularidad de la propiedad.

Esta amplitud de acepciones del concepto también es aceptada por la totalidad de autores españoles. Los profesores A. Cuervo y Z. Fernández, afirman que “la privatización comprende un conjunto de decisiones que van más allá de la mera transferencia de la propiedad o el control de actividades públicas al sector privado de la economía”. En sentido parecido se expresa F. J. Villar Rojas, al hablar del carácter múltiple del término *privatización*, cuando señala que es “un concepto que engloba varios medios encaminados a cambiar la relación entre el gobierno y el sector económico privado, distintos y en gran medida alternativos entre sí”. G. Ariño, S. Martín-Retortillo o N. de la Serna también destacan en sus estudios el amplio número de significados del concepto *privatización*.

Para tener una mayor claridad del concepto de privatización conviene hacer tres consideraciones que recojan los enfoques más habituales del término, señalando que dichas visiones no son incompatibles.

El primer enfoque toma el concepto genérico que ve la privatización como la mera transmisión de activos de propiedad estatal al sector privado y es probablemente la acepción más utilizada. Sin embargo, puede resultar inadecuada en ocasiones, ya que esta fórmula no considera como privatización la concesión administrativa a una entidad privada de un derecho de explotación de instalaciones públicas o la concertación para la prestación de un servicio público determinado, método utilizado habitualmente por muchos gobiernos para suministrar servicios públicos sin que exista transmisión de los bienes estatales. Este enfoque de *privatización*

puede recoger además de la transferencia de los derechos de propiedad sobre los activos, el marco de regulación que acompaña al proceso privatizador, al considerarlo determinante para la ejecución y los resultados de la venta.

El segundo enfoque del término *privatización* es aquel que lo relaciona con los casos en que una actividad económica pública se rige por el ordenamiento jurídico privado. Es lo que se ha dado en llamar “privatización de la gestión”⁴. Este concepto supone una privatización relativa, ya que sólo contempla el cambio en el régimen jurídico de una actividad, pero no la transferencia de titularidad en el sentido más amplio del término. Conviene señalar que la justificación teórica para privatizar que subyace bajo este enfoque doctrinal relaciona gestión privada y mayor eficiencia empresarial. La utilización que se hace del concepto puede tener un doble sentido, por un lado cuando se utiliza el ordenamiento jurídico privado para llevar a cabo las funciones propias de la Administración del Estado y, por otro, cuando se refiere a las modificaciones organizativas de las actividades de prestación de bienes y servicios destinados al mercado por el sector público.

No obstante, algunos autores como G. Ariño niegan que este supuesto se pueda denominar *privatización*. Según él, no debe calificarse como tal la práctica de la administración de revestirse y/o actuar bajo formas jurídico-privadas, ya sean societarias o semipúblicas, que persiguen en realidad escapar del derecho público y huir al derecho privado, en ocasiones de manera improcedente al incumplir la normativa vigente.

En tercer lugar, parte de la doctrina económica utiliza el término *privatización* para designar el contenido de la política dirigida a la reducción o inhibición de la actuación de los poderes públicos en el ámbito de la actividad económica, es decir, la acción que tiene como objeto dotar de mayor presencia y protagonismo al mercado y a la iniciativa privada. Detrás de esta postura existe la creencia de que aumentar la presencia en la economía del sector privado en detrimento del sector público fortalece el orden económico. El fundamento teórico de esta posición se

⁴ Podemos encontrar la utilización del concepto con este sentido en las obras de Martín Retortillo o Villar Rojas. Consultar la bibliografía de referencia.

encuentra igualmente en la consideración de que la iniciativa privada resulta más eficiente que la actuación pública⁵.

Bajo este último prisma, quedarían recogidos en el concepto aquellas actuaciones tales como la cesión o venta, total o parcial, de las empresas públicas al sector privado, así como el traspaso de funciones y tareas públicas al sector privado y la ampliación de la autonomía en la dirección de empresas públicas. El concepto se extendería también a las medidas de desregulación tomadas por el gobierno para eliminar los monopolios y aumentar la competencia en los mercados.

Estos tres enfoques sirven para ilustrar sobre la amplitud con que es utilizado el concepto *privatización*, tanto en los ámbitos disciplinares económico y jurídico, como dentro de éstos por cada corriente doctrinal. En este sentido, el concepto comprende procesos que van desde la transmisión onerosa o lucrativa de los derechos de propiedad al sector privado, pasando por la desregulación o las concesiones administrativas, hasta la adopción de formas organizativas de naturaleza privada sobre las funciones públicas o las actividades económicas del sector público sin que exista cambio en la titularidad de éstas.

Finalmente, dada la amplitud del concepto, el autor alemán F. Ossenbühl afirma que “quien desee hablar de privatización, debe empezar precisando el significado del concepto”. Haciendo nuestra esta consideración y asumiendo el carácter plural del término, nos parece conveniente delimitar el concepto de *privatización* utilizado en esta tesis con carácter previo a la exposición de los resultados obtenidos del análisis del proceso privatizador desarrollado en Hungría y su vinculación con la entrada de inversión extranjera directa en la economía.

⁵ Son muchos los autores que defienden esta posición que fundamenta la privatización por razón de una mayor eficiencia y racionalidad de la iniciativa privada frente a la pública. Véase, entre otros, las obras de Cartelier, Morin Lerep, Roig Novell, González Romero, Lorenzo Segovia. No obstante, empíricamente se ha demostrado que la eficiencia productiva no depende, o al menos no de manera exclusiva, de la titularidad de la propiedad, sino de las medidas desreguladoras que acompañen a la privatización y de las características del mercado en cuestión. En este sentido se manifiestan autores como Vickers, Yarrow, Piere y Wright, entre otros.

Para el objeto de esta tesis definimos la privatización como la transmisión total o parcial de los derechos de propiedad del sector público al sector privado de los activos del Estado. La utilización de definiciones más amplias haría más complejo y confuso el análisis. Por ello, en esta tesis se manejará la definición más común y ampliamente utilizada, pero consistente con el concepto que establece la Ley XXXIX de 1995, sobre la venta de los activos empresariales propiedad del Estado, aprobada por el Parlamento húngaro, según la cual la privatización es: “la venta de las acciones y de otros activos propiedad del Estado a propietarios privados”.

I.1.2. Propiedad y privatización

El fenómeno de la propiedad de los medios de producción ha gozado de la atención de los economistas desde largo tiempo atrás. A. Smith, ya en el siglo XVIII, trataba el tema en su obra *La riqueza de las naciones*. En ella criticaba la situación económica de las tierras de realengo y proponía un uso más eficiente de las mismas con su transmisión a manos privadas.

También K. Marx en *El capital* resalta desde otra óptica, en su análisis de la explotación de la clase trabajadora, la enorme importancia de la propiedad de los medios de producción en la apropiación del plusvalor.

Karl Marx ha sido uno de los autores más relevante en la historia del pensamiento económico, tanto por la trascendencia de sus teorías como por la originalidad de sus propuestas. Marx prestó especial atención en su análisis a las formas de organización empresarial capitalistas, para entender mejor los procesos de producción y poder explicar la explotación a la que estaba sometida la clase obrera. Lo esencial de la teoría marxista es resaltar el carácter dominante que tienen los medios de producción (el capital) en el proceso productivo, y por tanto, la importancia fundamental que tiene su posesión privada por parte de un grupo de individuos o clase social, que puede entonces imponer su criterio al resto de la sociedad. Para la corriente marxista, la posesión exclusiva de los medios de

producción es lo que determina quién se apropia del plusvalor, es decir del excedente que se genera con el trabajo. En la sociedad socialista, la propiedad de los medios de producción y de los bienes producidos es estatal y por tanto el plusvalor que se genera es de la sociedad en su conjunto, eliminando así el carácter privativo del capital y del empresario capitalista que se apropia para su disfrute individual del excedente producido por el trabajador.

Más tarde, otros autores neoclásicos retomaron el tema de la propiedad al analizar la privatización como una transacción de mercado ordinaria. Autores como L. Walras, K.J. Arrow y W. Leontief no pudieron explicar completamente, ni siquiera en las economías de mercado más avanzadas, las transacciones de privatización, al no cumplirse todas las premisas necesarias de las transacciones de mercado ordinarias de sus modelos de equilibrio económico.

En la actualidad, autores como J. Vickers y G. Yarrow, en *Un análisis económico de la privatización*, han dirigido sus estudios sobre la privatización al ámbito del análisis económico y sostienen que todo proceso de privatización tiene además de factores económicos otros de tipo político, que afectan significativamente a los objetivos, los instrumentos y los resultados del mismo. En este sentido, afirman que el grado de competencia de los mercados así como el marco de regulación, pueden ser variables tan importantes o más que la propiedad en sí misma a la hora de analizar la eficiencia económica de las empresas públicas y privadas.

Pese a esta larga trayectoria histórica y a las aportaciones más o menos relevantes, el problema de la propiedad no ha ocupado nunca una posición importante en el desarrollo del análisis económico. La teoría económica ha sido reflejo de la creencia de que la propiedad de las empresas es un elemento de escaso interés económico, ignorando así la relación existente entre la propiedad y los incentivos de quienes toman las decisiones en las empresas, la propiedad y la distribución de la renta generada, así como la influencia que las decisiones económicas privadas pueden llegar a ejercer sobre la política pública y el conjunto de la ciudadanía.

La asignación de los derechos de propiedad determina los objetivos de los “propietarios” de las empresas (públicas o privadas), la organización de la actividad económica y los métodos de supervisión de la actuación de los administradores, así como el destino final de los resultados obtenidos. La propiedad pública y la privada difieren en todas estas cuestiones y por consiguiente, los cambios que se produzcan en la estructura de propiedad afectarán necesariamente a la estructura productiva y por consiguiente al comportamiento de los agentes económicos implicados.

Además, con frecuencia, los planteamientos teóricos parten del supuesto que iguala mercado a propiedad privada, obviando con tal restricción la existencia de otros posibles modelos donde el mercado pueda desempeñar sus funciones bajo diversas fórmulas de propiedad y no solamente bajo la propiedad privada.

Las operaciones de privatización a menudo están inspiradas en los principios de tres teorías económicas: la teoría institucionalista de la empresa⁶, de R.H. Coase, que desarrolló en su obra *La naturaleza de la empresa* en 1937; la teoría de los costes de transacción o costes sociales, también de Coase, expuesta en su artículo “El problema del coste social”, y la teoría de los derechos de propiedad⁷ de A. Alchian y H. Demsetz, propuesta por primera vez en 1973 en su artículo “El paradigma de los derechos de propiedad”.

I. Major, sostiene que estas tres teorías describen correctamente las condiciones necesarias y suficientes para la viabilidad de un sistema económico donde los individuos y las empresas actúan como agentes económicos autónomos, es decir, muestran bajo qué condiciones puede prevalecer la propiedad privada y se pueden ejercer esos derechos de propiedad.

Estas teorías muestran cómo los propietarios individuales y las empresas pueden minimizar los costes de transacción de la propiedad tanto para los individuos

⁶ Esa teoría de Coase fue completada más tarde por H. Demsetz en su obra *Towards a theory of property rights*.

⁷ Esta teoría se enriqueció con las aportaciones teóricas posteriores de S. Pejovich.

como para la sociedad. Implícitamente asumen que estas transacciones se realizan en un mercado normalizado, es decir, un mercado donde los compradores y vendedores son igualmente autónomos y donde ambos tienen como objetivo la maximización de su beneficio económico. Las tres teorías conforman pues una teoría, que asume que la privatización es en si misma una mera serie de transacciones de mercado ordinario (I. Major,1999).

Sin embargo, el “mercado” de las privatizaciones tiene peculiaridades que impiden que se cumplan todas las condiciones anteriores. En primer lugar, los compradores y vendedores no están en una posición igualitaria en el mercado al no percibir de manera similar sus derechos de propiedad. El comprador (el inversor privado) considera su decisión de inversión como un negocio. Después de pagar el precio de la propiedad, querrá tener un derecho exclusivo sobre la utilización de los activos adquiridos. En cambio, el vendedor (el Estado) persigue objetivos económicos y otros no económicos cuando ofrece los activos, y puede pretender mantener algún control posterior sobre la propiedad transmitida. Si los vendedores fuesen los propios directivos de la empresa estatal, la desigualdad entre compradores y vendedores se reduciría pero aún así persistiría, ya que los directivos siguen siendo meros representantes del propietario (el Estado o los ciudadanos) en la venta, mientras que los compradores actúan como propietarios privados en su propio interés. Esta divergencia en cuanto a la percepción de los derechos de propiedad y a los factores (a menudo no-económicos) que determinan la oferta para el vendedor y la demanda del comprador, impide establecer un precio teórico de equilibrio.

En segundo lugar, las transacciones de privatización son únicas e irrepetibles. La privatización de una empresa sólo puede ocurrir una vez⁸ y la transacción tendrá particularidades específicas derivadas de las características de la propiedad que se quiera transmitir. Por consiguiente, la experiencia obtenida de una privatización

⁸ Teóricamente una empresa estatal puede ser privatizada más de una vez. Esto puede ocurrir en el caso de que el nuevo propietario privado quiebre y devuelva la propiedad al Estado. Sin embargo, hasta en ese caso, no podemos considerar la segunda privatización como una repetición de la misma transacción de privatización.

sólo podrá aplicarse de manera limitada en otra transacción de privatización, por muy similar que parezca.

I.1.3. Mercados ordinarios y mercado de la privatización

Los mercados ordinarios (tanto de bienes como de capitales) difieren entre sí tan solo por las barreras de entrada y de salida y el grado de competencia existente en los mismos. Son considerados mercados ordinarios porque los bienes que se comercializan y las transacciones en sí mismas son, en ambos casos, reproducibles. Por consiguiente, la determinación de la oferta, la demanda y el precio de los bienes, que ha sido analizada extensamente en la literatura económica, es descrita como un juego repetitivo entre compradores y vendedores. Esto no implica una estabilidad estática (de la oferta, la demanda y los precios), pero sí estabilidad de las reglas por las que se rigen las transacciones de tales mercados, independientemente de los agentes involucrados. El Estado por ejemplo, sea como comprador o vendedor, no puede sino actuar como cualquier otro agente económico en los mercados ordinarios. No así en el mercado de la privatización, donde el Estado ocupa una posición privilegiada, pudiendo ejercer todos sus derechos exclusivos y unilaterales para iniciar y administrar las transacciones de privatización. Es el actor dominante en ese mercado, aunque se encuentre presionado por vender sus activos.

Este derecho a vender sus activos parece igual al de los agentes económicos privados, aunque existe una diferencia sustancial. En el caso de propietarios privados, los activos tienen un valor y un precio de mercado determinado por las reglas estándar del mercado ordinario, por lo que siempre existe una demanda potencial para un activo privado. La diferencia está en que el Estado, como vendedor, no se fija solamente en la disposición a pagar un precio por parte de cualquier comprador potencial, sino que toma en cuenta otras muchas consideraciones. En el caso habitual de que la transacción tenga por objeto un negocio o una empresa en funcionamiento, el Estado puede seguir otros criterios para su toma de decisión como el mantenimiento de un determinado nivel de

empleo en la empresa, un cierto nivel de inversión en la compañía, la transferencia de *know-how* y métodos de marketing y de gestión, una determinada reorganización y reestructuración de la empresa, acceso a los mercados internacionales y otros requerimientos que debería cumplir el agente comprador.

Este conjunto de exigencias conforma un compromiso de futuro por parte del comprador hacia el vendedor, cuyo cumplimiento dependerá en gran medida de la propia estrategia de negocio del comprador y de como éste percibe la situación micro y macro económica de la empresa que compra. En cualquier caso, una vez transferida la propiedad, el Estado tiene muy pocos instrumentos a su alcance que le permitan obligar al comprador a cumplir su compromiso. Sólo puede confiar en que la estabilidad y transparencia de los derechos de propiedad, la solidez de las instituciones y unos mercados bien asentados, creen la presión suficiente sobre el comprador privado para que cumpla su compromiso.

Por tanto, en el mercado de privatizaciones, la oferta y la demanda se generan de manera muy distinta a un mercado ordinario; en éste, sólo caben consideraciones económicas por parte del vendedor y del comprador, mientras que en aquél, intervienen intereses de otra índole, no económicos y a menudo contradictorios entre sí, como, por ejemplo, cuando el Estado, a la vez que plantea la necesidad de una reestructuración de la empresa, pretende que se mantenga un determinado nivel de empleo. Por otra parte, el precio del activo es el resultado de una compleja negociación entre vendedor y comprador que, por definición, es única. Esto significa que, de no llevarse a cabo la operación, el vendedor y los nuevos compradores potenciales deberán iniciar un nuevo proceso de negociación para alcanzar un nuevo precio específico.

Bien es cierto que la negociación puede cambiar el precio de un bien en un mercado competitivo ordinario, pero en cualquier caso, el nuevo precio no se establecerá de forma arbitraria, sino siguiendo las mismas reglas del juego utilizadas en todas las transacciones de este tipo. En cambio, en la transacción de privatización, no existen referencias, ni de productos similares ni de precios, que

permitan una comparación; el objeto de la venta ni siquiera es un simple producto, sino una compleja organización, con habilidad técnica y conocimiento acumulados.

La cuestión sigue siendo cómo poder definir la función de precio, sabiendo que depende en gran medida de factores exógenos. J. Tobin ha tratado de explicar la formación del precio de las transacciones de privatización. La teoría de la Q de Tobin, desarrollada por su autor en *A general equilibrium approach to monetary theory*, intenta determinar el precio “objetivo” o “realista” de los activos de propiedad estatal que van a ser privatizados. Para ello define ese precio como el valor esperado correspondiente a la suma de los beneficios futuros que pueden generar esos activos estatales. El problema es que se asume implícitamente que los activos ya tienen un valor de mercado y que la privatización no cambiará significativamente la rentabilidad futura de las empresas que se privatizan.

Sin embargo, no parece que en la práctica estas dos premisas se mantengan. Con respecto al precio de mercado de los activos públicos, la inexistencia de un mercado de activos públicos hace imposible la obtención de un precio de mercado objetivo de las empresas estatales, al menos hasta después de un proceso de privatización a gran escala que imponga el dominio de los derechos de propiedad privada en la economía. Por otro lado, respecto a la rentabilidad futura de las empresas públicas privatizadas, resulta prácticamente imposible determinar los beneficios esperados de una empresa estatal que, al ser privatizada, está destinada a sufrir una profunda reestructuración que le permita operar en nuevos mercados y enfrentarse a nuevas condiciones de mercado y niveles de eficiencia distintos a los existentes como empresa pública.

Por tanto, la teoría de la Q de Tobin sobre la evaluación del capital sólo sería válida si la privatización fuese un proceso por el cual no cambiase de manera significativa la productividad marginal de los activos de las empresas.

En definitiva, el mercado de las privatizaciones no se muestra como un mercado ordinario en tanto que no es posible, ni repetir las transacciones de mercado de forma continua, ni tampoco establecer un precio de venta definitivo de equilibrio dada la indeterminación de las funciones de oferta y demanda. Por lo tanto, no parece posible elaborar una teoría de la privatización bajo las premisas convencionales de la teoría económica y compatible con la microeconomía tradicional. La privatización es un proceso económico pero también político, que debería estar subordinado a criterios de racionalidad y transparencia económica.

I.1.4. Construcción de instituciones y cambio de la Constitución Económica

Todo sistema económico necesita apoyarse para su funcionamiento en un conjunto de instituciones. La creación de las mismas no está condicionada únicamente por factores económicos, ya que también influyen otros de tipo político, histórico o cultural. Los economistas clásicos y neoclásicos, desde A. Smith hasta O. E. Williamson, pasando por D. North, no han escapado a la atención de tales factores, ni a la importancia que pueden tener en la explicación de determinados problemas económicos.

North fue el primer autor en elaborar una teoría multidisciplinar de las instituciones económicas del capitalismo. Williamson, por su parte, optó por una posición intermedia entre la teoría económica pura del capitalismo y la teoría no endógena de las instituciones capitalistas, aplicando de manera flexible la teoría de la empresa y la de los costes de transacción. Sin embargo, no disponemos de una teoría que explique el paso de un sistema económico a otro.

No obstante, algunas contribuciones teóricas pueden resultar útiles para entender el proceso de cambio sistémico, en concreto, la teoría de la *elección pública* de J.M. Buchanan, la teoría de las *constituciones económicas* de G. Brennan, J.M. Buchanan y G. Tullock y la teoría de la *acción colectiva* de M. Olson. Estas tres teorías hacen propuestas sobre los principios que deben regir la creación y el funcionamiento de las instituciones económicas.

La teoría de la constitución económica y la teoría de la acción colectiva defienden que el paso de un sistema económico a otro (por ejemplo, de una economía de planificación centralizada a un sistema capitalista de mercado) no se puede efectuar a partir de un simple cambio en las instituciones económicas. Bajo esa perspectiva, las nuevas instituciones sólo serán viables si se realiza una completa transformación de la constitución económica del sistema en su conjunto. Está ha sido la tesis mantenida por los organismos económicos internacionales a la hora de plantear el proceso de reformas económicas estructurales o de cambio sistémico en algunas regiones, como es el caso de las economías poscomunistas de Europa del Este.

Es entonces, cuando la privatización deja de ser un mero instrumento para la transferencia de propiedad desde el Estado a propietarios privados, para convertirse en uno de los pilares a través del cual se concreta la nueva constitución económica y el cambio sistémico.

Bajo esa visión, si el proceso de privatización no viene acompañado de cambios en la constitución económica, las empresas que pasen a ser de propiedad privada probablemente encontrarán fuertes resistencias, en tanto que tendrán que operar y mantenerse bajo las reglas de una constitución económica incompatible con los derechos de propiedad privada.

Las teorías de la constitución económica y de la acción colectiva no ofrecen los mecanismos específicos con los que se puede y se debe traspasar los derechos de propiedad sobre los activos del Estado. Aunque sí que aportan una descripción sobre “las reglas del juego” de las propias instituciones, las relaciones entre sí, así como la manera de alterarlas de forma consistente y compatible con la racionalidad económica.

Los fundamentos de estas reglas podrían sintetizarse en los siguientes apartados:

1) El Estado - Gobierno y Parlamento - es quien tiene la obligación y el privilegio para formular la estructura legal de la transición. Ese marco legal establecerá qué no deben hacer los actores económicos mientras se esté transfiriendo la propiedad del Estado hacia la propiedad privada.

2) El Gobierno no debe actuar ni como comprador ni como vendedor en el mercado de las privatizaciones, porque las agencias de privatización y otras autoridades del Estado que dirigen el proceso por delegación del gobierno, actúan condicionados por intereses distintos a los puramente económicos que caracterizan a todos los agentes en el mercado.

No obstante, el Gobierno se reservará el derecho de intervenir en aquellas transacciones que estén relacionadas con la privatización de empresas que afecten a la seguridad nacional, la regulación del mercado o la política exterior. Estas transacciones especiales deberán estar claramente separadas de las ordinarias desde el inicio del proceso.

3) Los gobiernos central y local pueden y deben autorizar a los agentes económicos (agentes privados y directivos de las empresas propiedad del Estado) a que gestionen las transacciones de privatización, sin interferir en ellas con intereses no económicos. Dada la asimetría de información entre Gobierno y directivos de las empresas públicas, sólo se podrá dotar de racionalidad económica al proceso de privatización si las reglas de delegación de los derechos de propiedad y los procedimientos de actuación en las transacciones individuales son transparentes, competitivos y previsibles y no dejan margen para la discrecionalidad.

Éstas son las directrices que deben gobernar cualquier proceso de privatización según las teorías de la constitución económica y de la acción colectiva. Con estas normas se defiende la transparencia del proceso y la autonomía de los responsables de la privatización. Sin embargo, la realidad de los hechos ha mostrado que los procesos, lejos de ajustarse a estas recomendaciones, acaban

siendo muy complejos y son dirigidos por individuos que confunden sus intereses personales (políticos, electorales o económicos) con los intereses generales de la sociedad.

I.1.5. La propiedad y los incentivos: la teoría del principal y del agente

La privatización de una empresa propiedad del Estado tiene un efecto inmediato que es la transferencia del control de la empresa de manos del gobierno a manos de los accionistas compradores. En la empresa privada, la dirección la ejercen los directivos por delegación de los accionistas que poseen la propiedad, mientras que en una empresa pública serán los administradores quienes las dirijan pero sometidos al control del gobierno.

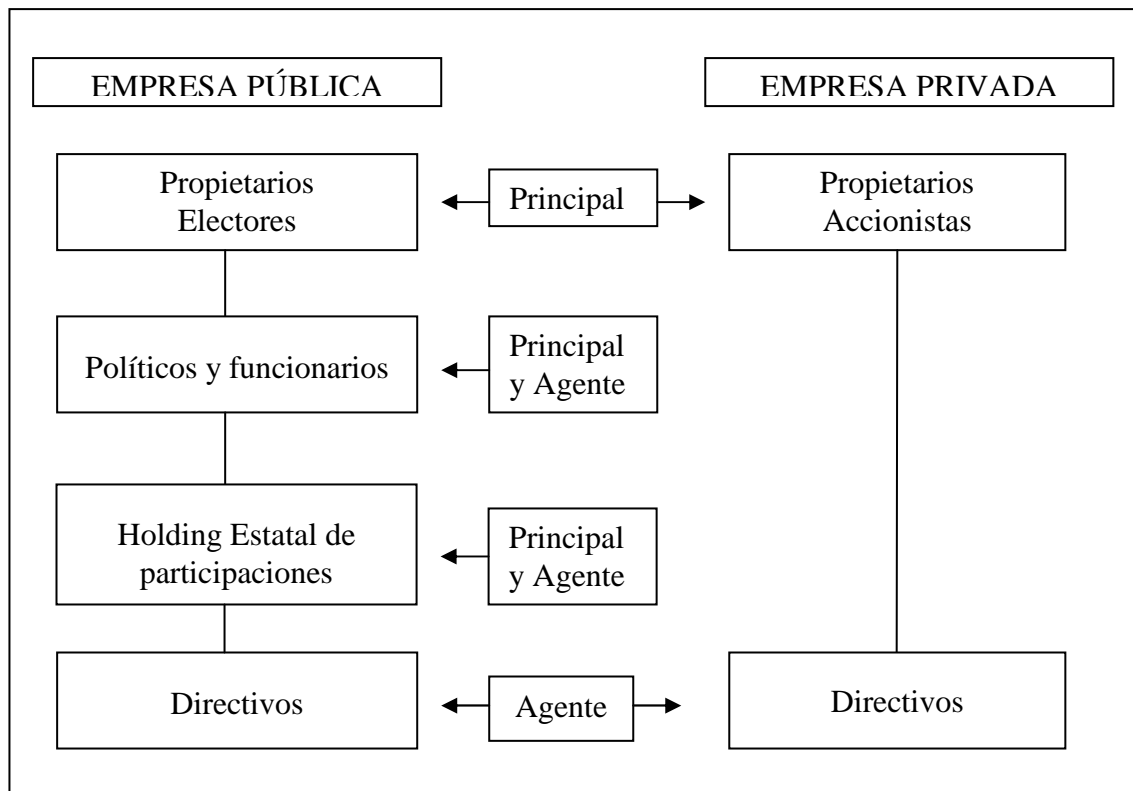
Uno de los aspectos que más profundamente ha tratado la literatura económica en relación con la privatización ha sido el de los incentivos. A este respecto, las tres cuestiones más relevantes son el tipo de incentivos de propietarios y directivos, la manera de lograr que ambas partes persigan los mismos objetivos empresariales y las diferencias existentes entre los incentivos de propietarios privados y públicos. En este sentido, la privatización de las empresas públicas tiene como efecto inmediato la alteración de los incentivos de los administradores que las gestionan, que tenderán a modificar su comportamiento como tales desde el mismo momento que conozcan la intención de privatizar la compañía, lo cual afectará a los resultados de la misma.

Las relaciones entre propietarios y directivos presentan un serio problema de dependencia, al producirse una situación donde los administradores o directivos podrían tener y perseguir unos intereses y objetivos no plenamente coincidentes con los de los propietarios. Esta situación se denomina *problema de la agencia*.

La Teoría de la Agencia suele atribuirse a A. Berle y G. Means, que en los años treinta trataron de demostrar y explicar la ineficiencia relativa de las empresas públicas con respecto a las privadas. A su juicio, la menor eficiencia de las

empresas públicas se deriva de los diferentes problemas de agencia y las posibles soluciones que se dan bajo cada una de las dos formas de propiedad. El problema de agencia surge debido a que, primero, los directivos (agentes) buscan maximizar su propia función de utilidad y no la de la empresa o su propietario (principal) y, segundo, debido a la información asimétrica existente entre ambas partes. Desde esta perspectiva, las empresas estatales son relativamente ineficientes respecto de las empresas privadas porque el problema de la agencia es más complejo y porque las posibles soluciones para corregirlo son menores.

Figura 1.1. Relaciones de agencia en la empresa pública y en la empresa privada



El problema de agencia es comparativamente más complejo en las empresas públicas dado que entre la propiedad y los directivos se dan no una sino varias relaciones de agencia (ver figura nº1). En este tipo de empresas los directivos no son controlados directamente por los propietarios, sino por los políticos o funcionarios, quienes a su vez son agentes de los propietarios últimos de la empresa, es decir de los ciudadanos (electorado). Cada uno de estos grupos tiene una función de utilidad y un acceso a la información de la empresa diferente, por

lo que los problemas de disparidad de objetivos y asimetrías de información se acrecientan. El problema se hace aún más complejo, en el caso de que el gobierno delegara el control de las empresas públicas a una agencia estatal o un *holding* de participaciones estatales, ya que podría crearse un problema de agencia adicional al actuar el holding como principal de los directivos y como agente del gobierno.

Por su parte, las empresas privadas van a disponer de la existencia, al menos teórica, de diferentes mecanismos capaces de rebajar la discrecionalidad de la actuación de los directivos y por tanto de reducir la divergencia entre las funciones de utilidad de éstos y de los propietarios. En primer lugar, existe un mercado donde negociar los derechos de propiedad de la empresa, que en el supuesto de que los propietarios no estén conformes con los resultados obtenidos y deseen salir de la propiedad de la empresa podrán vender su participación accionarial. En segundo lugar, en tanto que los mercados sean competitivos y exista la posibilidad de quiebra de la empresa, el comportamiento de los directivos tenderá a ser más eficiente con el fin de evitar tal situación. Por último, los directivos tendrán interés en que la empresa que dirigen obtengan buenos resultados en tanto que su prestigio como directivo estará ligado directamente al valor de mercado que haya conseguido para la empresa.

Según este enfoque, en las empresas públicas no funcionan estos elementos. Primero porque en este tipo de empresas no existe un mecanismo de control societario. Segundo, porque estas empresas frecuentemente tienen una amplia disponibilidad de recursos financieros, operan en mercados cautivos y no están sujetas a ninguna ley de quiebra, por todo lo cual se reducen los incentivos para maximizar la eficiencia empresarial. Y en tercer lugar, porque aunque las empresas públicas también están gestionadas por directivos, el nombramiento de éstos se hace siguiendo criterios políticos más que profesionales, por lo cual el prestigio de los administradores no está unido exclusivamente a su valía profesional derivada del valor obtenido para la empresa con su gestión.

En definitiva, bajo este planteamiento, el entorno en el que se desenvuelven las empresas privadas crea una serie de incentivos y de controles de gestión más eficaces para conseguir que los directivos de las empresas aproximen en mayor medida su comportamiento a los intereses de los propietarios que en las empresas públicas. En otras palabras, que la discrecionalidad con la que pueden operar los directivos de empresas privadas suele ser mucho más limitada por el entorno institucional que en el caso de administradores de empresas públicas.

Siguiendo con esa línea argumental, el efecto de ese mayor control tendrá como efecto que los directivos ineficientes tendrían menos probabilidades de mantenerse en las empresas privadas que en las públicas. Sin embargo, esta argumentación, no debe implicar, que no puedan existir gestores públicos eficientes o privados ineficientes, sino que los sistemas de control a los que se han de someter unos y otros son diferentes y que éstos actúan con más frecuencia en las empresas privadas. Como consecuencia de ese proceso cabría esperar, en términos comparativos, que las empresas privadas estén mejor gestionadas y logren una mayor eficiencia interna que las empresas públicas.

En definitiva, la Teoría de la Agencia trata de relacionar el problema de la información y los incentivos entre principal y agente y encontrar un programa de incentivos óptimos que maximice el objetivo de los propietarios. Analicemos más en detalle cómo funciona ese sistema de incentivos bajo los dos regímenes de propiedad de la empresa, el privado y el público. Para la explicación adoptaremos los diferentes mecanismos existentes relacionados con la supervisión y el control de las empresas tanto interna como externamente.

a) La empresa privada

Los factores que afectan a los incentivos de la gestión empresarial en las empresas de propiedad privada, bajo el supuesto de que los accionistas buscan la maximización del beneficio, son: la separación entre propiedad y control, el acceso de los accionistas a la información sobre la marcha de la empresa, la

efectividad del mecanismo de absorción de empresas y las restricciones legales. Veamos algunas consideraciones al respecto:

Las decisiones de la empresa serán tomadas por administradores profesionales cuya retribución laboral no dependerá sólo de los beneficios obtenidos por la empresa, sino que irá en función de los niveles de ingresos y esfuerzos. Es decir, de variables tales como la tasa de crecimiento de la empresa, el volumen de ventas de las empresas y el nivel de gastos discrecionales de los administradores.

Algunos autores consideran que en las grandes compañías tradicionales la propiedad está dividida entre un gran número de accionistas que en cualquier momento pueden vender sus acciones a otro inversor y dejar de ser accionistas de la empresa. Por tanto, presuponen que existe una rápida movilidad del capital y variabilidad del número de principales (A. Alchian y H. Demsetz, 1972).

Bajo todas las premisas anteriores, la teoría sostiene que los administradores de la empresa tendrán limitados sus objetivos cuando el mercado de capitales está desarrollado y su funcionamiento es eficiente. Bajo estas condiciones, el agente tiene un fuerte incentivo para desarrollar una administración eficiente dado el riesgo que correrá la empresa ante posibles quiebras o adquisiciones de otras empresas competidoras.

Para explicar esto último, supongamos dos escenarios diferentes: el primero es una empresa donde propietario y administrador son la misma persona; en el segundo, propiedad y administración están separadas.

En el primer caso, los incentivos para incrementar la eficiencia interna de la empresa son muy grandes y la información sobre la situación de la empresa es completa. De esta manera, el propietario-gerente se encontrará en mejores condiciones para elevar los beneficios de la empresa y, bajo el supuesto de que puede vender los derechos de propiedad, podrá recoger de manera rápida el beneficio obtenido transmitiendo acciones.

Sin embargo, es más frecuente encontrar empresas que operan en el segundo escenario. En estos casos, los principales deben incentivar a los agentes para hacer confluir los intereses de ambos. Pero se plantean dos problemas: primero, una situación de información asimétrica entre principal y agente; y segundo, los niveles de control no son los óptimos.

En efecto, cuando la administración está separada de la propiedad, es probable que los directivos estén mejor informados de las oportunidades de la empresa que los accionistas propietarios. Además, las medidas de control que lleve a cabo uno de los propietarios proporcionarán beneficios a los otros, en cualquier caso los niveles de control tienden a ser subóptimos (G. Yarrow, 1986). De este modo, un directivo sólo tendrá incentivos cuando el beneficio que obtenga sea mayor que el esfuerzo extra que deba realizar y cubra todos los riesgos ajenos a la dirección en los que pueda incurrir (S. Shavell, 1979).

La teoría del principal y del agente explica la solución al problema de la falta de optimalidad en el control interno de las empresas. Esta teoría plantea la existencia de una serie de mecanismos de control externo. Mecanismos que aunque no han sido diseñados desde la propia empresa, ayudan a alinear los intereses de los directivos con los de los accionistas propietarios.

El primero de estos instrumentos de control externo está en la existencia de un mercado de control de sociedades eficiente y la negociabilidad de las acciones. La posibilidad de que una persona o una empresa pueda hacerse en el mercado con la mayoría de las acciones de otra empresa, y con ello del control de la sociedad, es un fuerte incentivo en teoría. Si la administración de la empresa es deficiente supondrá una caída en la valoración de la empresa y de sus acciones. Ello facilitará la adquisición a otras empresas competidoras de una parte mayoritaria del capital y la posibilidad de absorción de la empresa. Por tanto, el riesgo de su posible sustitución actúa como incentivo sobre los directivos.

Sin embargo, en la práctica, el mercado de control de sociedades no parece funcionar de una manera tan mecánica y transparente; muy al contrario, adolece de claras imperfecciones (A. Singh, 1975). De este modo, la simple negociabilidad de los derechos de propiedad no es suficiente para cubrir los efectos de la dispersión de las acciones. Además, los mecanismos de absorción no parecen funcionar igualmente en empresas de gran tamaño y en las pequeñas. Asimismo, el riesgo de absorción involuntaria parece que no siempre guarda relación con la buena o mala actuación de los directivos.

Otro factor de control externo sobre los incentivos de los agentes es el riesgo de quiebra de la empresa. La quiebra se produce en el momento en que el valor de mercado de los activos de la empresa está por debajo del valor de su pasivo. Considerando que los administradores presentan una función de utilidad decreciente frente al esfuerzo, cuando exista amenaza de quiebra funcionará como una restricción del comportamiento de los directivos.

Efectivamente, en la medida en que se acepta que la función de utilidad de los directivos es decreciente al esfuerzo y que está relacionada con el nivel de endeudamiento de la empresa, si los accionistas controlan el nivel de endeudamiento controlarán el grado de amenaza de quiebra, y por tanto el nivel de esfuerzo de los administradores. Así podrán influir sobre la eficiencia interna de la empresa.

Sin embargo, la validez de este instrumento incentivador es también limitada en un doble sentido. En primer lugar, porque lo habitual (al menos en las grandes empresas) es que la decisión sobre el nivel de endeudamiento de la empresa esté delegada a los administradores. Por consiguiente son ellos quienes tienen la facultad de decidir el nivel de endeudamiento y podrán poner unos niveles de deuda menores que los que impondrían los accionistas para incentivarles con una amenaza mayor de quiebra.

La otra limitación surge de las expectativas de quiebra que perciban los administradores, de manera que si llegan a percibir como inevitable la quiebra, cualesquiera que sean las decisiones que ellos tomen, desaparecerá todo incentivo por su parte para mejorar la eficiencia interna de la empresa y la quiebra dejará de ser un mecanismo efectivo de control.

El último de los controles externos que la literatura económica suele citar hace referencia a los canales para obtener financiación externa para los planes de inversión de la empresa. Este mecanismo también puede proporcionar incentivos para los gestores de las empresas privadas. Así, cuando una empresa privada desea expandir su actividad y tiene necesidad de financiación externa, sabe que las condiciones y la posibilidad de endeudamiento van a estar ligadas a la calificación que obtenga entre los prestamistas o inversores. Por consiguiente, las empresas que estén mejor gestionadas tendrán acceso a la financiación probablemente con mayor facilidad y en mejores condiciones. Por el contrario, aquellas empresas con malos resultados tendrán mayores limitaciones y un coste más alto para acceder a la financiación, lo cual limitará sus posibilidades de crecimiento.

En definitiva, se puede sostener que si bien es cierto que la teoría del principal y del agente explica muy claramente el problema de la agencia y pone de relieve la relación entre régimen de propiedad e incentivos de principales y agentes, no es menos cierta la limitada explicación que proporciona sobre su solución. Las medidas de control de sociedades propuestas, es decir la posibilidad de adquisición involuntaria de las empresas y el riesgo de quiebra, no funcionan de manera perfecta e igual en todos los casos. La negociabilidad de las acciones tampoco explica por sí sola los efectos de la dispersión de las acciones, la probabilidad de adquisición de las sociedades viene determinada por el tamaño de la empresa, la absorción involuntaria de una sociedad no siempre está relacionada con la mala gestión de los administradores y el riesgo de quiebra funciona como instrumento incentivador sólo en algunos casos, dependiendo del control del endeudamiento y de las expectativas de quiebra de los directivos.

b) La empresa pública

Las empresas de propiedad pública tienen una serie de particularidades que las diferencian de las de propiedad privada. La primera de ellas es que los principales no se regirán únicamente por el principio de la maximización de beneficios. En segundo lugar, las empresas públicas no tienen acciones negociables y no existe un “mercado” para el control empresarial y además no hay ningún mecanismo similar a la quiebra de las empresas privadas que actúe como restricción del comportamiento de la actuación financiera de las empresas. En tercer lugar, el gobierno es el encargado de supervisar la actuación de los administradores de las empresas del Estado. Tratemos a continuación estas tres particularidades.

Los administradores de las empresas estatales siguen los principios de la teoría del interés público. Es decir, se basan en el principio teórico de tratar de maximizar el bienestar social, entendido como la suma del excedente de los consumidores y de los productores. Esta actuación parte del supuesto de que los administradores gubernamentales son depositarios del control de los propietarios últimos de las empresas, es decir de los ciudadanos, de manera que deben de actuar en su interés.

Los administradores públicos son los encargados de marcar los objetivos empresariales como función del bienestar social. Sin embargo, como sostienen J. Vikers y G. Yarrow, hay dos justificaciones del “interés público” que pueden usar discrecionalmente los gobiernos para otorgar en sus objetivos ponderaciones diferentes a los excedentes de consumidores y productores. La primera se deriva de los objetivos distributivos. En las empresas públicas, el gobierno puede tratar de reducir la transferencia de capital desde los contribuyentes a las empresas públicas o por el contrario ponderar más los beneficios indirectos que los consumidores pueden obtener al consumir bienes o servicios públicos con precios subsidiados.

La otra justificación se refiere a los costes de recaudación de los fondos públicos y la discrecionalidad que tiene el gobierno para su asignación. Por ejemplo cuando

alguna empresa pública necesita financiación, los fondos se tendrán que cubrir con transferencias originadas vía ingresos públicos o con préstamos contratados por el gobierno o con la emisión de dinero. Cualquiera de estas medidas afectará de manera importante a otros mercados de la economía y supondrá un coste más que proporcional al importe transferido a la empresa pública.

En segundo lugar, en lo referente al control corporativo, las empresas públicas no tienen el problema de la dispersión de las acciones de la empresa privada. En la empresa pública el capital pertenece al Estado en su integridad y no se encuentra repartido entre un número determinado de accionistas. Además no existe un mercado donde se negocien esas acciones. Tampoco existe el riesgo de quiebra al que se pueden enfrentar las empresas privadas que son mal gestionadas, dada la posibilidad existente en las empresas públicas de cubrir casi indefinidamente sus quebrantos financieros a través de transferencias públicas de capital.

Otro aspecto de control externo donde se observa el desigual comportamiento de las empresas públicas respecto de las privadas es la financiación externa para los planes de inversión. Es muy frecuente que las empresas públicas encuentren financiación bien directamente del Estado o del holding público en el que se encuentren integradas, de otras empresas públicas o de los mercados financieros. El hecho de disponer de un aval público facilita enormemente el acceso a financiación que, aparte de poder ocasionar en algunos casos un exceso de endeudamiento, elimina el posible efecto disciplinante que los mercados financieros pudieran ejercer sobre la acción de los administradores de las empresas públicas.

Los gobiernos pueden intervenir directamente en la toma de decisiones de los directivos y establecer mecanismos de incentivos adecuados. Algunos autores han sostenido que el orden jerárquico puede producir, en condiciones apropiadas, un control más eficiente que el del mercado de capitales (O.E. Williamson, 1975). Sin embargo, parece que el análisis empírico de muchos autores, referido a la adquisición de información relevante de las empresas, confirma que el control

privado se ha mostrado un método más eficaz que el jerárquico. Ello es debido a que en la empresa privada la recopilación de información sobre la empresa se encarga a una multitud de individuos e instituciones, que dada su especialización y la competencia entre ellos, conducen al descubrimiento de un volumen de información mayor que el que pueda proporcionar el único organismo que se encarga de la recopilación de dicha información en el caso de una empresa pública.

Para analizar fielmente el comportamiento de las empresas públicas es relevante el análisis de los incentivos públicos entre los diferentes agentes participantes. Para ello es necesario distinguir entre tres tipos de actores y las relaciones que se crean entre ellos en las empresas públicas: los ciudadanos (votantes), los políticos y los administradores.

La primera relación es la que se establece entre ciudadanos y políticos. Es obvio que la relación entre ambos actores no es simple ni sencilla. Los políticos pueden centrar sus preferencias en multitud de variables como, el poder, los niveles de esfuerzo, las remuneraciones, etc. Pero quizá haya un aspecto especialmente relevante en su comportamiento: la temporalidad de la permanencia en el cargo. El periodo que un político ocupa un cargo de control empresarial es a menudo breve, pudiendo cambiar por cese, ascenso o derrota electoral. Este factor puede originar unos incentivos muy débiles en los políticos como administradores de las empresas públicas. No obstante, según este enfoque un político tiene como objetivo el éxito electoral propio y del partido al que representa, por lo que, en teoría, tratará de mejorar e incrementar la eficiencia económica de las empresas públicas que gestiona. En este sentido se entiende que aumenta el bienestar de al menos parte de la población y ello debería derivar en una mejora de las expectativas electorales de su partido.

Sin embargo, en la práctica todo el argumento dependerá de que los ciudadanos estén o no bien informados de las decisiones tomadas por los políticos y de los efectos de tales decisiones, así como del grado de participación política de los votantes en los procesos electorales. La realidad pone de relieve que la falta de

información y participación de los ciudadanos es grande. El votante común tendrá escasos incentivos para adquirir esa información, al ser muy costosa para él. Sólo en el caso de que los votantes se vean afectados directa y negativamente por las decisiones políticas se producirán incentivos suficientes para obtener esa información sobre las actividades de supervisión. Por tanto en la relación principal-agente de los políticos y los ciudadanos se ponen de manifiesto notables asimetrías en la información entre ambos actores y entre los propios ciudadanos.

Otra relación de incentivos públicos es la que se produce entre políticos y administradores. El trabajo de los administradores públicos será supervisado por los políticos, y por lo general se suele utilizar como instrumento de control el tamaño del presupuesto. Esa herramienta de control parece inadecuada en la medida que dispara los costes unitarios del modelo. Sin embargo, existen factores suficientemente importantes como para pensar que el control de la administración burocrática no alcanzará en ningún caso niveles óptimos, aún cuando no se utilizase el criterio del presupuesto.

En primer lugar, por la asimetría informativa entre políticos y administradores públicos sobre el comportamiento de los últimos, que impide un conocimiento exhaustivo con el que mejorar la eficiencia. En segundo lugar, por los escasos incentivos de los políticos para buscar mejoras en la eficiencia en tanto que no mejoren las perspectivas electorales y se conviertan en recompensas políticas. Y tercero, porque los factores que incrementan el bienestar de los administradores públicos tenderán, en igualdad de otras circunstancias, a tener también efectos positivos sobre el bienestar de los políticos (J. Vickers y G. Yarrow, 1988).

En resumen, podemos concluir que en las empresas de propiedad estatal, a pesar del principio teórico de la búsqueda del interés público, la realidad es bien distinta. Tanto las imperfecciones del “mercado de control político” como la debilidad de los incentivos sobre el control eficiente de las empresas, parecen poner en evidencia el control público en las empresas estatales. Pese a todo, ambos factores no bastan para establecer una presunción en favor de la propiedad

privada en todos los casos. En aquellos casos donde los mercados de productos y factores gozan de una intensa competencia, parece que las empresas privadas son preferibles a las empresas públicas, en tanto que aquellas operan con unos costes más bajos. Sin embargo, esa evidencia se diluye en los casos donde los mercados son menos competitivos y eficientes.

I.1.6. Los fallos del mercado como justificación teórica de la empresa pública: el papel económico del Estado

En la segunda mitad del siglo XX el protagonismo del Estado fue muy relevante. Ese protagonismo tuvo su fundamento y su justificación en al menos dos elementos explicativos. Por un lado, el crecimiento de la “demanda redistributiva” de la ciudadanía de un importante número de países en el Mundo y, por otro, el apoyo mayoritario del que gozaron las ideas keynesianas durante casi tres décadas. Sin embargo, en estos últimos años el papel del Estado en la economía y su reforma ha sido objeto de profundas transformaciones y ha estado sometido a profundos debates tanto en los países mas avanzados como en aquellos con menor nivel de desarrollo.

El análisis económico tradicional suele descansar en el supuesto de que los mercados se ajustan automáticamente, como si operasen en un universo sin limitaciones, pero este planteamiento es sólo una utilización simplista de la metáfora de la “mano invisible” de A. Smith. Es simplista porque *La riqueza de las naciones* pone de manifiesto con claridad que el peso de los factores institucionales condicionan significativamente la actuación de los individuos y por consiguiente los resultados. En una línea similar, dos siglos después, el premio Nobel R. Coase denominó *costes de transacción* al precio que los agentes económicos han de pagar por hacer que funcionen los mercados. Apunta que el intercambio de bienes, servicios o factores productivos sólo puede hacerse con el reconocimiento previo del derecho de propiedad. Éstos intercambios se podrán realizar de una manera más fácil, eficaz y barata si existen unas reglas de juego conocidas, aceptadas y fijadas de antemano por los agentes económicos. Por tanto,

la creación de un marco institucional que defina los límites para la actuación de los agentes económicos es la primera de las tareas del Estado en la Economía.

Ahora bien, el Estado no se limita a actuar como mero legislador o árbitro para el sector privado, sino que también puede actuar como participante activo de los mercados. En ocasiones actúa como regulador, estableciendo o condicionando precios, cantidades o tipos de productos a intercambiar. En otras ocasiones actúa como agente económico, que emprende actividades económicas en concurrencia con el sector privado o que compite con éste por fondos prestables en los mercados financieros. También desempeña una función esencial en lo que respecta a la aplicación de la política económica y la distribución de la renta, modificando el reparto resultante de la misma a través de la imposición progresiva o la asignación de bienes, servicios o prestaciones públicas.

A lo largo de los últimos dos siglos se ha venido discutiendo sobre cuál debía ser el papel del Estado en la economía y su peso relativo en la misma. Ese controvertido debate cobró dinamismo en la segunda mitad del siglo XX. Posturas detractoras de la intervención del Estado en la economía se fueron sucediendo con otras firmemente defensoras de lo público. Tras la Segunda Guerra Mundial, las políticas *keynesianas* tomaron el protagonismo, fortalecidas por el recuerdo de la crisis económica de los años treinta y la necesaria reconstrucción de postguerra. La política económica del momento se centraba en lograr la estabilidad económica y el pleno empleo mediante una adecuada demanda agregada. En este contexto, la intervención del Estado y las empresas públicas resultaban cruciales.

Los países más avanzados, especialmente los europeos, vivieron el cuarto de siglo posterior a la Segunda Guerra Mundial bajo políticas económicas que, en el ámbito internacional se centraban en un comercio relativamente libre y no discriminatorio y un sistema basado en tipos de cambio fijo, aunque ajustables, promovido y sostenido por los Estados Unidos. En el ámbito nacional predominaron los criterios del Estado del Bienestar orientados, en palabras de Polanyi, a “proteger a las sociedades frente a los excesos del mercado” y

expresados en intervenciones de carácter sectorial, políticas macroeconómicas dirigidas a lograr niveles elevados y estables de empleo, el desarrollo de amplios sistemas de seguridad social y todo ello en un marco de estabilidad monetaria aceptable.

Los crecientes desajustes de la economía norteamericana en los últimos años sesenta y la crisis energética de los años setenta propiciaron un planteamiento distinto al que había estado vigente durante los últimos 25 años. Las demandas crecientes de la ciudadanía al Estado habían conducido a un continuo crecimiento de los gastos públicos de todos los países a lo largo del periodo. La imposibilidad de mantener unos niveles de ingresos públicos equiparables a los gastos se traducían en déficit continuos en las cuentas públicas, lo cual era reflejo de las inflexibilidades de las diferentes economías. Estos desequilibrios presupuestarios alteraban los resultados de los ajustes y se convertían en uno de los principales impedimentos para la recuperación de las economías.

Las políticas económicas dejaron de priorizar aspectos como el pleno empleo o la demanda, para centrarse más en el ajuste monetario, la eficiencia, la flexibilidad de los mercados y un menor protagonismo del Estado en la economía. Esta nueva actitud frente a lo público ha justificado en buena medida los programas de privatización llevados a cabo por muchos gobiernos desde entonces.

El punto de partida de un enfoque normativo de las privatizaciones exige conocer el porqué de la existencia de empresas públicas y el porqué el Estado actúa en una economía mixta de mercado, es decir que argumentos pueden legitimar la presencia del sector público en una economía de mercado.

Para contestar a estas preguntas es conveniente plantear una serie de premisas fundamentales:

En primer lugar, el sistema económico capitalista de mercado presupone el funcionamiento del mercado competitivo. Bajo ese enfoque se presupone la

existencia de competencia perfecta, información perfecta de los agentes, mercados completos, libertad de entrada y de salida de las empresas al mercado y ausencia de bienes públicos y de efectos externos. En una situación como la descrita, y con el objetivo principal de todas las empresas de maximizar su beneficio, se explica el ajuste automático de oferta y demanda, en un punto de equilibrio que garantiza el precio de venta. Este precio de equilibrio estará ajustado con los costes de producción eficiente del bien, alcanzándose el máximo nivel de bienestar cuando se iguale el precio de venta con el coste marginal de producción.. De esta forma, es la competencia la que obligará a buscar la eficiencia de las empresas, sirviendo como selección natural para eliminar a los productores menos eficientes.

Sin embargo, parece difícil defender la existencia de un modelo de mercado similar al que acabamos de describir. La realidad se impone inexorablemente y nos muestra numerosas situaciones donde la competencia es imperfecta, como los mercados monopolizados u oligopolizados; la imperfección de la información de los agentes económicos a la hora de tomar sus decisiones; las insalvables barreras de entrada para muchas empresas en determinados mercados; la existencia de bienes o servicios públicos como la defensa o la justicia y de efectos externos como la degradación del medio ambiente. En definitiva, la existencia de fallos del mercado ha servido a la corriente intervencionista para argumentar la presencia del sector público en la economía y la creación de empresas públicas capaces de corregir los efectos negativos de esos fallos y aumentar así el bienestar social.

En segundo lugar, la presencia del sector público, fundamentada en la existencia de fallos de mercado, reposa en aceptar unas valoraciones individualistas de los fines sociales. La norma para valorar si una asignación es óptima o no en el sentido de Pareto⁹ será el resultado obtenido en las preferencias individuales y no las preferencias de una entidad colectiva. El objetivo de la sociedad es incrementar el bienestar del conjunto en tanto que se satisfacen la suma de las preferencias de los individuos que la integra. Sin embargo, hay que llamar la atención en el hecho de que las decisiones del sector público se juzgan por el

⁹ Una asignación será óptima en el sentido de Pareto cuando un individuo mejora sus preferencias sin que empeore la situación de los otros individuos.

mismo criterio (preferencias individuales) con el que se valoran las decisiones de la economía de mercado. Por tanto, el sector público no tiene entidad como para tener sus propias preferencias distintas de los individuos que componen la sociedad en la que opera.

En tercer y último lugar, la teoría económica ofrece una justificación de la intervención pública en la economía bajo el supuesto de la existencia de fallos de mercado, es decir, aquellas situaciones donde las tradicionales premisas de la teoría económica clásica dejan de cumplirse. En este sentido que la economía de mercado falle no justificaría sin más la intervención del sector público. Los fallos de mercado son, con ese enfoque, una condición necesaria pero no suficiente para la intervención. La decisión de intervenir o no ante la existencia de fallos en el mercado vendrá condicionada por que las ventajas que genere la intervención sean mayores a los perjuicios que se desprendan de la misma. (G.J. Stigler, 1971),

A partir de estas tres premisas la teoría económica establece una serie de fallos de la economía de mercado que legitimarían las intervenciones del sector público. En este sentido no hay una única respuesta para justificar las intervenciones del sector público, sino un conjunto heterogéneo de circunstancias que es conveniente conocer y valorar. Además, la intervención pública puede adoptar funciones claramente diferenciadas (R.A. Musgrave, 1967), la función distributiva, la función de asignación de recursos o productiva y la función de estabilización y desarrollo. Igualmente, existe una amplia variedad de instrumentos de intervención del Estado en la economía, uno de ellos será la empresa pública, con todas las variedades que ésta admite, con la que se podrá producir determinados bienes y prestar servicios por el sector público. Tratemos ahora de desarrollar el contenido de cada uno de esos fallos de la economía de mercado y de valorar su importancia.

1.- El supuesto de partida de un enfoque normativo sobre el sistema económico capitalista de mercado lo constituye la existencia de mercados competitivos y la garantía de su funcionamiento. Sin ese requisito no se conseguiría una

competencia viable y el fallo estaría en la inexistencia del propio mercado. En este orden de cosas, el Estado debe garantizar y promover la libre competencia en la economía. Para ello deberá crear las instituciones económicas necesarias y desempeñar las funciones de regulación pública básicas para luchar contra aquellas situaciones que se alejan de la competencia. Hacer cumplir la leyes, definir y garantizar los derechos de propiedad, establecer el derecho concursal (suspensiones de pagos y quiebras), proporcionar una infraestructura monetaria, combatir los monopolios y oligopolios, así como otras tareas necesarias que facilitan el funcionamiento del mercado competitivo y previenen posibles abusos, como por ejemplo, la protección de los consumidores frente al fraude, el control de garantía de calidad y seguridad de los productos para el consumo o tratar de garantizar unas condiciones laborales dignas para los trabajadores.

En este marco, la administración puede legislar medidas que garanticen, promuevan o corrijan la competencia e incluso llegar a producir bienes o servicios por sí misma, con el objeto de igualar el precio de venta al coste marginal de producción y preservar así la competencia en un determinado mercado. Esa estructura fundamental de actividades públicas condiciona el buen funcionamiento de la economía de mercado y del resto de tareas que el sector público puede desempeñar.

2.- La producción de sectores estratégicos. Garantizar el abastecimiento de productos estratégicos ha sido otro de los argumentos más utilizados en la defensa de la intervención del Estado en la economía y la justificación de la empresa pública. Un bien estratégico es aquel que no tiene sustitutivo y del que existen dudas sobre su disponibilidad futura, siendo de vital importancia para el consumo interior de un país. Ese elevado grado de importancia que se le da a los bienes estratégicos, hace que no sea recomendable ceder su producción a empresas privadas nacionales ni extranjeras. Por consiguiente, el sector público se encargará de producirlos internamente, a un coste generalmente mayor que el coste de importación. La producción interior actúa como una prima de seguro, cuyo importe será la diferencia entre los costes de producción interna y de importación.

3.- La industria incipiente. La protección de las industrias nacientes de una economía ha sido otro de los argumentos utilizados para la defensa de la empresa pública. La industria incipiente se caracteriza por producir con unos niveles de productividad muy inferiores a los de sus competidoras y presenta unos niveles de competitividad muy bajos respecto de otras economías con mayor nivel de desarrollo industrial. Por ello es necesaria la intervención pública que garantice la protección inicial de esas industrias nacientes hasta que adquieran mayores niveles de eficiencia y logren alcanzar un coste de producción interior menor al internacional y un mayor grado de competitividad. Para que la medida genere un beneficio social es necesario que el valor actual de los menores costes futuros una vez que la industria se ha consolidado, compense al valor actual de los mayores costes de la fase inicial.

4.- El monopolio natural. Éste es otro de los argumentos que legitiman la empresa pública. Se entiende por monopolio natural aquella industria en la que sus costes medios de producción son decrecientes para cualquier nivel de producción, dada la existencia de fuertes costes fijos irrecuperables. Por tanto, el monopolio natural se caracteriza por la sudaditividad de costes, es decir, es más barato producir con un único productor que con varios. Además, una empresa privada que operase en este tipo de mercado, podría aprovechar su posición monopolística para producir por debajo de la demanda existente e imponer un precio de venta por encima del coste marginal de producción con el que maximizar sus beneficios. Esto significaría un claro perjuicio para los consumidores. Para evitarlo se propone la creación de empresas públicas en sectores como las líneas aéreas o ferroviarias, las telecomunicaciones o los transportes colectivos urbanos, entre otros.

5.- La información imperfecta y asimétrica en los mercados. Los resultados óptimos de una economía de mercado serán válidos siempre que los agentes dispongan de la información apropiada para adoptar sus decisiones. Si la información no es la adecuada, las elecciones individuales no estarán correctamente fundadas y la asignación resultante puede ser ineficiente. La información puede ser imperfecta debido a que no es gratuita, es decir tiene unos

costes adquirirla, costes que en muchas ocasiones los agentes económicos no están dispuestos a soportar. En este sentido se justifica la empresa pública como un elemento capaz de mitigar o corregir esta situación. La falta de información futura sobre contingencias posibles en los mercados se puede cubrir a través de seguros. En este sentido, el sector público participa en el mercado desarrollando una actividad aseguradora capaz de cubrir los riesgos derivados de la información imperfecta o asimétrica.

6.-El mercado puede “fallar” no sólo en la obtención de situaciones de eficiencia, sino también en el logro de una distribución equitativa de la renta. K. Polanyi puso de manifiesto hace varias décadas la existencia de un consenso en cuanto al hecho de que el mercado competitivo ofrecía una distribución de la renta no equitativa. Esta constatación, defendida ampliamente, plantea un problema de cómo lograr una distribución equitativa de la renta a través de intervenciones del sector público. Sin embargo la extraordinaria complejidad del problema hace que el análisis económico no cuente con los instrumentos y métodos de análisis adecuados para su completa resolución.

Esta función redistributiva del Estado está ligada a una serie de problemas que conviene destacar.

El primero de ellos está en identificar y valorar qué variables determinan y explican la distribución inicial de la renta originada por el mercado. En este sentido, es obvio que la distribución de la renta está condicionada por la dotación, y por tanto por el precio, de los factores de producción. Por consiguiente, en tanto que la competencia en el mercado de factores no siempre puede presuponerse debido a la presencia de múltiples causas de imperfección, la distribución de la renta estará sujeta a la corrección o no de esas imperfecciones del mercado de factores, tarea por otro lado nada fácil para el Estado.

En segundo lugar, la distribución de la renta es un problema con un elevado componente político basado en juicios de valor y arbitrariedades. Por ello cuando

el Estado realice esta función deberá tener presente que dependiendo de los instrumentos utilizados los efectos distributivos podrán variar y, por otro lado, la conveniencia de que la política redistributiva llevada a cabo represente el menor coste posible en términos de eficiencia.

El tercero de los problemas que se plantean es cómo decidir la conveniencia de distintas redistribuciones posibles de la renta. Obviamente el principio de utilidad de Pareto no es aplicable para decidir las cuestiones de redistribución de la renta. Los problemas redistributivos presuponen por definición un abandono del mismo, ya que para que algún sujeto mejore su situación debe empeorar la de otro sujeto. A partir de dicha consideración es necesario discutir sobre qué criterios de justicia redistributiva tomaremos y a qué principio damos más peso en nuestra política redistributiva: al principio de equidad o al de eficiencia.

La intervención del Estado en la redistribución de la renta se puede articular a través de diferentes instrumentos. Uno de ellos es a través de las empresas públicas. En muchas ocasiones, un cambio en la estructura de la demanda puede provocar el hundimiento económico de determinados países, regiones o colectivos. En estas situaciones es necesaria la intervención pública en defensa del sostenimiento económico de los individuos más desfavorecidos. Las empresas públicas podrán distribuir la renta de forma indirecta, en la medida en que los ciudadanos consuman determinados servicios o bienes públicos a precios subsidiados, por debajo del que sería su precio de mercado.

En definitiva, estas seis situaciones en que el mercado no funciona de forma adecuada, son los que han dado la justificación teórica a la intervención pública. La intervención se ha realizado a través de la creación de empresas públicas o por medio de nacionalizaciones, entre otros instrumentos, y no en pocas ocasiones ha sido criticada por sus detractores. Éstos mantienen que el recurso de la empresa pública, aun en los casos donde exista un fallo de mercado, no es la opción mejor para la obtención de mayor eficiencia y proponen medidas alternativas. Esas propuestas van desde políticas de regulación y control de los poderes públicos

hasta concesiones a la iniciativa privada acompañadas con políticas de incentivos, ayudas y subvenciones.

En conclusión, parece demostrado que la economía de mercado presenta una serie de “fallos” o imperfecciones frente a las cuales se puede actuar de diferentes maneras y se tome la decisión de intervenir o no, de crear empresas públicas o no, la decisión no estará exenta de razón pero también de arbitrariedad. Pese a todo, no parece que la privatización sea la solución a los problemas de eficiencia de los que se acusa a la empresa pública. Muestra de ello se recoge en algunos de los más prestigiosos trabajos empíricos¹⁰ donde se demuestra que el aumento de la eficiencia productiva de una empresa depende del grado de competencia del mercado donde la misma opera y de la política de regulación aplicada, más que de la estructura de propiedad de la misma.

I.1.7. Propiedad y competencia

Otro de los efectos económicos de la privatización se refiere al modo en que las restricciones de competencia influyen sobre el comportamiento de las empresas de propiedad pública y privada. En apartados anteriores se explicaba la influencia que la competencia en el mercado del control corporativo ejercía sobre la actuación de los administradores de las empresas privadas y ahora trataremos de exponer la influencia que las fuerzas competitivas en los mercados pueden ejercer sobre la actuación de las empresas.

Los programas de privatización se justifican en muchas ocasiones aludiendo al supuesto aumento de la competencia que conlleva el cambio de propiedad de las empresas públicas. En efecto, una visión simplista, y en ocasiones también interesada, sostiene que el privatizar una empresa estatal produce de manera automática, un aumento de la competencia en los mercados o sectores donde ésta

¹⁰ Vickers y Yarrow, tras realizar un exhaustivo trabajo empírico del proceso de privatización británico, han demostrado que no en todos los casos en los que se privatizó una empresa pública aumentó su eficiencia como empresa privada. Tal es el caso de algunas empresas privatizadas que operaban en mercados monopolístico o con bajos niveles de competencia como la British Telecom o la British Gas Corporation.

actúa. Sin embargo, la realidad es más compleja y podemos encontrar un amplio número de casos donde la privatización de empresas estatales en sectores monopolísticos u oligopolísticos no ha supuesto una mejora de los niveles de competencia para tales mercados; a la postre sólo se ha pasado de un monopolio estatal a otro privado, con el consiguiente coste para los ciudadanos y los consumidores.

De la misma manera que no toda propiedad pública implica necesariamente una situación de monopolio, tampoco la propiedad privada representa exclusivamente la existencia de un mercado competitivo. Parece que con frecuencia las empresas de propiedad pública están relacionadas con monopolios. Esto es debido a que los fallos de mercado derivados, entre otros motivos, de razones de inadecuación o por la existencia de externalidades, adoptaban como solución habitual la propiedad pública. La privatización ha sido utilizada en estos casos como un instrumento para tratar de eliminar, o al menos mitigar, las restricciones competitivas. Este propósito de alcanzar situaciones de competencia en mercados con fallos mediante políticas de privatización exigen que analicemos el comportamiento de la competencia potencial y de las posibilidades de avance en la eficiencia interna y de asignación.

El enfoque neoclásico relaciona la competencia con dos variables: la información de los mercados y los incentivos de los administradores. Según esta corriente, existe una relación directa entre la competencia y ambas variables. De ese modo, sostiene que un aumento en la competencia se traducirá necesariamente en una mayor disponibilidad de información sobre los mercados y en mayores incentivos para los directivos de las empresas que se fijarán como objetivo la maximización de los beneficios.

La escasez de información sobre las oportunidades reales de la empresa y sobre las capacidades de sus directivos es una constante, como queda probado en los estudios empíricos que existen sobre esta materia. Esa carencia de información se convierte en un problema para los propietarios o los gobiernos a la hora de

establecer su programa de incentivos a los directivos o administradores de las empresas. Respecto a este asunto, son muchos los autores¹¹ que mantienen la tesis de que, con un grado suficiente de competencia y en ausencia de fallos graves de mercado, es preferible en general la propiedad privada de las empresas a la propiedad pública (W.J. Baumol, 1982). Bajo este prisma, la liberalización de las condiciones de entrada a un mercado crea amenazas de entrada tan fuertes como para impulsar a la empresa o empresas existentes a comportarse de forma eficiente y de acuerdo con los intereses de los consumidores. Argumentan esta afirmación sobre la base de que la competencia aumenta la disponibilidad de información sobre las oportunidades reales de las empresas y origina un aumento de los incentivos de los directivos.

En este sentido, la información suministrada por otras empresas competidoras sobre el rendimiento que obtienen puede ser observada y utilizada como referente por las restantes empresas que tratan de entrar en el mercado (Holmsstrom, 1982). También encontraremos esos referentes informativos en otros mercados con un grado de competencia menor, como los monopolios regionales que produzcan los mismos bienes (Shleifer, 1985). Bajo este supuesto, cabe esperar que la calidad de la información obtenida será tanto mayor cuanto mayor número de empresas en competencia directa operen en el mercado.

Por otro lado, la concepción de que la propia competencia puede ser entendida como una forma de motivación también está ampliamente extendida. Bajo esa óptica, los resultados de una empresa no sólo dependerán del comportamiento de sus directivos sino también del de sus competidores en el mercado. La competencia como un mecanismo de incentivos considera que el proceso competitivo y sus resultados (comparando las actuaciones de los rivales) pueden revelar la información de los mercados a bajo costo, de modo que actúa como un mecanismo de incentivos natural y útil. La información es valiosa en tanto que permite esquemas de incentivos más sensibles al esfuerzo. La competencia puede actuar como una fuente de esta clase de información, porque las remuneraciones

¹¹ Para profundizar en la teoría de los mercados disputados consultar las obras de W. Baumol, J. Panzer y R. Willing, entre otros.

pueden basarse en comparaciones de la actuación. Existen así ciertas bases teóricas para la idea de que la competencia promueve la eficiencia dentro de la empresa, así como el comportamiento eficiente en los mercados de productos.

La competencia entre las empresas también puede traducirse en términos de dominio del mercado, es decir con la proporción de mercado con la que cuenta la empresa, ya sea en términos de producción o de número de clientes captados. En cualquier caso, según este enfoque, si la dirección lleva a cabo una gestión satisfactoria, lo más probable será que repercuta positivamente sobre esas dos variables y consecuentemente sobre los beneficios de la propia dirección.

La amenaza de competencia potencial estimula, al menos en teoría, a que las empresas actúen eficientemente, contribuyendo a la mejora de la eficiencia interna empresarial y de la eficiencia de asignación. Pero también es cierto que las empresas existentes pueden adoptar medidas para disuadir la entrada de nuevas empresas, como por ejemplo, hacer valer la capacidad productiva de la empresa existente. Además, existen otras variables que resultan determinantes a la hora de incrementar el número de nuevas empresas que operan en un mercado, que van desde la diferenciación de productos y marcas ya existentes o la ventaja absoluta de costes, hasta, los altos costes de la inversión inicial o la existencia de economías de escala (J. L. Martín, 2004).

La empresa ya establecida en el mercado deberá convencer a la empresa nueva que su entrada será perjudicial y para ello deberá estar dispuesta a adoptar medidas disuasorias. Estas medidas pueden referirse a los precios, a las condiciones de los costes y las características de la demanda.

Respecto a los precios, algunos autores como J.S. Bain, P. Sylos-Labini, F. Modigliani, J.N. Bhagwati o B.P. Pashigian, intentan explicar que algunas empresas están dispuestas a mantener un precio por sus productos (precio límite) para el que no existe incentivo a la entrada de nuevas empresas. Este precio límite no le proporciona los ingresos máximos que le proporcionaría el precio

competitivo, pero les protege de la amenaza potencial de entrada de nuevas empresas competidoras. Si el precio límite se ha calculado correctamente y la empresa que desea incorporarse al mercado lo conoce, probablemente frene su entrada en el mercado dado que para ese precio límite a la nueva empresa no podrá maximizar sus ingresos y le resultará más difícil cubrir sus costes de entrada.

J. Vickers y G. Yarrow sostienen que es más efectiva una estrategia de disuasión de entrada que utilice la demanda y los costes en vez de los precios. De este modo, una empresa puede desarrollar una estrategia que amplíe su capacidad productiva, lo que se traducirá en un aumento de los costes, una mayor producción y una reducción de los precios, que supondrá entrar en una guerra de precios con los potenciales competidores, que genera menores ingresos y menores beneficios, pero que pueden desincentivar la entrada de nuevas empresas. Esta estrategia se fundamenta en la mayor o menor credibilidad que las empresas entrantes tengan de la empresa existente y de que ésta lleve a cabo sus amenazas.

La diferenciación de productos se ha mostrado como otra posible barrera a la entrada de nuevas empresas en los mercados. Los consumidores por regla general suelen mantener sus preferencias sobre los productos de la marca ya existente, de manera que sólo con una fuerte campaña de publicidad o a través de una fuerte reducción de los precios puede superarse dicha barrera. Esta situación puede representar unos costes de entrada muy altos para la empresa entrante y pérdidas significativas en las etapas iniciales de su actividad, convirtiéndose en un fuerte desincentivo.

La inversión inicial elevada puede ser también un freno a la entrada de nuevas empresas en un mercado. Una elevada necesidad de financiación del plan de inversiones puede ocasionar a las empresas entrantes problemas graves de financiación o en el mejor de los casos unos costes financieros muy altos, que la empresa entrante no pueda o no esté dispuesta a asumir.

Por último, también la ventaja absoluta de costes que suelen presentar las empresas ya establecidas respecto de las de nueva incorporación representa un obstáculo de entrada. Dicho de otra forma, que las empresas nuevas asumirán probablemente una desventaja de costes en tanto que tendrán mayores dificultades para reclutar personal cualificado, para obtener materias primas que disfruten las empresas ya establecidas, para adquirir los derechos de patentes de la empresa existente y para conseguir financiación.

Por otra parte, determinadas formas de privatización pueden generar también situaciones contrarias a la liberalización de los mercados y al fomento de la competencia (C. Veljanovski, 1987). Un ejemplo de esto es la información asimétrica entre los administradores de las empresas públicas y el gobierno. Dada la escasa información que posee el gobierno sobre las oportunidades de las empresas a privatizar, los gestores de esas empresas pueden influir en la decisión del gobierno, en el sentido de evitar que la empresa pierda su poder de mercado tras la privatización. Como sostienen algunos autores (Esteban y Moreno, 1995), el apoyo de los administradores de las empresas públicas en la viabilidad de los procesos de privatización es fundamental, pero asegurarse ese apoyo en ocasiones puede traducirse en el sacrificio de medidas eficaces de liberalización y mejora de la competencia.

Otro mecanismo que puede actuar en sentido contrario al aumento en la competencia es la venta de los monopolios públicos como unidad económica en vez de dividir la entidad en diferentes partes. El precio de venta de un monopolio en su conjunto suele ser mayor (en la medida que conserva su dominio del mercado) que el precio total obtenido por la venta de sus partes (que se enfrentan a una mayor competencia). Por consiguiente, los gobiernos tendrán por lo general una mayor disposición a vender los monopolios estatales como una unidad para obtener los mayores ingresos posibles. En este sentido, si el monopolio se mantiene, los ciudadanos pagarán un precio más alto por el bien o servicio de dicha empresa, soportando el coste de la decisión política adoptada y un mercado sin aumento de la competencia.

En los mercados no competitivos se plantean otras dos cuestiones importantes en relación con la competencia y la privatización. La primera tiene que ver con lo que llamaré *arritmia* entre los procesos de privatización y los cambios en la estructura de los mercados. La otra cuestión está relacionada con lo que denominaré *reversibilidad* de las estructuras monopolistas.

Los diferentes ritmos entre un proceso de privatización y el cambio en la estructura del mercado es un factor relevante a la hora de analizar la relación entre privatización y competencia. El proceso de privatización suele tener un ritmo rápido, es decir el cambio en la titularidad de la propiedad se suele realizar en un plazo de tiempo relativamente corto, más allá de los retrasos, inconvenientes y dilaciones que pueden surgir. Sin embargo, el cambio estructural de los mercados, por ejemplo la eliminación de un monopolio, es un proceso mucho más lento y laborioso.

El cambio estructural de un mercado monopolizado requiere la transformación de la estructura empresarial existente y, por consiguiente, la reestructuración de las empresas implantadas y la creación de nuevas empresas competidoras. Se hace necesaria una política de regulación del mercado, al menos en la etapa inicial, que establezca los plazos para la liberalización del mercado y de los precios, que vele por la competencia y garantice la transparencia del proceso. Todos estos cambios suponen un plazo de tiempo largo de varios años.

Por tanto, el proceso de privatización se completa con anterioridad a la plena liberalización de un mercado. Esto supone que las empresas privatizadas que operan en mercados monopolizados o poco competitivos van a poder disfrutar de una posición dominante del mercado al menos durante el tiempo que dure el proceso de liberalización. Esto no deja de ser un coste social importante que afecta a la ciudadanía en general, y a los consumidores de ese producto o servicio en particular.

Por último, no podemos dejar de tratar la cuestión de la reversibilidad de las estructuras monopolísticas. Cuando se privatiza una empresa estatal que goza de una situación monopolista, explícita o implícitamente se espera un cambio en la estructura del mercado hacía una situación de mayor competencia. Sin embargo, es aquí donde se plantea una cuestión a nuestro juicio relevante: ¿ es posible que tras la privatización de monopolios estatales, y tras una mayor competencia inicial en los mercados donde operan, se pueda producir un proceso reversible que conduzca de nuevo a esas empresas a un mercado con escasos niveles de competencia?.

La experiencia privatizadora, al menos en las economías occidentales y en algunos casos¹², nos ha mostrado que al transferir al sector privado las empresas del Estado, por regla general aquellas que operan en mercados competitivos pasan a concurrir en competencia con el resto de las empresas. Sin embargo, los monopolios estatales privatizados, tras un crecimiento inicial de la competencia en los mercados donde actúan, en ocasiones pasan luego a formar parte de las gigantescas empresas del sector creadas por algún medio de colusión, que muchas veces actúan como monopolios u oligopolios privados en los mercados locales. Estos comportamientos, lejos de favorecer la competencia la falsean, y no dejan de ser contradictorios con el argumento tradicionalmente defendido de que la privatización conlleva en todo caso un aumento de la competencia.

En resumen, la evidencia empírica parece demostrar que en los mercados competitivos o disputados la privatización de las empresas públicas puede contribuir a elevar el nivel de competencia y conducir a una mayor eficiencia interna y de asignación. Todo ello merced a la entrada de nuevas empresas que se traducirá en una mayor disponibilidad de información en los mercados y en mayores incentivos para los directivos de las empresas. Sin embargo, también es cierto que las empresas establecidas en un mercado competitivo pueden adoptar

¹² Buenos ejemplos de ese fenómeno dentro de España serían Argentaria, Telefónica y Repsol. Estas compañías fueron privatizadas y en poco tiempo se convirtieron, a través de procesos de fusión o absorción, en empresas multinacionales que, si bien no son monopolios propiamente dichos, sí que al menos concentran una gran parte del mercado doméstico y cuentan con importantes intereses económicos en otras regiones económicas del mundo, como América Latina.

medidas para disuadir la entrada de nuevas empresas, limitando así la competencia. Además, en los mercados no competitivos, los efectos favorables a la competencia de la privatización no son tan claros, pudiéndose observar que determinadas fórmulas de privatización de los monopolios estatales pueden traducirse en el sacrificio de medidas eficaces para la liberalización y mejora de la competencia

I.2. EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS GLOBALES DE LA PRIVATIZACIÓN (1979-2004)

I.2.1. Proceso de generalización de las privatizaciones

La privatización ha sido una de las cuestiones de mayor importancia en la política y en la economía mundiales de los últimos 25 años y ha supuesto un cambio significativo en el papel desempeñado por el Estado en la economía, tanto en los países desarrollados como en los países con menor nivel de desarrollo.

Como resultado de la *Gran Depresión* de los años 30 y de las dos guerras mundiales, la importancia del Estado creció en la mayoría de los países desarrollados y condujo a los Estados a desempeñar un papel muy activo en la economía, como propietario de bienes de producción y también como suministrador de un número creciente de bienes y servicios públicos. La notable presencia del Estado en la economía de entonces no era óbice para que en los países con economías de mercado se debatiera sobre qué grado debía alcanzar dicha participación estatal y qué sectores industriales debían reservarse en exclusiva para el Estado. Durante aquellos años y hasta los años posteriores a la crisis económica de 1973, las economías capitalistas de mercado asumían mayoritariamente en su manera normal de funcionamiento que, al menos, las telecomunicaciones y los servicios postales, las industrias eléctrica y de gas, parte de la banca y la mayor parte de los servicios de transportes, debían de ser de titularidad pública. También se defendía la necesidad de que el Estado mantuviese

el control de ramas industriales “estratégicas”, como las manufacturas de acero y la industria de defensa.

El primer gobierno conservador de Margaret Thatcher formado en 1979 supuso una ruptura con la pauta seguida hasta entonces, por el marcado enfoque liberal que dio a su política económica y, en particular, por el compromiso expreso que adoptó su gobierno de reducir la presencia del sector público en la economía del Reino Unido. A partir de ese momento, el gobierno Thatcher procedió a la elaboración de un vasto programa de privatización de empresas estatales que ha servido a muchos autores como punto de partida histórico para tratar el fenómeno de la privatización.

A continuación, sin afán de ser exhaustivo, trataremos de establecer, a modo de contexto mundial en el que se ha desenvuelto el fenómeno de la privatización, un breve repaso general de la evolución del proceso privatizador y de los principales programas de privatización a lo largo de estos últimos veinte años en la economía mundial, así como una evaluación económica de los resultados globales obtenidos.

El inicio de las privatizaciones: la experiencia británica

La experiencia privatizadora de Gran Bretaña ha servido de referente a un nutrido grupo de países que han aplicado sus políticas de privatización. Sin embargo, se pueden encontrar dos procesos de privatización previos al británico pero, en un caso, por lo insólito del proceso y, en el otro, por sus pobres resultados, su trascendencia fue menor y pasaron prácticamente desapercibidos.

El primero, lo llevó a cabo el gobierno alemán de Adenauer con el primer programa de desnacionalización de 1961. En este marco se procedió a la venta de una participación mayoritaria de la compañía automovilística Volkswagen. Este programa se completó años después con la venta de la compañía eléctrica VEBA,

ambas a través de ofertas públicas de acciones que gozaron de un importante éxito de colocación.

El segundo caso se encontraría en América Latina a comienzos de los años setenta. El gobierno chileno de Pinochet, que accedió al poder tras el golpe de estado contra Salvador Allende en 1973, emprendió la privatización de empresas que el gobierno anterior había nacionalizado. Fue el único país que llevó a cabo un proceso de privatización de este tipo en la década de los setenta. Sin embargo, el proceso fue gestionado incorrectamente y no tuvo éxito, lo que obligó al gobierno chileno a la renacionalización de dichas empresas a comienzos de los años ochenta, con motivo de la crisis de pago de su deuda externa (P.A. Yotopoulos, 1989).

A pesar de estos dos procesos privatizadores previos, el ejemplo más significativo lo representa Gran Bretaña. El partido conservador, que no llevaba como objetivo prioritario dentro de su programa electoral de 1979 la cuestión de la privatización, la adoptó como herramienta de política económica nada más llegar al poder. Las primeras ventas fueron duramente criticadas por la oposición laborista, a pesar de lo cual el gobierno siguió adelante con su programa. Las colocaciones se realizaron mediante ofertas públicas de acciones y tuvieron una buena acogida entre los inversores británicos. Esta política le sirvió al gobierno británico para reducir las necesidades de financiación del sector público y para extender la idea de que la privatización de las empresas públicas constituía un estímulo para mejorar su eficiencia y su rentabilidad y contribuían una vez privatizadas a incrementar la competencia y la eficiencia agregada de la economía.

Después de la primera legislatura, tras ganar las elecciones de 1983 por una amplia mayoría, el gobierno británico puso en marcha la privatización de British Telecom en noviembre de 1984, la mayor privatización que se había realizado hasta ese momento en el mundo. El éxito que obtuvo la operación tanto entre los

inversores locales como extranjeros sirvió a los defensores de la privatización para justificar la aceptación de los planes de privatización a escala mundial¹³.

Las sucesivas privatizaciones que el gobierno de Londres llevó a cabo entre la segunda mitad de los años ochenta y principios de los noventa, redujeron de manera muy significativa el papel de las empresas públicas en la economía británica. Cuando el gobierno conservador de Thatcher llegó al poder, las empresas de propiedad estatal generaban cerca del 11,5% del producto interior bruto. En junio de 1987, cuando obtuvo su tercera victoria electoral, esa cifra había bajado hasta el 7,5%. En el proceso, más de medio millón de empleados fueron transferidos al sector privado y cerca del 90% de esos trabajadores adquirió acciones de sus compañías, mientras que se triplicaba aproximadamente el número total de accionistas privados de Gran Bretaña (J. Vickers y G. Yarrow, 1988).

La expansión de la privatización a Europa Occidental y Asia (1984-1988)

El programa de privatización británico fue percibido por muchos países desarrollados como un instrumento eficaz de política económica. Ello animó a las autoridades económicas de otros países de Europa occidental a promover sus propios programas de privatización de empresas públicas. Austria, Bélgica, Dinamarca, Holanda, Italia y Suecia, entre otros, iniciaron procesos de privatización con el ánimo de transferir algunos de sus activos estatales, dentro de un conjunto de medidas económicas, que seguían los dictados económicos más tradicionales. La privatización quedaba así enmarcada en un entorno económico orientado a lograr mayores niveles de liberalización y desregulación económica, la reducción del tamaño del estado, del gasto público y del déficit público, así como la mejora de la eficiencia y la promoción de la competencia.

¹³ La privatización de British Telecom, según los datos del Financial Times, significó la emisión de títulos por valor de 3.900 millones de libras esterlinas (4.800 millones de dólares) y la creación de más de dos millones de nuevos accionistas en el Reino Unido. Además, la plena colocación de las acciones ofertadas en los mercados de Nueva York y Tokio se percibió como la existencia de un mercado mundial para las privatizaciones que se realizaran a través de la oferta pública de acciones.

El caso de Francia fue relevante, no sólo por el peso político y económico que tiene el país en el conjunto de Europa, sino también porque marcó una ruptura con la tradición intervencionista del Estado en la economía de este país. El Gobierno conservador de Jacques Chirac llegó al poder en marzo de 1986 con un claro compromiso electoral de vender los grandes grupos industriales y financieros franceses nacionalizados por el gobierno socialista durante los años 1981 y 1982 y también con la intención de privatizar los grandes bancos que habían pertenecido al Estado francés desde que Charles de Gaulle los nacionalizara en 1945¹⁴. El gobierno de Chirac vendió, desde septiembre de 1986 y en un periodo de tan sólo quince meses, las 22 mayores compañías estatales francesas, valoradas globalmente en 12.000 millones de dólares (P. Dumontiere y C. Laurin, 2002). El gobierno socialista, tras alcanzar la victoria electoral en 1988, frenó las ventas de empresas públicas pero no procedió a la renacionalización de las que habían sido privatizadas en la etapa anterior.

Japón también tuvo experiencias privatizadoras durante la segunda mitad de los años ochenta. El gobierno nipón puso en marcha, en febrero de 1987, la venta de la compañía telefónica japonesa Nippon Telegraph and Telephone. Las operaciones llevadas a cabo a través de sucesivas emisiones parciales de acciones se interpretaron como un éxito, tanto por los ingresos obtenidos como por el récord histórico que supuso la operación en términos de oferta de títulos¹⁵.

La privatización en los Estados Unidos durante los años ochenta apenas se notó, al tratarse de una economía con un fuerte predominio de la iniciativa privada y con un escaso número de empresas públicas. Durante toda la década únicamente se llevó a cabo una privatización, la de la compañía de transporte ferroviario Conrail, mediante oferta pública de acciones, en marzo de 1989. Esta operación representó una escasa colocación de la emisión inicial de acciones, valoradas en 1.650 millones de dólares, que fue salvada únicamente por las adquisiciones de títulos

¹⁴ La privatización total de la Banca Paribas, en enero de 1987, fue una de las más significativas de esta época y generó un total de 2.740 millones de dólares y 3,81 millones de nuevos accionistas.

¹⁵ La venta de NNT (Nippon Telegraph and Telephone) generó más de 40.000 millones de dólares y sigue siendo la mayor operación de privatización realizada mediante oferta pública de títulos de la historia.

realizadas desde los mercados de Europa y Japón. (C.Y. Baldwin y S. Bhattacharya, 1991)

La privatización se globaliza (1989-2000)

A partir de 1987, el fenómeno de la privatización se extendió por todo el mundo a un fuerte ritmo, especialmente a los países menos desarrollados de América Latina, África y sur de Asia. Por su parte, los países más desarrollados continuaron aplicando nuevos y más amplios programas de ventas de empresas públicas (W.L. Megginson, 2004).

El ritmo de privatización creció ininterrumpidamente entre 1989 y 2000. La mayoría de las operaciones de venta durante este periodo en los países en desarrollo se realizaron a través de las llamadas *ventas de activo*, por las cuales un único comprador privado, en muchos casos extranjero, adquiriría la propiedad de la empresa en cuestión. Estas operaciones se vieron favorecidas por el creciente nivel de apertura de la economía mundial y las atractivas condiciones de entrada de las que disfrutaba la inversión extranjera directa en estos países. Otras muchas operaciones fueron realizadas a través de oferta pública de acciones, procedimiento mayoritariamente utilizado en los programas de privatización europeos, mediante el cual se ampliaba considerablemente el número de compradores potenciales de las empresas públicas enajenadas, pero que, en todo caso, permitía a otras empresas a través de la adquisición de acciones del tramo institucional hacerse con el control efectivo de la entidad.

Por su parte, en las economías de Europa Occidental, durante toda la década de los noventa, se completaron o ampliaron los programas de privatización. En Francia, el gobierno de Balladur y posteriormente el de Jospin, procedieron a la venta de nuevas empresas de propiedad estatal, como la compañía de teléfonos France Telecom, en octubre de 1997.

Otros países como Alemania, España, Portugal e Italia, llevaron a cabo sus mayores programas de privatización durante la década de los noventa. Quizá merezca especial atención el caso italiano que, en ocho años, ha completado la privatización de sus empresas públicas agrupadas en el holding estatal de participaciones industriales, el Instituto para la Reconstrucción Italiana (IRI). Entre 1994 y 2002, el tiempo transcurrido desde que se inició el proceso hasta que el IRI cerró sus puertas, los ingresos obtenidos por el Tesoro Italiano han ascendido a 106.000 millones de dólares.

Asia fue otro de los continentes donde se desarrollaron procesos de privatización durante la década de los noventa. Japón, que como se ha señalado anteriormente inició su experiencia privatizadora durante los años ochenta, realizó un número limitado de ventas durante la década de los noventa. No obstante, las empresas transmitidas en este último periodo fueron de un tamaño muy significativo y generaron un volumen importante de recursos para las arcas públicas niponas. La mayor parte de estas operaciones se realizaron bajo la fórmula de emisión de acciones.

Mención especial merecen la República Popular China y la India. En China, las reformas económicas que se iniciaron a finales de los años setenta dieron como resultado una transformación en la productividad de la economía durante los años posteriores, sin embargo no han alterado con profundidad la estructura de la propiedad. La economía china ha mostrado un imponente potencial de crecimiento en los últimos años, siendo capaz de crecer de forma continuada durante los últimos XXX años. Ese fuerte y rápido crecimiento ha venido acompañado de una serie de transformaciones económicas, referidas principalmente a la apertura exterior, que le ha permitido desarrollar su sector industrial e incrementar sus intercambios económicos con el resto del mundo. Sin embargo, las medidas liberalizadoras que se fueron adoptando no contemplaron la aplicación de ningún programa de privatización de envergadura durante los años noventa.

Asimismo, el caso de la India ha sido similar al de China en tanto que las reformas y la liberalización de las que ha sido objeto la economía india no han tenido a la privatización como elemento transformador. En este mismo sentido, las pocas privatizaciones realizadas han consistido en la venta de participaciones muy pequeñas y han tenido un impacto muy débil sobre la economía del país (N. Gupta, 2002).

En América Latina, las experiencias privatizadoras han sido abundantes y diversas en cuanto a los instrumentos utilizados y a los resultados obtenidos. El caso chileno es uno de los más relevantes de la región por su carácter pionero y también por su planteamiento innovador en la manera de instrumentalizar las operaciones. La privatización de la compañía Teléfonos de Chile, que se inició en septiembre de 1990, se realizó a través de certificados de depósitos otorgados por bancos norteamericanos en la parte de acciones orientada a los inversores extranjeros. Este procedimiento sirvió de guía para que otros muchos países en desarrollo utilizaran ese mismo instrumento para privatizar a través de la captación de capitales extranjeros.

El programa de privatización más representativo en Latinoamérica fue el de Brasil. El gran peso relativo de la economía brasileña en la región y la voluntad expresa que mostró el gobierno Cardoso por privatizar algunas de las mayores empresas públicas del país, como CVRD y Telebras, también tuvieron una influencia muy fuerte sobre el resto de países de la zona. El presidente Cardoso y su ministro, Luis Carlos Bresser, sacaron adelante un *Plan Director* con el que aceleraron a partir de 1994 el proceso de reformas del Estado, imprimiendo un mayor ritmo al proceso privatizador iniciado por los anteriores gobiernos de Collor de Melo e Itamar Franco. Todo ello bajo la justificación de atajar la crisis fiscal que sufría el Estado brasileño (A. Begué, 2001).

Méjico fue otro de los países latinoamericanos de amplia tradición intervencionista que emprendieron un amplio programa de privatizaciones, que acabó con la transmisión a manos privadas de un elevado número de empresas

públicas. El país contaba con un nutrido sector público empresarial, con 1.200 entidades censadas en 1992, el cual producía el 14% del PIB, absorbía transferencias y subvenciones públicas por un valor cercano al 13% del PIB y representaba el 38% de las inversiones en capital fijo. Sin embargo, el gobierno, acuciado por los elevados costes que estas empresas ocasionaban a la hacienda pública en términos de transferencias y subvenciones, accedió a vender en 1992 parte de sus activos públicos, con el propósito de incrementar los ingresos del Estado y ganar credibilidad económica frente a sus socios comerciales más inmediatos (R. La Porta y F. López de Silanes, 1999).

Finalmente, en el África Subsahariana, los programas de privatización fueron muy escasos y afectaron principalmente a empresas pequeñas. En el resto del continente, la mayor parte de los gobiernos africanos han sido cautos a la hora de aplicar programas de privatización, condicionados por la escasez de bienes y servicios públicos en la mayoría de estas economías, por el escaso apoyo social a este tipo de medidas y por la débil estabilidad política en muchos de estos países. Un claro ejemplo lo puede representar el Congreso Nacional Africano que, tras su llegada al poder en Sudáfrica, en el periodo transcurrido entre 1994 y 1999 con los gobiernos de Nelson Mandela y Thabo Mbeki, no procedió más que de manera muy marginal a la venta parcial de algunas empresas públicas.

Las economías en transición de Europa del Este y la privatización

Los países de Europa Central y Oriental (PECO) también han aplicado programas de privatización, pero además existen razones para considerar que la privatización en estos países tiene un carácter singular. El verdadero alcance de la privatización en las economías de Europa del Este ha de establecerse tomando en consideración dos elementos esenciales y diferenciadores como son: la función primordial que desempeñó la privatización en el cambio sistémico¹⁶ y la considerable magnitud alcanzada por el proceso al tratarse de economías con un fuerte predominio de la propiedad estatal.

¹⁶ En los temas posteriores de esta tesis se hará un análisis más detallado del proceso.

Desde Hungría, República Checa, Eslovaquia, Polonia, hasta Rusia, Ucrania o Bielorrusia, pasando por Eslovenia y las repúblicas bálticas, todos los países del antiguo bloque del Este iniciaron programas de privatización durante la década de los noventa.

No obstante, es preciso señalar que si bien los PECO compartían el objetivo común de lograr el tránsito al capitalismo, el balance económico de las reformas en general, y de los procesos de privatización en particular, está marcado por los contrastes entre los diferentes países. Ni todos los países establecieron la misma estrategia de privatización y los mismos instrumentos, ni tampoco cosecharon los mismos resultados.

A finales de los años ochenta, la mayor parte de los activos en los PECO pertenecían al Estado, con dos excepciones¹⁷ significativas: Hungría y Polonia. Los gobiernos poscomunistas consideraron la privatización como un elemento determinante para transformar el sistema económico. Se trataba de un instrumento con el que cambiar las relaciones de propiedad, pero también otros muchos aspectos relacionados con la estructura organizativa y de producción y, tangencialmente, con la estructura social y de poder dominante.

A partir de 1989, la caída de los regímenes comunistas de Europa del Este favoreció que un nutrido grupo de países iniciara su transición hacia el capitalismo, obligándoles a avanzar en la progresiva liberalización de los mercados y en la reducción sustancial de la presencia del Estado en la actividad económica.

La privatización de las empresas públicas constituía una de las piezas clave de la estrategia de ruptura de los fundamentos de la economía administrada.

¹⁷ Existen dos excepciones: Hungría que había introducido importantes reformas a partir de 1968 que, aunque no alteraron el carácter estatal de la propiedad, crearon un marco tolerante con los pequeños establecimientos privados en actividades económicas relacionadas con los servicios, la producción artesanal y la agricultura. Y Polonia donde, a pesar del predominio de la propiedad estatal, buena parte de la agricultura se desarrollaba a través de explotaciones privadas de reducida dimensión.

Para los gobiernos reformistas la mejor manera de iniciar el tránsito hacia el capitalismo requería de una transformación de la estructura de propiedad, y ello implicaba la inevitable reducción del sector público de la economía. Según esta interpretación, el sector privado debía de convertirse en el catalizador de recursos financieros y productivos, contribuyendo así a su reasignación hacia actividades de alta rentabilidad.

El planteamiento que se hacía desde los nuevos gobiernos era igual al discurso de organismos internacionales como el FMI o el Banco Mundial: el papel productivo del Estado debía ajustarse a aquellas actividades de carácter estratégico o social, mientras que las demás debían desarrollarse desde las empresas privadas.

Para llevar a cabo el desmantelamiento del sector público empresarial en las economías del Este, se han seguido distintos modelos de actuación. La aplicación de una u otra estrategia privatizadora obedeció principalmente al cumplimiento de los objetivos sociales, económicos y, sobre todo, políticos, perseguidos por los gobiernos en cada país (W. Andreff, 1993a).

Las economías del Este han aplicado diferentes técnicas en función de las prioridades de la política económica de cada gobierno, pero también atendiendo a las características y el tipo de empresa que se quería privatizar. Asimismo, los resultados obtenidos han sido dispares según los países. Hungría ha encarnado el modelo alternativo de privatización en los países de la región, en tanto que optó principalmente por la venta de empresas a inversores extranjeros. Este modelo planteaba la negociación bilateral entre el gobierno y los potenciales compradores interesados en la empresa, con quienes se discutían los términos concretos de la transacción. Habitualmente, la venta se condicionaba no sólo al acuerdo entre las partes sobre el precio, sino también al compromiso de inversiones futuras, la eventual realización de ampliaciones de capital, la asunción de la deuda histórica de la empresa y cuestiones relativas a la política de empleo (F. Luengo, 1994).

La antigua Checoslovaquia, con un planteamiento bien distinto al anterior, optó por la privatización mediante el método de reparto de *vouchers* entre la población. El modelo se basó en que todos los ciudadanos mayores de 18 años obtenían del Estado una libreta con cupones de inversión a cambio de un precio simbólico. Estos cupones le daban derecho a la adquisición de acciones de las empresas privatizadas, bien de manera directa o mediante la participación en fondos de inversión. De este modo los ciudadanos se convertían en accionistas de las empresas privatizadas.

El proceso de privatización y el desmantelamiento del sector público empresarial tuvieron una consecuencia directa para los PECO: **la modificación de las relaciones de poder** que beneficiaban a los individuos de los estamentos superiores del Estado merced a la posesión directa de los bienes de titularidad estatal y a la apropiación efectiva del excedente económico generado. La transformación de la propiedad estatal de los medios de producción en propiedad privada significó la ruptura del pilar básico en el que se sustentaba la economía de planificación centralizada y, con ello, el orden de tipo soviético.

No obstante, durante los primeros momentos del cambio y aprovechando la situación de crisis vivida en esos países con la disolución del marco soviético, algunos dirigentes políticos y directivos de las grandes empresas estatales se apropiaron de bienes públicos, valiéndose de su posición privilegiada dentro del aparato del Estado, a través de lo que se llamó posteriormente la *privatización espontánea*. En este sentido, la privatización ha supuesto una oportunidad para que nuevos individuos accedieran a los puestos de mayor poder económico, pero también ha sido el vehículo a través del cual los antiguos dirigentes soviéticos han conseguido mantenerse en puestos de relevancia económica y pasar a formar parte de la nueva clase capitalista del nuevo sistema.

Por otro lado, la transformación de la propiedad pública en privada en los PECO contribuyó de manera decisiva a **la implantación de un nuevo marco de relaciones mercantiles**, en un entorno económico basado en la competencia y

más abierto. La inalterable voluntad de los gobiernos poscomunistas de privatizar y liberalizar las relaciones económicas supuso la supresión del modelo de asignación de los recursos a través de la planificación. En su lugar se adoptó un nuevo marco donde emergía un sector privado empresarial cuyas decisiones se adoptan de forma descentralizada, atendiendo a los precios resultantes de las fuerzas de la oferta y la demanda, en un mercado abierto a la competencia interior y exterior. No obstante, con el paso del tiempo se ha podido constatar que los mercados emergentes de Europa del Este han funcionado con importantes singularidades y restricciones.

Otra atribución que los gobiernos reformistas daban a la privatización fue la función de reestructuración empresarial. El planteamiento que se hacía desde los gobiernos reformistas era que la privatización de las empresas públicas garantizaría su proceso de reestructuración, que contribuiría a la modernización del tejido productivo que necesitaban los PECO. La realidad, sin embargo, ha sido más compleja y matizada de lo que inicialmente supusieron. La privatización de las empresas estatales no ha garantizado de manera automática y en todos los casos la reestructuración, ya que ésta presenta una correlación con otras variables como: el acceso a los recursos financieros ajenos, la estabilidad macroeconómica, el grado de competitividad de los mercados y las expectativas sobre el comportamiento de la demanda. Por consiguiente, en aquellas economías donde han confluído adecuadamente todos esos factores la reestructuración ha sido un hecho, mientras que, por el contrario, aquellas economías que han sufrido fuertes y continuos desequilibrios macroeconómicos, escasez de recursos financieros y un menor grado de competitividad en sus mercados no han podido o han sufrido más para alcanzar el deseado proceso de reestructuración (X. Richet, 1996).

La privatización en los PECO, también fue considerada como un elemento básico para mejorar los problemas financieros de sus economías. El planteamiento que se hacía desde los grupos reformistas consistía en considerar que la privatización aportaría los ingresos al Estado necesarios para cubrir buena parte de sus necesidades financieras, al mismo tiempo que se reducirían los gastos

que las empresas estatales generaban vía presupuesto. Sin embargo, los resultados obtenidos no se han ceñido a ese planteamiento, han sido dispares y han tenido una dimensión tan solo coyuntural para las economías de estos países.

La privatización también ha sido un elemento clave en la estrategia de inserción exterior de los PECO en el mercado mundial y para la captación de inversión extranjera directa. Antes de finales de los años ochenta, la inversión extranjera directa que entraba en los PECO era muy poco significativa. Sólo Hungría¹⁸ había conseguido, tras las tibias reformas de finales de los años sesenta, un marco jurídico algo permisivo con la entrada de capital extranjero, que se había traducido en la constitución de un minoritario número de empresas mixtas. Las inversiones extranjeras directas eran escasas porque las autoridades las consideraban contrarias a los principios básicos del socialismo, de la planificación y de la autarquía de bloque.

Este planteamiento fue abandonado por los nuevos gobiernos que sucedieron a los comunistas a partir de 1989. La nueva posición adoptada era manifiestamente favorable a la entrada de capital extranjero en general, y a las inversiones directas en particular, así como a la apertura de los mercados locales al exterior.

En este sentido, la privatización ha servido de vía de entrada para muchas empresas transnacionales que han aprovechado las oportunidades que les dispensaba la venta de las empresas estatales para ejecutar sus programas de inversión en estas economías.

Desde la perspectiva de las empresas extranjeras inversoras, la privatización ha supuesto una buena oportunidad de negocio, mientras que los gobiernos poscomunistas han querido dinamizar la entrada de capital extranjero y han tratado de comprometer a los inversores foráneos con sus reformas y así asegurar su éxito.

¹⁸ Rumanía también experimentó un proceso parecido pero de menor envergadura.

En el ánimo de los gobiernos poscomunistas en general, y del gobierno húngaro en particular, subyacía un planteamiento que relacionaba la privatización y la entrada de capital extranjero con toda una serie de beneficios económicos. Desde esa lógica, las inversiones extranjeras directas representaban recursos no generadores de deuda externa¹⁹, mejoraban el potencial productivo de los países receptores, suponían una transferencia de tecnología y conocimiento, transformaban las estructuras organizativas y las capacidades gerenciales del tejido empresarial doméstico, contribuían a generar un entorno más competitivo y abierto, modernizaban el sector exportador e integraban las empresas de los PECO en las redes organizativas y financieras de los grupos multinacionales (F. Luengo, 1999; G. Hunya, 1997).

Más adelante, se volverá sobre estas mismas cuestiones y se tratarán de una forma más extensa. En los capítulos siguientes, trataremos de explicar cuáles han sido los fundamentos de la privatización en Hungría y evaluaremos los resultados obtenidos tras el proceso, prestando especial atención a una serie de consecuencias económicas relevantes derivadas de la posible relación entre privatización, inversión extranjera directa, modernización y cambio estructural.

Reducción del ritmo de privatización

A principios del año 2000, el fenómeno mundial de la privatización alcanzaba sus mayores cotas de desarrollo. Los ingresos mundiales provenientes de la privatización durante 2000 fueron los más elevados de toda la historia, superando la cifra de 140.000 millones de dólares anuales de los dos años inmediatamente anteriores. Sin embargo, este crecimiento continuado pronto se vio interrumpido. En marzo de 2000, la brusca caída de las valoraciones en bolsa, primero del índice tecnológico NASDAQ en Nueva York y, posteriormente, del resto de los índices de las principales bolsas del mundo, acabó con la euforia privatizadora.

¹⁹ Este planteamiento no resulta en la práctica tan evidente, ya que, si bien es verdad que las inversiones extranjeras por definición no generan una carga financiera para el país receptor, el efecto final de las mismas sobre su balanza de pagos dependerá de la estrategia adoptada por la multinacional, respecto a variables como su propensión exportadora o importadora o su política de endeudamiento externo.

La caída de las valoraciones de las principales empresas tecnológicas con cotización en bolsa, arrastró a la mayor parte de los valores cotizados. Todo ello condujo a los inversores a tomar una posición de cautela a la hora de invertir y dañó la coyuntura favorable para las privatizaciones que en ese momento estaban en trámite. En los últimos meses del año 2000, se pudo apreciar una seria contracción de los principales mercados bursátiles. Del mismo modo, también se apreció a raíz de 2001, una reducción muy significativa del número de empresas públicas privatizadas y del volumen de ingresos procedentes de las mismas.

Pese a todo, entre el año 2000 y 2004 se ha proseguido con la venta de empresas públicas en todo el mundo. En el continente asiático, China, de manera sorprendente, ha procedido en estos últimos años a la venta de participaciones de empresas públicas energéticas como PetroChina, Sinopec y China National Offshore Oil Company, así como sus principales empresas de telecomunicaciones China Telecom y Unicom, junto con participaciones de los cuatro grandes bancos estatales, entre ellos el Banco de China. Por otra parte, Corea y Japón también han emprendido nuevos programas que, en el caso de Corea, han representado las seis mayores ofertas públicas de acciones de su historia y un montante global de 8.000 millones de dólares para su Hacienda Pública. En el caso de Japón los resultados han sido menos relevantes.

En Europa, a pesar de la coyuntura desfavorable para la colocación de ofertas públicas de acciones, no se ha desestimado la privatización de empresas como Crédit Agricole, EADS-Airbus, Renault, Thomson Multimedia y ST Microelectronics, por las que el gobierno francés ha ingresado algo más de 23.000 millones de dólares. Otros países de Europa y el resto del mundo como Austria, Italia, España, Noruega o Brasil también llevaron a cabo operaciones de este tipo después de la contracción bursátil de 2000.

I.2.2. Evaluación económica de los resultados globales de la privatización

Existe discrepancia entre los que creen que los programas de privatización han tenido un enorme éxito económico y quienes piensan que los resultados, una vez matizados, no responden a esa afirmación. Los datos oficiales del Banco Mundial y de la UNCTAD reflejan que los Estados han obtenido a través de sus programas de privatización aproximadamente 1,25 billones de dólares a lo largo del último cuarto de siglo. Cantidad nada despreciable en términos absolutos, pero con posibilidad de matices cuando se pone en relación con el Producto Interior Bruto mundial.

No sería apropiado hacer un balance económico de la privatización en función únicamente de los ingresos brutos obtenidos por el Estado en el proceso.

Cuadro 1.1. Ingresos medios anuales por privatización respecto al PIB mundial, 1988-2002

	PIB nominal mundial (miles de millones de dólares)	Ingresos por privatizaciones / PIB mundial
1988	19.455,4	0,20
1989	20.422,6	0,14
1990	22.610,0	0,11
1991	23.773,7	0,19
1992	23.931,9	0,16
1993	24.476,2	0,25
1994	26.298,1	0,29
1995	29.185,0	0,28
1996	29.894,3	0,34
1997	29.767,6	0,55
1998	29.529,2	0,48
1999	30.638,4	0,46
2000	31.455,2	0,58
2001	31.195,3	0,15
2002	32.410,0	0,22

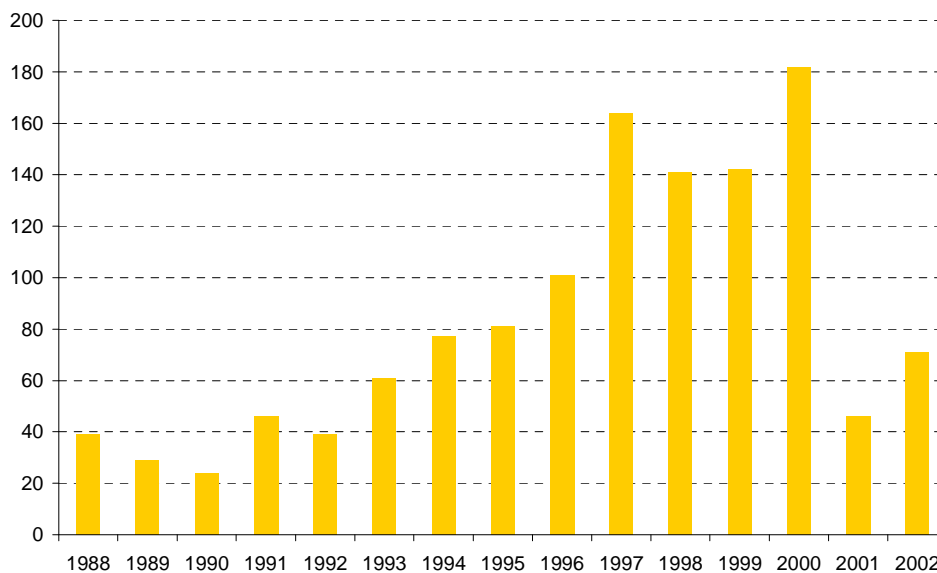
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del FMI y del Banco Mundial.

En este sentido, cuando se relacionan los ingresos mundiales por privatización y el PIB nominal mundial para cada año, la proporción media anual resultante entre 1988 y 2002 fue un escaso 0,29% del PIB. Como se observa en el cuadro 1, en términos anuales, los porcentajes más elevados corresponden a los años 1997 y

2000, en que los ingresos por privatización no alcanzaron más del 0,58% del PIB mundial.

El gráfico 1 muestra los ingresos anuales obtenidos a nivel mundial de los procesos de privatización. En él se observa que entre 1988 y 2002 la privatización generó más de un billón doscientos cincuenta mil dólares. Las diferentes regiones y países han ido aplicando políticas privatizadoras en diferentes momentos y a distintas velocidades. No obstante, podemos apreciar que, prácticamente desde 1990 hasta 2000, la evolución de los ingresos por privatización ha sido creciente. Toda la década de los años noventa ha estado marcada por una importante actividad privatizadora, pero el momento más significativo coincidió con la segunda mitad de la década. Fue en ese periodo en el que se obtuvieron los mayores ingresos, con más de 750.000 millones de dólares; sólo en el año 2000, se ingresaron por la venta de activos estatales a escala mundial 180.000 millones de dólares.

**Gráfico 1.1. Ingreso por privatizaciones a nivel mundial, 1988-2002
(miles de millones de dólares USA)**



Fuente: "From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization", Journal of Economic Literature 39, pp. 321-389 y IFR Thomson database.

Cuadro 1.2. Ingresos por privatización, 1977-1999

País	Acuerdos	Ingresos	Ingresos/PIB
Suiza	2	5.734,052	0,02268
Noruega	12	3.106,571	0,02199
Japón	14	189.400,139	0,04437
Suecia	21	14.898,401	0,06775
Alemania	75	71.576,558	0,03541
Finlandia	26	10.387,738	0,08479
Francia	67	81.524,477	0,05952
Canadá	57	21.079,210	0,03546
Austria	40	10.081,478	0,04967
Holanda	28	15.482,922	0,04143
Bélgica	11	5.963,538	0,02499
Australia	108	70.596,051	0,18651
Reino Unido	169	153.394,000	0,11497
Italia	80	105.936,681	0,09484
Singapur	22	6.507,614	0,07887
Nueva Zelanda	34	12.077,033	0,23138
España	55	59.421,927	0,10881
Media de los países desarrollados	48,29	49245,199	0,07667
Israel	52	7.421,008	0,07712
Corea del Sur	17	14.690,547	0,03717
Uruguay	2	19,908	0,00101
México	41	29.487,942	0,06392
Sudáfrica	13	3.496,831	0,02746
Chile	16	2.622,630	0,03798
Malasia	24	7.821,708	0,10790
Turquía	60	3.228,023	0,01764
Colombia	10	5.850,749	0,06799
Thailandia	12	2.061,313	0,01713
Zimbabwe	5	190,056	0,03423
Filipinas	14	2.166,028	0,02960
Indonesia	14	5.223,897	0,03825
Nigeria	19	37,974	0,00090
Sri Lanka	0	0,000	0,00000
Pakistán	12	1.453,027	0,02498
India	24	5.536,303	0,0124
Media de los países menos desarrollados	19,71	5.371,056	0,03504
Tests de medias (estadístico-t)	2,58*	3,18**	2,63*

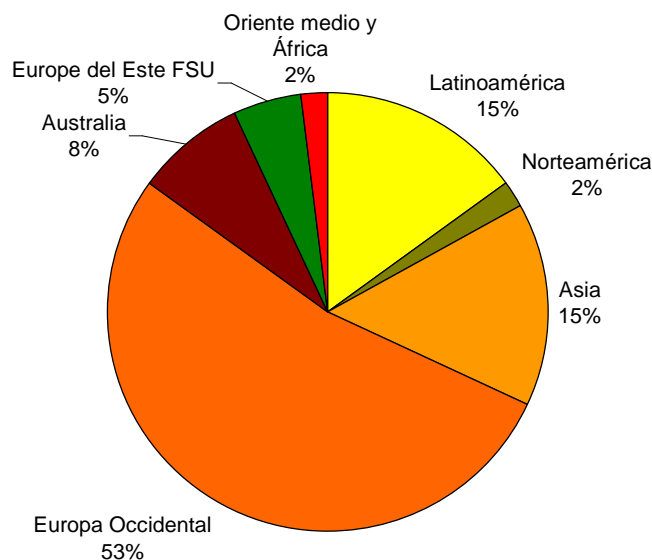
Fuente: Bernardo Bortolotti, Marcela Fantini y Domenico Siniscalco. 2003. "Privatisation around the World: New Evidence from Panel Data", *Journal of Public Economics*. ** y * denotan significación estadística al 1 y 5 por ciento respectivamente.

Atendiendo a la distribución geográfica y a una clasificación de países según estén o no alineados en la OCDE, los resultados muestran que los países de la OCDE generaron las dos terceras partes de esos ingresos globales, correspondiendo el

resto a países no integrantes (L. Mahboobi, 2002). De la actividad privatizadora global de la OCDE, más de la mitad correspondió a Europa Occidental. Otro estudio (J. Davis y otros, 2000), analizando una muestra de países clasificados en países en transición y no en transición, obtienen como resultado que los ingresos procedentes de la privatización fueron de media el 1% y el 0,75% del PIB, respectivamente.

La distribución de los resultados de la actividad privatizadora por regiones, entre 1990 y 2004 nos muestra que más de la mitad (53%) de los mismos han sido generados en Europa Occidental, seguida de lejos por Asia y América Latina con el 15% de los ingresos cada una. Australia, con un 8% del total, y las economías en transición de Europa Central y Oriental junto con Rusia, con el 5%, han aportado unas cantidades más modestas. La cifra total se completaría con los ingresos obtenidos por las dos regiones del mundo con menos actividad privatizadora: los Estados Unidos y África (incluyendo Oriente Medio), con el 2% respectivamente.

Gráfico 1.2. Ingresos por región procedentes de la privatización, 1990-actualidad



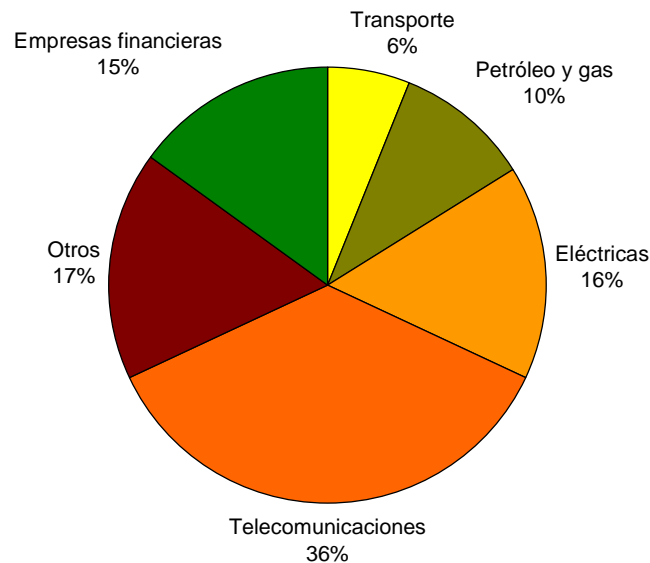
Fuente: Privatisation International electronic

La distribución geográfica nos muestra que la mayor parte de los ingresos han sido generados por las economías de Europa Occidental, donde, por otro lado, más

consolidados estaban los sectores públicos empresariales de todo el mundo. En el extremo opuesto tenemos las experiencias de África, donde radican algunas de las economías con menor nivel de actividad económica, y los Estados Unidos, una economía con un escaso sector público empresarial, características de las que se deduce su escasa actividad privatizadora.

Por otra parte, la distribución sectorial de los ingresos obtenidos por la privatización refleja que la mayor parte han sido generados con la venta de las empresas públicas de telecomunicaciones, con el 36% del total, acompañadas por las empresas energéticas de electricidad, petróleo y gas, que han aportado otro 26%. El sector financiero y el de transportes han contribuido con el 15% y el 6% respectivamente. El resto de los ingresos (17%) correspondería a una combinación de otros sectores de menor cuantía.

Gráfico 1.3. Ingresos por sectores procedentes de la privatización, 1990-actualidad



Fuente: Privatisation International electronic

Por consiguiente, de los datos anteriores se aprecia un elevado grado de concentración en términos de distribución sectorial, donde sólo los tres sectores de servicios públicos e industrias reguladas acumularon más de las tres cuartas partes de los ingresos globales de las ventas de activos públicos, realizadas entre 1990 y 2004.

En este punto, convendría hacer una breve apreciación sobre la valoración de las empresas privatizadas. Uno de los aspectos más controvertidos de los programas de privatización ha sido el de la valoración de las empresas y, por extensión a aquellas empresas que se han vendido mediante la oferta pública de acciones, la fijación de los precios de las acciones que se transmitían. En muchos casos, los individuos y las empresas que han podido adquirir los activos o las acciones han logrado beneficios cuantiosos e inmediatos, merced a los bajos precios de venta puestos a las empresas públicas privatizadas. Por consiguiente, los ingresos del Estado han sido menores de lo que podrían haber sido, una pérdida que en última instancia recae sobre el conjunto de la sociedad.

La mejor muestra de esa subvaloración de las empresas privatizadas estaría en el hecho de que la mayor parte de las ventas, tanto por el mecanismo de oferta pública, como a través de licitaciones para inversores, obtuvieron un número de demandas de compra varias veces mayor a la oferta, particularmente en la venta de empresas de gran tamaño.

Por otro lado, el grado de subvaloración de las empresas ha resultado mayor en aquellos casos en los que se utilizó como mecanismo de venta la oferta pública de acciones, ya que con este procedimiento existían más incentivos entre los gobiernos y las entidades encargadas de la colocación para fijar precios por debajo de su valor de equilibrio, con los que garantizar el éxito de la operación.

Para finalizar, no es de extrañar que las empresas que han resultado más subvaloradas han sido aquellas con actividades que aparecían por primera vez en el mercado y de las que no existían ninguna empresa privada nacional o internacional de referencia respecto a la que poder fijar un valor aproximativo.

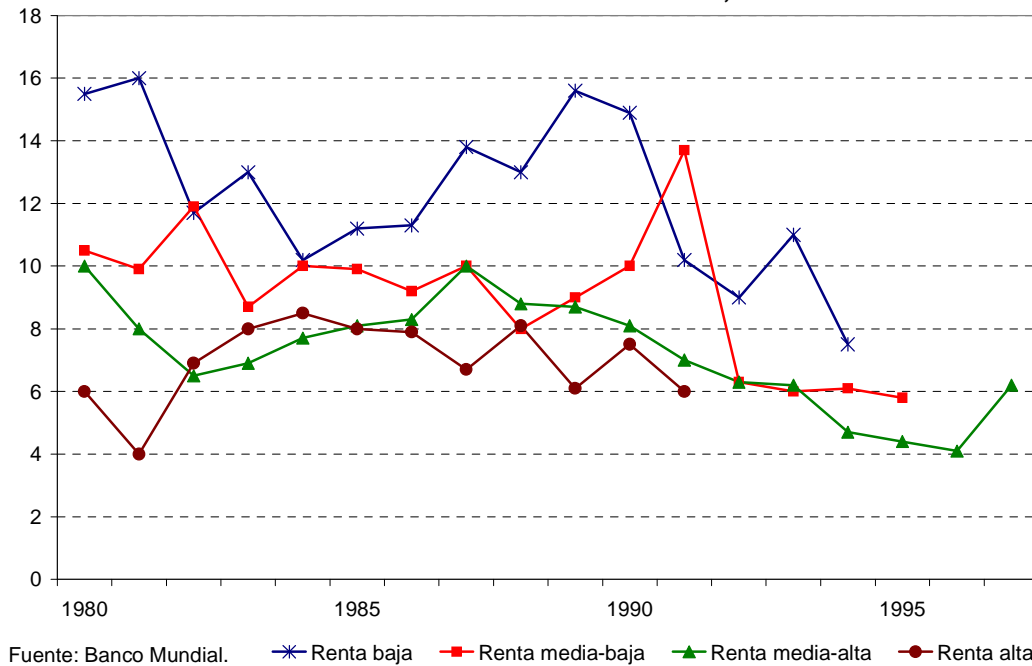
Una vez hechas estas apreciaciones, es conveniente resaltar otros efectos significativos que se han desprendido de los procesos de privatización en todo el Mundo, en concreto por lo que respecta al peso del Estado en la economía, la

extensión de la propiedad, la actividad del sector financiero, las cuentas públicas, la internacionalización de las empresas y la distribución de la riqueza.

- En primer lugar, un efecto inmediato de esa política de privatizaciones ha sido que la propiedad estatal se redujera sustancialmente desde 1979 hasta hoy. El papel de las empresas estatales se ha reducido de modo significativo en la mayoría de los países. En el caso de los países con mayor nivel de renta, el producto de las empresas públicas ha caído desde el 8,5% del PIB en 1984 hasta niveles por debajo del 5% en 2002. Los países con bajo nivel de renta muestran una reducción de la propiedad estatal aún mayor, al haber pasado de una participación media de las empresas públicas en la producción nacional del 16% del PIB en 1981 a un escaso 7% en 1995 y un 5% en 2002. Los países con nivel de renta intermedia también experimentaron reducciones significativas en la producción estatal durante la década de los años noventa. En el grupo de países de renta media-alta la producción pública media se redujo del 10% al 5% del PIB entre 1980 y 1998 y en los países de renta media-baja disminuyó del 10% al 6%. Puesto que en los grupos de renta media se encuentran las economías en transición de Europa Central y Oriental, eran previsibles reducciones significativas de la producción estatal, dado los altos niveles de partida de propiedad pública de estas economías y la transformación de sus estructuras de propiedad iniciada en 1989.

Al mismo tiempo que el papel del Estado y su participación en el producto se han reducido, la contrapartida la encontramos en el mayor protagonismo de los inversores privados. En efecto, la privatización ha supuesto una expansión considerable del *capitalismo popular*, merced a los millones de ciudadanos que se han convertido en accionistas-propietarios al adquirir acciones de las empresas privatizadas.

Gráfico 1.4. Porcentaje de participación de las empresas públicas en el PIB en función del nivel de desarrollo económico, 1980-1997



Sin embargo, algunos estudios, como el de P. Grout para el Reino Unido o el de G. Hunya para algunos países de Europa del Este, sostienen que las primeras privatizaciones ayudaron relativamente poco a la extensión de la propiedad de acciones, ya que la mayoría se vendieron a otras empresas privadas. Además, en aquellos casos en que las ventas estaban orientadas a favorecer a los pequeños inversores individuales, la mayoría de los suscriptores de las acciones vendieron con rapidez sus tenencias. Es decir, los inversionistas individuales han considerado las operaciones como una oportunidad para obtener ganancias rápidas, no como una manera de adquirir activos a largo plazo. El éxito de muchas colocaciones entre los pequeños inversores se basó en la confianza de que los precios de venta a los que salían las acciones eran intencionadamente bajos, ya que los gobiernos han tendido a subvalorar el precio de las empresas para hacer más atractiva la operación y garantizar el éxito. Esta práctica generaba incentivos suficientes para adquirirlas, pero en pocos casos para mantenerlas. De esos mismos datos, se deduce que aunque el número de accionistas ha aumentado de manera significativa, los nuevos accionistas individuales poseen un número muy reducido de acciones, siendo las grandes empresas nacionales y extranjeras las

que acaparan la mayor parte de las mismas. Así pues, la propiedad accionarial se ha ampliado, pero su dispersión es muy exigua.

- En segundo lugar, uno de los sectores económicos más favorecidos con la evolución mostrada por las privatizaciones y los ingresos que ha generado ha sido probablemente el sector financiero. Es lógico pensar que la enorme entrada de liquidez a la economía habrá tenido un impacto significativo sobre la capitalización y la productividad de los mercados bursátiles mundiales, especialmente en Europa. Asimismo, las principales entidades financieras de todo el mundo, como bancos y fondos de pensiones y de inversión, han participado en los procesos de privatización desempeñando funciones de intermediación y asesoramiento financiero, por las que han generado un importante volumen de negocio para sus empresas.

No obstante, esa amplia actividad económica de las entidades financieras privadas también puede ser analizada desde el prisma del coste que han supuesto para el Estado a la hora de desarrollar sus programas de privatización. En este sentido, cabe señalar que los gastos en concepto de honorarios profesionales y asesores, intermediación y promoción han representado de media el 5% aproximadamente del valor de las ventas, porcentaje, por otro lado, similar al producido por las grandes emisiones de empresas privadas (E. Dimson, 1983). Sin embargo, otros estudios (J. Davis y otros, 2000) demuestran que los gastos por esos conceptos junto con los gastos de reestructuración de las empresas ascienden a sumas cercanas al 50% de los ingresos. De cualquier manera, existen diversas razones por las que, en muchos procesos de privatización, se podría haber exigido unos costes de transacción menores a los pagados por los gobiernos.

Primero, porque el Estado no tiene la restricción del flujo de efectivo que tienen las empresas privadas, por tanto una empresa pública no depende exclusivamente del éxito de la venta de la empresa para garantizar su necesidad de financiación y sus planes de inversión real. Los Estados no tenían la misma restricción del flujo de efectivo que una empresa privada y podrían haber compensado con relativa

facilidad las insuficiencias que pudieran haber surgido en el valor de venta de las acciones, sin poner en peligro sus programas de gasto real (C. P. Mayer y S.A. Meadowcroft, 1985).

Y segundo, porque la capacidad de riesgo que puede soportar el Estado es mucho mayor que la de una empresa privada o cualquier intermediario financiero. Las empresas de intermediación y corretaje normalmente establecen el precio de sus servicios para una colocación en función del riesgo que asumen frente al emisor de las acciones que se han de vender y su posible fallida colocación (a mayor riesgo mayor coste). Pues bien, el Estado es probablemente la institución que es capaz de asumir más riesgo, merced a que puede difundir el riesgo al conjunto de la ciudadanía hasta casi difuminarlo. Pero además, ese riesgo es menor aún si cabe, dada la subvaloración que en la mayoría de los casos se hace de las empresas públicas que se privatizan.

- En tercer lugar, la privatización también ha tenido efectos sobre las cuentas públicas de los Estados privatizadores. Se puede afirmar que con la ingente cantidad de recursos generados se ha favorecido en el corto plazo entradas significativas de liquidez en las haciendas públicas de muchos países, que les ha permitido un mayor grado de maniobrabilidad con sus presupuestos y que han visto así aliviado los desequilibrios presupuestarios existentes en muchas de esas economías.

J Davis evalúa como se emplearon los ingresos obtenidos con la privatización por parte de un grupo de países en transición y otro grupo cuyas economías no se encuentran en transición, centrando su análisis en los programas de privatización realizados entre 1987 y 1998 (J. Davis y otros, 2000). Los autores empiezan por mostrar que los ingresos procedentes de las ventas, para el periodo de estudio, fueron en promedio el 2% del PIB en los países en transición y el 1,7 % del PIB para los países que no estaban en transición. También demuestran que los ingresos netos fueron en promedio menos de la mitad del valor de los ingresos brutos obtenidos de las ventas, ya que una gran parte de los ingresos totales sirvió para

costear la reestructuración de las empresas públicas antes de su venta y cubrir los gastos de administración, intermediación y publicidad del proceso de privatización. Según los autores, el análisis econométrico indica que, en general, los ingresos netos obtenidos con la privatización se ahorraron en lugar de gastarse, y que la situación fiscal de los países objeto de estudio mejoró como resultado de estos programas. Sin embargo, es conveniente hacer algunas matizaciones a este respecto.

Cuadro 1.3. Ingresos presupuestarios brutos y netos de la privatización, 1987-1998

	Años de privatización activa	Ingresos brutos de la privatización durante el periodo activo de privatización ¹		Ingresos netos de la privatización correspondiente al presupuesto durante el periodo activo de privatización ²		Ratio de ingresos netos correspondientes al presupuesto respecto a los ingresos brutos ³
		Millones US \$	Porcentaje del PIB ⁴	Millones US \$ ⁵	Porcentaje del PIB ⁴	
Argentina	1990-95	22.885	2,0	11.452	0,9	50
Bolivia	1995-98	863	4,2	160	0,5	19
Costa de Marfil	1994-97	459	1,1	448	1,1	98
República Checa	1991-97	2.369	0,9	1.736	0,8	73
Egipto	1993-98	2.778	0,8	2.194	0,5	79
Estonia	1992-98	467	2,9	-	-	-
Hungría	1991-98	11.841	4,0	6.672	2,2	56
Kazajstán	1993-98	5.798	5,5	2.425	2,2	42
Méjico	1989-94	25.249	1,3	6.310	0,3	25
Mongolia	1994-98	45	0,9	...
Marruecos	1993-97	1.489	1,0	1.307	0,9	88
Mozambique	1992-98	101	1,1	-	-	-
Perú	1994-97	7.136	3,2	5.821	2,6	82
Filipinas	1987-97	3.810	0,7	3.407	0,5	89
Rusia	1992-98	6.569	0,3	8.632	0,4	...
Uganda	1991-98	152	0,4	--	--	--
Ucrania	1993-98	24	--	518	0,2	...
Vietnam	1993-96	3	--	--	--	--
Media de todos los países con datos		n.d.	1,7	n.d.	0,8	45
Media de los países en transición con datos ⁶		n.d.	1,9	n.d.	0,8	31
Media de los países que no están en transición con datos ⁷		n.d.	1,6	n.d.	0,7	52

Fuente: Banco Mundial y estimaciones del *staff* del FMI.

¹ Base de datos de privatizaciones del Banco Mundial. Los datos están disponibles para 1988-1997.

² El Comité ejecutivo lo documenta y el *staff* lo estima. Datos hasta la última observación disponible.

³ Proporción calculada para el periodo de privatización activo en el que la información está disponible en los dos conjuntos de datos. Las diferencias en la cobertura de las dos series se pueden explicar por los ingresos más elevados registrados en los datos del FMI para Rusia y Ucrania.

⁴ Media de los *ratios* anuales de los ingresos obtenidos con la privatización respecto al PIB durante el periodo de privatización activo. Para las Filipinas, los *ratios* se calculan respecto al PNB.

⁵ Datos anuales en moneda nacional convertida en dólares estadounidenses utilizando los tipos de cambio medios anuales.

⁶ Los estudios de caso de países en transición comprenden la República Checa, Estonia, Hungría, Kazajstán, Mongolia, Rusia, Ucrania y Vietnam.

⁷ Los estudios de caso de países que no están en transición comprenden Argentina, Bolivia, Costa de Marfil, Egipto, Méjico, Marruecos, Mozambique, Perú, las Filipinas y Uganda.

No sería apropiado hacer un balance económico de la privatización en función únicamente de los ingresos brutos obtenidos por el Estado en el proceso. Los méritos de la privatización desde un punto de vista financiero dependerán de tres factores determinantes: que se adopte una perspectiva en el análisis de corto plazo o largo plazo, de los costes directos e indirectos del proceso para el Estado, y del

aumento del valor que se obtenga en las ganancias de la empresa privatizada y en los ingresos del Estado después de la privatización.

Al valorar los efectos de la privatización sobre la posición financiera del gobierno es necesario distinguir entre el efecto a corto plazo sobre las cuentas públicas y el efecto sobre su posición económica a largo plazo. Uno de los efectos que ha tenido la privatización en el corto plazo ha sido la reducción de los requerimientos de préstamos del sector público en muchos países; sin embargo, los beneficios brutos aportados por las empresas del sector público también han descendido. Por lo tanto, el efecto neto dependerá del tamaño relativo de los gastos de inversión y los beneficios brutos y del valor de la venta de cada compañía privatizada.

Además, la privatización privará a los Estados nacionales de la apropiación del beneficio presente de la empresa vendida, pero también de los beneficios futuros. La pregunta inmediata es cuál será el efecto de esto a largo plazo sobre el patrimonio neto total del Estado. A largo plazo, los ingresos del Estado dependerán tanto de la reestructuración de la empresa vendida, como de la capacidad recaudatoria del sector público.

En el supuesto que la empresa pública privatizada no alterara su comportamiento, y por consiguiente sus beneficios presentes y futuros, el patrimonio neto del Estado no cambiaría, siempre bajo las premisas de que se hubiera asignado un precio de venta adecuado a la empresa privatizada y la transacción no tuviera costes para el Estado. Dos premisas que por desgracia no se cumplen en la realidad. Por lo tanto, el programa de privatización puede representar una reducción de su patrimonio neto en una cantidad igual a la subvaloración que se haya hecho sobre el valor de venta de la empresa más los costes de la transacción. En cuyo caso, la privatización estaría empeorando la posición financiera del Estado a largo plazo.

En el supuesto de un escenario distinto, en el que la privatización suponga el aumento de la rentabilidad de la compañía transmitida, el patrimonio neto del

Estado podrá verse mejorado en tanto que la mejora en la eficiencia de la empresa se traducirá en mayores beneficios y a la postre en mayores contribuciones a la hacienda pública. Sin embargo, en este punto conviene señalar que el valor de la venta por la privatización será mayor si ésta se hace en un entorno de regulación ligero, pero bajo ese marco cabrá esperar una menor recaudación. Y viceversa, en el caso de un marco de regulación más estricto, el valor que se obtendrá de la venta inicial será menor pero se podrá obtener una mayor recaudación futura para el Estado.

- En cuarto lugar, las privatizaciones han tenido también efectos en la esfera de las relaciones económicas internacionales. La expansión del proceso privatizador de la década de los años noventa se ha producido en un contexto de mayor liberalización y apertura de las economías. Los sectores más relevantes de la privatización han sido aquellos que han mostrado un mayor dinamismo en los procesos de internacionalización de la empresa, fundamentalmente a través de la IED y también alianzas estratégicas y acuerdos de cooperación empresarial. El ámbito de actuación de la empresa multinacional se ha visto así ampliado, tanto a nivel de los sectores involucrados, como en su dimensión geográfica, ya que ha permitido no sólo una mayor integración internacional de sectores hasta ahora muy regulados, sino que, además y de manera significativa, ha promovido IED hacia países con economías menos desarrolladas.

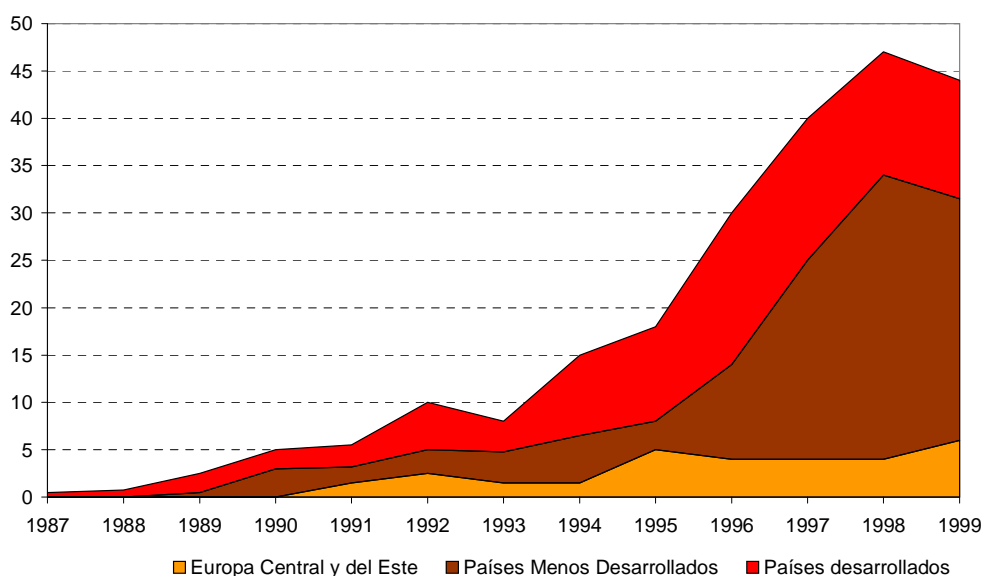
En este contexto, las empresas multinacionales de gran tamaño (energía, telecomunicaciones, transportes e industrias básicas) de los países más desarrollados se caracterizan por haber experimentado un proceso de privatización y haber realizado gran parte de su expansión a través de adquisiciones de empresas también privatizadas en los países subdesarrollados. Mediante este proceso, las empresas no sólo han internacionalizado su actividad productiva real a través de alianzas estratégicas, sino también su estructura financiera.

Los países de América Latina y Europa Central y Oriental han acaparado la atención de los inversores extranjeros y han recibido una parte importante de la

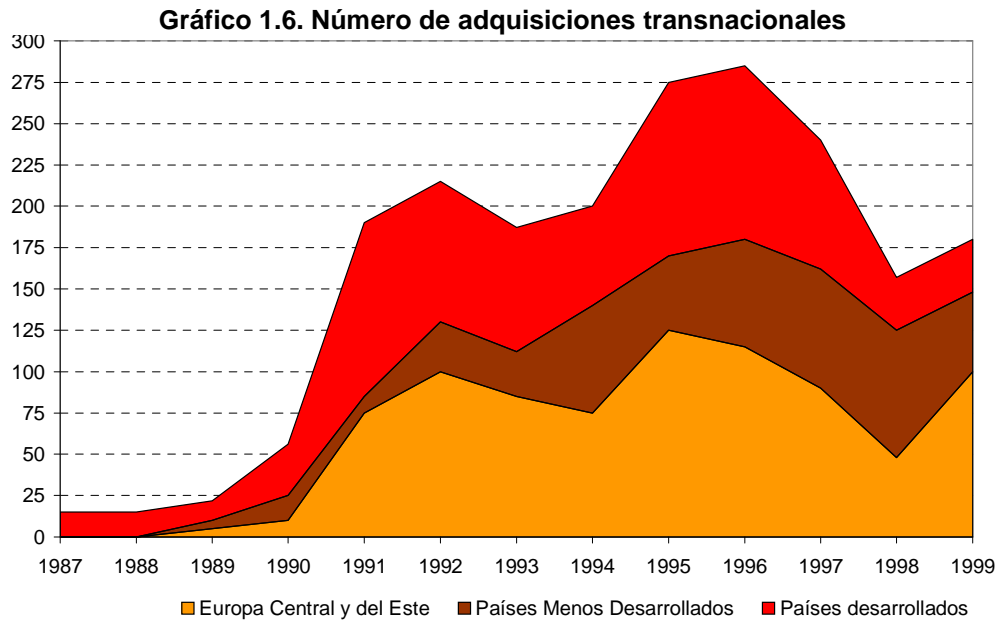
IED durante los años noventa. En términos generales, las inversiones extranjeras en estas regiones se han incrementado, tanto en términos de entradas de recursos financieros vinculados a proyectos de inversión, como por el *stock* de inversión acumulada. Durante el periodo 1988-1992, la liberalización del mercado de capitales y las privatizaciones en América Latina muestran una correlación muy fuerte con la entrada de IED en la región (L. Treviño y otros, 2002). En el mismo sentido se expresan otros estudios que establecen que, en los países menos desarrollados, más de dos tercios de las privatizaciones se produjeron mediante su venta a inversores extranjeros (W. Megginson, 1999).

Como consecuencia de lo sucedido en la última década, estos países menos desarrollados participan activamente de las estrategias de reestructuración mundial promovidas por las grandes empresas multinacionales, muchas de las cuales ya operan en estos mercados. Sin embargo, conviene señalar que, pese a ese incremento de los flujos de recursos financieros, la realidad nos muestra que su distribución no ha sido homogénea, al contrario, ha existido un reparto desigual de esa IED entre los países receptores. Este comportamiento asimétrico se ha reproducido también en el ámbito regional y sectorial.

Gráfico 1.5. Valor de las adquisiciones transnacionales
(en miles de millones de dólares)



Fuente: UNCTAAD (2000)



Finalmente, hay que resaltar que la IED se ha mostrado en muchos casos como un elemento determinante en el crecimiento y el desarrollo económico de muchos países, si bien no es menos cierto que su contribución neta sobre la dinámica económica no depende exclusivamente de la existencia en una economía de IED y del volumen alcanzado, sino que habrá que hacer un análisis más preciso de otros aspectos cualitativos que, con la perspectiva temporal suficiente, ayuden a desentrañar los resultados globales. Uno de esos aspectos ha de ser el comportamiento de la balanza de pagos, tanto por el lado de las exportaciones como de la importaciones; otro las estrategias productivas y comerciales desplegadas por las empresas penetradas por los capitales extranjeros y su contribución a la modernización del tejido productivo y, en un sentido más amplio, el efecto de la IED sobre el funcionamiento de los mercados y el impacto sobre las finanzas públicas.

Cuadro 1.4. Valor de las fusiones y adquisiciones transfronterizas de empresas privadas según país vendedor, 1987-1999

País / Economía	1987-1995	1996-1999	1987-1999
Brasil	0,2	31,6	31,9
Argentina	4,4	21,9	26,4
Australia	6,0	18,4	24,3
Alemania	2,8	6,2	9,0
Bélgica	2,5	6,2	8,7
Suecia	5,3	3,1	8,3
Polonia	2,5	5,0	7,5
Francia	3,7	2,3	5,9
Venezuela	2,3	3,3	5,4
Filipinas	1,2	4,0	5,3
Perú	4,2	1,0	5,1
España	1,2	3,4	4,7
Kasakistán	0,5	4,2	4,6
México	2,1	2,5	4,6
Italia	2,7	1,9	4,6
Reino Unido	1,7	2,8	4,5
Hungría	2,8	1,6	4,3
Holanda	1,8	2,6	4,3
Colombia	0,3	3,3	3,8
República Checa	2,2	1,5	3,7
Austria	0,6	2,8	3,5
Nueva Zelanda	1,7	0,9	2,7
Rumanía	0,4	2,0	2,4
Rusia	0,4	1,9	2,3
Chile	0,9	1,4	2,2
Irlanda	--	2,1	2,2
Tailandia	--	2,1	2,0
Bulgaria	0,1	1,8	1,8
Finlandia	1,0	0,8	1,8
Bolivia	0,7	1,0	1,7
África del Sur	--	1,7	1,7
Checoslovaquia	1,5	--	1,5
Croacia	0,1	1,3	1,3
Canadá	1,1	--	1,2
Pakistán	--	1,1	1,1
Nigeria	1,0	--	1,0
El Salvador	--	0,9	0,9
Portugal	0,4	0,4	0,9
Panamá	0,1	0,8	0,8
Marruecos	0,2	0,6	0,8
Lituania	--	0,8	0,8
Grecia	0,5	0,3	0,8
Guatemala	--	0,6	0,6
República Dominicana	--	0,6	0,6
Hong Kong, China	--	0,6	0,6
Indonesia	--	0,6	0,6
Sri Lanka	0,1	0,3	0,5
India	--	0,4	0,4
Corea del Sur	--	0,4	0,4
China	0,2	0,2	0,4
TOTAL	63,6	158,2	221,7

Fuente: Adaptado de UNCTAD, *cross-border M&A database*.

- En quinto lugar y para concluir, cabe señalar que la privatización también ha tenido consecuencias sobre la distribución de la renta. La privatización puede afectar a la distribución del ingreso y la riqueza a través del cambio de las decisiones de las empresas en materia de precios de los productos, producción o empleo, pero también por la distribución de las ganancias en los mercados de capitales. La transmisión de los activos del Estado ha supuesto una serie de ingresos para los Estados de los que ha participado toda la sociedad. Sin embargo, la privatización también ha generado importantes ganancias privadas a aquellos que han participado del proceso adquiriendo activos. Los más beneficiados de esa distribución de renta han sido aquellos que compraron activos y obtuvieron una ganancia con su transmisión posterior, mientras que los perdedores han sido aquellos ciudadanos que no han adquirido activos y habrían disfrutado de mejores servicios públicos y menores impuestos si la subvaloración de las empresas públicas no hubiera sido tan grande.

RECAPITULACIÓN

La privatización ha estado presente desde la década de los ochenta hasta hoy en las agendas económicas de un nutrido número de países. Una práctica de política económica que se utilizó por vez primera de manera extensa en la economía británica, por el gobierno conservador de Margaret Thatcher, pero que más tarde se ha extendido a otras muchas economías, dirigidas por gobiernos tanto conservadores como progresistas.

El concepto *privatización* tiene múltiples acepciones según se atienda a un ámbito disciplinar u otro, así como del enfoque analítico que se quiera dar al fenómeno. Si bien, la acepción más utilizada es aquella que la define como la transmisión total o parcial de los derechos de propiedad de los activos del Estado al sector privado.

La privatización como fenómeno económico está estrechamente relacionada con aspectos microeconómicos tales como: la organización y el balance de las empresas, los incentivos entre propietarios y directivos, la eficiencia económica y la competencia de los mercados. Del mismo modo, la privatización está vinculada con aspectos macroeconómicos como: la producción, la inversión, el empleo, la política presupuestaria del gobierno, los mercados de capitales, la estructura de propiedad y la distribución de la renta. Además de con otros aspectos externos de la economía como la internacionalización de las empresas y la inversión extranjera directa.

La conveniencia de la privatización se ha justificado en muchas ocasiones con el planteamiento económico de una mayor eficiencia productiva del sector privado sobre el público, ayudando con ello a legitimar tal idea. Pero conviene recordar, que si bien es cierto que la evidencia empírica parece constatar que el sector privado presenta unos mejores resultados en términos de eficiencia, es igualmente cierto que dicha eficiencia sólo se consigue en aquellos mercados donde existe un marco regulador y un nivel de competencia adecuados. Por tanto, la eficiencia productiva no depende, o al menos no de manera exclusiva, de la titularidad de la propiedad.

Los programas de privatización también se han justificado en muchas ocasiones aludiendo al teórico aumento de la competencia que comporta el cambio de propiedad de las empresas públicas. Sin embargo, la realidad es más compleja y podemos encontrar un amplio número de casos donde la privatización de empresas estatales en sectores monopolísticos u oligopolísticos no ha supuesto una mejora significativa de los niveles de competencia en esos mercados; tan sólo se ha pasado de un monopolio estatal a otro privado, con el consiguiente coste para los ciudadanos y los consumidores.

En el caso particular de las economías del Este de Europa, la privatización ha constituido una de las piezas claves de estos países en su estrategia de transición hacia el capitalismo. El planteamiento que se hacía desde los gobiernos

reformistas del Este se dirigía al desmantelamiento del sector público y el ajuste del papel económico del Estado a sólo aquellas actividades económicas de carácter estratégico o social.

La privatización es por tanto un fenómeno principalmente económico, pero también posee un fuerte componente político. En este sentido, la privatización ha sido utilizada por muchos gobiernos como herramienta para aumentar la presencia del sector privado en la economía en detrimento del sector público, fortaleciendo así un orden económico que responde claramente a los planteamientos ideológicos de corte neoliberal.

De la misma forma, la privatización ha contribuido al ascenso del capitalismo a nivel mundial y a crear o asentar determinadas estructuras de poder económico, de las que se ha beneficiado, en no pocas ocasiones, el poder político.

Por consiguiente, los procesos de privatización no siempre se realizan bajo los principios de transparencia y de autonomía de los responsables, todo lo contrario, la privatización se convierte en procesos complejos donde quedan imbricados intereses particulares y espurios. Por tanto, es responsabilidad de cualquier gobierno el garantizar la conveniencia y, desde luego, la transparencia del proceso antes de iniciar cualquier programa de venta de activos estatales.

- CAPÍTULO II -
ANTECEDENTES: LA HERENCIA DE LA ECONOMÍA
ADMINISTRADA EN HUNGRÍA

"Dale vueltas al comunismo, en todos sentidos, y llegarás al punto que, de agrado o por fuerza, el individuo deberá sacrificarse a la colectividad o a la democracia comunista. Mientras una sociedad no me permita comer, vestir, morar, difundir mis ideas a mi manera y sin control alguno -a condición de que no domine ni explote a nadie- consideraré su fundamento como autoritario".

Emile Armand

INTRODUCCIÓN

Hungría ha sido uno de los países donde ha tenido lugar uno de los procesos de privatización más amplio y rápido de toda Europa del Este.

Durante 40 años, la economía húngara funcionó bajo los principios del modelo de tipo soviético, un sistema que se caracterizaba por la planificación centralizada de la economía y se sustentaba en la colectivización de la práctica totalidad de la propiedad.

A lo largo de esas cuatro décadas, se fueron haciendo cada vez más evidentes los problemas y limitaciones que presentaba el modelo, tanto por el lado de la gestión como por el lado de sus posibilidades para garantizar unos niveles adecuados de crecimiento económico para Hungría. En varias ocasiones, las autoridades húngaras trataron de corregir los problemas del sistema económico a través de programas de reformas, que en todos los casos resultaron ineficaces, o al menos insuficientes. Finalmente, ante la persistencia y el agravamiento del deterioro

económico, se acabó por producir el colapso del modelo a principios de los años noventa.

En ese nuevo escenario, con la descomposición política de la Unión soviética a finales de 1991 como telón de fondo, los nuevos planteamientos de reformas reclamaban un cambio sistémico orientado a construir una economía de mercado en Hungría. En este contexto la privatización ocupó un papel esencial, tanto por la transformación que ha supuesto en la estructura de propiedad, como por la función que ha desempeñado en la estrategia de inserción exterior y en la entrada de inversión extranjera directa en Hungría.

Para comprender mejor la evolución actual de la economía húngara, es preciso conocer sus antecedentes. El objetivo de este capítulo es explicar cuál ha sido la herencia administrativa de la economía húngara, tratando con ello de contribuir a una mejor comprensión del curso de los acontecimientos económicos más recientes.

El capítulo se inicia con una breve introducción del *sistema económico de tipo soviético* y del proceso histórico que devino en la extensión de ese modelo a los países que quedaron bajo la influencia de la URSS tras la Segunda Guerra Mundial.

Después, se repasan los principios fundamentales y las características de la economía administrada. Prestando especial atención al proceso de estatalización de la economía, las características de la estructura de propiedad, así como al modelo de organización de la economía y al mecanismo de asignación de los recursos.

Posteriormente se analiza la dinámica de crecimiento económico seguida en Hungría durante todo el periodo de influencia soviética. Con este análisis se trata de aportar explicaciones sobre el patrón de crecimiento y el modelo de industrialización seguidos por las autoridades húngaras, así como los niveles de

bienestar social alcanzados. También, se hace un repaso del nivel de eficiencia productiva y su relación con el modelo de acumulación. El apartado concluye con la revisión de las relaciones económicas exteriores.

Además, el capítulo hace un repaso del planteamiento general que subyacía en el programa de reformas que se inició en 1968 denominado “Nuevo Mecanismo Económico” y un breve balance de los resultados globales alcanzados con ese programa.

Finalmente, el capítulo concluye con una exposición de las rigideces existentes en el modelo que acabaron por provocar la crisis y ruptura definitiva del sistema de planificación centralizada.

II.1. EL SISTEMA ECONÓMICO DE TIPO SOVIÉTICO Y SU EXPANSIÓN

II.1.1. El modelo soviético

Hungría, tras la Segunda Guerra Mundial, adoptó el *Sistema Económico de Tipo Soviético*, un aspecto que condicionó el devenir de su economía durante las cuatro décadas posteriores. En términos cronológicos, el *Sistema Económico de Tipo Soviético* surgió del discurrir histórico de la transformación de la Rusia imperial zarista en la Unión Soviética. Este sistema apareció tras la Primera Guerra Mundial, se consolidó durante el periodo de entreguerras, se expandió a otros países de Europa Central y Oriental tras finalizar la Segunda Guerra Mundial, mostró síntomas de agotamiento tres décadas más tarde y desapareció a finales de los años ochenta.

Como sucedió bajo el régimen zarista de Rusia, el sistema soviético, que se consolidó durante los años treinta, identificó los intereses de la sociedad con las exigencias políticas del Estado, las cuales se concretaban en las decisiones adoptadas por una élite política en el seno del partido comunista, provocando con ello la plena estatalización de las relaciones sociales. Las diferencias del sistema

soviético con respecto al zarista residían en el carácter industrial y urbano de la base económica, la unicidad de la forma de propiedad estatal de los medios de producción y la uniformidad de su base social, frente a una base económica de carácter agrario y rural, la dispersión en las formas de propiedad y la heterogeneidad de la base social que caracterizaban al sistema zarista. Sin embargo, las semejanzas entre ambos sistemas eran evidentes en cuanto al dominio estatal, su carácter autocrático y la función de una ideología de Estado (E. Palazuelos, 1996).

La política iniciada en 1917 y desarrollada durante los años veinte por los dirigentes comunistas que se hicieron con el poder en Rusia sentaron las bases políticas e ideológicas sobre las que debían descansar la estructura social, política y económica del país.

Las relaciones sociales tenían un funcionamiento vertical, la organización y las decisiones se tomaban bajo una estructura de centralización extrema, donde el secretario general del partido comunista representaba el vértice del poder autocrático. Éste, por delegación en el aparato del Estado, debía de garantizar cuatro funciones básicas: la consolidación de la estructura económica (industrial), el dominio administrativo sobre el conjunto de las instancias sociales, el ejercicio del orden y la seguridad interna y el fortalecimiento de la capacidad militar. La colectivización de los medios de producción y, por consiguiente, del excedente económico generado era otro de los fundamentos del sistema con el cual se garantizaba su sostenimiento material.

Todo el sistema se nutría y legitimaba ideológicamente sobre lo que los dirigentes estalinistas denominaron “marxismo-leninismo” y que hacía las veces de ideología de Estado. Un conjunto de ideas doctrinales con las que se pretendía explicar cualquier fenómeno de índole social y que servía para justificar el sistema en cualquiera de sus aspectos existencial, funcional o decisorio.

Toda esa superestructura política, lejos de depender de la base económica, convertía al Estado soviético en el factor determinante de esa base económica y de toda la organización social. Desde el vértice del poder se instauraron las bases para una sociedad jerarquizada en estamentos sociales recogidos en la *nomenclatura de cuadros*, distribuida por toda la pirámide social. Dentro del aparato burocrático, los intereses de cada escalón quedaban supeditados a los dictados de los escalones superiores. Todos tenían una posición subalterna en la sociedad, lo cual le daba una homogeneidad por encima de las diferencias entre unos escalones y otros. Todos quedaban sometidos a la nomenclatura.

Por otra parte, el *Sistema Económico de Tipo Soviético* orientaba su crecimiento hacia un fuerte y rápido desarrollo industrial, el cual se fundamentaba en la centralización del excedente económico disponible y la exigencia de un bajo nivel de consumo individual, con el propósito de lograr una tasa de acumulación elevada que se destinaba a financiar las ramas industriales de mayor densidad de capital. La centralización del excedente se efectuaba a través de un doble mecanismo: la colectivización de la agricultura y la aplicación de un sistema de planes quinquenales.

La colectivización del agro tenía su origen en las medidas llevadas a cabo por las autoridades soviéticas en la URSS en 1928, cuando impusieron de manera violenta la agrupación del campesinado soviético en cooperativas y granjas estatales, en un intento de eliminar la propiedad agraria individual y la comercialización de la producción que escapaba a su control y así fiscalizar el conjunto del excedente económico. Al mismo tiempo, se imponía la aplicación de un sistema de planes quinquenales, que no era más que un mecanismo técnico y organizativo mediante el cual se regulaba el proceso económico y se fiscalizaba la distribución del excedente. Era de obligado cumplimiento para el conjunto de la economía, lo que permitía el dominio estatal sobre todo el proceso económico.

II.1.2. La expansión del modelo soviético

El desarrollo de la Segunda Guerra Mundial, el modo en que se desarrollaron los acontecimientos y la influencia que ejercieron sobre la Unión Soviética, determinó que, al término de la guerra, ésta se mostrara a los ojos del mundo como una gran potencia, con un claro poder estratégico tanto en Europa como en Asia. Prueba de ello fue el significativo protagonismo que tuvo en las conferencias de Yalta y Postdam, tras las cuales la URSS lograba la aprobación para la anexión de territorios, el cobro de reparaciones económicas a los países alineados con Alemania, así como para estacionar sus tropas en determinados países tras el fin de la guerra.

Este fue el inicio de la creación de un bloque de países, situados geográficamente en Europa Central y Oriental, que quedaron bajo la influencia de la Unión Soviética. Al cabo de unos años, el régimen de ocupación militar y la influencia política desplegada por las autoridades soviéticas sobre la región, condujeron al establecimiento de sistemas políticos y económicos idénticos al vigente en la URSS. No obstante, conviene señalar que la expansión del sistema soviético, con una génesis singular como la suya, se estaba imponiendo de manera mimética y repentina a otros países, sin tener en consideración las disparidades que existían en cuanto a trayectoria histórica, experiencia política, tamaño, dotación de recursos y nivel de desarrollo económico.

Durante los primeros años de ocupación militar se conformaron los elementos que determinaron la “sovietización” de toda la región: el dominio político del partido comunista, la colectivización de la agricultura, la estatalización de los principales bienes económicos, la planificación administrada y el aislamiento del mercado mundial (D. Aldcroft, 1990).

Los líderes comunistas de toda Europa habían combatido contra el nazismo, sin embargo, el peso de los partidos comunistas era desigual en cada país. Después de los primeros comicios, tras el fin de la guerra, en todos los países se formaron

gobiernos, de coalición o no, que apostaban por la instauración de regímenes parlamentarios y la reconstrucción económica en sus países.

Sin embargo, pronto la hegemonía de los partidos comunistas desembocaría en el dominio total y excluyente de la esfera política y en el fin de los regímenes democráticos en todos los países del bloque. La eliminación de toda fuerza política diferente a los comunistas o socialistas, primero, la fusión obligada de ambas formaciones, después, y, por último, la aprobación de constituciones que daban el carácter “socialista” a sus Estados, fue la secuencia de acontecimientos que se produjo, sin apenas variaciones, en todos y cada uno de estos países en un periodo de tiempo relativamente corto.

Todo esto sucedía en un entorno de relaciones internacionales marcado por la *guerra fría* y la presión que la URSS ejercía sobre los países del bloque para que no participaran de la oferta de reconstrucción estadounidense del Plan Marshall y se acogieran a su iniciativa de creación del *Kominform*, en un claro intento de controlar y unificar las posiciones de los diferentes partidos comunistas y de los procesos políticos abiertos en todos los países de su órbita.

La primera medida que adoptaron los diferentes gobiernos tras finalizar la II Guerra Mundial fue la nacionalización de aquellas empresas cuya propiedad pertenecía a quienes habían colaborado con el régimen nazi. Así fue como nacieron las primeras empresas puestas bajo tutela estatal, con la intención de favorecer la recuperación económica, pero no de llevar a cabo un proceso de nacionalización generalizado.

Sin embargo, durante los años posteriores, el proceso de nacionalización se fue intensificando en todos los países. Primero afectó a las ramas básicas (minería, metalurgia, energía eléctrica), por ser consideradas esenciales para el crecimiento económico. Más tarde, a todos los demás sectores, siguiendo la experiencia soviética de industrialización, que consideraba indispensable el control estatal del sector bancario, el comercio y la industria (especialmente la pesada) para lograr el

desarrollo económico. Hacia 1950, la casi totalidad de la industria de los países de la región había sido nacionalizada, al mismo tiempo que se procedía de igual forma con las empresas de construcción, transporte, comunicaciones, bancos y comercio.

Por otro lado, durante los primeros años de posguerra, la planificación se fue imponiendo en todos los países del bloque, con la intención de orientar la recuperación de la economía. No en vano, a partir de 1950, los dirigentes comunistas impusieron un sistema de planificación basado en la experiencia soviética, fundado en la organización piramidal y en el control administrativo, pasando a ordenar desde el Estado con carácter imperativo los objetivos económicos y a controlar el excedente económico resultante de la actividad económica. En el caso de Hungría, su primer plan quinquenal se estableció para el periodo 1950-1954, al que después seguirían muchos otros.

Con respecto al sector agrícola, los primeros gobiernos de posguerra emprendieron medidas destinadas a transformar su carácter tradicional y atrasado. Dentro de las medidas inicialmente adoptadas se encontraba el reparto de pequeñas tierras a los campesinos para satisfacer una amplia demanda social, al mismo tiempo que se mermaba el poder de los terratenientes y se sentaban las bases para tratar de modernizar un sector que en la mayoría de los países del bloque ocupaba a la mitad de la población activa. En Hungría, estas medidas de reparto supusieron la transformación de una porción significativa (algo más del 30%) de la superficie agraria cultivable (M. Lavigne, 1977).

Inicialmente, los partidos comunistas de estos países no contemplaban la creación de grandes granjas colectivas, por lo cual en los primeros años de reformas se originaron mayoritariamente explotaciones de pequeño tamaño. Sin embargo, con el paso de los años, con el desarrollo político se fue profundizando en la reforma de la estructura de propiedad, aprobándose nuevas expropiaciones y reorganizaciones colectivas en algunos de los países de la región, pero en ninguno de ellos se alcanzó la distribución agraria lograda en la Unión Soviética. En

Hungría, entre el 70% y 80% de la superficie agraria era de propiedad individual, mientras que el resto, entre el 20% y el 30%, eran granjas colectivas preferentemente de carácter estatal (J. Marczewski, 1975).

Finalmente, las relaciones económicas exteriores fueron otro de los aspectos de la soviétización de los países del Centro y Este europeo. Hasta el comienzo de la Segunda Guerra Mundial, la mayor parte del comercio exterior y de las relaciones financieras internacionales de estos países se dirigían hacia los países de Europa Occidental. Sin embargo, en los años posteriores a la contienda, la mayor parte de dichos intercambios económicos con el exterior se destinaban a la URSS. En el caso de Hungría, éstos representaban casi el 50% de su comercio en 1949.

La dinámica económica exterior se desarrollaba bajo una estructura autárquica de bloque, que tuvo su culminación en la creación en 1949 del Consejo de Ayuda Económica Mutua (CAEM), con el cual se ampliaban los intercambios exteriores con los países socios, al mismo tiempo que se reducían con los países occidentales.

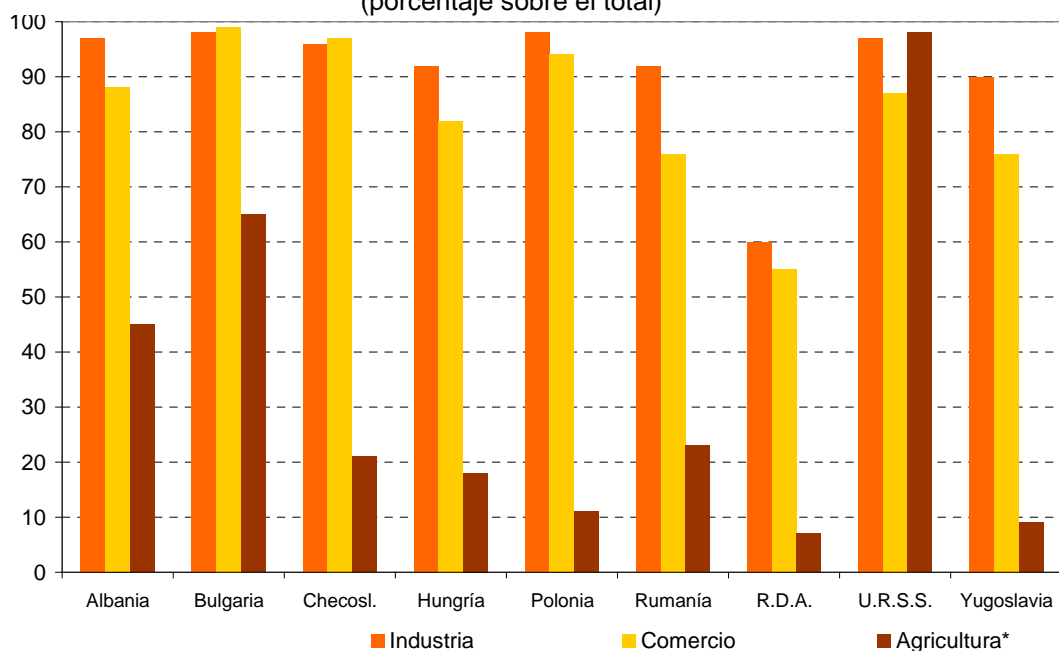
En definitiva, a comienzos de los años cincuenta, una vez que los países del bloque habían recuperado los niveles económicos de preguerra (con la excepción de Yugoslavia), los gobiernos comunistas controlaban el Estado. La economía estaba estatizada (a excepción del sector agrícola) y se disponían a emprender un proceso de desarrollo económico basado en la experiencia soviética de industrialización, todo ello en un conjunto de países con fuertes contrastes en la dotación de recursos y en el nivel de desarrollo.

II.2. FUNDAMENTOS Y CARACTERÍSTICAS DE LA ECONOMÍA ADMINISTRADA

En el terreno económico, en Hungría, como en el resto de países del bloque, el poder autoritario y el dominio social del aparato del Estado se concretaron en tres aspectos básicos que configuraron los fundamentos de la economía administrada:

la propiedad estatal de los bienes de producción e intercambio, la organización piramidal de la economía y la imposición de un sistema de planificación económica administrada.

Gráfico 2.1. Grado de estatalización de la propiedad en 1950
(porcentaje sobre el total)



* Porcentaje sobre el total de las granjas estatales y las cooperativas.

Fuente: J. Marczewski, *¿Crisis de la planificación soviética?*. Fondo de Cultura Económica. México. 1975.

II.2.1. La estructura de propiedad estatal

El proceso de nacionalización que se emprendió en los países del bloque en la segunda mitad de los años cuarenta condujo a la estatalización del conjunto de los medios de producción e intercambio, centralizando en el seno del aparato del Estado la mayor parte de los bienes económicos. Además, la propiedad estatal continuó creciendo mayoritariamente merced a las nuevas empresas que el Estado fue creando durante el proceso de industrialización.

Ese carácter estatal de la propiedad permitía el control del Estado sobre la actividad económica, sobre los intercambios de medios de producción realizados entre las empresas, así como sobre los bienes y servicios de consumo, pudiendo controlar así el acceso de la población a dichos bienes. Por consiguiente, las

empresas industriales, las empresas de distribución comercial, el sistema bancario, las redes de comercio exterior y los organismos que prestaban los servicios sociales eran de propiedad estatal.

En 1960, en Hungría al igual que en casi todos los países del bloque²⁰, cerca del 90% de la producción industrial y el comercio se efectuaba en establecimientos estatales. En el caso de la agricultura, a pesar del aumento inicial de granjas estatales en términos de superficie y de producción, hacia finales de los años sesenta, la mayor parte de la superficie agraria seguía en manos privadas. Por su parte, las cooperativas agrarias, junto con otras de carácter comercial, disponían de una fórmula jurídica distinta a las empresas estatales, que les permitía un funcionamiento organizativo y económico más independiente, aunque en las cuestiones fundamentales de su actividad estaban igualmente supeditadas a la autoridad estatal, lo cual limitaba la dimensión real de su autonomía (Ver gráfico 1).

En definitiva, la propiedad estatal constituía el fundamento básico de las economías de planificación centralizada, de manera que desde mediados de los años sesenta en, las empresas estatales proporcionaban la práctica totalidad (95%) del Producto Material Neto (PMN) (Economic Commission for Europe, Economic Survey of Europe, varios años).

II.2.2. Organización piramidal de la economía

El segundo fundamento en el que descansaba la economía húngara era la organización piramidal de la economía. El funcionamiento centralizado de las economías administradas supuso el control efectivo del Estado sobre las decisiones económicas, que eran adoptadas por las instancias superiores del Partido-Estado y que eran asumidas como órdenes de obligado cumplimiento por las instancias inferiores y, por delegación, por las unidades encargadas de la producción y la distribución. De este modo, el proceso económico quedaba

²⁰ A excepción de Yugoslavia con su modelo de autogestión.

subordinado a los dictados de los agentes, los criterios y los métodos administrativos.

Los diferentes escalones que conformaban el cuerpo económico burocrático se organizaban a través de una cadena de mando vertical, compuesta de diferentes niveles y apoyada en un ingente número de funcionarios, cuyo poder emanaba de su posición política y cuya lógica administrativa se imponía sobre las unidades básicas económicas.

Al amparo que le proporcionaba el sistema, la cúspide del Partido-Estado era la propietaria funcional de la propiedad estatal, encargada de establecer las prioridades, objetivos y las normas de funcionamiento de toda la actividad económica. El carácter centralista del modelo otorgaba al resto del cuerpo burocrático y de la estructura económica un carácter subalterno.

El aparato administrativo se organizaba en diferentes escalones, que ejercían sus funciones directivas y de control derivadas de las decisiones superiores. El primer escalón estaba formado por los organismos gubernamentales competentes en materia económica, como los ministerios sectoriales y los comités estatales; los primeros, dedicados a controlar cada una de las ramas de la industria y de la agricultura, y los segundos, al control de los recursos laborales y productivos, las finanzas y los precios. A su vez, entre esos organismos existía una jerarquía en función del grado de competencias que disfrutaban y su importancia.

El segundo escalón organizativo estaba formado por los dirigentes económicos de cada territorio. En este nivel se encontraban los gobiernos regionales, los delegados territoriales de los ministerios y comités más relevantes y los directores de las empresas estatales dedicados a la producción de los bienes considerados prioritarios. Todos ellos dependían de los órganos estatales, pero a su vez disfrutaban de suficiente autonomía para la toma de decisiones dentro de su ámbito de competencia regional, funcional o empresarial.

Los restantes escalones administrativos estaban formados por los dirigentes de los ministerios menos importantes, de territorios inferiores, comités de segundo rango o empresas estatales productoras de bienes no prioritarios.

La mayor parte de la sociedad estaba al margen de esta estructura burocrática de poder y estaba obligada a prestar su trabajo en las unidades y actividades económicas como meros empleados del propio aparato administrativo. Este cuerpo social que representaba a las bases de la estructura piramidal, desarrollaba una u otra ocupación en función de sus “relaciones sociales estatales”. Los individuos, estaban despojados de derechos individuales y de capacidad para adoptar iniciativas económicas propias, sometándose a las disposiciones del aparato burocrático, pues a la postre eran los mecanismos extraeconómicos los que determinaban su condición económica y social.

En definitiva, esa organización y esa cultura garantizaban la continuidad de la lógica centralizadora, el orden jerárquico y la dinámica burocrática, pero al mismo tiempo introducía un conjunto de distorsiones que deterioraba la eficacia de sus funciones. Esto era así porque el código de obligado cumplimiento de las decisiones económicas imponía como valores del sistema económico la disciplina y la lealtad por encima de la eficacia y la eficiencia; lo cual daba lugar a estructuras corporativistas de cada estamento, haciendo que sus miembros asumieran como objetivo el mantenimiento de su estatus a costa de reducir su eficacia en la gestión.

Además, esa dinámica corporativista originaba una serie de obstáculos que impedían una visión real de la situación económica que debía ser administrada. De esa forma, la transmisión de los datos que iba suministrando cada estamento a su inmediato superior no eran reales sino deformados, provocando la adopción de decisiones fundadas en un conocimiento cada vez menor y menos cierto, mostrándose a la postre un grave problema para la subsistencia del sistema (A. Hegedus, 1979).

II.2.3. Planificación administrada e imperativa como mecanismo de asignación de los recursos

El control por parte del Estado de todos los medios de producción fue el pilar fundamental sobre el que se asentó la planificación económica. El Estado, a través de un tejido institucional jerárquico, determinaba los objetivos y el ritmo del proceso económico, estableciendo los medios y el modo en que éstos debían ser articulados para lograr el fin propuesto.

La planificación consistía en regular el conjunto de las variables económicas para lograr así maximizar el crecimiento económico utilizando la mayor tasa de inversión posible en cada periodo de cinco años.

El proceso de elaboración de los planes económicos seguía la dinámica y la lógica de funcionamiento de la organización piramidal de la economía. En el politburó del Partido-Estado se establecían los objetivos económicos principales, a partir de los cuales el órgano central de planificación comenzaba a diseñar el plan. Se trataba de una serie de objetivos preferenciales marcados por los máximos órganos políticos que debían de traducirse en objetivos económicos viables y concretos.

Una vez establecidos esos objetivos previos, basándose en la información de la que disponía el órgano planificador procedente de las instancias inferiores, trabajaban sobre los diferentes escenarios y plazos y elaboraban un proyecto de directrices fundamentales que incluía las previsiones de crecimiento económico y la estructura de las principales variables. Ese proyecto era a continuación debatido y aprobado por la cúspide del partido y recibía la aprobación del pleno del comité central, dando trámite a continuación a la confección definitiva del plan.

El órgano planificador era el encargado de su elaboración, si bien para ello contaba con la información que iba suministrando cada una de las comisiones económicas, que sectorialmente iba elaborando sus propios planes conforme a las

directrices aprobadas por el comité central. De esta manera, cada instancia entregaba, tanto a su organismo superior como inferior, una serie de índices y normas para ser aprobados o cumplidos respectivamente según su posición jerárquica.

En la etapa final de elaboración, el órgano planificador entregaba a la dirección política del partido un borrador final para su discusión y aprobación definitiva. Tras ese trámite el órgano de planificación elaboraba su redacción concluyente y daba trámite para su aprobación definitiva por el comité central del partido y por el parlamento. Las autoridades de planificación no finalizaban aquí su trabajo, ya que continuaban elaborando los planes anuales y se encargaban de controlar el cumplimiento de los objetivos quinquenales aprobados.

Al mismo tiempo, de arriba hacia abajo, según el fundamento de la economía administrada, en cada instancia sectorial o territorial se iban aprobando sus respectivos proyectos, de modo que se gestionaban innumerables planes, que cada órgano trataba de compatibilizar con las directrices superiores y las propuestas de los organismos inferiores (M. Ellman, 1983).

Por el lado del contenido, los planes quinquenales contemplaban tres aspectos sustanciales: la máxima tasa de inversión que podría alcanzarse en la economía, las estimaciones de las tasas de acumulación y consumo y la relación existente entre la tasa de inversión máxima y la tasa de crecimiento de la economía.

La relación existente entre la tasa de acumulación y la tasa de crecimiento del PMN constituía el principal indicador macroeconómico, mientras que la distribución de la inversión entre sectores y ramas se convertía en el principal instrumento para garantizar la maximización del crecimiento de la economía gracias al efecto multiplicador que ésta producía sobre el PMN. Estas dos relaciones fundamentales eran las que determinaban, por una parte, que el crecimiento económico se sustentara en la búsqueda de mayores incrementos cuantitativos de las producciones físicas y, por otra, que para alcanzar ese

crecimiento económico máximo hubiera que dar prioridad al aumento de la producción de la industria pesada respecto al resto de ramas productivas.

Una vez adoptadas ambas decisiones, la elaboración del plan se desarrollaba por dos procesos paralelos: la distribución de los recursos productivos y el ajuste entre los cálculos físicos y los monetarios.

La distribución de los recursos se realizaba mediante la elaboración de balances detallados para cada actividad sobre las dotaciones de mano de obra, materias primas, *inputs* intermedios o productos finales. Una vez ajustadas las cantidades a nivel nacional, se procedía de manera similar para cada uno de los niveles territoriales hasta su concreción final a nivel de empresas. De este modo la asignación de los recursos se hacía de arriba a abajo, a través de procedimientos de carácter administrativo y mediante un colosal organismo estatal de abastecimiento técnico-material.

El ajuste entre los cálculos físicos y los monetarios se hacía mediante la estimación del valor de los costes de cada recurso al que se le añadía una tasa de ganancia y una carga impositiva, establecida de manera discrecional para cada actividad productiva. De este modo, resultaban los precios planeados, que eran fijados sin atender a criterios de oferta y demanda o calidad; eran precios establecidos por las autoridades en función de las prioridades de los dirigentes políticos. Por consiguiente, cualquiera de las magnitudes monetarias en que se estimase el valor de un recurso no respondía a criterios económicos objetivos como la función de costes o la demanda de consumidores intermedios o finales. Las magnitudes monetarias eran expresiones distorsionadas por un cálculo económico falseado por el carácter administrativo de las decisiones.

En esos procesos de asignación de los recursos y de ajuste de las cantidades y los precios se producían, como es de imaginar, una fuerte pugna entre las diferentes administraciones (ministerios, departamentos, regiones, empresas, etc.) para

influir en las decisiones de las instancias superiores y para obtener un trato favorable en esos procesos de asignación.

II.2.4. Características de la economía administrada

La adopción de nuevas relaciones de propiedad y de un nuevo marco de gestión dieron como resultado un proceso económico diferente al capitalista, caracterizado por una serie de elementos propios.

La primera característica era que se trataba, en palabras de J. Kornai, de “economías de escasez”. Es decir, las empresas trataban de obtener un plan lo más rebajado posible, al mismo tiempo que intentaban obtener la mayor dotación de recursos, para así tener la seguridad de poder dar cumplimiento a las exigencias productivas que les eran impuestas desde las autoridades superiores.

Esa demanda permanente e ilimitada de recursos de las diferentes estancias económicas se traducían en fuertes presiones sobre los órganos encargados de la asignación de los recursos. Además, la inexistencia de indicadores económicos y de competencia que determinaran los criterios objetivos para la asignación de los recursos, necesariamente escasos, obligaba a que el reparto se hiciera por mecanismos administrativos. El problema se resolvía a través de una distribución asimétrica que hacía que algunas ramas o empresas dispusieran de más recursos que otras (J. Kornai, 1980).

El reflejo microeconómico de esta dinámica era que las empresas presentaran una situación de continua penuria de recursos, al tiempo que se negaban a correr riesgo alguno derivado de potenciales actuaciones innovadoras con las que mejorar sus procesos organizativos. Se dibujaba así un marco empresarial carente de incentivos para lograr mejoras en la eficiencia productiva y para lograr el progreso técnico.

La segunda característica derivada del marco de una economía administrada era que generaba una economía de vendedores. La mayor parte de la producción industrial y una parte significativa de la producción agrícola eran entregadas por las unidades productivas al organismo estatal encargado de la distribución mayorista, quien a su vez se encargaba de distribuir la producción entre los consumidores intermedios y finales. Por tanto no existía conexión entre las empresas productoras y los demandantes de los bienes producidos (M. Lavigne, 1979).

La oferta la generaban las empresas según las indicaciones impuestas por la autoridad superior y los órganos de distribución procedían a asignar los bienes conforme a las directrices recibidas. La demanda por su parte debía asumir la oferta disponible con las características que presentaba. Se creaba así una lógica mediante la cual las empresas no eran responsables frente a los consumidores y éstos carecían de instrumentos para influir en la oferta.

La mayor parte de la producción estaba compuesta de bienes intermedios y finales que iban dirigidos a otras empresas que los destinaban a cubrir nuevos procesos de producción. El intercambio físico entre unas empresas y otras se realizaba por los organismos estatales competentes, sin mediar relación alguna entre ellas. En lo que respecta al intercambio monetario o financiero se efectuaba a través de anotaciones contables desde las entidades bancarias que tenían asignadas cada empresa. Para los bienes y servicios sociales destinados a la población el procedimiento era similar, las empresas estatales los producían y los suministraba a la población bien sin que mediara relación mercantil alguna o bien por un precio meramente simbólico.

Para los bienes de consumo y los productos agropecuarios sí existían mercados, pero éstos estaban intervenidos administrativamente. La producción de estos bienes se realizaba bajo control estatal y su demanda final estaba sujeta a las restricciones del plan, merced a los precios, las rentas de la población y las

cantidades disponibles. Por consiguiente, aunque eran operaciones con intercambio monetario, no escapaban a las restricciones impuestas por el plan.

En este contexto, dado el modelo de funcionamiento, los intercambios de bienes y servicios solían encontrar redes paralelas de distribución fuera del control estatal, dando lugar a una economía informal. Los intercambios en esos mercados se realizaban, en unas ocasiones, a cambio de dinero por unos precios más altos que reflejaban la escasez y el riesgo de obtención de los mismos y, en otras, mediante operaciones de trueque (A. Katsenelinboingen, 1987).

La tercera característica de la economía administrada era la de tratarse de una economía desmonetizada. La dinámica económica no hacía necesaria la mercantilización de la mayor parte de la producción. El intercambio monetario no era indispensable y, cuando había operaciones mercantiles, se efectuaban normalmente bajo una serie de controles y distorsiones que hacían que la valoración monetaria impuesta a los bienes o servicios por el plan fuera ajena a cualquier valor real.

El presupuesto estatal se nutría de los ingresos que generaba el sistema impositivo, el cual gravaba directamente las rentas del trabajo y de las empresas e indirectamente la distribución comercial, así como otra serie de recaudaciones de menor cuantía. Por el lado de los gastos, las asignaciones presupuestarias se asociaban a diferentes partidas, pero aunque la mayoría de esas asignaciones se expresaban en términos monetarios no necesitaban de la circulación física del dinero, sino simples anotaciones contables. La renta de las personas físicas, al igual que las rentas empresariales, se obtenía en su origen, vía salarios o reparto de los beneficios de la empresa, respectivamente.

Por otra parte, el sistema financiero estaba compuesto por el banco central, del cual dependían otros bancos especializados, cajas de ahorro y ciertas empresas de créditos y seguros. A través de una red de delegaciones territoriales, se depositaban los recursos financieros del Estado y de las empresas, disponiendo de

ellos, mediante asientos contables de abonos y cargos recíprocos, según las indicaciones de volumen, plazos y condiciones establecidos previamente por el sistema de planificación económica. Como tal, el sistema financiero no tenía autoridad para alterar la oferta ni la demanda monetaria, salvo de manera muy excepcional. Los instrumentos monetarios propios de las economías capitalistas, como los tipos de interés, carecían de utilidad en este sistema administrado (W. Andreff, 1993b).

En definitiva, en la economía administrada, el dinero no ejercía más que una labor secundaria como elemento socializador de las relaciones económicas y una función parcial como medida de valor y de trabajo, o como medio de cambio y de acumulación.

En cuarto y último lugar, la economía de planificación centralizada también se caracterizaba en el ámbito de las relaciones económicas exteriores por ser economías autárquicas de bloque. Hasta mediados de los años cincuenta, los intercambios exteriores entre los países del bloque socialista se realizaban de forma bilateral, ampliándose más tarde a acuerdos multilaterales, pero que en casi ningún caso vinculaban al conjunto de países.

Hasta 1960, el CAEM no se dotaría de un marco institucional estable encargado de coordinar a escala supranacional los intercambios exteriores de los países firmantes. El principio fundamental que regía su funcionamiento era la “división socialista internacional del trabajo”, cuyo propósito central consistía en mejorar el mecanismo de integración económica para construir un espacio económico común, gobernado por los principios de cooperación y especialización, conforme a las características que presentaba cada país miembro.

El objetivo fundacional del CAEM de coordinar los planes quinquenales del conjunto de los países integrantes no se cumplió, debido a la dificultad que representaba coordinar elementos con diferente periodicidad y sujetos a dilaciones imprevisibles de los respectivos miembros. Sin embargo, se lograron

significativos avances en la coordinación de materias como la energía y la petroquímica, gracias a la dependencia que los países del bloque tenían de los suministros soviéticos y que les obligaba a compartir un interés común.

La década de los sesenta fue la de mayor desarrollo para el CAEM, ya que tras sentar en 1962 sus principios básicos de funcionamiento, un año después se creó el Banco Interestatal para la Cooperación Económica (BICE) y, poco después, comenzaron a realizarse intercambios bajo la modalidad de *clearing multilateral*, utilizando para ello como unidad de cuenta el denominado rublo transferible. Para entonces, el conjunto de los intercambios seguía teniendo un claro vínculo bilateral entre la URSS y cada uno de los restantes países miembros.

La fragilidad de la cooperación económica y las desavenencias puestas en evidencia entre algunos miembros y la URSS por motivos de diversa índole, condujo a los responsables de la organización a tratar de darle un nuevo impulso. Fue así como a comienzos de la década de los setenta se tomaron diversas iniciativas, como la creación del Banco Internacional de Inversiones (BII) y la aprobación del Programa Complejo para la Integración Económica, con el objeto de mejorar la coordinación y la cooperación entre los países del bloque en un contexto internacional de grave crisis económica.

A pesar de las continuas iniciativas organizativas que se produjeron, los resultados obtenidos estaban lejos de resultar satisfactorios para el desarrollo económico de los países firmantes. Los intercambios continuaron teniendo un carácter administrativo, el comercio internacional seguía siendo monopolio del Estado y las autoridades estatales firmaban los intercambios al margen de las empresas. El entramado institucional que se había creado y sus instrumentos de funcionamiento tenían una utilidad económica más que limitada. Además, la complementariedad productiva se antojaba difícil entre unas economías que habían llevado una evolución de su especialización muy similar, al margen de criterios de eficiencia y sin atender a su dotación de recursos internos.

II.3. LA DINÁMICA DE CRECIMIENTO ECONÓMICO Y LA INDUSTRIALIZACIÓN

El Estado se apropiaba, dado el carácter estatal de la propiedad, del excedente obtenido con la actividad económica y marcaba, gracias a la centralización de las decisiones económicas, los niveles de acumulación necesarios para alcanzar el crecimiento deseado. Sin embargo, el bajo nivel inicial de excedente obtenido por estas economías al comienzo del proceso se mostró insuficiente para cubrir los objetivos gubernamentales de crecimiento, y las autoridades procedieron a incrementarlo merced a la imposición de medidas fiscales y salariales que detraían buena parte del mismo de las empresas y de la población.

De esa forma, entre 1950 y 1970, el esfuerzo inversor de los países de Europa del Este se incrementó y se dirigió principalmente a impulsar el desarrollo industrial de sus economías. La mayor parte de los recursos materiales y humanos se destinaron prioritariamente a desarrollar las capacidades productivas de la industria pesada, con las que seguir acrecentando la producción. En todos los países del Este europeo, la producción de bienes de inversión creció por encima de la de bienes de consumo, a excepción de Hungría, que desde los años sesenta siguió la pauta inversa. Los dirigentes comunistas apostaron por este esquema de crecimiento con tal intensidad que, en un periodo de tiempo relativamente corto, lograron unos niveles de desarrollo industrial desconocidos hasta entonces en sus economías.

II.3.1. Fuerte desarrollo industrial pero sesgado

Durante los tres primeros decenios, las economías del Este experimentaron un fuerte crecimiento económico, si bien los ascensos fueron distintos según el punto de partida de cada país. Sin embargo, el sostenimiento de la estrategia económica de tipo soviético produjo irremediabilmente con el paso del tiempo una estructura productiva asimétrica, con un predominio exagerado de las industrias dedicadas a

los medios de producción frente a una escasa presencia de las ramas productoras de bienes de consumo.

Como resultado de todo ello, se obtuvo una producción claramente sesgada hacia productos tales como medios de transporte, maquinaria, productos siderúrgicos, metalúrgicos y químicos, con características estándar, despreciando la riqueza que se habría derivado de una mayor diversificación y especialización en la producción.

El crecimiento económico de los países de Europa del Este descansó sobre el proceso de industrialización. El PMN y el Producto Industrial mostraron una senda similar, aunque el *output* industrial creció por encima del PMN (ver cuadro 2.1). En la mayor parte de los países, el PMN creció de manera significativa durante los primeros años de aplicación del modelo, si bien Hungría obtuvo crecimientos algo más bajos.

Cuadro 2.1. Crecimiento del Producto Material Neto y de la Producción Bruta Industrial, 1950-1980
(Tasas medias anuales de cada quinquenio)

	1951-1955	1956-1960	1961-1965	1966-1970	1971-1975	1976-1980
Producto Material Neto (PMN)						
Bulgaria	8,2	7,0	1,9	7,0	5,5	3,7
Checoslovaquia	5,7	5,9	4,1	6,8	6,3	2,8
Hungría	8,6	6,6	6,2	6,0	9,8	1,2
Polonia	13,1	7,1	3,5	5,2	5,4	4,1
R.D. Alemana	14,1	6,6	9,1	7,7	11,4	7,0
Rumania	11,3	9,2	6,5	7,8	5,7	4,3
U.R.S.S.	11,2	7,0	5,8	9,1	6,7	4,5
Albania	8,4	13,0	7,1	6,3	5,8	5,3
Producción Bruta Industrial						
Bulgaria	13,7	15,9	11,7	10,9	9,1	6,0
Checoslovaquia	10,8	10,4	5,2	6,7	6,7	4,6
Hungría	13,2	7,6	7,5	6,2	6,4	3,4
Polonia	14,8	9,7	8,4	8,3	10,3 ^a	3,9
R.D. Alemana	13,8	8,7	5,8	6,5	6,5	4,9
Rumania	15,1	10,9	13,8	11,9	12,9	9,6
U.R.S.S.	13,1	10,2	8,6	8,5	7,4	4,4
Albania	22,6	16,9	6,8	12,9	8,7	6,2
Yugoslavia	12,8 ^b	14,2 ^c	10,8	6,0	8,1	6,9

Fuente: SOVIET EKONOMICHESKOI VZAIMOPOSCHI (SEV/CAEM): Statcheskii Edjgodnik Stranchlenov Sovieta Ekonomicheskoi Vzaimopomoschi. Para Yugoslavia y Albania, T.Globokar y E. Lhomel, *Le courrier des Pays de l'Est*, nº 309-311, 1986. En: E. Palazuelos, *Las economías postcomunistas de Europa del Este*. Edt.Abacus, 1996.

^a Se refiere a la producción vendida. ^b 1953-1956. ^c 1957-1960.

No obstante, la tendencia creciente del PMN se vio interrumpida por los retrocesos sufridos durante la primera mitad de los años sesenta por países como Hungría, Polonia y Checoslovaquia. A partir de 1970 los descensos del ritmo de crecimiento comenzaron a generalizarse, mostrando un claro perfil de estancamiento económico durante la última década.

II.3.2. Crecimiento extensivo y dependiente

El crecimiento de las economías de tipo soviético se cimentó en un modelo de desarrollo extensivo, caracterizado por la utilización de una ingente cantidad de factores productivos con los que obtener un amplio excedente que permitiera incrementar la tasa de acumulación.

Tanto la dotación de recursos de trabajo como la de capital se incrementaron durante la primera mitad de los años cincuenta en todos los países de la región. Los incrementos más notables los tuvieron Hungría, Bulgaria y la RDA; sin embargo, una vez acomodados los recursos laborales disponibles, la incorporación de fuerza de trabajo fue disminuyendo con el paso de los años.

Por su parte, la inversión también creció de forma significativa en todos los países, si bien en Hungría se registraron tasas algo más bajas²¹. Con el paso de los años, la dotación de capital fue reduciéndose y dio síntomas de agotamiento en todos los países.

Por otro lado, el modelo económico de tipo soviético también absorbía una gran cantidad de insumos energéticos tales como petróleo, gas y carbón, cuyo consumo fue aumentando con el paso del tiempo. Sin embargo, Hungría optó, pese a presentar un claro déficit energético y minero, por implantar esta estrategia, que no hizo otra cosa más que aumentar el grado de dependencia energética respecto de la URSS, que era el único país del bloque capaz de garantizar esos suministros.

²¹ Los que registraron las tasas más altas fueron la RDA, Rumania y Polonia, con niveles alrededor del 16% anual, mientras que Bulgaria, Hungría, Checoslovaquia y Polonia registraron tasas algo más bajas, en torno al 10%.

Cuadro 2.2. Estructura ramal de la Producción Industrial, 1950-1980
(Porcentaje sobre el valor bruto total)

	Construcción Mecánica	Energía ^a	Metálicas Básicas ^b	Química	Ligeras ^c	Otras ^d
BULGARIA						
1950	9,1	5,5	1,2	--	63,5	20,7 ^e
1960	12,3	4,8	4,0	--	55,3	23,0
1970	20,1	4,0	4,5	--	41,8	29,6
1988	28,6	5,1	5,2	--	29,6	31,5
CHECOSLOVAQUIA						
1950	11,6	--	11,3	--	45,1	32,0 ^f
1960	21,0	12,6	12,8	--	32,7	20,9 ^f
1970	25,4	11,6	14,5	10,9	27,0	10,6
1988	31,7	8,4	11,2	13,5	21,9	13,3
HUNGRÍA						
1950	20,6	14,7	13,3	3,6	40,9	6,9
1960	25,1	13,1	13,4	--	32,9	15,5^e
1970	28,9	11,7	11,5	11,1	27,4	9,3
1988	32,5	10,7	8,1	16,7	22,2	9,8
POLONIA						
1950	6,2	--	13,4	3,7	47,8	28,9 ^g
1960	15,0	11,8	12,6	--	42,7	17,9 ^e
1970	17,1	13,3	9,2	11,0	39,8	9,6
1988	27,6	9,6	9,1	12,5	31,9	9,3
R.D.A.						
1960	21,5	15,7	10,0	--	33,9	18,9 ^e
1970	22,4	9,2	11,4	18,0	29,8	9,2
1988	29,6	7,7	11,1	18,1	23,5	10,0
RUMANIA						
1950	12,9	--	7,7	3,7	47,7	28,0 ^g
1960	24,3	11,5	8,5	--	35,8	19,9 ^e
1970	25,1	4,9	11,8	--	31,1	27,1 ^e
1988	29,0	6,1	10,2	15,7	26,9	12,1
U.R.S.S.						
1950	20,7	8,0	--	6,8	41,9	22,6 ^h
1960	20,5	7,7	--	--	45,9	25,9 ⁱ
1970	23,2	7,6	9,1	8,7	37,7	13,7
1988	28,3	7,6	8,9	10,6	30,0	14,6

Fuente: CAEM. ^a combustible y energía eléctrica, ^b metalurgia y siderurgia, ^c textil, confecciones, cuero, piel y calzado, artes gráficas y alimentación, ^d materiales de construcción, forestal y madera, papel y celulosa, vidrio y cerámica, ^e incluye producción química, ^f incluye energía y química, ^g incluye energía, ^h incluye metálicas básicas, ⁱ incluye metálicas básicas y químicas.

Esta estrategia de crecimiento extensivo resultó válida mientras hubo en la economía recursos disponibles, y en tanto que la Unión Soviética mantuvo el suministro privilegiado de recursos energéticos y materias primas al resto de países. Sin embargo, el fuerte ritmo de crecimiento inicial fue poco a poco ralentizándose. A finales de los años sesenta, la economía húngara mostraba síntomas de agotamiento en la medida en que era incapaz de obtener mejores

resultados productivos con las dotaciones disponibles. Esa débil eficiencia limitaba los objetivos de crecimiento planificados por las autoridades, obligándolas a incrementar continuamente los insumos para compensar la débil productividad y cubrir de esa manera los objetivos previstos, lo que suponía caer en un círculo vicioso de difícil salida.

Se imponía así una lógica administrativa que atendía a criterios políticos más que económicos, generando importantes distorsiones en la asignación de recursos y la eficiencia productiva. Igualmente, las empresas mostraban una escasa preocupación por aspectos tales como la innovación en la producción o la calidad del producto, y su única inquietud estribaba en obtener la máxima cantidad de factores productivos con los que garantizarse el cumplimiento de los objetivos cuantitativos fijados por el plan.

La asunción de la dinámica de crecimiento descrita produjo cambios estructurales muy significativos en su economía: por un lado, en la esfera productiva, al incrementar la porción sectorial de la industria respecto del producto total, y, por otro, en la estructura del empleo, al elevar la cantidad de empleos industriales en la economía.

En los países del bloque creció la aportación del sector industrial al producto total. Las variaciones fueron más intensas en aquellos países que contaban inicialmente con un menor grado de desarrollo. En Hungría, pese al desarrollo industrial experimentado, la industria no alcanzó entre 1950 y 1970 el 50% de su PMN. La participación del sector agrario evolucionó en sentido contrario, es decir, la agricultura redujo significativamente su participación en el PMN. La participación del sector servicios fue menor, aunque en términos comparativos en Hungría fue ligeramente superior a otros países del bloque.

En cuanto a la distribución del empleo por sectores, su evolución siguió el mismo patrón de conducta anterior: se produjo un incremento del empleo industrial en todos los países en detrimento del empleo agrícola, que fue perdiendo un volumen

creciente conforme avanzaba el desarrollo industrial. En 1950, la agricultura húngara daba empleo a más de la mitad de la fuerza de trabajo. Sin embargo, en 1970, el empleo agrario representaba menos de una quinta parte del empleo total.

II.3.3. Baja eficiencia productiva

Las empresas de la industria pesada presentaban una clara sobredotación de recursos, dada su continua e insaciable demanda de insumos productivos. Este fenómeno era la respuesta de los directivos de las empresas para protegerse y garantizar el cumplimiento de los altos índices de producción que les venían impuestos por el plan. El resultado de ello fue la generación de grandes empresas con unos niveles de producción realmente altos, pero con un bajo nivel de aprovechamiento de las dotaciones disponibles, originando una deficiente especialización y una escasa productividad.

Las tasas de productividad del trabajo fueron reduciendo su crecimiento tras la etapa de despegue. Aunque a comienzos de los años setenta se invirtió la tendencia y se lograron ligeros avances, se produjo una desaceleración definitiva en la segunda mitad de esa década. En el caso de Hungría la productividad media del trabajo pasó del 6,4% al 3,6% de tasa de variación media anual durante la década de los setenta (Ver cuadro 3).

Por su parte, la productividad del capital mostró un comportamiento similar, alcanzando tasas de variación media anual negativas a partir de la década de los setenta, como consecuencia de los rendimientos decrecientes obtenidos con las dotaciones de capital existentes. La productividad media del capital cayó del –0,1% durante la primera mitad de la década hasta el –2,7% en la segunda mitad.

Cuadro 2.3. Productividad media del trabajo y del capital
(Tasas medias anuales de cada quinquenio)

	Productividad del trabajo ¹ PMN	Productividad del capital ² PMN
BULGARIA		
1971-1975	6,7	-2,1
1976-1980	5,2	-2,7
CHECOSLOVAQUIA		
1971-1975	5,3	-0,1
1976-1980	3,2	-2,5
HUNGRÍA		
1971-1975	6,4	-0,1
1976-1980	3,6	-2,7
POLONIA		
1971-1975	7,2	1,5
1976-1980	0,3	-6,6
R.D.A.		
1971-1976	5,3	-0,5
1976-1980	3,6	-1,3
RUMANIA		
1971-1975	10,1	-1,4
1976-1980	6,4	-3,3
U.R.S.S.		
1971-1975	4,2	-2,7
1971-1980	3,2	-2,9

Fuente: ECE, *Economic Survey for Europe*, 1985.

¹ Producción por trabajador ² Producción por unidad de capital fijo

La respuesta de las autoridades frente a esta escasa eficiencia fue el aumento de la dotación de fuerza de trabajo, de nuevos equipos productivos y del consumo de recursos energéticos, así como la ampliación de la vida útil de los equipos instalados (J. Winiecki, 1988).

Además de los problemas de sobredotación, los bajos niveles de eficiencia tenían su origen en la organización vertical del sistema económico de tipo soviético. El hecho de que todas las decisiones económicas estuvieran centralizadas influía en aspectos tan importantes para la eficiencia como la racionalidad económica de la asignación de los recursos, el destino de las inversiones y la innovación tecnológica.

En todo momento, las autoridades económicas tuvieron como principal preocupación alcanzar objetivos cuantitativos con los que asegurar los índices del

plan. Bajo esa lógica, las inversiones se dirigieron hacia la construcción de nuevas plantas y hacia la ampliación de las capacidades productivas, desatendiendo la mejora tecnológica de aquellas capacidades ya instaladas. Igualmente ocurrió con las infraestructuras, las autoridades dirigieron sus inversiones hacia aquellas obras básicas que estaban directamente relacionadas con la industria, como las plantas hidráulicas, despreocupándose por otras obras públicas que, aunque no eran prioritarias para la industria, eran esenciales para la actividad productiva, tales como las redes de transporte y de telecomunicaciones (J. Kornai, 1992).

Además, las empresas, al carecer de relaciones horizontales, estaban privadas de toda soberanía sobre los plazos de entrega y las características cualitativas de los productos, las cuales les venían dadas por los órganos de distribución. En consecuencia, los habituales retrasos en el cumplimiento de la responsabilidad en la cadena de producción originaban importantes desajustes en la actividad productiva del resto de empresas.

Por otro lado, la centralización de las decisiones económicas también influía decisivamente sobre las condiciones tecnológicas de las empresas. En primer lugar, porque las fuertes presiones a las que estaban sometidas las empresas para que cumplieran los objetivos marcados representaban un fuerte desincentivo a la innovación. Para innovar tenían que dedicar recursos que dejaban de utilizarse en la producción ordinaria, sin garantizar que los procesos de investigación alcanzarían resultados rentables. Segundo, porque la difusión de los avances tecnológicos debía realizarse a través de las instancias económicas superiores y ello dificultaba una rápida propagación de los efectos beneficiosos de tales innovaciones. Y, tercero, porque la autarquía en la que estaban envueltos todos los países del bloque impedía el acceso de estas economías a los importantes avances tecnológicos que se iban produciendo en los países occidentales y que eran fuente de adelanto en nuevas técnicas y productos que les estaban vetados a los países del Este europeo.

II.3.4. Fluctuaciones cíclicas en la planificación

Otro rasgo característico de la dinámica de crecimiento de las economías del Este fue su comportamiento cíclico. Pese a la creencia de las autoridades comunistas de que la planificación de las variables económicas evitaría las fluctuaciones cíclicas, la realidad se mostró bien distinta ya que, desde los primeros años de aplicación del modelo, en todos los países se registraron fluctuaciones significativas en el ritmo de crecimiento.

El origen de estas variaciones fue diverso. En algunos casos fueron debidas a alteraciones en la producción agraria, sobre todo en aquellos países con una presencia importante de este sector, donde las alteraciones derivadas de las condiciones climatológicas y económicas adversas tenían un efecto amplificado sobre el nivel de crecimiento.

En otros casos, se debieron a la inestabilidad social sufrida por algunos de estos países, como fue el caso de Hungría, Polonia y la RDA durante los años cincuenta, obligando a las autoridades a realizar concesiones económicas inicialmente no previstas, con las que paliar las reivindicaciones sociales.

Los errores de cálculo en la planificación contribuyeron también a alterar los niveles de crecimiento; ya fuera por un diseño equivocado, o bien por una deficiente ejecución, no en pocas ocasiones el retraso en la ejecución de algunas producciones originaba un incumplimiento en cadena de las otras. Ello provocaba graves interferencias en el proceso productivo que se traducían en fluctuaciones significativas en el nivel de crecimiento.

Finalmente, otro factor determinante de su carácter cíclico fue, de manera particular en la fase de despegue, la falta de concordancia de la inversión real con la inversión planeada. Con relativa frecuencia, la primera superó a la segunda, y su efecto inmediato fue el retraso en la puesta en marcha de las nuevas capacidades productivas, que a su vez también daban lugar a nuevos retrasos y

estrangulamientos en la producción. Todo ello contribuía al incremento imprevisible de los costes y al vaivén de los ritmos de crecimiento de la economía.

II.3.5. Atraso de la agricultura

Como ya se ha resaltado anteriormente, la participación del sector agrario en el PMN sufrió un considerable retroceso en los países de la región entre 1950 y 1980. Las tasas de crecimiento del sector entre 1950 y 1975 fueron del 2,4% en Hungría. Tasas significativamente bajas en relación con las cosechadas por el PMN y más aun por el producto industrial. El crecimiento del sector agrario se redujo todavía con mayor intensidad a partir de la segunda mitad de los años setenta, merced al empeoramiento económico en que se vio sumida su economía (Ver cuadro 4).

La implantación del modelo económico de tipo soviético supuso en todos estos países la colectivización de la tierra, si bien el proceso fue menos drástico que en la Unión Soviética y con notables diferencias según los países. Hungría optó por la propiedad colectiva como fórmula mayoritaria dentro del sector.

Cuadro 2.4. Crecimiento de la producción agraria, 1950-1980
(Tasas medias anuales de cada quinquenio)

	1951-1955	1956-1960	1961-1965	1966-1970	1971-1975	1976-1980	1981-1985	1986-1988
Bulgaria	6,4	5,7	3,2	3,5	2,9	0,9	-0,6	2,0
Checoslovaquia	1,2	1,5	-0,5	4,6	2,2	1,9	1,8	1,5
Hungría	3,4	0,4	1,2	2,8	4,6	2,5	0,7	1,6
Polonia	1,0	3,8	2,8	1,8	3,7	-1,7	2,1	1,3
R.D. Alemana	7,7	2,9	1,4	1,6	2,7	1,3	2,5	-1,1
Rumania	10,2	1,0	2,5	1,9	6,5	4,2	3,5	5,9
U.R.S.S.	4,1	5,8	2,3	4,2	0,8	1,6	2,1	2,1
Yugoslavia	4,1	10,5	1,6	1,2	3,7	1,9	--	--

Fuente: CAEM, en: E. Palazuelos, *Las economías postcomunistas de Europa del Este*. Edt. Abacus, 1996.

La propiedad estatal de la tierra permitía al Estado obtener y derivar hacia la industria los recursos que considerase necesarios para el desarrollo económico. De acuerdo con esa lógica socialista de crecimiento, las autoridades aplicaron medidas de política económica que favorecían la transferencia de recursos desde la agricultura hacia la industria. En ese sentido, optaron por una relación de

precios agrícolas e industriales favorable a estos últimos, mientras que, en materia fiscal, aplicaron una serie de impuestos que gravaban las rentas de los campesinos y el comercio de productos agrarios, extrayendo así parte de las rentas agrarias. Además, la política de inversiones aplicada daba prioridad a las inversiones industriales respecto de las agrícolas, siendo estas últimas por lo general bastante escasas durante todo el periodo de planificación.

Todo ello hacía del sector agrario una fuente de recursos esencial para el desarrollo del proceso de industrialización. Sin embargo, esa dinámica suscitó un crecimiento tan débil del sector agrario que lo llevó al estancamiento con el paso del tiempo y acabó perpetuando su atraso relativo.

Llegados a este punto, la incapacidad del sector agrario para generar la oferta suficiente tanto de alimentos como de insumos para la industria era manifiesta. Este hecho repercutía negativamente sobre el funcionamiento de las empresas industriales transformadoras, al reducir su dotación de materias primas; además de desincentivar laboralmente a los obreros industriales al desvanecerse sus escasas expectativas de consumo alimenticio. Por otro lado, la necesidad de fuerza de trabajo que mostraba la industria no pudo atenderse desde el sector agrario, dado el carácter extensivo del mismo, que requería de una amplia dotación de mano de obra, impidiendo la liberación hacia otras actividades de parte de la misma. El atraso agrario también resultaba negativo en cuanto limitaba la posibilidad de generar mayores exportaciones agropecuarias con las que cubrir otras importaciones necesarias.

Por consiguiente, el sector agrario desempeñó un doble papel en la estrategia de acumulación de estas economías. En la etapa inicial de aplicación del modelo, actuó como fuente de recursos para el sector industrial proporcionándole gran cantidad de insumos. Sin embargo, posteriormente y dado el avanzado estado de estancamiento en el que se vio inmerso, el sector agrario se convirtió en un freno para el crecimiento de estas economías.

II.3.6. Desconexión exterior

En el ámbito de las relaciones económicas exteriores, el modelo de planificación centralizada se caracterizó por su carácter autárquico. Todos los países permanecieron, aunque en diferente grado, desconectados del mercado internacional. La razón que había detrás de esa decisión era la defensa de sus economías frente a las inestabilidades derivadas de los mercados internacionales. Por eso mismo, las autoridades económicas establecieron su propia estructura de precios, ajena a los precios externos que se manejaban en los mercados occidentales, y mantuvieron la inconvertibilidad de sus monedas. (M. Lavigne, 1985).

El carácter proteccionista de las economías del bloque, junto con la marginación de que fueron objeto por parte de los países capitalistas, aceleró la puesta en marcha, desde un primer momento, del CAEM, que era el órgano de cooperación económica internacional que aglutinaba al conjunto de estos países y a través del cual se centralizaba la mayor parte de sus intercambios.

Los intercambios comerciales con el exterior se realizaban bajo la fórmula de comercio de Estado. De ese modo, los gobiernos establecían, bajo criterios administrativos, los niveles de intercambio necesarios, sin que las empresas tuvieran una participación directa en dicho proceso. Además, desde el comienzo se impuso en la política de bloque la misma estrategia industrializadora basada en la sustitución de importaciones, al considerarla la mejor fórmula capaz de garantizar internamente el abastecimiento de los bienes indispensables para el proceso de industrialización acelerada (J.M. Van Brabant, 1989).

A pesar de la aplicación generalizada del modelo descrito, el grado de autarquía no fue idéntico en todas las economías. Hungría, junto con Rumania, Polonia y la RDA mantuvieron un mayor grado de apertura frente al exterior, desde finales de

la década de los sesenta, respecto a los demás países del bloque²². Hungría, tras su episodios revolucionario de 1956, inició una estrategia de apertura al exterior, en un intento de modernización de sus economías a través de una mayor inserción externa. Persegúan de ese modo captar préstamos en los mercados financieros internacionales, así como adquirir productos más modernos en el mercado mundial. (W. Andreff, 1990).

En todo caso, y con independencia del mayor o menor grado de apertura, Hungría concentraba la mayor parte de sus flujos exteriores dentro del CAEM y con los países del área. La Unión Soviética polarizaba una parte importante de ese comercio, llegando en algunos momentos a alcanzar la tercera parte del total.

Cuadro 2.5. Distribución espacial del comercio exterior húngaro
(Porcentaje, en forints)

	1970	1975	1980	1983-1988
Exportaciones totales	100,0	100,0	100,0	100,0
Países socialistas	66,9	72,2	55,1	55,4
Países del CAEM	62,3	68,5	51,5	50,9
URSS	34,1	38,9	29,3	31,6
Países no socialistas	33,1	27,8	44,9	44,6
Economías industriales	27,2	21,8	35,1	34,6
Economías subdesarrolladas	5,9	6,0	9,8	10,0
Importaciones totales	100,0	100,0	100,0	100,0
Países socialistas	65,8	65,7	50,6	52,8
Países del CAEM	62,5	63,5	47,3	48,4
URSS	33,2	34,9	27,7	28,7
Países no socialistas	34,2	34,3	49,4	47,2
Economías industriales	27,1	27,4	40,2	38,4
Economías subdesarrolladas	7,1	6,9	9,2	8,7

Fuente: A partir de *The Vienna Institute for Comparative Economic Studies* (1989).

²² En el caso rumano, la negativa soviética a financiar las inversiones siderúrgicas nacionales, obligó a Rumania a buscar financiación en los países occidentales y aumentar también los intercambios comerciales con ellos. Por su parte, Polonia siguió una estrategia parecida a Hungría tras los fuertes movimientos sociales en los países de la región. La RDA, gracias a la política de acercamiento impulsada por Alemania Occidental, también logró incrementar sus flujos exteriores con ésta.

En el caso atípico de Yugoslavia, sus relaciones exteriores estuvieron marcadas principalmente por la ruptura de relaciones con la URSS y su expulsión del *Kominform* a finales de los años cuarenta. Esto la obligó a buscar en los mercados occidentales los capitales y bienes necesarios para continuar con su estrategia de crecimiento. Por su parte, Bulgaria, Checoslovaquia y la propia Unión Soviética mantuvieron un grado de aislamiento con el exterior mucho mayor, centrandó la casi totalidad de sus intercambios en los demás países del bloque.

Por otro lado, el hecho de que todos los países del bloque siguieran una estrategia de industrialización similar produjo una especialización productiva paralela. Este fenómeno explica que la composición de las exportaciones de esas economías estuviera formada principalmente por construcciones mecánicas, mientras que el grueso de sus importaciones fueran materias primas y recursos naturales. Paradójicamente, y pese a su predominio comercial, la Unión Soviética se convirtió en suministrador de recursos energéticos y materias primas, adquiriendo a cambio maquinaria de sus socios.

Ese solapamiento de las capacidades productivas entre los países limitaba las posibilidades de una especialización regional y dificultaba la cooperación económica entre los socios, a la vez que amplificaba la asimetría y la dependencia comercial de la mayoría de los países respecto de la URSS. Además, ese esquema comercial reproducía de manera ampliada los desequilibrios productivos de las economías planificadas, tales como el alto consumo de insumos productivos, una débil eficiencia productiva y la escasa calidad de los productos (L. Csaba, 1991).

En definitiva, la adopción de este modelo proteccionista tuvo como contrapartida el que estas economías estuvieran condenadas, durante casi tres décadas, a mantenerse al margen de las importantes innovaciones que se iban produciendo en el mercado internacional. En cualquier caso, esto no importaba a aquellos países con un grado de dependencia de la URSS más acusado y a aquellos grupos de interés que sacaban provecho de él. Esta situación contribuyó a crear una inercia conservadora contraria a cualquier medida de reforma.

II.3.7. Bajos niveles de bienestar social

Con el paso de los años, la dinámica de crecimiento adoptada por las autoridades comunistas en los países del Este se mostró incapaz de generar un nivel suficiente de bienestar social para el conjunto de la población. La estrategia de crecimiento, al tomar como base el desarrollo de la industria pesada, prestaba una atención insuficiente a la industria ligera y a la agricultura y provocaba escasez de bienes

de consumo y alimentos. La escasez, junto con la poca variedad existente de productos y su escasa calidad, se convirtieron en características estructurales de la producción de las economías planificadas.

No obstante, el Estado sí fue capaz de proporcionar de manera universal la mayoría de los servicios sociales básicos de la población, tales como la educación y la sanidad. Gracias al importante esfuerzo inversor realizado, esos servicios gozaron de recursos suficientes que sirvieron para eliminar los niveles de marginalidad heredada de la época anterior. Sin embargo, ello no impidió que las condiciones de vida de la población empeoraran. Sus niveles de consumo fueron cada vez más bajos y sus ingresos reales crecían por debajo de lo que lo hacían el producto material y la producción industrial. En ese entorno económico se generalizó como norma de consumo el racionamiento y el sistema de colas, así como el funcionamiento de un amplio mercado negro.

Por otro lado, los desequilibrios entre los ingresos y los gastos de la población acabaron por generar fuertes tensiones monetarias en el sistema. El intento de los planificadores de igualar el crecimiento de la oferta de dinero al valor de los bienes y servicios de consumo disponibles raramente se cumplió, debido a que la oferta real de éstos resultaba, por lo general, inferior a la prevista, mientras que los ingresos percibidos por los trabajadores solían ser superiores a los planeados. En todo caso, se originaba un incremento del déficit de oferta que tenía como reflejo una creciente demanda insatisfecha y el ahorro forzoso de la población. Para tratar de corregir esos desequilibrios, las autoridades procedían a elevar los precios, aunque ello no fuera tipificado como inflación bajo el modelo soviético.

La situación de penuria en la que cayó la mayor parte de la población fue un claro obstáculo para el desarrollo económico, ya que los trabajadores, al percibir las deficientes condiciones sociales, perdían incentivos para mejorar su productividad, creciendo su desinterés, la indisciplina y el absentismo en el trabajo.

Hungría, sin embargo, fue el país que sufrió con menor intensidad ese deterioro social, ya que después de la revolución de 1956, los dirigentes húngaros, como respuesta a las reivindicaciones ciudadanas, moderaron la intensidad de su estrategia de crecimiento, liberando una parte de los recursos hacia las actividades productoras de bienes de consumo para permitir un aumento de su oferta, a la vez que flexibilizaron el esquema de funcionamiento organizativo, permitiendo la expansión de la economía paralela y la proliferación de las actividades comerciales individuales al margen de los canales estatales.

II.4. LAS POLÍTICAS DE REFORMAS HÚNGARA

Si bien es verdad que Hungría adoptó íntegramente el modelo de tipo soviético descrito en los apartados anteriores, ya desde mediados de los años cincuenta las autoridades del país se vieron en la necesidad de ir aplicando una serie de reformas al modelo original, que fueron marcando a Hungría de un perfil diferente al del resto de países del bloque.

En este punto se recogen esas particularidades, en tanto que resultarán necesarias para comprender más adelante la evolución y el rumbo de la economía húngara en los años más recientes.

II.4.1. Primeros intentos de Reforma

A partir de 1956, Hungría fue escenario de una serie de reformas, que afectaban, por un lado, al mecanismo de gestión y, por otro, al crecimiento económico. Unos cambios caracterizados por su gradualismo y parcialidad y que sirvieron como experimentación de las medidas que, posteriormente, serían aplicadas con el Nuevo Mecanismo Económico (NME) en 1968.

El planteamiento de acometer un programa inicial de reformas nació después del proceso de reflexión sobre los resultados obtenidos de la etapa de industrialización acelerada. A juicio de una parte de los dirigentes húngaros, durante el primer plan

quinquenal se habían cometido una serie de errores y excesos, se habían generado una serie de rigideces con la planificación centralizada y había indicios de agotamiento de los recursos necesarios para mantener el modelo de crecimiento extensivo.

Las autoridades húngaras, sin embargo, no hicieron un planteamiento global sobre los factores económicos, políticos e institucionales que limitaban el desarrollo económico y la reproducción ampliada del excedente y que habían conformado una estructura productiva y social con escaso dinamismo. La concepción dominante defendía la introducción gradual de medidas de reforma que para su aplicación pudiesen ser consensuadas con quienes se oponían a los cambios. Este planteamiento restó inicialmente dinamismo a los proyectos de reformas, pero más tarde, el progresivo deterioro económico que se fue produciendo, terminó por afianzar la posición de quienes pensaban en la necesidad de emprender transformaciones más globales y de mayor alcance.

La materialización de las primeras reformas en el mecanismo de gestión no estuvo exenta de dificultades. El debate político en 1956 mostró las enormes resistencias que, en sectores del Partido y del aparato del Estado, existían ante un eventual cambio en la dirección de una flexibilización mayor en el sistema de planificación, lo que en definitiva era considerado como una grave violación de los principios de la economía socialista. (F. Luengo, 1988).

La posición adoptada por la dirección del Partido fue rechazar las propuestas de reforma más ambiciosas, tendiendo hacia una postura más conservadora y gradualista. De este modo, se preservaron los elementos que habían caracterizado al modelo de planificación centralizado.

Una muestra de dicho posicionamiento se recoge en la conferencia del Partido reunida en 1957, cuando se dice:

“...en contacto con el sistema de planificación económica... se atribuye importancia decisiva al control central estatal y rechaza esas opiniones erróneas que niegan la necesidad de esa planificación y el control central del Estado. Si se diese un libre juego a esas opiniones... conducirían a la anarquía, al fortalecimiento de los elementos capitalistas y a serios daños a la economía socialista y al pueblo. El Partido es consciente del hecho de que en los años pasados la economía ha estado más centralizada de lo necesario. Un número de medidas que han contribuido a la excesiva centralización han sido ya suprimidas, y se ha trabajado para diseñar la forma más apropiada de dirección económica.”
(Berend, 1983)

En definitiva, el carácter contradictorio de este planteamiento supuso que las medidas de reforma adoptadas durante el periodo 1957-1967 no alcanzaran la profundidad necesaria para cambiar una situación donde cada vez resultaba más difícil lograr los niveles de crecimiento y desarrollo económicos deseados.

Cuadro 2.6. Principales reformas económicas en Hungría, 1957-1968

1957	Intentos de descentralización en la planificación y la fijación de precios Introducción de la participación en los beneficios
1959	Sobretasas en los precios para promover el progreso técnico
1963	Intentos de descentralización en la industria
1964	Introducción de los tipos de interés
1965	Elevación de los precios agrícolas
1966	Descentralización sustancial de la planificación y la gestión Reforma de los incentivos
1968	Sistema de precios flexibles Extensión de los incentivos materiales a la agricultura

Fuente: *Desarrollo y reformas en los países socialistas*. J. Wilczynski, 1974.

En los primeros años de reformas, las autoridades húngaras introdujeron una serie de elementos de planificación expresados en términos de valor, sin abandonar el modelo original de planificación en unidades físicas, se sofisticaron los indicadores de evolución macroeconómica, se redujo el número de indicadores de obligado cumplimiento expresados en términos físicos, se suprimieron los planes quinquenales mensuales y trimestrales y se estableció un procedimiento de control más eficaz sobre la evolución del salario medio.

Junto con estas medidas, en 1956, las autoridades suprimieron el sistema de entregas obligatorias para el sector agrícola, sustituyéndolo por otro modelo contractual basado en la entrega de ciertos productos básicos (fundamentalmente cereales para la elaboración de pan), al mismo tiempo que se procedió a un incremento de los precios de los productos agrícolas que pagaban las agencias estatales. En 1957, en un intento de incrementar la productividad dentro del sector, también se estableció un mecanismo de incentivos basado en el pago de una prima anual, para aquellas explotaciones que lograban superar al final del año los objetivos de rentabilidad marcados previamente por la autoridad.

En este mismo periodo, y bajo un nivel aún elevado de control estatal, las autoridades húngaras permitieron algunas fórmulas de iniciativa privada, sobre todo en el sector de la distribución comercial, como el alquiler a particulares de pequeños establecimientos comerciales.

En esta misma línea, Hungría comenzó a introducir las primeras medidas para lograr que sus empresas locales tuvieran un mayor contacto con los mercados internacionales, concediendo licencia exportadora a más de media docena de empresas, a las que se le dio la oportunidad de exportar directamente sus productos, sin quedar supeditadas a los organismos estatales de comercio exterior.

En 1959, el sistema de precios industriales hasta entonces vigente se reformó. El nuevo diseño supuso un aumento de los precios, con el que se pretendía compensar una parte de las pérdidas que generaban las industrias pesadas del país. Especialmente aquellas que, como la industria extractiva y la de materiales básicos, eran *inputs* en los procesos productivos de otras industrias y habían recibido un volumen importante de subvenciones estatales. Como consecuencia de esta reforma el diferencial existente entre los precios de producción y los precios de consumo se redujo entre 1957 y 1967.

Otra novedad durante los primeros años de reformas fue, en 1959, la utilización de las tablas *Input-Output*, con el objeto de mejorar el sistema de planificación.

A partir de ese año y hasta la aplicación del NME se avanzaron en todo una serie de reformas parciales:

Se dotó a las cooperativas agrícolas de una mayor autonomía en la gestión y se modificó el estatuto de propiedad, concediéndoles autorización para poseer la propiedad y adquirir tierras. Se procedió a sucesivas elevaciones de los precios de los productos agrarios y la reducción de la presión fiscal que soportaban. Se suprimieron los objetivos de producción obligatoria para las cooperativas agrícolas y las granjas estatales y se ampliaron los mercados agrícolas.

Desaparecieron las Oficinas Centrales de Administración de Empresas y los planes elaborados por las empresas ya no precisaron de la aprobación de las autoridades centrales.

Se aplicó una tasa anual del 5% sobre el valor bruto de los activos fijos y circulantes en los sectores no agrícolas de la esfera productiva, con la intención de introducir un componente de racionalidad en la demanda de bienes de inversión por parte de las empresas.

Finalmente, se extendió el mecanismo de incentivos basado en el pago de la prima de fin de año, para aquellas empresas que lograban superar los objetivos de beneficios marcados por la autoridad. También, se diseñó un indicador de eficiencia de las exportaciones, basado en los *inputs* domésticos necesarios para obtener divisas (F. Luengo, 1988).

II.4.2. La política de reformas húngara de 1968: El Nuevo Mecanismo Económico.

Contenido, límites y alcance de la misma.

Durante la década de los sesenta, la economía húngara demostró los problemas que tenía para lograr un elevado ritmo de crecimiento económico a partir de la

aplicación de nuevos recursos productivos. Mientras, los agentes económicos y sociales se comportaban como si la disponibilidad de los mismos fuera ilimitada.

Por una parte, las autoridades húngaras no fueron capaces de hacer un uso más eficiente de los recursos disponibles, que les permitiera ahondar en el nivel de desarrollo del país. De otra parte, tampoco les fue posible mantener un patrón de crecimiento extensivo similar al de los años cincuenta. Como resultado de todo ello, la actividad económica se fue deteriorando paulatinamente, sin que las medidas de reformas aplicadas hasta ese momento sirvieran para resolver tal situación. En esta situación, las tesis de quienes defendían la necesidad de emprender reformas más profundas fueron abriéndose paso, de modo que, en 1968, entraba en vigor el proyecto de reforma global denominado *Nuevo Mecanismo Económico* (NME).

Este plan de reforma económica nacía con el objetivo de superar los desequilibrios ocasionados por la gestión centralizada de la economía y establecer las condiciones para lograr un crecimiento sostenido. Se trataba de un insólito programa de medidas de largo alcance con el cual el gobierno húngaro intentó sustituir el sistema económico de tipo soviético basado en el control burocrático por el llamado *Nuevo Mecanismo Económico*. Éste otorgaba una mayor autonomía a las empresas en la elaboración de su plan y utilizaba un nuevo sistema de indicadores, dando un mayor protagonismo a las variables monetarias y utilizando nuevos referentes mercantiles, con el objeto de reducir el consumo material, generar una mayor eficiencia y mejorar el suministro de bienes de consumo, al mismo tiempo que flexibilizaba el carácter estatal de los títulos de propiedad. En definitiva, se presentaba de un instrumento destinado a incrementar el nivel de eficacia de la economía húngara (Brus, 1986).

Las reformas trataban de dotar a las empresas de autonomía en su actividad, de introducir el interés por la obtención de beneficios y la coordinación de los mercados. También trataron de introducir en las empresas húngaras las habilidades necesarias para competir en los mercados exteriores y acelerar la

apertura de la economía, la cual era evidente hacia finales de los años sesenta. Sin embargo, muchos de los controles administrativos sobre el comercio exterior se mantuvieron y una parte muy significativa de las exportaciones siguieron directamente relacionados con los mercados soviético y de Europa del Este.

Al mismo tiempo, las condiciones favorables de los mercados de capitales occidentales abrieron la posibilidad a Hungría de acudir a los préstamos corrientes durante los primeros años de reforma. En un intento de mejorar los niveles de vida, las autoridades húngaras usaron los fondos prestados para generar mayor consumo e inversión. Sin embargo, la posterior evolución negativa de la economía internacional durante los años setenta, combinado con la imposibilidad de las empresas húngaras para generar suficientes ingresos corrientes convertibles y la orientación del comercio húngaro hacia la URSS, acabó con una acusada crisis de balanza de pagos hacia finales de los años setenta. Bastó una década para ver con claridad que los resultados de las reformas de 1968 habían sido insatisfactorios respecto a lo esperado. La respuesta de las autoridades económicas húngaras a esa situación fue la aplicación, en la década de los ochenta, de serias medidas de austeridad económica y nuevas reformas para la descentralización económica, con las que tampoco se logró revitalizar la endeudada economía húngara.

Hungría se encontraba a finales de la década de los setenta en una difícil situación. Por un lado, la estrategia de crecimiento, sin emprender reformas significativas, se había mostrado inviable y había sumido a la economía húngara al borde de la suspensión de pagos internacionales. Mientras que, por otro lado, las autoridades del Partido Socialista Obrero Húngaro (PSOH) se planteaban la disyuntiva de relanzar el conveniente plan de reformas y, al mismo tiempo, restablecer el necesario equilibrio macroeconómico.

Una de las medidas más innovadoras de reforma que se trazó en este periodo consistió en la apertura de vías para establecer la iniciativa privada en una economía donde ésta había quedado relegada principalmente a los mercados paralelos y con un amplio predominio de la propiedad estatal. Aunque la empresa

estatal siguió prevaleciendo, el gobierno creó un marco legal que garantizaba y protegía la propiedad privada. En este orden de cosas, las autoridades económicas también otorgaron un mayor protagonismo a las pequeñas y medianas empresas de carácter productivo, con la intención de incrementar la oferta interna y generar una mayor actividad exportadora. Igualmente, las reformas alcanzaron a algunos de los ministerios sectoriales existentes hasta entonces y a determinados monopolios estatales que fueron desmantelados.

Por último, también se aplicaron un conjunto de medidas destinadas a vincular de una manera más estrecha a la economía húngara con su entorno internacional. Para ello adoptaron el mecanismo de precios internacionales y procedieron a la unificación de tipos de cambio. Esta estrategia de apertura culminó en 1982 con el ingreso de Hungría en el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

No obstante, los resultados obtenidos de las reformas fueron menores como consecuencia de las políticas de austeridad llevadas a cabo por el gobierno húngaro a partir de 1979 (J. Gacs, 1989). El entorno de crisis económica internacional propició el que las autoridades húngaras optasen por mantener y recuperar los métodos administrativos. Las medidas económicas restrictivas del gobierno consistieron en un recorte de las importaciones al tiempo que se trató de estimular las exportaciones, un mayor control estatal sobre las empresas húngaras que realizaban comercio internacional y sobre el *stock* de divisas convertibles, así como una mayor fiscalización sobre la liquidez de las empresas y sus proyectos de inversión. En esas condiciones, el desarrollo de la iniciativa privada fue lento y contradictorio. La autonomía efectiva de las empresas fue recortada por las regulaciones administrativas y la vinculación con el mercado internacional quedó limitada.

El programa de ajuste consiguió un rápido saneamiento de la balanza de pagos, pero supuso un frenazo para la reforma económica. A partir de entonces la modernización de la estructura productiva se desarrolló con mayor lentitud, como consecuencia de la reducción de las inversiones, especialmente de aquellas que

implicaban la importación de bienes que debían satisfacerse con el pago de divisas fuertes. La actividad económica se ralentizó, los desequilibrios se agravaron y el crecimiento económico fue menor. En esta situación, las autoridades retomaron de nuevo el discurso favorable a la reforma como un objetivo inaplazable.

En el terreno empresarial, la mayoría de las compañías pasaron a estar gestionadas autónomamente, salvo un grupo de empresas relacionadas con los servicios públicos esenciales que permanecieron bajo control estatal. Las medidas de reformas adoptadas estuvieron dirigidas a reforzar la autonomía de las empresas, separando la propiedad y la gestión, quedando ésta última como competencia de los órganos directivos elegidos por los trabajadores. Al mismo tiempo se trató de dotar a las empresas estatales de una lógica de funcionamiento basada en el criterio de rentabilidad económica y una mayor restricción financiera.

II.4.3. Breve balance global de las reformas

El balance global de la reforma económica resultó claramente negativo a la vista de los pobres resultados macroeconómicos obtenidos. Tras más de veinte años desde el comienzo del NME los desequilibrios económicos fundamentales permanecieron o se agravaron. Las diferentes medidas de reformas adoptadas en ese periodo no sirvieron para crear nuevas condiciones que mejoraran la eficiencia y garantizaran el crecimiento económico. La economía se hallaba sumida en una crisis que ponía en evidencia la quiebra de la estrategia de crecimiento aplicada y la incapacidad para encontrar sendas alternativas para mejorar la producción, la distribución, el consumo y los intercambios económicos exteriores (F. Luengo, 1991).

No obstante, en el activo del balance de la reforma económica habría que señalar algunos logros relevantes tales como: la mejora relativa en la composición y calidad de la oferta, una mayor consideración de las pautas de la demanda, una mejora en el cálculo económico, un cierto avance en la asignación de los recursos productivos y una mayor vinculación con la economía internacional. Además de

haber favorecido la ruptura con los mecanismos burocráticos y haber desencadenado importantes transformaciones políticas.

Cuadro 2.7. Evolución de la economía húngara
(Porcentaje de variación media anual en cada periodo)

	1971-1975	1976-1980	1981-1985	1986-1990 ^a
Producto Material Neto	6,2	2,9	1,3	0,8 ^c
Producción bruta industrial	6,4	3,4	2,0	0,7 ^c
Producción bruta agrícola	4,7	2,5	0,8	0,4
Volumen de comercio al detalle	6,3	2,7	1,4	-0,6
Salarios reales	3,3	0,6	1,0	-1,2 ^b
Rentas reales	4,5	1,8	1,6	0,9
Precios al consumo	2,7	6,3	6,8	15,3
Inversión bruta	7,0	2,4	-2,0	0,7 ^c
Volumen de exportaciones	9,5	7,2	5,0	2,5 ^a
Volumen de importaciones	7,7	4,1	1,0	1,2 ^a

Fuente: A partir de Economic Commission for Europe (1989); Hungarian Central Statistical Office (1989); The Economist Intelligence Unit (1990), Hungary. Country Report, n° 4. ^a Para 1989, datos preliminares; y para 1990, previsiones de EIU. ^b Promedio hasta 1988. ^c Periodo 1986-1989.

Si en las primeras décadas, tras establecer el *sistema económico de tipo soviético* en Hungría los desequilibrios estructurales eran compatibles con altas tasas de crecimiento económico, a partir de la década de los setenta la nota relevante fue el estancamiento. Entre 1971 y 1989 el PMN pasó de crecer a una tasa media anual del 6,2% a una tasa de crecimiento media del 0,8%.

El fuerte crecimiento del producto industrial obtenido durante los primeros años de planificación centralizada en Hungría, contrasta con la fuerte crisis industrial que sufrió el sector entre 1970 y 1990. La producción industrial bruta creció a una tasa media anual del 6,4% en el quinquenio 1971-1975, mientras que en la segunda mitad de la década de los ochenta sufrió una fuerte ralentización hasta el 0,7% de media anual.

Las reformas aplicadas los primeros años lograron una mejora relativa en los niveles de abastecimiento del mercado interno y los ingresos de la población en términos reales. Sin embargo, el deterioro de la situación económica terminó por sentirse también en los niveles de consumo de las familias. Las tasas de crecimiento medio anual tanto de los salarios como de las rentas en términos

reales alcanzaron el 3,3% y el 4,5% respectivamente entre 1971 y 1975 y el comercio al por menor también creció a una tasa media anual del 6,3% en ese periodo. Sin embargo durante el periodo 1986-1990 los tres indicadores empeoraron de manera significativa, poniendo de manifiesto el progresivo deterioro de las condiciones de vida de la población húngara.

El quebranto económico también se reflejó en el sector exterior. La participación de las exportaciones húngaras en el conjunto del comercio exterior de los países occidentales más industrializados se redujo significativamente entre 1970 y 1989 pasando de un 1,1% a menos del 0,1%. Esta pérdida de mercados contribuyó al incremento del déficit comercial de Hungría y de su endeudamiento externo con el conjunto de los países de la OCDE, alcanzando unos niveles extraordinariamente elevados de endeudamiento por habitante en 1989.

En resumen, la dinámica reformista del NME emprendida en Hungría entre 1968 y 1989, tras los primeros años dedicados a establecer los fundamentos y objetivos de funcionamiento de la economía, anduvo durante la década de los setenta a la deriva entre sus propias vacilaciones y contradicciones. Las medidas de austeridad iniciadas a comienzos de los años ochenta representaron un retroceso en el proceso de reformas y las actuaciones adoptadas posteriormente resultaron ser insuficientes, haciendo que el balance global de las reformas fuera claramente desfavorable. Si bien, las políticas aplicadas sirvieron para poner de relieve las inconsistencias del modelo soviético y contribuyeron a acelerar su desplome a finales de la década.

II.5. CRISIS Y RUPTURA DEFINITIVA CON EL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN CENTRALIZADA

II.5.1. Rigidez orgánica de la economía administrada

El modelo económico de planificación centralizada se caracterizó, desde sus orígenes, por su escasa flexibilidad para hacer frente a los problemas que se derivaban del mismo. Esta rigidez orgánica fue una de las causas de la crisis del sistema económico de tipo soviético.

La falta de flexibilidad tenía su origen en los fundamentos políticos del sistema de planificación, que sustentaban a su vez un modelo económico de acumulación propio. En este sentido, el funcionamiento vertical de la economía, la centralización de las decisiones, la propiedad estatal de los bienes económicos y la cultura administrativa imperante en la sociedad, en tanto que fundamentos del sistema, tenían que haberse alterado sustancialmente para solucionar las deficiencias que ocasionaba la planificación (W. Andreff, 1993b).

Todos los intentos de reforma, salvo el de Hungría, que se propusieron durante los años sesenta en los diferentes países del bloque fueron de corto alcance, sin contemplar una reestructuración fundamental de la economía y menos aún del sistema político vigente. Detrás de este comportamiento, se encontraba una de las claves explicativas de la crisis sistémica: el hecho de que los fundamentos de la economía administrada habían contribuido a reforzar enormemente el poder de los dirigentes del aparato del Estado, permitiéndoles dominar al conjunto de la sociedad. Por consiguiente, los máximos responsables del aparato del Estado carecían del más mínimo incentivo reformista que pudiera cambiar aquella situación y veían como una amenaza cualquier modificación sustancial de esos fundamentos, al percibirla como un peligro para su control sobre el proceso económico y su posición privilegiada dentro del sistema. Por tanto, los resultados que obtuvieron con cuantos intentos de reforma se pusieron en marcha fueron escasos y no lograron solucionar los grandes problemas económicos latentes. Es

más, la superficialidad de las reformas aplicadas terminó por agravar más aún dichos problemas, en la medida en que contribuyó a acentuar los desajustes (D. Good, 1994).

Al comienzo del decenio de los ochenta, con el agravamiento de los problemas económicos y los primeros cambios políticos, se desataron toda una serie de fuerzas centrífugas que fueron corroyendo el sistema de tipo soviético, tanto económica como política y socialmente. Llegados a este punto, los máximos dirigentes se mostraron incapaces de promover mejoras apreciables que frenaran las tendencias regresivas imperantes en la economía, al tiempo que se negaban a introducir reformas de mayor calado. El resultado de todo ello fue la parálisis política de los gobiernos comunistas en los países del Este de Europa hacia la segunda mitad de los años ochenta.

Finalmente, a través de procesos desiguales según los países, las autoridades comunistas fueron perdiendo legitimidad política y no tuvieron más remedio que reconocer, si no explícita sí al menos implícitamente, ante la degradación a la que se había llegado, el fracaso del orden soviético. Definitivamente, el derrumbe de los regímenes comunistas vino de la mano de la *perestroika* de Gorbachov y su política de no injerencia en los asuntos políticos de los demás países del bloque. Con este cambio fundamental en la política soviética se permitía *de facto* los movimientos políticos que se venían gestando desde tiempo atrás en algunos países como Hungría y Polonia, que habían sido reprimidos por el orden comunista, al tiempo que se iniciaba el reconocimiento de las libertades públicas, entre otras, las que garantizaban la legalidad de las fuerzas políticas no comunistas y la convocatoria de elecciones libres (E. Palazuelos, 1996).

II.5.2. Agotamiento del modelo de acumulación

Los mismos desequilibrios e inercias que el modelo de acumulación de tipo soviético había mostrado durante los años sesenta y setenta, se mantuvieron y acentuaron durante la década de los ochenta. Ello se debió, entre otros motivos, a

las dificultades que encontraron las autoridades económicas para mantener una política intensiva de inversiones en unas economías que mostraban claros síntomas de agotamiento y donde las tasas de crecimiento y niveles de consumo de la población eran cada día más bajos. Todas las economías sufrieron, aunque con diferencias apreciables según los países, la desaceleración de su crecimiento económico, unos desequilibrios productivos más acentuados, mayores tensiones monetarias y un empeoramiento del nivel de vida de la población. Ante esta situación, las autoridades se vieron en la disyuntiva de mantener su dinámica de acumulación o aplicar severas políticas de ajuste que corrigieran los desequilibrios imperantes. Finalmente optaron, pese a ser contradictorio con el modelo vigente, por esta segunda medida y ello se tradujo en una caída de la tasa de acumulación y una fuerte reducción del ritmo inversor.

De este modo, la tasa de acumulación descendió significativamente en Hungría y otros países como Bulgaria, Checoslovaquia y Polonia, con reducciones de entre siete y catorce puntos respecto a la década anterior.

En este clima de descensos generalizados de la tasa de acumulación, las inversiones siguieron la misma senda decreciente durante la primera mitad de la década de los ochenta, mostrando una ligera recuperación en la segunda mitad, aunque con importantes contrastes según los países²³ (ver cuadro 7).

Esta fuerte reducción del ritmo inversor provocó dos efectos negativos de suma importancia para la producción y la productividad: por un lado, un descenso del *stock* de capital existente y, por otro lado, un número menor de nuevas capacidades instaladas. En este sentido, el envejecimiento de las capacidades instaladas y la ralentización del ritmo de retirada de los equipos obsoletos no se

²³ Sólo Bulgaria mantuvo una tasa media de crecimiento elevada del 4,5% anual, seguida de lejos por Rumanía con una tasa ligeramente superior al 1%. El resto de los países registraron tasas medias de crecimiento negativas, siendo especialmente significativa la alcanzada por Polonia del 7,4% y el 2% de Hungría, mientras que fueron más moderadas las de Checoslovaquia y la RDA. El posterior crecimiento experimentado durante la segunda mitad de la década de los ochenta fue extraordinariamente alto en Polonia, alcanzando un 5,7% anual, y algo menos espectacular en la RDA, con un 3,6%, así como en Hungría y Checoslovaquia, con unas tasas menores.

hicieron esperar, limitando más aún la débil capacidad productiva e incrementando la escasez de oferta de estas economías.

El destino de estas inversiones seguía siendo principalmente la esfera productiva. La mayoría de los países dedicaban a finales de los años ochenta más de las tres cuartas partes del volumen de sus inversiones a los sectores productivos, salvo Hungría y Polonia, que destinaron una proporción algo más baja pero aún así cercana a las tres quintas partes de su volumen total. El sector industrial continuaba concentrando la mayor parte de las inversiones, con tendencia a crecer o estabilizarse en el conjunto de los países del bloque, tan sólo Hungría registró una caída significativa cercana al 30% del total.

De igual modo, desde mediados de la década de los setenta, Hungría y el resto de economías de Europa del Este venían mostrando una paulatina desaceleración de su crecimiento económico. Ese debilitamiento fue más severo en aquellos países que se comprometieron más con las reformas, pero también afectó a aquellos otros que mantuvieron las estructuras burocráticas. Tal es así que, durante los años ochenta, la tasa media de crecimiento del PMN de todos estos países sólo se incrementó entre un 1% y un 3%, cifras relativamente bajas si se comparan con las obtenidas en las décadas anteriores y ciertamente sintomáticas de una situación cercana al estancamiento económico.

Mientras tanto, el crecimiento del sector industrial²⁴ se mantuvo por encima del correspondiente al PMN pero con la misma tendencia al estancamiento (ver cuadro 7).

Igual que en periodos anteriores, la participación del sector industrial en el PMN y en la estructura ocupacional siguió siendo mayoritaria; en Hungría y Polonia

²⁴ Bulgaria, Rumania y la RDA obtuvieron las mayores tasas de crecimiento industrial. Sin embargo, éstas estuvieron entre un 30%-40% por debajo de las obtenidas en las décadas anteriores. Algo más moderada fue la tasa de crecimiento industrial de Checoslovaquia, con el 2,5%, y escaso el 1% obtenido por Hungría y Polonia.

supuso casi la mitad del PMN y algo menos del 40% del empleo, porcentajes ligeramente inferiores al del resto de países de su entorno.

Cuadro 2.8. Desaceleración del crecimiento económico y del sector industrial
(Tasas medias anuales de cada periodo)

	Producto Material Neto	Producción Bruta Industrial	Empleo en la esfera material	Inversión fija bruta	Empleo del sector industrial	Fondos fijos del sector industrial
BULGARIA						
1981-1985	3,7	4,3	0,2	4,5	0,7	7,1
1986-1989	3,1	3,8	0,9	5,1	0,7	8,2 ^a
CHECOSLOVAQUIA						
1981-1985	1,8	2,7	0,4	-0,4	0,4	5,5
1986-1989	2,1	2,2	0,8	2,2	-0,1	4,5 ^b
HUNGRÍA						
1981-1985	1,3	2,0	-1,2	-2,0	-1,8	4,6
1986-1989	0,8	0,7	-1,3	0,7	-1,7	4,7 ^b
POLONIA						
1981-1985	-0,8	0,4	0,7	-7,4	-1,6	3,0
1986-1989	2,9	2,8	-1,7	5,7	-1,6	2,7 ^b
R.D.A.						
1981-1985	4,5	4,1	0,2	-0,1	0,7	4,9
1986-1989	3,1	3,0	-0,2	3,6	-0,3	4,5 ^b
RUMANIA						
1981-1985	4,4	4,0	0,2	1,3	1,5	9,0
1986-1989	--	5,2	0,8	1,2	0,9	7,9 ^a
U.R.S.S.						
1981-1985	3,2	3,7	0,5	3,4	0,6	6,5
1986-1989	2,7	3,4	-0,8	5,5	-0,8	4,6 ^b

Fuente: Economic Commission for Europe, *Economic Survey of Europe*, 1989-1990.

^a 1986-1987 ^b 1986-1988.

La disponibilidad de factores productivos alcanzó su límite máximo durante la década de los ochenta. La fuerza de trabajo logró su nivel máximo de ocupación y la dotación de capital difícilmente podía aumentarse sin generar mayores desequilibrios monetarios. Por consiguiente, el carácter extensivo en el que había descansado el crecimiento económico durante las últimas tres décadas mostraba claros síntomas de agotamiento.

Respecto al empleo, los límites al crecimiento extensivo venían dados por el descenso de la cantidad de fuerza de trabajo de nueva incorporación, merced al menor crecimiento demográfico experimentado en las últimas décadas por la mayoría de estos países, y a la reducción de los excedentes que el sector agrario

podía liberar. Mientras, por el lado del capital, las limitaciones tenían su origen en el descenso de las inversiones, su excesiva concentración sectorial y ramal y el paulatino envejecimiento del *stock* de capital instalado a tenor del descenso en el ritmo de retirada del capital fijo.

Una vez agotada la vía extensiva del modelo económico, la única alternativa para seguir creciendo estaba en el crecimiento cualitativo, es decir, aquel que estuviera fundamentado en una mejora de la eficiencia productiva de los recursos empleados. Sin embargo, como ya se ha señalado, el modelo de tipo soviético se había caracterizado desde un principio por sus bajos niveles de eficiencia y una deficiente asignación de recursos. Por lo tanto, la dinámica de crecimiento se vio prisionera, de un lado, de las limitaciones cuantitativas que agotaban las posibilidades extensivas y, de otro, de las limitaciones estructurales impuestas por la cada vez menor eficiencia del sistema.

En este sentido, si se mide esa eficiencia en términos de productividad, se observa que tanto la productividad del trabajo como la del factor capital mantuvieron una tendencia decreciente. La productividad del trabajo, expresada como la relación entre el producto material y el empleo de la esfera productiva, fue descendiendo a lo largo de las décadas hasta alcanzar durante los años ochenta una tasa media anual de en torno al 4,5%. De igual manera, en lo referente a la productividad del capital, medido por la relación entre el producto material y el *stock* de capital productivo, Hungría, como casi todos los países del bloque²⁵, obtuvo durante los años ochenta tasas medias anuales negativas. (*Economic Commission for Europe*, varios años).

Como se ha señalado más arriba, los desequilibrios productivos que había generado la dinámica de crecimiento de estas economías, se agravaron más aún durante los años ochenta. La estructura productiva, más allá de las diferencias entre los países, siguió conservando el mismo perfil que al comienzo de la implantación del modelo, con una presencia desmedida del sector industrial

²⁵ Sólo la RDA en la primera mitad de la década, que alcanzó un escaso 0,2%, y Polonia, con un 2,2% en la segunda mitad, obtuvieron tasas medias positivas.

respecto del resto de sectores y una proporción exagerada de la industria pesada o de medios de producción respecto a la industria ligera o de bienes de consumo.

Los datos estadísticos referidos a la segunda mitad de los ochenta revelan que la industria pesada seguía representando por encima del 60% del producto industrial en Hungría y otros países como Polonia y Bulgaria.

La estructura ramal apenas varió con respecto a los años anteriores. La rama de construcción mecánica²⁶ siguió ocupando el papel más destacado de todo el sector industrial, acumulando un crecimiento muy significativo a lo largo de la década, que le llevó a representar alrededor del 30% del producto industrial de Hungría. La proporción de inversiones y empleo que concentraba también era elevada, acaparando cerca de una tercera parte del empleo y un porcentaje cercano al 30% de las inversiones industriales.

La rama química, por su parte, también incrementó su participación en el output industrial a lo largo de los años ochenta, alcanzando cifras entre el 16% y el 18% en Hungría, la RDA y Rumania, y cifras más bajas en otros países.

Las ramas energéticas y metálicas básicas redujeron su peso relativo en el producto industrial, pese a absorber cerca de un tercio de las inversiones industriales y a ocupar el 10% del empleo. No obstante, fueron las ramas de industria ligera y alimentación las que soportaron los mayores descensos relativos, a pesar de utilizar cerca del 25% del empleo y una proporción similar de las inversiones. El conjunto de la producción industrial de bienes de consumo apenas alcanzó el 10%, salvo en Rumania, donde fue algo mayor. En cuanto a la industria alimentaria, la mayor parte de los países obtuvieron cuotas cercanas al 15% y únicamente en Bulgaria y Polonia fue algo mayor (*Economic Commission for Europe*, varios años).

²⁶ En Checoslovaquia y Rumania también alcanzó en torno al 30% del producto industrial, y una cifra algo menor en Bulgaria, Polonia y la RDA.

El sector agrario, por su parte, mantuvo el acentuado nivel de atraso de épocas anteriores y alcanzó niveles de crecimiento muy débiles. Además, los bajos niveles de producción obtenidos quedaron, en muchos casos, aún más mermados dada la precaria situación en la que se encontraban las infraestructuras agrarias de almacenaje y transformación, así como de transporte y distribución. Por lo tanto, el atraso del sector agrario siguió siendo un difícil obstáculo para el crecimiento económico de estas economías, contribuyendo decisivamente a la escasez crónica de productos alimenticios.

Todos los países, a excepción de Rumania, registraron tasas medias de crecimiento inferiores al 2%. El producto agrario total en Hungría no superó el 10% de incremento, una tasa notablemente menor que la obtenida por los otros países vecinos. En términos de producto neto, los resultados son aún más escasos, registrándose tasas negativas en algunos de estos países.

Por otra parte, en cuanto a la dotación de recursos, el sector agrario siguió perdiendo empleos, pero a un ritmo más lento que en las décadas anteriores; mientras, las inversiones crecieron ligeramente y a un ritmo lento. La eficiencia productiva de los factores, medida en términos de productividad, siguió siendo muy baja, incluso negativa.

El peso del sector agrario en el PMN, así como en la estructura del empleo, continuó reduciéndose en el conjunto de estos países con respecto a los niveles de la década anterior. En este sentido, a finales de los años ochenta, el sector representaba menos del 16% del PMN en todos los países, salvo en Rumania. En términos de empleo, el sector ocupaba a más de un 20% de la población activa en Hungría, porcentaje similar al del resto de países de su entorno.

En el ámbito de las relaciones económicas exteriores, la década de los ochenta se caracterizó por las reformas emprendidas, encaminadas a una participación más activa en los flujos exteriores, principalmente a través de la adquisición de productos modernos en los mercados occidentales, sobre todo de bienes de

inversión para mantener la actividad de sus industrias prioritarias, y la captación de préstamos en los mercados financieros internacionales. Sin embargo, las reformas aperturistas no fueron suficientes para revitalizar sus economías, produciendo en cambio un deterioro notable de sus balanzas de pagos.

Todos los países de la región sufrieron entre 1970 y 1988 un empeoramiento en sus balanzas comerciales, pero especialmente aquellos que aplicaron planes de reforma más duros y que más abrieron al exterior sus economías, como Hungría, Polonia y la RDA. La debilidad exportadora de este tipo de economías, unida a su sed de importaciones, provocó importantes déficits comerciales (ver cuadro 8), que fueron financiados con préstamos concedidos por los acreedores occidentales, dando como resultado un aumento generalizado de su nivel de endeudamiento.

Esa situación condujo a muchos de estos países a frenar su apertura y, en otros, a replegarse de nuevo hacia el interior del CAEM. Para que esto ocurriera, fueron decisivas las medidas de ajuste adoptadas que exigían un uso más riguroso de las escasas divisas disponibles, así como las reticencias de los países occidentales a conceder nuevos préstamos dada la difícil situación económica por la que atravesaban los países de la región.

En ese contexto, Hungría aprovechó para estrechar lazos con el FMI y para negociar con este organismo la concesión de nuevas ayudas financieras, condicionadas a la aplicación de planes de estabilización y al avance en la apertura exterior de sus economías. Ambos países desarrollaron una estrategia que consistió en incrementar sus exportaciones, reducir sus importaciones, permitir la entrada de capitales extranjeros y reducir también su demanda interna en un intento por controlar la inflación y obtener mayores recursos financieros para hacer frente al servicio de la deuda. Otros países como Bulgaria y Checoslovaquia siguieron concentrando la mayor parte de sus intercambios dentro del CAEM y se mantuvieron apartados del mercado financiero internacional.

La segunda mitad de los ochenta trajo consigo un cambio de escenario. La difícil situación económica de todos los países de la región, así como la aplicación de la *perestroika*, contribuyó a que las autoridades reiniciasen el proceso de apertura económica, incrementándose de nuevo los flujos comerciales con los países occidentales y la demanda de flujos financieros con los que cubrir las necesidades internas. No obstante, los países del Este tan sólo pudieron aumentar la producción exportable ligeramente a costa de reducir más aún la deprimida oferta interna; aunque, por otra parte, importaron mayores volúmenes de bienes de equipo que de bienes de consumo con el ánimo de mejorar sus capacidades productivas. El resultado de esta política fue un nuevo agravamiento de la balanza comercial y la balanza por cuenta corriente del conjunto de países de la región, que cosecharon importantes déficits y también un crecimiento del nivel de endeudamiento externo.

Cuadro 2.9. Balanza comercial Este-Oeste, 1971-1989
(Saldo acumulado en cada periodo, en miles de millones de dólares)

	1971-1975	1976-1980	1981-1985	1986-1989
Bulgaria	-1,5	-2,5	-4,6	-6,8
Checoslovaquia	-1,0	-1,1	2,3	0,8
Hungría	-1,5	-3,5	-2,2	-1,2
Polonia	-5,5	-7,2	1,0	2,1
Rumania	-1,7	-2,7	6,5	6,0

Fuente: Economic Commission for Europe, *Economic Survey of Europe*.

Así pues, las vacilantes reformas aplicadas durante la década de los ochenta no produjeron en ningún caso cambios sustanciales ni en el modelo de gestión estatal ni en el modelo de acumulación. Sin embargo, sí que sirvieron para poner de relieve las contradicciones o inconsistencias del modelo soviético y contribuyeron a acelerar su debilitamiento y su desplome a finales de la década.

El deterioro general que sufrió la economía terminó por alcanzar a los precarios niveles de vida de la población, a pesar de que las autoridades se esforzaran para evitarlo, temiendo que un descenso aún mayor de los niveles de consumo pudiera originar levantamientos populares. Sin embargo, pese a los intentos a comienzos de los ochenta por incrementar el fondo de consumo, el descenso del crecimiento

del PMN incidió particularmente sobre la agricultura y las industrias fabricantes de bienes de consumo. Además, la crisis había obligado a las autoridades a un mayor grado de austeridad presupuestaria, lo que redujo el gasto social en educación, sanidad y el resto de servicios sociales.

El descenso en el ritmo de crecimiento de los ingresos per cápita fue generalizado²⁷. Sin embargo, el problema de fondo no eran los menores ingresos, puesto que la escasez de oferta existente permitía a la población gastar una mínima parte de sus ingresos y le obligaba al ahorro forzoso. Unos ingresos mayores, en una situación como ésta, habrían generado un mayor grado de insatisfacción en la población. En aquellos países donde prevaleció la regulación, y por tanto las restricciones cuantitativas, como en Bulgaria, Checoslovaquia o la RDA, creció el ahorro forzoso; mientras, en aquellos otros donde se intentó ajustar en alguna medida los precios internos a la escasa oferta de bienes de consumo y a los precios del mercado internacional, como fue el caso de Hungría y Polonia, surgieron fuertes tensiones monetarias. Llegados a este punto, las prácticas corruptas y la *economía sumergida* se extendieron sobre toda la actividad económica, como respuesta a la parálisis en que estaban sumidas las redes comerciales oficiales.

A finales de los ochenta, en todos los países del Este se produjeron movilizaciones sociales y procesos electorales que supusieron el fin del orden comunista soviético en Europa y alzaron al poder a partidos políticos de índole reformista. Los nuevos líderes políticos proclamaban la necesidad de erigir un nuevo sistema económico fundamentado en el mercado, que sustituyese al viejo modelo de planificación. Se inició así, después de cuatro décadas de autocracia e inmovilismo comunistas, la difícil transición hacia el capitalismo en un entorno caracterizado por el derrumbe de las viejas estructuras soviéticas, la fuerte inestabilidad política, la crisis económica y una preocupante fractura social.

²⁷ Salvo en el caso de la RDA y de Bulgaria, que se mantuvieron en el 4% y 3,5%, respectivamente.

RECAPITULACIÓN

Para comprender la evolución más reciente de la economía húngara resulta conveniente conocer sus antecedentes históricos. La expansión del modelo soviético a Hungría tras la Segunda Guerra Mundial supuso la “sovietización” del país y, con ello, el dominio del poder político sobre la esfera económica.

La adopción del *Sistema Económico de Tipo Soviético* condicionó la marcha de su economía durante las cuatro décadas posteriores y significó la aceptación de una pauta económica marcada por la colectivización de la agricultura, la estatalización de los principales bienes económicos, la planificación administrada y el aislamiento exterior.

La dinámica de crecimiento económico descansaba en una estrategia similar a la emprendida años antes por la URSS, es decir, un crecimiento extensivo vinculado al proceso de industrialización. Esta opción condujo a Hungría y al resto de los países de la órbita soviética a alcanzar en pocos años un notable desarrollo industrial y unas elevadas tasas de crecimiento económico. Sin embargo, esa estrategia acabó generando con el paso del tiempo una estructura productiva asimétrica, con un predominio exagerado de las industrias pesadas y una escasa presencia de las industrias ligeras.

El modelo de crecimiento extensivo húngaro, sustentado en la utilización de ingentes cantidades de factores productivos, resultó válido mientras hubo en la economía recursos disponibles y en tanto que la Unión Soviética mantuvo sus suministros preferentes de recursos energéticos y materias primas. Sin embargo, el notable ritmo de crecimiento inicial fue reduciéndose en la medida en que el sistema era incapaz de obtener mejores resultados productivos con las dotaciones disponibles, poniendo de manifiesto los bajos niveles de eficiencia productiva.

Esa débil eficiencia limitaba los objetivos de crecimiento de las autoridades planificadoras, obligándolas a incrementar de manera continuada la demanda de

insumos para compensar los bajos niveles de productividad y lograr los objetivos del plan, sumiendo a la economía en un círculo vicioso de difícil salida.

Asimismo, en el ámbito de las relaciones económicas exteriores, la economía húngara se caracterizó por una autarquía algo más ligera que en otros países del área. Todos los países del bloque comunista practicaron el proteccionismo, permaneciendo durante décadas desconectados, en mayor o menor medida, de los mercados internacionales. Ese carácter proteccionista, en parte voluntario y en parte resultado de la marginación de la que eran objeto por parte de las economías capitalistas, obligó a Hungría y al resto de países del bloque a cubrir sus necesidades económicas internas a través de los intercambios procedentes del CAEM. Los intercambios con el exterior se realizaban bajo la fórmula de comercio de Estado, siendo los gobiernos y no las empresas, los que establecían las prioridades comerciales.

Con el paso de los años, la dinámica de crecimiento de la economía húngara se mostró incapaz de garantizar un nivel de bienestar suficiente para el conjunto de población. El notable ritmo de crecimiento de los primeros años y la rápida industrialización no fueron suficientes para generar el excedente necesario para evitar la escasez de bienes de consumo y alimentos en su economía. No obstante, Hungría fue el país donde menor intensidad alcanzó la situación de penuria en la que se vieron inmersas otras economías del Este, merced a las medidas adoptadas por los dirigentes húngaros a raíz de los acontecimientos revolucionarios ocurridos en 1956, que obligaron a flexibilizar el esquema de funcionamiento organizativo, liberar parte de los insumos hacia actividades productivas de bienes de consumo y permitir un mayor grado de apertura de la economía.

A finales de la década de los sesenta, las autoridades políticas húngaras pusieron en marcha el Nuevo Mecanismo Económico, un programa de reformas con el que trataron de eliminar los fuertes desequilibrios ocasionados por la gestión centralizada de la economía. Las reformas trataban de otorgar mayor autonomía a las empresas en sus actividades, con el objeto de reducir el consumo material,

alcanzar una mayor eficiencia y mejorar el suministro de bienes de consumo. En este orden de cosas, las reformas también trataron de flexibilizar la estructura de la propiedad, permitiendo la propiedad privada en una economía donde hasta entonces había existido un fuerte predominio de la propiedad estatal.

La dinámica reformista anduvo durante la década de los setenta a la deriva entre sus propias vacilaciones y contradicciones. Los desequilibrios económicos fundamentales permanecieron o se agravaron y las diferentes medidas aplicadas en ese periodo no sirvieron para mejorar la eficiencia, ni para alcanzar un crecimiento sostenido. Tras los años de crisis, las políticas económicas de austeridad iniciadas al comienzo de los años ochenta supusieron un retroceso en el proceso de reformas y no sirvieron para mejorar la situación económica, haciendo que el balance global de las reformas fuera claramente desfavorable a la vista de los pobres resultados macroeconómicos alcanzados.

Los fundamentos de la economía administrada habían contribuido a reforzar el poder de los dirigentes políticos y su control sobre el conjunto de la sociedad. Por tanto, los responsables del aparato del Estado no tenían el más mínimo incentivo para emprender reformas verdaderamente sustanciales que alteraran esos fundamentos y pusieran en peligro la situación privilegiada de la que disfrutaban.

La elevada rigidez orgánica que caracterizó desde sus inicios a la economía administrada y el agotamiento definitivo del modelo de acumulación condujeron a la parálisis y el desplome del sistema. La ruptura definitiva con el sistema de planificación centralizada llegaría inmediatamente después de las primeras elecciones democráticas celebradas en 1990. Los nuevos líderes políticos, con la legitimidad de una sociedad mayoritariamente entregada, proclamaban la necesidad de acelerar las reformas iniciadas bajo el régimen anterior y erigir un nuevo sistema económico fundamentado en los principios del capitalismo de mercado. La difícil transición hacia un nuevo sistema económico estaba en marcha.

- CAPÍTULO III -
FUNDAMENTOS DE LA ESTRATEGIA PRIVATIZADORA
HÚNGARA

"Podemos poner fin a la propiedad privada por decreto, pero es imposible desarrollarla de la misma forma. Tienen que pasar varios decenios... El desarrollo del sector privado se hace por etapas; es su característica. Es imposible instaurar la propiedad privada con un ataque de la caballería".

Janos Kornai

INTRODUCCIÓN

Las iniciativas de reforma económica llevadas a cabo en Hungría antes de 1989 representaron un intento frustrado de transformar el sistema de planificación centralizada y superar sus principales deficiencias. Esas reformas no alteraron las estructuras política y social y mantuvieron los principios fundamentales del sistema económico. Las medidas adoptadas fueron insuficientes para romper las fuertes rigideces internas latentes en el régimen administrativo, resultando imposible vencerlas con cambios que tan sólo afectaban de manera parcial a aspectos secundarios del sistema de planificación.

Por el contrario, las estrategias de reformas emprendidas en los años noventa surgieron como propuestas alternativas de cambio sustancial, destinadas a sustituir la planificación burocrática por un sistema económico capitalista de mercado equiparable al de los países occidentales. Las nuevas reformas se centraron en aspectos fundamentales del sistema económico, que habían sido protegidos o tratados de manera tibia por las autoridades comunistas en anteriores intentos de

reforma. Uno de esos elementos fue sin duda la estructura de propiedad, convirtiéndose a partir de ese momento en uno de los ejes centrales de la transformación económica y de la modificación de las relaciones de poder en Hungría.

Esta estrategia reformista pudo aplicarse gracias a la existencia de un contexto político sustancialmente distinto al que había prevalecido en las décadas anteriores. Tanto desde el punto de vista interno, como desde una óptica global de bloque, las autoridades comunistas, por lo general contrarias a cualquier reforma que pudiera poner en riesgo sus privilegios, fueron perdiendo apoyos hasta disgregarse, al mismo tiempo que emergían nuevos partidos políticos comprometidos con el cambio de sistema económico.

El derrumbe de la estructura política tradicional se consumó en las elecciones generales de 1989. El Partido Socialista Obrero Húngaro (PSOH) perdió el monopolio político del que había disfrutado hasta entonces tras una abrumadora derrota electoral, a las que se presentaron en coalición dos nuevos partidos políticos de centro-derecha no comprometidos con la herencia comunista: el Foro Democrático y la Alianza de Demócratas Libres.

Después de las primeras elecciones democráticas que se celebraron en 1990, el primer gobierno poscomunista aceleró las reformas iniciadas bajo el régimen anterior y emprendió las transformaciones estructurales necesarias para lograr lo que había sido su principal objetivo económico electoral: emprender la transición de un sistema económico planificado hacia una economía de mercado capitalista.

En ese nuevo escenario, la reforma económica se planteaba no sólo como un objetivo básico para crear las condiciones legales necesarias para la iniciativa privada, sino también para privatizar una parte significativa de los activos productivos propiedad del Estado. Se procedió entonces a elaborar un marco legal que permitiera la constitución de nuevas empresas privadas, la transformación de

empresas estatales en empresas privadas y la autorización de entrada en total libertad del capital extranjero en la economía húngara.

En este nuevo marco económico, el mercado se desarrollaría bajo una nueva estructura de propiedad, donde el sector privado emergente sustituiría a la propiedad estatal que durante muchos años había predominado en la economía húngara. El resto de las reformas económicas por las que se optaron tenían esa misma orientación hacia el libre mercado: la completa liberalización de los precios, un nuevo sistema fiscal, la reforma del sistema financiero, una nueva legislación sobre la entrada de inversión extranjera directa y una mayor liberalización de las relaciones económicas interiores y exteriores.

En este contexto, la privatización que tuvo lugar en Hungría presenta características propias que la hace diferente respecto a las que se han realizado en los otros países del Este y en el resto del mundo. Las diferencias se derivan tanto de su particular entorno económico de transición como de los elementos propios heredados del sistema de planificación centralizada.

El proceso de privatización que se ha desarrollado durante la última década y media en Hungría constituye una rica experiencia sobre los efectos de la privatización cuando ésta se realiza en ausencia del marco legal e institucional adecuado. Esta experiencia es válida no sólo para analizar la realidad de este país, sino que también aporta información para el debate general sobre políticas privatizadoras.

El análisis de los fundamentos de la estrategia privatizadora nos ha de servir para situar la privatización húngara en un marco socio-político que influyó significativamente en el ámbito económico, para así entender mejor tanto el propio proceso de privatización y los resultados obtenidos, como las características del sector privado que se ha consolidado en su economía.

En este capítulo, se exponen los principios que han inspirado la privatización en Hungría, así como las singularidades que presenta su proceso privatizador. Después, se hace un estudio de los objetivos establecidos por las autoridades y, a continuación, se revisa el marco legal e institucional en el que se ha apoyado el proceso. Más adelante, se presentan los diferentes métodos y programas utilizados en la venta de los activos propiedad del Estado. Para finalizar, se examinan los obstáculos que han debido sortear las autoridades húngaras para llevar a cabo su programa de privatizaciones, atendiendo a una doble vertiente: la falta de estabilidad económica y la herencia del sistema de planificación central.

III.1. PLANTEAMIENTO Y PROCEDIMIENTO DE LA PRIVATIZACIÓN

Las reformas realizadas desde finales de los años sesenta no lograron romper la tendencia al estancamiento económico en Hungría y el impulso proporcionado por el emergente sector privado fue insuficiente para alcanzar un crecimiento económico sostenido. Por ello, las autoridades creyeron necesario un replanteamiento de la estrategia reformista que trazara una propuesta más ambiciosa en cuanto a la transformación de las relaciones de propiedad.

El periodo comprendido entre 1990 y 1995 se caracterizó por la aplicación de políticas de carácter estructural, con el objetivo de construir una economía de mercado. Dentro de estas políticas económicas destacaron las relacionadas con la liberalización económica y la privatización, que junto con la estabilización económica constituyeron el eje central de las actuaciones del programa de reformas inicialmente aplicado en Hungría (OECD, 1995).

Los gobiernos pos-comunistas trataron de poner fin a las tímidas reformas que buscaban la creación de un mercado y un sector privado compatibles con la propiedad estatal. Para ello, las autoridades pusieron en marcha una estrategia más firme y procedieron a transferir los activos estatales al sector privado, transformando definitivamente la estructura de propiedad (Kornai, 2000).

En este contexto, la privatización fue una pieza esencial dentro del programa de reformas que llevaría a culminar el proceso de transición económica. El diseño del programa de privatización en Hungría fue dictado por objetivos económicos y también políticos. La privatización no puede entenderse al margen de objetivos económicos como la búsqueda, entre otros, de una mayor eficiencia productiva, el aumento de los ingresos públicos, la captación de recursos financieros del exterior o la reestructuración de las empresas. Como tampoco se entendería desvinculada de los objetivos políticos, no en vano todo el proceso ha estado envuelto en decisiones que pertenecían al ámbito político y que estaban condicionadas por los intereses inmediatos y electorales del gobierno de turno.

La política de privatización se desarrolló en un doble sentido. En primer lugar, la privatización supuso la desestatización de la economía, es decir la transferencia de la propiedad estatal a agentes privados, de manera que se adoptarían las decisiones productivas descentralizadamente y se constituirían las bases de una economía de mercado. La desestatización resultaba crucial para los reformistas en tanto que significaba la ruptura del núcleo central del legado comunista. En segundo lugar, se legalizó plenamente la propiedad privada y se suprimieron las limitaciones administrativas que pesaban sobre el emergente sector privado. Estas medidas significaron una extensión cuantitativa y cualitativa de las medidas de reformas iniciadas en 1968 por los gobiernos comunistas y que se plasmaron desde ese momento en una efectiva autonomía empresarial (Luengo, 1994).

III.1.1. Planteamiento general de la privatización

El planteamiento general que se hizo de la privatización establecía que ésta contribuiría a impulsar transformaciones estructurales. Las empresas privadas no sólo crearían nuevas capacidades productivas sino que se convertirían en un núcleo de atracción de otras empresas domésticas. Todo ello avivaría la competencia, los procesos de innovación tecnológica y aumentaría la productividad de la economía. Al mismo tiempo, las empresas se convertirían en un elemento determinante en la creación y funcionamiento de los mercados que

favorecería la redistribución de los factores productivos desde las actividades menos rentables hacia las más productivas. Por último, la privatización generaría un nuevo grupo social de empresarios que actuaría en los mercados con el objetivo de maximizar sus beneficios y que favorecería la expansión de la clase media.

La privatización también favorecería la estabilidad macroeconómica. La mayor competencia en los mercados restringiría las prácticas monopolísticas, ampliaría la oferta productiva y actuaría a favor de la contención de los precios. Las tensiones presupuestarias también mejorarían en tanto que las subvenciones públicas a las empresas se reducirían, al mismo tiempo que aumentarían los ingresos públicos si se procedía a la venta de los activos estatales y los ingresos fiscales si mejoraba la actividad económica.

Asimismo, la privatización también podría contribuir al saneamiento del sector exterior, tanto por la mayor capacidad exportadora que ganaría la industria nacional, como por la posible sustitución de importaciones provocada por un crecimiento de la producción interna. La entrada de capitales de los inversores extranjeros, en busca de oportunidades de negocio con la privatización, permitiría también sanear el nivel de endeudamiento exterior del país.

Por consiguiente, la privatización se convirtió en un elemento esencial de la transición ya que consideraron que de su mano vendrían las transformaciones necesarias para un cambio sistémico irreversible. Las autoridades húngaras, al privatizar con ese planteamiento un tanto simplista, estaban asumiendo implícitamente el principio subyacente de que la empresa privada es necesariamente y siempre más eficiente que la empresa pública. La aceptación de ese principio les llevó a considerar que el mero cambio de propiedad de las empresas públicas mejoraría la eficiencia empresarial y agregada de la economía. Sin embargo, no consideraron otros aspectos igualmente importantes para el desarrollo de la privatización como el marco institucional y regulador en el que se

desenvolvería el proceso o la naturaleza de los mercados en los que operaban las empresas públicas (Csaba, 1992).

Todos los programas de privatización se deben desarrollar, teóricamente, siguiendo una serie de principios que resultan esenciales para garantizar el correcto funcionamiento del proceso. Estos principios son: transparencia, publicidad, libre competencia y rentabilidad. Pues bien, el desempeño de estos cuatro principios teóricos están ligados al correcto funcionamiento del sistema económico y resultarían de difícil cumplimiento ante la falta de un entorno de mercado adecuado.

El principio de transparencia se refiere a que el proceso debe realizarse con total claridad y sencillez para los agentes involucrados. El principio de publicidad atiende a que el proceso se realice dándole la máxima difusión para que todos los interesados sean correctamente informados y exista igualdad de oportunidades en el acceso a la información. El principio de libre competencia supone que el proceso privatizador se realice garantizando la competencia entre los agentes implicados, Y por último, el principio de rentabilidad contempla la obtención del precio más alto posible por los activos estatales vendidos.

En primer lugar, la libre competencia y la rentabilidad para el Estado de los programas de privatización parecen tener una relación directa con la existencia de mercados normalizados y un marco macroeconómico estable.

La falta de mercados normalizados y un elevado nivel de inflación durante el inicio de la privatización puede dificultar la valoración de los bienes a privatizar. Además, la escasez de capitales nacionales, unido a una débil entrada de capitales del exterior, puede presionar al alza los tipos de interés, encareciendo la financiación de las inversiones. Todo ello, se puede traducir en un desincentivo para los inversores nacionales y extranjeros, y por consiguiente en una menor competencia y rentabilidad de las operaciones.

En segundo lugar, la ausencia de un marco jurídico e institucional adecuado dificulta la transparencia, la publicidad y la libre concurrencia en el proceso privatizador.

Instituciones económicas esenciales para la aplicación de la política de privatización como la bolsa de valores, la banca privada comercial, la agencia de privatización o el tribunal de la competencia, se antojan esenciales para una gestión eficiente de las ventas de activos públicos (Labaronne,1999). La inoperancia de estas instituciones puede afectar negativamente a los principios de transparencia y libre concurrencia. Del mismo modo, la ausencia de un cuadro normativo que garantice la protección y el ejercicio de los derechos de propiedad puede restar impulso a la concurrencia.

El tercer factor que puede influir sobre los principios de la privatización es la escasez de recursos financieros internos, afectando especialmente a la concurrencia y la rentabilidad de las operaciones.

La búsqueda del principio de rentabilidad puede situar en una posición aventajada a los inversores extranjeros y a los escasos inversores domésticos que dispongan de recursos económicos para invertir frente al resto de inversores. Una circunstancia que puede verse agravada si existe un débil sistema bancario y financiero incapaz de prestar capitales suficientes para cubrir el proceso privatizador. Esta circunstancia, puede generar una asimetría entre inversores domésticos y foráneos a la hora de concurrir a la venta de los activos estatales y afectar negativamente a la rentabilidad de las operaciones al pagarse precios más bajos al haber escasez de fondos y poca competencia entre potenciales inversores.

En cuarto y último lugar, la asimetría en la información es otro de los elementos esenciales que deben evitarse en los programas de privatización. El manejo de información privilegiada sobre la situación patrimonial y económica de la empresa, así como de los procedimientos de privatización y financiación, contraviene el principio de transparencia y puede alterar la libre concurrencia.

Por tanto, el grado de cumplimiento de los principios básicos de la privatización está estrechamente ligado con el marco jurídico e institucional en el que se desarrolla la actividad económica, así como, con el equilibrio macroeconómico y el funcionamiento normalizado de los mercados, particularmente el mercado financiero. Cuanto mayor sea la inestabilidad económica e institucional menores garantías se tendrán de alcanzar un nivel elevado de transparencia, publicidad, libre competencia y rentabilidad en el proceso privatizador.

III.1.2. Procedimiento general de privatización

La privatización en Hungría ha seguido un procedimiento parecido al aplicado en el resto de economías de Europa, aunque sujeto a una serie de particularidades significativas. Entre las diferentes opciones de privatización, la venta directa de los activos ha sido la más utilizada por los diferentes gobiernos de los últimos años.

Sin embargo, las empresas estatales húngaras, debido a la forma que adoptaron en su constitución inicial, no podían ser vendidas al carecer de títulos de propiedad transferibles. Para sortear este inconveniente, el gobierno creó en 1990 la Agencia de la Propiedad Estatal que agrupaba y ejercía los derechos de propiedad y establecía un valor para los activos estatales. Al mismo tiempo, las empresas públicas tuvieron que ser transformadas en asociaciones económicas, bajo la forma jurídica de compañías por acciones o de responsabilidad limitada. Para poder participar en el proceso de privatización las empresas debían cumplir este trámite y tenerlo finalizado antes del 30 de junio de 1993 (Török, 1993); en caso contrario la Agencia de la Propiedad Estatal (o la Agencia de Gestión de la Propiedad Estatal tras su constitución en 1992) podían intervenir la entidad, retirar la gestión a los administradores y promover directamente su transformación. Esta transformación representaba un cambio de estatus legal de la empresa pero mantenía su titularidad pública.

Una vez transformada la empresa estatal en sociedad por acciones o en sociedad limitada, podía venderse al completo o por partes, mientras que aquellas otras empresas que no resultaban viables se privatizaban mediante su liquidación, poniendo a la venta los activos de la empresa cerrada.

La Agencia de la Propiedad Estatal, por delegación del Gobierno, tenía la iniciativa del proceso. Ella era la que se encargaba de seleccionar los asesores y consultores y de hacer la propuesta concreta de privatización, después de escuchar a los directivos de las empresas y a los asesores externos vinculados a la operación. A continuación, remitía la información sobre el proceso seguido y la propuesta de venta al Consejo Supervisor, normalmente después de haber mantenido consultas previas con dicho órgano.

Posteriormente, el Consejo emitía su dictamen que, junto con la propuesta de privatización formulada, se elevaba al Ministerio de Economía, quién a su vez, si lo consideraba pertinente, presentaba ambos documentos a la Comisión delegada del Gobierno para asuntos económicos, para su posterior aprobación definitiva por el Gobierno.

Por último, el procedimiento concluía con una auditoría por parte del órgano del Estado competente de las operaciones de venta, con posterioridad a su ejecución y sin perjuicio de la preceptiva revisión del Tribunal de Cuentas.

III.2. SINGULARIDADES DEL PROCESO PRIVATIZADOR EN HUNGRÍA

Para elaborar un análisis adecuado del proceso privatizador es necesario realizar un estudio de los aspectos generales y comunes a cualquier fenómeno de este tipo, pero también han de estudiarse los aspectos singulares del caso en cuestión.

La privatización en Hungría tiene características propias, peculiaridades que la hacen diferente frente al resto del mundo y también a los otros países de Europa

Central y Oriental (Labaronne, 1999). Mientras las diferencias con el resto del mundo están relacionadas con la herencia del sistema de planificación centralizada, las diferencias con los demás países de la región se derivan de las sucesivas reformas adoptadas entre 1968 y 1989 y su diferente evolución.

La primera característica singular se refiere a su amplitud. El alcance inicial de la privatización en Hungría ha sido mayor que el experimentado por otras economías occidentales, pero algo menor si se compara con otros países de la región como Bulgaria, Eslovaquia o Polonia. Si establecemos la comparación en términos de porcentaje del valor de la producción del sector estatal en el PIB, se observa que en los países más desarrollados este porcentaje oscila entre el 3% y el 20%, con la mayoría de las economías de Europa Occidental situadas en torno al 10-15%. En cambio, en Hungría el grado de estatalización de la propiedad era más elevado en 1989²⁸, siendo de titularidad estatal las tres cuartas partes de la producción incluidas las empresas industriales y energéticas de mayor tamaño. Por tanto, la privatización ha sido una tarea ardua que ha afectado a una parte significativa de las actividades productivas (Havrylyshyn y McGettigan, 1999).

La segunda singularidad del proceso privatizador húngaro ha sido la ausencia de un entorno de mercado normalizado. Las autoridades económicas se han visto obligadas a crear o reformar de manera profunda toda una serie de instituciones y marcos legales imprescindibles para la privatización. Se trataba de rediseñar todo el sistema económico, algo que no ha ocurrido, o al menos con igual intensidad, en los países occidentales cuando decidieron privatizar.

La creación de un sistema financiero y, en particular, un sistema bancario equiparable al de las economías occidentales, la insuficiencia de ahorro nacional y la escasez de recursos humanos competentes para desarrollar un marco jurídico y

²⁸ Como se ha señalado en el capítulo anterior, Hungría mantuvo hasta 1989 los principios fundamentales del sistema económico de planificación centralizada y, pese a las reformas emprendidas, la propiedad privada de los medios de producción no estaba del todo reconocida. No obstante, el grado de estatalización de la propiedad, así como el porcentaje de producción del sector estatal en el PIB eran menores que en otros países del bloque, merced a los sucesivos intentos de reforma económica que se produjeron entre 1968 y 1989.

administrativo adecuado para la privatización, fueron algunos de los obstáculos con los que se encontraron las autoridades, especialmente en la privatización de las grandes empresas estatales. Además, tuvieron que elaborar un marco normativo sobre la protección y el ejercicio de los derechos de propiedad, una ley de sociedades, así como la reglamentación sobre las inversiones extranjeras.

No obstante, en Hungría, a diferencia de otras economías del bloque, también pudo beneficiarse de algunos avances jurídicos alcanzados en las sucesivas etapas de reformas emprendidas en las dos décadas anteriores a 1989. Especialmente en lo que respecta a la autonomía de los directivos de las empresas y las relaciones comerciales que éstas venían manteniendo con economías occidentales. Aspectos que pudieron influir favorablemente en el proceso de privatización posterior.

La tercera peculiaridad ha sido el tipo de empresas a privatizar. Muchas de las empresas estatales húngaras eran poco o nada rentables debido a la falta de rigor presupuestario durante la etapa de planificación centralizada (Kornai, 1980). En torno a una quinta parte de las empresas se encontraban en una situación que recomendaba su cierre. Entre el 60% y el 70% necesitaban una reestructuración previa para alcanzar el nivel de rentabilidad adecuado a la nueva situación de libre mercado. Y tan sólo entre un 10% y un 20% de las empresas estaban preparadas para afrontar la competencia internacional (De la Cámara y Mañe, 2001).

Sin embargo, las empresas en Hungría venían manteniendo desde 1968 unos modos de organización y funcionamiento más flexibles que en los inicios de la planificación, permitiéndoles mantener relaciones comerciales en un entorno más próximo al de mercado. Podían aprovisionarse en el mercado interno o internacional, fijar con libertad los salarios de sus trabajadores, determinar la oferta productiva y los precios de venta, así como el destino final de sus productos (Luengo, 1994). Una circunstancia que influyó de manera decisiva en el proceso privatizador.

La cuarta y última peculiaridad ha sido la instrumentalización de la privatización para alcanzar un objetivo político. La privatización en Hungría, así como en los demás países de Europa del Este, se concibió como uno de los elementos esenciales del cambio sistémico. Como ya se ha mencionado, las autoridades húngaras no contemplaban únicamente la privatización como un instrumento para dar mayor protagonismo al sector privado, sino que la consideraban un elemento esencial de las reformas para transformar el sistema económico de planificación centralizada en un sistema capitalista de mercado.

Este carácter transformador de la privatización es genuino de las economías de Europa del Este. La formulación que hacían las autoridades reformistas era considerar la mera existencia de relaciones de propiedad capitalista como condición suficiente para la consolidación del capitalismo. Las relaciones de propiedad capitalistas constituirían la base que llevaría a crear su propia superestructura: las instituciones, la organización política y la ideología requeridas para operar en una base capitalista. Bajo ese planteamiento, la necesidad de una acción rápida y con garantías de éxito parecía un objetivo incuestionable.

III.3. LOS OBJETIVOS DE LA PRIVATIZACIÓN

La pregunta recurrente cuando se analiza la privatización de las empresas públicas es ¿por qué se privatiza? ¿Cuáles son los objetivos que se pretenden alcanzar con la privatización?

La literatura sobre privatización recoge un amplio número de objetivos pretendidos con dicho fenómeno, pero no ha establecido una serie comprensiva de objetivos ordenados por prioridad o importancia. Los objetivos de la privatización tienden a diferir según los países y los programas. Además, tienden a cambiar conforme avanza el tiempo y surgen o desaparecen oportunidades, restricciones y percepciones (Vickers y Yarrow, 1991).

La mayoría de los autores²⁹ coinciden en señalar tres o cuatro tipos de objetivos generales en la privatización. Siguiendo a De la Cámara y Mañé, podemos establecer cuatro objetivos invocados en la privatización húngara.

Un primer objetivo era político. La privatización era uno de los pilares del cambio sistémico (Kornai, 2000). El paso hacia el capitalismo exigía, de manera prioritaria, la supresión de las instituciones y del marco regulador de la planificación burocrática. Ello implicaba avanzar en la progresiva liberalización de los mercados, para lo cual era necesario reducir de manera significativa la presencia del Estado en la actividad económica.

En este contexto, la privatización se convertía en un instrumento adecuado con el que establecer una nueva estructura de propiedad con predominio de la propiedad privada. Este objetivo político tenía un claro matiz ideológico que planteaba cuáles eran los fines y tareas del Estado en la economía. Con las privatizaciones, el poder del Estado se reducía y el de los inversores privados crecía. Para los primeros gobiernos democráticos, el sector privado debía protagonizar la estrategia de transformación. La aparición de nuevas actividades realizadas por particulares, por un lado, y la transferencia a manos privadas de los activos estatales, por otro, debían convertirse en las piedras angulares de la nueva estructura económica que se pretendía construir (Agencia de la Propiedad Estatal, 2000).

El segundo objetivo era económico. El argumento básico y más habitual que se demanda con las privatizaciones es el aumento de la eficiencia económica. Todos los análisis de la privatización húngara coinciden en resaltar la importancia de este objetivo, aduciendo que en la transición al mercado lo más importante era conseguir una mejora en la eficiencia de las empresas, lo que se traduciría probablemente en una mejor asignación de los recursos y un mayor crecimiento económico.

²⁹ Autores como Cuervo (1997), De la Cámara y Mañé (2001), Kornai (2000), Vickers y Yarrow (1991), entre otros, coinciden en agrupar los objetivos de la privatización en económicos, financiero-presupuestarios y político-sociales.

La literatura sobre privatizaciones muestra dos posicionamientos distintos frente a este asunto. El primero se sostiene en la idea de que la privatización era un elemento necesario para llevar a cabo la transición y que ésta conduciría a un aumento de la eficiencia. Para ello, el proceso privatizador debía desarrollarse lo más rápidamente posible y éste daría como resultado la constitución del marco normativo e institucional necesario. Por otro lado, el segundo posicionamiento abandonaba la urgencia de la privatización y mantenía como prioritaria la creación previa de un entorno competitivo que obligara a las empresas a mantener el rigor presupuestario, para después proceder a la privatización en un entorno con mayores garantías (de la Cámara y Mañé, 2001).

Tras estos dos posicionamientos se encontraba el debate (ya tratado en el primer capítulo de esta tesis) de la privatización y la eficiencia, es decir, si la privatización sirve para aumentar la eficiencia por sí misma o precisa de otras condiciones, como el marco de competencia y regulación, para lograrlo.

El tercer objetivo de la privatización era presupuestario y estabilizador. La privatización se contemplaba como un instrumento para reducir el déficit presupuestario o, al menos, el saldo de la deuda pública (Csáki, 2000). Es un objetivo que se ha considerado prioritario tanto en las economías occidentales como en los países de Europa del Este, al estimar que la privatización podía contribuir al equilibrio macroeconómico. Por un lado, se sostenía que las empresas privatizadas podrían generar ingresos para el Estado a través del pago de impuestos sobre las rentas obtenidas por la sociedad, y por otro, el Estado húngaro podría reducir el gasto y las inversiones que originaban las empresas públicas una vez que cambiaran de titularidad.

No obstante, este propósito presupuestario fue objeto de críticas, como la que hace referencia a la conveniencia o no de financiar el gasto corriente del Estado a través de la venta del patrimonio estatal. Pero, sobre todo, destaca la que concierne al hecho de vender los activos del Estado en una economía donde, como hemos apuntado al hablar de sus singularidades, existían fuertes restricciones

financieras, lo que suponía una clara ventaja para los inversores extranjeros frente a los nacionales.

Otro propósito de la privatización húngara fue la captación de capitales extranjeros. La viabilidad de la estrategia privatizadora dependía en buena medida de la activa participación de los inversores foráneos. La importancia de este objetivo residía en las mayores posibilidades de reestructuración de las empresas y de estabilización económica que se abrían con la entrada de capitales extranjeros en la economía. Los inversores extranjeros favorecerían la reestructuración de las empresas privatizadas al disponer de suficientes recursos financieros, contribuirían a la transferencia de tecnologías más modernas y se obtendrían mayores niveles de eficiencia productiva. Pero además, la entrada de capitales extranjeros contribuiría a la estabilización económica, cubriendo parte de la necesidad de financiación de una economía con fuertes desequilibrios macroeconómicos, financiando el pago de parte de la deuda anual y favoreciendo su integración en el comercio internacional.

Por último, La privatización húngara no parece que persiguiera firmemente un objetivo social (Nutti, 1995), entendiendo como fin social el reparto de los activos estatales entre el conjunto de la sociedad. Al contrario de lo que ocurrió con frecuencia en otros países de Europa del Este, los dirigentes húngaros no utilizaron habitualmente la privatización como un instrumento para restituir a la ciudadanía activos del Estado. Desde los primeros compases de la privatización las autoridades rechazaron ampliamente la privatización masiva para el conjunto de la población, optando por vender las empresas estatales a inversores extranjeros y despreciando ese posible enfoque social que algunos percibían en ese modo de privatizar.

Los objetivos de la estrategia de privatización constituían una auténtica amalgama de difícil o inviable cumplimiento. Cada uno de ellos requería unas condiciones, unos plazos y unos instrumentos de intervención específicos. Presuponer que la privatización actuaría como catalizador simultáneo de los múltiples objetivos de la

política económica suponía una lectura simplista de los desafíos vinculados a la reforma.

En 1990 la mayor parte de las empresas húngaras y las más grandes eran de propiedad estatal. El gobierno reformista del Foro Democrático se marcó como objetivo reducir la propiedad pública a menos de la mitad en un trienio y a aumentar la participación del capital extranjero en la economía desde el 3% hasta el 25% de la propiedad.

En esa nueva estrategia de reforma económica, la consolidación de un sector privado dependía, en gran medida, de la decidida y activa participación de los capitales extranjeros. Estos debían intervenir en los programas de privatización, realizar inversiones de nueva planta e impulsar el funcionamiento de los mercados para conseguir una mejor redistribución de los recursos productivos hacia las actividades de mayor productividad (Luengo, 1994).

Bajo este mismo planteamiento, las autoridades económicas húngaras establecieron desde muy temprano una legislación que suprimía buena parte de los obstáculos a la entrada de capitales extranjeros, concediéndoles diferentes estímulos fiscales, crediticios y cambiarios. En esas circunstancias, los inversores estratégicos se situaban en una posición privilegiada, sobre todo respecto a la privatización de las grandes empresas, que requerían grandes desembolsos financieros y difíciles procesos de saneamiento (Kiss, 1993).

III.4. EL MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL

Todo proceso de privatización exige un marco jurídico en el que fundamentar el derecho de propiedad y su posible transferencia de titularidad, así como una regulación que establezca los métodos y las técnicas que pueden o deben utilizarse en la transmisión de los activos estatales. Además, el proceso de privatización debe realizarse, al menos en teoría, garantizando una serie de principios básicos (rentabilidad, concurrencia, publicidad y transparencia) definidos anteriormente.

Asimismo, para la ejecución del proceso será imprescindible la participación, directa o indirecta, de una serie de instituciones económicas y financieras.

En este orden de cosas, en Hungría, la desestatización de la actividad económica y la creación de una economía de mercado implicaban, entre otras cuestiones, crear unas instituciones y definir un marco jurídico que sustituyeran a los heredados del régimen anterior y que sirvieran de referente a los agentes económicos, estableciendo los nuevos derechos y obligaciones de los propietarios.

En este sentido, los métodos y técnicas aplicados en el trascurso de la privatización han venido determinados por las disposiciones legales correspondientes y se han ido modificando y adaptando, a la par que se iba desarrollando el propio marco legal e institucional del país. Un marco legal³⁰ que permitió al cabo de diez años el desarrollo de un amplio conjunto de medidas de regulación y de un sistema institucional en el que se apoyó la privatización y sin el cual hubiese sido imposible el avance en el proceso.

III.4.1. Marco legal

Después de décadas bajo un régimen totalitario, uno de los requisitos previos a la privatización era el establecimiento de un régimen jurídico democrático, que garantizara los derechos y las libertades individuales. Asimismo, resultaba imprescindible la creación de un marco normativo que garantizase la protección y el ejercicio de los derechos de propiedad, dentro de un sistema económico de mercado normalizado.

En términos legales estas necesidades se recogieron en el articulado de la Constitución, a través de una enmienda que calificaba la economía húngara como una economía de mercado donde se reconocía tanto la propiedad pública como la privada, se fomentaba la iniciativa privada y se garantizaban los derechos de propiedad.

³⁰ Para profundizar en el marco legal de las privatizaciones en Hungría y acceder a una amplia base de datos jurídicos se recomienda la consulta de la siguiente página web: <http://www.tring.hu>.

Entre 1990 y 2000 el parlamento húngaro adoptó o reformó cerca de 1.300 normas. Este enorme esfuerzo legislativo da muestra de la necesidad jurídica que existía en Hungría durante la transición. El desarrollo normativo del Estado de Derecho se ha completado en los últimos años con la incorporación del acervo comunitario exigido para su adhesión a la Unión Europea.

De todo ese entramado jurídico, centraremos nuestra atención en aquellas leyes que consideramos que han sido más relevantes para el desempeño de la privatización a lo largo de estos años.

La primera de ellas es la Ley XIII de 1989, *sobre la Transformación de las Empresas Estatales en Compañías por Acciones o de Responsabilidad Limitada*, que supuso el inicio del cambio de la estructura de propiedad en Hungría. Esta ley establecía, con carácter general y obligatorio para las compañías que querían privatizarse, la transformación de las empresas públicas en entidades también públicas pero con una definición diferente de su capital social. Con ese trámite el Gobierno trató de establecer un valor de mercado para las empresas del Estado y la división del capital social en acciones o participaciones que pudiesen transmitirse.

Poco después fue aprobada la Ley VII de 1990 *sobre la creación de la Agencia de la Propiedad Estatal*, relevante por que constituyó la base legal del primer órgano privatizador y que regulaba los derechos de propiedad del Estado. Esta Ley establecía la constitución y las competencias de la Agencia y promovía el principio de concurrencia en las privatizaciones, al establecer como método principal para la venta las ofertas públicas y la obligación de aplicar el Decreto 19 de 1987 sobre ofertas públicas en el curso del proceso privatizador.

Cuadro 3.1. Marco legal de la privatización húngara, 1988-1998

1988	<ul style="list-style-type: none"> o Ley VI sobre Asociaciones Económicas o Decreto nº 94/1988 (22-XII) del Consejo de Ministros Notas sobre Privatización o Ley IX sobre la Imposición que Grava la Renta de las Personas Físicas y la Renta de Sociedades o Ley XXIV sobre las Inversiones Extranjeras en Hungría
1989	<ul style="list-style-type: none"> o Ley XIII sobre la Transformación de las Empresas Estatales en Compañías por Acciones o de Responsabilidad Limitada o Ley XIV sobre la Transformación de las Cooperativas en Granjas Privadas
1990	<ul style="list-style-type: none"> o Ley V sobre la Empresa Privada o Ley VI sobre la Oferta Pública y Comercialización de Títulos Valores y sobre la Bolsa o Ley VII sobre la Creación de la Agencia de la Propiedad Estatal o Ley VIII sobre la Protección de la Propiedad Encomendada a las Empresas Estatales o Ley LXXIV sobre la Privatización de las Empresas Estatales de Comercio Al Por Menor, el Abastecimiento y los Servicios de Consumo o Ley LXXXVI sobre Prácticas Comerciales Desleales o Ley LXXXVII sobre la Determinación de los Precios
1991	<ul style="list-style-type: none"> o Ley XVI sobre las Concesiones Administrativas o Ley XXV sobre las Compensaciones Parciales a los Antiguos Propietarios o Ley XXXII sobre el Restablecimiento de los Derechos de Propiedad de la Iglesia o Ley XXXIII sobre la Transferencia a los Municipios de Determinados Activos Empresariales o Ley IL sobre Procedimiento de Quiebra y Liquidación de las Empresas o Ley LX sobre el Banco Nacional de Hungría o Ley LXIII sobre Fondos de Inversión
1992	<ul style="list-style-type: none"> o Ley I sobre Cooperativas o Ley II sobre la Asunción de la Ley I y las Normas de Transición o Ley XXIV sobre Compensaciones de las Pérdidas Causadas por el Estado Entre el 1 de Mayo de 1939 y el 8 de Junio de 1949 o Ley XXXII sobre Compensaciones para las Víctimas de la Persecución Política, Asesinatos o Privación de Libertad o Ley XLIV sobre la Participación de los Trabajadores en la Propiedad o Ley LIII sobre la Gestión y Utilización de los Activos que Permanecen Permanentemente Controlados por el Estado o Ley LIV y Ley LV sobre la Enmienda de las Normas Legales con Relación a las Leyes sobre Bienes Empresariales del Estado o Ley LVI sobre la Venta, Utilización y Protección de los Activos que Permanecen Temporalmente en Manos del Estado
1993	<ul style="list-style-type: none"> o Resolución 99/1993 (24-XII) del Parlamento sobre los Principios de la Política de Propiedad de 1994
1995	<ul style="list-style-type: none"> o Ley XXXIX sobre la Venta de Activos Empresariales de Propiedad Estatal o Ley CXVII sobre la Renta de las Personas Físicas o Decisión del Gobierno 1065/1995 (6-VII) sobre las Condiciones Básicas de las Ofertas de Privatización de Empresas Suministradoras de Gas

	o Ley LXXXI sobre el Impuesto de Sociedades y los Dividendos
	o Ley CXII sobre las Instituciones de Crédito y las Empresas Financieras
1996	o Ley CXIV sobre la Comisión Estatal Supervisora del Mercado Financiero y de Capital
	o Decreto del Gobierno nº 7/96 (18-I) sobre la Adquisición de Bienes Raíces por Extranjeros
1997	o Ley CXLI sobre el Registro de Bienes Raíces
	o Ley CXLIV sobre Asociaciones Empresariales
1998	o Ley XXXIV sobre Inversiones, Empresas y Fondos de Capital-Riesgo

Fuente: Elaboración propia.

Otra norma relevante relacionada con la gestión de los activos estatales fue la Ley LIII de 1992, *sobre la Gestión y Utilización de los Activos que Permanecen Permanentemente Controlados por el Estado*. Este precepto no sólo determinaba qué propiedades iban a permanecer en manos del Estado y en qué proporción, sino que, además, promulgaba la creación de la Agencia de Gestión de la Propiedad Estatal, una institución constituida con el objeto de administrar las empresas o participaciones que continuaran siendo de titularidad pública.

En la misma línea y como complemento a la norma anterior, la Ley LVI de 1992, *sobre la Venta, Uso y Protección de la Propiedad Temporalmente en Manos del Estado*. Con esta nueva norma el gobierno trató de impulsar la privatización y amplió la Ley VII de 1990, al aumentar el número de posibles métodos de privatización y reformular las normas generales que debían regir el proceso de ofertas, obligando a cumplir el principio de competencia.

De acuerdo con lo dispuesto en esta ley, las ventas, arrendamientos o concesiones de los bienes del Estado sólo podían efectuarse sobre la base de una oferta competitiva. Para ello, se establecían dos fórmulas: ofertas abiertas o cerradas (*open/closed tenders*) y por concurso (*call for offers*). La Ley establecía que las colocaciones debían anunciarse públicamente, sin embargo también contemplaba un amplio abanico de supuestos bajo los cuales se permitía no hacer publicidad de la venta, como por ejemplo: cuando la venta de acciones se enmarcara en una emisión pública; cuando existiera un accionista con una opción de compra de acciones derivada, por ejemplo, de una privatización parcial previa; después de

que se hubieran producido dos intentos fallidos de venta al quedar la oferta sin cubrir; cuando se tratara de la venta de acciones de sociedades limitadas; o bien si el precio de venta igualaba el importe establecido en el contrato.

Después de las elecciones parlamentarias de 1994, se estableció en Hungría un nuevo Gobierno que introdujo modificaciones sustanciales respecto a las leyes VII de 1990 y LVI de 1992 en el ámbito de la privatización. Las bases de esos cambios se recogieron en la Ley XXXIX de 1995, *sobre la Venta de Activos Empresariales de Propiedad Estatal*, la cual ha regulado desde su aprobación hasta ahora la venta de los activos empresariales del Estado. Se trata de una ley más elaborada que las anteriores en cuanto a los procedimientos y más exigente con los compromisos adquiridos por los potenciales compradores. Entre sus disposiciones se encuentran los principios que deben regir los procesos de privatización, los criterios contractuales y los métodos y las técnicas aplicables. La ley también da cabida a cuestiones como las preferencias en la adjudicación de ofertas, los métodos de evaluación de las mismas, así como los compromisos exigidos a futuros propietarios respecto al mantenimiento de las plantillas de las empresas.

La Sociedad Estatal de Gestión y Privatización tenía competencias para realizar ventas de los activos estatales bajo diversas modalidades: directamente, a través de la colocación de una oferta pública en el mercado de capitales, a través de fondos de inversión o empresas inversoras o a través de la cúpula directiva de las compañías³¹.

Esta Ley, en lo esencial, no introdujo variaciones significativas en cuanto a los instrumentos de privatización establecidos por las leyes de privatización vigentes entre 1990 y 1994. En este sentido las ventas de activos estatales seguirían haciéndose a través de ofertas públicas abiertas y cerradas, pero también por

³¹ Desde el año 2001 quedó prohibido el procedimiento de privatización simplificada, en el cual los directivos de las empresas tomaban el protagonismo del proceso de venta de empresas públicas de tamaño pequeño o medio.

procedimientos no competitivos para casos excepcionales establecidos por el gobierno.

Asimismo, durante la primera mitad de la década de los noventa fueron aprobadas una serie de leyes que tuvieron especial relevancia por su contribución a la creación o desarrollo de las instituciones económicas básicas de una economía de mercado e imprescindibles para el desempeño de la privatización. Tal es el caso de la Ley VI de 1990 *sobre la Oferta Pública y Comercialización de Títulos Valores y sobre la Bolsa*, que supuso la constitución de la Bolsa de Valores de Budapest; la Ley LX de 1991 *sobre el Banco Nacional de Hungría* o la Ley LXIII de 1991 *sobre los Fondos de Inversión*, que dieron un notable impulso a la actividad monetaria y financiera.

Para finalizar con este repaso normativo, la Ley XXIV de 1988 *sobre Inversiones Extranjeras en Hungría* fue el reflejo del interés de las autoridades húngaras por captar capitales extranjeros. Esta temprana ley, junto con la Ley VI de 1988 *de Sociedades*, sentaba las bases para que los inversores foráneos pudieran invertir sus capitales en una economía que mostraba signos de incertidumbre, pero también buenas expectativas de crecimiento y rentabilidad a medio y largo plazo. De hecho, desde finales de los años ochenta, las empresas multinacionales tomaron sólidas posiciones en el mercado húngaro. Entre los factores que han contribuido a ello destacan la modalidad de privatización elegida por el gobierno (la venta directa) y los estímulos fiscales y crediticios concedidos a los inversores extranjeros para comprometerlos con el proceso (Luengo, 1994).

El gobierno húngaro consideraba que la captación de recursos externos contribuiría a lograr el equilibrio monetario interno y a financiar el déficit por cuenta corriente, sin embargo no le preocupaba el posible aumento en su nivel de endeudamiento externo. En este sentido, las autoridades económicas no pusieron apenas restricciones a los inversores extranjeros para invertir en Hungría, tan solo se estableció como requisito general la inscripción en el Tribunal de Registro de

Firmas del Ministerio de Justicia, que es la administración encargada de supervisar la legalidad de los estatutos de las sociedades mercantiles.

La inversión extranjera podía dirigirse a todos los sectores de la economía, si bien para algunos de ellos, considerados estratégicos (como defensa, transportes, telecomunicaciones, oleoductos, electricidad, industrias extractivas, banca, juegos y apuestas), se requería una licencia especial, obligando a las empresas a constituirse con una forma societaria específica y aceptar ciertas normas de supervisión.

Además, los inversores extranjeros podían disfrutar de diferentes incentivos fiscales y ayudas a la inversión. Los beneficios fiscales oscilaban según los casos entre el 50% y el 100% de la carga fiscal durante un periodo que oscilaba a su vez entre los cinco y los diez años siguientes al momento de la inversión. Todo ello, condicionado al volumen de inversión realizada, el aumento de los ingresos netos anuales de las empresas y, en algunos casos, a la generación de empleo. Asimismo, la ley sobre inversiones extranjeras establecía varios incentivos financieros adicionales para las empresas de capital mixto que se dedicaran a actividades de apoyo a algún objetivo prioritario del Gobierno, como la reestructuración de las empresas, el desarrollo de las regiones más deprimidas, la creación de empleo, la promoción de las exportaciones o la protección del medio ambiente. Igualmente, la normativa de inversiones extranjeras contemplaba diferentes tipos de ayudas reembolsables y no reembolsables, préstamos a tipos preferenciales y subvenciones de tipos de interés.

Todas estas normas de especial relevancia que acabamos de repasar, junto con otras de carácter accesorio relacionadas con los derechos de propiedad, con el funcionamiento de las empresas y con la fiscalidad, han servido de marco jurídico para articular la privatización y han jugado un papel esencial en la reorganización del sistema de propiedad en Hungría.

Sin entrar a valorar si, como defendían algunos analistas, el desarrollo legal de estos años ha resultado o no, disperso y negativo para la agilización del proceso privatizador, lo cierto es que Hungría ha transformado su estructura legal. Las autoridades incorporaron las figuras jurídicas propias de una economía capitalista y las adaptaron en lo esencial al marco de la Unión Europea, una tarea que lograron resolver con ventaja respecto a los demás países de Europa Central en poco más de una década (Gray, Hanson y Heller, 1993).

III.4.2. Marco institucional

Para llevar a cabo la privatización en Hungría fue necesario, además del marco jurídico descrito, el concurso de una serie de instituciones, que en su mayoría no existían y que hubo que crear. La Agencia para la Propiedad Estatal, la Agencia para la Gestión de Propiedad Estatal, la bolsa y entidades financieras privadas (como bancos y fondos de inversión), fueron algunas de las instituciones que se establecieron al hilo de la privatización. Hagamos un repaso de las más relevantes.

- **Agencia de la Propiedad Estatal**

Como sucedió en otros países del Este, en Hungría también se creó un organismo para dirigir la privatización y defender los intereses públicos en las empresas estatales. La Agencia de la Propiedad Estatal (Állami Vagyonügynökseg –ÁVÜ-) se constituyó el 1 de marzo de 1990, con la aprobación por el Parlamento de la Ley VII de 1990 *sobre la Creación de la Agencia de la Propiedad Estatal*. Ello tuvo lugar después de que se produjeran numerosas irregularidades durante el primer impulso privatizador de 1989, conocido como privatización espontánea, que tuvo como protagonistas a los directivos de algunas empresas (Kiss, 1992).

La Agencia quedó inicialmente bajo tutela parlamentaria, ya que las autoridades consideraron que si la transformación de los derechos de propiedad era un factor esencial para el cambio sistémico, entonces los principios, los objetivos y los métodos de privatización debían ser elaborados y dirigidos por el propio Parlamento (Major, 1993).

Posteriormente, la Agencia de la Propiedad Estatal fue transformada en un órgano subordinado del Gobierno y dependiente de un ministro sin cartera que era nombrado para esa función. La Agencia de la Propiedad Estatal era dirigida por un Consejo de directores designados gubernamentalmente que tenía como función básica la ejecución de la política privatizadora del Gobierno y se financiaba principalmente con cargo al presupuesto del Estado y fondos procedentes de programas como la iniciativa europea PHARE.

El acuerdo de constitución establecía las bases del programa de modernización del sector público empresarial del Estado. El objetivo principal era dirigir la transición de las empresas públicas y ejercer de manera eficiente los derechos de propiedad del Estado a través de la Agencia Presupuestaria.

Las estimaciones de ingresos por privatización y su destino eran determinados en el presupuesto anual, mientras que las técnicas de privatización utilizadas se fundamentaban en la Ley de *Sociedades*, la Ley de *Reorganización* y la Ley sobre *la Administración y la Utilización de los Activos de Propiedad Estatal*.

La Agencia era responsable de las acciones de las empresas estatales que habían sido transformadas y que por mandato legal le eran cedidas con el propósito de ser vendidas. Las participaciones de las asociaciones económicas que no eran adquiridas por los inversores quedaban bajo control transitorio de la Agencia, hasta que éstas fueran transmitidas. La Agencia se encargaba de transferir los activos estatales al sector privado a través de la venta del patrimonio, haciendo uso de los derechos de propiedad que le otorgaba la ley. Su propuesta privatizadora combinaba decisiones centralizadas de la Agencia, con otras iniciativas transferidas que partían de los agentes económicos implicados, en un intento por descentralizar parte del proceso.

Quedaban bajo su control directo todas las operaciones promovidas por ella misma, así como aquellas iniciativas privatizadoras suscitadas por las propias empresas siempre que el importe de la transacción superara los 150.000 dólares.

El resto de las empresas con activos por un valor inferior al establecido legalmente podían ser vendidas directamente por los directivos de las empresas, a través de la llamada *privatización simplificada*.

La Agencia tomó la dirección de 1.844 empresas de tamaño grande o mediano, con un valor aproximado de 650.000 millones de forints, y unos 10.000 pequeños establecimientos comerciales, con el objetivo de venderlos lo más rápido posible (Okolicsanyi, 1994).

- Agencia de Gestión de la Propiedad Estatal

La Ley LIII de 1992 promulgaba la constitución de otra institución, en este caso, la Agencia de Gestión de la Propiedad Estatal (Állami Vagyonkezelô Rt. -ÁVRt-), cuya principal tarea era la administración eficiente de las empresas propiedad del Estado vinculadas con sectores considerados estratégicos para el Estado húngaro como la energía, las telecomunicaciones o los transportes.

La Agencia fue constituida en octubre de 1992 como sociedad limitada por acciones, con el Estado como accionista único poseedor del cien por cien del capital social. Los derechos de propiedad eran ejercitados por el ministro sin cartera responsable de la privatización. Las 160 empresas estratégicas que quedaron bajo su autoridad representaban el 25% de los activos estatales y ocupaban casi todas las ramas de actividad de la economía (electricidad, gas, petróleo, química, farmacéutica, transportes, bancos, seguros, hoteles, etc.), unos activos valorados en aproximadamente 1,3 billones de forints, equivalente al 50% del PIB húngaro (EIU, 1994; INTOSAI, 2001).

Al contrario que la Agencia de la Propiedad Estatal, la Agencia de Gestión de la Propiedad Estatal se creó por un periodo indefinido. La fórmula de constitución elegida respondía a las preferencias del gobierno, que consideró que de esa manera la agencia podría obtener fondos en los mercados de capital y dinero y adaptarse más rápidamente a las complejas condiciones del mercado.

La estructura organizativa de la Agencia estaba dividida en dos áreas claramente diferenciadas: por un lado, la venta de la propiedad estatal y, por otro, la administración de los activos empresariales públicos. El trabajo de la institución estaba regulado por la legislación general sobre sociedades mercantiles, la Ley de Compensación y los principios sobre la política de propiedad.

Bajo el control de la entidad quedaban pues dos tipos de empresas distintas: aquéllas que se pretendían transferir al sector privado y aquéllas en las que el Estado deseaba mantener una participación accionarial permanente. En ambos casos, la Agencia se encargaba de administrar y mejorar los resultados económicos de las mismas.

- **Sociedad Estatal de Gestión y Privatización**

La Ley XXXIX de 1995 derogó las Agencias de la Propiedad Estatal y de Gestión de la Propiedad Estatal y fundó a su sucesora legal: la todavía vigente Sociedad Estatal de Gestión y Privatización (Állami Privatizációs és Vagyonkezelô Rt. - APVRt-), un holding público constituido por el Gobierno como sociedad limitada, con el Estado como accionista único y bajo la supervisión gubernamental a través del Ministro de Presidencia.

Las funciones de la sociedad están reguladas por las leyes de privatización, de presupuestos del Estado, de sociedades mercantiles, de contabilidad y varios decretos del Gobierno.

Las principales funciones de la sociedad son gestionar las empresas o participaciones de empresas de titularidad estatal, así como formular las propuestas concretas de privatización para dichas entidades.

El trabajo de la sociedad es auditado por la Oficina Estatal de Auditoría, así como por auditores externos designados por ésta. Además, el gobierno está obligado a presentar un informe anual sobre las actuaciones de la sociedad.

La APVRt, a lo largo de esta década de funcionamiento, ha experimentado una serie de reformas que han tratado de ajustar su funcionamiento a las nuevas circunstancias económicas del país.

Para apoyar en su labor a la Agencia de privatizaciones, se creó el Consejo Supervisor, que depende directamente de la Junta Directiva de la Agencia. Este Consejo está formado por un comité de expertos nombrados por el Gobierno y tiene como principales funciones:

Primero, informar sobre todas las operaciones de privatización que la APVRt somete a su consideración y con el objeto de que el Consejo dictamine si el proceso de privatización y la propuesta concreta de venta se ajustan a los principios generales de transparencia, publicidad y libre competencia.

Y segundo, informar sobre todas las cuestiones que le sean planteadas por el Gobierno, la Comisión Delegada por el Gobierno para Asuntos Económicos o los agentes gestores durante el proceso de privatización.

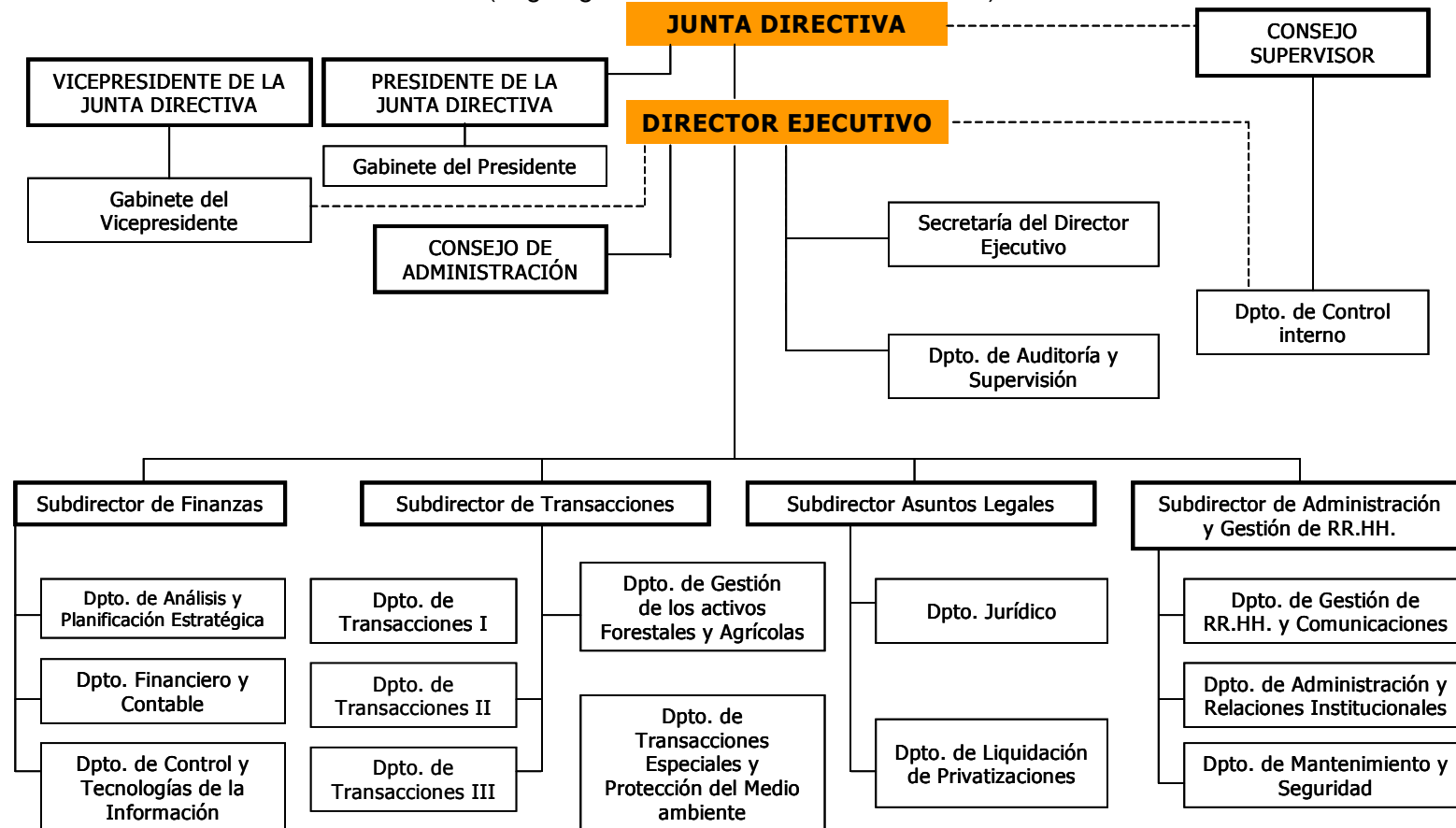
La tarea del Consejo se realiza con anterioridad a la adopción de la decisión final de la Agencia de privatizaciones. Se trata, por tanto, de informes previos, donde el Consejo aporta un dictamen sobre la operación en cuestión, de carácter consultivo y, por tanto, no vinculante ni para el Gobierno, ni para terceras personas implicadas en la operación.

Cuadro 3.2. Agencias de privatización de Hungría, 1990-2006

	Fecha de constitución	Dependencia administrativa	Forma Jurídica
Agencia de la Propiedad Estatal (ÁVÜ)	Marzo de 1990	Parlamento, Posteriormente Ministro sin cartera	Organismo público subordinado del gobierno
Agencia de Gestión de la Propiedad Estatal (ÁVRt)	Octubre de 1992	Ministro sin cartera	Sociedad Limitada, Estado accionista único
Sociedad Estatal de Gestión y Privatización (ÁPVRt)	1995	Ministro de Presidencia	Sociedad Limitada, Estado accionista único

Figura 3.1. Holding estatal de privatizaciones de Hungría

(Organigrama a 31 de diciembre de 2005)



- Las Instituciones económicas y financieras

Sin afán de realizar una descripción exhaustiva de las instituciones económicas y financieras, conviene valorar la importancia de las mismas en el proceso de privatización y en la entrada de capitales extranjeros posterior.

En 1989, Hungría carecía de un sistema financiero homologable al de una economía de mercado. No existía bolsa de valores y el sistema financiero existente respondía a una estructura de “monobanco” característico de las economías de planificación centralizada. Estaba compuesto por un banco central y una serie de bancos especializados, cajas de ahorro y entidades de crédito y seguros que dependían de él. Esta red de titularidad pública era depositaria de los recursos financieros del Estado y como tal sistema no tenía capacidad para modificar la oferta monetaria ni la política crediticia, tareas que quedaban sometidas a los dictados de la planificación.

En un contexto como éste, para proceder con la privatización era imprescindible crear previamente un sector financiero capaz de ejercer un papel de intermediación, que cubriera las necesidades de capital del sector privado y que encauzara la transferencia de títulos de las ofertas de privatización. Un sector financiero privado saneado y dispuesto a apoyar la política privatizadora constituía un factor crucial para su éxito, sobre todo en una situación de relativa escasez de ahorro interno y de cierta cautela de los inversores extranjeros.

En 1990 fue creada la Bolsa de Valores de Budapest (Budapesti Értéktôzsde) por iniciativa de 42 bancos y sociedades de bolsa. Los fundadores se marcaron un doble objetivo: por un lado, financiar las necesidades de capital del sector privado y, por otro, mediar en la colocación de los títulos en los procesos de privatización.

Durante los tres primeros años de actividad, la mayor parte de las transacciones que realizó estaban ligadas a títulos del Estado; sólo una pequeña parte correspondían a valores de algunas de las 28 compañías que inicialmente se registraron (Euromoney, 1993; Okolicsanyi, 1994). En 1994, sin embargo,

coincidiendo con los años de mayor actividad privatizadora, la Bolsa de Budapest logró su record histórico de contratación al alcanzar los 32 billones de forints. Durante los años noventa la Bolsa cambió y modernizó sus sistemas de contratación e índices de cotización en varias ocasiones. En la actualidad la Bolsa de Budapest se encuentra constituida como una sociedad limitada por acciones y, desde septiembre de 2005, agrupa tanto la bolsa de valores como de materias primas. El número de empresas cotizadas³² ha crecido hasta 44 y está integrada en la Federación de Bolsas Europeas. (Bolsa de Valores de Budapest, 2006)

Por su parte, el Banco Nacional de Hungría experimentó una notable reforma en 1991, transformando su estructura y sus competencias, en particular las relacionadas con sus funciones como autoridad monetaria y crediticia. La banca comercial y otras entidades financieras también fueron objeto de una profunda reestructuración, a través de varios programas en los que se comprometió una gran cantidad de recursos presupuestarios, con la intención de sanear su situación patrimonial (Pichler,1993).

III.5. MÉTODOS Y PROGRAMAS DE PRIVATIZACIÓN

Cada vez son más los autores que sugieren que los resultados de las privatizaciones no dependen únicamente del hecho de la transferencia de propiedad de las empresas del Estado, sino también de la forma en cómo éstas se transfieren. La experiencia privatizadora mundial de los últimos años recoge una variedad de métodos de privatización que van desde la venta directa de la empresa a través de procedimientos de oferta pública, pasando por la venta cerrada a un único inversor, la venta a los propios trabajadores de la compañía, la distribución gratuita del capital entre la ciudadanía o la mera liquidación de la empresa (Rondinelli, 2004).

En este sentido, los métodos de privatización utilizados son un elemento esencial del análisis. Primero, porque son una variable explicativa de los resultados

³² A fecha 31 de diciembre de 2005.

obtenidos del proceso, y segundo, porque los métodos utilizados nos dan información sobre cuáles han sido los objetivos que han primado realmente las autoridades a la hora de desarrollar su estrategia, más allá de sus declaraciones iniciales.

La mayoría de los análisis³³ sugieren que la transferencia de la propiedad mediante ventas directas a inversores privados produce una reestructuración más eficiente y resultados económicos mejores en las empresas privatizadas que cuando la privatización se hace mediante la transferencia de la propiedad a los empleados y directivos, la distribución gratuita de bonos, la venta pública de acciones a pequeños accionistas o con alguna fórmula que privatiza sólo parcialmente la empresa.

Los argumentos que se esgrimen para hacer esta afirmación se refieren al hecho de que las ventas directas, además de permitir un proceso de transmisión rápido y un precio de venta más alto, proporcionan una mayor concentración de la propiedad respecto a las formas de privatización colectiva. De ese modo, esa concentración de la propiedad en una o pocas personas (físicas o jurídicas) permite que la toma de decisiones se realice de una forma más rápida que cuando la propiedad está muy dispersa. Además, la venta directa a inversores estratégicos proporciona una mayor garantía de reestructuración de la empresa privatizada por otros dos motivos: primero, porque los nuevos propietarios no perciben la reestructuración como un riesgo para conservar su trabajo y su estatus como sí les ocurre a los trabajadores de la empresa a la hora de emprender su transformación; y segundo, por que los inversores estratégicos suelen disponer de más posibilidades de financiación del capital necesario para emprender la reestructuración que los trabajadores y los directivos de las empresas.

³³ Harper, 2001 y 2002; Nellis, 1999; Pringle y Rondinelli, 1997; Rojec, 2000; Slay, 1996; Sprenger, 2002.

III.5.1. Métodos

A continuación se citan los métodos de privatización teóricos que resultan más útiles para el objeto de nuestro análisis y después comentaremos en qué medida han sido utilizados durante el proceso de privatización húngaro.

En primer lugar, un posible método de privatización es la venta directa a inversores (nacionales o extranjeros) externos a la empresa, también llamado método de privatización por venta a los *outsiders*. La venta se puede realizar, bien, a través de un proceso abierto por el que se ofrece públicamente los derechos de propiedad a los inversores que quieran participar en la compra; o bien mediante la oferta cerrada de venta a un inversor estratégico elegido por la autoridad privatizadora.

Este método se fundamenta en el objetivo económico de lograr vender la empresa a aquellos inversores con el interés y la capacidad de poner en marcha la reestructuración empresarial necesarios con los que aumentar el nivel de eficiencia y rentabilidad de la compañía privatizada. También, en principio, se trata de un método que sirve al objetivo presupuestario, ya que la venta de los activos estatales genera más ingresos para la hacienda pública, en tanto que con esta fórmula los precios de venta que se fijan suelen ser más altos. En teoría, ello es consecuencia tanto de la existencia de una mayor competencia entre los potenciales compradores, como del valor estratégico de mercado que ostentan las empresas privatizadas de este modo. Además, es un método que favorece la entrada de capitales extranjeros en tanto que la venta de las empresas se realice a inversores foráneos.

Un segundo método de privatización consiste en vender a los empleados y los directivos de las empresas los activos de las empresas públicas en las que trabajan, también llamado método de privatización por venta a los *insiders*. Esta fórmula supone que, aunque los títulos de propiedad sean adquiridos por el conjunto de los

empleados, en la práctica el control de la empresa queda en manos de los directivos.

Para los propósitos teóricos de la privatización este método sirve al objetivo del rápido cambio sistémico, en tanto que permite una privatización rápida y viable. En cambio, no sirve al objetivo presupuestario ya que, tanto el valor que se adjudica a las empresas, como los ingresos que percibe el Estado por la venta, suelen ser bajos. Este método tampoco es del todo útil al objetivo social, ya que no persigue el reparto equitativo de los activos entre el conjunto de la población.

Pero sobre todo, se trata de un método inadecuado para alcanzar el objetivo económico de la reestructuración de la empresa. Aunque no existe una posición unánime a este respecto³⁴, la postura mayoritaria defiende que otorgar la propiedad a los empleados conduce a un conflicto de intereses por tener la doble posición de trabajador y propietario, originando unos resultados menos eficientes en la empresa. Sostienen, que si los empleados poseen una participación en el capital social de la empresa menor que su participación en el fondo salarial, obtendrán un mayor beneficio ejerciendo sus intereses como empleado más que como accionista. Así, los aumentos salariales y el nivel de empleo excesivos se pueden acabar imponiendo en la compañía (Nutí, 1996). Además, los empleados de las empresas, ante la falta de recursos propios, pueden verse obligados a pedir prestados capitales para la adquisición y reestructuración de las empresas (Andreff, 1993). Como consecuencia de todo ello, la opinión más extendida es que la eficiencia y la capacidad de reestructuración son menores cuando la propiedad de la empresa se transfiere con este método.

³⁴ Autores como M. Uvalic y D. Vaughan-Whitehead (1997), con sus análisis empíricos, prestan su apoyo a este método de privatización, probando que los empleados de las empresas invierten en nuevas tecnologías, buscan socios financieros nacionales y extranjeros, emprenden ajustes de plantillas y, en definitiva, acometen la reestructuración de sus empresas. Otros autores como D.M. Nuti consideran este tipo de privatización inapropiado para mejorar los niveles de eficiencia de las empresas privatizadas, mientras que autores como W. Andreff defienden que este método sólo resulta conveniente bajo determinadas condiciones previas que difícilmente se han cumplido en los PECO.

Un tercer método de privatización es a través del reparto gratuito de la propiedad entre la población, también llamado método de privatización masiva. Se trata de repartir entre el conjunto de la población buena parte de los activos estatales, a través del reparto, gratuito o por un valor simbólico, de títulos de propiedad.

Este método de privatización sirve especialmente al objetivo del rápido cambio sistémico, en tanto que la privatización masiva permite realizar el proceso de manera más rápida que con los otros métodos, evitando el obstáculo que representa la falta de capital financiero en la economía y simplificando el procedimiento necesario para la privatización. Además, este método fomenta el sector financiero y su labor de intermediación en el proceso como depositante y gestor de los bonos repartidos entre la población. Se trata de un modelo que permite transformar la estructura de propiedad de manera rápida, amplia e irreversible, evitando que los grupos contrarios a la privatización tengan tiempo para oponerse al proceso y puede proporcionar credibilidad frente al exterior a los programas de reforma económica. También es un método adecuado para alcanzar el objetivo social, ya que permite repartir entre el conjunto de la población los bienes del Estado (De la Cámara y Mañe, 2001).

Este método puede generar un problema de control societario y un empeoramiento de la eficiencia de la empresa. Por dos razones, la primera por la posible dispersión de la propiedad que se origina, al menos inicialmente, con el reparto generalizado de los derechos de propiedad. La segunda esta relacionada con el riesgo de que el sistema financiero se encuentre poco desarrollado y resulte inadecuado para ejercer un mecanismo de control sobre las empresas a través de los procedimientos con los que, en teoría, cuentan los mercados (opas, bancarrota, etc.) y que incentiven a las empresas a actuar de manera más eficiente.

Por último, un cuarto método teórico de privatización es la restitución de los bienes a los antiguos propietarios. Esta fórmula concede a aquellos ciudadanos que hubieran sufrido en el pasado la confiscación estatal de sus bienes el derecho a una compensación parcial, dineraria o en especie, por los perjuicios causados.

La restitución o compensación a los antiguos propietarios supone conceder una alta prioridad al objetivo político del rápido cambio sistémico en tanto que introduce dinamismo a la privatización. Por el contrario, la restitución de la propiedad o la compensación a los ciudadanos afectados no sirve al objetivo presupuestario, puesto que no genera ingreso alguno para el Estado y sí una pérdida patrimonial. Tampoco sirve al objetivo económico en la medida en que de esa actuación no tiene porqué resultar una mejora de la eficiencia económica. Así mismo, la restitución, en tanto que sea selectiva y sólo afecte a un segmento reducido de la población, tampoco resulta útil para el objetivo social.

- La venta de activos a inversores privados (*outsiders*) en Hungría

La aplicación de este método en las economías en transición de Europa del Este suscitó a comienzos de la década de los noventa serias dudas sobre su eficacia. Dudas que, en el caso de Hungría, surgían de la existencia de dificultades prácticas de difícil solución (Estrin, 2000). La primera era un stock de ahorro privado insuficiente que impedía la participación de los inversores nacionales, al mismo tiempo que los inversores extranjeros, salvo en algunos casos, no mostraban al principio el interés esperado y sí un cierto recelo dada la situación de crisis. La segunda dificultad que teóricamente planteaba este modelo era la insuficiente capacidad administrativa del gobierno para organizar y gestionar ventas mediante ofertas públicas a gran escala, aspectos que resultaban convenientes pero no indispensables como: garantizar un entorno legal e institucional adecuado, hacer valoraciones adecuadas de los activos, preparar las ventas y, en algunos casos, colocar millones de títulos de propiedad en una economía con un mercado de capitales aún incipiente.

Por todo ello, la venta de activos a inversores externos a la empresa no parecía el instrumento más idóneo para lograr el objetivo político del rápido cambio sistémico. La ardua preparación de los procesos de venta y las limitaciones técnicas hacían que este método resultara más lento y complicado que otras estrategias alternativas. Tampoco se perseguía un objetivo social, puesto que sólo un pequeño segmento de la población con rentas más altas y algunos inversores

foráneos accederían a la propiedad de los bienes estatales y, además, la venta de los bienes del Estado a inversores extranjeros resultaba a todas luces impopular.

Pese a todo, el gobierno húngaro utilizó principalmente el método de la venta directa de activos a inversores privados, en la mayoría de los casos mediante ofertas públicas y en otros tantos mediante ventas directas cerradas (ver cuadro 2). Las autoridades dieron prioridad a los objetivos económicos y presupuestarios, tratando de vender las empresas estatales al mayor precio posible y a compradores capaces de acometer la reestructuración de las empresas para incrementar su eficiencia. Consideraron que la venta de los activos públicos a inversores estratégicos, a pesar de ser un método menos rápido en la transmisión de la propiedad, a la postre beneficiaría en mayor medida a la transición sistémica. Todos los demás métodos alternativos a la venta sólo fueron utilizados por las autoridades para dinamizar el proceso privatizador en aquellos momentos en que las ventas se ralentizaban o en cumplimiento de ciertos compromisos electorales.

Además, en muchos casos se optó por vender las empresas a inversores extranjeros, apoyándose en la idea de que los inversores foráneos, multinacionales principalmente, podían emprender con mayores garantías que los nacionales la reestructuración de las empresas, ya que no sufrían la escasez de recursos derivada de la crítica situación económica del país, tenían más fuentes de financiación y también mayores posibilidades para modernizar las empresas a través de la transferencia de tecnología (Bornstein, 2000). Hungría transmitió mediante la venta de activos casi las tres cuartas partes de la propiedad pública (Csáki, 2000), por lo general a través de ventas a inversores estratégicos nacionales y extranjeros externos a la empresa, y también, aunque en menor medida, mediante la venta de activos a los directivos y empleados de algunas empresas. Las ventas a inversores ajenos a las empresas afectó al 67% de la propiedad pública, de las cuales el 42% de los casos fueron ofertas públicas abiertas de acciones o bienes, el 15% a través de emisión y venta de acciones del capital social de las empresas y el 10% restante ventas cerradas negociadas con inversores estratégicos.

Cuadro 3.3. Métodos de privatización en Hungría, 1990-2000
(porcentajes del total)

Métodos de privatización	%
Ventas de activos a <i>outsiders</i>	67
Ventas de activos a <i>insiders</i>	5
Reparto de obligaciones sobre acciones y <i>vouchers</i> de compensación	18
Otros métodos (Restitución a antiguos propietarios, arrendamientos, concesiones, Combinación de diferentes métodos, etc)	10

Fuente: Sociedad Estatal de Gestión y Privatización (APV Rt.). CSÁKI, György (2000): "About Privatisation in Hungary".

- La venta de activos a directivos y empleados (*insiders*) en Hungría

La privatización mediante la venta de activos a directivos y empleados apenas se utilizó en Hungría (contrariamente a lo sucedido en otros PECO), ya que del total de empresas públicas privatizadas sólo el 5% se hizo utilizando este método. El Gobierno estableció expresamente para ello dos programas que abrían la posibilidad a los empleados de las empresas de participar en la privatización en condiciones preferenciales.

En los pocos casos en los que se empleó este método se dieron diversos argumentos para justificar la utilización. En primer lugar, el escaso valor que tenían algunas de las empresas estatales hacía que no hubiera otros compradores interesados en la empresa. En segundo lugar, la escasez de capital nacional ponía a los empleados de la empresa en una buena posición para adquirir los activos, dada la escasa competencia de otros inversores nacionales y la escasa cabida de los extranjeros en esta modalidad. En tercer lugar, los trabajadores de la empresa disponían de información privilegiada que no tenían el resto de potenciales compradores. Y en cuarto y último lugar, se consideraba un método con un cierto carácter igualitario y participativo de los asalariados, cuya utilización podía reportar rédito político al gobierno (Nutti, 1995).

Para que las reformas tuvieran éxito resultaba conveniente, cuando no imprescindible, hacerles concesiones para ganar su colaboración. Para conseguir implantar la reforma con éxito y minimizar la oposición, el diseño del programa de privatización debía considerar la fuerza de los intereses preexistentes

(Havrylyshyn y McGettigan,1999). Sin embargo, la influencia y el interés de los directivos y trabajadores de las empresas húngaras no fue tan grande como para cambiar el rumbo de la política privatizadora del gobierno y orientarla hacia la adopción de un método que priorizase la venta de las empresas estatales a los empleados en vez de a inversores ajenos a las mismas.

- El reparto masivo de *vouchers* en Hungría

Esta fórmula se convirtió en un elemento diferenciador de la transición sistémica de los PECO. Un método ampliamente utilizado por la mayoría de los países del Este, pese a tratarse de una técnica nunca antes aplicada en un programa de privatización occidental y cuyos efectos, por tanto, se desconocían.

Hungría, sin embargo, no utilizó ampliamente este método de privatización. Únicamente se acudió al reparto de *vouchers* (y en ningún caso generalizado) en un programa experimental realizado en 1993 y en los escasísimos programas de restitución de bienes a sus antiguos propietarios que se comentan en el siguiente punto.

El método de reparto de activos entre la población era contrario al planteamiento general de la política de privatizaciones que se adoptó en Hungría. El reparto de *vouchers* a la población no favorecía en modo alguno ni la reestructuración de las empresas públicas, ni el aumento de los ingresos estatales, por lo cual las autoridades húngaras optaron por utilizar sólo marginalmente este método.

- La restitución a los antiguos propietarios en Hungría

En virtud de la Ley XXV de 1991 *sobre las Compensaciones Parciales a los Antiguos Propietarios*, los ciudadanos húngaros que habían sufrido la confiscación de sus bienes por las autoridades comunistas tenían derecho a una compensación parcial por los perjuicios causados, por la que percibían cupones que comenzaron a repartirse entre los afectados a partir de marzo de 1992.

Esos cupones permitían a los antiguos propietarios o sus herederos acceder a sus antiguas propiedades o participar en las subastas de ciertas empresas estatales y cooperativas agrícolas, así como convertirlos en rentas vitalicias, garantías para préstamos o comercializarlos en el mercado secundario.

La restitución a los antiguos propietarios fue la excepción más significativa a la estrategia general privatizadora seguida por las autoridades húngaras. Este método, al igual que aquellos otros que se sustentan en la cesión universal y gratuita de los activos públicos, que tratan de sortear el obstáculo que representa el escaso stock de ahorro privado y una privatización masiva, está enfrentado al método mayoritariamente utilizado de la venta directa de los activos (Blotnicki, 1993).

La razón principal que explica la utilización de este método es que los sucesivos gobiernos húngaros trataron de mantener un nivel de privatización sostenido. Para ello, las autoridades optaron por dinamizar el proceso en aquellos momentos en los que las ventas de activos se ralentizaban. En este contexto se inscriben algunos de los programas de privatización que promovían la participación masiva de los ciudadanos y tuvieron como protagonistas a los trabajadores, los directivos de empresas y los pequeños inversores.

Finalmente, cabe señalar que, al amparo de otras leyes como la Ley XXXII de 1991 *sobre el Restablecimiento de los Derechos de Propiedad de la Iglesia*, la Ley XXXIII, de ese mismo año, *sobre las Transferencias a los Municipios de Determinados Activos Empresariales* y la Ley XXIV de 1992 *sobre Compensaciones de las Pérdidas Causadas por el Estado entre el 1 de Mayo de 1939 y el 4 de Junio de 1949*, el Estado restituyó a entidades jurídicas (como los municipios y las órdenes religiosas) parte de sus antiguos bienes expropiados a partir de 1939. En ocasiones, pasando por alto las dificultades para reconocer la titularidad de los bienes después de cuarenta años, así como la dudosa procedencia previa de algunos de esos patrimonios.

Cuadro 3.4. Relación entre objetivos y métodos de la privatización

Métodos	Objetivos			
	Político	Económico	Presupuestario	Social
Venta de activos a <i>insiders</i>	Sí	No	No	No
Venta de activos a <i>outsiders</i>	No	Sí	Sí	No
Reparto masivo de <i>vouchers</i>	Sí	No	No	Sí
Restitución a los antiguos propietarios	Sí	No	No	No

Fuente: Elaboración propia.

- Otros métodos de privatización utilizados en Hungría

A la hora de definir un modelo de privatización es necesario plantear el grado de preferencia que ocupan los potenciales inversores. Los políticos y gestores ocupados de la privatización se encargan de establecer en las condiciones del programa privatizador las características de los adquirentes. Las disposiciones que se fijen pueden prohibir o restringir la concurrencia de determinados inversores al programa de privatización, pudiendo elegir entre transmitir los activos públicos a compradores nacionales, extranjeros o ambos indistintamente.

Pues bien, en Hungría se optó desde el principio por abrir ampliamente el proceso de privatización a los inversores extranjeros. Ello ha contribuido a que la presencia del capital extranjero haya sido muy significativa durante todo el proceso, pero especialmente cuando se pusieron en venta las empresas estatales más rentables.

Las primeras empresas públicas quedaron mayoritariamente en manos de los inversores extranjeros, dado que se optó por la venta de todos los activos de cada empresa, lo que representaba un valor elevado de la inversión inicial necesaria para su adquisición, hecho que no favorecía la participación de inversores internos dada su limitada disponibilidad de capital. El creciente dominio en la economía húngara de los inversores extranjeros, sobre todo tras las primeras privatizaciones, elevó las críticas de los partidarios de vender las empresas a inversores húngaros.

Éstos pensaban que había que establecer modelos y condiciones que dieran preferencia y facilitaran la concurrencia de los inversores nacionales.

Para ello, las autoridades húngaras establecieron un marco legal más favorable para los inversores nacionales, que les permitiera participar en los programas de privatización en igualdad de oportunidades con respecto a los extranjeros.

En este sentido, el gobierno estableció una serie de fondos de garantía públicos y líneas de crédito, que sirvieran para dar cobertura financiera a las empresas inversoras húngaras que quisieran acudir a los programas de privatización. Con este objeto se crearon: el Fondo de *Crédito Privatización*, a través del Banco Central Húngaro y el *Crédito Egzisztencia*, también llamado *E-credit*. Igualmente se pusieron en marcha el Fondo de Garantía para Pequeñas Empresas y la Compañía Pública de Garantía a la Inversión (Hitelgarancia Rt). Del mismo modo, se aprobaron una serie de programas de privatización que permitían la participación de empresas e inversores domésticos más modestos³⁵.

- Los *Créditos Privatización* fueron implantados por el Banco Nacional de Hungría el 9 de noviembre de 1990. Estos créditos podían usarse únicamente para la adquisición de propiedades del Estado gestionadas por la Agencia de la Propiedad Estatal. Cubrían hasta un 75% del valor de la inversión en caso de activos y hasta un 50% del precio en el supuesto de adquisición de acciones. El periodo de devolución era de diez años, con un periodo de carencia de dos años, mientras que el tipo de interés pactado era el 75% del tipo básico establecido por el Banco de Hungría.

- Los *Créditos Egzisztencia* podían ser utilizados únicamente por las personas físicas de nacionalidad húngara, para la compra de propiedades estatales, explotaciones agrícolas y acciones o participaciones de empresas públicas. El periodo de amortización de los créditos era de quince años como máximo y el tipo

³⁵ El Programa de Acciones para los Empleados en 1992; el Programa de Venta de Acciones para Pequeños Inversores en 1994 y, por último, en 1996, el Programa de Privatización Simplificada.

de interés ascendía al 7%. Estos créditos estaban condicionados a la aportación de garantías de recursos propios del 2% para créditos por valor de hasta cinco millones de forints y del 15% para importes superiores.

Posteriormente a su creación se introdujeron modificaciones en las condiciones del préstamo, como reducir el tipo de interés, suprimir la cuantía máxima solicitada, disminuir la cuantía de los recursos propios aportados como garantía y extender a las personas jurídicas la utilización de este instrumento financiero (Csorba,1994).

-Privatización por leasing. Con este método, los inversores residentes en Hungría podían explotar, a cambio de una renta baja, determinadas empresas públicas económicamente viables, sin la necesidad de realizar fuertes desembolsos de capital.

Esta fórmula de privatización, regulada por la Ley LIV y la Ley LV *sobre la Enmienda de las Normas Legales con Relación a las Leyes sobre Bienes Empresariales del Estado*, ambas de 1992, se ha usado en contadas ocasiones, quedando prácticamente como alternativa a la privatización de aquellas empresas que habían tenido dificultades para su venta o habían sufrido varios intentos fallidos de privatización.

III.5.2. Programas de privatización en Hungría

La privatización ha ido pasando por diferentes etapas, en ocasiones de fuerte impulso y en otras de menor intensidad. A lo largo de más de una década se han sucedido y simultaneado distintos programas de privatización, que tanto en su diseño como en su aplicación han mostrado un claro objetivo común por reducir el peso del Estado en la economía y apoyar el desarrollo de un sistema económico de mercado con predominio de la propiedad privada. Asimismo, la política privatizadora fue un instrumento al servicio de los intereses económicos y electorales del Gobierno de turno, lo que se tradujo en unos programas en

ocasiones erráticos y contradictorios. Finalmente, hay que decir que en las diferentes políticas de privatización se han concretado también los intereses enfrentados de los distintos grupos sociales y de poder, que veían en la privatización la oportunidad de hacer valer sus intereses y preferencias.

A continuación haremos un repaso de las características de los principales programas de privatización aplicados, dejando el análisis de sus resultados para el tema siguiente.

- Privatización Espontánea

Hay común acuerdo entre los investigadores en establecer la etapa inicial de la privatización en lo que se ha dado en llamar eufemísticamente la *privatización espontánea*. Un fenómeno que no respondía a ningún programa de privatización y que tuvo lugar desde 1988 hasta el establecimiento de la Agencia de la Propiedad Estatal en marzo de 1990.

Esta fase inicial se apoyó en la Ley VI de 1988 *sobre Sociedades Económicas* y la Ley de *Reorganización* de 1989. Como ya se ha mencionado, estas leyes junto con otras normativas subsidiarias permitían transformar las empresas estatales en sociedades por acciones o de responsabilidad limitada. De este modo, los propios directivos de las empresas estatales promovían su transformación, para lo cual tomaban sus activos y los aportaban como patrimonio empresarial en la constitución de nuevas sociedades. Así, de una gran empresa pública podían surgir diferentes sociedades mercantiles, que a veces correspondían con las empresas antiguas y en otras no, contando en ocasiones con un socio externo, con frecuencia una compañía extranjera.

Sin embargo, este singular proceso no siempre conducía a una situación donde la propiedad de la empresa pasaba a ser privada pues la mayoría de los nuevos propietarios, salvo cuando había inversores extranjeros, seguían siendo entidades de propiedad estatal. (Voszka, 1993)

La supervisión administrativa durante esta etapa fue muy limitada, por lo que el proceso estuvo dominado a menudo por los intereses privados, la discrecionalidad y la escasez de transparencia y publicidad. Por ello, la privatización espontánea supuso que en ocasiones los directivos de las empresas públicas, aprovechando su posición, se apropiasen de los activos o los vendieran a sus socios a precios muy por debajo de su valor real.

Un rasgo característico de esta etapa fue la privatización de las empresas más atractivas. También fue en ese momento cuando se llevó a cabo el primer reparto público de acciones (aunque, como se ha dicho ya, no fue la práctica habitual en Hungría) y cuando dio comienzo la consolidación de un nuevo sistema bancario.

A partir de 1989, el Gobierno trató de poner control a las privatizaciones espontáneas, ante la crítica sistemática de buena parte de los grupos políticos y de la opinión pública, que veían este fenómeno como una clara apropiación indebida de la propiedad del Estado por parte de los gestores de las empresas.

En la primera mitad de 1989, justo antes de que se produjera un cambio de Gobierno, el primer ministro Németh sacó a la venta, sólo para inversores extranjeros, un bloque de activos formado por cincuenta empresas estatales. El propósito de esa medida no era otro que poner coto a las prácticas de apropiación de los administradores y directivos de las empresas públicas. Al mismo tiempo, se trataba de vender esos activos a inversores foráneos y atraer los flujos de capital extranjero necesarios para financiar el pago de la deuda anual, así como lograr la transferencia de tecnología adecuada con la que modernizar la estructura productiva del país (Árpád, 2001).

Frente a la proximidad de elecciones libres, el Gobierno intentó distanciarse de la política de apropiación de los *managers* para no aparecer frente a la opinión pública como cómplices del “saqueo” de los activos empresariales del Estado. Esta estrategia condujo al Gobierno a la creación de la Agencia de la Propiedad Estatal, dotándola de las competencias necesarias para administrar y supervisar las

privatizaciones a partir de entonces. Para ello, las autoridades húngaras se apoyaron en la Ley VII de 1990 *sobre la Creación de la Agencia de la Propiedad Estatal* y la Ley VIII de 1990 *sobre la Protección de la Propiedad Encomendada a las Empresas Estatales*. Este nuevo marco legal supuso un importante freno a la privatización espontánea, al reducir el número de oportunidades e incrementar el control administrativo sobre las mismas.

Así pues, la privatización espontánea no fue tanto una propuesta gubernamental como una tentativa por parte de los administradores de las empresas (en un entorno de intensa confrontación con los órganos centrales del Estado) de apropiarse de parte de los activos productivos estatales, aprovechando el vacío legal e institucional vigente en aquel momento que daba mayor autonomía a las empresas y la posibilidad de transformarlas en sociedades mercantiles, todo ello fruto de una situación política de indefinición y transitoriedad (Voszka, 1993).

- Programa de Pre-privatización o Pequeña Privatización

La ley LXXIV de 1990 *sobre la Privatización de las Empresas Estatales Relacionadas con el Comercio al Por Menor, el Abastecimiento y los Servicios de Consumo*, también llamada Ley de *Pre-privatización*, sentó las bases para la venta de miles de pequeños establecimientos comerciales a partir de septiembre de 1990.

La adopción de la Ley de Pre-privatización pretendía, además de activar económicamente el comercio al por menor y de bienes de consumo, frenar las apropiaciones indebidas de comercios que se habían producido hasta entonces, aprovechando el vacío legal existente en algunos casos (Árpád, 2001).

El procedimiento seguido era primero valorar la empresa en cuestión e, inmediatamente después, sacarla a la venta a través de subasta pública, apoyando a los potenciales adquirentes con un sistema de créditos en condiciones

preferenciales. El programa estaba restringido a residentes privados húngaros, excluyendo por tanto a los inversores extranjeros.

Este programa privatizador surgió por iniciativa del Ministerio de Comercio e Industria húngaro, que fue quien diseñó y fijó las directrices generales y específicas durante el transcurso del mismo y quien estableció el listado de las once mil empresas sujetas al programa. En este caso, el papel desempeñado por la Agencia de la Propiedad Estatal se limitó a la contratación de los auditores encargados de valorar e inventariar los establecimientos y de fijar el precio de reserva para participar en la subasta.

La competencia fue intensa bajo este programa de privatización, dado el bajo nivel de capital requerido para participar en él y la posibilidad de rentabilizar a corto plazo la inversión efectuada. Sin embargo, el éxito obtenido con las medidas de regulación de acompañamiento del programa fue exiguo, al menos en lo que respecta al establecimiento de los derechos de sucesión de los que, hasta su privatización, habían sido arrendatarios de los mismos.

- Primer Programa de Privatización

La transformación y reorganización de las empresas del Estado en sociedades fue sólo el primer paso de la privatización húngara. La mayoría de los trabajos fueron realizados por los propios equipos directivos de las empresas públicas y por consultores externos contratados para esa tarea³⁶. Durante toda esa etapa, las autoridades permitieron la descentralización de un gran número de empresas estatales, así como una amplia reorganización estructural y económica en las mismas. Tras su constitución, la Agencia de la Propiedad Estatal era sólo responsable de supervisar el proceso y de dar su aprobación a las reorganizaciones previstas. Era, por tanto, una mera propietaria pasiva, que intervenía sólo en situaciones excepcionales y a petición de la autoridad económica del Gobierno.

³⁶ Para el desarrollo del programa, la Agencia de la Propiedad Estatal solicitó la participación de compañías de consultoría para la privatización de veinte empresas, se presentaron cerca de trescientas consultoras incluidos algunos de los más importantes bancos de inversión y consultoras internacionales.

Este proceso de transformación de las empresas del Estado se completó entre 1990 y 1994. Sin embargo, esas medidas privatizadoras no fueron suficientes por si solas para solucionar los graves problemas ligados a la modernización de la estructura productiva, la escasez de capital y los bajos niveles de eficiencia de las empresas.

En septiembre de 1990, la Agencia de la Propiedad Estatal puso en marcha el Primer Programa de Privatizaciones. Con este programa el Gobierno intentó, por un lado, acabar con la resistencia de los directivos de las empresas a que se pusiera en marcha el proceso de privatización y, por otro, adaptar y aplicar en Hungría los métodos de privatización utilizados en los países capitalistas, en particular los empleados en las privatizaciones del Reino Unido durante los años ochenta. En este sentido, la Agencia de la Propiedad Estatal quiso poner a prueba una serie de procedimientos y técnicas de privatización con los que ganar experiencia en aspectos como la venta pública de acciones y la constitución de la Bolsa, las técnicas de colocación de los valores, la implicación de los nuevos propietarios en las ampliaciones de capital y el reparto de acciones a los empleados de las empresas.

El programa preveía la privatización de veinte grandes compañías³⁷, de todos los sectores productivos y con los más altos niveles de eficiencia. Se establecieron como criterios de selección que las empresas tuvieran como mínimo un volumen de negocio de 100.000 millones de forints y un valor contable de sus activos en torno a 70.000 millones de forints.

- Segundo Programa de Privatización

Este programa fue anunciado por el Gobierno en diciembre de 1990 y se puso en marcha en marzo de 1991. En él se proponía la reestructuración y venta de las denominadas “empresas vacías”, que eran aquéllas que habían sido convertidas en

³⁷ Se incluían empresas como Centrum Aruhazak, Danubius, Hungarhotels, Ibusz, Pannonia y Richter Gedeon Rt., entre otras.

asociaciones económicas durante el proceso de privatización espontánea y estaban operando con al menos un 50% de sus activos en otras sociedades mercantiles.

El programa se desarrolló en tres etapas, dando cabida a un total de 85 empresas cuyo patrimonio ascendía a 82.000 millones de forints, entre ellas: empresas de construcción, grandes bloques de oficinas, antiguas mansiones, empresas agrícolas y compañías vinícolas de conocida tradición en Hungría.

- Programa de Privatización Iniciado por el Inversor

En febrero de 1991 la Agencia de la Propiedad Estatal anunció la entrada en vigor del Programa de Privatización Iniciado por el Inversor. Este nuevo programa estuvo dirigido a privatizar aquellas empresas públicas que contaban con una oferta firme de compra de inversores que previamente habían expresado a las autoridades su interés por la adquisición.

Dado que una empresa pública sólo podía estar sujeta a un único programa de privatización, quedaron excluidas de este programa aquellas empresas estatales que habían tomado parte en programas de pre-privatización. También se extendió la exclusión a empresas de servicios públicos y a las entidades bancarias del Estado.

El procedimiento de privatización estaba abierto a inversores, húngaros y extranjeros, personas físicas o jurídicas, que podían dirigirse a la Agencia de la Propiedad Estatal y presentar su propuesta de compra. Esa oferta era estudiada por la compañía asesora o consultora interviniente que presentaba posteriormente una valoración de la misma. Al mismo tiempo, la Agencia de la Propiedad Estatal enviaba la petición de privatización a la compañía afectada, que tenía un plazo establecido para preparar la opción de compra. En ningún caso la compañía afectada podía negarse a la venta; en caso de producirse ese hecho, la Agencia podía hacer valer sus derechos de propiedad y forzar la privatización. Por último, la Agencia establecía un procedimiento de libre concurrencia a través del cual se

facilitaba la solicitud de otros inversores cuyas ofertas mejorasen las anteriores y se obtenía el valor más alto posible por los activos en venta.

- Programa de Auto-privatización o Tercer Programa de Privatización

El programa de Auto-privatización, también llamado Privatización Descentralizada y Tercer Programa de Privatización, se inició en otoño de 1991. Este programa se proponía acelerar la transferencia de la propiedad estatal a manos privadas descentralizando el proceso y depositando la responsabilidad del mismo en las empresas consultoras previamente seleccionadas.

El procedimiento se basaba en que la propiedad privada y el mercado desempeñaran un papel decisivo en la reorganización y la venta de las empresas estatales de mediana y pequeña dimensión. Para ello, la Agencia de la Propiedad Estatal seleccionaba a través de concurso público empresas consultoras, a las que se encargaban los trabajos de privatización de las empresas públicas. De este modo, la intervención de la Agencia de la Propiedad Estatal se limitaba a la selección previa de las consultoras y al trámite administrativo de las iniciativas de privatización que éstas le presentaban. La Agencia Estatal constituyó su propia empresa, PRI-MAN Kft., a través de la cual se suministraba información y se supervisaban las diferentes operaciones de Auto-privatización.

Bajo este esquema de privatización descentralizada, a medio camino entre la privatización espontánea y la privatización centralizada, las empresas consultoras tenían un amplio margen de competencias. Las firmas consultoras transformaban la empresa pública en sociedad mercantil y ejercían las funciones de propietaria de la misma, como representantes de la Agencia Estatal durante el tiempo que transcurría entre su reorganización y su venta. Además, se encargaban de negociar con los inversores potenciales y gestionaban todo el proceso de venta. Los honorarios de las consultoras corrían a cargo de las empresas privatizadas, al tiempo que la Agencia de la Propiedad Estatal podía concederles primas por las ventas realizadas con éxito.

El programa se dividió en dos fases. En la primera, que dio comienzo en septiembre de 1991, se seleccionaron un grupo de 457 empresas cuyo capital social no fuese superior a los 300 millones de forints, con un volumen de negocio no mayor a los 100 millones y una plantilla no superior a los 300 empleados. Los trabajos de privatización recayeron en 84 empresas consultoras, principalmente húngaras.

En la segunda fase, que comenzó en agosto de 1992 con la experiencia acumulada de la fase anterior, se incluyeron 292 empresas cuyo capital fuera hasta 1.000 millones de forints y con una plantilla máxima de 1000 empleados. La responsabilidad de la privatización en este caso recayó en 50 empresas consultoras.

- Programa de Venta de Acciones para Empleados y Programa de *Management Buy-Out*

El Programa de Acciones para Empleados se adoptó el 14 de julio de 1992. Se trataba de un instrumento inspirado en el llamado *Employees' Stock Ownership Plan* (ESOP)³⁸.

A través de éste programa se pretendía vincular a las clases trabajadoras húngaras con el proceso de privatización, siempre que adquirieran acciones o participaciones de las empresas de las que estaban empleados (Karsai, 1994). La participación en este modelo estaba abierta a cualquier trabajador de las compañías siempre que estuviese contratado por ellas o por sus antecesoras legales, por un periodo de al menos seis meses y con una dedicación no inferior a media jornada.

³⁸ ESOP (Programa de Participación de los Empleados en la Propiedad), un programa aplicado por las autoridades económicas de los Estados Unidos para la privatización de algunas empresas públicas durante la década de los setenta y los ochenta.

Con este tipo de programa las autoridades húngaras no solamente conseguían involucrar en la privatización a los inversores domésticos, sino también crear una clase social de pequeños propietarios e implantar lo que se dio en llamar décadas atrás el *capitalismo social*, es decir que amplias capas de la sociedad participaran de manera activa y directa en los derechos de propiedad de muchas empresas y sintieran como propia la marcha de la misma, al tiempo que aumentaban su interés por las instituciones y los instrumentos propios del capitalismo.

Los empleados que adquirirían acciones de sus empresas podían sindicarse como tales y establecer, siempre que lo aprobase al menos un 40% de los empleados de la empresa, un grupo accionarial que defendiese sus intereses dentro del consejo de administración de la entidad.

Las adquisiciones mediante esta programación estaban subsidiadas por el Estado, bajo un marco de condiciones crediticias que establecía un periodo máximo de diez años con dos de carencia para su devolución y un interés del 7%. A medida que se reembolsaba el crédito, se transfería gradualmente al grupo accionarial de los trabajadores o a los propios empleados los títulos de propiedad, así como los derechos de voto y de participación en dividendos.

Otro programa que las autoridades húngaras utilizaron para vender empresas públicas a los empleados fue el programa de *Management Buy-Out*. Este esquema de privatización iba dirigido a los directivos de las empresas. A través de esta modalidad, los directivos podían adquirir acciones de sus empresas, bien a título personal o como colectivo. Para ello utilizaron mayoritariamente créditos privatización y créditos *egzisztencia*, aunque también podían hacer uso de otros instrumentos financieros en condiciones preferenciales. En otras ocasiones adquirirían participaciones a través del Programa de Acciones para los Empleados antes comentado.

En ocasiones, los *managers* acudieron como inversores a la privatización de sus empresas, sobre todo en aquellos casos en los que el valor de la empresa se

apoyaba en el *knowledge* y en la experiencia de sus directivos y empleados. Además, las dudas sobre la manera de funcionar en una nueva situación y con nuevos propietarios y el temor a la pérdida de sus puestos de trabajo, actuaron como incentivos para hacerse con los derechos de propiedad que les otorgase el control de la empresa.

- Programa de Venta de Acciones a Pequeños Inversores

El programa se presentó en abril de 1993, con el objetivo de profundizar y acelerar el proceso privatizador. Un consorcio británico liderado por el Banco Schroders se encargó de su preparación y de su puesta en marcha en la primavera de 1994.

El programa, cuyo principal objetivo era implicar a amplios sectores de la población húngara en el proceso de privatización, se dividió en varios sistemas de reparto (Business Central Europe, 1993: 61-62).

El sistema *Instalment* consistía en que cada ciudadano adulto húngaro, con residencia permanente en Hungría y previo abono de 1000 forints de inscripción, recibía un crédito³⁹ por valor de 100.000 forints, los cuales podían ser usados para adquirir pequeños paquetes de acciones de las empresas que ofrecía la Agencia Estatal de la Propiedad, en subastas especiales a través de la Bolsa. Las adquisiciones a través de este método estaban limitadas entre el 5% y el 15% del total de acciones de la empresa en cuestión.

El segundo sistema era el de cupones o *vouchers* de compensación. Con este sistema, los poseedores de cupones o *vouchers* podían intercambiarlos por acciones de las empresas objeto de privatización. El número de acciones que se podían adquirir con este método era ilimitado.

³⁹ Estos préstamos carecían del pago de intereses y podían amortizarse a lo largo de 5 años en entregas del mismo importe.

El programa se puso en marcha experimentalmente con dos empresas, la empresa cervecera Sopron Brewery y la industria química Pannonplast Rt. Finalmente, el programa se abandonó, a pesar del éxito obtenido en esa etapa experimental, debido a la negativa de la coalición gubernamental, que ganó las elecciones en 1994, de continuar con este sistema de privatización.

- Privatización Simplificada

El programa de privatización simplificada fue una iniciativa presentada por la Sociedad Estatal de Gestión y Privatización (ÁPV Rt.) en 1996, que se desarrolló en tres etapas y concluyó en 1997. Teóricamente, este programa iba dirigido a aquellas pequeñas empresas públicas que decidieron no tomar parte en los procesos de privatización centralizada por encontrar dificultades para ello. A través de este sistema se pretendía simplificar el procedimiento de venta y permitir a los directivos de las empresas públicas una participación más activa en el proceso.

La Ley XXXIX de 1995 regulaba el procedimiento de privatización simplificada. En ella se establecía que las empresas objeto de privatización por este sistema debían de ser de tamaño pequeño o mediano, con un capital neto inferior a 600 millones de forints y una plantilla media anual que no superara los 500 empleados.

No obstante, la legislación permitía a la Agencia de la Propiedad Estatal actuar discrecionalmente y ordenar la privatización por este sistema de otras compañías que superasen dichos límites, siempre que atendiese a los intereses de la política de privatizaciones del Gobierno y la operación fuera aprobada por los ministerios implicados.

Una de las particularidades de este modo de privatización fue la aplicación de precios limitados, a través de los cuales se establecía un precio mínimo de venta.

Ello supuso en muchos casos una traba para la venta y fue un factor determinante en el escaso éxito alcanzado por este método.

Este programa de privatización afectó a un total de 138 empresas. 71 de ellas se incluyeron en la etapa inicial, 48 más en la segunda fase y las 19 restantes en la última etapa.

Cuadro 3.5. Características de los programas de privatización

PROGRAMAS	FECHA	FUNDAMENTO LEGAL	PARTICIPACIÓN CAPITAL EXTRANJERO	CARÁCTER DEL PROGRAMA
Privatización espontánea	1988-1990	Ley VI/1988 Ley Reorganización 1989	Sí (escaso)	Discrecional
Pre-privatización	1990	Ley LXXIV/1990	No	Descentralizado
I Programa de privatización	1990-1994		Sí	Descentralizado
II Programa de privatización	03/1991		Sí	Descentralizado
Programa de privatización iniciado por el inversor	02/1991		Sí	Descentralizado
III Programa de privatización o Auto privatización	09/1991 08/1992		Sí	Descentralizado
Programa de acciones para empresas y management buy-out	07/1992		No	Centralizado
Programa de venta de acciones a pequeños inversores	03/1994		No	Descentralizado
Privatización simplificada	1996-1997	Ley XXXIX/95	Sí	Descentralizado

Fuente: Elaboración propia.

En resumen, como hemos señalado, el grueso de la privatización en Hungría se desarrolló a través de una serie de programas aplicados entre 1988 y 1997, pudiendo fijar su comienzo con las primeras privatizaciones en el marco de la privatización espontánea y su final al término de las últimas ventas realizadas al

amparo de la privatización simplificada. Unos programas de privatización, contradictorios en ocasiones pero que comparten, salvo contadas excepciones, la característica de haber sido aplicados con un elevado grado de descentralización, es decir, dando autonomía a las empresas y a las entidades intermediarias para actuar en los procesos de venta de las empresas públicas. Asimismo, otra característica compartida fue la de permitir la participación de los inversores extranjeros en todos los programas aplicados, salvo en las ventas de los comercios minoristas realizados en el marco del programa de pre-privatización y en los programas de ventas de acciones para pequeños inversores y para empleados y directivos de las empresas.

III.6. OBSTÁCULOS DEL PROCESO PRIVATIZADOR

El camino de la privatización en Hungría no ha estado exento de obstáculos. Cuando se inició el proceso de privatización las autoridades carecían de experiencia en este tema y no se tuvieron en cuenta los inconvenientes que podrían aparecer con su aplicación. Esta falta de experiencia y previsión privó a la reforma de un diseño más coherente y eficaz, capaz de evitar esas barreras y los retrasos que produjeron en el proceso. Como remedio a esta situación, las autoridades improvisaron nuevos métodos de privatización con los que tratar de sortear los obstáculos y de impulsar el proceso, aun a costa de aplicar en ocasiones políticas contradictorias.

A continuación, se presenta una evaluación conjunta de los diferentes obstáculos con los que ha topado el proceso de privatización, con el objeto de proporcionar una visión general de las múltiples y significativas limitaciones en las que estaba envuelta la política privatizadora. Se explicará cómo las estructuras y comportamientos económicos heredados del antiguo sistema de planificación centralizada (Andreff, 1993a), dado su fuerte arraigo en la economía húngara, representaban un obstáculo para la privatización. Igualmente, se expondrá como la escasa solidez con que contaba la economía húngara en la primera mitad de la

década de los noventa, por su condición misma de economía en transición, también limitaba el desarrollo de las privatizaciones.

- La desestabilización de la economía

La precaria situación de la economía, que estuvo atrapada en una profunda recesión y con fuertes desajustes macroeconómicos entre 1989 y 1993, fue un obstáculo para el desarrollo de la privatización (Andreff, 1993a; Kadar, 1993).

Las políticas de ajuste monetario aplicadas durante la primera mitad de la década de los noventa no fueron capaces de corregir las tendencias inflacionistas. La inflación existente reducía considerablemente el valor del ahorro nominal, y por consiguiente de las inversiones que los ahorradores podían realizar al adquirir títulos de las empresas privatizadas. Pero además, la inflación elevada y persistente distorsionaba y hacía imprevisibles los cálculos del valor futuro de los activos y de los beneficios, lo que fue un desincentivo para la privatización durante el tiempo en que se mantuvo esta situación.

Por otro lado, el saldo presupuestario obtenido durante esos años contribuyó negativamente al equilibrio macroeconómico y a la privatización. El déficit público aumentó de forma significativa como consecuencia del retroceso de la producción, la insuficiente capacidad recaudatoria del sistema fiscal, la ausencia de control sobre la actividad de las empresas, los numerosos compromisos de gasto público anunciados con las reformas y los escasos ingresos procedentes del comercio exterior.

En este contexto, el equilibrio monetario pasaba por reducir el déficit público y el alto nivel de deuda pública de la economía húngara. Sin embargo, la financiación del déficit a través de la emisión de deuda pública hizo aumentar el nivel de endeudamiento y supuso la detracción de una parte del ahorro interno privado que fue a parar al Estado a través de la suscripción de títulos de deuda pública, en vez de a la adquisición de los activos estatales privatizados. Asimismo, una parte

significativa de los ingresos obtenidos por la Agencia de la Propiedad Estatal se utilizaron para financiar la deuda pública, en vez de para la capitalización de las empresas que iban a ser privatizadas (Luengo, 1994).

Por otro lado, el saldo negativo de la balanza comercial húngara tampoco contribuyó a mejorar la situación económica. El volumen de deuda externa se incrementó como consecuencia de la poca capacidad exportadora y la elevada propensión a importar que se había impuesto tras la liberalización de los intercambios exteriores en Hungría.

En definitiva, durante el tiempo que duraron los grandes desequilibrios macroeconómicos internos se generaron diversos efectos contrarios a la privatización que podrían agruparse en dos categorías: por un lado, una desviación de recursos desde las economías domésticas al sector público, con la consiguiente privación de recursos financieros suficientes para la actividad inversora del sector privado y, por otro lado, un alto nivel de incertidumbre en la economía que multiplicaba los riesgos sobre la inversión en general y la privatización en particular.

- El insuficiente ahorro nacional

La literatura que analiza la privatización en Hungría coincide en señalar que el ahorro nacional resultó insuficiente para cubrir el valor de los activos estatales objeto de privatización (Andreff, 1993; Mihályi, 1993; Luengo, 1994). Tal circunstancia contraviene una política privatizadora que tenga como objetivo la rápida ejecución del programa y como principio la rentabilidad a través de la venta al precio más alto posible.

Una situación de desequilibrio como ésta, es decir donde el ahorro nacional es inferior al valor de los activos estatales que son objeto de venta, es, sin embargo, propicia para la entrada de capitales extranjeros que aseguren la solvencia financiera suficiente para adquirir los bienes a privatizar.

El ahorro interno se mantuvo relativamente elevado en los años de recesión, un hecho debido probablemente a la incertidumbre que existía y a la actividad desplegada por el sector privado más próspero.

El ahorro interno no se encauzó mayoritariamente hacia las inversiones productivas. Al contrario, se dedicó principalmente a la adquisición de bienes de consumo duradero o de “valores refugio” como el oro o las divisas (Laki, 1993). Otra parte del ahorro interior se colocó en la deuda pública emitida por el Estado, que dada su imperiosa necesidad de financiación imponía unos altos tipos de interés que resultaban sumamente atractivos a los inversores privados.

El flujo de ahorro externo, por otra parte, aumentó merced al crecimiento de las inversiones extranjeras directas. La liberalización de las relaciones económicas exteriores y las ventajas otorgadas a los capitales extranjeros, en un contexto reformista claramente favorable a la apertura exterior, podrían explicar el auge de dichas inversiones. Hungría ha concentrado a lo largo de la última década la mayor parte de los flujos financieros realizados en la región a través de inversión extranjera directa.

La privatización húngara se nutrió de manera muy significativa de esos flujos financieros. Las empresas occidentales invirtieron y tomaron posiciones en los sectores más rentables de la economía, integrándolos en las redes de las empresas multinacionales y en el mercado mundial⁴⁰ (Luengo, 1999).

- La fragilidad de las instituciones

La debilidad del sistema financiero también resultó ser otro obstáculo para la venta de los activos estatales. La escasa solidez del incipiente mercado bursátil impidió la utilización de algunas técnicas de privatización eficientes como la oferta pública de venta de acciones, al menos durante los primeros años. En Hungría, a pesar de que la Bolsa de Budapest entró en funcionamiento

⁴⁰ En los capítulos siguientes se hace una evaluación más detallada de este fenómeno.

tempranamente, este mercado disponía de una capacidad de absorción muy limitada para cubrir las necesidades que exigía la privatización de las grandes empresas. Este obstáculo favoreció que las autoridades húngaras acudieran habitualmente al recurso de la venta directa por el Estado, un método que no requería la participación de la bolsa de valores.

La debilidad y la falta de adaptación del nuevo sistema bancario húngaro que se ponía en marcha por aquel entonces, también supuso un claro obstáculo para el desenvolvimiento de la privatización. Por un lado, el coste de la obtención de recursos financieros cada vez era mayor y, por otro, el sector bancario se encontraba atrapado en una grave crisis financiera (Okolicsanyi, 1994).

El coste de la obtención de recursos aumentó, como consecuencia del crecimiento de la competencia entre los bancos y el propio Estado. La deuda pública emitida durante la primera mitad de los años noventa y ofrecida a unos tipos de interés muy atractivos, obligó a los bancos a elevar también los suyos para impedir una reducción de su tesorería. Al mismo tiempo, la rentabilidad de las operaciones de activo que realizaban los bancos se redujo, como consecuencia del creciente volumen de créditos impagados durante la primera mitad de los años noventa en la etapa de quiebras generalizadas. Los niveles de rentabilidad de la banca comercial se resintieron aún más si cabe al imponer las autoridades la norma legal para dotación de fondos para cubrir los coeficientes legales de caja, con los que prevenir circunstancias excepcionales y reforzar la capitalización del sector (Luengo, 1994).

Como consecuencia de la dinámica que acabamos de describir, el sector bancario sufrió una situación de crisis de la que lograría salir algunos años después, merced a las ayudas públicas recibidas que consiguieron sanear la grave situación de insolvencia y reestructurar los principales bancos del país (Pichler, 1993).

La subida de tipos de interés que aplicaron las principales entidades bancarias para compensar la reducción de sus resultados, encareció el coste del dinero

prestado y redujo la petición de créditos de sus clientes, en un contexto en el que un sector bancario y financiero saneado resultaba crucial para la buena marcha de la privatización. En este sentido, la banca representó inicialmente un obstáculo para el rápido surgimiento en la economía húngara de un sólido sector privado que, sin embargo, con el paso de los años, se fue consolidando al mismo tiempo que el sector bancario.

Finalmente, conviene apuntar que las restricciones financieras señaladas perjudicaron menos a los inversores y las empresas extranjeras (o con capital extranjero) al poder buscar financiación con mayor facilidad en los mercados financieros internacionales.

- La falta de competencia en los mercados y de un marco normativo-legal

La ausencia de auténticos mercados competitivos y un desarrollo normativo-legal que garantizase la competencia ha representado otro obstáculo a la privatización.

La falta de competencia, durante los años en que las grandes empresas estatales han conservado su posición de monopolio (o monopsonio) en los mercados, ha resultado un freno para aquellos inversores privados que querían adquirir empresas privatizables y cuyas actividades requerían de un entorno competitivo.

La desestatización de la actividad económica y la creación de una economía de mercado implicaba, entre otras cosas, definir un nuevo marco legal que sustituyera al vigente en la etapa de planificación y estableciera las normas de funcionamiento de un mercado competitivo, así como la regulación de los derechos de propiedad.

Asimismo, la existencia de un marco competitivo requería la adopción efectiva por parte del gobierno de políticas de competencia difícilmente aplicables, dada la frecuente resistencia y el poder ejercido por los administradores de las grandes

empresas públicas que sacaban ventaja de la falta de competencia en los mercados y de su posición monopolística.

- Los insuficientes recursos humanos

Como se ha señalado con anterioridad, la privatización en Hungría fue de enormes dimensiones dado que implicaba a los activos de una economía donde la propiedad de los medios de producción era mayoritariamente estatal. En este sentido, hay que destacar la escasez de recursos humanos con que se inició el proceso: corredores, juristas mercantiles, fiscalistas, expertos contables y auditores, unos recursos humanos que resultaban imprescindibles para la valoración, la gestión y la transmisión de los activos a privatizar.

Asimismo, el inconveniente de contar con recursos humanos limitados afectó especialmente a las instituciones sobre las que recaía la tarea de privatizar (la Agencia de la Propiedad Estatal y la Agencia de Gestión de la Propiedad Estatal), poniendo de manifiesto la notable desproporción existente entre los objetivos marcados y los medios disponibles para alcanzarlos⁴¹.

La escasez de recursos humanos propios fue solventada a menudo con la delegación de funciones esenciales de la privatización a entidades de intermediación financiera, consultoría y auditoría. El recurso a estas empresas, muchas de ellas multinacionales, permitió acelerar el proceso de privatización pero con un coste económico añadido, al margen del inconveniente que debía haber representado el que algunas de estas entidades fueran intermediarias, y por tanto parte interesada, entre el Estado y los posibles compradores de la propiedad estatal.

⁴¹ La Agencia de la Propiedad Estatal comenzó su labor con una plantilla de 40 personas, incrementándose hasta las 370 a finales de 1993. En la actualidad la Sociedad Estatal de Gestión y Privatización (APV Rt.) tiene una plantilla más reducida de 183 personas, lo que da una idea de cómo los recursos de las agencias de privatización se han ido adaptando a la evolución del proceso privatizador.

La herencia del sistema de planificación centralizada era el origen de otra serie de obstáculos para la privatización de las grandes empresas estatales. Limitaciones que tenían que ver con el modo de funcionamiento de las empresas y la falta de una clase social y empresarial familiarizada con el funcionamiento de los mercados capitalistas.

- El funcionamiento inapropiado de las empresas a privatizar

El primer problema heredado de origen técnico con el que se encontraron las autoridades fue la fórmula de constitución de las empresas. Como se señala en el primer apartado de este capítulo, las compañías, antes de ser privatizadas, tuvieron que transformarse en sociedades mercantiles, ya que su configuración legal originaria no permitía la transmisión de los derechos de propiedad. La privatización requería el cumplimiento de un largo y complicado procedimiento previo, durante el cual se adaptaban los derechos de propiedad de la empresa, se acometía la tarea de valoración y se analizaba su viabilidad. Posteriormente, se procedía a la transmisión del control de la empresa al organismo encargado de su comercialización y a continuación se iniciaba el proceso de venta. El cumplimiento de esos procedimientos obligó a menudo al gobierno a demorar los plazos de privatización inicialmente establecidos.

Por otra parte, algunas de las grandes empresas que debían privatizarse no pudieron venderse debido a otros problemas como las dificultades financieras que atravesaban y la carencia de los recursos necesarios para ejercer su actividad en un nuevo contexto de mercado. Eran empresas poco rentables, cuyos equipos y técnicas de producción estaban obsoletos y adolecían de un mal funcionamiento endémico que las convertía en irrecuperables.

En esta situación la privatización no servía para arreglar los problemas que sufría la industria húngara, derivados de la falta de rigor presupuestario y del modelo de industrialización de tipo soviético aplicado durante décadas. Para minimizar los efectos negativos del deficiente tejido empresarial sobre los resultados de la

privatización hubiese sido necesario acudir primero a un proceso de reestructuración de las grandes empresas y después a la privatización (Andreff, 1993).

- Los comportamientos económicos heredados

El comportamiento de los individuos respecto al ahorro en el sistema de planificación centralizada se parecía más al de un prestamista que al de un accionista que supervisa y exige disciplina a los directivos de las empresas surgidos de las privatizaciones. En el sistema económico anterior, los ciudadanos no habían actuado como rentistas, ni tampoco estaban familiarizados con las actuaciones propias de un accionista de una empresa en una economía de mercado. Transformar esos comportamientos requería un cambio de actitud y un periodo de tiempo prolongado.

Otro comportamiento heredado del pasado que representaba un inconveniente para la privatización era el escaso carácter emprendedor de empresas y trabajadores. Bajo el sistema de planificación centralizada el cumplimiento del plan era el objetivo empresarial básico. Por ello, cualquier actitud emprendedora, más que estar premiada, representaba un riesgo a la consecución de los objetivos marcados por el plan, que difícilmente era asumido por los individuos. Esta aversión al riesgo explicaría la falta de iniciativa empresarial y el reducido número de personas dispuestas a adquirir empresas que fueran a ser privatizadas.

- La estructura social inadecuada para el sistema económico de mercado.

En occidente, la clase media ha participado activamente en las privatizaciones, formando el llamado “accionariado popular”. Sin embargo, el orden social del sistema de tipo soviético en Hungría no permitió la existencia de una clase empresarial capitalista ni de una clase media ampliamente asentadas.

La estructura social durante el periodo de planificación se caracterizó por imponer una sociedad uniforme y jerarquizada, donde los individuos quedaban sometidos a la *nomenklatura* del Estado. Además, al comienzo de la década de los noventa, el nivel de vida de la mayor parte de la población húngara presentaba notables carencias que se materializaban, entre otros aspectos, en un bajo nivel de renta de la mayor parte de los ciudadanos. Estas circunstancias no favorecieron la privatización, en tanto que la falta de una clase media con un nivel de renta suficiente impedía la participación de sectores amplios de la población húngara en el proceso de privatización.

La formación de una clase media y empresarial no pudo ser inmediata y su participación inicial en la venta de las grandes empresas fue muy escasa. Sin embargo, esta situación no impidió la participación de otros individuos familiarizados con el funcionamiento de los mercados capitalistas y que no sufrían los efectos de las circunstancias por las que atravesaba la economía húngara. Tal es el caso de los individuos más adinerados del país (en muchas ocasiones ex-altos cargos del aparato del Estado convertidos en advenedizos empresarios), los inversores extranjeros, las empresas multinacionales y las entidades de intermediación financiera y de auditoría, para los que la privatización fue una gran oportunidad para hacer negocio.

-CAPÍTULO IV- RESULTADOS DEL PROCESO PRIVATIZADOR EN HUNGRÍA

"...Que se privatice todo, que se privatice mar y cielo, que se privatice el agua y el aire, que se privatice la justicia y la ley, que se privatice la nube que pasa, que se privatice el sueño... Y finalmente, para blasón y remate de tanto privatizar, privatícense los estados, entréguese de una vez por todas la explotación a manos privadas mediante concurso internacional, aquí se encuentra la salvación del mundo..."

José Saramago

INTRODUCCIÓN

Tras un decenio y medio desde que Hungría comenzara la transición hacia una economía de mercado. El tiempo transcurrido permite observar con más perspectiva histórica, y por consiguiente más claramente, la evolución de su proceso privatizador a lo largo de estos años y facilita la elaboración de un balance sobre los resultados del mismo.

En este sentido, todos los estudios realizados hasta el momento coinciden en señalar la privatización como una de las líneas centrales sobre la que ha descansado la transformación del sistema económico húngaro.

Desde un punto de vista cuantitativo, la estrategia privatizadora húngara ha cosechado resultados espectaculares, pese a los diversos obstáculos surgidos durante su aplicación (Jackson, 1992; Snoy, 1997, Saving, 1998; Djankov y Murrell, 2002; Megginson, 2004). El proceso se realizó con relativa rapidez y fue considerado desde las instancias internacionales como uno de los éxitos

económicos de las reformas en Hungría. En menos de una década el grueso de los activos de propiedad pública había pasado al sector privado. No obstante, el ritmo privatizador fue desigual a lo largo del periodo. La etapa inicial, coincidiendo con la privatización espontánea y con la pequeña privatización, que requerían desembolsos de menor cuantía y procedimientos para la transferencia de la propiedad más simples, el proceso se realizó de forma rápida. Por el contrario, los periodos en los que se emprendió la privatización centralizada y de las grandes empresas públicas se progresó a un ritmo más lento.

En una década de privatización, casi la totalidad de los activos empresariales propiedad del Estado habían pasado al sector privado, siendo la primera mitad de la década de los noventa la de mayor actividad privatizadora en volumen de empresas afectadas. La privatización contribuyó a la reestructuración de buena parte del tejido empresarial, favoreció el crecimiento de los ingresos públicos merced a las ventas de los activos estatales y, además, supuso la principal vía de entrada de grandes flujos de inversión extranjera directa en la economía húngara.

¿Ha tenido éxito la privatización en Hungría? ¿Cuáles han sido los resultados para la economía y para las empresas húngaras? En este capítulo trataremos de contestar a estas y otras cuestiones realizando un balance de los resultados de la privatización. Para ello debemos diferenciar dos tipos de resultados: por un lado, los que se refieren a aspectos macroeconómicos de la privatización, y por otro, los resultados cosechados por las empresas después de una década y media de privatizaciones. El balance de la privatización lo realizaremos a través del análisis de diversas variables fundamentales como son: el volumen de propiedad estatal existente, el volumen de ingresos que el Estado ha obtenido con la privatización de las empresas públicas, el grado de modernización productiva derivado de la privatización y la mejora en la gestión/eficiencia de las empresas tras el cambio de titularidad de los derechos de propiedad.

IV.1 REDUCCIÓN DEL VOLUMEN DE PROPIEDAD ESTATAL

Desde que en 1988 se aprobara por el Gobierno el *Decreto 94/1988 sobre Privatización*, en Hungría se empleó una política de privatización caracterizada, entre otros aspectos, por la amplitud y por la intensa velocidad con que se aplicó dicha política.

En 1989, los derechos de propiedad en Hungría seguían siendo mayoritariamente de carácter estatal. El grado de estatalización de la industria y el comercio era próximo al 85%, mientras que en la agricultura, como vino siendo habitual desde los años cincuenta, no alcanzaba el 20%. Sin embargo, en 2006, tras una década de desestatización la propiedad estatal en la industria y el comercio apenas representa el 7% y en la agricultura no alcanza el 5%.

Después de una década y media de privatizaciones, la propiedad privada domina la mayor parte de los sectores productivos de la economía húngara. La industria química y la farmacéutica, la industria petrolífera y de gas, la distribución eléctrica, la banca y los seguros, las telecomunicaciones y la construcción, entre otras, han sido privatizadas en su práctica totalidad. Las líneas aéreas, los transportes públicos, la agricultura y las plantas energéticas de combustibles fósiles, están ampliamente privatizadas. Mientras que el ferrocarril, el transporte fluvial, las emisoras de radio y televisión y la industria nuclear, son sectores estratégicos en los que la privatización se ha retrasado.

La participación del sector público en el PIB húngaro ha experimentado una notable reducción en la última década. Se ha pasado de una economía planificada donde el Estado generaba en torno al 83% del PIB en 1989, a otro escenario muy distinto donde el sector público representa el 15-20%, un patrón similar al mostrado por las economías de mercado occidentales.

Cuadro 4.1. Principales activos en manos de la Sociedad Estatal para la Privatización
(millones de Forints húngaros)

	A 30 de junio de 2007
Activos de empresas de propiedad estatal	350
- <i>De empresas que operan</i>	127
Activos de sociedades de propiedad estatal	802.777
- <i>De empresas que operan</i>	802.456
Activos comprados o retirados	22.213
Tierras de cultivo	68.760
Stock de dinero	27.818
Bonos del Estado para cubrir las remuneraciones a las compañías de gas	46.000
Cuentas pendientes de cobro	18.593
Total Activos	987.942
Pasivos	-204.615
Total activos menos pasivos	783.327

Fuente: Hungary State Audit Office.

Cuadro 4.2. Número de empresas públicas en Hungría
(A 30 de junio de 2007)

Empresas de propiedad estatal operando	0
En liquidación	45
Bajo ajuste	6
Saneadas	436
Total de empresas privatizadas desde 1/1/1990	1288

Fuente: Hungarian Privatization and State Holding Company (ÁPV Rt).

Al comienzo de la privatización en 1990, el número de grandes empresas estatales que aguardaban su privatización ascendía a 1.859. A mediados de 2007, tan solo 120 compañías de propiedad estatal seguían operando (Hungarian Privatization and State Holding, 2007).

De las que seguían operando, 84 esperan ser privatizadas y sólo 36 de ellas se prevé que permanezcan bajo propiedad del Estado a largo plazo. De estas últimas, en 22 la propiedad es de titularidad pública, en 2 el Estado mantiene la participación mayoritaria del capital social y en las 12 restantes la participación estatal es minoritaria pero manteniendo en cinco de estas la “acción de oro”.

Los datos son inequívocos, en Hungría se ha producido un cambio en la estructura de la propiedad a lo largo de la última década que ha traído consigo la reducción de la participación del sector público en la economía y ha despojado al Estado de su papel de principal suministrador de bienes y servicios y de empleador. Sin embargo, siguiendo el patrón de los países de su entorno, Hungría ha preservado la participación del Estado en algunas actividades económicas consideradas estratégicas para el interés económico nacional.

En este sentido, a pesar del sistemático desmantelamiento del sector público y de la privatización de la propiedad del estado, la normativa de privatización en Hungría contiene una lista completa de las compañías que deben permanecer total o parcialmente bajo propiedad estatal durante los próximos años.

La ley establece cuatro factores que deben ser tenidos en cuenta por el Parlamento, que es el órgano competencial en esta materia, a la hora de decidir que propiedades debe mantener el Estado a largo plazo:

En primer lugar, los activos deben contribuir a la prestación de un servicio público nacional, es decir deben ser empresas de utilidad pública. En segundo lugar, los activos deben servir a los objetivos estratégicos de la política económica del gobierno. Tercero, los activos deben contribuir a preservar la defensa nacional, la seguridad del estado, el medio ambiente, los objetivos culturales y científicos y otras áreas concretas generalmente no rentables para el sector privado. Y en cuarto lugar, que la propiedad estatal a largo plazo apueste por empresas de acuerdo con lo estipulado por la ley de concesiones administrativas.

Por otro lado, la ley de privatizaciones establece con carácter general que la participación perceptiva del Estado en una empresa pública debe ser al menos la mitad más uno de los votos. Sin embargo, la legislación prevé, bajo circunstancias excepcionales, que el Estado mantenga una participación mayoritaria estratégica del 75% de los votos o una participación minoritaria de bloqueo, que venga a representar únicamente el 25% más uno de los votos. En todo caso, el Estado trata de garantizar su necesaria participación en la toma de decisiones estratégicas de las empresas. En este sentido, la ley no permite que la participación del Estado en empresas que van a seguir siendo de capital público sea inferior al 25% más uno de los votos.

Por otro lado, la ley de privatizaciones también establece diferentes categorías de empresas que mantendrán el capital público a largo plazo, tales como: las líneas de autobuses urbanos y regionales, las empresas agrícolas, las empresas forestales, las empresas consideradas de importancia estratégica y las empresas que operan con un único establecimiento.

A mediados de 2007 el número de compañías públicas que permanecían en manos del Estado bajo la supervisión de la Sociedad Estatal para la Privatización Húngara (ÁPV Rt.) era ciento veinte, de las cuales aguardaban su privatización ochenta y cuatro.

En veinticuatro de ellas el estado conservaba el 100% del capital social, entre las cuales se encontraban la empresa vinícola Tokaj Kereskedőház, la hidroeléctrica Tiszavíz Kft., la entidad bancaria Eximbank, la compañía de seguros de crédito a la exportación MEHIB, la organización nacional de apuestas y loterías Szerencsejáték y 19 empresas forestales.

En otras cinco el Estado mantenía el 75% del capital social, se trataba de grandes compañías agrícolas que abastecían al mercado húngaro de buena parte de los alimentos que consumían.

En otras treinta y dos empresas la participación estatal en el capital social representaba la mitad más uno de los votos, entre ellas se encontraban la empresa MVM dedicada a la distribución eléctrica, la naviera MAHART, la compañía de radiodifusión Antena Hungária, la empresa informática Martonseed, la explotación de turismo cinegético Lábod-Mavad, la industria sanitaria GYSGY-REHAB, la editorial Nemzeti Tankönyvkiadó, la empresa Reorg y otras 24 empresas públicas de autobuses.

En otras tres empresas, las aerolíneas húngaras MALÉV, la industria de porcelanas Herendi Porcelán y la consultora Tesco Kft., la participación que se había reservado el Estado alcanzaba el 25% más uno de los votos.

Y finalmente, en las nueve empresas restantes el estado mantenía la “acción de oro” pudiendo influir decisivamente sobre la toma de decisiones de empresas como la petrolera MOL, la farmacéutica Hungaropharma, la industria de porcelanas Zsolnay Porcelángyár, la empresa organizadora de ferias y exposiciones HUGEXPO, KAGE, la compañía de alimentos con denominación de origen Pick Szeged y la agroindustrial HERZ Szalámigyár y la inmobiliaria CD Hungary.

Los ingresos obtenidos

Desde 1990 hasta finales de 2006 los ingresos obtenidos por los organismos húngaros responsables de la privatización de las empresas del estado han ascendido a más de 1,7 billones de Forints (12.800 millones de dólares aproximadamente). La mayor parte de esos ingresos se concentraron durante la segunda mitad de la década de los noventa, coincidiendo con los primeros años de privatización y con la venta de las empresas públicas de mayor relevancia económica. Con posterioridad a esa fecha, los ingresos por privatizaciones se han ido reduciendo paulatinamente conforme se reducía el número de empresas privatizables, si bien en algunos años se han registrado ingresos más altos debido

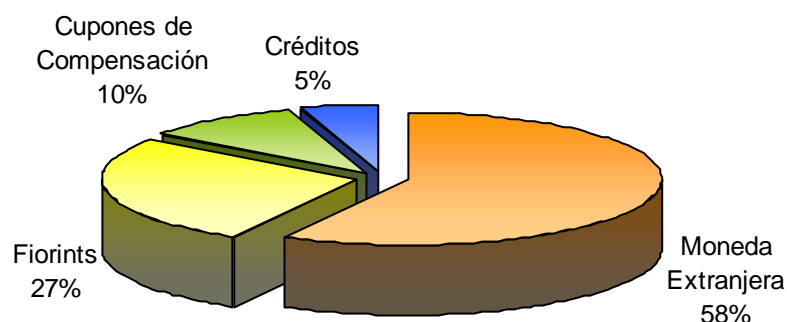
a la venta puntual de algunas participaciones de empresas industriales que habían quedado pendiente de privatización o coincidiendo con hitos históricos.

Más de la mitad del total de los ingresos por privatización proceden de inversores extranjeros (58%), seguido de lejos por los inversores nacionales (27%). El resto de los ingresos corresponden a los cupones de compensación o *vouchers* (10%) y a los créditos emitidos (5%).

Cuadro 4.3. Ingresos de la Sociedad Estatal para la Privatización y sus predecesores legales
(1990-2006 en miles de millones de FHU)

	En Divisas	En Forints	Créditos	Cupones de compensación	TOTAL
1990	0,53	0,14	0	0	0,67
1991	24,61	5,74	1,01	0	31,36
1992	40,98	24,92	9,07	2,26	77,23
1993	110,67	22,96	21,72	14,56	169,91
1994	10,95	35,41	46,11	64,20	156,67
1995	411,50	35,4	3,99	30,15	481,04
1996	92,73	40,61	2,47	40,70	176,51
1997	208,64	108,22	0,31	23,20	350,37
1998	39,02	67,33	0,99	4,50	111,84
1999	69,53	62,11	0	0,87	132,51
2000	1,22	55,68	0	1,31	58,21
2001	6,13	44,96	0	0,64	51,73
2002	0	20,71	0	0,25	20,96
2003	3,08	148,97	0	8,23	160,28
2004	172,65	225,76	0	0,22	398,63
2005	59,67	95,15	0	0,04	154,86
2006	0	324,25	0	1,10	325,35
TOTAL	1251,91	1328,27	85,67	192,23	2858,13

Fuente: Hungarian Privatization and State Holding Company (ÁPV Rt)

Gráfico 4.1. Composición de los ingresos por privatización

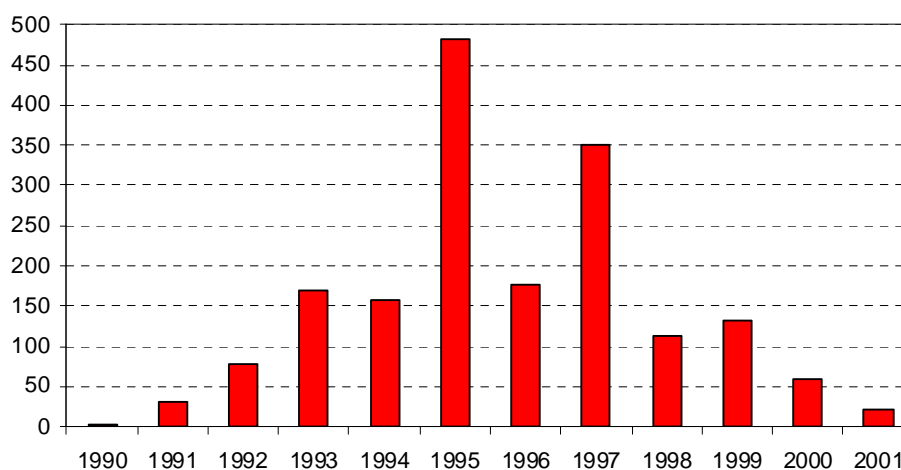
En términos anuales, el mayor volumen de ingresos procedentes de la privatización se registró en el año 1995, en el que se obtuvo casi el 28% del total de los ingresos de la década, alrededor de 481 mil millones de forints. Este dato significativo está relacionado con la privatización de las grandes industrias energéticas que tuvieron lugar en ese año, la Empresa de Petróleo Húngara (*MOL*), otras compañías estratégicas como *Richter* y *Chinoín* y bancos como el *Orságos Takarékpénztár*, fueron vendidas por sumas elevadas de dinero, lo que supuso un aumento significativo de los ingresos por privatizaciones de ese año, así como una fuerte entrada de capitales extranjeros en forma de IED. Conviene también señalar que este hecho coincide temporalmente con la presentación de la candidatura de adhesión de Hungría a la Unión Europea.

En 1997, unos meses antes de que se abrieran formalmente las negociaciones para la adhesión de Hungría, la Sociedad Estatal para la privatización obtuvo de nuevo una suma significativa de ingresos, 350 mil millones de forints, lo que representa un 20% de los ingresos totales de la década. Este resultado se deriva de la culminación de la privatización de algunas de las industrias energéticas anteriores y el inicio de la privatización de otras grandes empresas como *Matáv*, *Rába*, *TVK*, *MHB*, lo que provocó también que en los meses siguientes se registrara un fuerte aumento de los flujos de entrada de IED en el país.

En este sentido, si se observa el volumen de ingresos por privatizaciones para el periodo 1990-2006 se puede ver que existe una cierta concentración de los

mismos. En sólo dos años, 1995 y 1997, se privatizó casi la mitad de los activos en términos de ingresos para el estado. En tanto que las tres cuartas partes de los ingresos obtenidos durante toda la década se concentra en el periodo 1995-1999.

Gráfico 4.2. Volumen de ingresos por privatizaciones en Hungría, 1990-2001
(miles de millones de FHU)



Fuente: Hungarian Privatization and State Holding Company (ÁPV Rt)

Hungría, a pesar de la autarquía de bloque de los países socialistas, ya desde la etapa anterior mantuvo unos niveles de apertura de su economía mayores que sus socios comerciales del CAEM. Esos antecedentes en sus relaciones exteriores han permitido a Hungría partir de una situación favorable de cara al fortalecimiento y establecimiento de vínculos comerciales con otros países, particularmente con los países occidentales de su entorno geográfico como Alemania y Austria.

Desde el comienzo de las reformas, Hungría ha sido uno de los países de Europa Central que mejor ha sabido atraer a los inversores extranjeros. Ello le ha servido para que buena parte de estos inversores occidentales hayan participado como adquirentes de muchas de las empresas privatizadas.

De todos los países que han participado en la compra de empresas públicas privatizadas, Alemania ha sido, claramente, la principal inversora en el país, con algo más de 292 mil millones de forints entre 1990 y 2001. Seguida de lejos por los EEUU (166 mil millones), Francia (103 mil millones) y Austria (60 mil

millones). Es significativo que entre los inversores extranjeros no aparezca ni uno solo de los antiguos socios comerciales del bloque socialista y que únicamente la Comunidad de Estados Independientes (CEI) haya participado en docena y media de transacciones, que ni siquiera alcanzan el 1% de los ingresos totales por privatizaciones entre 1990 y 2001 procedentes de inversores extranjeros.

Cuadro 4.4. Inversiones extranjeras en el total de ventas por privatización, 1990-2007

	Número de transacciones	Ingresos (miles de millones de Fiorints)	%
Alemania	125	292,56	22,60
USA	51	166,57	12,87
Francia	54	103,25	7,98
Austria	151	63,99	4,94
Bélgica	15	53,45	4,13
Holanda	23	43,84	3,39
Italia	28	34,88	2,69
Reino Unido	39	20,04	1,55
Suiza	21	64,35	4,97
CEI	17	10,23	0,79
Suecia	15	5,74	0,44
Finlandia	3	6,30	0,49
Grecia	4	1,92	0,15
Luxemburgo	7	1,60	0,12
Otros	33	9,13	0,71
Colocación Internacional de Acciones	39	416,78	32,19
TOTAL	625	1.294,63	100 %

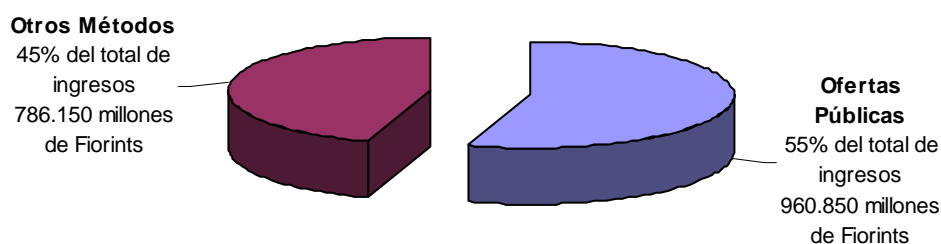
Fuente: Hungarian Privatization and State Holding Company (ÁPV Rt). Los datos no incluyen las inversiones en terrenos sin edificar.

Durante los diez primeros años de privatización, de las 2.576 operaciones⁴² de privatización llevadas a cabo, la oferta pública se ha convertido, tanto desde el punto de vista de los ingresos como por el número de operaciones, en el principal método de venta de las empresas estatales húngaras. Tanto en términos de ingresos obtenidos, como en número de transacciones, el 55% de ambos ratios se

⁴² Dentro de éste número de operaciones no se encuentran incluidos los 11.000 pequeños comercios que se vendieron dentro del programa de pre-privatización y que se realizaron en su mayoría a través del método de subasta. Éstas operaciones han sido recogidas en las estadísticas oficiales de forma separada de las operaciones de privatización de las grandes empresas industriales y de servicios.

realizaron a través de ofertas públicas. Estas ofertas comprenden tanto las realizadas de forma abierta a la libre competencia, como aquellas otras llevadas a cabo de forma cerrada para un número determinado de empresas. También incluyen aquellas ofertas realizadas a través de invitaciones hechas por el gobierno a determinadas empresas.

Gráfico 4.3. Volumen de ingresos por ofertas frente a otros métodos de privatización, 1990-2000



Fuente: Hungarian Privatization and State Holding Company (ÁPV Rt).

IV.2. BALANCE DE LOS PROGRAMAS DE PRIVATIZACIÓN

Los programas de privatización aplicados en Hungría⁴³ a lo largo de más de una década han cosechado individualmente resultados dispares, sin embargo, en términos generales han conseguido su objetivo último, es decir, pasar de un sistema económico donde la propiedad de los medios de producción era mayoritariamente estatal a otro donde la propiedad era privada.

IV.2.1. El Programa de Pre-privatización o Pequeña Privatización

La privatización de los pequeños comercios resultó un éxito en su aplicación, debido al bajo nivel de inversión necesaria para la compra de estos establecimientos y a la sencillez del procedimiento de transmisión.

⁴³ No ha sido posible obtener datos en la Agencia de Privatizaciones relativos al Segundo Programa de Privatización, al Programa de Privatización Iniciado por el Inversor y del programa de *Management Buy-Out*.

De las once mil tiendas y pequeños comercios incluidos inicialmente en el programa, se habían vendido 10.318 establecimientos a finales de 1999. Estas ventas representaban en términos de ingresos para la hacienda alrededor de 20.000 millones de forints

Los datos indican que en tan sólo cuatro años se habían privatizado el 96% de los establecimientos adscritos, lo que representaba un 89% de los ingresos totales acumulados por la pequeña privatización, siendo en los dos primeros años en los que se alcanzó un mayor número de privatizaciones y reduciéndose paulatinamente el número de las mismas desde 1992 (Árpád, 2001).

Cuadro 4.5. Ingresos procedentes de la Pre-privatización
(datos acumulados desde el comienzo del programa hasta final de cada año)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Nº comercios registrados	10.240	10.760	10.929	11.014	11.024	11.037	11.054	11.057	11.057
Nº comercios privatizados	4.066	7.637	9.065	9.870	10.111	10.203	10.274	10.304	10.318
Ingresos por privatización (mill. de forints)	5.088	11.183	15.730	17.856	18.685	19.328	19.804	19.988	20.095

Fuente: INTOSAI, Privatization in Hungary 1990-2000, (Árpád 2000).

El programa de pre-privatización fue completado con éxito a excepción de un pequeño número de empresas (menos de un 7%) que no fueron transferidas a consecuencia de problemas legales o financieros que no hicieron posible su venta.

IV.2.2. El Primer Programa de Privatización

El programa se aplicó muy lentamente en su comienzo, sin embargo el ritmo fue acelerándose y a finales de 1991 diez de las compañías implicadas en el programa habían sido reorganizadas y otras 4 estaban a punto para ser vendidas. Finalmente fueron privatizadas sólo la mitad de las veinte empresas previstas, obteniéndose por la venta unos ingresos de 22 mil millones de forints. Una cantidad alejada de las previsiones iniciales manejadas por el Gobierno.

La otra mitad de empresas para las que estaba prevista su privatización tuvieron que ser liquidadas o cerradas al no poder aguantar el colapso del mercado interno y la simultánea caída de los intercambios comerciales exteriores con sus socios del Este.

En definitiva, no se puede afirmar que el primer programa de privatización que se llevó a cabo en Hungría fuera un éxito. Los errores se debieron en parte al empeoramiento del escenario económico (caída de los mercados, cambios en la regulación, escasez de capital,...), pero también en parte por el pobre papel desempeñado tanto por la Agencia de la Propiedad Estatal, cuanto más por las 250 compañías nacionales y extranjeras de consultoría y asesoría que intervinieron en los trabajos de privatización.

La reorganización de las empresas no supuso un incremento automático en su eficiencia productiva, ni tampoco un incremento general de inyecciones de capital. Lo que sí generó este primer programa fue un crecimiento considerable de potenciales compradores en busca de activos a bajos precios y un aumento significativo de profesionales dedicados a la consultoría, auditoría y evaluación de empresas atraídos por las oportunidades de trabajo y negocio existentes.

IV.2.3. Programa de Auto-privatización o Tercer Programa de Privatización

El programa se dividió en dos fases y afectó a un total de 749 empresas con un elevado capital social y una numerosa plantilla de empleados. La responsabilidad de su privatización recayó en medio centenar de empresas consultoras.

En el transcurso del programa, que concluyó el 31 de marzo de 1994, se transformaron en sociedades mercantiles 478 empresas. De ellas, se llevó a cabo una venta total o parcial en 412 casos. En las dos terceras partes de las ventas realizadas bajo este programa los compradores fueron inversores nacionales, entre ellas varias correspondieron a compras realizadas por los propios trabajadores de la empresas y en algunos casos de hizo uso de los *vouchers* de compensación.

IV.2.4. Programa de Venta de Acciones a Pequeños Inversores

El programa de venta de acciones a los pequeños inversores iniciado en la primavera de 1994 por el gobierno del Foro Democrático no contó con el apoyo de la coalición gubernamental ganadora de las elecciones de ese mismo año.

El nuevo gobierno abandonó el programa, a pesar del éxito obtenido en su puesta en marcha. Ello se debió a la preferencia del nuevo gobierno por los métodos de privatización, como la venta a inversores estratégicos, que evitaran la dispersión de la propiedad, sortearan la falta de capitales domésticos y favorecieran la reestructuración de las empresas. Como consecuencia de todo ello, el volumen de activos privatizados en este programa resultó marginal.

IV.2.5. Privatización Simplificada

Este programa de privatización se articuló en tres etapas, alcanzando a un total de 138 empresas. 71 de ellas se incluyeron en la etapa inicial, 48 más en la segunda fase y las 19 restantes en la última etapa. Tan solo 19 empresas fueron privatizadas con éxito. El total de ingresos obtenidos por este programa fue de 6,2 millones de forints, alcanzando el 52% del precio medio de venta fijado por las autoridades y alcanzando algo más de la mitad de su valor nominal de partida.

- Los “Créditos Egzisztencia”, también llamados E-créditos.

Los ingresos de la privatización procedentes de los “Créditos Egzisztencia” concedidos han representado alrededor de un 4% de la suma total, entre los años 1990 y 2000. La mayor parte de ellos se concentraron en los primeros años de privatización, en concreto entre 1993 y 1994 que alcanzaron sumas de veintiún mil y veintinueve mil millones de forints, respectivamente.

Cuadro 4.6. Ingresos por privatización procedentes de “Créditos Egyszertencia”
(miles de millones de Forints)

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	TOTAL
0	1,01	9,07	21,72	29,27	3,99	2,47	0,31	0,31	0	0	68,15

Fuente: INTOSAI, Privatization in Hungary 1990-2000, (Árpád, 2000).

- El Programa de Acciones para los Empleados.

El importe total de ingresos por privatización a través de éste modelo ha alcanzado los setenta mil millones de forints desde su implantación hasta el año 2000. La mayor parte de las ventas por esta modalidad de privatización se realizaron en los primeros años, siendo 1993 y 1994 los que mayor volumen de ingresos registraron, mientras que los últimos años han sido marginales tanto en el número de ventas realizadas como en el volumen de ingresos registrados.

Cuadro 4.7. Ingresos por privatización por la modalidad de Acciones para los Empleados

(miles de millones de Forints)

1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	TOTAL
2,0	24,2	21,7	10,0	8,2	4,1	0,2	0	0	70,4

Fuente: INTOSAI, Privatization in Hungary 1990-2000, (Árpád 2000).

- Privatización por leasing

Esta fórmula de privatización, regulada por la Ley LIV y la Ley LV, ambas de 1992, se ha usado en contadas ocasiones, quedando prácticamente como alternativa a la privatización de aquellas empresas que habían tenido dificultades para su venta o habían sufrido varios intentos fallidos de privatización.

Entre los años 1993 y 2000 el número de empresas de propiedad estatal que habían pasado a manos privadas por este método eran de tan solo veintiocho, lo que venía a representar en términos de ingresos alrededor de seis mil seiscientos millones de forints. Estas cifras ponen de manifiesto la escasa utilización realizada de este tipo de instrumento.

- *Vouchers* de compensación

Durante 1998 la Sociedad Estatal de Participaciones Húngara evaluó cuántos cupones de compensación habían sido emitidos, cuántos habían sido retirados, cuántos continuaban en circulación y si hubo un número importante de falsificaciones de los mismos. Al término de la tarea, el resultado de la evaluación fue que se habían emitido *vouchers* por un valor nominal de 142 mil millones de forints húngaros. De ellos, la mayor parte, 127 mil millones de forints, habían sido retirados por la Sociedad Estatal de Participaciones, 8 mil millones habían sido retirados por la Oficina Nacional de Restitución y otros mil millones más por la Oficina Nacional de Propiedad.

Cuadro 4.8. Suscripción de bonos de compensación por la Sociedad Estatal de Participaciones Húngara

(Valor nominal sin incluir los intereses en millones de forints)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Total
Privatización	1.423	14.961	23.932	12.490	10.933	8.753	1.477	407	807	75.183
Canje de Acciones	1.539	6.865	16.332	2.732	15.531	3.476	795	0	0	47.270
Renta Vitalicia	66	104	47	3.639	722	96	15	1	1	4.691
Total	3.028	21.930	40.311	18.861	27.186	12.325	2.287	408	808	127.144

Fuente: INTOSAI, Privatization in Hungary 1990-2000, (Árpád 2000).

En total, en 1998 habían sido retirados cupones por un valor nominal de alrededor de 136 mil millones de forints. Por tanto, los cupones que quedaban en circulación representaban una cifra de seis mil millones de forints de valor nominal, sin contar otros cinco mil millones en que se estimaban los *vouchers* en manos del propio Estado.

En el transcurso de la privatización, la Sociedad Estatal de Participaciones Húngara ha calculado el valor nominal de los *vouchers*, incluidos los intereses a un tipo de interés predeterminado y sin tomar en consideración el valor en bolsa. Los resultados obtenidos indican que el tipo de interés máximo alcanzado fue del 174,2%.

Los ingresos por privatización obtenidos a través de los cupones de compensación, incluyendo los intereses, han alcanzado la cifra de 181 mil

millones de forints entre 1992 y 2000. El tipo de interés medio de los cupones retirados por la Sociedad Estatal de participaciones y sus predecesoras durante el periodo indicado fue del 138% (privatización 131% y share swap 149%).

La Sociedad Estatal de Participaciones continuó unos años con la retirada de los cupones de compensación que seguían en circulación. Si bien cada vez fueron menos, dado el más que avanzado proceso de privatización en el que apenas quedaban empresas por privatizar que resultaran atractivas para los poseedores de cupones. En la actualidad el proceso está concluido.

RECAPITULACIÓN

Los datos oficiales disponibles sobre el número de empresas afectadas por el programa de privatización, así como los resultados de cada programa por separado, presentan ligeras discrepancias entre sí, lo que nos impide ser exactos pero sí afirmar que implicó a un total aproximado de 1.857 empresas, con un valor contable de 1,8 billones de forints (Macher, 2000). El Gobierno planteaba privatizar en tres años entre 500-600 grandes empresas, mientras que encomendaba a la Agencia de la Propiedad Estatal la venta de otras 300-400 compañías. Estas previsiones tuvieron que ser revisadas al encontrarse en su desarrollo con algunos obstáculos que originaron varios retrasos en su aplicación.

Como se ha señalado con anterioridad, la determinación de vender las empresas de propiedad estatal implicaba que, entre todos los objetivos descritos anteriormente, la máxima obtención de recursos financieros y la búsqueda de un inversor estratégico se impusieron sobre los demás (Simoneti, 1993). Es decir, los objetivos económicos y presupuestarios predominaron sobre los políticos y sociales.

En pleno cambio sistémico, al confluir una serie de factores que hacían que no existiese un entorno de mercado adecuado, resultó difícil maximizar los beneficios del proceso de privatización,

En primer lugar, la inexistencia de mercados normalizados y la inestabilidad macroeconómica que sufrió Hungría en la primera mitad de los años noventa limitó la libre competencia y la rentabilidad para el Estado de los programas de privatización.

La falta de mercados normalizados y el elevado nivel de inflación existente durante el inicio de la privatización dificultaron la valoración de los bienes a privatizar. Además, la pugna que mantuvo el Estado y el sector financiero privado por la captación de los capitales internos presionó al alza los tipos de interés, encareciendo la financiación de las inversiones. Todo ello, representó un desincentivo para los inversores nacionales y extranjeros, lo que se tradujo en una menor competencia y rentabilidad de las operaciones.

En segundo lugar, la ausencia de un marco jurídico e institucional adecuado dificultó la transparencia, la publicidad y la libre competencia en el proceso privatizador.

Instituciones económicas esenciales para la aplicación de la política de privatización como la bolsa de valores, la banca privada comercial, la agencia de privatización o el tribunal de la competencia, al comenzar la privatización no estaban constituidas o su experiencia era muy limitada, dificultando la gestión eficiente de las ventas de activos públicos (Labaronne,1999). Esa falta de experiencia, junto con la limitada disponibilidad de recursos, obligó en numerosas ocasiones a buscar la intermediación de otras instituciones privadas como la banca o las empresas auditoras multinacionales con intereses particulares, lo cual afectaba negativamente a los principios de transparencia y libre competencia. Del mismo modo, la ausencia de un cuadro normativo que garantizase la protección y el ejercicio de los derechos de propiedad restó impulso a la competencia.

El tercer factor que influyó sobre los principios de la privatización fue la escasez de recursos financieros internos, afectando especialmente a la concurrencia y la rentabilidad de las operaciones.

La búsqueda del principio de rentabilidad situó en una posición aventajada a los inversores extranjeros, los directores de las grandes empresas, aquellos grupos sociales que se habían enriquecido con las reformas precedentes y los segmentos de la población que mejor y más rápidamente se adaptaron a los cambios (Luengo, 1994).

La difícil situación económica que atravesó el país, en particular el insuficiente ahorro doméstico, dificultó la concurrencia de los inversores nacionales, una circunstancia que se agravó aun más por la debilidad del sistema bancario y financiero incapaz de prestar capitales suficientes para cubrir un proceso privatizador de tal magnitud. Esta circunstancia, generó una asimetría entre inversores domésticos y foráneos a la hora de concurrir a la venta de los activos estatales.

En cuarto y último lugar, la asimetría en la información fue otro de los elementos habituales de los programas de privatización. Pese a que la mayoría de las ventas se publicitaron, la desigual información partía del momento anterior a la privatización, ya que quienes dirigían las empresas o trabajaban en las administraciones públicas manejaban más información que el resto de los individuos, lo que les ponía en una posición de ventaja a la hora de la privatización. Además, los directivos de las empresas en muchas ocasiones fueron los encargados de preparar las propuestas de privatización, con lo que actuaban en la doble condición de vendedores y compradores. La información privilegiada sobre la situación patrimonial y económica de la empresa, así como de los procedimientos de privatización y financiación, podía contravenir el principio de transparencia y alterar la libre concurrencia.

Estos cuatro elementos esenciales contribuyeron a que la privatización en Hungría, más allá de conseguir el objetivo básico de traspasar la mayoritaria proporción de propiedad estatal a manos privadas, no se realizara en un contexto con las condiciones adecuadas que garantizaran obtener el máximo rendimiento económico y también social de la misma.

- CAPÍTULO V -
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA: LOS FACTORES
DETERMINANTES Y SUS EFECTOS EN LA
INTERNACIONALIZACIÓN Y DINÁMICA ECONÓMICA

"Si buscas resultados distintos, no hagas siempre lo mismo"

Albert Einstein

INTRODUCCIÓN

Uno de los objetivos principales del gobierno húngaro a lo largo de la última década y media ha sido la inserción de Hungría en la economía internacional. Para ello las autoridades han tratado, entre otras medidas, de favorecer la entrada de capitales extranjeros, especialmente a través de IED.

El proceso de privatización ha contribuido positivamente a la consecución de ese objetivo, ya que una vía principal de entrada de IED en Hungría ha sido a través de la venta a inversores extranjeros de un nutrido número de grandes empresas estatales en sectores estratégicos.

Con ese enfoque, el gobierno húngaro inició desde los primeros años de la transición las reformas necesarias para liberalizar los movimientos de capitales hacia el país, al mismo tiempo que iniciaba un proceso de apertura comercial. Las principales medidas adoptadas estaban encaminadas a eliminar las medidas discriminatorias, permitir a los inversores extranjeros participar en los recién iniciados procesos de privatización, incentivar con beneficios fiscales las inversiones extranjeras y proteger las mismas con un marco normativo

transparente y estable que garantizara la repatriación de los beneficios y minimizara el riesgo de expropiaciones y nacionalizaciones.

A mediados de la década de los noventa, Hungría destacaba entre los países de la región por su acierto en la atracción de capitales extranjeros. El país se había convertido en el primer receptor de IED de la zona, si bien con volúmenes de entrada inferiores a los recibidos por países occidentales de tamaño y desarrollo relativamente similares (Halpern, 1995).

Los primeros análisis realizados sobre el éxito de la economía húngara en la atracción de capitales extranjeros señalaban como elementos determinantes la estabilidad política y económica del país y el marcado carácter liberal de su política económica en cuanto a la entrada de IED (Wang, 1993). Aspectos esenciales que, al parecer, fueron valorados muy positivamente por las empresas inversoras a la hora de decidir su inversión en la región.

Otros análisis posteriores (Hunya, 1997) también han puesto el énfasis en la importancia que tuvieron las reformas previas desarrolladas en Hungría durante la década de los ochenta, todavía bajo el régimen comunista, que permitían la entrada de IED y la constitución de empresas mixtas. Estos análisis señalan que esas reformas precursoras, junto con una política privatizadora claramente orientada a los inversores extranjeros, fueron los factores claves del liderazgo de Hungría en la atracción de capitales durante la primera mitad de los noventa.

No obstante, parece lógico pensar que además de la determinación y el compromiso de las autoridades húngaras con las reformas y su mayor o menor destreza al aplicar las políticas de privatización, la atracción de inversiones extranjeras está también relacionada con las estrategias de las empresas multinacionales y las ventajas de localización que podía ofrecer un país como Hungría. Todo ello en un escenario internacional caracterizado por la globalización y el influyente proceso de integración económica europea.

Por otra parte, la IED ha generado una serie de efectos sobre la economía húngara que deben ser analizados, en particular aquellos que están relacionados con la modernización y la reestructuración productiva y comercial (Barrel y Holland, 2000; Hunya, 2004; Landesmann, 2000). La IED afecta a la formación de capital fijo del país receptor y está estrechamente relacionada con la modernización de una parte de la estructura productiva, principalmente vía transferencia de tecnología e inversiones de capital. Así mismo, también se puede tratar de establecer relación entre la IED y el comercio exterior, ver la relación que existe entre el sector exportador y las empresas controladas por capital foráneo y analizar su composición y distribución geográfica. Resulta conveniente valorar las consecuencias de estos cambios recientes y comprobar el impacto que han generado sobre el crecimiento y el desarrollo económico del país.

En definitiva, este capítulo tiene el propósito de mostrar la evolución de la IED en Hungría a lo largo de la última década y media y examinar las causas que explican el éxito relativo alcanzado por el país en la atracción de capitales foráneos. Además, pretende analizar el papel que esas inversiones han tenido en la transformación de la estructura productiva y comercial que presenta Hungría. En este sentido, se tratará de contrastar dos cuestiones: en primer lugar, que la evolución y el volumen de entrada de flujos de IED debería estar relacionada con el desarrollo del proceso de privatización; y en segundo lugar, si la IED ha contribuido de manera relevante en la modernización e inserción de Hungría en la economía mundial, tal y como sostiene una parte de la literatura económica.

El capítulo está estructurado de la siguiente manera: en primer lugar, se presentan los principales fundamentos teóricos de la IED, haciendo mención a los factores que la determinan y los efectos que puede provocar sobre la economía. En segundo lugar, recoge la evolución y la estructura de la IED en Hungría y los factores determinantes de atracción, centrandó la atención en el proceso de privatización, así como las ventajas de localización y las estrategias de las empresas multinacionales, con el objeto de establecer las causas del éxito de Hungría en la atracción de capitales. En tercer lugar, se evalúa el impacto de la

IED en la economía húngara para establecer el nivel de influencia de ésta sobre las transformaciones estructurales y en la internacionalización productiva. Finalmente, el capítulo termina analizando las perspectivas futuras de la IED en Hungría y concluye con una recapitulación de los resultados obtenidos.

V.1 LOS FACTORES DETERMINANTES DE LA IED Y SUS POSIBLES EFECTOS EN LA ECONOMÍA. FUNDAMENTOS TEÓRICOS

La definición generalmente aceptada de IED es la establecida por el FMI y la OCDE que la definen como aquella inversión que establece una relación a largo plazo entre inversor y receptor y el deseo de control de una entidad mercantil residente en el país origen de la inversión (empresa matriz) sobre otra entidad residente en un país extranjero.

La IED abarca tanto las transacciones iniciales entre las dos entidades como todas las subsiguientes transacciones entre ellas y entre las filiales extranjeras. Por otro lado, los flujos de IED envuelven el capital provisto, tanto directa como indirectamente, por el inversor a una filial y viceversa, pudiendo tomar forma de capital en acciones, beneficios reinvertidos y débitos o préstamos intraempresa.

Una vez enunciada esta definición general de la IED conviene señalar que existen diferentes tipos y que dependiendo de la forma que ésta adopte los efectos sobre la economía receptora pueden ser también diferentes. La clasificación más utilizada es la realizada por John H. Dunning⁴⁴, asesor de la UNCTAD, la cual diferencia entre cinco flujos de inversión: los que buscan recursos naturales y humanos con unas determinadas características, los que desean nuevos mercados interiores o adyacentes, los que persiguen la eficiencia a través de la explotación de las economías de especialización y, por último, las que buscan activos estratégicos creados, como la tecnología o las capacidades organizativas.

⁴⁴ Dunning, J.H.(1994): Reevaluating the benefits of FDI.

También, pueden utilizarse otras tipologías de la IED, como las que separan las inversiones nuevas, que son las que realiza una empresa cuando invierte por primera vez en un país, y las inversiones secuenciales, que son las realizadas por empresas ya establecidas. Así mismo, otra clasificación de la IED empleada a menudo es la que distingue entre inversiones en planta (*greenfield investment*), que se produce cuando una empresa multinacional se establece en un país extranjero construyendo sus plantas productivas, y las inversiones a través de la adquisición o fusión con una firma local existente.

El desarrollo de una teoría explicativa del fenómeno de la IED se produjo a partir de la segunda mitad del siglo XX. El final de la Segunda Guerra Mundial propició la internacionalización de la producción y con ésta la expansión de los flujos internacionales de capital.

La teoría sobre los movimientos de capital internacionales y, en particular, sobre la IED, ha evolucionado muy rápidamente, al compás que lo hacia también la teoría del comercio internacional. La superación de los modelos basados en la existencia de competencia perfecta en los mercados, así como las limitaciones de los modelos neoclásicos, que explicaban los flujos de capital basándose en las diferencias factoriales entre países, han favorecido la aparición de nuevos enfoques que señalan como principales variables explicativas de los flujos de capital el comportamiento de las empresas multinacionales y las características de los territorios. Estas nuevas teorías sostienen que la interacción de esas dos variables influye de manera significativa y determina la forma de inserción y, por consiguiente, el impacto de la IED en la economía receptora. A continuación se hace una síntesis de los distintos enfoques teóricos más representativos.

V.1.1 El enfoque neoclásico

Las primeras aportaciones teóricas sobre los factores determinantes de localización de los capitales internacionales se establecieron sobre la hipótesis de competencia perfecta, siendo Mundell (1957) uno de sus principales exponentes.

Este autor, partiendo de la teoría neoclásica del comercio internacional desarrollada por Heckscher y Ohlin (1933), quienes a su vez se nutrieron de su predecesor Ricardo (1821) y su teoría de las ventajas comparativas, planteó la hipótesis de que los movimientos internacionales de capital estaban determinados por las diferencias en las dotaciones factoriales relativas de los países.

El modelo de Mundell mostraba cómo, a partir de unos supuestos simplificadores y en un entorno de competencia perfecta e inexistencia de barreras a la libre movilidad de capitales, éstos deberían fluir desde los países donde la dotación relativa de este factor fuera abundante hacia aquellos otros países con menor dotación o escasez relativa, hasta que las productividades marginales de los factores y sus retribuciones se igualasen. Nurkse (1933), Ohlin (1933), Iversen (1935) explicaban los movimientos internacionales de capital en términos de precios relativos de los factores o diferenciales de tipos de interés. Suponían que los movimientos internacionales de capital se producían por la diferencia que existía entre los tipos de interés de los países participantes. Este enfoque mantenía que los tipos de interés variaban en función de las diferencias en las dotaciones de factores (trabajo y capital) alcanzando un equilibrio determinado debido a los movimientos de capital de los países con un tipo de interés bajo hacia aquellos con un tipo de interés más elevado. Este equilibrio se alcanzaría en caso de existir mercados internacionales de capital perfectos, en los que se llegaría a un único tipo de interés mundial.

Según este enfoque neoclásico, la entrada de capitales generaría un efecto directo positivo en el país receptor, ya que provocaría un aumento de la producción y, por tanto, de la renta nacional, además de generar una mejora en la asignación de los recursos. Por otro lado, también se produciría un efecto indirecto positivo, dado que favorecería la difusión de tecnologías y conocimientos, los cuales son considerados bajo este prisma bienes de libre acceso para los agentes del mercado.

Sin embargo, el modelo neoclásico ha recibido múltiples críticas centradas principalmente en, igual que ocurría con la teoría tradicional del comercio

internacional, su escaso realismo. Este modelo asume ciertas hipótesis de partida como la eficiencia de los mercados, la no existencia de barreras al mercado y a la competencia, la inexistencia de costes en el acceso a la información o e libre acceso a la tecnología, que se alejan de forma considerable de la realidad.

En primer lugar, la teoría neoclásica no distinguía entre los diferentes tipos de flujos de capital. Por consiguiente, la IED era tratada como cualquier otra variante de capital. Sería Hymer quien en 1960 plantearía, por primera vez, la conveniencia de diferenciar las inversiones directas de otros tipos de flujos de capital y su relación con las estrategias de las grandes empresas multinacionales.

En segundo lugar, la experiencia de las últimas décadas muestra que los modelos clásicos de movimientos de capital no explican adecuadamente los flujos de capital que se realizan entre países. Según la teoría neoclásica tales flujos tendrían origen en países en los que el capital sea un factor relativamente abundante (y por tanto con un precio relativamente bajo) y tendrían como destino países en los que haya escasez relativa de ese factor (y por tanto con un precio más caro). Así, el capital en la práctica fluiría principalmente desde los países desarrollados (donde el capital es más abundante) hacia los países en desarrollo (donde el capital es más escaso) y si bien esto ocurre, el modelo neoclásico no explica los flujos entre países menos desarrollados y de éstos hacia economías más desarrolladas; como tampoco explica el hecho de que la mayoría de la IED se realicen entre los propios países desarrollados que tienen niveles factoriales similares⁴⁵.

En tercer lugar, la experiencia empírica ha mostrado claramente, en contra de lo postulado en el enfoque neoclásico, que la tecnología no ha resultado ser un bien de libre acceso para los agentes del mercado, al contrario, el acceso a la tecnología viene determinado por la manera en que se formulan los derechos de propiedad en la economía, por el nivel de conocimientos previos y la capacidad de adaptación de quien va a acceder a ella (Dosi, 1988) y, además, por la actitud mantenida por las empresas propietarias, que por lo general no suelen mostrarse impasibles ante

⁴⁵ Así se desprende de los informes estadísticos de la UNCTAD (World Investment Report) de los últimos años.

la posible pérdida de la posición de ventaja que les confiera la tecnología (Görg y Greenaway, 2001).

Estos inconvenientes que presentaba el modelo convencional obligaban a abandonar sus supuestos de partida e introducir otros más acordes con la realidad, tales como la existencia de competencia imperfecta, rendimientos crecientes, economías de aglomeración (externalidades vinculadas a la concentración espacial) y la existencia de barreras de acceso a la tecnología.

V.1.2 Los enfoques teóricos modernos

Dadas las limitaciones que el supuesto de mercados perfectos imponía a las explicaciones de los flujos internacionales de capital en general, los investigadores han tratado de explicar en las últimas décadas este fenómeno desde la perspectiva de la existencia de mercados imperfectos.

La teoría de la IED se ha visto nutrida durante el último medio siglo por numerosos planteamientos teóricos⁴⁶. Nuevos enfoques que centran su análisis en un extenso número de variables explicativas o determinantes de la IED, pero que podrían agruparse de manera genérica en dos aspectos: primero, en el comportamiento y las estrategias que siguen las empresas transnacionales y, segundo, en las ventajas de localización de las inversiones atendiendo a las externalidades que se desprenden de la concentración espacial, la importancia de los costes de transporte y el acceso a los mercados.

⁴⁶ Para profundizar en el tema véase: la teoría de la organización industrial de Hymer (1960), el paradigma de las imperfecciones del mercado de Kindleberger y las aportaciones posteriores de Calvet (1981), la teoría del ciclo de vida internacional del producto de Vernon (1966), la teoría de la internalización de Buckley y Casson (1976), la teoría de la apropiación de Magge (), la teoría de la diferenciación del producto de Caves (), la teoría de la escuela japonesa de Kojima y Ozawua (), la teoría de las áreas monetarias de Aliber (1970), las teorías basadas en la rivalidad entre empresas de Graham (1978) y la teoría ecléctica de Dunning (1977).

La teoría ecléctica

Uno de esos nuevos planteamientos se concretó en la *teoría ecléctica de la producción internacional*, formulada por Dunning en 1977. La principal hipótesis que este enfoque teórico establece es que una empresa realizará una inversión internacional cuando se cumplan tres condiciones que constituyen el denominado paradigma OLI⁴⁷: propiedad, localización e internalización. Sólo así, se producirá IED y el proyecto tendrá éxito.

Según dicha teoría, la empresa inversora debe poseer, en primer lugar, ventajas netas frente a empresas de otras nacionalidades que le permitan una posición de ventaja en un determinado mercado. Por ejemplo, una patente, una mejora tecnológica o una mejor imagen de marca. Estas ventajas se denominan ventajas de propiedad y en las primeras versiones de esta teoría se consideran un elemento endógeno a las empresas que las poseen.

En segundo lugar, deben existir ventajas de localización, es decir, la empresa debe de encontrar más beneficioso el utilizar esas ventajas fuera que dentro de su país. Los bajos costes salariales, la disponibilidad de recursos naturales, mercados amplios o en expansión, proximidad geográfica a los clientes e incentivos fiscales son algunos ejemplos de este tipo de ventajas, consideradas por esta teoría como elementos exógenos a la empresa.

En tercer y último lugar, para Dunning debe haber ventajas de internalización, o lo que es lo mismo, que la empresa inversora multinacional obtenga un mayor beneficio o le resulte más eficiente explotar esas ventajas por si mismas (o a través de una filial) que el que obtendría de venderlas o alquilarlas a otra empresa local; es decir, existen mayores beneficios al internalizar las ventajas como una extensión de sus propias actividades que al externalizarlas a través de licencias o contratos similares con otras firmas. Esta situación es resultado de las imperfecciones del mercado de *inputs* intermedios o de tecnología, como por

⁴⁷ OLI es el acrónimo del inglés Ownership, Location and Internalization.

ejemplo: diferencias en la organización empresarial o diferentes niveles de desarrollo tecnológico.

De este modo, el autor sostiene que en base a las tres condiciones expuestas se podrían explicar todos los flujos de IED emprendidos.

Así mismo, el enfoque ecléctico introduce a los agentes económicos, en este caso empresas multinacionales y territorios, cada uno dotado de ventajas específicas, como elementos determinantes de los flujos de inversión. En este sentido, la interacción de ambos determinará la forma de inserción territorial de la empresa multinacional y, por consiguiente, los impactos de la IED sobre la economía del país receptor. Todas estas ventajas, que derivan de la existencia de fallos de mercado como la información asimétrica, el riesgo de imitación, los incumplimientos de contratos, etc, (Markusen, 1995), sirven a Dunning para vincular la decisión de invertir en el extranjero a las características propias de la empresa, a las del sector o industria y a las del país receptor de la inversión.

El autor destaca que esta teoría no puede predecir la propensión de un país, industria o empresa a invertir en el extranjero, aunque si permite realizar una hipótesis a cerca de que al menos algunas de las ventajas mencionadas no se encuentran uniformemente entre los países, industrias y empresas.

Si se analiza la propuesta de Dunning se puede observar que su teoría es fruto de la fusión de tres teorías previas: la teoría de la organización industrial, la teoría de la localización y la teoría de la internalización (ésta última derivada de la teoría de los costes de transacción). Como resultado, las tres ventajas que establece su teoría se pueden relacionar con éstas tres teorías: las ventajas de propiedad se derivan de la teoría de la organización industrial, las ventajas de localización con la teoría del mismo nombre y las ventajas de internalización con las teorías de los costes de transacción y de la internalización. Por todo ello, la contribución de Dunning es haber ofrecido un marco más general y completo de las distintas teorías existentes y advertir de las limitaciones que cada una de ellas tiene por separado para

explicar los elementos determinantes de la IED; y por otro lado, señalar la utilidad que en conjunto posee la teoría para explicar algunos aspectos del patrón de comportamiento que sigue la IED.

Las críticas a esta teoría se han centrado especialmente en dos aspectos. El primero ha sido que la teoría explica solo parcialmente la IED puesto que expone claramente el comportamiento de ésta cuando la realizan las grandes empresas multinacionales que adoptan fórmulas de integración vertical en el ámbito internacional, pero no es igualmente clara con las fórmulas de inversión que suelen adoptar las pequeñas empresas para expandirse en el exterior utilizando las *joint venture*, las fusiones o las adquisiciones. El segundo grupo de críticas se han centrado en que las variables que expone son tan numerosas que derivan en una descripción de elementos determinantes de la IED que no tienen gran poder de predicción. Este problema tiene su raíz en el hecho de que la teoría ecléctica aúna las contribuciones de distintas teorías, lo que acarrea muchos de los defectos de las teorías en las que se apoya a la hora de explicar ciertos aspectos de este tipo de inversiones.

Las estrategias de las empresas multinacionales

Otro enfoque teórico que estudia el fenómeno de la IED ha tratado de explicar el fenómeno considerando el comportamiento de las empresas transnacionales un elemento determinante en la conducta de ese tipo de inversiones.

Vernon en 1966, a través de su teoría del ciclo de vida internacional del producto, trató de explicar, por una parte, las distintas fases por las que pasa un producto desde que la empresa lo genera y lo saca al mercado hasta que se extiende a nivel internacional, y por otra parte, las estrategias de producción por las que puede optar esa empresa en cada una de las fases.

Con este enfoque teórico, el ciclo comienza cuando la empresa descubre o crea una necesidad que está sin satisfacer (fase de lanzamiento). La cobertura,

inicialmente en solitario, de esta necesidad le permitirá gozar de un cierto poder de monopolio, posibilidad que se convierte en un importante incentivo para acometer los gastos de I+D y el riesgo necesario para obtener el producto adecuado, por lo que en este primer estado la producción y la inversión se localizará en el país donde se ha producido la innovación. A medida que el producto se consolida en el mercado (fase de maduración) aparecen nuevos competidores y, en general aparecerá también una demanda externa a satisfacer de esos productos. En esa etapa la demanda del producto aumenta y las economías de escala y los costes se hacen más importantes. Vernon sostiene que en esa fase la producción se localizará en el exterior, principalmente en países de similar nivel de desarrollo, para abastecer los distintos mercados. Finalmente, con el paso del tiempo, el producto entrará en una tercera etapa (fase de estandarización). A partir del momento de maduración la empresa debe decidir cómo abastecer los mercados extranjeros (exportaciones, licencias para productores extranjeros, producir en esos mercados previa inversión, etc). A la hora de tomar esa decisión la empresa deberá tener en cuenta los distintos costes de producción en el extranjero, los costes de transportes y otros costes de comercialización, el tamaño del mercado y las condiciones políticas, económicas y sociales del país cuyo mercado pretende abastecer.

Bajo la lógica de Vernon cuanto más extendido esté el producto y mayor sea la competencia en la oferta, mayor peso adquirirán las diferencias en los costes de producción y existirán mayores incentivos para buscar localizaciones de la producción que minimicen los costes, como pueden ser países con un nivel de desarrollo inferior, para de ese modo abaratar los costes de producción y mejorar su posición en el mercado.

Así mismo, según esta teoría, el comportamiento típico de una empresa comenzaría por la exportación del producto para abastecer el mercado exterior y, posteriormente, optar por el establecimiento de plantas productivas en el extranjero para abastecer dicho mercado. Es más, si la diferencia de costes fuese lo suficientemente grande como para compensar costes de transportes, aranceles,

etc., podría llegar a producirse un flujo de exportaciones con origen en países extranjeros y destino en el que generó la inversión.

Cantwell en 1995 trató de contrastar dos de las hipótesis establecidas por Vernon para comprobar su adaptación a la evolución de la IED en las últimas décadas. En primer lugar trató de contrastar la afirmación de que las innovaciones casi siempre se dan en el país de origen de la empresa multinacional inversora. La evidencia empírica de los últimos años sin embargo muestra como la I+D puede estar dispersa geográficamente. Este hecho está ligado al concepto de cooperación entre empresas y con la posición que adoptan los proveedores y los clientes a la hora de diseñar y desarrollar los productos. En segundo lugar, trató de contrastar si la inversión internacional la realizan las empresas con liderazgo tecnológico, como medio de aumentar su cuota en los mercados mundiales y en la producción mundial. La justificación teórica de esta hipótesis es que la mayoría de las empresas tecnológicamente más competentes tienen menores costes operativos que sus competidores y obtienen una mayor calidad en el producto, lo cual les genera mayores beneficios y aumentos en las cuotas de mercado internacionales. La evidencia empírica, sin embargo, resta de nuevo razón a esta hipótesis ya que el tipo y tamaño de empresas que internacionalizan su actividad tecnológica son cada vez más heterogéneos. En base a estos resultados Cantwell propone una versión más moderna de esta hipótesis, más ajustada a la realidad, sugiriendo que los líderes tecnológicos son en el momento actual la avanzadilla de la globalización de la tecnología, es decir, del desarrollo de redes internacionales intraempresas que explotan el potencial diferencial de la localización de los centros extranjeros más eficientes.

En definitiva, existe un paralelismo entre los razonamientos teóricos del modelo del ciclo de vida del producto y los que se han utilizado en el modelo actual de la globalización de la actividad tecnológica dentro de las multinacionales. Ambas explicaciones se centran en la importancia de las economías de aglomeración local y en el liderazgo ejercido por las empresas más avanzadas tecnológicamente. La diferencia fundamental está en que en el modelo del ciclo de vida del producto se

señala la existencia de un solo centro originario desde el que se proyectan al exterior la innovación tecnológica, mientras que en el planteamiento de la globalización la innovación surge de muchos lugares.

Al margen de la teoría de Vernon y Cantwell, la literatura económica atendiendo a las estrategias desplegadas por las empresas multinacionales divide las inversiones directas en dos: horizontal, que es aquella que persigue ampliar la actividad de la firma a nuevos mercados (*market-seeking*), y vertical, que es aquella que se realiza con el propósito de alcanzar un mayor grado de eficiencia (*efficiency-seeking*). Según Brainard, las empresas se expanden horizontalmente cuando las ventajas de acceso directo a los mercados extranjeros (barreras al comercio, costes de transporte y tamaño del mercado) son mayores que las ventajas de concentrar la producción en su país de origen (rendimientos de escala creciente). Por otra parte, la inversión vertical surge cuando las diferencias en las dotaciones de factores entre países son lo suficientemente grandes para que las empresas puedan explotarla a través de la segmentación de los procesos de producción. Por consiguiente, mientras el objetivo empresarial de la inversión horizontal es obtener beneficios de las ventajas de acceder a nuevos mercados, el objetivo de la inversión vertical es la de beneficiarse de las ventajas comparativas de cada país (Carr et al., 2001).

En este sentido, en las inversiones de tipo horizontal, las empresas filiales operan con elevado grado de autonomía, ya que suelen ser responsables de la mayor parte del proceso de producción, y pueden desarrollar relaciones con otras empresas proveedoras o subcontratadas, así como conceder licencias de venta o de servicios técnicos. Por el contrario, en las inversiones de tipo vertical, el conjunto de proceso de producción es controlado por la matriz, ya que las empresas filiales no producen toda la cadena de valor sino segmentos de la misma (Fita, 2006).

Siguiendo este razonamiento, las inversiones de tipo vertical, en tanto que se centran principalmente en la explotación de las ventajas en términos de costes factoriales, resultan ser más vulnerables a la competencia de nuevas localizaciones

que las inversiones de tipo horizontal, cuyas ventajas son más difíciles de desplegar dada su naturaleza (Hunya, 2004).

Las estrategias de las multinacionales en un entorno económico globalizado son reflejo del reconocimiento de la interdependencia del espacio geográfico donde se realiza la producción y los mercados a los que va dirigida (Andreff, 1996). En un intento de optimizar su actividad, las empresas multinacionales pueden localizar cualquier etapa del proceso productivo en función de las particularidades y ventajas que ofrezca cada territorio. De este modo, las compañías combinan ventajas de creación y explotación de recursos. Como resultado de esta conducta, los países o las economías con elevado nivel de formación o desarrollo tecnológico pueden captar inversiones relacionadas con actividades de I+D, mientras que por el contrario, los países o las economías menos desarrolladas y con un bajo nivel tecnológico las inversiones pueden verse limitadas a la explotación de sus recursos sin obtener un beneficio significativo de las mismas.

V.1.3 Los efectos de la IED en la estructura productiva y en el comercio: la evidencia empírica

Teóricamente, la IED puede generar sustanciales beneficios para las economías receptoras contribuyendo al crecimiento económico de forma directa mediante el aumento del stock de capital físico en la economía receptora y de forma indirecta a través de la transferencia de tecnología y conocimientos, el desarrollo del capital humano y la expansión de los mercados y del comercio exterior.

La literatura económica ha tratado de reconocer cuáles son los efectos que puede provocar la IED en la economía que las recibe, sin embargo, esta tarea no parece ser cosa fácil. La dificultad viene derivada del elevado número de variables que intervienen en el proceso, que hacen que resulte imposible en la práctica una generalización de los mismos. Por consiguiente, el efecto global de la IED no está claro y se convierte en una cuestión empírica (Christie, 2003).

Una cuestión clave que subyace en el análisis de los efectos de la IED en los países de acogida es el hecho de que la entrada de las multinacionales no sólo tiene efectos económicos sino que sus costes y beneficios se trasladan a otros aspectos de la realidad como la política o el bienestar social. Más aún, el propio término de bienestar, aun desde un punto de vista económico, no es algo claramente definible y muchas veces la valoración del impacto de la IED variará según lo que se entienda por una mejora de bienestar. A esto se debe añadir la dificultad de diferenciar las consecuencias derivadas de la entrada de IED y aquellas que provienen de otros fenómenos ligados al proceso de globalización que actualmente tiene lugar y que no cabe duda que está influyendo de forma muy significativa en las economías de todos los países.

Otra cuestión relevante y controvertida que subyace en algunos análisis de los efectos de la IED es la modalidad de inversión que se utiliza. La literatura existente diferencia entre la inversión realizada mediante fusiones o adquisiciones de empresas frente a las inversiones de nueva planta. La percepción habitual en las economías receptoras supone que la IED más deseable es aquella que se incorpora inmediata y directamente a la capacidad productiva existente, como las inversiones de nueva planta; mientras que las fusiones y adquisiciones son menos deseables en tanto que sólo se experimenta un cambio de propiedad y no existe ninguna adición al stock de capital o a la capacidad productiva. Obviamente, esto no tiene porque ser así, ya que si bien es cierto que en el corto plazo las inversiones realizadas mediante fusiones o adquisiciones pueden ser menos positivas en términos de ampliación del stock de capital, no es menos cierto que los efectos de la IED no se limitan a la inversión inicial y esas fusiones o adquisiciones pueden dar lugar en el largo plazo a inversiones posteriores, lo que aumentaría la perspectiva de posibles beneficios para la economía receptora.

Por tanto, considerando estas dos cuestiones claves, no resulta fácil establecer generalizaciones sobre los efectos de la IED, ni responder categóricamente a la cuestión de si las inversiones de nueva planta son mejores a las realizadas a través de fusiones o adquisiciones. Quizás la mejor respuesta sea “depende”, ya que

muchos de los efectos emergerán de forma indirecta y dependerán de las características particulares de cada País o economía en general y de cada industria o empresa en particular.

Cuando se analiza la IED pueden señalarse una multitud de efectos, ya sea atendiendo al modo directo o indirecto como se manifiestan o a su carácter macro o microeconómico, aquí sólo nos centraremos en dos de todos esos posibles efectos: los que puede generar sobre la estructura productiva y sobre el comercio del país receptor, por tratarse de los dos aspectos más relevantes para el objeto de análisis de esta tesis.

En primer lugar, la literatura económica coincide en señalar que la IED puede jugar un papel significativo en la reestructuración y modernización productiva de una economía. Las inversiones extranjeras además de suponer un importante aumento de capital, especialmente para aquellos países con bajas tasas de ahorro interno, son la principal vía de transferencia de tecnología y de habilidades de organización y gestión empresarial. El impacto de la IED sobre el desarrollo económico del país receptor depende en gran medida de la dinámica de las multinacionales en la transferencia de tecnología y conocimientos. Pero un desarrollo económico sostenible necesita no sólo la entrada de nuevas tecnologías sino también que estas supongan un cambio en la estructura productiva de tal manera que se evolucione desde actividades de baja tecnología hacia otras de mayor intensidad tecnológica.

El proceso de desarrollo tecnológico a escala internacional se puede dividir en dos etapas claramente diferenciadas: la etapa de generación y la etapa de transferencia y difusión de la tecnología.

En la primera etapa, tras desarrollar una idea, se obtiene una innovación, se prueba su funcionamiento y se introduce en el proceso productivo. La mejor forma de medir la generación de tecnología en una economía es el presupuesto destinado a investigación y desarrollo (I+D). Las multinacionales deben

determinar no sólo la cantidad de I+D que van a realizar a nivel mundial, sino también dónde la desarrollarán. Pues bien, la evidencia empírica muestra que la actividad innovadora se encuentra concentrada geográficamente, industrial y empresarialmente, en unos pocos países, industrias y empresas. En este sentido, hay que destacar la existencia de cierta actividad de I+D en las multinacionales procedentes de países en desarrollo, aunque ésta supone una proporción insignificante con respecto al total de gasto en I+D mundial.

En la segunda etapa, de acuerdo a lo que establece la teoría del ciclo de vida del producto, las nuevas tecnologías tienden a seguir un proceso de difusión internacional, merced a la asimilación que las empresas que operan en las distintas economías hacen de las mismas una vez que son introducidas por las firmas innovadoras. Como empresas comerciales, las multinacionales en principio no tienen interés en la transferencia de conocimientos y el apoyo a la innovación en las filiales extranjeras más allá de lo necesario para el proceso de producción. Los países en desarrollo, por tanto, no pueden esperar que el hecho de abrir sus economías a la IED implique automáticamente que las multinacionales transfieran su base tecnológica.

Esta transferencia de tecnología y conocimientos se puede llevar a cabo a través de tres canales: mediante la concesión de licencias (Eaton y Kortum, 1996), mediante las importaciones de bienes intermedios y de equipo (Grossman y Helpman, 1991) y mediante la IED, en este último caso ya de manera directa (entre las multinacionales y sus filiales) ya de forma indirecta (a través de los *spillovers* o *externalidades* que puedan generar) (Kokko, 1992; Dunning, 1993; Markusen y Venables, 1999).

Los *spillovers*, a su vez, pueden ser de dos tipos: vertical (interindustrial) que se realizan voluntariamente entre las empresas multinacionales y los suministradores locales con el objeto de mejorar los niveles de coordinación y automatización de los procesos productivos (Dunning, 1993; Markusen y Venables, 1999); y horizontal (intraindustrial) que tienen lugar de manera involuntaria entre las

filiales y las empresas competidoras locales. En el primero de los casos, la decisión de transferir la tecnología responderá a su vez a dos factores. El primero es la estrategia corporativa seguida por la multinacional, que normalmente se limita a una prolongación de la tecnología que ya ha quedado obsoleta en ciertos mercados pero que dadas las características de otros mercados más rezagados pueden suponer una dilatación del ciclo de vida del producto a escala internacional. Y el segundo es la capacidad de las filiales, cuyo crecimiento y desarrollo depende de forma crítica del acceso a nuevas tecnologías y del aprendizaje requerido para dominar dichas tecnologías. Por consiguiente, en la medida en que las filiales deben competir cada vez más en los mercados mundiales, los países receptores de IED con bajas capacidades y débiles sistemas de aprendizaje tenderán a quedarse rezagados de forma progresiva respecto de aquellos con capacidades más dinámicas.

Finalmente, hay que señalar que la transferencia de tecnología puede generar una serie de ventajas como las que se acaban de describir pero también puede implicar una serie de riesgos como la inhibición de las capacidades de innovación local. Según un estudio realizado por De Mello en 1999, el grado de complementariedad entre las tecnologías antiguas y nuevas encontrado en las economías en desarrollo, una vez considerados los efectos específicos de cada país, sugiere que las economías en desarrollo pueden ser menos eficientes en el uso de las nuevas tecnologías introducidas a través de la IED, pueden tener dificultades de adaptación y aplicación de las mejoras tecnológicas y, además, la creciente dependencia exterior que esta vía produce en los países menos desarrollados supone la práctica inexistencia de estímulos hacia la investigación nacional.

En resumen, el impacto de la IED sobre la reestructuración productiva y el desarrollo tecnológico de las economías receptoras está íntimamente relacionado con las características de dichas economías y con la estrategia de las multinacionales. La vía de transferencia de tecnología que representan las multinacionales puede ser una alternativa para los gobiernos de los países en desarrollo que quieran mejorar su nivel de crecimiento y desarrollo económicos.

Sin embargo, el éxito de esta medida dependerá de la destreza con que sus gobiernos diseñen las políticas necesarias para que las transferencias se lleven a cabo y el resultado que obtengan en la atracción de IED hacia sectores con un alto potencial de innovación para que puedan generarse los vínculos y efectos *spillovers* que tiren del resto de la industria local.

En segundo lugar, la literatura económica también recoge el debate sobre los efectos de la IED en el comercio. El deterioro de la balanza por cuenta corriente que han sufrido muchos países en desarrollo, tras emprender políticas de liberalización comercial y recibir la entrada de las inversiones foráneas, ha despertado el interés en torno a los efectos de la IED sobre la balanza de pagos y en concreto sobre los desequilibrios en la balanza por cuenta corriente derivados del comportamiento de las importaciones.

En términos generales, la evidencia empírica parece mostrar la existencia de una fuerte correlación positiva entre las entradas de IED y el volumen de comercio exterior. En esta línea la UNCTAD señala que existe una fuerte relación entre las entradas de IED y las exportaciones de manufacturas, sobre todo de cierta intensidad tecnológica y, especialmente, en los países en desarrollo (UNCTAD, 1999).

No obstante, al margen de afirmaciones generales, los efectos de la IED sobre el comercio no acaban de estar del todo claros dado los resultados de signo contrario que pueden generarse. El efecto de la IED sobre el comercio exterior del país receptor de la inversión va a depender de la propensión a importar o exportar de las empresas multinacionales inversoras, lo que a su vez está estrechamente relacionado con la orientación estratégica que dichas empresas quieran dar a su inversión.

En unas ocasiones la estrategia de la empresa multinacional se decantará por sortear las posibles barreras de comercio existentes en una economía y por la captación del mercado interno, tradicionalmente mal surtido y en rápido

crecimiento. En estos casos, la inversión podrá generar una sustitución de importaciones en el país receptor, pero al mismo tiempo podrá haber una fuerte propensión importadora de las filiales, especialmente en las primeras etapas de sus inversiones que es cuando se crea la infraestructura necesaria para la producción y se establecen las redes de distribución. En otras ocasiones, las multinacionales perseguirán la “relocalización” de parte de su cadena de producción en aquellos países que les permitan explotar ventajas competitivas en términos de costes o de dotación de factores productivos y orientaran su producción a surtir los mercados exteriores. En estos casos, la inversión podrá generar un aumento de las exportaciones en tanto que todo o parte de lo producido en el mercado local tendrá como destino final el resto del mundo. Por lo tanto, el efecto global de la IED sobre el comercio será la resultante de conjugar estos dos fenómenos de signo contrario, convirtiéndose por consiguiente en una cuestión empírica (Christie, 2003).

Finalmente, respecto a los efectos sobre la balanza de pagos en términos generales, los países que logren un volumen elevado de entradas de IED pueden poseer un importante elemento de compensación de los posibles desequilibrios que se puedan registrar en su balanza comercial o por cuenta corriente. Conviene recordar que las inversiones directas se recogen como un ingreso en la balanza financiera del país que las recibe, contabilizándose como una variación de activo para el país que realiza la inversión y como una variación de pasivo para quien la recibe. Por consiguiente, pueden contribuir a financiar los potenciales déficit que se originen en la balanza por cuenta corriente, a consolidar el excedente de la misma o a incrementar el nivel de activos de reserva. Dependiendo del volumen y del signo que presenten cada una de las sub-balanzas así será el resultado final obtenido.

V.2 EVOLUCIÓN, ESTRUCTURA Y FACTORES DETERMINANTES DE LA IED EN HUNGRÍA

V.2.1. Evolución de la IED: privatización e internacionalización productiva de la economía húngara

La firme apuesta por la liberalización económica y una política de privatización mas abierta a los capitales foráneos hizo que Hungría fuera líder respecto a los países de su entorno en la atracción de IED durante la primera mitad de los años noventa (Hunya, 1997; Luengo, 1999).

Tras la llegada al gobierno en 1990 de la alianza reformista del Foro Democrático y la Alianza de Demócratas Libres una de las primeras medidas económicas adoptadas consistió en la puesta en marcha de una serie de medidas que liberalizaran la actividad económica, entre ellas la privatización de las empresas públicas y la posibilidad de entrada con un trato ventajoso a los capitales foráneos en el país. En ese nuevo escenario, y dada su situación geográfica y la estabilidad política de que gozaba el país, los inversores extranjeros no dudaron en invertir en una economía que mostraba unas buenas expectativas de negocio.

Los flujos de entrada de IED en Hungría mostraron un notable avance en términos proporcionales durante la primera mitad de la década de los noventa y un importante retroceso en los años posteriores. Entre 1990 y 1995 se pusieron en marcha en Hungría los principales programas de privatización, hecho que viene a coincidir con el de mayor avance de la IED recibida por el país. En esos años Hungría se convirtió en el principal receptor de la IED de las economías poscomunistas de Europa Central, acaparando en torno a la mitad de los flujos de entrada de IED con destino al total de los PECO (ver cuadro 5.1). En tan solo el primer año, coincidiendo con el inicio de las reformas y del I Programa de Privatización, los flujos de entrada se multiplicaron casi por cinco.

Cuadro 5.1. Flujos de entrada de IED en los PEC, 1990-2002
(en millones de dólares)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Checoslovaquia	72	523	1003	653	869	2562	1428	1300	3700	6310	4984	5639	8483
Hungría	311	1462	1479	2339	1146	4453	2275	2173	3828	3312	2764	3936	2845
Polonia	89	291	678	1715	1875	3659	4498	4908	6365	7270	9341	5713	4131
Eslovaquia	93	81	100	168	245	195	251	220	707	428	1925	1584	4123
TOTAL	565	2357	3260	4875	4135	10869	8452	8601	14600	17320	19014	16872	19582

Fuente: UNCTAD

En este sentido, la IED fue la forma dominante en la privatización ya que, merced a las ventajas proporcionadas a los capitales foráneos, las principales empresas estatales fueron adquiridas por inversores extranjeros. Esta circunstancia queda claramente reflejada en la significativa participación extranjera sobre el total de activos privatizados hasta el año 1997, cuyo nivel en Hungría alcanzó el 45%, dato muy superior al registrado por los demás PECO donde no sobrepasó el 12% (ver cuadro 5.2).

Cuadro 5.2. Distribución del total activos empresariales según los distintos métodos de privatización, hasta final de 1997
(en porcentaje)

	Ventas a inversores extranjeros (1)	Ventas a inversores domésticos (1)	Voucher	Management buy-out y empleados	Otros (2)	Aun en propiedad del Estado
R. Checa	10	10	40	5	5	30
Hungría	45	12	-	3	20	20
Polonia (3)	10	..	6	..	44	40
Eslovaquia (4)	7	3	25	30	5	30
Lituania	12	2	43	9	-	43
Rumania	5	5	20	10	-	60
Eslovenia	1	8	18	27	21	25

(1) Incluye ventas directas y de cartera

(2) Leasing, swap deuda-activos, indemnización, transferencia a fondos seguridad social y organismos locales y liquidación.

(3) En la venta a inversores extranjeros se incluye tanto las ventas a inversores extranjeros como domésticos.

(4) Estimación

(5) La participación de los empleados también se incluye en el porcentaje de voucher debido a que los empleados adquirieron la participación de voucher en sus empresas.

Fuente: Hunya y Kalotay (2000)

Por otro lado, otro hecho significativo de la evolución de la IED es como a partir de 1996 Hungría pierde su liderazgo en favor de Polonia y, posteriormente, de la República Checa y Eslovaquia, lo cual estaría relacionado con el agotamiento del potencial de privatización extranjera en Hungría y la adopción en esos países de su entorno de estrategias de privatización orientadas a la participación extranjera.

Asimismo, los datos muestran otro extraordinario avance de los flujos de entrada de la IED en 1995, al multiplicarse por cuatro respecto al año anterior. Este hecho coincide con la presentación de la candidatura de adhesión de Hungría a la Unión Europea, lo cual pone de manifiesto que la perspectiva de integración también fue un elemento determinante en la afluencia de inversiones directas hacia el país. Tras esta misma lógica cabría explicar el que en 1998, año en que se abrieron formalmente las negociaciones para la adhesión de Hungría, se registrara un nuevo aumento de los flujos de entrada de IED en el país.

V.2.2. Estructura geográfica de la IED

La valoración del proceso inversor en Hungría se puede hacer a varios niveles. Uno de ellos es mediante el análisis de los flujos de entrada de la IED a nivel regional dentro del conjunto mundial (ver cuadro 5.3). La primera evidencia que se desprende de las estadísticas es que en el periodo de análisis de 1990 a 2002 la mayor parte de la IED se concentra en los países más industrializados, registrando de media más del 70% de las inversiones directas mundiales. En segundo lugar, se observa que aproximadamente la mitad de las inversiones recibidas por los países en desarrollo han tenido como destino las economías asiáticas. Pero además, los datos también muestran que las regiones que mayor avance han alcanzado han sido los países de Europa en desarrollo, especialmente los PEC, y América Latina. Es significativo el dato que se desprende de los PEC, cuyo nivel de inversión medio para el periodo 1994-2002 se dobló respecto al periodo 1988-1993, superando al registrado conjuntamente por Oriente Medio y África. Igualmente significativo resultó el que Hungría acaparara entre 1988 y 1993 casi la mitad del total de entradas de IED en los PEC, cifra que se vio reducida en los periodos posteriores. Por consiguiente se puede afirmar que sí bien en términos mundiales la importancia de las inversiones obtenidas por los PEC no es muy grande, es igualmente cierto que los países de la región se encuentran inmersos en la dinámica económica mundial y se muestra como uno de los destinos más atractivos para la inversión internacional y las multinacionales.

Cuadro 5.3. Stock acumulado de IED y stock de IED respecto al PIB. Comparativa regional. Años 1990, 1995, 2000 y 2002

	Stock acumulado de IED (mill. dólares)				Variación stock por periodos			Stock IED respecto al PIB (%)			
	1990	1995	2000	2002	1990-95	1995-2000	2000-02	1990	1995	2000	2002
Paises industrializados	1.399.509	2.035.799	4.011.686	5.049.786	1,45	1,97	1,26	8,2	8,9	16,6	20,5
UE-15	748.298	1.136.017	2.257.701	2.899.795	1,52	1,99	1,28	10,9	13,2	28,5	34,6
EE.UU.	394.911	535.553	1.214.254	1.505.171	1,36	2,27	1,24	6,9	7,2	12,4	14,4
Paises en desarrollo	550.803	956.270	2.078.196	2.321.769	1,74	2,17	1,12	14,7	16,3	29,3	31,9
Europa	2.828	39.573	138.271	228.199	13,99	3,49	1,65	1,3	5,4	19,2	24,8
<i>R. Checa</i>	1.363	7.350	21.644	38.450	5,39	2,94	1,78	3,9	14,1	42,1	55,3
<i>Hungría</i>	569	11.304	22.870	35.890	19,87	2,02	1,57	1,7	25,3	49,3	55,3
<i>Polonia</i>	109	7.843	34.227	47.900	71,95	4,36	1,40	0,2	5,8	20,6	25,0
<i>Eslovaquia</i>	81	810	3.738	7.800	10,00	4,61	2,09	0,5	4,2	18,5	32,2
Total PEC	2.122	27.307	82.479	130.040	12,87	3,02	1,58				
Asia	339.335	587.825	1.216.166	1.287.772	1,73	2,07	1,06	20,8	20,8	36,6	35,6
Oriente Medio	40.920	51.457	70.418	73.940	1,26	1,37	1,05	8,2	9,1	9,7	10,2
América	116.866	200.081	512.455	581.939	1,71	2,56	1,14	10,4	11,7	25,6	34,4
África	50.854	77.334	140.886	149.919	1,52	1,82	1,06	10,9	15,4	24,6	27
Mundo	1.950.312	2.992.069	6.089.882	7.371.555	1,53	2,04	1,21	9,3	10,2	19,3	23

Fuente: UNCTAD (2004b) y elaboración propia.

V.3. EL IMPACTO DE LA IED EN LA ECONOMÍA HÚNGARA

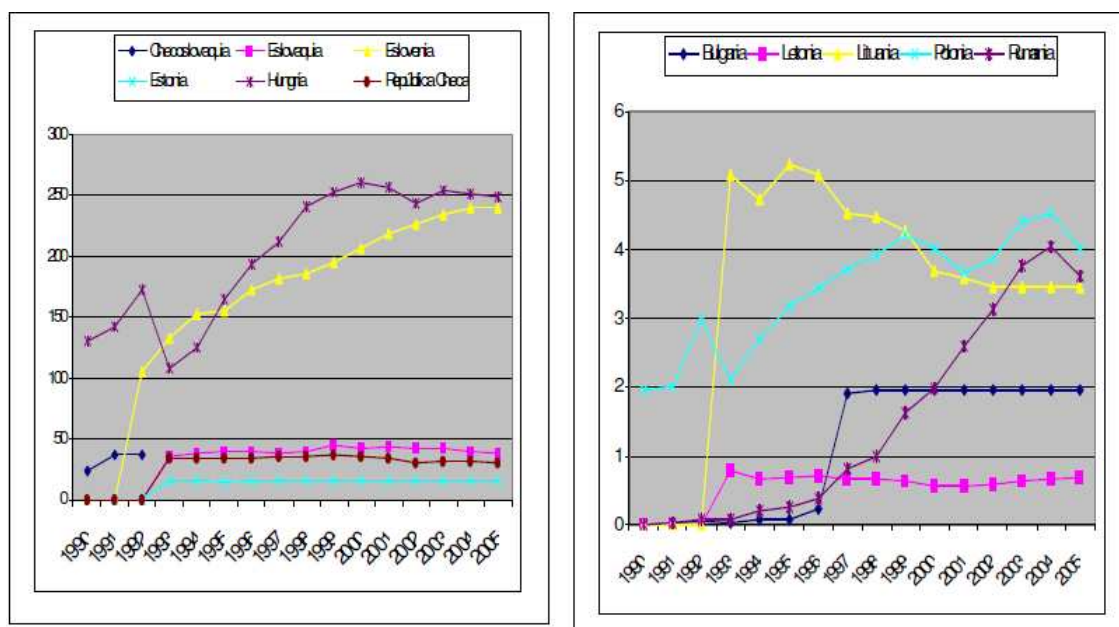
Los primeros gobiernos reformistas consideraron la apertura a las inversiones extranjeras como un pilar básico para alcanzar el objetivo prioritario de modernizar e insertar al país en la economía internacional. La literatura económica considera la IED, como se ha señalado al comienzo del capítulo, como una de las vías principales para transferir tecnología y para integrar a las empresas nacionales en las redes empresariales internacionales, además de suponer una importante aportación de capitales, sobre todo para aquellos países que registran unas tasas de ahorro interno muy bajas. En consecuencia los gobiernos esperaban que la apertura a las inversiones extranjeras contribuiría de manera sustancial a superar el legado histórico de una tecnología atrasada, unas estructuras organizativas no orientadas a la competencia, un sistema financiero poco desarrollado y escaso de recursos y la escasa presencia en las redes empresariales occidentales. En definitiva, se contemplaba la apertura a la IED como una vía esencial para promover la modernización de la estructura productiva, mejorar la competitividad y, por tanto, el acceso a los mercados exteriores. No obstante, tales objetivos iban a depender de la capacidad de atracción que tuviera el país, sus

ventajas de localización y la estrategia de las empresas multinacionales. Será objeto de este apartado analizar, bajo todas estas consideraciones, el impacto de la IED en la economía húngara.

Asimismo, la integración de Hungría en la Unión Europea ha generado una serie de efectos económicos de gran calado para el país:

Políticas de tipos de cambio. La política cambiaria ha sido uno de los componentes fundamentales de la nueva estrategia comercial. Los tipos de cambio múltiples, utilizados en la etapa soviética, fueron sustituidos por un tipo de cambio único. A la vez, las autoridades económicas procedieron a devaluar, con diferente intensidad, sus monedas en relación con el resto de divisas (Ver gráfico 1 y 2). Esta práctica tenía como principal objetivo la mejora de su posición exportadora al abaratar el precio de sus productos frente al resto del mundo y mejorar su posición competitiva.

Gráfico 5.1. Tipos de cambio nominales
(Moneda nacional por euro, promedio anual)

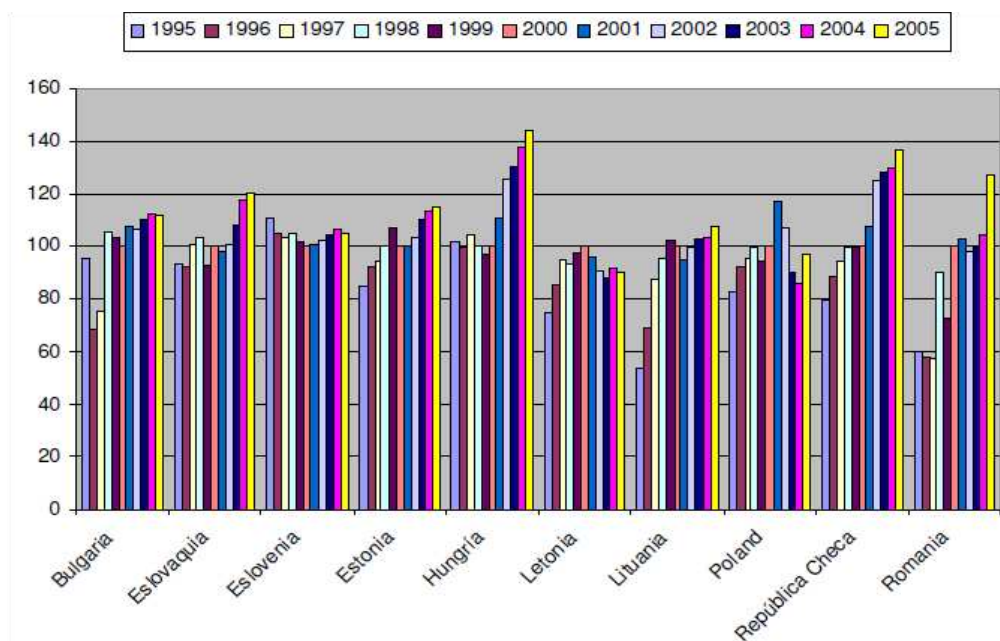


Fuente: Ameco y Economic Commission for Europe.

El otro objetivo de este tipo de política de tipos de cambio fue evitar la avalancha de productos procedentes de los mercados occidentales. Las autoridades comerciales sabían que la disminución o eliminación de las trabas arancelarias favorecería las importaciones de productos occidentales, máxime dado el desabastecimiento de los mercados nacionales de bienes de consumo y la debilidad productiva de sus economías. Si la situación no se controlaba y las importaciones crecían por encima de las escasas exportaciones pronto aparecerían déficit comerciales insostenibles, que dada la debilidad en sus reservas de divisas, podrían poner en riesgo la estabilidad macroeconómica, el crecimiento y el propio proceso de transformaciones económicas.

En los años posteriores a la integración se ha producido un proceso de apreciación, el cual se explica por dos motivos. Por un lado, por el efecto inducido de las entradas de capital extranjero, tanto financiero como productivo, entradas que han originado un aumento en el valor de la moneda. Por otro lado, por la acumulación de un diferencial de precios a pesar de que la contención de la inflación ha sido un objetivo continuo de las políticas económicas de todos los gobiernos de la región (Coudert y Couharde, 2002).

Gráfico 5.2. Tipo de cambio efectivo real (Año 2000 = 100)



Fuente: Ameco

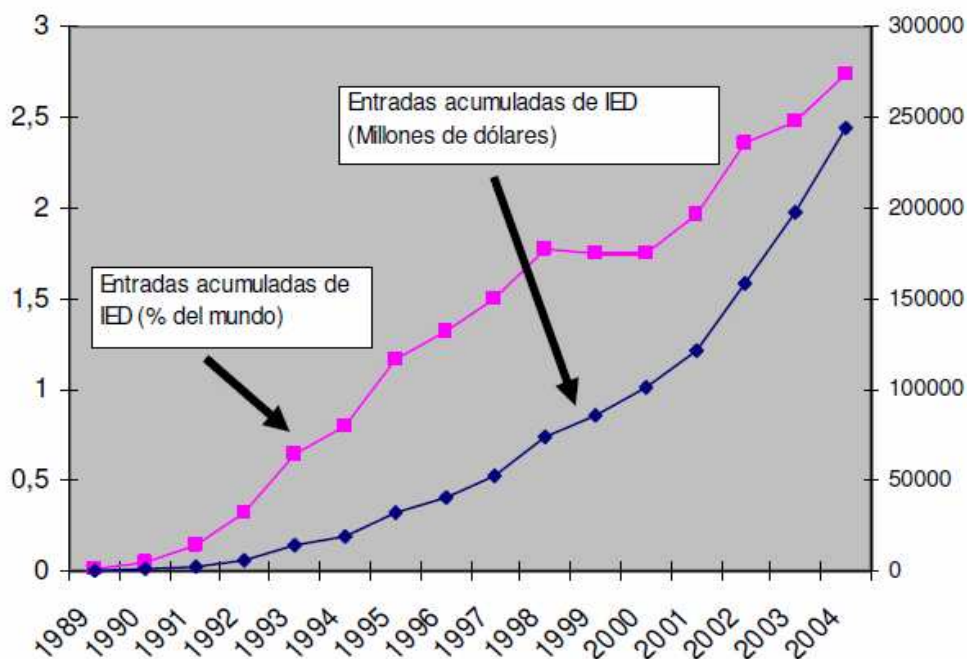
La entrada de Inversión Extranjera Directa (IED). Hungría esperaba que los flujos financieros hacia su economía, especialmente la IED, crecieran significativamente. Asimismo, esperaba que esos flujos contribuyeran a la integración de sus economías en los mercados occidentales. Hungría suprimió las restricciones que tenía para la entrada de capitales extranjeros, sustituyéndolas por incentivos de diversa naturaleza, como ventajas fiscales y arancelarias y la posibilidad de acceso a los procesos de privatización, entre otros.

Desde la integración de Hungría en la Europa comunitaria hasta ahora las empresas transnacionales de origen europeo se han aprovechado de las ventajas de localización del país y de salarios muy inferiores a los de Europa occidental, especialmente para las empresas dedicadas a actividades orientadas a la exportación y que soportaban unos altos costes de transporte y unos salarios más altos en sus lugares de origen.

Fruto de esta política Hungría ha sido durante años receptora de capitales foráneos. Por una parte, estos capitales se han destinado, mayoritariamente, a captar el mercado interno de una economía con un fuerte potencial de crecimiento, dada la situación de escasez que existía en los momentos previos e iniciales a la adhesión. Por otra parte, también toman cada vez más peso las inversiones de capitales destinadas a la creación de nuevas empresas, especialmente las plantas industriales dedicadas a producir bienes para la exportación a nivel global (I.T.Berend, 2000).

Como resultado de este tipo de políticas, las economías del Este que más capital extranjero han recibido coinciden con las que mayor expansión comercial han tenido con los socios comunitarios, siendo Hungría un caso paradigmático. Asimismo, aquellas empresas en las que la mayoría o el total de su capital es extranjero han ocupado una posición de liderazgo en la exportación y presentan un patrón de comercio intrafirma.

Gráfico 5.3. IED en los NEM



Fuente: UNCTAD

La importancia de la IED también puede medirse por el stock de inversión acumulada (ver gráfico 4). Por este lado, también se observa un extraordinario avance de Hungría, la cual se encontraba en unos niveles muy bajos de stock acumulado de IED a comienzos de la década de los noventa y en los posteriores diez años su volumen se había multiplicado por veintiuno. No obstante, la variación entre años ha ido disminuyendo a medida que se ha ido acumulando capital extranjero, en este sentido la mayor variación se registró una vez más en el periodo 1990-1995 coincidiendo con la etapa inicial de la liberalización económica y del comienzo de las privatizaciones. Por su parte, el stock de IED respecto al PIB muestra unos datos también muy significativos, con niveles notablemente superiores a la media de los países industrializados y uno de los más altos de los países de su entorno, lo cual pone de relieve el extraordinario proceso de convergencia alcanzado en poco más de una década.

Por último, los datos de la IED realizada por Hungría en el resto del mundo revelan el moderado nivel de desarrollo de su economía. El volumen de IED que realiza en el resto del mundo es todavía menor a la media que pueden registrar

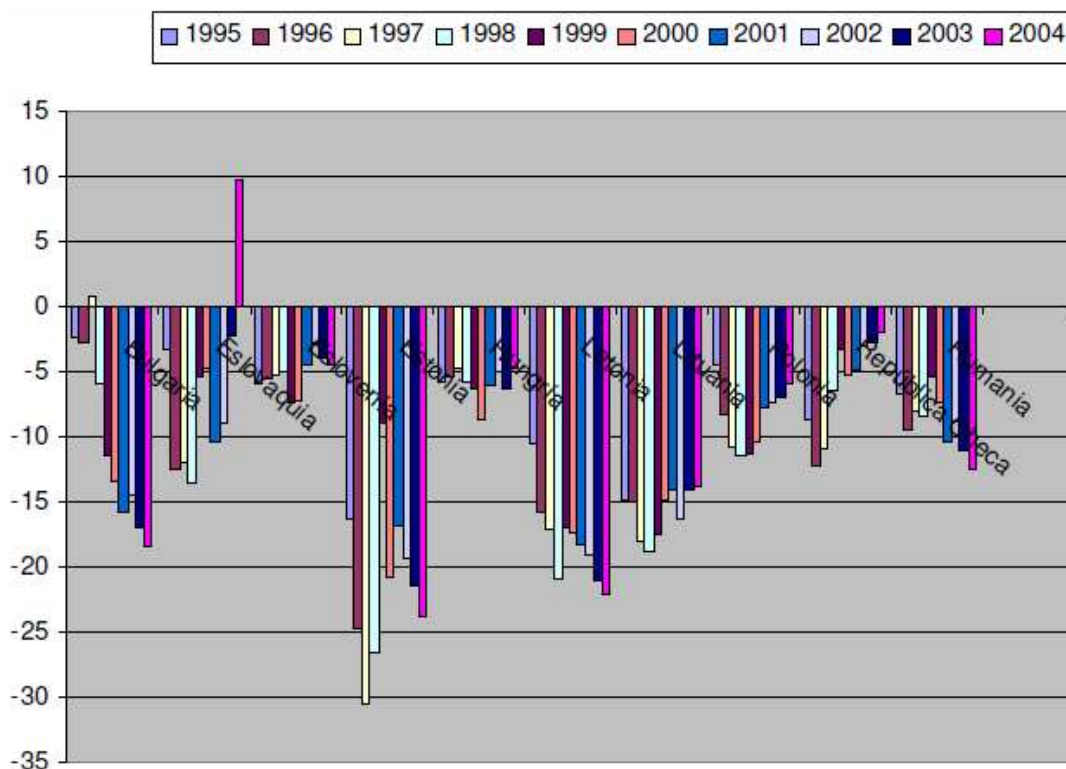
otros países con un nivel de desarrollo similar. Además, existe una clara asimetría entre las inversiones recibidas y realizadas, mostrando su falta de capacidad financiera y la todavía fuerte dependencia de los capitales extranjeros. Pero pese a todo, Hungría muestra una posición aventajada respecto a los países vecinos en desarrollo y, además, se observa como sus inversiones al exterior han ido avanzando entre 1998 y 2005 respecto a los flujos medios de periodos anteriores.

Evolución de los flujos comerciales. La manera en cómo se hizo la transición y la voluntad política de integrar a Hungría en la Europa comunitaria ha favorecido la apertura comercial de su economía al resto del mundo, siendo reflejo de ello el continuo crecimiento de la tasa de apertura comercial⁴⁸ desde 1990 hasta ahora.

Uno de los posibles riesgos esperados de la apertura comercial de su economía residía en que la debilidad productiva con la que partían dentro del mercado comunitario, pese a las políticas de devaluación de sus monedas y a los bajos costes laborales, impidiera aprovechar las posibilidades exportadoras y, al mismo tiempo, permitiera la entrada masiva de productos importados de occidente. El déficit comercial resultante de esa situación podría agravar la deuda externa, generar tensiones monetarias y limitar el crecimiento económico.

⁴⁸ Este indicador nos mide la proporción que existe entre la suma del valor de las exportaciones y las importaciones de una economía respecto de su PIB.

Gráfico 5.4. Saldo de la balanza comercial
(Porcentaje del PIB, en dólares corrientes)



Fuente: Elaboración propia con datos de la UNCTAD.

Efectivamente, el desequilibrio comercial se ha producido como consecuencia del fuerte incremento de las importaciones (F. Luengo y I. Álvarez, 2007). Sin embargo, el déficit comercial se ha podido controlar gracias a tres factores. Primero, porque la economía ha mostrado en los últimos años un notable dinamismo exportador, que le ha permitido cubrir buena parte de esos déficits. Segundo, la fuerte entrada de capital extranjero ha permitido financiar parte de los déficits comerciales y por cuenta corriente, sin agravar los niveles de deuda externa a corto plazo. Tercero, el buen comportamiento de la balanza de servicios, concretamente del incremento de los ingresos por turismo, con los cuales también se ha compensado parte del déficit por cuenta corriente que sufrían.

La economía húngara al abrirse al exterior se está enfrentando a una competencia internacional cada vez mayor y los escenarios productivos y comerciales que se están consolidando son más diversos y complejos de lo que muchos esperaban. El

análisis de las exportaciones⁴⁹ muestra que se ha producido una transformación de su estructura productiva, pero la modernización experimentada no permite afirmar que Hungría haya logrado homologarse por completo a los países más desarrollados de su entorno. Del mismo modo, los resultados obtenidos no permiten afirmar que tenga una estructura productiva y comercial propia de países en desarrollo especializadas en bienes básicos o de bajo valor añadido.

El tejido productivo y las exportaciones de Hungría han experimentado importantes alteraciones desde 1995 hasta ahora. Con su entrada en Europa la producción exportable ha tenido que adaptarse a las exigencias de los nuevos mercados, modificando la composición y la calidad de la oferta.

La transformación de la estructura productiva se puede observar analizando como a lo largo de estos años, Hungría ha pasado de exportar bienes característicos de las capacidades productivas heredadas del sistema anterior hacia bienes de industrias más modernas, con mayor valor añadido y con un contenido tecnológico cada vez mayor (J. Würz, 2005).

⁴⁹ El análisis se realiza a través de dos indicadores: el cambio en la composición de las exportaciones y la evolución de las ventajas comparativas reveladas medida a través de la contribución por rama industrial al saldo de la balanza comercial.

- CAPÍTULO VI - CONCLUSIONES

*"El futuro no es nuestro, pero tampoco
puede decirse que no nos pertenezca
del todo"*

Epicuro

Esta tesis se enmarca dentro del conjunto de estudios relativos a los procesos de integración económica internacional de los países del antiguo bloque comunista de Europa Central y Oriental.

En este análisis se ha tratado de vincular el proceso de apertura de la economía húngara a partir de 1989 con la política de privatización llevada a cabo por las autoridades económicas del país y como ese proceso privatizador sirvió de entrada a los capitales extranjeros, transformando finalmente las estructuras productiva y exportadora de Hungría y dando como resultado un modelo de inserción singular.

El hecho de centrar el análisis en Hungría se debe a su particular modelo de privatización, su inserción exterior centrada especialmente en las relaciones con la Unión Europea y su proximidad geográfica con Alemania. Unas características que la convierten en un ejemplo de estudio de sumo interés.

La privatización ha estado presente desde la década de los ochenta hasta hoy en las agendas económicas de un nutrido número de países. Una práctica de política económica utilizada tanto por gobiernos conservadores como progresistas.

En el caso particular de las economías del Este de Europa, la privatización ha constituido una de las piezas claves de estos países en su estrategia de transición hacia el capitalismo. El planteamiento que se hacía desde los gobiernos

reformistas del Este se dirigía al desmantelamiento del sector público y el ajuste del papel económico del Estado a sólo aquellas actividades económicas de carácter estratégico o social.

Uno de los objetivos principales del gobierno húngaro a lo largo de la última década y media ha sido la inserción de Hungría en la economía internacional. Para ello las autoridades han tratado, entre otras medidas, de favorecer la entrada de capitales extranjeros, especialmente a través de IED.

El proceso de privatización contribuyó positivamente a la consecución de ese objetivo, ya que una vía principal de entrada de IED en Hungría ha sido a través de la venta a inversores extranjeros de un nutrido número de grandes empresas estatales en sectores estratégicos.

Con ese enfoque, el gobierno húngaro inició desde los primeros años de la transición las reformas necesarias para liberalizar los movimientos de capitales hacia el país, al mismo tiempo que iniciaba un proceso de apertura comercial.

La tesis trata de dar respuesta a tres cuestiones: la primera, determinar su modelo de inserción en la economía mundial y contrastar si hay diferencias con el modelo nacido de los primeros años de apertura; la segunda, identificar cuáles han sido los factores más relevantes que han impulsado dichos cambios; y tercera, analizar su avance en el proceso de internacionalización y su posición competitiva en el actual entorno global.

A modo de conclusión, los resultados obtenidos en respuesta a estas cuestiones son los siguientes:

1. Tanto la estructura productiva como la estructura exportadora de Hungría experimentaron cambios muy significativos desde 1989 hasta ahora. En un primer momento de la transición ambas estructuras estaban dominadas por sectores de demanda débil (con baja elasticidad renta), intensivos en mano de

obra y bajo nivel tecnológico. Posteriormente, a partir de 1995 la estructura fue transformándose hacia sectores con una demanda moderada y fuerte, intensivos en capital físico y de contenido tecnológico medio y alto, con necesidad de una mano de obra más cualificada. Sectores tradicionales como el agroalimentario, textiles, calzado o metales, todos ellos con demanda débil y baja intensidad tecnológica, han perdido peso relativo en ambas estructuras, mientras lo ganan los sectores de demanda e intensidad tecnológica media, como el material de transporte, los cauchos y plásticos y el mobiliario, y de elasticidad renta e intensidad tecnológica alta, como la industria de material eléctrico y óptico.

2. Como resultado de estas transformaciones se constata la existencia de un proceso de convergencia tanto industrial como comercial con la Unión Europea, recortándose las diferencias entre Hungría y otros países más avanzados de la Europa comunitaria. La economía húngara ha logrado situarse en una posición intermedia entre las economías más avanzadas del norte y los países del sur de Europa. En general presenta una especialización relativa en sectores intensivos en tecnología superior respecto al Sur, pero inferior respecto del Norte, mientras que en los sectores de baja intensidad tecnológica tienen una especialización relativa inferior respecto a los países del Sur y superior a los del Norte Europeo.
3. El patrón de comercio de Hungría ha pasado de tener un perfil propio de economías poco desarrolladas a un perfil más habitual de países industrializados. Al comienzo de las reformas en 1993, más de la mitad de las exportaciones tenían origen en sectores de baja elasticidad demanda-renta e intensivos en mano de obra poco cualificada y las dos terceras partes de lo importado del exterior correspondía a bienes intensivos en capital y alto contenido tecnológico. Una década más tarde, cuatro quintas partes de las exportaciones húngaras proceden de sectores de intensidad tecnológica y cualificación de la mano de obra media y alta.

Este hecho, viene a confirmar que con los cambios en la estructura comercial, la estructura de las ventajas comparativas experimentó también una notable transformación. Contrariamente a lo establecido en las teorías tradicionales del comercio internacional, las principales ventajas, que se encontraban en sectores tradicionales de bajo contenido tecnológico e intensivos en mano de obra poco cualificada, lejos de aumentar se han reducido significativamente, mientras que los sectores que presentaban desventajas, entre los que se encontraban los de elevado contenido tecnológico, son los que han mejorado más notablemente, llegando incluso a obtener ventajas como en el caso del material eléctrico o el óptico. En cualquier caso, en la actualidad, las ventajas comparativas de Hungría se concentran mayoritariamente en los sectores de demanda moderada y tecnología media, si bien, todavía conservan algunas ventajas en sectores vinculados a su tradicional dotación de recursos naturales, como es el caso de la alimentación.

4. Como resultado del avance sustancial en la similitud de los patrones de especialización con los países industrializados, se ha producido un aumento del comercio intraindustrial. Se constata una evolución creciente del comercio intraindustrial con la Unión Europea, especialmente con Alemania, su principal socio comercial, tanto antes como después de su incorporación a la Europa Comunitaria. Con los países en desarrollo también se registra un aumento del comercio intraindustrial, pero los intercambios que predominan son los interindustriales, con una mayor intensidad tecnológica en las exportaciones que en las importaciones, especialmente con América Latina, África, Rusia y las ex repúblicas soviéticas, principales suministradores de productos agrarios y materias primas y energéticas. En relación a Asia, en cambio, se registra un aumento notable de importaciones de material eléctrico y óptico, procedente sobre todo de los *tigres asiáticos* y de China. Los mayores niveles de comercio intraindustrial con los países en desarrollo se concentran entre los propios países de la región y antiguos socios comerciales de la etapa soviética, lo cual viene a confirmar la importancia de los vínculos históricos y geográficos para tales intercambios.

5. El aumento del comercio intraindustrial corresponde mayoritariamente a intercambios de diferenciación vertical, sin embargo ello no ha supuesto una especialización de Hungría en la producción de bienes de baja calidad. La transferencia de tecnología y conocimientos y los altos niveles de similitud en las dotaciones de mano de obra cualificada entre Hungría y la media comunitaria indica que su integración no se ha fundado en una especialización de baja calidad-precio como en un primer momento se pudo pensar.

En resumen, como resultado de los cambios observados en las estructuras productiva y comercial, los patrones de especialización y la naturaleza de los intercambios, podemos afirmar en relación con la primera de las cuestiones que nos planteamos que el modelo de inserción de Hungría en la economía mundial ha cambiado sustancialmente, no sólo del que tenía en la etapa soviética, si no del aplicado durante los primeros años de apertura y hasta 1994. Se ha pasado de un modelo basado en la exportación de recursos naturales y bienes de baja intensidad tecnológica a un modelo donde predominan los sectores de sofisticación tecnológica media y alta e intensivos en capital físico y humano. Esto evidencia un claro proceso de convergencia estructural con los países más avanzados de Europa, un aumento significativo del comercio intraindustrial y una reducción considerable de las brechas de calidad.

En definitiva, las tesis defendidas a mediados de los años noventa que sostenían que no iban a producirse cambios importantes en los patrones de comercio de los PECO, alertando del riesgo de quedar presa de la trampa de la baja calidad, con las limitaciones que ello supondría para el proceso de internacionalización y el crecimiento potencial, no parecen sostenibles para el caso de Hungría, a tenor de los resultados cosechados. La evolución mostrada por sus estructuras productiva y comercial nos conduce a un escenario de creciente competencia con los países industrializados.

Además, las pautas cambiantes en la especialización industrial hacia sectores más intensivos en tecnología y capital, dando origen al mayor dinamismo observado

en las ventajas comparativas, junto con el sustancial aumento del comercio intraindustrial y la evidencia de una dotación factorial cada vez más cercana a los países industrializados, implican que el modelo de inserción de Hungría está más en sintonía con la *Nueva Teoría del Comercio Internacional* que con las teorías tradicionales.

6. El proceso de liberalización comercial con la Unión Europea establecidos en los Acuerdos Europeos ha sido un factor determinante del sustancial impulso comercial experimentado por Hungría y de su acelerada integración comercial a partir de la segunda mitad de los años noventa. La Unión Europea ha sido la responsable de la mayor parte del crecimiento experimentado en el comercio exterior de Hungría, consolidándose como su principal socio comercial. En este sentido, su economía ha alcanzado unos niveles de dependencia comercial similares a la del resto de países miembros. La mayoría de los intercambios los realiza con los países más avanzados del área, destacando el mercado alemán, lo que pone de manifiesto la importancia de la proximidad geográfica y de los vínculos culturales en las relaciones comerciales.

La fuerte expansión comercial experimentada por Hungría a partir de 1995 estaba vinculada al proceso de liberalización comercial establecido por los Acuerdos Europeos, cuya aceleración acordada en la Cumbre de Copenhague de 1993 supuso que las restricciones todavía existentes en los productos industriales considerados como “sensibles” fuesen completamente eliminadas a mediados de la década de los noventa, a excepción del textil que perduraron hasta 1997. No obstante, dicho sector se vio favorecido por los intercambios realizados bajo el régimen de *tráfico de perfeccionamiento pasivo* al estar exentos de pagar aranceles. No hay evidencias que permitan afirmar que las restricciones temporales establecidas en los *Acuerdos Europeos* influyeran de manera determinante en la evolución de las exportaciones de los productos “sensibles”. Sin embargo, no hay que descartar tal posibilidad en dos sectores en particular, acero y plásticos, donde si se registra una cierta pérdida de competitividad y de peso relativo estructural, atribuible al retraso de la

reconversión industrial en el acero y la ausencia de reformas en el sector químico.

7. El proceso de liberalización de los movimientos de capital y la presencia de factores de atracción específicos han permitido a Hungría alcanzar una posición ventajosa y convertirse en uno de los destinos preferidos para las inversiones extranjeras directas y la inversión internacional durante toda la década de los noventa. Hungría, como pionera de las políticas de reforma y protagonista de un proceso de privatización más liberal y abierto a la entrada de capitales que en el resto de los países de la región, logró en poco tiempo unos niveles de stock de IED respecto del PIB superiores a la media de los países industrializados. El notable aumento de su capacidad de atracción, evidenciado por el continuo avance de su participación en las cuotas de IED mundiales, ha venido determinado fundamentalmente por su claro compromiso con el cambio sistémico y las perspectivas de integración en la Unión Europea, y por sus ventajas de localización, basadas principalmente en su proximidad geográfica a los grandes mercados europeos y su dotación de mano de obra cualificada relativamente barata.

Los avances en las reformas, la mayor estabilidad económica y política y la presentación de sus candidaturas de adhesión a la Unión Europea en 1995, marcaron un primer punto de inflexión en las entradas de IED. No obstante, el mayor impulso inversor se produjo a partir de 1998, con las aperturas formales de negociación para la adhesión. Buena parte de las inversiones se dirigieron a Hungría, destacando la aparición de ciertas *economías de aglomeración*, especialmente en la industria del automóvil, mostrando que la proximidad a los principales centros de producción y consumo europeos ha sido una de sus principales ventajas de localización. Además, la búsqueda de mano de obra barata *per se* no ha sido un criterio de localización esencial, sino la dotación de capital humano relativamente barato, como pone de manifiesto la concentración de la IED en los sectores intensivos en tecnología y mano de obra cualificada.

Las políticas de privatización y los grados de liberalización de entrada de capitales también han influido de forma significativa en la afluencia de la IED. A partir de 1995, Hungría cede su liderazgo como principal país receptor de capitales de la región, primero a Polonia, y posteriormente a la República Checa y Eslovaquia, por el agotamiento de su proceso de privatización, y los cambios en las políticas de privatización y la eliminación de las restricciones a la IED del resto de PECO.

8. La IED ha tenido un papel muy destacado en la formación bruta de capital fijo y en la modernización del aparato productivo, contribuyendo significativamente a la reducción del *gap* tecnológico y el crecimiento de la productividad nacional. La afluencia creciente de IED hacia Hungría se tradujo en un aumento progresivo de la presencia de empresas de capital extranjero en la actividad productiva, las cuales han llegado a alcanzar una participación en el sector manufacturero en términos de capital, ventas y empleo muy superior a la media de los países de la UE-15. Asimismo, la IED ha alcanzado ratios respecto a la formación bruta de capital fijo superiores a la media de los países desarrollados. En este sentido, las empresas de capital foráneo han desempeñado una labor fundamental en la provisión de capital fijo, con una intensidad inversora muy superior a la de las empresas domésticas, siendo responsables de la mayor parte de las inversiones realizadas en el sector manufacturero. Además, hay una amplia evidencia empírica de transferencia directa de tecnología y conocimientos, tanto a empresas adquiridas como de nueva planta, lo cual ha contribuido de manera relevante al crecimiento de la productividad nacional.

9. La elevada penetración extranjera y el cambio estratégico de las empresas multinacionales a partir de 1997, orientando las inversiones a la exportación, esencialmente en sectores de media y alta tecnología, han tenido un enorme impacto en el comercio exterior de Hungría, transformando su estructura comercial y el patrón de comercio, impulsando la integración de las empresas domésticas en las redes corporativas internacionales y mejorando el acceso a

los mercados exteriores. Aunque desde una perspectiva global la estrategia dominante de las empresas multinacionales ha sido la de conquistar los nuevos mercados del Este de Europa, como pone de manifiesto la preponderancia del sector terciario en la IED, centrando la atención en el sector manufacturero se observa un cambio en las estrategias empresariales a partir de 1997, pasando a dominar las inversiones orientadas a la exportación, principalmente en las industrias de tecnología media y alta y de elevada elasticidad renta. Este cambio estratégico, motivado por las perspectivas de integración en la Unión Europea de los países del Centro y Este de Europa al abrirse las negociaciones de adhesión, la disponibilidad de mano de obra cualificada relativamente barata y la proximidad geográfica a los grandes centros de consumo europeo, supuso la preferencia de los inversores de Hungría y otros países de la región como plataforma de producción y exportación a los mercados europeos.

Esta circunstancia supuso que la actividad exportadora estuviera sostenida en gran parte por empresas de capital extranjero, las cuales han mostrado una propensión exportadora muy superior a las empresas domésticas y han acaparado las exportaciones en los sectores de media-alta y alta tecnología. En este sentido se ha observado una fuerte correlación entre las entradas de IED y la dinamización de las exportaciones de manufacturas, sobre todo intensivas en tecnología, evidenciando una gran coincidencia entre las principales industrias receptoras de inversiones directas y las industrias con mayores ganancias de peso relativo en las estructuras exportadoras, lo cual ha originado cambios importantes en la composición de las mismas. Asimismo, la IED y la proximidad geográfica han sido los principales determinantes del comercio intraindustrial. Los mayores niveles de comercio intraindustrial tienen lugar con los principales países inversores, que coinciden con los principales socios comerciales, observándose una elevada correlación entre el comercio intraindustrial vertical y las entradas de IED, así como una notable presencia del comercio intrafirma. Ello unido a la evolución creciente del comercio intraindustrial con los países en desarrollo, también básicamente de diferenciación vertical, confirma el papel fundamental que han desempeñado

las empresas multinacionales en el comercio exterior de Hungría, impulsando su integración en la economía internacional. Por consiguiente, la IED ha sido un factor generador de comercio y la principal fuerza de cambio de los patrones de comercio.

10. La elevada penetración extranjera y el cambio estratégico de las empresas multinacionales, orientando la producción a la exportación, han desempeñado un papel clave en la transformación de la estructura productiva y la especialización industrial de Hungría, así como en la evolución y cualificación del empleo. El impulso de la actividad industrial ha venido de la mano de las fuertes entradas de inversión extranjera. Los sectores que han experimentado la mayor expansión productiva a partir de la segunda mitad de los años noventa han sido precisamente las principales industrias receptoras de IED, es decir, los sectores de intensidad tecnológica media y alta, cuya producción se ha orientado a la exportación. En consecuencia los cambios en la estructura productiva han ido en el mismo sentido que los cambios en la estructura comercial, poniendo de manifiesto la relevancia del sector exterior en la economía del país, al ser una de las principales fuentes de estímulo de la inversión y el crecimiento de la producción industrial. En consonancia con ello, las industrias de media y alta tecnología orientadas a la exportación, dominadas por las empresas extranjeras, están siendo las principales generadoras de empleo en el sector manufacturero, lo que ha implicado, por un lado, que la mano de obra cualificada se haya concentrado en dichas empresas y, por otro, que haya existido una actualización de conocimientos a través de sus programas de formación. Hungría ha sido la única economía de la región que ha experimentado una generación neta de puestos de trabajo desde 1997 hasta 2005, tanto en el sector exterior como en el doméstico.

11. La economía Húngara muestra claras evidencias de que ha sido el sector exportador, dominado por las empresas controladas por capitales extranjeros, procedentes fundamentalmente de países de la Unión Europea, quien ha liderado la transferencia de tecnología y ha conducido a la modernización y

transformación de la estructura productiva. Las industrias de mayor contenido tecnológico e intensivas en capital físico y humano tienen un mayor peso relativo en la estructura exportadora que en la producción nacional, mientras ocurre todo lo contrario en las industrias intensivas en mano de obra poco cualificada y de baja intensidad tecnológica.

12. Aunque el proceso de integración en la Unión Europea explica en gran medida las transformaciones estructurales y la internacionalización productiva de Hungría, el proceso de globalización también ha influido de manera destacable, sobre todo por la fuerte irrupción de los países asiáticos y por la recuperación de las relaciones comerciales con los antiguos socios comerciales del CAEM. Por un lado, la integración económica en la Unión Europea ha beneficiado a los sectores con nivel tecnológico medio y alto, como transportes, maquinaria y equipos, muebles y material eléctrico y óptico. Además, la privilegiada ubicación de Hungría, próxima a los principales mercados europeos, y la disponibilidad de mano de obra cualificada ha conllevado la aparición de algunas economías de aglomeración, especialmente en el sector de la automoción. Por otro lado, Hungría ha experimentado durante años un aumento de sus exportaciones de sectores intensivos en tecnología, tales como el material óptico. Sin embargo, los países en desarrollo, especialmente los asiáticos, han sido los principales responsables de un cierto deterioro en los últimos años en sectores tradicionales como el textil y el calzado y de otros más avanzados como el material eléctrico y óptico, por la mayor penetración de importaciones procedentes principalmente de China y los *tigres asiáticos*.

En suma, como resultado de los cambios observados, podemos afirmar en relación con la segunda de las cuestiones que nos planteamos que la conjunción de la apertura exterior (liberalización comercial y de los movimientos de capital) y el objetivo estratégico de vincularse a la Unión Europea han sido los principales factores que han impulsado la reestructuración y modernización del sistema

productivo, las modificaciones en los patrones de especialización y el cambio de modelo de inserción en la economía mundial.

La IED y, por consiguiente, las empresas multinacionales, han desempeñado un papel fundamental en las transformaciones estructurales y la internacionalización productiva de Hungría. Así mismo, se confirma que el proceso de globalización también ha influido en los cambios de la estructura productiva y comercial del país. Sectores tradicionales como los textiles y el calzado, claves en los primeros momentos del cambio sistémico, se han visto fuertemente afectados por la irrupción de las economías emergentes.

En todo caso, el hecho de que la Unión Europea haya sido responsable de la mayor parte de la expansión comercial de Hungría y la procedencia de la mayoría de las inversiones directas extranjeras, permite afirmar que el proceso de internacionalización experimentado por Hungría hasta ahora ha sido fruto más de la integración económica con la Unión Europea que la consecuencia de un proceso de globalización.

13. Desde una perspectiva agregada, la competitividad de Hungría ha mejorado desde 1989, evidenciado por los aumentos de productividad y el inicio de un proceso convergente con los países industrializados. Los cambios estructurales, la modernización y la mejora tecnológica en Hungría han tenido su reflejo en aumentos considerables de productividad y en su capacidad para crecer a ritmos más elevados que la media europea o que los Estados Unidos. Ello ha originado un notable proceso de convergencia hacia países industrializados, tanto en términos de renta per cápita como en productividad, aunque todavía se encuentran alejados de los mismos. No obstante, han logrado superar los niveles de países como México, si bien todavía están por detrás de los países de nueva industrialización del sudeste asiático.

14. Las ganancias de eficiencia se han debido principalmente al elevado esfuerzo inversor, en el que ha jugado un papel determinante la IED y la capacidad de

asimilación tecnológica gracias a la importante dotación de capital humano. No obstante, conviene resaltar que Hungría tanto en materia de innovación, como en desarrollo de las TIC, está por detrás de las economías más avanzadas y las del sudeste asiático, pero por delante de América Latina y de otros países asiáticos.

Respecto al capital humano, los análisis econométricos realizados en algunos estudios revelan que hay un claro proceso de convergencia de Hungría con los países industrializados, en ellos se muestran una evolución favorable en cuanto a la capacidad de asimilar y explotar la tecnología.

Por todo ello, el crecimiento económico y las ganancias de eficiencia en Hungría se deben fundamentalmente a la adopción y asimilación de tecnología procedente del exterior.

15. Desde la perspectiva de la competitividad exterior, Hungría ha experimentado un extraordinario progreso, en gran medida como consecuencia del proceso de integración en la Unión Europea. Su creciente participación en el comercio mundial y el continuo aumento de las cuotas de mercado son claros reflejos de su mejora competitiva. Sus cuotas de exportación han mejorado de manera significativa en los mercados de los países industrializados, tanto en la Unión Europea, donde se ha registrado los mayores incrementos (Alemania, Austria, Italia), como en Estados Unidos.
16. La mejora en la competitividad exterior respecto a los países industrializados, especialmente con la Unión Europea, no es atribuible sólo a la competitividad en costes, sino también en gran parte a variables distintas a los precios. La apreciación observada en los tipos de cambio efectivo reales apuntaría hacia un diagnóstico menos favorable sobre la marcha de la competitividad exterior de lo que se desprende de los resultados obtenidos frente a países industrializados, donde ha evidenciado un crecimiento continuado de las cuotas de exportación y mejoras sustanciales en las tasas de cobertura. Un

primer argumento lo encontraremos en que, a pesar del proceso de convergencia observado en los precios y costes relativos, todavía persisten importantes brechas, de manera que Hungría sigue conservando ventajas competitivas en costes respecto a los países industrializados. No obstante, el análisis de variables distintas al precio permite confirmar que la mejora competitiva de Hungría, especialmente frente a los socios de la Unión Europea, ha sido resultado también de los cambios en las estructuras productivas y los patrones de especialización, que se han orientado hacia los sectores de mayor elasticidad renta y sofisticación tecnológica, donde la demanda internacional presenta un mayor dinamismo. Esto ha conllevado un notable progreso en las exportaciones, evidenciando un aumento de la capacidad estratégica de diferenciación de productos y aprovechamiento de las economías de escala, además de una menor dependencia de la competitividad de precios.

17. El superior dinamismo exportador y evolución competitiva de Hungría respecto de la mayoría de países de Europa Central y Oriental es consecuencia principalmente del papel de la IED en el país, aunque también han influido de manera relevante las distintas intensidades de apreciación de los tipos de cambio efectivos reales.

Hungría ha sido una de las economías de los antiguos PECO donde se ha producido una transformación estructural más acusada y donde los avances en el proceso de convergencia estructural con los países más avanzados de la Unión Europea ha sido más pronunciado. En consecuencia ha alcanzado uno de los mayores niveles de comercio intraindustrial de la región y una mayor orientación hacia los sectores de elevada elasticidad renta. Estas diferencias estructurales contribuyen a explicar la posición de ventaja de Hungría respecto de otros países del Este europeo en los sectores más dinámicos y de elevada sofisticación tecnológica. En gran parte, motivado por las estrategias de las empresa multinacionales y la distinta evolución de la IED.

No obstante, hay otros factores adicionales de relevancia que explican el mayor dinamismo exportador de Hungría. Uno es su éxito con la política cambiaria de devaluaciones preanunciadas y el otro la política de contención salarial. Con estas medidas contuvo la apreciación real de su moneda, posibilitando ciertas ganancias de competitividad en costes entre 1995 y 1999. No obstante, a partir de 2000, con el fin de la política de contención salarial, así como el anclaje de su moneda al euro, con márgenes de fluctuación amplios, se inició un proceso de fuerte apreciación real. Ello está en consonancia con el espectacular crecimiento de las exportaciones húngaras durante la segunda mitad de los noventa, y el freno en sus tasas de crecimiento a partir de 2000.

En definitiva, como resultado del análisis podemos afirmar en relación con la tercera de las cuestiones que nos planteamos que Hungría muestra un avance sustancial en la competitividad, tanto desde una perspectiva agregada como exterior. El elevado esfuerzo inversor, en el que ha jugado un papel determinante la IED, y la capacidad de asimilación tecnológica, gracias a la importante dotación de capital humano, han ejercido un papel fundamental en las ganancias de eficiencia y competitividad internacional. No obstante, se confirma el supuesto que el proceso de integración europea ha comportado una erosión de las ventajas salariales en Hungría. Esto, unido a la apreciación efectiva nominal observada en estos países desde finales de los años noventa, ha deteriorado su competitividad en costes y precios, fundamentalmente frente a países en desarrollo, lo cual ha afectado negativamente a los sectores de bajo contenido tecnológico e intensivos en mano de obra poco cualificada. Por el contrario, las ganancias en los sectores de elevada elasticidad renta e intensivos en tecnología ponen de relieve que la competitividad internacional de Hungría ya no descansa sólo en las ventajas de costes, sino también en variables distintas al precio, relacionadas con los cambios en su patrón de especialización. En este sentido, la posición competitiva de Hungría en el actual entorno global se encuentra próxima a la que ostentan los países del sur de Europa y por delante de la mayoría de los países de América Latina y Asia.

A pesar del cambio sustancial en el modelo de inserción de Hungría en la economía mundial y su mejora considerable en la capacidad de competir internacionalmente, la investigación también ha puesto de relieve una serie de aspectos importantes de la economía húngara en los que habrá de mejorar en el futuro para progresar en la internacionalización y la convergencia con los países más avanzados y poder alcanzar crecimientos sostenidos a largo plazo.

Uno de esos aspectos es la dualidad que existe en la industria húngara, entre las empresas con capital extranjero y las empresas domésticas, derivada de la escasa presencia de transferencia de tecnología y de conocimientos indirecta.

En segundo lugar, se observa un alto grado de concentración de la IED en la capital y en otras pocas ciudades, acentuando las asimetrías territoriales.

En tercer lugar, se observa que las ganancias de eficiencia se han debido fundamentalmente a la asimilación de tecnología exterior, siendo muy escasa su capacidad de innovación interna.

En cuarto lugar, la entrada de Hungría en la Unión Europea ha reducido las ventajas salariales con las que competía Hungría antes de su adhesión, en tanto que se ha producido en estos años una inevitable progresiva convergencia en costes y precios con sus socios europeos.

En quinto y último lugar, Hungría debe, más allá de consolidar su integración en la Unión Europea, afrontar su internacionalización, en una economía mundial cada vez más globalizada y en un escenario actual de crisis internacional, que está suponiendo un punto de inflexión en la evolución positiva del crecimiento mundial y europeo y una crisis de deuda de una amplia mayoría de países europeos cuyos efectos económicos son todavía imprevisibles.

BIBLIOGRAFÍA

AGENCIA DE LA PROPIEDAD ESTATAL (2000): *Privatisation in Hungary*. Hungarian Privatisation and State Holding Company (APV Rt.). Budapest.

AGHION, P. y BLANCHARD, O. (1996): "On Insider Privatization". *European Economic Review*, 40:5, pp. 759-766.

AGHION, P. y BLANCHARD, O. (1994): "The Economics of Enterprise Restructuring in Central and Eastern Europe". Centre for Economic Policy Research. Discussion papers n° 1058.

ALCHIAN, A. (1969): "Corporate Management and Property Rights". En: H. Manne (ed.), *Economic policy and the regulation of corporate securities*. American Economic Institute, Washington.

ALCHIAN, A. y DEMSETZ, H. (1972): "Production, Information Costs and Economic Organization". *American Economic Review*, n° 62, p.p. 777-795.

ALLSOPP, C. y KIERZKOWSKI, H. (1997): "The Assessment: Economics of Transition in Eastern and Central Europe". *Oxford Review of Economic Policy*, Vol.13, n° 2. Oxford.

ANDREFF, W. (1990): *Réforme et échanges extérieurs dans les pays de l'Est*. L'Harmattan, París.

ANDREFF, W. (1992): "La desintegración económica internacional de Europa del Este". *Información Comercial Española, Revista de Economía*, n° 708-709, agosto y septiembre. Madrid.

ANDREFF, W. (1993a): "El largo proceso de privatización de Europa del Este: obstáculos y balance preliminar". *Información Comercial Española, Revista de Economía*, n° 717, mayo. Madrid, p.p. 123-141.

ANDREFF, W. (1993b): *La crise des économies socialistes. La rupture d'un système*. Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble.

ARIÑO, G. y Otros (1993): *Empresa pública y privatizaciones. Una polémica abierta*. Fundación Cánovas del Castillo, Veintiuno colección. Madrid.

ÁRPÁD, K. (2001): "Privatization in Hungary 1990-2000". Paper by the State Audit Office, presented to the INTOSAI working group on the audit of privatization eighth meeting. Junio, Budapest.

ARRIZABALO, X. (1998): "Crisis, ajuste y regresión social en la Unión Europea: el papel de las privatizaciones". En: VENCE, X. y OUTES, X. L. (eds.), *La Unión Europea y la crisis del Estado del Bienestar*. Editorial Síntesis, Serie Actualidad, Madrid, pp. 109-137.

ARTHUR ANDERSEN (1996): "Empresa pública y privatizaciones". *Los nuevos retos del sector público ante la Unión Monetaria Europea*, nº 4, Cinco Días.

BALDWIN, Carliss Y. y BHATTACHARYA, Sugato (1991): "Choosing the Method of Sale: a Clinical Study of Conrail". *Journal of Financial Economics*, nº 30. pp. 69-98.

BAIN, J.S. (1956): *Barriers to New Competition*. Harvard University Press.

BARBERIS, N., BOYCKO, M., SHLEIFER, A., TSUKANOVA, N. (1996): "How Does Privatization Work? Evidence from the Russian Shops". *Journal of Political Economy*, 104. pp. 764-790.

BAUMOL, W.J., PANZAR, J.C., WILLING R.D. (1982): *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*. San Diego. Harcourt Brace Javanovich.

BCHIR, M. y MAUREL, M. (2002): *Impacts économiques et sociaux de l'élargissement pour l'Union européenne et la France*, Document de travail, N° 3, abril, CEPII.

BECKER, G.S. (1998): "La antinatural muerte del monopolio natural". *EL PAÍS*, 24 de febrero, p. 56.

BEESELEY, M. y LITTLECHILD, S. (1994): "La privatización: principios, problemas y prioridades". *Hacienda Pública Española*, nº 128 (1), pp. 189-199.

BEGUÉ, A. (2001): *El papel económico del Estado y las políticas de privatización en el Brasil de los años noventa*. Tesis Doctoral. Departamento de Economía Aplicada I, Universidad Complutense de Madrid.

BEL I QUERALT, G. (Ed.) (1996a): *Privatización, desregulación y ¿competencia?*. Editorial Civitas, Madrid (capítulos 1, 6 y 7).

BEL I QUERALT, G. (Ed.) (1996b): "Privatización, ingresos públicos y competencia en los mercados". *Temas para el Debate*, nº 25, diciembre, pp. 47-53.

BEREND, I. T. (2000): "From Regime Change to Sustained Growth in Central and Eastern Europe", *Economic Survey of Europe*, 2/3, Economic Commission for Europe. Enlace: http://www.unece.org/ead/pub/002/002_2.doc.

BERLINER, J. (1976): *The Innovation Decision in Soviet Industry*. MIT Press, Cambridge.

- BERZOSA, C. (Coord.) (1994): *La economía mundial en los 90. Tendencias y desafíos*. FUHEM, Barcelona.
- BIENEN, H. y WATERBURY, J. (1989): "The Political Economy of Privatization in Developing Countries". *World Development*, vol. 17, nº 5, mayo, Oxford, pp. 617-632.
- BIENEN, H. y WATERBURY, J. (1989): "La economía política de la privatización en los países en desarrollo". *Investigación Económica*, nº 197, julio-septiembre, pp. 377-412.
- BLANKE, J. et al. (2003): "Export Performance and Stages of Development" En *The Global Competitiveness Report*, Porter, M. E y Schwab K. Co-directors, World Economic Forum. Oxford University Press, New York.
- BLOTNICKI, (1993): "La restructuration agraire dans les pays d'Europe centrale et orientale". *Revue d'Études comparatives EstOuest*, vol. XXIV, nº 2, junio.
- BORNSTEIN, (2000): "Post-privatization Enterprise Restructuring". Paper presentado a la 6th EACES Conference. Barcelona, 7-9 de noviembre.
- BOUIN, O. (1992): "Privatisation in Developing Countries: Reflections on a Panacea". *Policy Brief*, nº 3, OCDE, Paris.
- BOYCKO, M., SHLEIFER, A., VISHNY, R. (1995): *Privatizing Russia*. MIT Press, Cambridge, MA.
- BRENNAN, G. and BUCHANAN, J.M. (1985): *The Reason of Rules: Constitutional Political Economy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- BRUS, W. (1968): *El funcionamiento de la economía socialista*. Oikos-Tao, Barcelona.
- CARLIN, W., VAN REENEN, J., WOLFE, T. (1994): "Enterprise Restructuring in the Transition: An Analytical Survey of the Case Study Evidence from Central and Eastern Europe". Working Paper 14, EBRD, London.
- BUCHANAN, J.M. (1978): *Cost and Choice: An Inquiry in Economic Theory*, The University of Chicago Press, Chicago.
- BUCHANAN, J.M. and TULLOCK, G. (1989): *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, The University of Michigan, Ann Arbor.
- BUSINEES CENTRAL EUROPE (1993): *Power to the People?*. Vol.1, nº5, octubre.

CANTWELL, J. (1995): La globalización de la tecnología ¿Qué queda del modelo sobre el ciclo de vida del producto? *Economía Industrial*, nº 305, pp 33-48.

CASTELLS, M. (1996): “El futuro del Estado del Bienestar en la sociedad informacional”. *Sistema*, nº 131, marzo, Madrid, pp. 35-53.

CHILOSI, A. (1994): “Property and Management Privatization in Eastern European Transition: Economic Consequences of Alternative Privatization Processes”. EIU Working Paper RSC nº 94/12, European University Institute, Robert Schuman Centre. Florence. (Italy).

CHUN, R.M. (2000): “Compensation Vouchers and Equity Markets: Evidence from Hungary”. *Journal of Bank and Finance*, junio, Stanford (California).

CLAESSENS, S., DJANKOV, S. (1999): “Enterprise Performance and Management Turnover in the Czech Republic”. *European Economic Review*, 43. pp. 1115-1124.

COASE, R.H. (1937): “The Nature of the Firm”. *Economica N.S.*, 4, Noviembre. Traducción francesa: “La nature de la firme”. *Revue Française d’Economie*, II, hiver 1987.

COASE, R.H. (1960): “The Problem of Social Cost”. *Journal of Law and Economics*, 3.

COLEGIO DE ECONOMISTAS DE MADRID (1994): “Privatizaciones y desregulación en la economía española”. *Revista Economistas*, nº 63, octubre, Madrid

CONSEJO CONSULTIVO DE PRIVATIZACIONES (2004): *Informe de actividades*. Varios años. Madrid.

COOK, P. y KIRKPATRICK, C. (Ed.) (1988): *Privatization in Less Developed Countries*. Saint Martin's Press, Nueva York.

CORCUERA, J. (1996): “Estado y economía en época de crisis: las privatizaciones”. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 91, enero-marzo, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, pp. 9-45.

CORIAT, B. y WEINSTEIN, O. (1995): *Les nouvelles théories de l’entreprise*. Le livre de poche. Références, Paris. France.

COUDERT, V. y COUHARDE, C. (2002): Exchange Rate Regimes and Sustainable Parities for CEECs in the Run-up to EMU Membership, Working Paper, Nº 15, Centre d’études perspectives et d’informations internationales (CEPII).

CSABA, L. (1991): “Auge y caída del COMECON”, Cuadernos del Este, nº 2. Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

CSABA, L. (1992): "Transition to the Market: Theory and Evidence". Kopint-Datorg, Discussions Papers, nº 5, junio.

CSABA, L. (1994): *Privatization, Liberalization and Destruction: Recreating the Market in Eastern Europe*. Dartmouth, Aldershot.

CSÁKI, G. (2000): "About Privatisation in Hungary". En: AGENCIA DE LA PROPIEDAD ESTATAL (2000): *Privatisation in Hungary*. Hungarian Privatisation and State Holding Company (APV Rt.), vol. I, Budapest, pp. 7-32.

CSORBA, J. (1994): "The Third Phase of Privatization". *Privinfo*, vol.2, nº 18, septiembre/2.

CUERVO, ÁLVARO (1986): "La privatización de la empresa pública. La nueva desamortización". *Papeles de Economía Española*, nº 27, Madrid, pp. 331-340.

CUERVO, ÁLVARO (1997): *La privatización de la empresa pública*. Encuentro Ediciones. Madrid.

CUERVO, ÁLVARO (1998): "La privatización de las empresas públicas. Cambio de propiedad, libertad de entrada y eficiencia". *Información Comercial Española*, nº 772, julio-agosto, Madrid, pp. 45-57.

CUERVO, A. y FERNÁNDEZ, Z. (1986): "Una nueva estrategia para el sector público empresarial: privatización". *Revista Economistas*, nº19, abril-mayo, pp. 17-24. Colegio de Economistas de Madrid.

DAVIS, J. Y OTROS (2000): "Fiscal and Macroeconomic Impact of Privatization". IMF. Occasional Papers nº 194, Washington.

DAVIDDI, R. (1994): "Privatization in the Transition to a Market Economy". EIU Working Paper RSC nº 94/15, European University Institute, Robert Schuman Center. Florencia.

DE LA CÁMARA, C. Y MAÑÉ, A. (2001): "Programa de privatización en los países de Europa Central y Oriental. Objetivos y métodos". *Boletín Económico ICE*, nº 2702, Septiembre, Madrid, pp.25-35.

DE LA SERNA, N. (1995): *La privatización en España. Fundamentos constitucionales y comunitarios*. Ed. Aranzadi. Pamplona (Navarra).

DEMSETZ, H. (1967): "Towards a Theory of Property Rights". *American Economic Review*, Vol. 57, Issue 2, May, pp. 347-359.

DÉNIZ, J. (1993): "El papel del Estado en la acumulación capitalista de posguerra", En: VV.AA. (1993), *Materiales de paz y solidaridad*, 1ª escuela de animadores sindicales de cooperación internacional al desarrollo. Fundación Paz y Solidaridad, Madrid.

DEVLIN, R. (1993): "Las privatizaciones y el bienestar social". Revista de la CEPAL, n° 49, abril, Santiago de Chile, pp. 155-181.

DÍAZ, C. (2002): "The Role of Comparative Advantage in Trade within Industries: a Panel Data Approach for the European Union," *Weltwirtschaftliches Archiv - Review of World Economics*. 138 (2). Dirección URL en: http://www.nottingham.ac.uk/economics/leverhulme/conferences/may_2001/diaz.pdf.

DIMSON, E. (1983): "The U.K. New Issue Market", Broyles, J. Cooper, I. and Archer (comps.), En: *The Financial Management Handbook*, London, Gower.

DJANKOV, S. y MURRELL, P. (2002): "Enterprise Restructuring in Transition: A Quantitative Survey". *Journal of Economic Literature*, n° 40, pp.739-792.

DOMBERGER, S. y PIGGOTT, J. (1994): "Políticas privatizadoras y empresa pública: una visión panorámica", *Hacienda Pública Española*, n° 128 (1), pp. 219-235.

DUMONTIERE, Pascal y LAURIN Claude (2002): "The Financial Impacts of the French Government Nationalization – Privatization Strategy". Working paper. University of Geneva, (Switzerland).

DYCK, A. (1997): "Privatization in Eastern Germany: Management Selection and Economic Transition". *American Economic Review*, Septiembre. pp. 565-597.

DYCK, A., WRUCK, K.H. (1998): "Organization Structure, Contract Design and Government Ownership: A Clinical Analysis of German Privatization". *Journal of Corporate Finance*, 4. pp. 265-299.

ECONOMIST, THE (1995): "How to Privatise", 11 de marzo, pp. 16-17.

ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (EIU) (varios años): "Hungary Country Report". The Economist Intelligence Unit.

ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE (varios años): *Economic Survey of Europe*. Naciones Unidas, New York.

ELCHE DÍAZ, F. (1999): *El Estado en las sociedades contemporáneas*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense, mimeo.

ELLMAN, M. (1983): *La planificación socialista*. Fondo de Cultura Económica, México.

ESTEBAN, M. y MORENO, J. (1995): *La privatización. Una panorámica internacional hacia nuevas formas de regulación estatal*. Círculo de Empresarios Vascos, Bilbao.

ESTRIN, S., ROSEVEAR, A. (1999): "Enterprise Performance and Ownership: the Case of Ukraine". *European Economic Review*, 43. pp. 1125-1136.

ESTRIN, S.(2000): "Corporate Governance and Privatisation: Lessons from Transition Economies". CNEM, London Business School. Discussion Paper Series, nº1.

EUROPEAN BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT (2001): *Transition Report*. EBRD. Londres (Reino Unido).

FERNÁNDEZ CAINZOS, J. J. (1994): "Privatización: ¿solución o filosofía económica?". *Hacienda Pública Española*, nº 128 (1) y nº 129 (2).

FERNÁNDEZ, Z. (1989): "El alcance del proceso privatizador en España". *Papeles de Economía Española*, nº 38, enero.

FERRÁNDIZ, J. L. (1995): "Significado económico y eficacia instrumental de la privatización". *Cuadernos de Trabajo de CEALCA*, nº 9, julio, Centro de Estudios de América Latina, Caribe y África, Universidad Complutense, Madrid.

FONTAGNÉ, L. , FREUDENBERG, M. y GAULIER, G. (2005): *Disentangling Horizontal and Vertical Intra-industry Trade*, Working Papers, Julio, N° 10, CEPII.

FONTAGNÉ, L. et al. (2004): *European Industry's Place in the International Division of Labour: Situation and Prospects*, Proposed by CEPII-CIREM. European Consortium for Trade-Policy Analysis, Julio, CEPII.

FRIEDMAN, M. (1966): *Capitalismo y libertad*. Editorial Rialph, Madrid (traducción de su 1ª edición en inglés de 1962).

FUNDACIÓN SEPI (2004): *Teoría y política de privatizaciones: su contribución a la modernización económica*. Ed. Fundación SEPI con Ediciones CINCA. Madrid.

GACS, J.(1989): "Descentralización y liberalización en la economía húngara de 1968 a 1990". *Revista del Instituto de Estudios Económicos*. N° 4. Madrid.

GALBRAITH, J. K. (1996): "El Estado de Bienestar sobrevivirá". *EL PAIS*, 21 abril, p. 14.

GALGÓCZI, B. (2003): "Twelve Years of Privatization in Hungary. Drawing up a Balance Sheet". *South-East Europe Review*, pp.45-54.

GÁSPÁR, J. (1993): "The Fiscal Consequences of the Economic Transition in the Eastern-European economies". Working Papers, nº 21, Institute for World Economics, Julio.

GIDDENS, A. (1999a): *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*. Taurus, Madrid.

GIDDENS, A. (1999b): "Socialdemocracia y neoliberalismo". CLAVES de Razón Práctica, nº 89, enero-febrero, Madrid, pp. 10-14.

GÓMEZ ACEBO & POMBO ABOGADOS (1997): *Teoría y práctica de las privatizaciones*. McGraw-Hill, Madrid.

GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. y otros (1993): "¿Es necesariamente ineficiente la empresa pública?". En: *Empresa pública y privatizaciones. Una polémica abierta*. Fundación Cánovas del Castillo, Veintiuno colección. pp. 129-171, Madrid.

GOOD, D. (1994): *Economics Transformations in East and Central Europe*. Routledge, Londres.

GRAZIANI, G. (1995): "La Unión Europea y su política comercial con Europa central y oriental," *Información Comercial Española, Revista de Economía*. Número 738, febrero.

GRAZIANI, G. (2002): "Product Quality Upgrading in Central-Eastern countries and the Coming EU Enlargement" En *EU Enlargement to the CEECs: Trade Competition, Delocalisation of Production, and Effects on the Economies of the Union*, Baldone, S. , Sdogati, F. y Tajoli, L, Franco Angeli, Milan.

GRAY, C.W.; HANSON, R.J. Y HELLER, M. (1993): "Legal Reform for Hungary's private Sector". *Acta Oeconomica*, Vol.45 (3-4).

GUPTA, NANDINI (2002): "Partial Privatization and Firm Performance". Working Paper. University of Michigan. Ann Arbor.

HALIMI, S. (1994): "La flambée des privatisations". *Le Monde Diplomatique*, febrero, pp. 1, 8 y 9, Paris.

HALPERN, L.(1995): "Comparative Advantage and Likely Trade Pattern of the CEECs", En: FAINI, R y PORTES, R. (Ed.) *European Union Trade with Eastern Europe: Adjustment and Opportunities*. Centre for Economics Policy Research, London.

HANKE, S. (1992): "Privatización del sector público". *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, nº 1. Madrid.

HARO TECGLLEN, E. (2002): "Empresas privatizadas". *EL PAÍS*, 24 de octubre de 2002, Madrid.

HARPER, J.T. (2002): "The Performance of Privatized Firms in the Czech Republic". *Journal of Banking and Finance*, nº26, 4, pp. 621-649.

HARPER, J.T. (2001): “ Short-term Effects of Privatization on Operating Performance in the Czech Republic”. *The Journal of Financial Research* n° 24, 1, pp. 119-131.

HAVRYLYSHYN, O. y MCGETTIGAN, D. (1999): “Privatization in Transition Countries: A Sampling of the Literature”. IMF Working paper WP/99/6.

HAYEK, FRIEDRICH A. (1985): *Democracia, justicia y socialismo*. Unión Editorial, Madrid, (1ª edición de 1978).

HEGEDÜS, A. (1979): *Socialismo y burocracia*. Ediciones península, Barcelona.

HEMMING, R. y MANSOOR, A. M. (1988): “Privatization and Public Enterprises”, Occasional Papers, n° 56, International Monetary Fund, Washington D.C.

HIRSCH, J. (1996): *Globalización, capital y Estado*. UNAM, México.

HIRSCH, W. Z. (1993): “Privatización: impacto y oportunidad de obtener ingresos”, Hacienda Pública Española, n° 126/3, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, pp. 109-111.

HOLMSTROM, B. (1982): “Moral Hazard in Tears”. *Bell Journals of Economics*.

HUNYA, G. y otros (2000): *Integration Through Foreign Direct Investment*. Ed. The Vienna Institute for International Economic Studies (WIIW). Viena.

HUNYA, G. (1997): “Large Privatisation, Restructuring and Foreign Direct Investment”. Reprint Series, n° 166, marzo, The Vienna Institute for International Economic Studies, Viena.

IBARRA, D. (1990): “Los acomodados del poder entre el Estado y el mercado”. *Revista de la CEPAL*, n° 42, septiembre, Santiago de Chile, pp. 69-95.

INTOSAI (2001): *Privatisation in Hungary 1990-2000*. Paper by the State Audit Office, Hungary. Presented to the INTOSAI Working Group on the Audit of Privatisation Eighth Meeting. Budapest, 11-12 June.

INTERNACIONAL DE SERVICIOS PÚBLICOS (Varios años): Informes anuales sobre el funcionamiento de los servicios públicos en el mundo. Enlace: <http://www.psi-ca.org/>.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (2000): “Hungary Selected Issues and Statistical Appendix”. IMF Staff Country Report, n° 00/59, abril, Washington.

JACKMAN, R. y PANNA, C. (1997): “Labour Market Policy and the Reallocation of Labour Across Sectors”, En: *Lessons from the Economic Transition*. Central

and Eastern Europe in the 1990's. Kluwer Academic Publishers, OECD, Dordrecht, Boston, Londres.

KADAR, B.(1993): "Economic Policy in Crisis". Acta Oeconomica, vol.45 (3-4).

KÁLLAY, L. (1992): *Small Business Development Trough Privatization*. Foundation for Market Economy, Budapest.

KARSAI, J.(1994): *Management Buyouts in Hungary*. Mimeo, Budapest.

KATSENELINNBOIGEN, A. (1987): *Studies in Soviet Economic Planning*. Sharpe. New York.

KAY, J. A. y THOMPSON, D.J. (1986): "Privatization: a Policy in Search of a Rationale", *Economic Journal*, vol. 96, nº 381, marzo, pp. 18-32.

KAY, J. A. y THOMPSON, D.J. (1996): "La privatización: una política necesitada de base racional", En: BEL I QUERALT, G. (ed.), *Privatización, desregulación y ¿competencia?*, Editorial Civitas, Madrid, pp. 161-184 (capítulo 6).

KISS, K. (1992): "Privatization in Hungary – Two Years Later-". *Soviet Studies*, vol.44, nº6.

KISS, K. (1993): *Western Prescriptions for Eastern Transition. A Comparative Analysis of the Different Economic Schools and Issues*. Hungarian Scientific Council for World Economy, Budapest.

KORNAI, J. (1980): *Economics of Shortage*. North Holland, Amsterdam.

KORNAI, J. (1992): *The Socialist System. The Political Economy of Communism*. Clarendon Press, Oxford.

KORNAI, J. (1993): "The Evolution of Financial Discipline Under the Post Socialist System". *Kyklos* 46:3, pp.315-336.

KORNAI, J. (2000): "Ten Years After 'The Road to a Free Economy': the Author's Self-evaluation". Paper for World Bank Annual Bank *Conference on Development Economics-ABCDE*. Washington, Abril. pp. 18-20.

LABARONNE, D. (1999): "Bilan des privatisations dans les pays d'Europe centrale et orientale". *Le courrier des pays de l'Est*, nº 444, noviembre.

LAKI, M. (1993): "The Chances for Acceleration of Transition: the Case of Hungarian Privatization". *East European Politics and Societies*, vol. 7, nº 3.

LA PORTA, Rafael y LÓPEZ DE SILANES, Florencio (1999): "Benefits of Privatization. Evidence from Mexico". *Quarterly Journal of Economics*. nº 114: 4, pp.1193-1242.

LAVIGNE, M. (1979): *Les économies socialistes soviétique et européennes*. Armand Colin, París.

LAVIGNE, M. (1985): *Economie internationale des pays socialistes*. Armand Colin, París.

LAVIGNE, M. (1993): “Comparación de las políticas económicas aplicadas a Hungría, Polonia y Checoslovaquia”. Información Comercial Española. Revista de Economía, nº 717, mayo, Madrid.

LAVIGNE, M. (1994): *Capitalismes à l'Est: un accouchement difficile*. Economica, Paris.

LUENGO, F. (1988): *Crecimiento económico y modelos de acumulación en los periodos de la industrialización acelerada y de la reforma económica en Hungría*. Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid.

LUENGO, F. (1991): “Hungría: las dificultades de la transición al mercado”. En: *Europa del Este ante el cambio económico*. Colegio de Economistas de Madrid, Madrid. pp175-213.

LUENGO, F. (1994): “El modelo de privatización húngaro: argumentos y consecuencias”. En: Luengo, F. y otros, *El laberinto del cambio*. Informe Anual del Instituto de Europa Oriental, Universidad Complutense, Madrid.

LUENGO, F. (1999): *La economía de los países del Este. Autarquía, desintegración e inserción en el mercado mundial*. Síntesis, Economía, serie actualidad, Madrid.

LUENGO, F. y FLORES, G. (2006): *Globalización, Comercio y Modernización Productiva. Una Mirada Desde La Unión Europea Ampliada*, Ed. Akal, Madrid.

LUENGO, F. y ÁLVAREZ, I. (2007): “Transformaciones productivas e inserción comercial de los nuevos estados miembros: una mirada desde España”. *Papeles del Este*, nº15, Universidad Complutense, Madrid pp. 1-34.

MACHER, A. (2000): “Data and Facts on Hungarian Privatisation”. En: AGENCIA DE LA PROPIEDAD ESTATAL (2000): *Privatisation in Hungary*. Hungarian Privatisation and State Holding Company (APV Rt.), Vol. II, Budapest, pp 9-26.

MAHBOOBI, L. (2002): *Recent Privatisation Trends in OECD Countries*. OECD. Washington.

MAJOR, I. (1999): “Theories of Privatization and the Specific Features of East European Privatization”. *Privatization and Economic Performance in Central and Eastern Europe*. Edited by Iván Major, pp.43-58.

- MAJOR, I. (1993): *Privatization in Eastern Europe. A Critical Approach*. Studies of Communism in Transition. Edward Elgar, Great Britain.
- MANSOOR, A. M. (1988): "The Fiscal Impact of Privatisation", En: COOK, P. y KIRKPATRICK, C. (ed.), *Privatization in Less Developed Countries*. Saint Martin's Press, Nueva York, pp.180-193.
- MARTÍN, B. (1997a): "La privatización en las economías en transición". Internacional de Servicios Públicos.
- MARTÍN, B. (1997b): "Las raíces de la privatización". Internacional de Servicios Públicos.
- MARTÍN, C. et al. (2002): La ampliación de la Unión Europea. Efectos sobre la economía española, Colección Estudios Económicos, Núm. 27., Servicio de Estudios. La Caixa.
- MARTÍN, J.L. (2004): "Análisis Microeconómico de la privatización: propiedad, incentivos, eficiencia y competencia". En *Teoría y política de privatizaciones: su contribución a la modernización económica*. Ed. Fundación SEPI con Ediciones CINCA. Madrid pp. 241-260.
- MARTÍN-RETORTILLO, S. (1994): "Las empresas públicas: reflexiones del momento presente". Revista de Administración Pública, nº 126. (recogido también en *Administración instrumental*. Volumen II, libro homenaje al profesor Clavero Arévalo M.F. Ed. Cívitas. 1994).
- MARX, K. (1932): *El capital*. Francisco Beltrán, Madrid.
- MARX, K. (2000): *El capital: crítica de la economía política*. Tomos I, II y III. Akal, Madrid.
- MAYER, C. P. y MEADOWCROFT, S. A. (1985): "Selling Public Assets: Techniques and Financial Implications". Fiscal Studies nº6 (4). pp.42-56.
- MEGGINSON, W. L. (2004): *The Financial Economics of Privatization*. Oxford University Press. New York (USA).
- MIHÁLYI, P. (1993): "Property Rights and Privatization". Eastern European Economics, Winter, vol 31, nº2.
- MIZSÉI, K. (1990): *Experiences with Privatization in Hungary*. Institute for World Economics, Budapest.
- MONTORO, C. (1986): "La privatización entre la crisis del Estado del bienestar y la crisis de la identidad de la empresa pública". Revista Economistas, nº 19, abril-mayo. Colegio de Economistas de Madrid, pp. 25-31.

- MORGAN, D. y ENGLAND, R. (1989): "Las dos caras de la privatización". En: *Privatización, evaluaciones teóricas recientes*. Volumen 6, nº 2. Caracas.
- MORIN, F. (1992): "Les techniques de la privatisation". *Revue Internationale de Droit Economique*, nº 3. Association Internationale de Droit Économique.
- MUSGRAVE, R.A. (1967): *La Teoría de la Hacienda Pública*. Ed. Aguilar. Madrid.
- MYRO, R. (1986): "Las bases de la política de privatización de empresas públicas". *Revista Economistas*, nº 19, pp. 37-42. Colegio de Economistas. Madrid.
- NELLIS, J.R. (1999): *Time to Rethink Privatization in Transitional Economies?*. International Finance Corporation, Washington.
- NORTH, D.C. (1991): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NUTI, D.M. (1995): "Mass Privatisation. Cost and Benefits of Instant Capitalism". En: DAVIDDI, R (ed.): *Property Rights and Privatization in the Transition*. EIPA, Maastricht.
- NUTI, D.M. (1996): "Voluntary and Normative Protection Stakeholders Interests in Enterprises and in the Whole Economy". Paper presentado en la 8th Conference de la IAEP, Praga, 22-23 agosto.
- OKOLICSANYI, K. (1994): "The Hungarian State Sector's Dismal Performance". RFE/RL Research Report, Vol.2, nº 15, 9 abril.
- OLSON, M. (1982): *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*. Yale University Press, New Heaven, London.
- OSSENBÜHL, F. (1992): "Informe sobre la República Federal de Alemania. La administración en la forma jurídica privada y a través de entidades privadas". *Revista Autonomies*, nº 15, diciembre.
- PALAZUELOS, E. (1990a): *La formación del sistema económico soviético*. Akal, Madrid.
- PALAZUELOS, E. y ALBURQUERQUE, F. (coord.) (1990b): *Estructura económica capitalista internacional. El modelo de acumulación de posguerra*. AKAL, Madrid.
- PALAZUELOS, E. Coord.(1991): *Europa del Este ante el cambio económico*. Colegio de Economistas de Madrid, Madrid.

PALAZUELOS, E. Coord.(1995): *Economías de Europa del Este: diversidad de transiciones*. Instituto de Europa Oriental, Universidad Complutense, Madrid.

PALAZUELOS, E. (1996): *Las economías poscomunistas de Europa del Este*. Ábacus, Madrid.

PALAZUELOS, M. (1995): “Estado y capitalismo: tipología de la intervención estatal en las distintas etapas del capitalismo desarrollado”. *Tesis doctoral*, Universidad Complutense, Facultad de CC. Económicas y Empresariales, septiembre, Madrid.

PARAMIO, L. (1987): “La crítica marxista del Estado de Bienestar”. *Sistema*, nº 80-81, noviembre, Madrid, pp. 39-52.

PEJOVICH, S. (1990): *The Economics of Property Rights. Towards a Theory of Comparative Systems*. Dordrecht: Kluwer.

PICCIOTTO, B. (2003): Foreign Direct Investment in the New Central and Eastern European Members States: What Could Change With Enlargement?, Research and Policy Paper, N° 24, mayo, Groupement d'Études et Recherches. Notre Europe.

PICHLER, F. (1993): “Banks Awaiting Privatization in Various Conditions”. *Privinfo*, Vol. 2, nº 18, septiembre/2.

PIERE, M. (1985): “Teoría y práctica de la privatización”, *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, nº 1, Pp. 3 y ss.

POLANYI, K. (1989): *La Gran Transformación*, Ed. La Piqueta, Madrid.

PRINGLE, J.J. y RONDINELLI, D.A. (1997): “Privatization y Corporate Restructuring in Central Europe: Can ESOPs Save Ailing Enterprises?”. *Journal of East-West Business*, 3, 2 pp.25-32.

PRIVATIZATION BAROMETER (Varios años): *The PB Newsletter. Reporting on Privatization in the Enlarged Europe*. Fondazione Eni Enrico Mattei, Italia.

RICHET, X. (1996): “Les stratégies d'insertion des économies en transition dans l'économie mondiale”, *Problèmes Économiques*, nº 2463. Marzo.

ROJEC, M. (2000): “Restructuring and Efficiency Upgrading with FDI”. En: HUNYA, G. y otros (2000): *Integration Through Foreign Direct Investment*. Ed. Vienna Institute for International Economic Studies (WIIW). Viena. pp. 130-149.

ROLAND, G. y SEKKAT, K. (2000): “Managerial Career Concerns, Privatization and Restructuring in Transition Economies”. *European Economic Review*. 44:10, pp.1857-1872.

ROLAND, G. y VERDIER, T. (1994): "Privatization in Eastern Europe". *Journal of Public Economics*, 54: 2. pp.161-183.

RONDINELLI, D.A. (2004): "Políticas e instituciones para dirigir el proceso de privatización: la experiencia internacional". En: FUNDACIÓN SEPI (2004): *Teoría y política de privatizaciones: su contribución a la modernización económica*. Ed. Fundación SEPI con Ediciones CINCA. Madrid.

RUZA, J. (1994): *La privatización y la reforma del sector público*, Minerva, Madrid.

SAVING, J.L. (1998): "Privatization and the Transition to a Market Economy". *Economic Review*, Federal Reserve Bank of Dallas, 4º Trimestre.

SÁNCHEZ, A. (2004): "Privatización, cambio sistémico y construcción de instituciones de mercado. El caso ruso". En: *Teoría y política de privatizaciones: su contribución a la modernización económica*. Fundación SEPI. Ediciones CINCA. Madrid. pp.313-339.

SHAVELL, S. (1979): "Risk Sharing and Incentives in the Principal and Agent Relationship". *Bell Journal of Economics*.

SHLEIFER, A. (1985): "A Theory of Yardstick Competition", *Rand Journal of Economics*.

SIMONETI, M. (1993): "A Comparative Review of Privatization Strategies in Four Former Socialist Countries". *Europe-Asia studies*, Vol. 45, nº 1.

SINGH, A. (1975): "Takeovers, Economic Natural Selection and the Theory of the Firm", *Economic Journal*.

SLAY, B.(1996): "An Economy at the Crossroads". *Transition*, 2, 3, pp.51-55.

SMITH, A. (1990): *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. Fondo de cultura económica/ Serie de Economía, México.

SMITH, A., PECHOTA, V. (1994): *Privatization in Eastern Europe: Legal Economic and Social Aspects*. Columbia University Press, Nueva York.

SNOY, B. (1997): "La transition de l'Europe centrale et orientale vers l'économie de marché: un premier bilan". *Reflets perspectives de la vie économique*, nº 2, t XXXVI.

SOROS, G. (1999): *La crisis del capitalismo global. La sociedad abierta en peligro*. Temas de Debate, traducción de su primera edición en inglés *The Crisis of Global Capitalism*, Madrid.

SPRENGER, C. (2002): "Ownership and Corporate Governance in Russian Industry: a Survey". European Bank for Reconstruction and Development, Working Paper n° 70, London.

SPULBER, M. (1957): *The Economics of Communist Eastern Europe*. The Massachusetts Institute of Technology, EEUU.

STATE PROPERTY AGENCY (1993): *Privatization Monitor*. August. Budapest.

STATE PROPERTY AGENCY (1994): *Privatization Monitor*. August. Budapest.

STIGLER, G.J. (1971): "The Theory of Economic Regulation". Bell Journal of Economics and Management Science. Febrero.

STIGLITZ, J. E. et alii (1993): *El papel económico del Estado*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid. (Ed. original en inglés *The Economic Role of the State*, Basil Blackwell, Oxford, 1989).

SZAKADÁT, L. (1993): "Property Rights in a Socialist Economy: the Case of Hungary". En Earle, J.S., Frydman, R. y Rapaczynski (ed.), *Privatization in the Transition to a Market Economy*. Pinter Publishers, Gran Bretaña.

SZÉKELY, I.P y NEWBERY, D.M.G.. (1993): *Hungary: an Economy in Transition*. Centre for Economic Policy Research. Ed. Cambridge University Press. Glasgow (Gran Bretaña).

TERMES, R. , (DIR.) (1996): *Libro blanco sobre el papel del Estado en la economía española*, abril, Madrid.

THOMAS, P.A. (1989): "Las consideraciones legales e impositivas de la privatización". Revista del Instituto de Estudios Económicos, n° 1. Madrid.

TOBIN, J. (1971): "A General Equilibrium Approach to Monetary Theory", in *Essays in Economics, Vol. 1: Macroeconomics*, Amsterdam: North Holland, pp. 322-38

TÖRÖK, A. (1993): "Trends and Motives of Organizational Change in Hungarian Industry. A Synchronic View". Journal of Comparative Economics, vol 17, n° 2, junio.

UVALIC, M. (1994): "Privatization in Disintegrating East European States: the Case of Former Yugoslavia". EIU Working Paper RSC n° 94/11, European University Institute, Robert Schuman Center. Florencia.

UVALIC, M. y VAUGHAN-WHITEHEAD, D. (1997): *Privatization Surprises in Transition Economies: Employee-ownership in Central and Eastern Europe*. Cheltenham, Edward Elgar, U.K..

- VAN BRABANT, J.M. (1989): *Economic Integration in Eastern Europe*. Harvester Wheatsheaf, Gran Bretaña.
- VELJANOVSKI, C. (1987): *Selling the State*, Weidenfeld and Nicholson, Londres.
- VERAS, B. (1996): “Privatisation et réforme de l’État”, En: OCDE, *Les privatisations en Europe, Asie et Amérique Latine*, Paris, pp. 115-119.
- VERGES, J. y otros (1993): *Las privatizaciones de empresas*. Ed.Gestión 2000.
- VERNON, R. (1989): “Aspectos conceptuales de la privatización”, *Revista de la CEPAL*, nº 37, abril, Santiago de Chile, pp. 153-160.
- VERNON, R. (COMP.) (1992): *La promesa de la privatización. Un desafío para la política exterior de los Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México.
- VICKERS, J. y YARROW, G. (1988): *Privatization: an Economic analysis*. MIT Press, Cambridge, Mass. (E.E.U.U.).
- VICKERS, J. y YARROW, G. (1991): *Un análisis económico de la privatización*. Fondo de cultura económica/ Economía contemporánea, México (de su primera edición en inglés en 1983).
- VICKERS, J. y YARROW, G. (1991b): “Economic Perspectives on Privatization”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 3, nº 2, pp. 111-132.
- VICKERS, J. y YARROW, G. (1996): “Aproximaciones económicas a la privatización”. En: BEL I QUERALT, G. (ed.), *Privatización, desregulación y ¿competencia?*. Editorial Civitas, Madrid, pp. 185-218 (capítulo 7).
- VILLAR ROJAS, F.J. (1992): *La privatización de servicios públicos. La experiencia española a la luz del modelo británico*. Ed. Tecnos. Madrid.
- VIVES, X. (1996): “Privatizar no es suficiente”, *EL PAÍS*, 12-7-96, p. 13.
- VOSZKA, E. (1993): “Spontaneous Privatization in Hungary”. En Earle, J.S., Frydman, R. y Rapaczynski (ed.), *Privatization in the Transition to a Market Economy*. Pinter Publishers, Gran Bretaña.
- WILCZYNSKI, J. (1974): *Desarrollo y reformas en los países socialistas*. Vicens-Vives, Barcelona.
- WILLIAMSON, O.E. (1975): *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. The Free Press, New York.

WILLIAMSON, O.E. (1985): *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. Macmillan, London.

WINIECKI, J. (1988): *Las distorsiones en las economías de tipo soviético*. Civilización, Barcelona.

WOLF, C. (1995): *Mercados o gobiernos. Elegir entre alternativas imperfectas*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

WORLD BANK (1992): "Privatization: Eight Lessons of Experience", World Bank Policy Research Bulletin, vol. 3, n° 4, agosto-octubre.

WÖRZ, J. (2003): Patterns of Trade, Specialization and Economic Growth, Research Reports, N° 295, mayo, The Vienna Institute for International Economic Studies.

WÖRZ, J. (2005): Industry Patterns in Output, FDI and Trade: a Regional Comparison of CEECs with OECD and East Asian countries, Statistical Reports, N° 2, September, The Vienna Institute for International Economic Studies.

YARROW, G (1985): "¿Es importante la propiedad?". Revista Instituto Estudios Económicos, n° 1. Madrid.

YARROW, G. (1986): "Privatization in Theory and Practice". Economic Policy, 2. pp. 324-377.

YARROW, G. (1986): "La privatización en la teoría y en la práctica". Papeles de Economía Española, n° 27. Madrid. pp. 341-364.

YARROW, G. y JASINSKI, P. (1996): "*Privatization. Critical Perspectives on the World Economy*". Ed. Routledge, 4 Tomos. Londres y Nueva York.

YERGIN, DANIEL y STANISLAW, JOSEPH (1998): *The Commanding Heights: the Battle Between Government and the Marketplace that is Remaking the Modern World*. Simon and Schuster. New York.

YOTOPOULOS, P. A. (1989): "The (Rip) tide of Privatization: Lessons from Chile". World Development 17. pp.683-702.

ZECCHINI, S. (1997): "Transition Approaches in Retrospect". En: *Lessons from the Economic Transition. Central and Eastern Europe in the 1990's*. Kluwer Academic Publishers, OECD, Dordrecht, Boston, Londres.