

LA PRIVATIZACIÓN DE EMPRESAS ESTATALES EN RUSIA: ALCANCES Y PERSPECTIVAS

TATIANA SIDORENKO

INTRODUCCIÓN

LA EXPERIENCIA MUNDIAL —y la práctica de la antigua Unión Soviética en particular— ha mostrado que una economía basada únicamente en la propiedad del Estado no puede ser eficiente desde el punto de vista económico, político y social.

Ello originó la privatización de las empresas estatales en la otrora Unión Soviética, por medio de la cual se llevará a cabo la reforma de la propiedad, lo que hará surgir el sector privado en la economía, que funcionará de acuerdo con las leyes del mercado.

La existencia de diferentes formas de propiedad es una condición indispensable para el funcionamiento eficiente de los mecanismos de mercado. Debido a ello, la privatización constituye un rubro de vital importancia en el programa de reformas orientadas al mercado; el éxito de este programa depende tanto de los logros que se obtengan en el proceso de privatización como del ritmo en que se lleven a cabo.

El análisis del proceso de privatización de las empresas estatales en Rusia tiene una relevancia teórica y práctica enorme debido a que no existe una teoría de la transición de una economía de planificación centralizada hacia una de mercado; la experiencia en tales procesos es muy reciente y todavía no ha sido estudiada.

LA RELEVANCIA DEL SECTOR ESTATAL EN LA ECONOMÍA SOVIÉTICA

La base económica de la antigua Unión Soviética la constituía la propiedad socialista de los medios de producción, que asumía dos formas: la propiedad estatal (de todo el pueblo) y la propiedad koljosiana-cooperativa. Sin embargo, según la ideología marxista, la propiedad estatal representaba la forma superior, más madura, de la propiedad socialista, mientras que la propiedad koljosiana-cooperativa se consideraba un fenómeno pasajero que tenía que desaparecer con el desarrollo del socialismo.

Al mismo tiempo, existía la propiedad personal de los ciudadanos. Dentro del marco de esta última, fue permitida la actividad de los trabajadores de los sovjoses (empresas estatales agrícolas) y de los koljoses (empresas cooperativas agrícolas) en huertas personales concedidas en usufructo por el Estado. Estas huertas se llamaban haciendas auxiliares personales.

Antes de la perestroika, al Estado le pertenecía 88.1% de los fondos fijos de la esfera de producción de bienes materiales. Su parte en la producción de bienes materiales era de 86.6%. En las empresas estatales trabajaban 81.4% de los empleados (véase el cuadro 1).

CUADRO 1

Tipos de economía en la producción de la antigua URSS, en porcentajes

| | <i>Empleados</i> | | <i>Volumen de la producción</i> | | <i>Fondos fijos de producción</i> | |
|---------------------------------|------------------|-------------|---------------------------------|-------------|-----------------------------------|-------------|
| | <i>1985</i> | <i>1990</i> | <i>1985</i> | <i>1990</i> | <i>1985</i> | <i>1990</i> |
| Producción material | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 |
| Sector estatal | 81.4 | 77.0 | 86.6 | 82.7 | 88.1 | 88.9 |
| Sector cooperativo | 15.4 | 18.5 | 8.8 | 12.6 | 10.7 | 9.9 |
| Koljoses | 12.2 | 11.2 | 7.3 | 7.6 | 5.6 | 8.3 |
| Cooperativas de consumo | 3.2 | 3.5 | 1.5 | 1.8 | 1.1 | 1.4 |
| Cooperativas | - | 2.8 | - | 3.2 | - | 0.2 |
| Sector individual | 3.2 | 4.5 | 4.5 | 4.8 | 1.1 | 1.2 |
| Haciendas auxiliares personales | 3.1 | 4.2 | 4.1 | 4.2 | 1.1 | 1.2 |
| Actividad laboral individual | 0.1 | 0.2 | 0.4 | 0.5 | - | - |
| Granjas agrícolas | - | 0.1 | - | 0.1 | - | 0.03 |

Fuente: Calculado con base en los datos de *Finansi i Statistika*, Moscú, 1991, p. 63.

Las empresas industriales que formaban parte del sector estatal se caracterizaban por su alta concentración y baja eficiencia. Según Stanley y Fisher, el peso de las empresas industriales en las que trabajaban más de 1 000 obreros fue de 73.3% en 1988 en la antigua URSS, mientras que en Estados Unidos a ese tipo de empresas le correspondía 25.8% del total.¹

La baja eficiencia de las empresas estatales se debía a muchos factores, entre los cuales destaca el desgaste de los fondos fijos de producción. Según los datos oficiales referentes a 1986, solamente 16% de las empresas industriales podían competir en el nivel internacional, 28.1% de las mismas eran totalmente obsoletas y 55.9% tenían que ser modernizadas con urgencia.² Como consecuencia, en 1986 la productividad del trabajo en la antigua URSS equivalía a 36% de la estadounidense. Este hecho crea muchas dificultades al proceso de privatización que se desarrolla actualmente en Rusia.

Otra característica de las empresas estatales es su alto nivel de monopolización, lo que no se ha superado hasta la fecha. Por ejemplo, una empresa concentra 99.8% de la producción de petróleo en Rusia; a otra le corresponde 93.6% de la extracción de gas. Una empresa produce 97.7% del carbón; otra, 72.1% de los relojes; otra más, 87% del cobalto y el níquel, y una última, 67% del cobre.³ La posición monopolística de estas empresas en el mercado les quita estímulos para introducir en el proceso de producción los adelantos más avanzados de la ciencia y la técnica.

La perestroika iniciada por la nueva dirección del PCUS en 1985 dio comienzo al desmantelamiento del sistema de planificación central y, posteriormente, a la implantación de una economía de mercado en el país; a este último hecho se refiere el documento "Orientaciones fundamentales para la estabilización económica y el paso a la economía de mercado", aprobado por el Sóviet Supremo de la URSS el 19 de octubre de 1990. Ahí se subraya que no existe otra opción que el paso al mercado, cuya vitalidad y eficiencia ha sido demostrada por la experiencia mundial.

En julio de 1991 entró en vigor en la URSS la ley sobre los principios fundamentales de desestatización y privatización de las empresas. Entre sus objetivos, la ley declara los siguientes:

¹ *Finansovye Izvestia*, 17-23 de junio de 1992.

² V. Maevskiy, "Stanovlenie smeshannoy ekonomiki: makroekonomicheskie aspekti", *Voprosi Ekonomiki*, núm. 1, enero de 1993, p. 97.

³ *Rossiyskaya Gazeta*, 1 de julio de 1992.

- terminar con el monopolio de la propiedad estatal;
- garantizar el derecho de los ciudadanos a convertirse en los propietarios de los medios de producción sobre la base de un sistema que incluya diversas formas de propiedad;
- crear las condiciones para la actividad de la empresa libre y el establecimiento de una economía eficiente de orientación social.

Uno de los puntos cruciales de la ley mencionada es la declaración del derecho prioritario de las colectividades laborales de las empresas que se privatizan a elegir la forma y el orden de la desestatización, así como a adquirir las acciones de dichas empresas.

El propósito era crear en la antigua URSS empresas populares como las que existían en Yugoslavia.

Lo positivo y eficaz de esta estrategia, según B. Slay, consiste en la rapidez y sencillez de su realización. Sin embargo, la eficiencia económica y la justicia social en ese tipo de privatización no son tan evidentes.⁴

Al mismo tiempo, la ley establecía ciertas limitaciones a la participación de los inversionistas extranjeros en el proceso de privatización en la antigua URSS, pues éstos podían comprar las acciones de las empresas estatales sólo en el caso de que faltaran compradores nacionales.

La ley no determinó los mecanismos de privatización, tampoco las ramas de la economía que debían desestatizarse en primer lugar ni las etapas en que habría de realizarse el proceso. Esto último tenía que ser previsto en los programas de privatización para 1992 y 1993-1995, los cuales nunca fueron presentados debido a la desintegración de la Unión Soviética a finales de 1991.

Como consecuencia, el proceso de privatización no se dio en la antigua URSS. Solamente tuvo lugar la transformación de algunas agrupaciones ramales y estructurales del Estado en asociaciones, consorcios y sociedades anónimas con carácter semiestatal, lo cual les permitía adquirir la autonomía económica que tienen las empresas privadas y aprovecharse al mismo tiempo de su posición monopólica en el mercado y de los recursos materiales y financieros que les proporcionaba el Estado. Según las estadísticas oficiales, el 1 de enero de 1991 habían sido creados en la URSS 228 consorcios, 1 420 asociaciones y 1 259 sociedades anónimas.⁵

⁴ B. Slay, "Privatizatsia i demonopolizatsia", *Voprosi Ekonomiki*, núm. 3, 1992, pp. 63-64.

⁵ T. Kusnetsova, "Negosugarstvennyy sektor v sovetskoy ekonomicheskoy sisteme", *Voprosi Ekonomiki*, núm. 2, 1992, p. 103.

PRIVATIZACIÓN DE EMPRESAS ESTATALES EN RUSIA. MOMENTO CLAVE DE LAS REFORMAS INSTITUCIONALES ORIENTADAS AL MERCADO

Después de la desintegración de la URSS en diciembre de 1991, Rusia, la exrepública soviética más grande y poderosa, empezó a llevar a cabo una reforma radical con el fin de transitar hacia una economía de mercado y lograr la estabilización económica del país. Esta reforma tuvo gran importancia debido a que la situación económica de la república tendía a empeorar desde hacía tiempo y en aquel momento se encontraba al borde del caos total.

Para poner en práctica esos cambios, en noviembre de 1991, de acuerdo con los decretos del presidente de la república, fue creada una nueva estructura del poder ejecutivo en el país.

Las directrices básicas de las reformas orientadas al mercado en Rusia durante 1992-1993 fueron: la liberalización de los precios, la privatización de las empresas estatales, la reforma de la tenencia de la tierra y la liberalización de las relaciones económicas con el exterior.

En el transcurso de la primera mitad de 1992, los aspectos prioritarios de la reforma económica en Rusia fueron la liberalización de los precios y la política monetaria y financiera destinada a lograr la estabilización macroeconómica del país. Sin embargo, el gobierno estaba consciente de que el éxito de la transición hacia una economía de mercado dependía en gran medida de los cambios institucionales tendientes a reformar la propiedad y cuya consecuencia era el surgimiento del sector privado. Entre estos cambios el decisivo consistía en la privatización de las empresas estatales.

A ello se debió que en diciembre de 1991 el presidente de la república firmara el decreto "Tesis fundamentales del programa de privatización de las empresas estatales y municipales en la Federación de Rusia para el año 1992". Anteriormente, en julio de 1991, había entrado en vigor la ley sobre la privatización de las empresas estatales y municipales.

Desde el punto de vista teórico, la privatización de empresas estatales constituye el medio más radical para crear el mercado, que funciona mediante la competencia entre los productores privados. Por eso, de acuerdo con muchos economistas rusos, el objetivo capital de la política económica en Rusia debía ser acelerar el proceso de privatización. Al mismo tiempo, se trataba de una tarea muy difícil en una economía como la rusa, en la que existía un predominio absoluto del sector estatal. En el cuadro 2 se puede ver el peso de las empresas estatales en el total de empresas industriales existentes en Rusia, así como en la venta de productos y servicios.

CUADRO 2

Distribución de las empresas industriales según la forma de propiedad
(1 de enero de 1992)

| | <i>Empresas</i> | | <i>Venta de los productos y servicios a precios de 1991 (miles de millones de rublos)</i> | |
|---------------------------|-----------------|-------------------|---|-------------------|
| | <i>Cantidad</i> | <i>Porcentaje</i> | <i>Cantidad</i> | <i>Porcentaje</i> |
| Propiedad estatal | 22 945 | 95.7 | 1 045.0 | 95.7 |
| Republicana | 13 674 | 59.6 | 390.0 | 31.1 |
| Comunal | 287 | 1.3 | 5.1 | 0.5 |
| Empresas de arrendamiento | 3 042 | 13.3 | 139.0 | 12.3 |
| Propiedad no estatal | 992 | 4.3 | 46.7 | 4.3 |
| Propiedad de ciudadanos | 70 | 0.3 | 0.1 | - |
| Propiedad colectiva | 922 | 4.0 | 46.6 | 4.3 |
| Empresas colectivas | 272 | 1.2 | 4.0 | 0.4 |
| Sociedades anónimas | 162 | 0.7 | 16.1 | 1.5 |

Fuente: *Ekonomika y Shizn*, núm. 14, abril de 1992.

En la primera mitad de 1992 la privatización se realizó en forma muy lenta, lo que se explica por varios factores, entre los cuales destacan: el escaso ahorro interno privado y público; la ausencia de una clase empresarial; la falta de instituciones propias de una economía de mercado —en primer lugar, de un mercado de capitales desarrollado—; la resistencia de las autoridades locales, y las restricciones que se ponen al capital foráneo para la compra de las empresas del Estado. En el proceso de privatización influyó de forma negativa la ausencia de la base jurídica correspondiente y de la infraestructura de organización.

A mediados de 1992 fue evidente la necesidad de hacer más rápida la privatización de bienes estatales. Para estimular este proceso, el Parlamento del país aprobó en junio de 1992 la ley sobre la introducción de los cambios y agregados a la ley de privatización de las empresas estatales y municipales en la Federación de Rusia y el programa estatal de privatización de las empresas estatales y municipales para el año 1992. Al mismo tiempo, el presidente firmó varios decretos que crearon la base legal para la desestatización de las empresas. De esta manera concluyó la primera etapa del proceso de privatización en Rusia.

Programa estatal de privatización de las empresas estatales y municipales para 1992

El programa estatal de privatización para el año 1992 contiene los objetivos, metas, prioridades y métodos de desestatización así como las limitaciones para su aplicación durante 1992.⁶

Los objetivos fundamentales de la privatización de empresas estatales en Rusia son los siguientes:

— la creación de una capa de propietarios privados que contribuya a la implantación de una economía de mercado socialmente orientada;

— el aumento de la eficiencia de las empresas;

— la defensa social de la población y el desarrollo de la infraestructura social a cuenta de los ingresos provenientes de la privatización;

— la creación del medio de competencia y la contribución a eliminar los monopolios de la economía nacional;

— la atracción de las inversiones extranjeras, y

— la creación de las condiciones y estructuras para acelerar el proceso de privatización en 1993-1994.

Las ramas de la economía y las empresas nacionales se dividen en varios grupos.

El primero lo forman aquellos bienes y empresas cuya privatización está prohibida. A ese grupo pertenecen los yacimientos, bosques, recursos hidráulicos, el espacio aéreo, los recursos de la plataforma continental, los objetos históricos y culturales, el fondo de oro y de diamantes, el Banco Central de Rusia, las empresas de acuñación de moneda, los bienes de las fuerzas armadas, las estaciones de radio y televisión, las carreteras, los puertos y algunos otros.

Al segundo grupo pertenecen las ramas de la economía nacional cuya privatización requiere un permiso especial del gobierno ruso. Lo constituyen las empresas de fabricación de armamentos, de construcción de maquinaria atómica, la industria de extracción, el sector energético, las empresas de comunicación, las agencias de información, las instituciones de salud, educación, cultura y deporte, las asociaciones de comercio exterior y las editoriales.

Las empresas que pueden ser privatizadas con el permiso especial del Comité Estatal de Administración de Bienes del Estado (Goskomi-

⁶ De acuerdo con la legislación correspondiente, el programa tiene vigencia durante tres años.

mushestvo) forman el tercer grupo. Se trata de las empresas que ocupan un lugar monopólico en el mercado; aquéllas en las cuales trabajan más de 10 000 personas; el transporte ferroviario, aéreo, naval y fluvial; las organizaciones de la construcción; las escuelas superiores y de educación media especial; las instituciones de investigación y algunas otras.

El cuarto grupo está formado por las empresas que se privatizan según los programas locales. A ese grupo pertenecen los bienes y empresas de transporte urbano, las lavanderías, las farmacias, las agencias funerarias y las instituciones locales de salud, educación, cultura y deporte.

Las empresas cuya privatización era obligatoria en 1992 forman el quinto grupo. Son empresas de comercio al menudeo y mayoreo, de la alimentación pública y de la esfera de servicios, las organizaciones de la construcción y las empresas productoras de materiales de construcción, las empresas de transformación de materia prima agrícola, la industria ligera y alimenticia, las empresas deficitarias, aquéllas cuya construcción está congelada y las empresas de autotransporte.

Se espera que el proceso de privatización en Rusia se realice durante tres o cuatro años. En 1992 se preveía la privatización de 50 a 60% de las empresas que forman el sector del comercio al menudeo y mayoreo, de la alimentación pública, los servicios, la industria alimenticia y la ligera, la construcción y la producción de materiales de construcción.

Según los planes del gobierno, la privatización de todo el comercio, servicios y la pequeña industria debe concluirse para 1994, junto con 30% de las empresas grandes y medianas. Para 1994, el valor de los fondos fijos privatizados constituirá una tercera parte de los fondos fijos en la industria. Para 1995 se prevé la privatización de 50% de los fondos fijos de la industria. Como consecuencia, el peso del sector privado en la propiedad rusa constituirá no menos de 60 por ciento.⁷

De acuerdo con el programa, Rusia debía privatizar durante 1992 empresas estatales por un valor de 72 000 millones de rublos; en 1993, empresas por un valor de 350 000 millones de rublos, y en 1994, empresas con valor de 470 000 millones de rublos.⁸

El proceso de privatización se plantea de dos maneras: mediante la venta de las empresas y mediante la entrega gratuita de una parte de

⁷ D. Vasiliev, "Rossiyskaya programa privatizatsii i perspektivi eyo realizatsii", *Voprosi Ekonomiki*, núm. 9, 1992, p. 11.

⁸ *Ekonomika y Shizn*, núm. 29, julio de 1992.

los bienes estatales a los ciudadanos rusos. Lo último se debe, por una parte, a la insuficiencia del ahorro privado y público para financiar la compra de las empresas estatales y, por la otra, a la necesidad de crear condiciones de igualdad para la participación de los ciudadanos rusos en el proceso de privatización, lo que se determina por las características psicológicas del pueblo ruso. Se plantea que entre 80 y 85% de los bienes por privatizar serán entregados en forma gratuita, por medio de la concesión de privilegios a las colectividades laborales y de la entrega de certificados de privatización (*vouchers*) a todos los ciudadanos rusos.

En cuanto a los métodos de privatización, el programa prevé los siguientes:

- la venta de las acciones de las sociedades anónimas de tipo abierto;
- la venta de las empresas mediante subastas;
- la venta de las empresas por concurso comercial;
- la venta de las empresas mediante un concurso no comercial (de inversión);
- la venta de los bienes de las empresas liquidadas, y
- el rescate de los bienes de las empresas de arrendamiento.

De acuerdo con el método de privatización que pueden usar las empresas, éstas se dividen en tres grupos:

El primer grupo lo forman las empresas pequeñas en las cuales trabajan menos de 200 personas y cuyos fondos fijos no superan el millón de rublos. Según el programa de privatización, en 1992 estas empresas tenían que haber sido vendidas en las subastas o concursos. Hay que subrayar que a este grupo pertenecen la mayoría de las empresas cuya privatización era obligatoria para 1992.

El segundo grupo lo constituyen las empresas grandes, en las cuales trabajan más de 1 000 personas y cuyos fondos fijos superan los 50 millones de rublos. Estas empresas tienen que ser transformadas en sociedades anónimas de tipo abierto para vender después una parte de sus acciones al público en general.

Todas las demás empresas forman el tercer grupo y pueden recurrir a cualquiera de los métodos de privatización.

El programa de privatización de las empresas estatales, junto con algunas normas jurídicas elaboradas para complementarlo, constituye el marco legal para la realización del proceso respectivo en Rusia.

Al emplearse el método de venta de acciones de las sociedades anónimas de tipo abierto, la empresa, en primer lugar, tiene que transformarse en sociedad anónima. En ese caso, las colectividades labora-

les de estas empresas tienen el derecho de elegir una de las tres opciones de concesión de privilegios a los trabajadores de las empresas.

Según la primera opción, los trabajadores —miembros de una colectividad laboral— recibirán una cuarta parte de las acciones de su empresa. Con el objeto de impedir que los trabajadores logren el control de la empresa, las acciones que recibirán no tendrán derecho a voto, sino que serán acciones privilegiadas.

No obstante, los trabajadores pueden comprar 10% adicional de las acciones ordinarias con un descuento de 30% sobre el valor nominal. El pago lo pueden realizar en tres años. La única condición en ese caso es pagar 15% del valor nominal de las acciones inmediatamente.

De esa manera, el programa de privatización implica un compromiso para resolver el problema de eficiencia de las empresas, al otorgar a los obreros los derechos de propiedad y brindarles la posibilidad de obtener ganancias, pero privándolos del control sobre las empresas.

Además, a la administración de la empresa se le concede el derecho de comprar las acciones ordinarias que constituyen 5% del capital estatutario de la empresa al valor nominal. De esta forma, 40% de las acciones de una empresa pasan a ser propiedad de la colectividad laboral y de la administración. El capital estatutario restante sigue perteneciendo al Estado antes de que se realice la venta de las acciones de la sociedad anónima al público en general.

La segunda opción surgió bajo la presión de las colectividades laborales. De acuerdo con ella, se concede a las colectividades la opción de comprar las acciones con derecho a voto que constituyen 51% del capital estatutario.

La tercera opción prevé el caso de que un grupo de empleados de una empresa asuma el compromiso de cumplir con el plan de privatización de la misma, previniendo su bancarrota. Si este plan lo apoya la colectividad laboral, los miembros de ese grupo obtienen el derecho de comprar 20% de las acciones ordinarias de la empresa al concluir el tiempo de este acuerdo y si se cumple con el compromiso. Durante la vigencia del acuerdo los miembros del grupo pueden utilizar 20% de las acciones que tienen derecho a voto. Según esta opción, los miembros de la colectividad laboral pueden comprar 20% de las acciones ordinarias de la empresa con un descuento de 30%. En ese caso el pago se realiza durante tres años y el abono inicial no puede ser inferior a 15% del valor nominal de las acciones.

El segundo método de privatización previsto por el programa estatal es la venta de las empresas mediante subasta. La subasta se determina como la adquisición en propiedad privada de los bienes estatales por las personas jurídicas y físicas. En este caso el comprador no tiene

que cumplir ningún compromiso respecto a la empresa que compra. En la subasta, el derecho de propiedad sobre la empresa vendida lo adquiere el comprador que ha ofrecido el mejor precio.

Otro método al que se puede recurrir en el proceso de privatización en Rusia es la venta de las empresas mediante concursos. Según el programa, la venta por concurso (comercial o de inversión) consiste en la adquisición en propiedad privada de las empresas por personas jurídicas o físicas que cumplan algunos de los siguientes compromisos respecto a la empresa comprada: mantener la especialización de la empresa, el número de plazas de trabajo, el financiamiento de las instituciones de la esfera social o la realización de las inversiones.

El concurso puede realizarse de dos formas: por concurso comercial y por concurso de inversión. El primero se lleva a cabo como subasta o licitación cerrada. La persona que ofrece el mejor precio se convierte en propietario de la empresa.

Por concurso de inversión se venden las empresas que requieren programas de inversión. En este caso se convierte en propietario de la empresa la persona que presenta el mejor programa según los criterios establecidos por el plan de privatización.

El programa estatal de privatización y las normas jurídicas especiales prevén los mecanismos de compra de los bienes de las empresas de arrendamiento por las colectividades laborales o por personas jurídicas y físicas que tienen propiedades en dichas empresas. Las premisas para la compra de bienes de este tipo de empresas son la determinación de la magnitud de las aportaciones de cada uno de los miembros de las colectividades laborales, personas jurídicas y físicas, y la transformación de la empresa en sociedad anónima de tipo abierto (cuando el valor de los bienes supera el millón de rublos) o camaradería, (cuando el valor de los bienes es menor de un millón de rublos).

Con el objetivo de estimular la participación de los ciudadanos rusos en el proceso de privatización, el programa previó la creación en las empresas de fondos de privatización a los cuales pueden dirigirse los remanentes de los fondos de estimulación económica de las empresas y 50% de las ganancias que se quedan en ellas después de haber pagado impuestos. Cada miembro de la colectividad laboral participa en ese fondo por medio de una cuenta. Los recursos de dicho fondo pueden ser utilizados únicamente para comprar bienes estatales.

Por otra parte, el programa previó la entrega a los ciudadanos de los certificados de privatización, que también se utilizarán para comprar una parte de los bienes del Estado.

De esta manera, el gobierno ruso trata de establecer los compromisos en el proceso de privatización para lograr un equilibrio razonable entre los intereses de diferentes grupos sociales y las fuerzas políticas de la sociedad.

El proceso de privatización en Rusia lo organiza el Comité Estatal de Administración de los Bienes del Estado. Entre sus funciones destacan las siguientes:

- la elaboración del proyecto del programa estatal de privatización;
- la organización y el control de la ejecución de este programa;
- la presentación del informe sobre el cumplimiento del programa ante el Sóviet Supremo de Rusia;
- el control sobre la realización del proceso de privatización por medio de sus agencias territoriales;
- la creación de las comisiones de privatización en las empresas estatales, y
- la toma de decisiones sobre la privatización de las empresas propiedad del Estado ruso.

La privatización de los bienes que son propiedad de las repúblicas y de otras estructuras territoriales que forman parte de Rusia la organizan los comités de administración de los bienes que se crean en dichos territorios.

Según la ley de privatización, el fondo ruso de bienes federales es el vendedor de todos los bienes de la Federación. Este fondo sigue poseyendo los títulos de propiedad sobre los bienes que pertenecen a la Federación hasta el momento en que se realiza la venta correspondiente. Fondos con funciones similares se crean en todas las estructuras territoriales del país.

El proceso de privatización en 1992-1993

De acuerdo con el programa estatal, los principales objetivos de la privatización en Rusia en 1992 fueron los siguientes:

- la privatización “en pequeño”;
- la creación de las condiciones para la privatización “en grande” durante 1993-1994 por medio de:
 - la transformación de las empresas grandes en sociedades anónimas de tipo abierto,
 - la entrega de los certificados de privatización a los ciudadanos rusos,
 - la creación del sistema de las instituciones financieras (fondos

de inversión, bolsas de valores, etc.) que atiendan al movimiento de capitales, y

— la creación de las condiciones para la participación activa de los inversionistas extranjeros en el proceso de privatización.

La privatización “en pequeño”. La privatización “en pequeño” se refiere básicamente a la venta al público en general de bienes que el Estado nunca debió haberse apropiado y que pueden administrarse a menor costo por propietarios privados. Son las empresas de comercio al menudeo y mayoreo, de la alimentación pública, de la esfera de los servicios, así como las de la industria de la construcción, las industrias ligera, alimentaria y de transformación de materia prima agrícola. Estas pequeñas empresas tienen que venderse en las subastas. De acuerdo con los datos oficiales, 76 884 es la cantidad total de ese tipo de empresas.⁹

Durante la primera mitad de 1992, en Rusia se privatizaron únicamente 3 701 empresas, por valor de 5 600 millones de rublos, lo que constituye 7.8% de los ingresos previstos en el programa por concepto de privatización en 1992. Sin embargo, es interesante mencionar que en junio fueron privatizadas 2 076 empresas; o sea, 56.1% de las privatizadas durante los primeros seis meses.

De la cantidad total de empresas privatizadas, 82.6% son de propiedad municipal; 10.9% propiedad estatal de las repúblicas, y 6.5% propiedad federal.¹⁰

En la segunda mitad de 1992, el proceso de privatización se aceleró considerablemente gracias a las medidas adoptadas por el gobierno y el Parlamento del país. Como consecuencia, al concluirse el año, la cantidad total de empresas que pasaron a manos privadas alcanzó la cifra de 46 000, casi la mitad de ellas en el último trimestre del año. Las empresas pequeñas, que eran propiedad municipal, constituyeron 82% de las empresas privatizadas; más de 80% pertenecían a la esfera de servicios y comercio.¹¹ En total, se privatizaron 36% de las empresas de comercio al menudeo, 34.5% de las de comercio al mayoreo, 40% de las de la esfera de servicios.¹²

Más de la mitad de las empresas desestatizadas fueron compradas por las colectividades laborales; pero hay que tener en cuenta que la

⁹ *Ekonomika y Shizn*, núm. 16, abril de 1993.

¹⁰ *Rossiyskaya Gazeta*, 23 de septiembre de 1992.

¹¹ *Ekonomika y Shizn*, núm. 4, enero de 1993.

¹² *Izvestia*, 28 de enero de 1993.

mayoría de dichas empresas eran de arrendamiento, por lo cual sólo la colectividad laboral tenía derecho a comprarlas.

El valor de las empresas privatizadas alcanzó 150 000 millones de rublos, cantidad que supera dos veces los ingresos previstos por el programa de privatización del gobierno.

Sin embargo, desde el punto de vista de los expertos del Consejo Económico Superior del Presidium del Sóviet Supremo de Rusia, la suma total de ingresos por concepto de privatizaciones fue entre cinco y seis veces menor, si se toma en cuenta el índice de inflación en el país.¹³

El análisis del proceso de privatización "en pequeño" de 1992 permite concluir que no fueron alcanzadas las metas propuestas por el programa estatal para ese año.

Por otra parte, la privatización de las empresas en la esfera de los servicios y de las tiendas fue realizada sin que sus nuevos dueños se convirtieran en los propietarios de los edificios y locales correspondientes. En consecuencia, la administración municipal tiene el derecho de cerrar en cualquier momento la nueva empresa y traspasar su local a otra persona jurídica o física. Eso crea inseguridad en posibles propietarios y, por lo tanto, no estimula la inversión. Además, este hecho contribuye al florecimiento de la corrupción en Rusia.

En 1993 continúa el proceso de privatización aunque su ritmo ha disminuido. De acuerdo con los datos oficiales, para el 1 de noviembre de 1993 habían sido privatizadas 65% de las empresas de comercio, 67% de las de servicios y 61% de las de alimentación pública.¹⁴

Es necesario subrayar que durante 1993 se conservó y hasta aumentó la tendencia a la compra de las empresas por parte de las colectividades laborales respectivas. Según datos actualizados al 1 de abril de 1993, las colectividades laborales compraron más de 66% de las empresas desestatizadas, mientras que el peso de las personas físicas fue de 10%, y el de las personas jurídicas, de 24 por ciento.¹⁵

Por otra parte, la privatización de las empresas de comercio y de la esfera de los servicios no llevó a la creación del medio de competencia y, por lo tanto, no originó el mejoramiento de la calidad de los servicios prestados ni la disminución de los precios. Todo ello porque persistió el monopolio del comercio debido a que se llevaron a cabo algunos cambios en las organizaciones comerciales.

¹³ *Loc. cit.*; *Finansovye Izvestia*, núm. 12, 1993.

¹⁴ *Izvestia*, 17 de diciembre de 1993.

¹⁵ "Tendentssi i perspektivi rossiyskoy ekonomiki", *Obshestvo i Ekonomika*, núm. 5, 1993, p. 34.

La transformación de las empresas grandes en sociedades anónimas de tipo abierto. El paso a una economía de mercado es imposible sin la privatización "en grande"; o sea, sin la desapropiación mediante la venta o la distribución gratuita de acciones de empresas públicas que tienden a ser de gran envergadura, organizadas en conglomerados y sobremanera monopólicas.

La transformación de empresas grandes en sociedades anónimas fue prevista por el programa estatal de privatización para 1992. Sin embargo, los mecanismos para realizarla se pusieron en marcha sólo a partir del primero de julio de 1992 con el decreto presidencial "Sobre las medidas organizativas para la transformación de las empresas estatales y agrupaciones voluntarias de las empresas estatales en sociedades anónimas" y el reglamento "Sobre la comercialización de las empresas estatales bajo la condición de su transformación en sociedades anónimas de tipo abierto".

El objetivo fundamental de la transformación de las empresas estatales en sociedades anónimas es asegurar una "oferta" suficiente de bienes estatales como para ser vendidos en subastas, tanto por efectivo como a cambio de los certificados de privatización que fueron entregados a los ciudadanos rusos. De esa manera las empresas dejan de ser propiedad exclusiva del Estado.

La privatización "en grande" empezó en Rusia el 1 de julio de 1992 y se planea que concluya en 1994. La primera etapa de ese proceso fue la transformación de las empresas grandes en sociedades anónimas, realizada fundamentalmente durante la segunda mitad de 1992. A partir de 1993 empezó la venta de las acciones de esas empresas al público en general.

De acuerdo con el marco legal vigente, todas las empresas grandes, excepto aquéllas cuya privatización está prohibida por el programa estatal, tienen que ser transformadas en sociedades anónimas de tipo abierto. Las empresas grandes son las que ocupan a más de 1 000 obreros y cuyo valor en fondos fijos supera los 50 millones de rublos.

En cuanto a las empresas, las que ocupan a más de 200 personas y cuyos fondos fijos están entre 10 y 50 millones de rublos pueden ser privatizadas por iniciativa de sus colectividades laborales y con la resolución de los comités de administración de los bienes del Estado correspondientes.

Para realizar la privatización de la empresa, el director general de la misma crea una comisión que posee las siguientes funciones: realizar el avalúo de los bienes de la empresa; convocar a la asamblea de la colectividad laboral de la misma, la cual elige una u otra opción de

privatización; elaborar el plan de privatización y los estatutos de la sociedad anónima que se crea.

Según las normas jurídicas vigentes, al Comité de Administración de Bienes del Estado le corresponde tomar la decisión sobre la transformación de la empresa en sociedad anónima de tipo abierto.

Antes de la venta de las acciones de la sociedad anónima en la subasta, el fondo de bienes correspondiente se considera el propietario de sus títulos de valores.

Después de registrada, la sociedad anónima tiene que establecer el consejo directivo, el cual está integrado por el director general de la sociedad anónima, el representante del fondo de bienes, el de la colectividad laboral y el de los órganos locales del poder.

Como se dijo anteriormente, el programa de privatización prevé tres opciones de concesión de privilegios a la colectividad laboral al ser transformada la empresa en sociedad anónima. Incluso la segunda opción surgió por las demandas de las mismas colectividades laborales y les permite comprar 51% de las acciones de su empresa. Sin embargo, al empezar el proceso de transformación de las grandes empresas en sociedades por acciones, surgió una oposición muy fuerte por parte de algunas fracciones parlamentarias y de economistas rusos a los mecanismos de la misma. Ellos presentaron la llamada cuarta opción de transformación de las empresas estatales en sociedades anónimas.

Las objeciones fundamentales de los autores de esta opción consisten en que los mecanismos de privatización vigentes no corresponden a las necesidades de las colectividades laborales y los *vouchers* no proporcionan inversiones a la industria ni contribuyen al aumento de su eficiencia.

De acuerdo con esa opción, 90% de las acciones de la empresa deben ser adquiridas por la colectividad laboral correspondiente con la posibilidad de realizar a crédito los pagos en un plazo de tres y cinco años. De las acciones, 80% corresponden a los trabajadores y 10% constituye propiedad colectiva de los mismos. A su vez, la administración de la empresa tiene varios privilegios para la adquisición de las acciones. Únicamente 10% de las acciones de la empresa serán vendidas en las subastas; de esa manera, el paquete de control de las empresas lo tendrán los trabajadores.¹⁶

Desde nuestro punto de vista, el objetivo de la cuarta opción de transformación de las empresas en sociedades anónimas es minar el proceso de privatización en Rusia y como consecuencia, su transición

¹⁶ Véase *Ekonomika y Shizn*, núm. 1, enero de 1993.

hacia una economía de mercado, pues de acuerdo con esa opción nunca podrían surgir las empresas privadas. La victoria de la oposición en lo referente a la participación de los trabajadores significaría la virtual desaparición del programa del *voucher*, porque la cuarta opción lo deja sin base material. Así, esa opción discrimina a las personas que no están ocupadas en las empresas y las priva de su legítimo derecho de convertirse en las propietarias.

Al iniciarse el proceso de transformación de las empresas estatales en sociedades anónimas de tipo abierto, se hizo evidente que muchas empresas grandes que forman parte del sector energético del país quedan al margen de este proceso, porque su privatización requiere un permiso especial del gobierno. Al mismo tiempo, la privatización es una condición indispensable para su mejor administración y para el flujo de las inversiones, incluyendo las extranjeras. A ello se debe que a finales de 1992 el presidente ruso firmara una serie de decretos que regulan la transformación de las empresas del sector petrolero, del gas y de la industria de carbón en sociedades anónimas. El proceso de privatización del sector energético se caracteriza por ser paulatino.

De acuerdo con las estadísticas oficiales correspondientes a la primera mitad de 1992, del total de las empresas privatizadas, únicamente 3.1% —o sea 115— fueron transformadas en sociedades anónimas.¹⁷ A finales del mismo año fue tomada la decisión de transformar 5 631 empresas: 34.5% de ellas eligieron la primera opción de concesión de privilegios para las colectividades laborales; 63.7%, la segunda opción, y 1.8%, la tercera.¹⁸

En 1993 se aceleró el proceso de privatización de las empresas grandes. El peso de las transformadas en sociedades anónimas en el total de las privatizadas aumentó de 17% en enero a 24% en febrero de 1993.¹⁹ En marzo del mismo año se tomó la decisión de transformar en sociedades anónimas 7 462 empresas. De ellas 3 757 ya fueron registradas como sociedades anónimas. En el transcurso de dos meses de 1993, 1 381 se registraron como sociedades anónimas de tipo abierto; o sea, 36.8% del total.²⁰ Para el 1 de noviembre, la cantidad de empresas transformadas en sociedades anónimas era de más de 9 000.²¹ Sin embargo, la magnitud de ese proceso todavía no corresponde a la

¹⁷ *Rossiyskaya Gazeta*, 23 de septiembre de 1992.

¹⁸ *Izvestia*, 28 de enero de 1993.

¹⁹ *Ekonomika y Shizn*, núm. 17, mayo de 1993.

²⁰ *Ekonomika y Shizn*, núm. 16, abril de 1993.

²¹ *Izvestia*, 17 de diciembre de 1993.

tarea de privatización "en grande", debido a que no se asegura una oferta suficiente de bienes estatales para ser cambiados en las subastas por *vouchers*.

Durante 1993, las colectividades laborales de las empresas grandes que se convirtieron en sociedades anónimas seguían escogiendo la segunda opción. El peso de las empresas que eligieron esa opción aumentó a 74.2% en abril de ese año.²²

Ello permite sacar la conclusión de que en Rusia están surgiendo las empresas populares, lo que representa una tendencia negativa desde el punto de vista del desarrollo posterior de las mismas, pues en ese tipo de empresas el consumo corriente podría prevalecer fácilmente sobre las inversiones de largo plazo.

Por otra parte, las empresas en las cuales el paquete de control de las acciones pertenece a la colectividad laboral son poco atractivas para los inversionistas privados, sobre todo para los extranjeros, quienes son capaces de realizar las inversiones reales. Debido a eso, es poco probable que se logre la modernización a mediano plazo de ese tipo de empresas ni el aumento de su eficiencia, lo que constituye uno de los objetivos fundamentales del programa de privatización en Rusia.

La entrega de los certificados de privatización y la organización de la venta de las acciones de las empresas grandes en subastas abiertas. Para acelerar el proceso de privatización y hacer más activa la participación de los ciudadanos en él, a partir del 1 de octubre de 1992 empezó en Rusia la entrega de los *vouchers* a todos los habitantes del país, incluyendo a los niños. De acuerdo con un decreto especial del presidente, este proceso tenía que concluir el 31 de diciembre de 1992. Sin embargo, por otro decreto presidencial, fue prolongado hasta el 31 de enero de 1993. El valor nominal de un *voucher* es 10 000 rublos. Se piensa que estos certificados se utilizarán para comprar las acciones de las empresas industriales medianas y grandes privatizadas. Al mismo tiempo, cada ciudadano tiene el derecho de vender su *voucher*, regalarlo o heredarlo. La vigencia de los certificados de privatización abarca desde 1 de diciembre de 1992 hasta el 31 de diciembre de 1993.

Una de las funciones fundamentales de los *vouchers* es asegurar el mecanismo de entrega gratuita a los ciudadanos rusos de una parte de las empresas estatales que van a privatizarse. Los *vouchers* pueden ser usados por las colectividades laborales para comprar las acciones de su empresa, en las condiciones determinadas por el programa esta-

²² "Tendenstsi i perspektivi rossiyskoy ekonomiki", *Obshchestvo i Ekonomika*, núm. 5, 1993, p. 31.

tal de privatización. A la vez, el *voucher* puede ser utilizado directamente para comprar las acciones de cualquier empresa, según el precio de mercado. Además, una persona puede comprar con su *voucher* acciones de los fondos de inversión, los cuales se acumulan para adquirir un paquete grande de acciones de una u otra empresa en vías de ser privatizada.

Al inicio se previó la venta, a cambio de *vouchers*, de sólo las acciones de las empresas de propiedad federal, republicana, regional, de Moscú y San Petersburgo. Las acciones de las empresas municipales no podían ser compradas con los certificados de privatización. Posteriormente, mediante el decreto presidencial del 14 de octubre de 1992, se permitió su venta a cambio de los *vouchers*. Al mismo tiempo se decretó que los certificados de privatización podrían emplearse para comprar los bienes del fondo de vivienda y los terrenos industriales privatizados.²³

En octubre del mismo año el presidente ruso firmó otro decreto que determinó la parte de las acciones de las empresas por privatizar que tiene que ser vendida a cambio de los *vouchers*. Este decreto exige que 80% de las acciones de grandes fábricas de propiedad federal, regional, de Moscú y San Petersburgo sean adquiridas con los certificados de privatización. Asimismo, los compradores de esas empresas tienen que pagar 80% de su valor con los *vouchers*.

Las sociedades anónimas que son propiedad de las repúblicas están obligadas a vender 35% de las acciones a cambio de *vouchers*. A su vez, los compradores tienen que pagar 35% del valor de las empresas con dichos certificados. Y, por último, las sociedades anónimas de propiedad municipal tienen que vender 45% de sus acciones, y los compradores tienen que pagar 45% del valor de las mismas, todo ello con *vouchers*.²⁴ Lo restante puede ser vendido solamente por dinero en efectivo.

El objetivo principal del decreto es aumentar la cantidad de bienes estatales que puede ser vendida a cambio de *vouchers* para así asegurar la base material de los propios certificados. En caso contrario, existe el peligro de que se deprecien y surja desconfianza hacia el programa estatal de privatización, lo que significaría la crisis política del mismo. Debido a lo anterior, de acuerdo con los especialistas en la materia, la cantidad de las acciones que se venderán deberá ser mayor que la de los certificados de privatización entregados a los ciudadanos rusos.

²³ *Rossiyskaya Gazeta*, 20 de octubre de 1992.

²⁴ *Loc. cit.*

Posteriormente, para asegurar los derechos de aquellos no ocupados en la esfera de la producción material, un decreto presidencial obligó a las sociedades anónimas a vender en las subastas no menos de 29% de sus acciones al público en general.²⁵

El valor de los fondos fijos de las sociedades anónimas sigue determinándose a precios del 1 de enero de 1992, sin tomar en cuenta la nueva valorización de los mismos que tuvo lugar en agosto de 1992.

La entrega de los certificados de privatización fue justificada por el hecho de que la población no tiene recursos suficientes para comprar los bienes estatales que se privatizan. Sin embargo, hay que recordar que la liberalización de los precios a partir del 2 de enero de 1992 y la inflación que la siguió privaron a los ciudadanos rusos de sus ahorros personales, que eran del orden de los 600 000 millones de rublos, lo que constituyó —de acuerdo con Jude Wanniski— una expropiación comparable por sus dimensiones con la colectivización forzosa realizada en la agricultura soviética en los años treinta.²⁶

Por otra parte, muchos economistas rusos expresan preocupación por la manera en que van a ser utilizados los *vouchers*. Existe el peligro de que la mayor parte de la población los venda para apuntalar los ingresos familiares, que fueron disminuidos por los incrementos en los precios de los productos. Como se sabe, la inflación en 1992 fue de 2 600%. A principios de 1993, 42% de las familias con hijos menores de 16 años tenían ingresos per cápita inferiores al valor de la canasta básica.²⁷ La venta de los *vouchers* por los particulares, en primer lugar, los dejará al margen del proceso de privatización y, en segundo, puede provocar el aumento de la inflación, debido a que el empleo de los *vouchers* como dinero equivaldrá en la práctica al aumento de la emisión del circulante.

Desde el punto de vista de muchos economistas, el método igualitario de distribución de los certificados de privatización no es justo porque no toma en consideración la aportación real de cada ciudadano a la creación de la riqueza nacional. Sin embargo, ese método corresponde a la mentalidad postsoviética, porque así, cada ciudadano ruso se encuentra en posición de igualdad respecto a la propiedad del Estado.

Otra crítica importante al programa de privatización, a causa de los *vouchers*, señala que éstos no contribuirán a la realización de inver-

²⁵ *Rossiyskaya Gazeta*, 26 de mayo de 1993.

²⁶ Jude Wanniski, "The Future of Russian Capitalism", *Foreign Affairs*, primavera de 1992, p. 21.

²⁷ *Ekonomika y Shjizn*, núm. 17, mayo de 1993.

siones en las empresas privatizadas. Mediante la venta de acciones por certificados de privatización se realiza únicamente la legalización del reparto de la propiedad estatal, pero no se producen nuevas inyecciones de capital. Solamente si la venta de las acciones se realiza por dinero, tiene lugar la aportación de recursos financieros a la producción. En consecuencia, no será posible modernizar la producción ni aumentar su eficiencia. Este tipo de privatización no contribuye a la creación de una economía más eficiente.

Debido a lo anterior, adquiere una relevancia muy grande la ayuda que el Grupo de los Siete decidió otorgar el 8 de julio de 1993 para el programa de privatización de Rusia; dicha ayuda está constituida por un fondo de 3 000 millones de dólares²⁸ y será prácticamente la única fuente de capital fresco para las compañías rusas recientemente privatizadas. Sin capital, estas empresas no podrán reestructurarse ni crear nuevos empleos. Sin embargo, la etapa siguiente y crucial del proceso es reestructurar las empresas rusas.

Con el fin de facilitar el empleo de los certificados de privatización a sus propietarios y garantizar los derechos de participación de los ciudadanos rusos en el proceso de privatización, el presidente firmó el 7 de octubre de 1992 un decreto que creó la base legal para el surgimiento y funcionamiento de los fondos de inversión destinados a la privatización. La función principal de esos fondos consiste en canjear *vouchers* por acciones de los propios fondos. A su vez, los fondos cambiarán *vouchers* por acciones de empresas. De ese modo, el propietario del *voucher* no tiene que buscar la empresa cuyas acciones le gustaría comprar; de ello se encarga el fondo. Además, el propietario minimiza su riesgo porque el fondo compra las acciones de varias empresas, con lo cual la obtención de ganancia es más segura.

De acuerdo con el decreto presidencial, los fondos de inversión tienen que ser manejados por instituciones privadas; las organizaciones estatales no tienen derecho a participar en ellos. Para trabajar con *vouchers*, el fondo ha de obtener una licencia especial que le otorga el Comité Estatal de Administración de Bienes del Estado. Los fondos de inversión no pueden comprar más de 10% de las acciones ni invertir más de 5% de sus activos en la compra de acciones de una sola empresa.

En julio de 1993 existían en Rusia 600 fondos de inversión. Se prevé que el número se dispare a varios miles para este año.²⁹

²⁸ *La Jornada*, 9 de julio de 1993.

²⁹ *Izvestia*, 22 de julio de 1993.

Desde diciembre de 1992 empezaron a realizarse las subastas, en las cuales las acciones de las empresas se venden a cambio de *vouchers*. La primera empresa que realizó la venta de acciones fue Bolshevik, fábrica de chocolates de Moscú. En la subasta, un *voucher* fue cambiado por una acción de la empresa con un valor nominal de 1 000 rublos.

En otra de las primeras ocho subastas realizadas en Rusia, una acción con valor nominal de 550 rublos de la empresa Sovavto de San Petersburgo fue vendida por un *voucher*. Basándose en esa información, algunos comentaristas llegaron a la conclusión de que el Estado engañó a los ciudadanos rusos, porque el poder adquisitivo de un *voucher* está muy por debajo de su valor nominal. Sin embargo, en el mercado secundario de acciones una acción de esa empresa se vende en 20 000 rublos, debido a que es una empresa de alta rentabilidad.³⁰

En julio de 1993 se vendieron en las subastas las acciones de 3 446 empresas; entre ellas estaban Zil, Uralmash y Amo. En esas empresas trabajan más de 4 millones de obreros, que constituyen 20% de los ocupados en la industria.³¹ Se piensa que, para fines del año se venderán las acciones de unas 4 500 empresas más.³² A. Chubais, presidente del Comité Estatal de Administración de Bienes del Estado, en una reunión con los representantes del Grupo de los Siete el 31 de mayo y el 1 de julio de 1993 dijo que se hallaba "optimista" respecto al número de subastas realizadas, habida cuenta de que de las 20 que se celebraron en diciembre de 1992 se ha pasado a una media de 200 mensuales en la primera mitad de 1993.³³ El gobierno las aumentó a 800 mensuales en el tercer trimestre de 1993.³⁴

El análisis de las subastas realizadas en el primer semestre de 1993 permite concluir que 60% de las acciones de las empresas que tenían que venderse al público en general fueron vendidas en las subastas. En promedio, un *voucher* se cambiaba por una acción, cuyo valor nominal era de entre 3 000 y 4 000 rublos.

En cuanto a los compradores de las acciones, se puede mencionar cuatro grupos fundamentales: los ciudadanos que quieren cambiar una cantidad pequeña de *vouchers* por acciones, los fondos de inversión, las colectividades laborales de las empresas que se privatizan y los inversionistas privados particulares e institucionales grandes. Los

³⁰ *Izvestia*, 27 de enero de 1993.

³¹ *Izvestia*, 21 de agosto de 1993.

³² *Rossiyskaya Gazeta*, 26 de mayo de 1993.

³³ *Excelsior*, 2 de junio de 1993.

³⁴ *Izvestia*, 7 de septiembre de 1993.

primeros tratan de comprar las acciones de las empresas más conocidas del país. Las colectividades laborales compran las acciones de sus propias empresas, con el fin de obtener el paquete de control de las mismas. Los fondos de inversión y los inversionistas grandes basan su decisión de comprar las acciones de una u otra empresa en su rentabilidad, en la posibilidad de reconstruirla y aumentar su capacidad de producción, en las posibilidades de exportar la producción, etcétera.

En lo referente al interés por rama de los inversionistas grandes, destacan el sector energético, la minería, la industria química, la de materiales de construcción y la de transformación de la producción agrícola.³⁵

El análisis del proceso de transformación de las empresas industriales en sociedades anónimas de tipo abierto y la venta de sus acciones en las subastas al público en general permiten afirmar que el resultado inmediato es la desestatización de la economía rusa, sin embargo, no surgen las empresas privadas capaces de realizar las inversiones. Esto se explica por el hecho de que la venta de las acciones a cambio de *vouchers* no aporta recursos financieros a la producción. Como consecuencia, las empresas privatizadas siguen necesitando financiamiento por parte del Estado. A ello se debe el decreto presidencial que prohíbe la discriminación de las empresas privatizadas en el otorgamiento de los créditos estatales privilegiados.

OBSTÁCULOS AL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN

La privatización en Rusia se encuentra con muchos obstáculos de carácter económico, político y social. Para que la privatización se realice en forma exitosa, es necesario crear la infraestructura institucional —es decir, el mercado de acciones y obligaciones, de bienes, incluyendo el de la tierra— de las instituciones financieras privadas que atienden ese proceso. Es también muy importante tener una moneda nacional fácilmente convertible en divisas. Además, hace falta crear las condiciones favorables para el desarrollo de la iniciativa privada. En otras palabras, para que avance el proceso de privatización, es preciso seguir creando condiciones generales conformes con el mercado.

Entre los problemas que dificultan la realización de la privatización en Rusia, destacan los siguientes:

— la ausencia de especialistas y de organizaciones intermediarias

³⁵ *Ekonomika y Shizn*, núm. 14, abril de 1993.

que ayuden en la preparación de la documentación necesaria para la privatización de una empresa;

— las desproporciones regionales en la distribución de los certificados de privatización y de los fondos fijos (de acuerdo con algunas estimaciones, solamente 20% de los *vouchers* y de los fondos fijos se encuentran en las regiones, donde su monto es equilibrado);

— la lenta división de las empresas, según el tipo de propiedad, y la ausencia de un sistema único de información sobre las regiones y para todo el plazo de vigencia de los *vouchers*;

— la resistencia de las estructuras estatales al cambio, y

— la falta de recursos humanos y *know-how* en materia gerencial.

En 1993, el obstáculo fundamental para el proceso de privatización fue el factor político; es decir, la oposición del Parlamento, cuya mayoría la constituían los excomunistas, al tránsito de Rusia hacia la economía de mercado y, en particular hacia la privatización, que es el elemento clave de la reforma económica que se realiza en el país. Entre los actos del Parlamento dirigidos a cambiar la esencia de las reformas, es necesario mencionar la evaluación —hecha por el mismo— de que la realización del programa estatal de privatización para el año 1992 era insatisfactoria; la discusión sobre el proyecto de ley que daba prioridad a las colectividades laborales en la compra de sus empresas; la no aprobación —en julio de 1993 y por segunda vez— del programa estatal de privatización para 1993, y la suspensión de varios decretos presidenciales que fortalecían y aceleraban dicho programa.

Uno de estos decretos presidenciales garantizaba a los ciudadanos rusos el derecho de participar en las propiedades estatales y ordenaba a las firmas que vendieran por lo menos 29% de sus acciones en subastas abiertas; también amenazaba a los recalcitrantes directores con el despido en caso de que fracasaran en realizar un programa de privatización antes de una fecha límite estricta.

Otra resolución del Parlamento retiró al Comité Estatal de Administración de Bienes del Estado su control sobre el programa de privatización y dispuso el traspaso de sus funciones a los ministerios del gobierno, los cuales se oponen firmemente a la privatización; ello se explica por el hecho de que los ministerios van a perder su poder cuando sus propiedades sean privatizadas. De acuerdo con A. Chubais, se trataba de un obvio intento de reanimar el sistema centralizado de la economía.³⁶ La respuesta del presidente a ese intento del Parlamento de frenar las reformas económicas orientadas al mercado en

³⁶ *Excelsior*, 24 de julio de 1993.

Rusia fue firmar un decreto que eliminó la resolución parlamentaria que minaba el programa de privatización. Además, en Rusia, por indicación del Parlamento, en marzo y abril de 1993 los sóviets locales de Cheliabinsk y Novossibirsk —ciudades industriales muy importantes— tomaron la decisión de clausurar las subastas de *vouchers*. La explicación oficial consistió en que la administración de esas regiones no quiere que las empresas industriales sean compradas por personas que viven en otras partes del país.

Sin embargo, los observadores calificaron la situación que se creó en esas regiones como de carácter puramente político. Según el periódico *Izvestia*, dicha situación fue inspirada por los intereses en lucha por el poder; o sea, los eslabones del sistema soviético y del Partido Comunista que están desapareciendo se oponían a las reformas guiados por el deseo de autopreservación. Ello debido a que el aumento de los ritmos de privatización y el crecimiento del sector privado quitaba poder a los sóviets.³⁷

La consecuencia fue que en la primera mitad de 1993 el valor real de los certificados de privatización se determinaba más por el factor político que por el económico, y se encontraba en un nivel de 4 000 rublos. Sin embargo, a mediados de julio, antes de las resoluciones del Parlamento respecto a la privatización, los *vouchers* alcanzaron un nivel máximo debido al optimismo imperante en el mercado en el sentido de que un giro favorable en la economía de Rusia podía estar cercano. Los certificados de privatización con valor nominal de 10 000 rublos llegaron a cotizarse a 13 000 rublos en el mercado de productos primarios de Moscú, luego de los 10 500 del día anterior, y subieron a 11 000, desde 10 700, en el mercado accionario de San Petersburgo.³⁸

Un papel importante en el proceso de privatización podría desempeñarlo el capital extranjero. Sin embargo, la legislación vigente contiene al respecto restricciones considerables; la participación de los inversionistas extranjeros requiere permiso de los sóviets locales (en el caso de las empresas de comercio, de alimentación pública, de servicios y de las pequeñas empresas de industria, construcción y autotransporte) o del gobierno ruso o de los gobiernos de las repúblicas que forman parte de Rusia (en el caso de las empresas del sector energético, de extracción y transformación de minerales, metales y piedras preciosas, etcétera). Ello se explica por el hecho de que en

³⁷ *Izvestia*, Chastnaya Sobstvennost, Priloshenie, núm. 10, 21 de abril de 1993.

³⁸ *Excelsior*, 16 de julio de 1993.

Rusia actualmente se da preferencia a la distribución directa de la propiedad estatal entre la población, en detrimento de la mayor eficiencia de las empresas nacionales.

Como consecuencia, la vía para que los inversionistas extranjeros adquieran acciones es prácticamente el mercado secundario, en el cual se venden a un precio cuatro y hasta seis veces más alto que en las subastas abiertas. A su vez, las empresas nacionales están interesadas en vender sus acciones en ese mercado, con el objeto de atraer las inversiones que necesitan para modernizar sus procesos de producción.

La participación activa de los inversionistas extranjeros en Rusia se obstaculiza por la inestabilidad política interna y ausencia de garantías serias para las inversiones.

Por otra parte, es muy importante asegurar la permanencia y estabilidad del marco legal de la privatización. Sin embargo, Goskomimushstvo no pudo lograrlo, porque elaboraba sucesivamente reglamentos que cambiaban poco respecto a los anteriores, pero creaban una base propicia para la corrupción. Todo ello ha minado drásticamente la confianza de los empresarios de otros países en la legislación rusa relativa a la privatización y ha impedido la afluencia del capital foráneo a la economía nacional.

La falta de información en el exterior sobre este proceso influye también de forma negativa en la participación de los inversionistas extranjeros en la privatización. Por ello, una tarea de gran importancia del gobierno ruso es difundir información al respecto entre los inversionistas de otros países.

Un medio que podría estimular la privatización en Rusia es la conversión de una parte o de toda la deuda externa del país en acciones de las empresas estatales sujetas a proceso. Se podría lograr la afluencia de la inversión extranjera a las ramas básicas de la economía rusa, lo que contribuiría a su reestructuración. Sin embargo, en el nivel oficial todavía no hay una conciencia clara de esta posibilidad. La conversión de una parte de la deuda externa en acciones de las empresas estatales permitiría solucionar al mismo tiempo el problema del endeudamiento externo, que se ha agravado por causa de la cada vez menor solvencia del país. Lo último es consecuencia de la escasez de divisas fuertes originada por la caída de las exportaciones, la disminución de las reservas oficiales de divisas y el agotamiento de las reservas de oro. Actualmente, el endeudamiento externo de Rusia es objeto de pláticas permanentes entre el gobierno, el Grupo de los Siete y el Club de París. Según datos oficiales, Rusia pudo pagar por concepto del servicio de la deuda externa únicamente 1 400 millones de dólares

en 1992, de los 10 400 millones que tenía que haber pagado, tomando en cuenta el aplazamiento sobre los pagos del principal de la deuda oficial de mediano y largo plazos asumido antes del 1 de enero de 1992.³⁹

En lo que se refiere a la magnitud de la deuda externa de la antigua URSS, actualmente es entre 80 000 y 87 000 millones de dólares.⁴⁰

CONCLUSIONES FINALES

El análisis del proceso de privatización de las empresas estatales en Rusia permite llegar a las siguientes conclusiones.

1. El dinamismo que reviste la privatización en Rusia jamás se había alcanzado en ningún otro país del mundo. Sin embargo, de acuerdo con Entony Doran, representante de la Corporación Financiera Internacional, no se puede hacer comparaciones directas entre la privatización en Rusia y la realizada en otros países de Europa del este, debido a que en Rusia se venden en las subastas las acciones de compañías no sanas desde el punto de vista financiero.⁴¹

2. La venta de acciones de las empresas con fondos fijos desgastados o atrasados dificulta su redistribución secundaria, por medio de la cual tiene que realizarse la concentración de acciones en manos de propietarios eficientes. Este hecho hace poco probable que haya inversiones nuevas en la producción en el futuro próximo y, por lo tanto, que se logre la modernización y el aumento de eficiencia de la economía rusa.

3. Para que el capital extranjero contribuya de una manera más eficiente a la modernización de la economía rusa por medio de inversiones, tecnología avanzada y experiencia gerencial, es necesario eliminar las restricciones a los inversionistas de otros países, para que participen en el proceso de privatización. Al respecto, es interesante la experiencia de algunos países de Europa del este, como Polonia, Hungría, Rumania y Checoslovaquia.

4. Aunque la privatización de empresas estatales constituye el punto clave de las reformas orientadas a la creación de una economía de mercado eficiente, es preciso aplicar simultáneamente y de una forma más rígida las medidas de estabilización. Como señalan Dieter Cassel

³⁹ *Ekonomika y Shizn*, núm. 11, marzo de 1993.

⁴⁰ *Delovoy Mir*, 17 de abril de 1993.

⁴¹ *Finansovie Izvestia*, 21-27 de enero de 1993.

y Alfred Schipke, "la privatización misma, sin una adecuada política de estabilidad, no es condición suficiente para alcanzar la prosperidad económica".⁴²

El último momento es de vital importancia para Rusia, donde el gobierno no pudo lograr la estabilización macroeconómica del país.

5. Durante 1993, la resistencia del Parlamento ruso al proceso de privatización se convirtió en el obstáculo fundamental a la realización de las reformas institucionales orientadas al mercado. Esa fue la causa de la disolución del Parlamento en septiembre de 1993, por decreto del presidente B. Yeltsin, y la convocatoria a las elecciones parlamentarias para diciembre del mismo año.

Sin embargo, hoy en día el futuro de las reformas económicas en Rusia es todavía más incierto, debido a los resultados de las elecciones parlamentarias, en las cuales ganaron los ultranacionalistas y los comunistas. Lo último permite a los observadores políticos suponer que sea probable que la actual Cámara Baja rusa, conformada por una mayoría de oposición al presidente, tenga el mismo fin que su predecesora disuelta por decreto de B. Yeltsin el 21 de septiembre pasado.

⁴² Dieter Cassel y Alfred Schipke, "Reconversión y privatización en Europa oriental", *Contribuciones*, núm. 2, abril-junio de 1993, p. 121.