

**LAS PRIVATIZACIONES  
EN LOS PAISES SOCIALISTAS**

**Ursula Zulawska**

**UNIVERSIDAD DE VARSOVIA**

## **LAS PRIVATIZACIONES EN LOS PAISES SOCIALISTAS**

**Dra. Ursula Zulawska, Universidad de Varsovia**

### **I.- INTRODUCCION**

En el transcurso de 1989, los países del llamado "socialismo real" sufrieron profundos cambios en su sistema político, debido a las presiones y luchas por la democracia. Paralelamente a la transformación en el campo sociopolítico, se postulaba el cambio de una economía centralmente planificada a una de mercado. Esto, a causa de la ineficiencia del modelo de planificación central, el que, siendo un modelo teórico muy prometedor, resultó en la práctica de los países de Europa del Este un fracaso. La base para esta transformación tenía que atender prioritariamente la sustitución de la propiedad estatal por la privada; en otras palabras, la privatización.

El alcance del sector público en estos países era muy amplio, llegando al 95% de las capacidades productivas y dejándole a la iniciativa privada el 5% restante. La excepción la constituye la agricultura polaca, donde (después del corto período de la colectivización forzada, en el principio de los años cincuentas) dominaban las granjas campesinas. Con tal dominio del sector público, el proceso de privatización surge como muy importante, aunque al mismo tiempo muy difícil, entre otras razones por no registrarse en este sentido ejemplos previos en la historia económica.

A diferencia de la antigua Alemania Oriental (ex-RDA), donde la situación es diferente a causa de su unificación con la Alemania Federal, el proceso de privatización parece ser más avanzado en Polonia. En 1970, la participación del sector privado en la producción industrial de este país fue del 2% y en 1987 del 3,6%, en tanto que la participación en el comercio al menudeo fue algo similar. Ya a mitad de los ochentas se reconocieron las virtudes que surgen de la diversificación de la propiedad, tanto por el aumento del sector privado, local y externo, como por la multiplicación de las formas de propiedad pública (la municipal y la llamada propiedad social) y las varias formas de propiedad autogestionaria.

Los cambios significativos en la estructura de la economía no se pueden lograr a mediano plazo ni por las nuevas inversiones privadas —para los cuales faltan los capitales— ni por las inversiones extranjeras, que no están muy interesadas en el mercado polaco. Por eso, el único camino para cambiar la estructura de la propiedad es la privatización o "socialización" del capital productivo.

Durante la última fase del gobierno "socialista", en diciembre de 1988, se reconoció por ley la igualdad de todos los sectores económicos.<sup>1</sup> En ese mismo

momento se reformó el sistema fiscal, dándole iguales oportunidades tanto al sector estatal como al no estatal. La única excepción se reserva para el tratamiento de las inversiones extranjeras, las que quedaron sujetas a reglamentación. Este estado legal fue confirmado durante las conversaciones de la “mesa redonda”, en la primavera de 1989.

## II.- Propuestas teóricas.

En el ambiente de los economistas polacos, se propusieron varios métodos de privatización. La cuestión primera consistió en cómo privatizar la economía, para lo cual se definieron dos opciones: 1) dirigir este proceso desde arriba; y 2) dejarlo al curso de los procesos espontáneos, eliminando solamente las barreras que impidan la formación del sector privado.

El segundo camino —obviamente— se veía muy lento y tal vez, dada la recesión de la economía polaca, de poco interés para los empresarios privados. La situación parecía exigir cambios más rápidos y de mayor determinación. Sin embargo, durante las negociaciones de la “mesa redonda” se confirmó el “camino pasivo” hacia la privatización. Hasta la fecha, se pueden escuchar opiniones<sup>2</sup> en el sentido de que el enfoque pasivo hacia la privatización —por parte del gobierno— sería el más adecuado y que la formación del Ministerio de Transformación de la Propiedad se contradice con la filosofía de los cambios que se intenta introducir. Surge la pregunta: ¿se puede introducir el mecanismo de mercado libre sin usar el poder estatal para este fin? Por su parte, el “enfoque activo” a la privatización toma en cuenta tres tipos de cambios en la propiedad:

— La formación de empresas privadas. Esta sería —*sensu stricto*— la privatización;

— La creación de nuevas formas de propiedad no estatal, aunque no exactamente privada. Se podría denominarla: “propiedad de grupo”; y

— Nuevas formas de organización del sector estatal.<sup>3</sup>

En este último punto surge el problema de las formas que podría adoptar la privatización. La venta masiva de capital productivo no es posible, a causa de la escasez de recursos financieros/ahorro social. La solución más radical sería regalar las acciones de las empresas a los obreros que trabajan en ellas o a todos los miembros de la sociedad. Sin embargo, tuvo más aceptación la venta de las mismas, ya sea en la forma de acciones de trabajadores o de acciones privilegiadas, dentro de sociedades de accionistas. Pero se toma como premisa que la mayoría de las acciones debe ser de propiedad privada, porque esta forma asegura una mayor efectividad de la producción y una selección más racional en las inversiones.

La propiedad de grupo puede ser de varios tipos, como por ejemplo:

— Empresas con gerencia contratada por el colectivo de propietarios (citadas por Oscar Lange);

— Empresas estatales sometidas al control de los Consejos Directivos y varios tipos de empresas accionarias pertenecientes a los trabajadores;

— Empresas autogestionarias, sin pleno derecho a la propiedad de parte de

los obreros, aunque sí con derecho de propiedad para el grupo de trabajadores, pudiendo éstos contar con acciones individuales;

— Cooperativas de trabajadores;

— Miembros de cooperativas; empresas tipo ESOP [“Employee Stock Ownership Plan”]; etc.

El tercer tipo de cambios sería la modernización de la propiedad estatal. Surge por efectos de la necesidad de que las empresas estatales funcionen con eficiencia, mientras esperan éstas su privatización; o de que esta eficiencia se constituya en norma permanente y efectiva, en aquellas que nunca serán privatizadas. En este último caso, se debe buscar la forma de funcionamiento de las empresas estatales de tal manera, que les permita acomodarse a las condiciones del mercado que van a dominar. Sin embargo, en este campo los avances, tanto teóricos como prácticos, son casi nulos.<sup>6</sup>

En caso de un cambio hacia la propiedad autogestionaria o privada, surge la muy difícil cuestión de la valorización del capital. El valor contable del capital productivo no refleja su efectividad: por un lado, una parte del capital ya amortizado todavía funciona; por otro, varios gastos para la inversión de los tiempos del “boom de los setentas” nunca entraron a la producción, siendo un “peso muerto” sobre la empresa.

A pesar de la valorización del capital productivo, las dificultades surgen cuando se trata del alcance de los cambios. Por ejemplo, la compra de empresas de menos de 200 empleados, que estén al alcance económico de las personas físicas, no disminuiría al sector público sino en un 4%.

Únicamente la compra de las empresas entre 200 a 2000 empleados, bajo la forma de sociedades de accionistas, podría darle mayoría al capital productivo en manos privadas. Sin embargo, incluso entonces y manteniendo solamente el 8% —esto es, 450 empresas— el sector público estaría produciendo el 47% de la producción industrial. Aun más, si el capital extranjero se interesara por estas empresas, sería difícil —por razones políticas— permitir su predominio.

Los efectos de la amplia privatización de las empresas estatales no se limitarían solamente a aumentar la eficiencia de sus actividades; se demostrarían también en el mayor equilibrio interno. Vendiendo las acciones de las empresas, el gobierno puede rescatar del mercado una parte del “dinero caliente”, el que pasaría a formar parte de los ingresos presupuestales. Esto podría permitir balancear el presupuesto y limitar así una de las fuentes de inflación. Sin embargo, privatizar a través de la venta de acciones pone en dificultades a las nuevas empresas. El valor de venta aumentaría los ingresos presupuestales, pero las empresas seguirían sin capital, ya que éstas lo adquieren normalmente de la venta de acciones. Dada la escasez de capital en el mercado interno, se limitarían con ello las posibilidades de modernización de la planta productiva; e incluso, en varios casos, las de llevar a cabo actividades económicas.

La posibilidad de los cambios en la estructura de propiedad depende fuertemente del grado de monopolización de la economía. Desde sus inicios, el gobierno socialista aplicó una política de inversiones dirigida a la formación de empresas de gran escala. Esto ocurrió no sólo debido al prestigio de este

tipo de empresas (las que por lo general se suponía eran las más modernas), sino también a la mayor facilidad de su manejo y control, por parte de la administración central.

El proceso de concentración y centralización de la producción se aceleró especialmente en los años setentas, cuando se formaron los grandes consorcios que dirigían todas las ramas de la producción. En su apogeo, en 1975, existían 110 consorcios, que generaban el 67% de la producción industrial del país.

También en los setentas desaparecieron las empresas del llamado “sector público local”, que trabajaba para el mercado local. El capital productivo de estas empresas: a) o bien fue integrado a las grandes empresas; b) o bien, dejó de funcionar. Esto último sucedió con varias panaderías, fábricas de ladrillos y tabiques; e incluso, con plantas de electricidad. Por lo mismo, mientras que en 1970 las empresas que tenían menos de 100 empleados ocupaban al 16,3% del total de empleados del sector público, en 1987 esta participación ni siquiera llegó al 1%. Paralelamente, en 1970, las empresas que empleaban a más de 1,000 trabajadores concentraban el 48% de la fuerza de trabajo del sector público industrial, en tanto que en 1987 esta concentración alcanzaba sólo el 66%.

Dado este grado de monopolio, para que funcionen las ventajas del mecanismo de mercado se necesita no solamente privatizar las empresas existentes, sino también —cuando ello sea posible, por razones técnicas— dividir las grandes unidades en empresas menores. De cualquier forma, esto no asegura una desmonopolización suficiente, la que se podría lograr solamente con nuevas inversiones y con una real apertura de la economía.

### **III.- La práctica de la privatización en Polonia.**

Durante la primera mitad de 1989, esto es, todavía bajo el gobierno “socialista”, el casi único progreso en el campo de la privatización fue la formación de las llamadas “sociedades de nomenclatura”. Se trataba principalmente de las sociedades de responsabilidad limitada, pero también, en algunos casos, de sociedades anónimas. Estaban formadas principalmente por los dirigentes de las empresas del sector público y por los cargos importantes de la administración estatal. De aquí el nombre común de éstas: de nomenclatura.

Las nuevas sociedades gozaban de varias ventajas: disminución de los impuestos, especialmente la posibilidad de escapar del impuesto sobre el aumento de los salarios; altas ganancias, gracias a la intermediación de los bienes escasos en el mercado; multiplicación de los puestos bien pagados, en la administración de la sociedad; eliminación del control de los órganos de autogestión, etc. Sin embargo, en el sentir común, el pecado principal de estas sociedades fue el uso de capital productivo estatal casi sin pago; o por un pago sumamente inadecuado y para el beneficio de sólo unos cuantos individuos. Según las encuestas, en este tipo de sociedades participaba la mitad de los dirigentes del sector estatal y, en varios casos, las sociedades lograron adquirir las capacitaciones productivas de muchas empresas del sector estatal a precios

sumamente bajos. Para tranquilizar a los empleados, se les ofrecía puestos paralelos en las actividades de la sociedad, obviamente mejor pagados.

Aunque desde un principio la opinión pública estuvo en contra de este tipo de privatización, algunos militantes de oposición (los que obviamente no obtenían ningún provecho con esta situación) subrayan que, en las condiciones de la economía centralmente planificada, la formación de las sociedades “de nomenclatura” constituyó un elemento importante de la adaptación racional a las condiciones de la economía, siendo además el camino más eficaz para la privatización. Tal vez por estar convencido de que cualquier propiedad privada es mejor que la estatal, el gobierno “postsocialista” tardó bastante en reaccionar a este fenómeno. Por fin, el Parlamento proclamó la ley que impidió ocupar simultáneamente puestos directivos en el sector público y en el privado, lo que sin duda impidió las prácticas de duplicar ingresos por parte de la burocracia, aunque no permitió recuperar los bienes adquiridos por las sociedades referidas. Y aquí perdió la sociedad en su conjunto. Sin embargo, los casos más llamativos dentro de este campo están siendo investigados por la Cámara de Control —un órgano parlamentario— y pueden terminar en proceso penal.

En el plano de la estabilización de la economía —anunciado a finales de 1989 y conocido bajo el nombre de “Plan de Balcerowicz”— se propuso, en una segunda parte, promover el cambio del sistema de funcionamiento de la economía, basado en la privatización. Sin embargo, en este tema el programa no fue preciso.

Durante la primera mitad de 1990, el asunto de la privatización quedaba sin solución. El interés principal del gobierno se enfocaba, en ese entonces, a contener y aplastar la inflación. Esto significó retrasar los cambios en el sistema económico. Por fin, el 13 de julio de 1990 el Parlamento polaco decretó la ley sobre privatización de las empresas estatales.

Según esta ley, la privatización concierne a las empresas estatales que, con este fin, serán transformadas en las sociedades de una sola persona legal; esto es, de la tesorería de Estado o que cuenten con un dictamen de resolución. Después de esta transformación, las acciones de las empresas privatizadas pueden ser transmitidas a otros sujetos. Paralelamente, los bienes de estas empresas pueden destinarse a la renta o venderse. Las entradas que se obtengan por venta de bienes y acciones, dentro del proceso de privatización, serán utilizadas por el gobierno de acuerdo con la ley presupuestal. La transformación de una empresa estatal en Sociedad de Tesorería —o su resolución— puede ser propuesta por el director de la empresa o por la administración estatal, siempre que lo acepten los órganos autogestionarios de la empresa. La decisión final sobre dicha transformación pertenece al Ministerio de Transformación de la Propiedad y, en casos especiales, el Primer Ministro puede tomar la decisión sobre la privatización de una empresa sin esperar decisiones de otros órganos, incluso autogestionarios.

La balanza de cierre de una empresa estatal forma la base del balance inicial de la nueva sociedad. En las nuevas sociedades se forma un Consejo Directivo cuya constitución debe tener, al menos, una tercera parte formada por los

delegados de trabajadores. Durante los dos años iniciales que van desde la transformación de la empresa en Sociedad de Tesorería, se deben lanzar al mercado todas las acciones de la empresa. Si los sujetos extranjeros desean adquirir más de un 10% de las acciones, se les exige una licencia especial de parte de la Agencia de Inversiones Extranjeras. La emisión de las acciones debe ser organizada por el Ministerio de Transformación de la Propiedad y de él depende la forma de adquisición de las mismas.

Los trabajadores de empresas privatizadas tienen derecho a la compra preferencial del 20% de las acciones que pertenecen a la Tesorería y se reservan el derecho a su comercialización. Las preferencias en la compra de acciones consisten en el descuento del 50% del precio de dichas acciones, durante el primer día de su venta. Para los trabajadores de la empresa, la venta preferencial dura un año y el valor promedio de descuentos otorgados no puede sobrepasar el valor promedio del salario anual vigente en el sector estatal. Por otra parte, se emitirán bonos de privatización que serán entregados a todos los ciudadanos polacos, en igual cantidad. Los bonos de privatización serán emitidos de acuerdo a las decisiones del Parlamento y servirán para el pago de acciones de las empresas privatizadas, las sociedades de inversión que se formen y el pago de los bienes de las empresas anteriormente estatales, que se privaticen en camino de liquidación.

La liquidación de las empresas tiene lugar cuando su capital productivo es vendido o rentado a otros sujetos. De este tipo de empresas pueden formarse las sociedades de accionistas organizadas por los trabajadores de una misma empresa. En ese caso, el capital inicial de la sociedad no puede ser menor al 20% del capital de la empresa liquidada y la sociedad puede utilizar los bienes de la antigua empresa durante un período determinado, previo pago de una renta fijada en el Convenio. Terminado éste, la sociedad tiene derecho a comprar los bienes que utilizaba. A su vez, la Tesorería puede guardar su participación en la sociedad que se forme, con base en la empresa liquidada. Para analizar esta ley, vale la pena citar la opinión de dos economistas polacos de orientación progresista, muy estimados en el país: el diputado Ryszard Bugaj y el profesor Tadeusz Kowalik. Los dos subrayan que dicha ley no define la dirección de los cambios en la propiedad, sino que describe —más bien— las reglas de privatización de las respectivas empresas, dándole al gobierno poderes especiales para este fin.

En la ley no está definida ni la velocidad con que se llevará a cabo la privatización, ni cuáles empresas deberán ser privatizadas primero o cómo se valorizará el capital productivo. Según la ley, la privatización será dirigida por el gobierno sin dejar lugar ni siquiera para la intervención del Parlamento. El gobierno tendrá poder para transformar cualquier empresa en una sociedad de accionistas de Tesoro; o de liquidarla y decidir después sobre la forma de uso de su capital productivo (vender, alquilar, fusionar o transformar en una sociedad de accionistas, etc.). En opinión de Bugaj y Kowalik, acerca de la ley, se puede deducir que el accionariado de trabajadores no será bien visto por los órganos administrativos de privatización y que se intentará imponer una rápida privatización de las empresas grandes y medianas, pu-

diéndose observar una tendencia hacia la estatización y hacia la limitación de independencia de las empresas, durante el período de transformación.

Estando de acuerdo —en buen grado— con las observaciones de Bugaj y Kowalik, se debe mencionar que el problema consiste en la dirección que asuma la privatización. Su fin último es lograr la eficiencia de la economía. Obviamente, incluso en una economía postsocialista existen empresas estatales que son eficaces. La privatización parece ser más urgente cuando se trata de las empresas peores, aquellas que dejan pérdidas. Bajo el régimen de la economía centralmente planificada, no había posibilidad de calcular las verdaderas ganancias o pérdidas de las empresas. Sin embargo, lo más sorprendente —incluso para los miembros del gobierno— fue el hecho de que durante el primer semestre de 1990, cuando la producción bajó un 30% aproximadamente, no había ni una sola bancarrota o quiebra en las empresas estatales. Estos sujetos económicos mostraron una increíble capacidad de sobrevivencia, sin cambiar su modo de funcionamiento. Comentar este punto merecería una ponencia separada.

Dadas estas circunstancias, no siempre hay posibilidad de diferenciar las empresas “buenas” de las “malas”. Por otro lado, la ley de privatización no define si antes de todo se deberían privatizar las empresas que tienen pérdidas (para disminuir las pérdidas de la sociedad) o aquellas que dejan ganancias y generan ingresos para el Estado, pero cuyas condiciones económicas son suficientemente prometedoras como para despertar algún interés en un muy reducido ambiente de inversionistas. Aparentemente, el segundo enfoque sería mucho más práctico, pero se debe tener en cuenta que, avanzado el proceso de privatización, quedarían entonces en el sector estatal las empresas de menor rentabilidad. Esto —sin duda— no sólo afectaría al sector estatal, sino que al conjunto de la economía.

Con la misma fecha que la ley sobre privatización, el Parlamento polaco proclamó la ley sobre el Ministerio de Transformación de la Propiedad. Según esta ley, este Ministerio dispone de muy amplias autorizaciones cuando se trata del alcance, velocidad, forma y organización del proceso de cambios, en la estructura de propiedad. Para el cargo de Ministro fue nombrado Waldemar Kuczynski,<sup>13</sup> en agosto de 1990.

El primer acto de privatización que tuvo con respaldo de la ley de julio de 1990 tuvo lugar en octubre de ese mismo año, cuando se transformaron seis empresas estatales en sociedades de Tesorería y una se liquidó. Todas estas empresas estaban en muy buenas condiciones y perspectivas económicas y producían bienes de consumo. Las seis empresas serán transformadas en sociedades de accionistas y la empresa liquidada (una carnicería de Inowroclaw) será transformada en sociedad autogestionaria. Los trabajadores de la empresa —que son solamente 350— juntaron mil millones de zlotys para el capital inicial. El Ministerio de Transformación de la Propiedad, a su vez, les otorgó el derecho de uso de capital productivo, valorizado en seis mil millones de zlotys. Se supone que los restantes cinco mil millones la sociedad los devolverá a la Tesorería en el transcurso de los próximos años, de las ganancias que obtenga la empresa. La formación de estas sociedades es un esfuerzo



por realizar la idea del accionariado de trabajadores, pero, desde un principio, el Ministerio subraya que este tipo de propiedad no será dominante en el proceso de privatización.

El Ministerio también prevé, en el transcurso de noviembre a diciembre de 1990, la transformación de unas docenas de empresas estatales en sociedades de Tesorería. Según el titular del Ministerio,<sup>14</sup> una de las principales dificultades en el trabajo de su oficina es la escasez de expertos independientes capaces de preparar el análisis financiero de las empresas, tanto para valorizarlas en cuanto a su transformación en sociedades de Tesorería, como para presentar su condición actualizada y perspectivas económicas, en lo que se refiere a emisión de acciones.

Tampoco se han tomado decisiones sobre la emisión de los bonos de privatización. El punto crucial aquí es el valor que tendría esa emisión. En los casos extremos, se propone la emisión de estos bonos en una cantidad igual al valor del capital productivo privatizado. Por lo general, se habla de un 30% de este valor, pero por el momento (noviembre de 1990) estas propuestas parecen estar más relacionadas con la lucha electoral por ocupar la presidencia del país, que con un análisis proyectivo de las condiciones económicas.

En octubre de 1990, se le presentó al Consejo Económico del Gobierno un proyecto de “privatización introductoria”. La discusión que originó este proyecto indicó qué tan variadas pueden ser las opciones, dentro de la ley de julio de 1990.

En el proyecto —apoyado principalmente por el Vice Primer Ministro Leszek—, Balcerowicz propuso acelerar la privatización. Al amparo de este proyecto se espera privatizar la mayoría del capital productivo, en el transcurso de tres años. El punto clave de esta propuesta es transformar lo más pronto posible la mayoría de las empresas estatales en sociedades de Tesorería. Se intenta también definir la forma de organización de éstas y los procedimientos correspondientes, en la elección de los Consejos Directivos y los directores. La primera crítica al proyecto surgió del propio Ministro de Transformación en la Propiedad, Waldemar Kuczynski. Este expresó la inquietud de que una aceleración tal de privatización pudiera llevar a graves desviaciones en su ejecución. A su vez, los miembros del Consejo Económico expresaron críticas más precisas. En primer lugar, no tienen claro por qué las sociedades de Tesorería, siendo formalmente elementos de un sistema económico diferente al de las empresas públicas, asegurarían una mayor eficiencia económica. Al contrario —según varias opiniones—, creen que este tipo de organización llevaría a una mayor centralización, lo que se opone a la lógica de las reformas en curso.

Como alternativa, en este punto se propuso la “comercialización” de las empresas estatales. Esto significaría promover cambios sólo en los aspectos organizativos de las empresas y no tocar el tema de su propiedad, lo que daría tiempo para preparar una gradual y bien proyectada privatización. Bajo “comercialización” se entiende el hecho de someter a las empresas públicas a las leyes de mercado, dándoles al mismo tiempo independencia en la toma de decisión de sus asuntos económicos.

Se subrayó que la transformación propuesta por Balcerowicz elimina la influencia de los órganos de autogestión y sugiere, en el futuro, la formación de la propiedad privada "pura", sin dar lugar a la propiedad de grupos. El Consejo Económico estuvo de acuerdo en que el tipo de transformación propuesto por Balcerowicz podría solamente empeorar la situación actual, por lo que el proyecto fue rechazado. Tomando en cuenta que hasta ahora el mismo Consejo apoyaba la política económica del equipo de Balcerowicz, se puede juzgar qué tan diversas son las diferencias de opinión en lo relativo a la privatización, tema que dista mucho de obtener consenso.

Tanto la base legal de la privatización, como su práctica, despiertan críticas en el ambiente de los economistas polacos, especialmente entre los de orientación progresista. La formación de sociedades de accionistas, en la base de los bonos de privatización, favorecerá el cambio en la estructura de propiedad, que es donde se atomiza la propiedad en miles de accionistas que no tienen influencia sobre la administración de las empresas. En una economía donde no existen "gerentes" profesionales y la competencia es muy limitada; esto de nuevo puede llevar al aumento de la eficacia económica y al de ventajas excepcionales para obtener ganancias, por parte de las empresas monopólicas u oligóplicas.

En su forma actual, los críticos del programa de privatización subrayan que, dada la escasez de capital/ahorro en poder de la sociedad, cualquier aceleración del proceso de privatización significaría una aceleración del proceso de polarización de la riqueza. En el mercado interno, el precio de los valores depende de su oferta y demanda. Los recursos que la empobrecida sociedad polaca dispone para destinarlos a compra de valores son muy reducidos, tanto por efectos de los años del poder "socialista" como por los últimos meses de la política antiinflacionaria. Si en el mercado aparecieran en un mismo momento varios valores, su precio sería reducido y también las ganancias del Tesoro; sin embargo, los únicos que saldrían ganando serían los que van a adquirir las acciones muy por debajo de su valor real: serían aquellos pocos que cuentan con recursos para invertir.

El hecho de emitir y repartir los bonos de privatización solamente resuelve este problema en forma aparente. En condiciones de creciente pobreza, varias familias venderán sus bonos en el mercado secundario, para obtener así recursos para atender su consumo cotidiano. Esto, de nuevo, permitiría acumular bienes de capital en manos de unos pocos miembros de la sociedad. Por otro lado, se puede impedir el comercio de los bonos, pero esto sería contradictorio con la lógica de los cambios, que van en la dirección de la liberalización de los mecanismos económicos.

La aceleración del proceso de privatización tampoco es favorable al presupuesto gubernamental. Se trata no solamente del precio que se va a lograr por las acciones de las empresas privatizadas, sino también de asegurar su financiamiento a largo plazo. Las cargas que caen sobre el estado postsocialista son grandes. Y aquí destacan los costos de los servicios sociales, que no se pueden reducir drásticamente sin que ello no provoque —seguramente— descontento social. Además, está la carga del servicio de la deuda externa.

Dentro de Polonia, la oposición progresista exige que tanto la expansión del sector privado por las inversiones, como la privatización misma, sean llevadas a cabo por el camino de la evolución, sin un exceso de aceleración en los cambios. Incluso, el jefe de la Comisión Económica del Senado (Cámara Alta del Parlamento) propuso la formación de un calendario de privatización de tal manera, que la parte de la economía a privatizar sea dividida en 4 o 5 partes y privatizadas ordenadamente, una tras otra, sin empezar una nueva etapa de privatización mientras la parte privatizada en el ciclo anterior no empiece a generar las esperadas ganancias y la creación de los puestos de trabajo proyectados. Esto permitiría disminuir los costos sociales de la privatización.<sup>15</sup>

Sin embargo, por ahora no sólo se necesita estabilizar las finanzas, sino también desarrollar los programas de liberalización del mercado y de mejoramiento del funcionamiento de las empresas estatales. Citando de nuevo a Bugaj y Kowalik: “no hay ninguna evidencia de que las sociedades con gran participación del Estado —y menos las sociedades de Tesorería, a las cuales da preferencia el gobierno actual— serán más eficaces que las empresas estatales, con más autonomía y reorganizadas”.<sup>16</sup> Bajo estas circunstancias, la aceleración de la privatización puede ser justificada solamente cuando se trata de alcanzar el modelo a cualquier precio, sin hacer caso a la realidad económica. El objeto de la descripción del proceso de privatización, en el caso polaco, fue mostrar qué tan complejo es el problema y cuáles son las contradicciones que surgen en el transcurso de la privatización. Las decisiones que se toman ahora en Polonia —como asimismo en los otros países socialistas— tendrán un papel decisivo en la formación del sistema económico futuro. Sin embargo, la parte teórica de este proceso no está todavía completamente desarrollada. Sin duda alguna, esta vez la práctica se adelantó a la teoría.

En resumen, ciertos usos de los programas de reforma del “socialismo real” polaco no son nada suficientes, como tampoco lo serían los modelos neoliberales de la economía de mercado, que sirven sólo como tipo idealizado para discusiones académicas. Por eso, ahora lo más importante parece ser continuar profundizando en el análisis de la práctica económica en este campo, revisando las experiencias históricas y sacando algunas conclusiones o posibles líneas de acción. En este sentido, la experiencia polaca bien podría ayudar a otros gobiernos postsocialistas, los que tal vez si estudian bien la experiencia polaca y la adaptan a las condiciones de sus respectivos países, les permita sortear exitosamente las reformas que están iniciando.

## NOTAS Y REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

<sup>1</sup> La ley de 23 de diciembre de 1988 fue publicada en la Revista: “Dziennik Ustaw”, N° 41, 1988.

<sup>2</sup> Véase a Kisielewski, S.: “Moja mowa wyborcza”, en: Tygodnik Solidarno, 26/10/1990.

<sup>3</sup> Dabrowski, M.: “Reforma, rynek, samorzad”. Varsovia, 1990.

<sup>4</sup> Lange, Oscar: “Wizje gospodarki socjalistycznej”. Varsovia, 1985.

<sup>5</sup> Los tipos de la propiedad de grupo se citan según Dabrowski, M.: “Reforma, rynek, samorzad”;

Warszawa, 1990. El cambio en la estructura de la propiedad, hacia el accionariado de trabajadores, es la parte del proyecto de reformas preparado por Rafa Krawczyk y adoptado por el Partido Polaco Campesino como su programa económico. Krawczyk, R.: "Wielka przemiana", Varsovia, 1990.

<sup>6</sup> Sin duda, este punto podría ser objeto de un artículo entero. Se puede apreciar la importancia de la modificación del funcionamiento del sector público si uno sabe que, en Polonia, donde desde hace más de un año que se intenta introducir la economía del mercado. El 95% del capital productivo del sector estatal no cambió su forma de funcionamiento, lo que le impide a éste lograr la eficiencia económica y menos en las condiciones actuales.

<sup>7</sup> Jezierski, A.; Petz, B.: "Historia gospodarcza Polski Ludowej, 1944-1985." Varsovia, 1988, p. 355.

<sup>8</sup> En los últimos meses de 1990 surgió un ejemplo sobresaliente en este campo. En Polonia existen solamente dos plantas de coches personales, ambas basadas en las licencias de la Fiat. La más antigua, que produce coches medianos, en el transcurso de 1990 aumentó varias veces el precio de sus automóviles, aprovechando el relativamente alto impuesto que pesa sobre los productos importados. La Oficina Antimonopolista del gobierno le exigió entonces a la empresa disminuir el precio de sus automóviles y regresarlos al nivel de junio de 1990. La planta se negó a hacerlo y parece que el asunto terminará en un juicio administrativo. Mientras tanto, siendo el monopolista perfecto en este campo, la Fiat goza de las ganancias obtenidas sin ningún esfuerzo y naturalmente no hace nada para aumentar la calidad de su producción.

<sup>9</sup> Bugaj, R.; Kowalik, T.: "W kierunku gospodarki mieszanej." Ponencia presentada en la Conferencia: "Reforma i Demokracja", Varsovia, IX, 1990.

<sup>10</sup> Se debe mencionar que poco después del cambio en el sistema sociopolítico surgió en Polonia otro problema, muy ligado al anterior: el de la "reprivatización". En Polonia, bajo este nombre, se entiende la devolución de los bienes a los antiguos propietarios y abarca los casos más variados. La mayoría de ellos corresponde a bienes expropiados bajo la ley de la reforma agraria; o bien —a propósito de ésta, pero fuera de la ley—, a expropiaciones que tenían una superficie menor que la declarada en relación a la expropiación; o de los edificios que, pese a no entrar en la ley sobre la reforma agraria, en la práctica fueron nacionalizados sin base legal. En menor grado, se trata de la pequeña industria, artesanía y comercio nacionalizados, principalmente en los últimos años de los cuarentas. En la mayoría de los casos, la simple devolución de estos bienes no es posible. A su vez, la tierra está en el uso de los campesinos desde hace dos generaciones, las estancias fueron destruidas y las pequeñas industrias y comercios desaparecieron o bien están totalmente transformados. Por eso, se trata más bien de indemnizaciones. Sin embargo, no se puede tratar más que de una indemnización simbólica, porque el presupuesto no dispone actualmente de recursos suficientes para cubrir tales obligaciones. Esta solución todavía no está aceptada por los antiguos propietarios o por sus herederos. A pesar de lo dicho, este tipo de indemnización no cambiaría mucho la estructura de propiedad y la gente opina que los antiguos propietarios son los más indicados para recuperar su posición económica y activar el ambiente empresarial.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 13 lipca 1990 o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, Dziennik Ustaw, No. 51, poz. 298.

<sup>12</sup> Bugaj, R.; Kowalik, T.: "W kierunku gospodarki mieszanej", op. cit.

<sup>13</sup> Kuczynski es uno de los economistas polacos más sobresalientes, desde 1968 relegado de las estructuras oficiales. Los últimos siete años los pasó en Francia como emigrado, lo que le permitió estudiar ampliamente el funcionamiento de una economía de libre mercado. La elección de Kuczynski, persona vinculada a la corriente izquierdista de la oposición polaca, permite esperar que la privatización irá por un camino racional, sin forzar el proceso a costa de una excesivamente rápida diversificación de los ingresos.

<sup>14</sup> Entrevista con Waldemar Kuczynski, emitida por la TV polaca el 4 de noviembre de 1990.

<sup>15</sup> Josefiak, C.: "Progi i szanse polskiej gospodarki". Rzeczpospolita N<sup>o</sup> 210, 1990.

<sup>16</sup> Bugaj, R.; Kowalik, T. op. cit.