

MESA REDONDA

Transición hacia economías* de mercado
El caso de Hungría

David Gallagher**

Me pareció muy interesante la exposición de la actualidad húngara, y es alentador saber que Hungría ha escogido entre dos tipos de liberales. Quisiera hacer una pregunta general puntualizando algunos de los aspectos tocados en la conferencia. Me pregunto si en Hungría no hay un exceso de prudencia —como se ha mencionado— y si se habrán empezado a abordar, realmente, los problemas de fondo. Porque en una economía de transición del socialismo al mercado, un desempleo de dos por ciento más un dos por ciento oculto, o sea, un cuatro por ciento, es un desempleo muy bajo. Me pregunto cuán vulnerables, además, son algunos de los elementos mencionados. Por ejemplo, al exportar el cincuenta por ciento de su producto, lo que indicaría que es una economía abierta, ¿qué porcentaje de esas exportaciones son a países pos socialistas o del ex bloque soviético, y cuán vulnerable son esas exportaciones? ¿Cuál es el tamaño estimado del exceso de fuerza laboral que hay en todos los "agujeros negros" o "pozos sin

* Versión editada de mesa redonda sobre el caso de Hungría, en Seminario "Transición hacia economías de mercado", que se llevó a efecto los días 16, 17 y 18 de enero de 1991 en el Centro de Estudios Públicos.

Esta contiene las preguntas y respuestas en torno a la reseña que hizo el profesor Török de su trabajo: "En la senda hacia una economía libre" (véase supra, pp 99-109). Los comentarios y preguntas que aquí se reproducen estuvieron a cargo de los señores David Gallagher, Osear Godoy A., Rolf Lüders y Vitaly Naishul (según orden de las intervenciones). La sesión fue moderada por el señor Luis Hernán Paúl, profesor de la Pontificia Universidad Católica de Chile e Investigador del Centro de Estudios Públicos.

Este evento se llevó a efecto en el marco del programa de invitaciones a figuras destacadas de Europa Central y del Este que iniciara esta institución el año 1989, con el auspicio del National Endowment for Democracy (NED), con el objeto de analizar e intercambiar experiencias respecto de los procesos de transición a la democracia y a la economía de mercado.

** B.A y M.A., Universidad de Oxford. Presidente de la Cámara Chileno Británica de Comercio. Columnista del diario *El Mercurio*, colaborador del *Wall Street Journal* y de *T.L.S.* de Londres. Presidente de la Consultora Financiera Internacional Celta Ltda. Consejero del Centro de Estudios Públicos.

fondo", que son esas empresas que no tienen probablemente mucho futuro? ¿Hasta qué punto el gobierno ha preparado a la ciudadanía para los sacrificios que tendrían que venir, quizás mucho más profundos, si la economía fuese realmente privatizada y puesta en condiciones de competencia internacional?

Adám Török*:

Hay varios temas importantes que por razones de tiempo no pude tocar en la exposición, como el superávit de mano de obra y el exceso de prudencia. Parte de la oposición, es cierto, critica al gobierno por su exceso de prudencia, pero también está el problema, aludido en la pregunta, de cuán preparada está la población para encarar sacrificios adicionales. La población no parece estarlo completamente. Los siguientes hechos pueden ser ilustrativos en este respecto.

A fines de octubre pasado el país se paralizó totalmente como resultado de una huelga de taxistas y camioneros; en verdad, más que una huelga fue un bloqueo de todas las comunicaciones. (Un paralelo entre el paro de los camioneros en Chile hace dieciocho años y la reciente huelga en Hungría muestra grandes diferencias entre ambos sucesos. En Hungría hubo una huelga contra un gobierno que es pro empresarial, pero que no ha sabido presentar a la población sus proyectos orientados a superar la crisis económica. En Chile fue diferente, pues se trataba, según entiendo, de una acción contra un gobierno antiempresarial.) La razón inmediata de esta huelga fue un alza espectacular del precio de la bencina, cercana al ochenta por ciento. Finalmente, se llegó a un acuerdo entre el gobierno y los representantes de los huelguistas de aumentar el precio del combustible en sólo treinta por ciento, aproximadamente. Lo interesante, sin embargo, no es el acuerdo alcanzado, sino el hecho de que el gobierno, con posterioridad, volvió a aumentar el precio de la gasolina, pero esta vez la población aceptó el alza sin decir nada. Esto muestra que la sociedad se puede organizar una vez contra una acción gubernamental, pero sólo una vez. Por otra parte, la sociedad parece hoy mucho más apática que hace sólo tres meses, como si tuviese la impresión de que no hay otras alternativas para avanzar hacia adelante, como se dice en Hungría, huir hacia adelante. La población empieza a comprender que la deuda externa, la inflación, el déficit del

** Véase reseña biográfica en p. 99, supra.

presupuesto, son deudas de la economía nacional, es decir, contraídas por el país en su conjunto.

En cuanto al superávit de fuerza de trabajo, se estima que el desempleo escondido es del orden del veinte por ciento. En uno de los "agujeros negros" que conozco bien, la firma electrónica más grande del país, el superávit de mano de obra es del orden del cuarenta por ciento. Es una empresa concentrada muy fuertemente en el mercado soviético. Y aquí surge otra pregunta, ¿cómo orientar la estructura comercial de Hungría hacia Occidente?

Hace cinco años el cincuenta por ciento de las exportaciones húngaras se dirigían a la Unión Soviética y a otros países socialistas. En el último año esta proporción ha bajado a un dieciocho por ciento, y más del 30 por ciento de las exportaciones se han orientado hacia Europa Occidental.

Para concluir, debo indicar que para el gobierno no está claro cómo preparar a la población para sacrificios nuevos o adicionales. La semana recién pasada se eliminaron los subsidios a los bienes de consumo como la leche, pan, transporte público, energía y otros, todo lo cual exigirá nuevos sacrificios. Esto se va a traducir en un alza de precios de dieciocho por ciento anual, de una sola vez. Y la población todavía parece estar dispuesta a soportarlo, pero es un problema muy grave para el gobierno.

Oscar Godoy:*

Quisiera insistir en algo que me llamó la atención en la exposición y que ha sido aludido por David Gallagher. Y es que al hacer esta definición liberal de los distintos partidos de gobierno, al parecer, la coalición sería de un liberalismo moderado que tiene cautela frente a las privatizaciones. Por otro lado, según me he informado, el antiguo régimen, es decir, el Partido Comunista en su última fase, y en concreto el Ministro de Finanzas, por esos misterios de las transformaciones de los países socialistas de los últimos años, ahora es ejecutivo de un banco de un grupo financiero... Entonces, como usted muy bien lo señaló, de ser un tecnócrata del antiguo régimen pasó a ser empresario, cosa que a mí me parece muy saludable. Ahora, él ha hecho alusiones a que el nuevo régimen no privatiza del

Doctor en Filosofía, Universidad Complutense de Madrid. Director del Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile. Miembro de Número de la Academia de Ciencias Sociales del Instituto de Chile. Consejero del Centro de Estudios Públicos.

mismo modo que lo hizo el antiguo régimen, cuando se privatizaron grandes empresas (por ejemplo, la General Electric adquirió en ese entonces una empresa importante en Hungría), y que el actual régimen, en cambio, por esta cautela frente a las privatizaciones, prefería el camino de privatizar por abajo. Esto lo he leído y lo he escuchado. Pero no entiendo del todo bien qué significa privatizar por abajo. Asimismo, me gustaría que usted nos explicara si las privatizaciones contemplan una amplia apertura a los recursos financieros externos para que las transnacionales adquieran empresas húngaras o hay otra modalidad misteriosa, porque ustedes han sido maestros en inventar soluciones fabulosas como la economía socialista de mercado a la húngara de János Kádár, un engendro fabuloso, surrealista, que dio los resultados que conocemos.

Adám Török:

Es verdad que hay una cautela de parte de este gobierno frente a las privatizaciones, pero sólo respecto de las privatizaciones que puedan significarle pérdidas patrimoniales al Estado, esto es la privatización espontánea. También se ha dicho que no hay grandes empresas para privatizar ahora. Pero nos es así, pues hay muchas. Es cierto que el gobierno ha detenido la privatización de una empresa cuando las condiciones no han sido las más adecuadas. Por ejemplo, yo participé en la preparación de la privatización de la firma electrónica que recién mencionaba, la que tiene diecisiete mil empleados. Iniciamos el trabajo en julio del año pasado y en diciembre había ya cuatro o cinco firmas mayores de contabilidad evaluándola.

El primer programa de privatización incluye veinte empresas estatales de considerable tamaño. Luego existe un segundo programa de privatización para las empresas que tienen una estructura de *Holding*. En cuanto a la privatización por abajo, ésta corresponde a los programas de preprivatización. Se trata de la privatización de pequeñas empresas y tiendas que, en su mayoría, han estado siendo alquiladas a personas privadas. Y estas personas pueden alquilar las tiendas o empresas con un crédito muy favorable, con la posibilidad de comprarlas más adelante, o bien pueden adquirirlas ahora con un crédito favorable otorgado por el Estado. Este programa de privatización por abajo carece de capital, sin embargo, su objetivo es contribuir a la creación de una clase media en el país. De los tres programas de privatización el capital extranjero está excluido sólo de la privatización por abajo o programa de preprivatización.

Cabe agregar que los problemas que enfrentan las privatizaciones obedecen básicamente a la escasez de capitales. En efecto, el gobierno no tiene los recursos financieros para inyectar más recursos en este programa; y los bancos, por su parte, o no se interesan o bien ofrecen créditos con tasas de interés increíblemente altas, cercanas al cuarenta por ciento (claro que la inflación es del treinta por ciento). Luego, el *spread* de los bancos es del orden del seis a siete por ciento, lo que muestra que hay un monopolio bancario en la economía, pero ese es otro tema.

Rolf Lüders:*

Felicito al señor Török por su excelente exposición, sumamente interesante. Nosotros nos hemos formado más bien en una tradición de teoría y política..., donde las instituciones son cosas de las que se preocupan los alemanes. Últimamente, sin embargo, nuestra preocupación por los aspectos institucionales de la economía ha crecido, y entre estos aspectos uno muy interesante es el de las privatizaciones. Me da la impresión que cuando se habla de privatización en Hungría, quizás no se habla solamente de la transferencia del patrimonio de las empresas al sector privado, sino que de una cosa más amplia. Porque la privatización, en el sentido de traspaso de patrimonio del sector público al sector privado no tiene mucho sentido, a menos que se cumplan una serie de otros requisitos. Me pregunto, entonces, ¿es el concepto de propiedad privada que se ha institucionalizado en Hungría similar al que prevalece en las economías de mercado occidentales? ¿Qué hay de la libertad de emprendimiento, la libertad de precios? ¿Qué ocurre con los aranceles, cuán discriminatorios son? ¿Qué pasa con el mercado de capitales? ¿Existen las distintas instituciones que permitan que efectivamente se asignen en el sector privado los recursos? ¿Qué sucede con la institucionalidad laboral? ¿Cómo se fijan los sueldos y salarios? Pareciera que nosotros suponemos que todo eso existe, pero en muchas economías del Este o del Centro de Europa no es así, a pesar de que Hungría, según entiendo, es el que más ha avanzado en ese sentido y el que tiene el sector privado más importante.

* Ingeniero Comercial, Pontificia Universidad Católica de Chile. Doctor en Economía, Universidad de Chicago. Profesor Titular del Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile. Economista Jefe del International Center for Economic Growth. Consultor Internacional.

Adám Török:

Creo que Hungría está un poco más avanzada en este respecto que otros países de la región. Hay un concepto bastante claro de la propiedad privada. Y éste no es nuevo para los húngaros, se viene empleando desde hace unos veinte años atrás, aunque antes se hacía una diferencia entre propiedad privada productiva e improductiva. Hace veinte años que en Hungría se ha permitido, de alguna manera, cierta propiedad privada de los bienes de producción, fundamentalmente en las cooperativas. Por ejemplo, las cooperativas agrícolas o industriales, encubrían en alguna medida cierto tipo de propiedad privada.

En cuanto a la libertad de emprendimiento, ésta existe legalmente y de manera muy clara. El problema no radica allí sino que en la existencia de impuestos muy elevados en casi todos los niveles de la economía. El impuesto al valor agregado (IVA) fluctúa entre quince y veinticinco por ciento; existe un sistema progresivo de impuestos a los ingresos personales de hasta un cincuenta por ciento, que es comparable a la tasa en Chile, y hay un impuesto del cuarenta por ciento a las utilidades de las empresas. En su conjunto, en mi opinión, esto significa una enorme tasa de impuestos la cual atenta contra la libertad de emprendimiento. Antes esto no era así. Cuando el sistema recién comenzó a abrirse a la propiedad privada de las empresas y no existía aún un sistema impositivo, muchas empresas pequeñas podían acumular enormes ganancias.

También existe legalmente un mercado de capitales, pero está todavía muy poco desarrollado. Desde hace un año hay una bolsa de valores donde se puede vender o comprar cerca de quince tipos de instrumentos financieros, de los cuales hay sólo dos o tres, los llamados valores registrados, que se pueden traspasar de manera completamente libre. Es una bolsa donde prácticamente ninguna persona privada puede o quiere invertir; sólo las empresas lo hacen. No es una bolsa verdaderamente abierta a todos.

En relación a la institucionalidad laboral hay un problema enorme. Hace cuatro años se estableció una instancia tripartita, en la que participan el gobierno, los empleadores y los empleados, con el objeto de llegar a una concertación de intereses. Pero entre los sindicatos de empleados no consiguen ponerse de acuerdo. En efecto, del régimen socialista se heredó un sistema muy desarrollado de sindicatos oficiales, y hoy existe una estructura doble conformada por los antiguos sindicatos oficiales y los nuevos, que no logran entre sí concertar sus intereses. Por tanto, no hay realmente una base institucional laboral bien desarrollada.

Vitaly Naishul* :

Desearía hacerle dos preguntas. En primer lugar, ¿cuál es la visión de Hungría respecto del futuro de las relaciones económicas húngaro-soviéticas y, en general, las perspectivas de las relaciones económicas dentro de lo que fue el bloque económico soviético? Segundo, ¿cómo evalúa usted los cambios que se aproximan en la estructura económica de Hungría?, ¿qué se puede esperar en el futuro cercano? Me refiero a cómo resolverá Hungría el problema de la transformación de las estructuras internas hacia un tipo más próximo al mercado. Este es un proceso sumamente complejo, tanto en la Unión Soviética como en Hungría. Hago esta pregunta precisamente para tener la oportunidad de comparar.

Adám Török:

Hace seis meses atrás había gran pesimismo respecto al futuro del comercio húngaro-soviético. Algunos intentaban abandonar rápidamente el mercado soviético, otros temían perder las ventajosas posiciones de Hungría en el mercado soviético. El dilema era el siguiente: aunque para Hungría el comercio con la Unión Soviética conlleva muchos riesgos estructurales —entre otros, la rigidez de la estructura de producción que resultaba de este comercio— el intercambio comercial con la URSS nos era muy favorable, pues podíamos colocar nuestros productos a precios bastante elevados e importar desde la URSS a precios bastante bajos. (Ahora, se estima que la pérdida que puede ocasionar la transición a un comercio de tipo de mercado entre Hungría y la Unión Soviética sería del orden de mil a mil quinientos millones de dólares, sólo en este año.) Hay que mencionar, por otra parte, que muchas empresas occidentales que tienen productos muy competitivos —que los húngaros carecen— y que desean vender en el mercado soviético, no pueden hacerlo porque no tienen una red de distribución en el mercado soviético. Por este motivo, algunas empresas húngaras han comenzado a crear empresas mixtas con firmas occidentales, donde la parte húngara de la empresa es la red de distribución en la Unión Soviética, y los productos son manufacturados por el socio occidental.

El gobierno húngaro ha iniciado un programa de comercio con la URSS que si bien no es estatal, como en el pasado, lo es en el sentido que

* Graduado en Matemáticas, Universidad de Moscú. Investigador de la Academia de Ciencias de la Unión Soviética y Asesor del Parlamento de la URSS.

la coordinación la realiza el Estado. Hungría desea continuar importando la mayor parte de su petróleo desde la Unión Soviética, como asimismo energía eléctrica, algunos productos industriales como automóviles y ciertas materias primas. A su vez, Hungría puede ofrecer autobuses —los autobuses húngaros tienen una posición casi monopólica en la Unión Soviética— y productos electrónicos. Para ello, el gobierno húngaro debe coordinar con el gobierno soviético central y con los gobiernos respectivos de las repúblicas sus esfuerzos de venta y de compra. El gobierno húngaro está interesado en iniciar un comercio de tipo trueque (aunque oficialmente no se le puede llamar así, porque el gobierno actual de la Unión Soviética no permite el trueque), donde los cálculos se hacen en divisas, en dólares, pero donde no se paga en dólares, puesto que ninguna de las partes los tiene. Y este trueque trueque planificado quizás pueda transformarse en un trueque informal, lo que sería muy ventajoso para Hungría y para muchas empresas soviéticas que trabajan en condiciones de gran escasez.

Personalmente espero, aunque ello depende también del precio del petróleo, que no disminuya más el intercambio comercial húngaro con la Unión Soviética. Este se ha reducido desde el treinta y cinco a cuarenta por ciento al quince o dieciséis por ciento. En los últimos años Hungría importaba anualmente cerca de seis millones de toneladas de petróleo desde la Unión Soviética; este año va a importar sólo un millón, el resto tendrá que hacerlo de los países árabes o bien ver cómo puede importar más desde la Unión Soviética, pagando con productos convertibles que puedan sustituir las divisas que no existen, en suficiente cantidad, en ninguno de los dos países.

No es fácil responder la segunda pregunta. Por una parte, en Hungría ha operado ya, en cierto modo, una economía de mercado, aunque de mercado informal, en la que se han desarrollado muchas técnicas informales de coordinación económica para sustituir la coordinación estatal. Ahora se debe pasar a una coordinación oficial del mercado. Obviamente, Hungría no pertenece al Segundo Mundo —porque no hay Primer Mundo—, sino al Tercer Mundo, como Portugal y los países menos desarrollados de Europa Occidental. A juzgar por las cifras oficiales, no hay gran diferencia, por ejemplo, entre Chile y Hungría, en cuanto al nivel general de desarrollo. Sin embargo, me parece que la capacidad industrial de Hungría es superior a la chilena; pero Chile tiene una infraestructura, en cuanto a instituciones económicas, mucho más desarrollada que mi país. Hungría debe desarrollar muy rápido, entonces, su estructura económica.

David Gallagher

Quisiera relacionar la pregunta de Vitaly Naishul con el tema de la privatización e intentar aterrizarlo en una serie de problemas, algunos de carácter histórico y otros de índole filosófica, que me parece se repiten en los países de Europa Central —por lo menos en Polonia y Checoslovaquia, los dos que yo he visitado—, y que requieren decisiones, en mi opinión, que no siempre se han tomado.

En primer lugar está el problema de la legitimidad de la propiedad privada. Es decir, hasta qué punto Hungría ha tomado la decisión de que un porcentaje, digamos el setenta por ciento de la economía, sea privada. Y para concretar, hasta qué punto Hungría ha logrado evitar algunos tabúes que son muy comunes en otros países, por ejemplo, que la actividad agrícola sea privada y que no haya límites muy estrictos de tamaño de predios. En cuanto a la inversión extranjera me gustaría saber —ya que usted señaló que ésta estaba vedada solamente en el caso de las privatizaciones por abajo— hasta qué punto es ella realmente aceptada y en qué condiciones. Por ejemplo, ¿puede un inversionista extranjero comprar tierra en Hungría?, ¿puede comprar propiedades inmobiliarias en Budapest?, ¿qué tipo de negociación debe hacer el inversionista extranjero?

Asimismo, otra de las trabas que impide la privatización en países de Europa Central es el dominio estatal sobre propiedad que fue expropiada en forma coercitiva, sin compensación para los antiguos dueños. Porque hay todo un problema de juicios de expropiarios que reclaman su propiedad, y que en muchos casos impide las privatizaciones.

Por otro lado, hay una idea bastante generalizada de que es conveniente difundir lo más posible la propiedad y, sobre todo, de difundirla a trabajadores de la empresa que se privatiza. Sin embargo, resulta que casi todas estas empresas tienen un exceso enorme de mano de obra, como ya se mencionó. Surge, por tanto, la interrogante de si estas empresas debieran ser racionalizadas antes de ser privatizadas —y el problema ahí parece ser que muchos de los funcionarios son todavía comunistas e incapaces, entonces, de acometer esa racionalización— o si habría que dejarlas al sector privado con el riesgo de que éste sea culpado por enormes despidos de gente.

En fin, allí hay un conjunto de problemas puntuales que ocasionan trabas muy serias en otros países y que, en el fondo, en parte, son de carácter filosófico, es decir, son trabas que muchas veces dan la impresión de estar ocultando una falta de fe en la propiedad privada.

Adám Török:

Es una pregunta muy compleja. Como ya he dicho, la propiedad privada, desde el punto de vista legal, es totalmente legítima. Ahora, ¿hasta qué punto se pueden evitar los tabúes y prejuicios? Eso es algo muy difícil. En este sentido se puede mencionar, quizás, el problema que para la coalición gobernante representa el hecho de que uno de los tres partidos que la integra sostenga que hay que vender la tierra a los antiguos propietarios, regresando así a la situación que había en el año 1947. Los otros partidos de gobierno se han resistido a aceptar esta posición. En estos últimos días, me parece, se llegó al acuerdo de dictar una ley de compensación que permitirá a los antiguos propietarios, siempre y cuando puedan probar esos derechos de propiedad o su calidad de propietarios, ser compensados con acciones por una parte del valor de su antigua tierra.

En lo que respecta a la inversión extranjera, hay una ley promulgada hace casi dos años, que precisa las condiciones de inversión extranjera en el país. Pero estas condiciones, más favorables para los extranjeros que para los nacionales, fueron objeto de intensa discusión, por lo que el Parlamento, en su última sesión el pasado 30 de diciembre, acordó modificar la ley de manera que las empresas de inversionistas locales tuviesen en un primer período iguales exenciones tributarias.

En la actualidad, el total de la inversión extranjera en el país es del orden de los mil millones de dólares, lo que significa un crecimiento muy rápido. El problema es que este capital, en parte, proviene de la especulación de pequeños inversionistas; de modo que ni el gobierno ni nadie puede decir qué parte de la inversión extranjera permanecerá en el largo plazo en el país.

Comprar tierra es difícil, y éste es otro punto. No existe todavía una ley de concesiones de la tierra, debido, en parte, a ese conflicto al interior del gobierno que recién señalaba. En estos momentos sólo las empresas mixtas pueden comprar tierra en el país, lo que significa que muchas de éstas han sido creadas con esa sola finalidad. La ley puede esquivarse muy fácilmente. Con los edificios o bienes inmuebles ocurre lo mismo. Y un edificio, a un precio muy bajo, puede constituir a veces la parte húngara en una empresa mixta, lo que significa, pues, pérdida del patrimonio estatal, a lo que ya hice alusión cuando hablaba de los peligros de la privatización espontánea.

Finalmente, los programas de participación de los obreros en el capital de las empresas. Ellos prácticamente no existen porque los obreros, simplemente, no tienen capital. Esta es una situación totalmente diferente

de la de Yugoslavia, Rumania, Checoslovaquia y la Unión Soviética, donde hay mucha liquidez en la economía. No es así en Hungría, porque se ha aplicado una política monetaria muy restrictiva en los últimos años. Otro elemento significativo son las tasas de cambio de las divisas extranjeras en el mercado negro, las que están sólo diez a quince por ciento por sobre la tasa oficial. Y ello no se debe, a mi juicio, a que la divisa esté evaluada de una manera racional, sino al hecho que no hay liquidez, no hay dinero en la economía para ahorrar en divisas extranjeras. Esto muestra, por otro lado, un éxito relativo de esta política financiera restrictiva. □