

ESTUDIO

EN LA SENDA HACIA UNA ECONOMÍA LIBRE

Hungría: logros y obstáculos en
el período 1989-1990*

Adám Török**

En este estudio se analizan los problemas que la sociedad húngara ha enfrentado y los que deberá encarar en el proceso de transición hacia una economía de mercado. Uno de los principales escollos en el proceso es la imposibilidad de una rápida implementación como consecuencia de los límites económicos y sistémicos que impone una sociedad democrática. De hecho, sostiene el autor, el marco macroeconómico en Hungría es de tal naturaleza que cualquiera mejora en un campo determinado de la economía suele ser más que compensado por evoluciones negativas en otros. Las principales dificultades de la economía húngara son el alto endeudamiento externo y una inflación sin control, fenómeno persistente a pesar

*Trabajo presentado en seminario "Transición hacia economías de mercado. Los casos de Hungría y Rusia", que se realizó entre los días 16 y 18 de enero de 1991, en el Centro de Estudios Públicos.

**Master of Arts Universidad de Ciencias Económicas de Budapest. Doctor en Economía de la Academia de Ciencias de Hungría. Profesor Titular de la Universidad Janus Pannonius de Pécs y del Colegio de Comercio Exterior de Budapest. Ha sido Profesor Fullbright en el Graduate School of International Studies, Universidad de Denver, Estados Unidos. Es Director del Instituto de Economía Industrial de la Academia de Ciencias de Hungría y Consejero Especial del Ministro de Industria y Comercio de Hungría.

del estricto manejo monetario realizado por el Banco Central húngaro.

Un problema adicional es el enorme *stock* de crédito "involuntario" que alcanza al 16 por ciento del P.G.B. Este crédito se originó en el congelamiento del crédito bancario ordenado por el gobierno, medida adoptada para detener la inflación. Este último hecho ha tenido, sin embargo, un efecto positivo: las empresas se han orientado al mercado externo produciendo un impresionante mejoramiento de las cuentas externas en 1989, y especialmente en 1990. La situación interna es, entonces, la que debe ser abordada más intensamente. ¿Cuáles son los caminos? Por una parte, una "terapia de shock" al estilo polaco y, por otra, una política de administración de la demanda. La primera parece política y socialmente insostenible en Hungría. Una continuación de ambas, sostiene Török, puede ser el mejor camino para avanzar en el camino hacia una economía de mercado. En este contexto de inestabilidad económica el proceso de privatización ha logrado avanzar, aunque limitado por la situación económica. En todo caso, 1991 se visualiza como un buen año en lo que se refiere al cumplimiento del objetivo de avanzar hacia una economía de mercado. Se espera una fuerte inversión externa como consecuencia del proceso de privatización, un vuelco hacia una completa convertibilidad monetaria y la aplicación de una estricta disciplina presupuestaria.

El famoso libro de János Kornai, titulado *The road to free economy. Shifting from a socialist system: the example of Hungary*,¹ describe la manera en que una pequeña economía de corte socialista como la húngara puede encontrar y adoptar el camino hacia una economía libre. La obra fue escrita entre fines de 1989 y principios de 1990 y examinada en el taller WIDER, en Helsinki, a fines de marzo de 1990, ocasión en que estuvo presente el autor de este artículo. Esta reunión tuvo lugar —casi enteramente por casualidad— entre la primera y la segunda vuelta de las primeras elecciones parlamentarias libres realizadas después de 1947. El resultado de las elecciones no estaba claro aún, pero las principales opciones habían sido determinadas. Dado que dos agrupaciones políticas estuvieron en

¹ János Kornai, *The road to a free economy. Shifting from a socialist system: the example of Hungary* (Nueva York: W.W. Norton and Co. 1990).

la delantera durante la campaña parlamentaria, se visualizaban en ese momento dos políticas económicas alternativas.

Una de ellas, que correspondía al Foro Democrático Húngaro y sus socios de la pequeña coalición, a la postre el ganador, parecía ser la combinación de una filosofía política nacionalista restringida, fuertemente influida por la Democracia Cristiana de Europa occidental y un programa económico basado en la idea de la "economía social de mercado". La otra, sustentada por los partidos liberales, representaba una combinación de pensamiento político y económico de tipo anglosajón con algunos valores y objetivos de política económica de corte socialdemócrata. Los dos "paquetes" programáticos no eran completamente excluyentes entre sí, pero sus puntos de intersección eran mayoritariamente de carácter teórico. Ambos programas se centaban en la creación de una "economía libre", como la que describe Kornai en su libro, pero la del Foro Democrático Húngaro optaba por un proceso de transición más cauteloso. De más está decir que después de la inauguración del nuevo gobierno de transición, ocurrida a fines de mayo de 1990, sólo ésta se llevó a la práctica.

El enfoque de Kornai sobre la transición económica se centra en tres elementos esenciales del proceso:

- 1 La privatización, en que el nuevo sector privado recibe un trato especial de parte del gobierno.
- 2 La "cirugía para lograr la estabilización", a través de la cual una intervención y acción gubernamentales razonablemente rápidas contribuirían simultáneamente a detener la inflación, restaurar el equilibrio presupuestario y manejar con éxito la demanda agregada, como asimismo, a crear una estructura racional de precios y complementar gradualmente la convertibilidad de la moneda.
- 3 Un alto nivel de respaldo político al programa por parte de la población, conjuntamente con un gobierno fuerte, capaz de aplicar una "terapia de *shock*" en la economía, aun a un costo social relativamente alto, pero de corto plazo.

Ha sido extremadamente interesante comprobar cómo la mayor parte de los reformistas estuvieron, durante la reunión, de acuerdo con la posibilidad de adoptar el programa de Kornai, y cómo los problemas claves planteados en su libro han aparecido durante todo el año 1990. En ese corto período se produjo un desmantelamiento casi completo del comercio entre

los países del Consejo de Asistencia Económica Mutua (COMECON), una súbita crisis política en el Medio Oriente con trágicas consecuencias para prácticamente todos los que hasta entonces eran países socialistas de Europa central, una rápida desintegración de la sociedad y de la economía soviéticas y un desarrollo más que controvertido de la economía polaca tratada con terapia de *shock*. Los condicionantes de la recomendación de política económica para Hungría, sugeridos por Kornai, también han cambiado significativamente en este país.

El concepto de economía libre y el camino para alcanzarla es comprendido de manera más realista y compleja en la Hungría de fines de 1990 que en la de principios del mismo año. El desarrollo del marco legal y político de la economía, como asimismo su muy inestable comportamiento, le han añadido una connotación especial que no tenían anteriores señales de alerta. Estas señales han puesto de manifiesto los límites económicos y sistémicos que supone la rápida implementación de una economía de mercado asentada en una sociedad democrática. Resulta, pues, que ya en 1989, pero principalmente en 1990, sólo algunos sectores de la economía y de la sociedad húngaras fueron realmente receptivos a los valores y técnicas del nuevo sistema. La huelga y el bloqueo de los taxistas ocurridos en octubre de 1990 subrayaron el hecho de que el campo de acción que se abría a un gobierno con un nivel relativamente bajo de sensibilidad social y de política interna era relativamente limitado; la condición de un gobierno fuerte expuesta por Kornai no se ha cumplido aún.

Es interesante señalar que parece existir una "analogía inversa" entre dos acciones históricas de transportistas privados más o menos significativas, la de Chile en 1973 y la de Hungría en 1990. En el caso de la república latinoamericana esta acción política e industrial fue dirigida en contra de una actitud antiempresarial explícita del gobierno socialista. El conflicto industrial en Hungría se debió más bien a una política económica de un gobierno decididamente no socialista, orientado a la libre empresa, pero que no supo presentar a los grupos empresariales proyectos de ley destinados a superar la crisis económica, que son beneficiosas tanto para ellos como para la sociedad en su conjunto. Cuando se analiza el comportamiento de la economía húngara durante los dos primeros años del período de transición, es decir, 1989 y 1990, debe tenerse en cuenta que el funcionamiento del sistema económico húngaro está muy lejos de ser un juego de suma cero. Esto significa que el problema de la deuda externa (el total bruto casi alcanzó a 21.000 millones de dólares en diciembre de 1990) obliga al país a transferir aproximadamente entre 10 y 15 por ciento de su producto interno bruto anual a los acreedores extranjeros.

Esta significativa diferencia entre el producto interno bruto creado y utilizado en el país da lugar a una situación en la que necesariamente hay más perdedores que ganadores entre los actores económicos con derecho a ingresos de origen nacional. Este hecho constituye una seria limitación para los equilibrios macroeconómicos y para el crecimiento. Por lo tanto, sería muy difícil, si no imposible, utilizar un enfoque Pareto-óptimo para referirse al comportamiento de la macroeconomía húngara. El actual marco macroeconómico es de tal naturaleza que cualquiera mejora en un campo determinado de la economía suele ser más que compensado por desarrollos negativos en otros. *Los trade-offs* más frecuentes pueden observarse entre inflación, balanza de pagos, crecimiento del producto interno bruto, desempleo, déficit fiscal —y lo que es más sorprendente si se lo compara con la mayoría de las economías de mercado— el alcance y la velocidad de la privatización.

Activos y pasivos. El comportamiento macroeconómico húngaro en 1989 y en 1990

Una primera evaluación de los principales indicadores económicos de Hungría revela una recesión que se profundiza a fines del decenio de 1980. El año 1990 ha sido el tercer año de crecimiento negativo, pero la evidencia estadística requiere de una opinión más equilibrada. De hecho, sólo el retroceso del producto interno bruto en 1990 está claramente fuera de la zona del margen de error estadístico en torno a crecimiento cero. Casi lo mismo se cumple en el caso de la recesión registrada en la producción industrial. Aunque una parte creciente del volumen del producto industrial desapareció en los dos años posteriores a 1988, debe prestarse atención al rápidamente cambiante patrón estructural de producción industrial.

El número de firmas industriales aumentó de 2.933 a 4.090 entre el 31 de diciembre de 1988 y el 31 de diciembre de 1989,² en tanto que el número de las que tenían menos de 51 empleados aumentaron de 968 a 1.913, es decir, casi el doble. Las estadísticas de producción industrial, sin embargo, no abarcan este último grupo de empresas que, según se estima, poseen un alto nivel de dinamismo. Aún no existen datos sobre el número de estas pequeñas empresas a fines de 1990, pero, según algunas estimaciones sobre el total de empresas, éstas podrían ascender a casi 7.000 al 31 de diciembre de 1990.

² Oficina Central de Estadística (KSH), *Magyar Statisztikai Zsebkönyv. 1989* [Libro de estadísticas húngaras, 1989.] (Budapest: 1990), p. 109..

Estas cifras permiten estimar como promedio realista que unos 100.000 empleados trabajaban en pequeñas empresas industriales en 1990. De ser así, ello representa aproximadamente un 7 por ciento del empleo industrial, lo que significa que tan sólo una productividad media de pequeñas empresas 50 por ciento superior a la media industrial (lo que probablemente sea una estimación modesta, dado el altísimo sobreempleo existente en las grandes firmas de propiedad del Estado), haría que la producción de estas pequeñas empresas más que compensara el 10 por ciento de descenso de la producción industrial medida oficialmente en 1990.³

Las estadísticas oficiales tampoco proporcionan antecedentes precisos sobre el desempleo. En Hungría, la economía socialista había funcionado con un considerable nivel de desempleo encubierto. Las restricciones presupuestarias, cada vez más difíciles de cumplir para las empresas industriales, eliminaron parcialmente este fenómeno.

La razón de que el desempleo encubierto no se diluyera con la velocidad prevista se explica sólo en parte por el temor a las crecientes turbulencias sociales. Una razón, al menos igualmente poderosa, ha sido el temor a que muchos despidos se tradujeran en jubilaciones anticipadas. Más aún, muchas personas que perdían sus trabajos sentían miedo —especialmente los que tenían un bajo nivel de educación— de ser clasificados como desempleados, dado que habían sufrido sanciones por "eludir emplearse" durante el gobierno socialista, en el cual el desempleo estaba legalmente prohibido. Por estas razones, la cifra oficial dada en 1991, de casi 1,2 por ciento de desempleo, no puede ser evaluada. Los pronósticos sobre el nivel de desempleo para fines de 1991 que apuntan a entre un 3 y 5 por ciento pueden incluso aparecer demasiado pesimistas, teniendo en cuenta el ostensiblemente bajo nivel de precisión.

Las preocupaciones principales del gobierno se dan mucho menos en el campo de la dinámica económica que en la esfera monetaria. El último año en que la inflación estuvo controlada más o menos satisfactoriamente por el gobierno fue 1988, con un índice de precios al consumidor (IPC) de 115,5 (año anterior = 100).⁴ La cifra oficial del IPC de 1989 fue de 117,0,

³ La Oficina Central de Estadística (KSH) ha entregado recientemente una nueva cifra estimada, señalando que las empresas con menos de 51 empleados generaban el 9 por ciento del producto industrial nacional. Oficina Central de Estadística, *A kisszervezetek szerepe a gazdaságban I-III negyedév*. [El rol de las pequeñas empresas en la economía. 1989 y primer y tercer trimestre de 1990] (Budapest; 1990), p. 10.

⁴ Oficina Central de Estadística (KSH), *Magyar Statistikai Zsebkönyv. 1989* [Libro de estadísticas húngaras 1989] (Budapest: 1990) p. 34.

aun cuando el nivel previsto había sido 115,0, pero según estimaciones no oficiales (o "paraoficiales" preparadas por los sindicatos), éste llegó a 120,0. Respecto del IPC de 1990, algunas estimaciones preliminares del gobierno suministran cifras cercanas a 130,0 e incluso el pronóstico gubernamental para 1991 lo sitúa entre 134 y 136.

La inflación está cada vez más fuera de control en una situación en que la oferta monetaria es manejada en forma muy estricta por un Banco Central cada vez más independiente del gobierno. Las cifras obtenidas del Banco Nacional de Hungría revelan que en tanto el crecimiento del producto interno bruto nominal entre 1985 y 1990 alcanzó a 103,0 por ciento y entre 1988 y 1990 a 48,8 por ciento, M2 aumentó sólo 64,0 por ciento y 32,3 por ciento, respectivamente. La velocidad de circulación del dinero sobre la base de M2 aumentó de 2,0 a 2,6 en el período 1985-1990. Este ha sido un factor importante en la creciente presión inflacionaria.

El estricto manejo de la oferta monetaria ha sido en parte una de las razones de una inflación desbocada. La clave de esta situación aparentemente contradictoria es el así denominado problema de las "colas" ("*queuing problem*"). Su origen se remonta a comienzos de 1988, cuando el gobierno creó artificialmente una amplia reducción crediticia (*credit crunch*), al ordenar a los bancos comerciales transferir una parte significativa de la liquidez de las empresas a la esfera bancaria. Las líneas de crédito de refinanciamiento preexistentes fueron simplemente abolidas y una parte del *stock* crediticio fue retenido.⁵ Esto hizo que las empresas se vieran en situación de no poder pagar por sus compras a vendedores locales, y éstos debieron (y muchos aún deben) hacer cola por su dinero. Se estima que el nivel de este *stock* crediticio involuntario entre las empresas alcanzó a no menos de HUF 200.000 millones a fines de 1990 (esto es, aproximadamente, 16 por ciento del producto interno bruto anual).

El problema de las colas no puede resolverse simplemente obligando a los "hoyos negros" a declararse en bancarrota. (Los "hoyos negros" son las grandes empresas estatales en las que se concentra la deuda como consecuencia del racionamiento a nivel de las empresas, muchas de las cuales, por otra parte, se encuentran al comienzo de estas cadenas de racionamiento.) Por un lado, ello daría lugar a una reducción insostenible del empleo y de las exportaciones, desde un punto de vista macroeconómico

⁵ K. Mizsei y A. Török, "Modified Planned Economies at the Crossroads: the case of Hungary", UNU-WIDER, Documento de Trabajo 83 (Helsinki, UNU-WIDER: marzo 1990), pp. 46-48.

y político. Por otro lado, muchas empresas húngaras que venden productos a sus socios nacionales que tienen problemas de liquidez temen perder sus mercados tradicionales. Por lo tanto, prefieren concederles crédito involuntario, aumentando sus activos (en términos de cantidad más que de calidad). Estos créditos pueden entonces ser refinanciados por bancos comerciales más o menos emprendedores o arriesgados. La acumulación de activos provenientes de cuentas impagas se ha transformado en una actitud típica de las empresas húngaras que tienen problemas de competitividad, incluso —al menos en algunos casos— en un salvavidas provisional. Si se terminara súbitamente la modalidad de las colas, bien puede ocurrir que muchos de estos acreedores "involuntarios" no van a encontrar ningún comprador serio para su producción, especialmente si para entonces se hubieran liberalizado completamente las importaciones. Así, muchos de ellos serían elegidos por los compradores sólo porque no amenazan con exigir, de ser necesario, los pagos.

Aun cuando el "racionamiento" tiene algunos efectos positivos secundarios de carácter microeconómico, resulta engorroso en el plano macroeconómico. Una porción significativa de las empresas enfrenta la bancarrota porque no pueden encontrar financiamiento para sus activos congelados. Las condiciones monopólicas ganan más terreno en la economía porque las empresas más pequeñas, ya sea porque no pueden pagar o exigir pago, se tornan más dependientes de uno o más clientes monopólicos. Las relaciones comerciales se hacen muy inestables y se deteriora el clima de los negocios.

El problema de las colas también tiene serias consecuencias presupuestarias. Una porción importante de las cuentas impagas son aquellas de la seguridad social y de las empresas de infraestructura (todas estatales), como las centrales eléctricas o los ferrocarriles.

Las perturbaciones monetarias en el ámbito empresarial también se ven reflejadas en los altos niveles de las tasas de interés real. En el caso de los créditos bancarios de corto plazo, éstas han llegado a 6 ó 7 por ciento anual. Un buen indicador de este nivel es que en los siete primeros meses de 1990, los precios a los productores en la industria aumentaron sólo 18,4 por ciento, en tanto que el crecimiento comparable de los precios al consumidor alcanzó a 26 por ciento.⁶

⁶Kopint [Instituto de Investigaciones Coyunturales y de Mercado], *Konjunkturajelentés 3* (1990) [Informe económico 3 (1990)] (Budapest: Kopint-Datorg, octubre 1990), pp. 67-74.

La sombría situación en el ámbito económico, sumada a la merma de la demanda interna y al colapso del sistema comercial dentro del COMECON, obligó a la mayoría de las empresas industriales a volcarse a los mercados occidentales en los que se puede ganar moneda convertible. Este proceso de reorientación tuvo mucho éxito en 1990. Se estima que el superávit comercial en moneda convertible (equivalente a 554 millones de dólares en 1989) llegó a 1.000 millones de dólares en 1990.

Esta mejora espectacular se debió en gran medida al impulso dado a las exportaciones, que fue posible sin un esfuerzo adicional del gobierno para estimularlas.

La disminución o desaparición de otras alternativas simplemente hizo que el aumento de las exportaciones occidentales llegara a ser la única "puerta de emergencia" para las empresas industriales húngaras que luchaban por sobrevivir. Este proceso de reorientación, iniciado mayoritariamente en el nivel micro, también provee una explicación parcial, pero convincente, de la evolución aparentemente contradictoria de los tipos de cambio. El HUF se apreció 20 por ciento en términos reales, asemejándose al promedio ponderado de las principales monedas occidentales en 1990, pese a lo cual el intercambio comercial mostró un creciente superávit. La razón es que los exportadores que se volcaron a los mercados occidentales actuaron menos inspirados en el deseo de obtener ganancias que en la necesidad de mantener la utilización de la capacidad productiva, aun a un precio relativamente alto. Es más, muchas de esas empresas (por ejemplo, en la industria manufacturera, en la industria liviana, etcétera), dependen fuertemente del uso de insumos importados. Por lo tanto, no sólo no estaban en buena posición para presionar por una devaluación, sino que a muchos de ellos ni siquiera les interesaba demasiado. La falta de una depreciación real de la moneda húngara fue uno de los pocos factores que en 1990 lograron ayudar al gobierno a contener la inflación, aunque sólo en una pequeña medida.

Otros indicadores de las cuentas externas de Hungría muestran también una situación satisfactoria, con una notoria mejoría de las ya impresionantes tendencias anotadas en 1989. En lo que se refiere al comportamiento macroeconómico, puede afirmarse, sin lugar a error, que el aspecto externo de la economía húngara mostraba un país situado más o menos firmemente en la senda hacia la meta (es decir, hacia la creación de una economía de mercado), en tanto que su evolución interna era más bien la de una economía que tambaleaba al avanzar, saliéndose ocasionalmente del camino. A continuación analizaré las opciones de mayores progresos a lo largo del camino, teniendo en cuenta las alternativas de política económica. La principal interrogante que se plantea en la sección que sigue gira en

torno a la posibilidad de aplicar en Hungría la terapia de *shock* ideada por Sachs-Balcerowicz.

Opciones de política económica

¿Economía del tipo "supply - side" *versus* administración restrictiva de la demanda, o una tercera vía?

La administración restrictiva de la demanda ha sido uno de los rasgos predominantes de la política económica en Hungría desde fines de 1978, con tan sólo una interrupción significativa. La restricción comenzó con una decisión política adoptada en diciembre de 1978, que le asignaba como primera prioridad a la política económica detener el aumento de la deuda externa. Esta restricción fue determinante en el hecho de que la deuda externa bruta se mantuviera en el rango de los 8.000 a 9.000 millones de dólares durante el período 1979-1985. La política de aceleración del crecimiento económico, proclamada en el Congreso del Partido Comunista de 1985, se tradujo en un aumento explosivo de las importaciones, incrementándose fuertemente la deuda externa. Esta casi se duplicó en 1986 y 1987. La restricción volvió a comienzos de 1987 y se ha mantenido vigente desde entonces. Sin duda, ello contribuyó al espectacular comportamiento de las exportaciones en 1989, y especialmente en 1990, al dejar abierto a las empresas sólo un camino de crecimiento, el de las exportaciones.

La administración cautelosa de la demanda ha colaborado con mayor o menor éxito a impedir el posterior desmoronamiento de la economía, al menos en lo relativo a los proyectos megalómanos de inversión y a los tradicionalmente débiles lazos entre el crecimiento de la productividad y de los salarios. También ayudó a promover el cambio estructural en su aspecto "negativo", es decir, eliminando compañías o capacidades con problemas crónicos de competitividad. La restricción no ha logrado, sin embargo, fomentar el cambio estructural en un sentido "positivo": creación de empresas y capacidades competitivas nuevas.

Como primer elemento de un sistema restrictivo, la estructura impositiva claramente no favorece las inversiones. Los ingresos personales están afectos a impuestos progresivos, de forma tal que las tasas marginales superiores alcanzan un 50 por ciento. Este sistema es mucho más selectivo que el de los impuestos sobre las utilidades, en el sentido que tiene una variedad de exenciones o deducciones tributarias, tasas impositivas preferenciales, etcétera. Los impuestos sobre las utilidades, sin embargo, se pagan en forma lineal y en su mayoría están en el rango del 40 por ciento.

Los costos de contratación son desproporcionadamente altos para las empresas, si bien los salarios son relativamente bajos. Ello se debe a que la seguridad social, financiada por los empleadores, alcanza a un 43 por ciento del salario bruto y gratificaciones. Además, a los empleados se les exige aportar 10 por ciento de sus ingresos al Fondo de Pensiones una vez deducidos los impuestos.

El sistema de impuestos sobre las transacciones es un impuesto al valor agregado con tres tasas (25, 15 y 0 por ciento), pero también con muchas exenciones y algunas inconsistencias. Es muy eficiente en cuanto permite mantener bajos los niveles de consumo, pero no persuade a las personas de invertir. El sesgo antiinversionista se explica, parcialmente, por el entorno económico fuertemente restrictivo, pero también se debe al grado de vaguedad conceptual respecto de los tipos de inversión preferidos por un sistema impositivo que debería promover el cambio estructural en la economía. Los ingresos provenientes de los intereses o de las ventas de valores están sujetos a pago de impuesto a la renta, pero los "activos congelados" de las familias, como los bienes raíces, prácticamente no han sido gravados. El impuesto a los bienes raíces se introdujo en 1991 y quedó en manos de los gobiernos locales, pero sus tasas son más bien bajas y no expresan las diferencias de los valores de los bienes raíces dentro de la comunidad.

El modesto nivel de los impuestos a los bienes raíces no contribuirá a intensificar la movilidad de dichos bienes, la que sería muy bienvenida en un país en el que los precios de los bienes raíces han alcanzado los niveles de Nueva York y Londres. Muchas personas todavía piensan que las inversiones más seguras son las que se hacen en bienes raíces. Es más, los mercados institucionales de capital aún son muy débiles. Por ello, es muy difícil invertir dinero liberado de los bienes raíces dentro de un lapso razonablemente corto, lo que constituye un problema en un ambiente inflacionario. De todos modos, el sistema impositivo podría y debería ser modificado mediante la introducción de un impuesto a los activos o a los bienes raíces, acompañado de una reducción de las tasas de impuesto a la renta y a las utilidades.

La restricción monetaria no puede ser abordada sin combatir exitosamente la inflación, y sin eliminar el problema de las colas. Una solución para este último problema fue sugerida por el gobierno. Este propuso la creación de "circuitos de blanqueo" de empresas pertenecientes a un grupo integrado por muchos socios comerciales a los que se deben o de los que se poseen cuentas impagas vigentes. Con este mecanismo se inyectaría al sistema una cantidad imaginaria de HUF X millones en la empresa A (un

importante deudor en la cola). Este dinero fluiría a través del sistema y parte de él, finalmente, volvería a A. Como resultado de este proceso, la cantidad de deudores o acreedores en cola se vería reducida dentro del grupo, sin intervención monetaria real ninguna.

Este concepto no se materializó en forma extensa por dos razones. Primero, ocurrió que sólo pudieron organizarse muy pocos de esos circuitos, porque la mayor parte de las empresas era acreedora en unas y deudora en otras empresas. Es más, si había "hoyos negros" involucrados en ellas —y éstos representan el fondo del problema de las colas— el dinero que les llegara simplemente desaparecería y la parte siguiente del circuito no sería abarcada de ninguna manera. Segundo, la mayoría de esos circuitos estarían integrados por clientes de varios bancos comerciales y el blanqueo entre ellos inmediatamente daría lugar a un problema bancario. La mayoría de los bancos, sin embargo, teme perder a sus clientes importantes, aunque éstos tienen gran responsabilidad en el fenómeno de las colas. Las disposiciones bancarias y contables en Hungría son aún de tal naturaleza que a los bancos se los convence de que no provisionen las cuentas no recuperables. Asimismo, las ganancias de los bancos también dependen del volumen de sus activos, sin que para ello cuente la calidad de éstos.

Otra posible solución para al menos una parte del problema puede consistir en cumplir acuerdos de cambio para distribuir los activos de los "hoyos negros" entre los deudores involuntarios. También se debe tener en cuenta que una inflación no galopante, pero ostensiblemente progresiva, está erosionando una parte significativa del *stock* de la deuda en la cola.

La existencia de "colas" está impidiendo que el Banco Central aumente la oferta monetaria a un ritmo más alto que el mínimo absolutamente necesario. La razón es que el dinero nuevo fluiría en forma descontrolada a través del sistema, creando una demanda adicional por bienes y servicios, incluso en puntos en los que un alto nivel de demanda insolvente ha sido cubierta por créditos involuntarios.

La restricción monetaria y fiscal no sólo procura contener la inflación y efectuar una selección más o menos eficiente de los agentes económicos. En 1990, Hungría tuvo un producto interno bruto anual de aproximadamente 28.000 millones de dólares, y en 1991 tendrá que pagar por concepto de servicio de la deuda 3.500 millones. De esta manera, la restricción también tiene una función centralizadora y redistributiva del ingreso. Por lo tanto, cualquier intento por crear un marco de política económica a lo *supply-side* debería poder garantizar que una porción necesaria del producto interno bruto se reservará cada año para el servicio de

la deuda externa. Si ello no se realiza restringiendo, la única vía factible es una rápida aceleración del crecimiento económico.

En tanto que la restricción ha contado con un conjunto de instrumentos muy complejos e incluso algo versátiles, la economía a lo *supply-side* de estilo húngaro no es mucho más que un concepto. El paquete más difundido proponiendo una economía del tipo *supply-side* fue presentado por un asesor económico del Primer Ministro en octubre de 1990, y se sustenta básicamente en una hipótesis del tipo curva de Laffer. Por lo tanto, se centra en medidas fiscales con el propósito principal de alentar las inversiones productivas y la capacidad o espíritu empresarial. Es así como los impuestos sobre la renta y las utilidades serían rebajados, introduciéndose algún tipo de impuesto a los bienes raíces y un aumento en las tasas de impuesto al valor agregado. El aspecto monetario del concepto es mucho menos evidente y no es demasiado preciso en soluciones al problema de las colas. Además de lo anterior, otro punto vago del concepto es determinar cómo deberían generarse los ingresos adicionales necesarios para llevar a cabo las nuevas inversiones y la privatización.

Un elemento interesante, que es común a varias proposiciones del tipo *supply-side*, es el planteamiento de que el punto focal de la tributación debería desplazarse desde la creación de ingreso (es decir, los ingresos personales y/o las utilidades) hacia donde éstos son gastados. Tasas más bajas de impuesto a la renta y a las utilidades y tasas más altas de impuesto al valor agregado tendrían, entonces, básicamente, el mismo efecto que las exenciones impositivas a los ingresos y utilidades destinados a la inversión. Esta idea también está incorporada a una combinación original y práctica de economía tipo *supply-side* y restricción. Dicho concepto es respaldado por el Ministro de Cooperación Económica Internacional.

Este "paquete" otorgaría fuertes incentivos a los empresarios en dos niveles distintos. El primero sería la inversión básica al servicio de la infraestructura y la producción. Las medidas fiscales o —si fuese necesario— una reforma tributaria global contribuiría a canalizar los recursos hacia la inversión. El nuevo sistema impositivo, sumado a una política monetaria más o menos restrictiva, podría contener el consumo interno. El segundo aspecto del sistema estaría compuesto por un conjunto de incentivos a la exportación y a la inversión extranjera directa con cargo al presupuesto de la nación. De esa manera, los ingresos invertidos en industrias orientadas a la exportación gozarían de exenciones tributarias dobles en tanto que el consumo doméstico sería tributariamente el más afectado.

Este camino probablemente tendría efectos macroeconómicos positivos y tal vez sería capaz de colocar a la economía en la senda de un crecimiento liderado por las exportaciones. Los problemas que surgirían, de llevarse a cabo, serían dobles. Primero, no queda suficientemente claro lo relativo a los recursos para la etapa de despegue, porque se necesitaría financiamiento externo adicional, muy difícil de obtener. Un buen recurso adicional sería la privatización, pero allí surge un problema estructural, cual es que muchos de los grandes exportadores en la industria húngara (compañías petroquímicas, de fertilizantes de alimentos, de industria liviana, de hierro y de acero, etcétera) son estatales y están casi en bancarrota. Su privatización no sólo sería tremendamente costosa para el Estado, dado que tendría que venderlas a bajísimo precio, sino también para cualquier inversionista extranjero potencial, quien tendría que adquirir una cantidad significativa de capacidad inútil junto a aquella que le permite exportar.

Puede apreciarse que la velocidad y el alcance de la privatización son variables claves en la factibilidad de cualquier "paquete" de estabilización o de ajuste. Es altamente probable que ninguno de los dos escenarios básicos (restricción monetaria y economía del tipo *supply-side* "a la húngara") puedan ser totalmente excluidos. Una combinación de ambos es deseable por varias razones. Una es que las tensiones sociales deben ser reducidas al mínimo. Otra es que la restricción monetaria en gran escala es contra-productiva respecto de la disponibilidad de capital doméstico necesario para la privatización, en tanto que un enfoque basado ciento por ciento en un enfoque *supply-side* supone una privatización muy ambiciosa de grandes empresas exportadoras industriales ineficientes. Finalmente, una consideración muy importante surge del nivel de integración relativamente bajo de los mercados húngaros de bienes, servicios y factores de producción. Por ejemplo, la restricción podría disuadir de invertir a las compañías que tienen exceso de liquidez pero que carecen de una buena combinación de productos proveniente de inversión. Sin embargo, podría ser incluso más exitosa impidiendo inversiones realizadas por compañías con buenas perspectivas comerciales, pero financieramente débiles. Un ejemplo más exacto es el mercado habitacional, en el que se requiere liquidez adicional para saldar las deudas privadas al Estado. En este caso, el capital adicional para acelerar la construcción privada constituiría capital desplazado de otras inversiones productivas privadas, y, por tanto, no podría ser menos bienvenido.

Aun cuando hubiese acuerdo sobre la combinación necesaria de las dos opciones de política macro, el tiempo y forma de implementación siguen siendo un problema clave que debe abordarse. La terapia de *shock* en Polonia demostró ser relativamente exitosa desde el punto de vista

económico, pero casi indefendible social y políticamente. El caso húngaro contiene algunas especificidades que lo hacen diferente del polaco.

El debate parlamentario en torno al presupuesto de 1991, que tuvo lugar en diciembre de 1990, estimó en forma muy razonable que la economía húngara tocará fondo en 1991. Una parte significativa de la economía ya está funcionando con un cierto grado de adecuación a las reglas del mercado; de hecho, se ha logrado la convertibilidad en el ámbito empresarial mediante la liberalización de las importaciones de más del 90 por ciento de los artículos y de más del 75 por ciento de las transacciones al primero de enero de 1991. La mayoría de los precios al consumidor no incluyen ningún tipo de subsidio. La escasez de bienes y servicios pudo ser evitada ampliamente durante los últimos 15 ó 20 años. La solidez de la moneda nacional o el carácter realista de las políticas cambiarias pasadas y presentes, se aprecian en el hecho de que los precios en el mercado negro de las monedas convertibles se han mantenido sólo 15 a 25 por ciento por encima de los oficiales durante el último año.

Estas son algunas de las razones por las cuales la terapia de *shock* aumentaría las tensiones políticas y sociales en Hungría sin un monto comparable de beneficio económico. Incluso sería económicamente un error monetario tratar de curar la hiperinflación y absorber la sobreoferta, de existir aún un alto nivel de confianza en la moneda nacional con tasas relativamente bajas de inflación. Además, el exceso de liquidez en manos de la población ha sido ampliamente absorbido por la significativa alza del costo de la vida, por un sistema tributario riguroso, por la existencia de oportunidades de inversión relativamente buenas y un mercado de bienes de consumo no excesivamente caro y bien provisto.

La terapia de *shock* en Polonia hizo que la supervivencia física para el promedio de los hogares fuera una seria preocupación de todos los días.⁷ Ello dio lugar a una situación en la que aun el empleo mal remunerado tenía un valor relativamente alto para los hogares. La seguridad en el empleo es todavía un factor poco importante para los empleados húngaros, razón por la cual la estabilidad política y económica se ve relativamente más afectada por las huelgas y otros tipos de actividades en la industria. Todo esto

⁷A. Köves y P. Marer señalan que la inflación, según el índice del costo de la vida, fue más alta en Polonia, incluso una vez iniciada la aplicación de la terapia de *shock*, que la registrada en Hungría cuando alcanzó sus mayores niveles en 1990. A. Köves y P. Marer, "A gazdaság liberalizálása Kelet-Európában és a piactgazdaságokban" ["La liberalización de la economía en Europa del Este y en las economías de mercado"], *Külgazdaság* 12 (1990), p. 9.

significa que, en comparación con Polonia, Hungría puede esperar mucho menos de una transición económica llevada a cabo de la noche a la mañana, pero sufrir mucho más a causa de sus repercusiones políticas y sociales. Un factor político adicional muy importante es que Hungría no tiene otra salida para la tensión política acumulada como sí la tenía Polonia antes de las nuevas elecciones presidenciales. En otras palabras, la mayoría dominante polaca todavía tenía una carta importante, que fue jugada cuando Lech Walesa fue elegido Presidente. Sólo el nuevo gobierno bajo su autoridad puede ser culpado del deterioro económico acaecido después de haber asumido. Por el contrario, en Hungría tanto el Presidente como el gobierno han sido recientemente electos, por lo que sólo nuevas elecciones generales podrían contribuir a un giro en ciento ochenta grados de la política económica aceptada por la mayoría.

Si se excluye la terapia de *shock*, el problema de la oportunidad (*timing*) sigue sin respuesta. Así como la privatización es un factor clave en prácticamente cualquier combinación de políticas económicas de tipo restrictivo o *supply-side*, el factor tiempo es también muy importante. Una evaluación del curso futuro de la privatización permitirá comprender el campo de acción de un gobierno capacitado y presto a llevar a cabo una nueva política económica orientada hacia un ajuste.

¿Es la privatización un verdadero remedio o
es tan sólo un analgésico?

Una de las señales importantes de la voluntad del último gobierno comunista de permitir una profunda transición económica fue el amplio proceso de privatización que logró iniciarse ya en 1988, cuando su nuevo marco legal estaba aún inconcluso. El *status* legal de las empresas se fundamentaba en dos leyes. Una de ellas, que data de 1875, determinaba la condición legal de las empresas y corporaciones establecidas sobre la base de capital privado. Esta ley, basada en el antiguo sistema legal austríaco, estaba claramente obsoleta 113 años más tarde. La otra, en que se precisaba la condición legal de las empresas del Estado de Hungría, fue promulgada en 1977. Ante todo, la tarea legal y legislativa era la de crear un paquete de leyes que establecieran las disposiciones que regirían la nueva empresa privada de propiedad nacional o al menos parcialmente extranjera, como asimismo la transición de las empresas estatales a empresas privadas.

La primera fase de la privatización, llamada "privatización espontánea", comenzó en 1988, aunque el nuevo paquete triple de leyes sobre

asociaciones económicas, transición de las empresas e inversión extranjera directa fue adoptado sólo en 1989. La privatización espontánea es iniciada por los administradores de las empresas que deben privatizarse (por lo tanto, también se denomina autoprivatización). Estrictamente hablando, la privatización espontánea no ha sido simplemente la primera fase del proceso de privatización ya que también es parte de las fases subsiguientes, pero ha tenido un rol muy importante en cuanto a mostrar por qué es necesario contar con una reglamentación legal precisa del proceso y por qué el proceso de privatización no puede ser completamente "privatizado", es decir, el Estado tiene que jugar un rol en la determinación de las condiciones en que son liquidados sus activos.

El primer período de privatización espontánea estuvo marcado por un altísimo grado de libertad de los administradores para determinar las condiciones de: i) transformación de la empresa estatal bajo su mandato en empresa privada; ii) evaluación de los activos de la empresa estatal en cuestión, y iii) establecimiento de la nueva empresa. La falta de un marco legal para la privatización hizo necesario que toda empresa que debía transformarse tuviera un sucesor legal, como una empresa ciento por ciento estatal. Todas las otras podían ser parcial o totalmente privadas, pero el sucesor legal directo tenía que asumir la responsabilidad de las obligaciones legales y financieras de la empresa estatal transformada. La solución para este problema fue la creación de grupos de empresas encabezadas por *holdings* completamente estatales. El capital de las empresas filiales que integraban estos *holdings* se definía en el grupo sobre la base de un arriendo o como participación en el capital accionario de trabajo.

Este modelo permitió que los administradores socialistas, previamente nombrados por el gobierno, preservaran su poder, incluso en una nueva forma legal. En algunos casos fue más que un simple problema político o ético, ya que ofrecieron activos estatales manejados por ellos a los inversionistas (en su mayoría extranjeros) interesados en empresas conjuntas a precios deliberadamente muy bajos a fin de asegurar su futuro en la nueva compañía. También ocurrió que éstos, como empresarios, prácticamente compraron ellos mismos, en su calidad de directores generales de las empresas, acciones de propiedad estatal.

Una gran mayoría de esas transacciones fue legal. Por consiguiente, el gobierno tuvo una sola opción. A comienzos de 1990 se promulgó una ley de protección de los activos estatales y se formó la Agencia de Activos Estatales. Este organismo tiene veto sobre prácticamente cualquier tipo de iniciativa de privatización espontánea. El propósito de esta restricción legal

a la privatización es impedir la especulación con bienes raíces pertenecientes al Estado, al menos mientras se realiza la privatización misma.

La segunda fase de la privatización comenzó al completarse su marco legal, es decir, a partir del 1 de marzo de 1990. Desde entonces ha funcionado la Agencia de Activos Estatales. El funcionamiento del organismo hizo más transparente la privatización, pero el proceso también se hizo más lento y menos fluido que antes. Este hecho es positivo en cuanto se evita el desperdicio de los activos del Estado, pero también es contraproducente porque muchos inversionistas extranjeros se ven desalentados por la intervención de dicha Agencia y por las eventuales complicaciones legales que ello podría acarrear. Puede conjeturarse, sin embargo, que algunos inversionistas aficionados a la especulación sólo hayan estado interesados en adquirir activos estatales a precios bajos, teniendo en vista su posterior reventa.

El alcance del proceso de privatización puede apreciarse en el hecho de que en 1988 había 10.811 empresas, 15.169 en 1989 y 23.257 a fines de la primera mitad de 1990, en tanto que el número de empresas estatales no ha sido superior a 2.200. El total de activos de estas últimas alcanza a aproximadamente 34.000 millones de dólares en valor libro, pero su valor de mercado es probablemente muchísimo mayor. La transformación de empresas estatales en compañías privadas abarcó, al menos formalmente, a 100 empresas en 1988 y 1989. El valor libro total de estos activos es un 5 por ciento de los activos totales de las empresas estatales. Otro 7 a 8 por ciento ha sido manejado por la Agencia de Activos Estatales desde su creación, esto es, entre el 1 de marzo y el 30 de noviembre de 1990.

La Agencia bloqueó seis iniciativas de privatización en el periodo antes indicado. La razón fue especulación o bien —una cuestión definida en forma precisa— el peligro de que surgieran empresas extranjeras de carácter monopólico en Hungría. La privatización fue aprobada en 14 casos. El valor libro de los activos en estos casos alcanzaron a HUF 15.000 millones, pero el resultado de la evaluación privada es de HUF 23.000 millones. Si se toman los activos de las 42 empresas manejadas por la Agencia se establece que la relación de los activos evaluados privadamente respecto de su valor libro, también es de 1,5:1. En consecuencia, se puede estimar que la capacidad de privatización de todo el sector estatal de la economía de Hungría es cercana a los 45.000 a 50.000 millones de dólares. Ello representa más del doble de la deuda externa bruta de Hungría.

Las empresas estatales espontáneamente privatizadas en 1990 fueron doscientas y el número será aproximadamente el mismo en 1991. Se privatizarán 100 firmas gracias a programas de privatización impulsados por

la Agencia de Activos Estatales y la privatización de otras 100 será iniciada por los inversionistas. La aparición de los programas marca el inicio de la segunda parte del proceso, en el que la llamada "privatización activa" está ganando terreno. Esto significa que el gobierno trata de privatizar conjuntos de empresas con parámetros más o menos comparables. El primer programa de privatización "organizada" se anunció en septiembre de 1990, al ofrecerse veinte empresas con un valor libro total de activos de 950-1.000 millones de dólares. Este programa incluye propuestas de compañías de auditoría para determinar el valor contable y de mercado de estas firmas, de manera que las ventas propiamente tales puedan comenzar sólo en 1991. El segundo programa comprende otras veinte empresas, en su mayoría *Holdings*. Los programas tercero y cuarto serán anunciados antes del mes de abril de 1991. Estos y los subsiguientes también incluirán paquetes especiales como los de la industria de la construcción, departamentos y edificios de departamentos de propiedad estatal, así como también las llamadas regiones y complejos vitivinícolas históricos.

Un aspecto especial del proceso de privatización fomentado por el gobierno es el llamado programa de "preprivatización", que fue instaurado por medio de una ley autónoma en la primavera de 1990. Este programa tiene otro objetivo, cual es la creación de un pequeño empresariado nacional arraigado especialmente en el sector terciario. Pequeñas tiendas o almacenes de propiedad del Estado, restaurantes, etcétera, se ponen a la venta o se dan en arriendo a largo plazo, lo que se facilita mediante líneas de créditos especiales. Se da prioridad a tenderos o administradores de restaurantes "titulares", a fin de asegurar la continuidad de la administración y el funcionamiento de este sector. La Dirección de Preprivatización, dependiente de la Agencia de Activos Estatales, es una entidad autónoma con un alto grado de independencia financiera. Ello se hace necesario por el hecho de que la Agencia como tal es el único encargado de los activos estatales en compañías que aparentemente excluyen diversas formas de empresas comerciales pequeñas o familiares.

La privatización ha hecho progresos notables en Hungría y, hasta ahora, ha generado aproximadamente 1.000 millones de dólares de ingreso neto al Estado en tres años (para 1991 se espera aproximadamente el mismo monto). Pese a lo anterior, el mayor problema que presenta la privatización es su carácter relativamente indefinido en lo que concierne a su papel en la estrategia económica del gobierno. La realización de este proceso debe cumplir dos conjuntos de objetivos fundamentales, pero muy diferentes. Uno de ellos se basa en el aspecto presupuestario, es decir, debe contribuir a que el Estado aumente al máximo el ingreso proveniente de la privatización

para saldar la deuda estatal. El otro se basa en el aspecto de la propiedad, es decir, la optimización de largo plazo de los beneficios netos acumulados sumados a las ganancias derivadas de la venta de activos. Lo anterior significa que los activos no serán vendidos a precios bajos, pues antes se mejoraría su capacidad de generar ganancias (es decir, su calidad), pero ello implica mayores inversiones por parte del Estado en tanto que se posterga la amortización acelerada de la deuda estatal.

Evidentemente las dos estrategias son contradictorias y hasta ahora no se ha elegido claramente una de ellas. Actualmente se aplica un enfoque práctico según el cual las empresas que están a la venta se incluyen en programas de privatización consecutivos con un requisito de precio de venta mínimo. El mismo principio se sigue respecto de la privatización espontánea, pero no se sabe si hay empresas que al Estado le interesaría conservar sólo por su prevista capacidad de altamente rentables. Esto significa que el gobierno insiste, al parecer, en conservar sólo unas pocas empresas "estratégicas", como ferrocarriles, centrales eléctricas, etcétera. Ello deja planteada la cuestión de si acaso el gobierno no está aplicando una estrategia "de limpieza" centrada en la venta acelerada de la mayoría de las empresas deficitarias, sin siquiera evaluar seriamente los costos y beneficios que supondría revitalizarlas financieramente primero.

Esta aparente elección parece indicar que las consideraciones presupuestarias predominan en la estrategia actual de privatización. En tanto que una disminución muy lenta de los activos estatales sea quizás su aspecto negativo más evidente. La experiencia de Hungría en materia de iniciativas dirigidas por el Estado para revitalizar las empresas estatales débiles tampoco es prometedora. La privatización acelerada también ayudaría a traer más inversión extranjera directa al país. Ello aliviaría la constante presión en la balanza de pagos. Se estima que la inversión extranjera directa alcanzó a 500 millones de dólares a comienzos de 1990,⁸ de modo que su monto, al cabo de un año, probablemente sea sólo algo inferior a los 1.000 millones de dólares. El capital extranjero que participó en la privatización de cinco empresas industriales en que se requería la aprobación de la Agencia de Activos Estatales sumó 170 millones de dólares. Si el pronóstico de la Agencia para 1991 es correcto, sólo las empresas privatizadas bajo sus auspicios podrán atraer, al menos, un valor de 500 millones de dólares en inversión extranjera directa a Hungría.

⁸ Kopint, *Konjunkturajelentés* 3 (1990) [Informe Económico 3 (1990)] (Budapest: Kopint-Datorg, octubre 1990), p. 98.

Conclusiones

Si ha de contestarse la pregunta inicial, en 1991 Hungría probablemente se encauzará algo más en la senda de la economía de mercado que el año anterior. En parte, ello se deberá a la privatización acelerada, al hecho de que se volcará hacia la completa convertibilidad monetaria, como también a la aplicación de una estricta disciplina presupuestaria. Sin duda, la veloz inflación y la continuación de las "colas" en la esfera empresarial serán serios obstáculos en el camino, pero también contribuirán a "hacer desaparecer" empresas que no son competitivas. Es más, la inflación también podría ayudar a resolver temporalmente el problema de las colas, ya que tales deudas no pueden revaluarse oficialmente. La inflación, por supuesto, es un elemento fundamental de la inestabilidad económica de Hungría y quizás sea la razón principal de que el déficit presupuestario pueda financiarse prácticamente sólo mediante créditos extranjeros y no con ahorro interno. En consecuencia, la parte menos importante del problema no es la magnitud del déficit presupuestario mismo (se ha previsto que alcance a menos de 5 por ciento del producto interno bruto en 1991, al igual que en Alemania), sino su financiamiento. Las fuentes internas para financiar el déficit presupuestario, una nueva reducción de la demanda interna para reducir la inflación y un rápido aumento del ahorro interno para acelerar la privatización son factores todos que abogan por una combinación de políticas económicas con mayores restricciones, aun cuando consideraciones políticas y sociales también la hacen una alternativa de riesgo.

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 99-100). 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. □