

CAPÍTULO II

XIII. La privatización	233
XIV. El marco jurídico de la privatización	236
XV. Los órganos encargados de la privatización	238
XVI. Organigrama de los órganos privatizadores	240
XVII. El programa estatal de privatización de 1992	241
XVIII. La privatización espontánea	244
XIX. La privatización agraria	245
XX. La privatización de las empresas del sector servicios	246
XXI. ¿A quién se beneficia con la privatización?	248
XXII. Obstáculos de la privatización	249
XXIII. Observaciones finales	250

XIII. LA PRIVATIZACIÓN

Aunque M. Gorbachov instrumenta una política económica de carácter liberal, no dio pasos definitivos hacia una política de economía de mercado, ya que las empresas esencialmente permanecieron en las manos del gobierno y en términos generales el Estado permaneció como el principio y fin de la vida económica de la Unión Soviética.⁴⁸

A pesar de esto, podemos afirmar que durante el tiempo que estuvo a cargo del gobierno de la Unión Soviética, de alguna manera se dieron los signos para iniciar el camino tortuoso hacia la privatización. En realidad, cuando se empezó a hablar de una economía de mercado en la Unión Soviética,⁴⁹ no había una conciencia plena de lo complicado que era pasar de una economía totalmente centralizada a un sistema de propiedad privada de los medios de producción.

El primer antecedente es la ley de arrendamiento de la Unión Soviética de 23 de noviembre de 1989, mediante la cual los trabajadores hacían uso de la empresa (si así lo aceptaban los dos tercios de los trabajadores) como si fueran propietarios ya que jurídicamente no se transmitía la propiedad.

Es interesante ver que esta forma de “privatización” dentro de la *perestroika* tenía una explicación de carácter ideológico. En esa época la discusión entre los ideólogos de la *perestroika* se daba alrededor de la propiedad privada; la corriente que en ese momento era dominante consideraba que admitir la propiedad en su generalidad significaba abrir inexorablemente a la Unión Soviética al capitalismo. Esta observación era correcta, dentro de la ortodoxia socialista, ya que uno de los puntales del sistema, como hemos visto, era la abolición de la propiedad privada de los medios de producción.

El paso definitivo hacia la privatización se da en 1991, cuando se empieza a construir el entramado jurídico para llevarla a efecto. Los objetivos que se proponen los privatizadores rusos son diferentes a los de la ortodoxia soviética; sin embargo, el punto fundamen-

48 Esta idea la comparte Raymond Duch, *op. cit.*, p. 596.

49 Al respecto, hay que revisar la obra de uno de los teóricos de la *perestroika* económica de M. Gorbachov, A. G. Aganbegyan quien plantea toda una estrategia económica hacia una economía de mercado dentro del marco del socialismo, *Sovetskaya Ekonomika, Vzgljad v. Budushee* (La economía soviética, una mirada al futuro), Moscú, Ekonomika, 1988, 255 pp.

tal es la antítesis de los principios socialistas, es decir, la privatización se propone poner al individuo, o sus intereses, en el centro del sistema económico social. Por supuesto, que no es nada fácil para una sociedad educada por décadas en un sistema de carácter comunitario en donde lo social es su eje.

Ahora bien, los objetivos expresados por los privatizadores son variados: de carácter filosófico, político y económico.⁵⁰ Desde el punto de vista filosófico la privatización tiene por objeto “liberar las fuerzas sociales que permitan el asentamiento de la sociedad capitalista”;⁵¹ esta postura está relacionada con una posición extrema que considera que lo más conveniente es el retiro del Estado de la vida económica social rusa hasta que quede en su más mínima expresión (justicia, orden interno y defensa exterior). Aquí nuevamente vemos no solamente la antítesis del sistema socialista, sino el capitalismo en su expresión más rudimentaria.

En esta línea de pensamiento también se encuentra el razonamiento de que la eficiencia de la empresa privada es muchas veces mayor que la empresa estatal pero se exige una plena libertad de ella.

También se aducen objetivos de carácter político como por ejemplo, la privatización tiene como fin quitarle privilegios a la *nomenklatura* que es quien controla las grandes empresas industriales, las productoras agrícolas y también se encarga de dos redes de distribución. Esto también tiene que ver con la democratización del país pues de esta manera se crearían una nueva clase de propietarios y también una mayor distribución de la riqueza y en consecuencia una democracia económica.

El objetivo económico, aparte de lo que hemos mencionado, tiene que ver con la intención de crear auténticos mercados financieros, y un sistema fiscal que aporte mayores recursos al Estado. Algunos de estos objetivos tienen una base científica, otros parten de la idealización de la economía de mercado, como piedra de toque que resolverá muchos problemas de la economía rusa.

50 Sobre este aspecto ver Enrique Palazuelos (coordinador), “La privatización de la economía de la Federación Rusa”, *La economía rusa en 1993*, Madrid, Instituto de Europa Occidental, p. 58.

51 Hay que hacer notar que esta experiencia de emisión de bonos sólo tenía un precedente en el caso de la privatización de la British Columbia Resource and Investment Corporation en Canadá, en 1979 (Wladimir Andreff, “Técnicas y experiencias de privatización”, *Cuadernos del Este*, Madrid, Centro de Estudios de Países del Este, núm. 3, 1991, p. 77).

Por otra parte, en lo tocante al objeto a privatizar, es decir, las empresas sujetas a la privatización, aquí también encontramos diferentes ideas, por supuesto que provienen de diversas tendencias políticas. Así vemos que algunos sostienen posturas extremas como por ejemplo, la de reducir a su mínima expresión al Estado privatizando la casi totalidad de las empresas. Pero en el otro extremo, está la idea de privatizar sólo una mínima parte de las empresas estatales ya que la propiedad estatal tiene que ver con la propiedad social.

En medio de estas dos posturas está la idea de que se debe de considerar en propiedad del Estado “los recursos básicos, servicios, sociales e infraestructuras” y privatizar todo lo demás.⁵²

Un aspecto interesante y no fácil de resolver entre los privatizadores rusos fue el determinar quién puede adquirir la propiedad de las empresas en proceso de privatización. Ahí había que resolver el problema de la incapacidad de la población para adquirirlas; ya que en un marco económico en donde no existe enriquecimiento popular sería imposible que ésta lo adquiriera.

Por otro lado, pensar en la apertura total al capital extranjero sería transnacionalizar la economía rusa; entonces se pensó en una posición que tomara en cuenta a tres tipos de adquirentes: los directivos de las empresas, los colectivos de trabajadores y los capitales de otras empresas, que pueden ser nacionales o extranjeras.⁵³ También se pensó en el ¿qué?, ¿a quién? Es decir, a estas categorías de posibles adquirentes qué permitirles adquirir, o qué pueden adquirir.

Esta cuestión es trascendente pues las empresas del Estado son sumamente variadas, dado, como ya vimos, el carácter centralizador del Estado soviético.⁵⁴

52 *Idem*, p. 54.

53 El PEP de 1992, permitió que los extranjeros participaran en el programa de privatización, simplificando las condiciones para hacerlo. Ver R. Dean y L. Barale, “Eye on Russia”, *Special Corporate Counsel Report, American Lawyer Newspapers Group, Inc., The American Lawyer*, noviembre, 1992, p. 11.

54 Por ejemplo, el observatorio económico permanente señala los objetivos privatizadores, que prácticamente son todos:

- los recursos naturales y empresas extractivas,
- las empresas dedicadas a la producción de armamentos,
- las grandes empresas que pertenecen al Complejo Militar-Industrial que

producen fundamentalmente bienes civiles en las industrias mecánicas, metalúrgicas o de otros tipos,

Por último, también los privatizadores rusos se tuvieron que enfrentar a las siguientes cuestiones claves: ¿quién va a controlar el proceso de privatización? ¿cómo se valoran los bienes privatizables?; y ¿cuáles son los sistemas de la privatización?

La decisión de quién controla el proceso de privatización era muy importante, pues la decisión podía involucrar, más o menos, a la burocracia rusa con el consabido prestigio negativo que ésta tiene. La valorización de los bienes era un gran problema ya que no se tienen parámetros para hacerlo; ¿cuánto vale, tal o cual empresa?; ¿existe equivalente a nivel internacional? En cuanto a los ritmos de privatización, ¿debe ser rápida?, ¿por etapas?, ¿a largo plazo?

Por supuesto que la respuesta a cada una de estas preguntas tenía que ver con el impacto social que pudiera causar; por ejemplo, la liberalización de los precios en 1992 instrumentado por el ministro de Boris Yeltsin encargado de la economía rusa, E. Gaidar, rebasó las previsiones de una inflación a una tasa de 5% mensual para llegar a un incremento de los precios a una tasa de ¡2600% anual!

XIV. EL MARCO JURÍDICO DE LA PRIVATIZACIÓN

Ya hemos mencionado que la *perestroika* de Gorbachov en forma tímida, dubitativa inició el marco jurídico de la privatización con las modificaciones a la estructura jurídica sobre la propiedad privada.

- las restantes grandes empresas que producen bienes pesados,
- las miles de medianas y pequeñas empresas industriales,
- las empresas de distribución de bienes industriales que se organizaban bajo el *Gosstab* hasta su desaparición,
- las empresas de construcción,
- las decenas de miles de comercios minoristas,
- los bancos y cajas de ahorro del sector financiero,
- las granjas agrícolas estatales,
- las cooperativas agrícolas de producción,
- las parcelas agrícolas pertenecientes a granjas, cooperativas, empresas industriales, organismos administrativos estatales y otras instituciones,
- las empresas de acopio dedicadas a las compras estatales de productos agrarios,
- el suelo urbano y rústico,
- las viviendas,
- los servicios sociales: educativos, sanitarios, culturales (Palazuelos, *op. cit.*, p. 78.)

En Rusia, en el marco de lo que se denominó como la “guerra de las leyes”, en donde una de sus manifestaciones era el “estira y afloja” entre el “centro” y la República Rusa por lograr el control de la propiedad del Estado, ésta última resultó vencedora al dictarse una serie de leyes que daban a Rusia el control total de toda la propiedad estatal ubicada en su territorio. Entre todas esas leyes, destaca la ley de marzo de 1990 sobre la propiedad en Rusia que era una respuesta a la ley sobre la misma materia de la Unión Soviética del 6 de marzo de 1990.

La ley rusa es altamente liberal, rompe por primera vez en Rusia, el esquema de la propiedad centralizada, reconoce como formas de propiedad, al mismo nivel, a la estatal, a la municipal, la de las organizaciones sociales y a la individual.

Por primera vez, se reconoce que el ciudadano puede ser propietario de la tierra, casas habitación, “dachas”, garajes, dinero, valores, medios de comunicación, empresas, edificios y otros medios de producción, así como otros tipos de propiedad.⁵⁵

A esta ley le siguió otra de gran importancia por ser el eje fundamental de la privatización, la ley de julio de 1991 sobre privatización de las empresas estatales y municipales de Rusia.

La ley establece, en forma más o menos clara una división en dos grupos de empresas: *a)* las consideradas como vitales para el Estado, como por ejemplo, las empresas pertenecientes a los sectores energético, telecomunicaciones, complejo militar-industrial, bancos, industrias extractivas, en especial las relacionadas con oro y diamantes; *b)* aquellas empresas que debían de ser privatizadas forzosamente, como por ejemplo, las empresas comerciales, transporte, industrias textil y alimentarios y empresas deficitarias.

El gobierno ruso se comprometió a emitir a partir del segundo semestre del año de 1992 un cheque bono (*voucher*) de privatización con cierto valor para repartirlo entre la población rusa a fin de que pudieran adquirir acciones de las empresas en privatización.⁵⁶

55 Comentarios a esta ley se pueden ver en Larisa Krasavchikova, “Comments on the Law of Property in the Russian Soviet Federated Socialist Republic”, *St. Mary's Law Journal*, San Antonio, Texas, vol. 24, núm. 2, 1993, pp. 481-493.

56 El *ukaz* del presidente de la Federación Rusa del 14 de agosto de 1992, establece la obligación de “1. A partir del primero de octubre de 1992 poner en vigencia en la Federación Rusa un Sistema de cheques de privatización”.

“2. Cada ciudadano de la Federación Rusa tiene el derecho de recibir un cheque de privatización de una cantidad igual...”.

Esta estructura jurídica inicial se completa con una serie de disposiciones adicionales como el “decreto sobre la aceleración de la privatización de empresas estatales y municipales”. Sin embargo, estas medidas legislativas fueron insuficientes, dejaban una serie de lagunas, por lo que en el año de 1992, a la mitad del año (5 de junio de 1992) se dictó la ley (*zakon*) sobre reformas y adiciones de la ley de la RSFSR “Sobre privatización de las empresas estatales y municipales en la RSFSR”.⁵⁷

El punto final, donde ya los cambios en materia de propiedad son definitivos e institucionales se encuentran en la Constitución de 1993. Documento fundamental nacido en la gran discusión *post* soviética y en donde la propiedad privada se presenta como eje del sistema.⁵⁸

XV. LOS ÓRGANOS ENCARGADOS DE LA PRIVATIZACIÓN

De acuerdo con la ley de privatización se crean dos órganos importantes encargados de llevar a efecto la privatización. Estos órganos tienen la tarea de estructurar la maquinaria encargada de la privatización y llevarla a efecto; además tienen sus controles en los órganos centrales de la Federación Rusa.

Los órganos son el Comité de la Federación Rusa para la Administración del Patrimonio del Estado (*Goskomimuschestvo*) y el Fondo Patrimonial Federal Ruso (FPFR).

El *Goskomimuschestvo* tiene la función primordial de ejecutar la privatización en toda la Federación Rusa en sus diferentes niveles (repúblicas territorios, regiones y comarcas autónomas) y en las ciudades de más de un millón de habitantes (artículo 4 de la ley de privatización); para la realización de sus funciones el *Goskomimuschestvo* crea agencias territoriales que funcionan en consonancia con los respectivos soviets de diputados. Las facultades de este órgano no se pueden delegar a ninguna otra autoridad y además las decisiones que dicte, en el marco de su competencia son obligatorias para todos los órganos de la dirección estatal y además para la administración local.

57 *Vedomosti S'ezda narodij deputatov...*, Moscú, núm. 28, 16 de julio 1992.

58 La Constitución de la Federación Rusa establece al respecto: “2. En la Federación Rusa se reconoce y defiende, de igual manera, a la propiedad privada, estatal, municipal, y otros tipos de propiedad” (artículo 8 de la Constitución). Además: “2. La tierra y otros recursos naturales pueden ser objeto de propiedad privada, estatal, municipal y otras” (artículo 9).

En caso de controversias en relación con la aplicación de dichas resoluciones, se prevé que se someterán a resolución del juez o del tribunal arbitral en el marco de la legislación (artículo 4-4 de la ley de privatización).

También se crean “comités para la administración de la propiedad” en todas los diferentes niveles de administración y se consideran como órganos de la administración estatal (de la administración local con personalidad jurídica propia y están dirigidos por un presidente que es el vicepresidente o cabeza de gobierno de las repúblicas, de los territorios, regiones y comarcas autónomas, de las ciudades de Moscú, San Petersburgo, de las ciudades, regiones (artículo 59). El *Goskomimuschestvo* de Rusia autoriza a los comités para la administración patrimonial a privatizar los bienes de las repúblicas integradas en la Federación Rusa, de los territorios, de las regiones autónomas, de los distritos o de las ciudades (artículo 5 de la ley de privatización).

Por su parte, el Fondo Patrimonial Federal Ruso (FPFR) a través de sus representantes, son los únicos capacitados legalmente para vender las empresas, o parte de su capital, propiedad de la Federación Rusa (artículo 6 de la ley de privatización).

El *Goskomimuschestvo* tiene también como fin realizar y presentar al gobierno de la Federación Rusa, primero un borrador y después la versión definitiva del Programa Estatal de Privatización (PEP) y sus anexos anuales. El PEP es un documento esencial pues en él se consignan los propósitos, prioridades y restricciones para la privatización que debe realizarse en la Federación Rusa. Las materias a tratar en el son:

- la clasificación de empresas estatales a privatizar;
- los marcos de los programas locales de privatización;
- las facultades y obligaciones de los órganos encargados de la privatización;
- los beneficios de los colectivos laborales de las empresas a privatizar;
- las condiciones para que, la inversión extranjera participe;
- las normas de distribución de los beneficios de la privatización;
- la relación de empresas excluidas de la privatización.

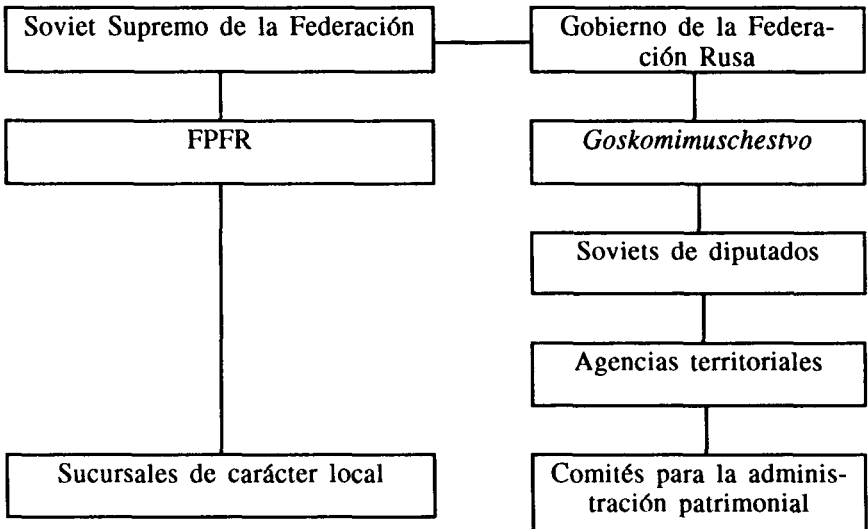
El gobierno ruso debe de someter el PEP a la aprobación del Soviet Supremo (cosa que se hizo en junio de 1992).

Por su parte el FPCR solamente responde de sus actividades ante el Soviet Supremo de la Federación Rusa (órgano que fue suprimido por la Constitución Rusa de 1993).

Las funciones del FPCR son las siguientes:

- posee los certificados de propiedad de las empresas y de las partes del capital de las sociedades anónimas pertenecientes a la Federación Rusa;
- representa, en el marco de su competencia, a la Federación Rusa en las reuniones generales de los accionistas y asume el riesgo y la responsabilidad por el trabajo de las empresas, dentro del límite del capital de que es propietaria;
- adquiere acciones y cuotas de las sociedades por acciones y asimismo, las vende cuando corresponda;
- recibe y transfiere los dividendos y los ingresos obtenidos por la privatización de las empresas;
- cambia las acciones de las sociedades anónimas pertenecientes a la Federación Rusa por acciones de los fondos de inversión y compañías *holding* al ser creadas éstas y además, vigila los privilegios que se conceden a los empleados de las empresas privatizadas, de conformidad con la legislación vigente.

XVI. ORGANIGRAMA DE LOS ÓRGANOS PRIVATIZADORES



XVII. EL PROGRAMA ESTATAL DE PRIVATIZACIÓN DE 1992

El PEP es entonces el instrumento jurídico maestro que establece los parámetros de la privatización. Ya en la práctica, el PEP de 1992 establece un programa de privatización ordenando a las empresas en sus grupos que denotan la importancia estratégica de ellas. Así, se ve que el primer grupo se refiere a las empresas cuya privatización está prohibida, éstas son:

- las empresas relacionadas con el subsidio, ayudas, espacio aéreo, entidades de patrimonio histórico y cultural, reservas de oro y diamantes;
- el Banco Central;
- los bienes pertenecientes a las Fuerzas Armadas; a los ministerios de seguridad y del interior;
- emisoras de radio y televisión;
- empresas que producen materiales radioactivos, armas nucleares, aparatos espaciales, sustancias narcóticas y tóxicas;
- carreteras de uso común, las infraestructuras de ingeniería en ciudades y distritos.

El siguiente grupo se refiere a un grupo de empresas que pueden ser susceptibles a la privatización siempre y cuando el gobierno central o de las diferentes repúblicas así lo decidan.

Aquí se hace mención, entre otros, al grupo de empresas siguientes:

- de la rama energética;
- las que fabrican y reparan los sistemas y elementos de toda clase y armamentos, producción de municiones; de fabricación de maquinaria nuclear y de la industria minera;
- los bancos comerciales;
- correos y telégrafos, agencias de comunicación;
- instituciones socioculturales;
- asociaciones para comercio exterior;
- imprenta y editoriales;
- sanatorios y balnearios públicos.

Otro grupo lo forman ciertas empresas con más de 10 mil trabajadores o con un valor contable del capital fijo superior a 150 millones de rublos; entidades de transporte ferroviario, aéreo, marítimo

y ferroviario, centros docentes superiores y secundarios especializados; empresas de la industria médica, de fabricación de alcohol, licores, vinos, tabaco, y otros; siempre y cuando el *Goskomimushchestvo* en consonancia con los ministerios correspondientes lo acepten.

El siguiente grupo tiene que ver con empresas que de acuerdo con los programas locales de privatización sean sometidos a privatización, aquí hablamos de transporte público urbano, lavanderías, farmacias, fábricas de utilización de basura y otros más.

Más adelante, tenemos las empresas que obligatoriamente se deben de privatizar. En este grupo están las empresas no rentables, en liquidación, las del comercio mayorista y minorista, industria ligera y alimentaria, construcción y producción de los materiales de construcción; alimentación pública y servicios a la población, etcétera.

Por último, estas empresas que se pueden privatizar mediante solicitud expresa a través de programas locales. Estas empresas no deberán estar en la lista de privatizables forzosamente o que tengan restricciones.

En lo que se refiere a la manera de privatización. El PEP reconoce los siguientes métodos:

- venta de acciones de las sociedades anónimas de grupo abierto;
- venta de empresas en pública subasta;
- venta de empresas vía concurso comercial;
- venta de empresas por vía de concurso no comercial de inversiones (venta pública de inversiones);
- venta de los bienes (activos) de las empresas liquidadas o por liquidar;
- rescate de los bienes arrendados.

Solamente en el caso de ventas por vía de concurso (comercial o de inversiones) posibilita que al comprador se le obligue a mantener inalterable el esquema, el objeto productivo de ella.

Hay que mencionar que la estrategia de los privatizadores y concretamente de B. Yeltsin ha sido una privatización a menor escala y la que sirvió de arranque o de modelo fue la realizada en la ciudad de *Nizhny Novgorod* en el verano de 1992, en donde 300 empresas

fueron subastadas al mejor postor. A partir de esta experiencia se continuó la privatización.⁵⁹

Hora bien, la estrategia del PEP para privatizar las empresas fue dividir las en dos grupos principales:

a) *las grandes empresas*; que son las empresas que tienen una media de personal de más de 1,000 empleados y un valor contable del capital fijo de más de 50 millones de rublos.

Este tipo de empresas primero se desestatizan, se convierten en empresas privadas por acciones y después se transmite su propiedad. En estos casos, los empleados y directivos de dichas empresas gozan del derecho de adquirir en forma gratuita o a precios o valor nominal de las acciones.

b) *las empresas pequeñas*; las empresas pequeñas tienen, dentro de la estrategia de los privatizadores, ciertas ventajas, de tal manera que en muchos casos, hay una tendencia a la división de las grandes empresas para convertirse en empresas que gocen de privilegios de carácter fiscal (exención de impuestos en caso de que introduzcan nuevas tecnologías, reducción de impuestos, del 25 al 50% etcétera).

Además, las empresas pequeñas tienen libertad de contratar a los trabajadores con salarios que van de acuerdo a la oferta y la demanda, y obtienen créditos “blandos” de conformidad con la ley de la RSFSR “sobre crédito de inversión, e imposición” del 20 de diciembre de 1991, reformada a mediados de 1992.

El marco jurídico de estas pequeñas empresas lo encontramos en la Ley de la RSFSR “sobre las empresas y la actividad empresarial” de 25 de diciembre de 1990.

El modo de adquirir estas empresas es por la vía de la subasta. En el caso de las empresas con valor superior a dos millones de rublos es necesario transformarlas, antes en sociedades por acciones.

Uno de los objetivos a lograr por la privatización de este tipo de empresas es el de crear una capa social de clase media, por eso, cualquier ciudadano puede adquirirlas o participar en ellas e inclusive los trabajadores reciben un tratamiento privilegiado.

En lo tocante a los extranjeros, éstos tienen posibilidad de adquirirlas, siempre y cuando se obliguen a realizar en ellas inversiones nuevas. El problema que se presenta, en realidad es el mismo para todo tipo de empresas, es la dificultad que existe para valorarlas (¿con qué parámetros?).

59 Richard C. Schneider, “Property and Small-Scale Privatization in Russia”, *St. Mary's Law Journal*, San Antonio, Texas, vol. 24, núm. 2, 1993, pp. 507-537.

Por último, en lo que respecta a este tipo de empresas, hay que mencionar que la privatización no ha podido ser armónica en toda Rusia, ya que es en Moscú en donde tiene su mejor éxito.

XVIII. LA PRIVATIZACIÓN ESPONTÁNEA

Este tipo de privatización al que la literatura ha denominado como “espontánea” y que en términos más exactos debería de denominarse como “descontrolada” es la que realizan los administradores, encargados de la aplicación de las líneas de privatización y en la holgura que da la legislación, deciden qué privatizar y cómo privatizar.

Esto es posible porque la legislación concede una amplia capacidad de decisión a los gestores de las empresas y éstas la aprovechan para beneficio propio. Se habla de un gran éxito de este tipo de expropiación.

La privatización espontánea empieza en 1988 cuando el Estado soviético debilitó el control y la dirección que tenía sobre las empresas estatales. Esto produjo un desvío muy importante de los recursos del Estado en forma aparentemente lícita, de tal manera que el gobierno no podía controlar. Por ejemplo, un directivo de alguna empresa estatal creaba, en el marco jurídico incipiente de libre empresa que para esas fechas se había ya creado, una empresa privada o bien una cooperativa y después compraba los productos en la empresa estatal a precios controlados y los revendía en su empresa a precios libres.

Las cooperativas eran la forma preferida de esta “desviación”. Más tarde este tipo de privatización se hizo popular y en el participaban las autoridades locales en un proceso en el cual todos ganaban incluyendo los trabajadores que recibían altas ganancias.

Este tipo de privatización vista desde la perspectiva de los privatizadores, posteriormente fue considerada como altamente positiva ya que lograba la privatización a ritmos acelerados y por otra parte resolvía el problema de la incentivación que había decaído entre los trabajadores de la ex Unión Soviética.

A pesar de los esfuerzos por terminar mediante disposiciones legislativas la expropiación “descontrolada” en la práctica ha sido inútil ya que los aplicadores de la expropiación tienen una gran ventaja por la información que manejan la cual utilizan para su beneficio propio.

XIX. LA PRIVATIZACIÓN AGRARIA

Las varias décadas de economía agrícola de carácter colectivo dejaron su huella profunda en Rusia, de tal manera que la privatización agraria ha sido una de las más complicadas ya que los privatizadores se han enfrentado a patrones culturales que rechazan la organización de carácter privado.

La privatización agraria, o como también se le denomina la reforma agraria, encuentra su razón de ser en la intención de conducir a Rusia a una economía de mercado. Los orígenes de la actual reforma agraria se encuentran en la Segunda Sesión extraordinaria del Congreso de Diputados Populares que se efectuó en noviembre y diciembre de 1990. Esencialmente en esta Sesión se discutieron los aspectos fundamentales para la reconstrucción de las villas rusas y el desarrollo del complejo agroindustrial.⁶⁰

Ya en la práctica, también la primera experiencia de privatización agraria se realiza en la región de *Nihzny Novgorod*, en donde seis haciendas colectivas se tomaron como eje de lo que más tarde sería un proyecto nacional. Según el gobernador de la región el señor Boris Nemtsov en este experimento se tomó en cuenta la libre selección para los agricultores.⁶¹

La estructura jurídica sobre la tierra, sobre la reforma agraria rusa, fundamentalmente plantea las siguientes vías de transmitir la propiedad a los ciudadanos:

a) gratuitamente si se trata de tierras para la construcción individual de viviendas o edificaciones auxiliares, de bienes inmuebles de baja productividad o tierras incultivables, que se conceden para la horticultura y ganadería,

b) onerosamente, al precio legal o al precio libre, en el caso de que se recurra a una subasta, cuando se trata de terrenos para la construcción de viviendas ya sea individual o auxiliar en las ciudades, poblados y en las zonas rurales, en los marcos de las normas de concesión establecidas por los soviets.

Es interesante notar que para 1991, de los 3300 koljoses y sovjoses que se sujetaron a la privatización, aproximadamente 1300 (40% aproximadamente) conservaron su anterior forma jurídica,

⁶⁰ Ver Mikhail Kozyr, "Agrarian Law Reform in the Russian Federation", *Review of Central and East European Law*, Amsterdam, vol. 18, núm. 6, 1992, pp. 501-526.

⁶¹ *El Financiero*, op. cit.

1313 (40%) se transformaron en sociedades de distinto tipo (por ejemplo mixta o con responsabilidad limitada), cerca de 280 (9%) adoptaron la forma de sociedades anónimas; 126 se convirtieron en haciendas campesinas y cerca de 100 se constituyeron en cooperativas agrícolas.⁶²

Sin embargo, en las últimas fechas esas cifras se han modificado ya que se ha acelerado el proceso de privatización. El tamaño aproximado de las nuevas granjas privadas oscila entre 40 a 50 hectáreas.

La poca o nula experiencia en este tipo de organización, la profunda cultura colectivista de los agricultores rusos y el actual desorden de la economía agrícola, son los principales obstáculos que tienen los privatizadores para lograr su cometido, la legislación es insuficiente.

XX. LA PRIVATIZACIÓN DE LAS EMPRESAS DEL SECTOR SERVICIOS

En la época soviética era ya verdaderamente *vox populi* la deficiencia y la mala calidad de las empresas del sector servicio. Los restaurantes, las peluquerías, los hoteles, las tiendas comerciales, etcétera eran de muy baja calidad ante la paciencia y apatía de la población.

Es así que una de las primeras medidas de la política de reforma de M. Gorbachov es tratar de legalizar todo el “mercado negro” que funcionaba, como vimos anteriormente, en forma paralela a las empresas formales y esto por medio de la Ley del Trabajo Individual que es el antecedente de la política actual de privatización de este tipo de empresas.

El gobierno reformista de G. Popov en Moscú intentó un programa radical de privatización en 1991, pero esto le costó su puesto. Actualmente, en parte la privatización de estos servicios se ha realizado al margen de la legalidad. Lo que se puede destacar es la movilización de la población para aprovecharse de la privatización de estos sectores.

El siguiente cuadro nos ilustra sobre el grado de importancia de la privatización de este sector:

62 *Idem*, p. 96.

EMPRESAS PRIVATIZADAS EN EL SECTOR SERVICIOS⁶³
(Porcentaje de empresas privatizadas/estatales)

	<i>Total de empresas privatizadas</i>	<i>Real</i>	<i>Previsión</i>
Comercio minorista	14,500	8.5	60
Alimentación	4,000	2.9	50
Servicios	9,100	7.2	60
<i>Total</i>	27,600		

El responsable de la privatización en el gobierno de B. Yeltsin, A. Chubais mencionó que en el año de 1992, se privatizaron 46,000 empresas, fundamentalmente de servicios.

Por otra parte, en lo que respecta a la política soviética sobre la vivienda, la *glasnost* ya había realizado su trabajo de crítica y se llegaba a la conclusión que ella contradecía en su esencia al socialismo ya que “no permitía la asociación libre, social de los constructores”.⁶⁴

Hay que mencionar que la legislación soviética era limitadora de la especulación respecto de los bienes inmuebles, sin embargo, actualmente, dando una voltereta de 180 grados, la situación rusa se caracteriza por una profunda especulación en la venta de terrenos para la realización de actividades empresariales.

Esto se debe, fundamentalmente a la razón de que la legislación rusa en materia de propiedad inmueble es bastante liberal. El propietario de un departamento, casa habitación, “dacha” pueden enajenarlo o dar en arrendamiento, lo mismo sucede cuando deciden darlo como parte de una aportación a una empresa de carácter mercantil. Lo cual es el objetivo de la legislación, es decir, destinar la propiedad a aspectos productivos, sin embargo, en la práctica predomina la especulación con los bienes inmuebles rusos.

63 Tomado de Palazuelos, *op. cit.*, p. 99.

64 O. E. Bessonova, “Mejanizm Obespecheniya Zhil'em v SSSR” (“El mecanismo para garantizar la vivienda en la Unión Soviética”), *Perestroika: Glasnost...*, *op. cit.*, p. 289.

Este tema está íntimamente relacionado con el problema de las viviendas que el régimen soviético no pudo abatir ya que la gran cantidad de “viviendas comunales” creadas durante J. Stalin constituyó un lastre para el pueblo soviético que no se ha podido resolver en su totalidad.

La política de vivienda rusa ha consistido en la privatización y después la asignación gratuita a los ciudadanos rusos. En esta operación participan los soviets de los diputados y las empresas con el consentimiento de los colectivos laborales.

XXI. ¿A QUIÉN SE BENEFICIA CON LA PRIVATIZACIÓN?

Es interesante notar que con la privatización los trabajadores que se han mantenido dentro de las empresas privatizadas han conseguido ciertas ventajas, que en realidad no son desdeñables. Así por ejemplo los trabajadores tienen influencia sobre sus salarios ya que tienen libertad de negociarlos e inclusive de realizar huelgas; también tienen influencia sobre la elección de los directivos de las empresas. Un ejemplo de este poder, todavía potencial que los trabajadores han adquirido en las empresas, es el relativo a que la ley de privatización permite la venta a los trabajadores de acciones a un 30% de descuento.

Sin embargo, los trabajadores han demandado mayores beneficios y es el caso de la petición que hicieron los trabajadores de la VAZ una empresa gigante de la manufactura automovilista que cuando decidió ofrecer a la empresa FIAT la venta del 33% de sus acciones, los trabajadores le pidieron a los gobiernos ruso e italiano el 51% de las acciones en el VAZ.⁶⁵ Aunque la respuesta era incierta al momento de redactar este trabajo, lo importante es notar la fuerza potencial que han adquirido los trabajadores.

También los directivos de las empresas han adquirido un *status* importante de poder, por ejemplo, ellos tienen el poder discrecional de decidir qué producir, el precio, el mercado, un control sobre el empleo y salario (por supuesto que aquí pueden tener conflictos con los empleados). También los directivos tienen control sobre la red de contactos y relaciones que son necesarias para el funcionamiento de las empresas.

65 Andrei Shleifer and Robert W. Vishny, *Privatization in Russia...*, *op. cit.*, p. 207.

También los gobiernos locales, con la privatización han adquirido un importante incremento de sus poderes sobre las empresas, por ejemplo, los gobiernos locales han demandado una participación en los ingresos de las empresas sobre todo de explotación de recursos naturales como el petróleo. Además, en la privatización de empresas locales, el gobierno local ha solicitado el derecho a privatizar y a compartir los ingresos por la privatización.

El gobierno local en algunos casos tiene un gran control sobre sus recursos y los utiliza como elemento de presión, por ejemplo no proporcionar agua o electricidad a las empresas que no cooperan.

Por otra parte, no podemos soslayar un elemento patológico de la sociedad rusa *post* socialista que ha sacado enormes ventajas de las reformas estatales y de la privatización. Nos referimos a lo que se ha denominado como “mafias” cuya actividad ocupa grandes espacios en la prensa actual.⁶⁶

En efecto, ante la ausencia de una legislación adecuada y el caos que ha producido el colapso del sistema soviético, que no ha sido plenamente sustituido por otro, las mafias han sacado una enorme tajada de la privatización.

XXII. OBSTÁCULOS DE LA PRIVATIZACIÓN

Los encargados de la privatización rusa no han alcanzado sus objetivos que son muy optimistas. Se hablaba, por ejemplo de alcanzar la cifra de 7000 grandes empresas privatizadas en 1992 y en la práctica sólo lograron a finales de ese año la cifra de 2520 grandes industrias privatizadas.

Las causas de ese ritmo lento de privatización, según los analistas tienen que ver con una situación económica deplorable;⁶⁷ una estructura jurídica endeble y el enfrentamiento crónico entre el poder ejecutivo y el legislativo que derivó en una situación crítica, en donde el presidente B. Yeltsin disolvió el Parlamento y después

⁶⁶ Ver, por ejemplo, Aleksei Izyumov, “Let Stalin Fight the Mob”, *Newsweek*, 29 de agosto de 1994, p. 15; también Carroll Bogert, “Good Morning, Mr. Mayor”, *Newsweek*, 5 de septiembre de 1994, p. 24.

⁶⁷ El hecho de que la mitad de la población esté por debajo del nivel de pobreza influye mucho en el ánimo de los posibles inversionistas o compradores de las empresas; que en lugar de pensar en las grandes inversiones apenas piensan en su sobrevivencia.

ordenó cañonear la “Casa Blanca” como se denomina el edificio sede del Congreso de Diputados Populares.

Precisamente, el modelo de la privatización sostenido por B. Yeltsin, fue motivo de una enconada lucha política entre los dos principales grupos políticos el encabezado por B. Yeltsin y el dirigido por R. Jasbulatov y A. Rutskoi. Como vimos anteriormente, la pugna entre los dos grupos contendientes tenía orígenes políticos y se dejaron llevar al campo de la economía. En efecto, la pugna por el poder produjo una parálisis política⁶⁸ que trascendió a lo económico.

XXIII. OBSERVACIONES FINALES

En el penoso tránsito hacia una economía de mercado es notable un cúmulo de problemas. En principio, la ausencia de una cultura de carácter capitalista, en donde se desconoce no solamente los sistemas de administración de las empresas, sino las reglas de la competencia capitalista. La rapidez y precipitación con que se ha realizado la privatización ha causado que no se haya realizado con la armonía que hubiera sido deseable. Por ejemplo, en el caso de la legislación sobre privatización, ésta ha sido copiosa y en gran parte contradictoria.

Por otra parte, las dificultades económicas como la inflación y el estancamiento de la producción son factores que inciden también en esta falta de éxito, o éxitos modestos de la privatización.

En lo que se refiere al “adelgazamiento” del enorme y pesado aparato burocrático soviético tal parece que tampoco se ha tenido el éxito deseado. Por ejemplo, Y. Afanásiev menciona la cifra de 20 millones de personas empleados todavía en la burocracia rusa.⁶⁹

También, dentro de las empresas estatales, un papel muy importante lo juegan las empresas de la industria militar en donde no ha habido éxito en privatizarlas o convertirlas en industrias de paz, evidentemente por ser un factor de poder.

En lo que se refiere a la inversión extranjera, cada vez más se está creando un campo favorable para la inversión privada ya que se ha puesto a bajos precios las empresas estatales, algunas a precios de verdadera “barata” como por ejemplo la poderosa empresa del níquel.⁷⁰

68 Concepto utilizado por Palazuelos, *op. cit.*, p. 31.

69 N. Nadezhdina, *op. cit.*, p. 39.

70 Betsy McKay, “Betting on Roulette”, *Newsweek*, 1 de agosto de 1994, p. 21.

El reparto de los bonos de privatización en la práctica no tuvo el efecto deseado, o el efecto para el cual fue creado, es decir hacer que los trabajadores participarán en las empresas.⁷¹

Lo difícil de Rusia (con una inflación galopante) que ha afectado a muchos rusos y la ausencia total del sentido empresarial hizo que el ciudadano común y corriente en su gran mayoría enajenara sus *vouchers* en forma primitiva; por ejemplo vendiéndolo a la salida del metro, o cambiándolos por botellas de vodka. Además, los bonos fueron vendidos a precios muy inferiores de su valor original.⁷²

Por otra parte, algunos rusos que si aceptaron participar en las empresas se decepcionaron de sus ganancias raquíticas y la lentitud en obtenerlas. En busca de ingresos cuantiosos los rusos se enfrascan en empresas como la MMM que resultó una “pirámide” que proporcionaba enormes ganancias sin una base real que cuando se vino abajo dejó al descubierto un enorme fraude (todo se cayó cuando se supo que la MMM debía algo así como 24.3 millones de dólares en impuestos).⁷³

El 30 de junio de 1994 se dio por terminada la primera etapa de la privatización. El vice ministro Anatoli Chubais quien dirige el *Goskomimuschestvo*, planteó la tarea a realizar después de ese programa que fundamentalmente se refiere a poner en venta acciones por efectivo, continuar con la privatización de la tierra rural y urbana, instrumentar un programa de apoyo financiero a favor de las nuevas empresas privadas, crear un verdadero mercado de valores ruso y por último reorganizar las empresas privadas que quedarán a cargo del Estado ruso.

También es notable que al romper con el modelo socialista, Rusia está afanada en adecuar sus instituciones de carácter político a los patrones que se fijan a nivel internacional para formar parte de los

71 Es curioso hacer notar, por lo irónico del asunto, que uno de los temores, sobre todo del capital extranjero, era que los trabajadores con la privatización pudieran tomar el control de las empresas y que ellos no pudieran ser capaces de tomar las decisiones correctas para conseguir que las empresas fueran eficientes y autofinanciables.

72 Los corresponsales de la *Revisa Newsweek* al respecto reportan que los *vouchers* de valor nominal de 10,000 rublos, fueron comprados en principio por “5,250 rublos (4.75 dólares) cada uno, más tarde fueron comprados en 7,000 rublos (6.35 dólares) cada uno por cinco *vouchers*”; además que su venta no es ilegal, lo que hizo popular este tipo de venta (C. Bogert, B. McKay y D. Elliott, “Our Life as Ivan Investor”, *Newsweek*, 15 de agosto de 1994, p. 40.

73 “Russia: Capitalism or a Con Game?”, *Newsweek*, 8 de agosto de 1994, p. 13.

países “democráticos” que son susceptibles de participar en los organismos económicos internacionales y de ser receptores de inversión extranjera. En el camino a esa adecuación, Rusia ha roto violentamente con las instituciones creadas en la etapa socialista, lo interesante de esta situación es que ese rompimiento se ha hecho sin la participación popular y para colmo de quien lo ha instrumentado (léase B. Yeltsin) no ha resuelto el problema de crisis institucional permanente.

Otro aspecto que se deriva de nuestro análisis es que si bien se pregona la globalización de la democracia, en el caso ruso (y es seguro que hay más ejemplos) se ha hecho una omisión de la violación flagrante de las instituciones constitucionales del país. Algo así, como que lo más importante son los fines no los medios, lo que contradice todo discurso sobre la democracia de las hegemonías y sus teóricos.

Por último, es también observable que la privatización ha abierto una “caja de Pandora” en la sociedad rusa ya que la inserción de elementos occidentales, principalmente norteamericanos, ha producido descontentos y caos; la criminalidad rampante es una característica de la sociedad de hoy.

Desde la perspectiva exterior también podemos observar que la política económica rusa se ha internacionalizado, los organismos internacionales, tanto los de carácter institucional como no institucional, nos referimos al Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Grupo de los 7, por supuesto con la influencia de los Estados Unidos, tienen una participación sobresaliente en los programas de privatización y al mismo tiempo ejercen cierta vigilancia o bien establecen mecanismos de control de la economía rusa.⁷⁴

Por ser un fenómeno altamente dinámico, todavía tenemos mucho que observar en la conformación del Estado *post* soviético.

74 Por ejemplo, el Banco Mundial ha realizado importantes préstamos a Rusia dirigidos a la asistencia técnica en la privatización. Al respecto ver Jeffrey Sachs, “Life in the Economic Emergency Room”, *In the Political Economy of Policy Reform*, Washington, D. C., Institute for International Economics, 1994, pp. 503-523.