

## CAPÍTULO I

V. Crisis y privatización de la empresa pública . . . . .	175
1. La privatización: fases, justificativos y objetivos .	182
2. Formas y logros . . . . .	187
3. Insuficiencias y limitaciones . . . . .	191

burocrático-colectivista a uno de economía de mercado y democracia parlamentaria.

## V. CRISIS Y PRIVATIZACIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA

Tras el ascenso y avance del intervencionismo y el dirigismo del Estado en los países capitalistas desarrollados, y el logro de un papel preponderante de las empresas públicas, se van dando en las más recientes décadas una serie de restricciones y límites a su desempeño y progreso. Las mismas provienen de grupos de intereses, de presión y de poder, y tendencias estructurales del sistema, y se manifiestan bajo la forma de críticas e impugnaciones al Estado Dirigista/Benefactor en general, y a la utilidad y permanencia de la mayoría o la totalidad de las empresas públicas. Ello va acompañado de propuestas y realizaciones de adelgazamiento, reestructuración y reorientación del Estado, sobre todo en lo que respecta a las dimensiones y alcances del *Welfare State*, y a la privatización de sus paraestatales.

Estas tendencias y procesos se organizan en dos grandes vertientes interconectadas e interactuantes. Se relacionan estrechamente, *por una parte*, con la naturaleza y la situación siempre ambiguas y contradictorias de la empresa pública en el contexto de las economías, sociedades y sistemas políticos de los países capitalistas desarrollados, y con las dificultades y crisis que los sectores públicos van evidenciando. Tiene que ver también, *por otra parte*, con las incidencias y presiones provenientes de la mutación general del capitalismo que antes se caracterizó; con el consiguiente reajuste a los condicionamientos y requerimientos impuestos por esa mutación con sus proyecciones y secuelas de todo tipo; con la apertura de las economías que hace de los factores externos la variable clave de las políticas económicas; con las coacciones impuestas por la intensa y creciente competencia entre las grandes empresas y principales naciones desarrolladas en mercados cada vez más globalizados y desregulados; y con las amenazas y las realidades de crisis y recesiones (generales y sectoriales, nacionales y mundiales).

El intervencionismo y dirigismo del Estado en general, y el funcionamiento de sus empresas en particular, se desarrollan en relación a todo aquello que no resulta del funcionamiento espontáneo de la iniciativa privada y del mercado, para garantía de las condiciones generales de producción y reproducción del sistema, de su

cohesión, continuidad y desarrollo; de la acumulación y rentabilidad de las grandes empresas; de satisfacción de necesidades y exigencias, generales, sectoriales y de grupos subalternos y populares; del manejo y control de crisis económicas, contradicciones sociales y conflictos políticos; de respuesta a los requerimientos del ajuste al nuevo orden internacional y de la competencia exacerbada en la economía globalizada. La aparente paradoja consiste precisamente en que la acumulación de responsabilidades y cargas provenientes de la asunción y el ejercicio de estas funciones y tareas, en respuesta a una masa creciente de necesidades y demandas contradictorias provenientes de clases, grupos e instituciones en competencia y conflicto, va restringiendo las capacidades y recursos del Estado y sus empresas para su eficaz desempeño y sus logros. Ellos a su vez generan el descontento de grupos y sectores socioeconómicos y políticos, el descrédito, la desautorización, las reclamaciones en favor del desmantelamiento del Estado y de la privatización de sus empresas.

Los problemas generales y sectoriales de la economía y de la sociedad, que se proyectan y descargan hacia el Estado, no son presentados como factores estructurales y causas y componentes de los conflictos y crisis, sino como resultado y responsabilidad de las limitaciones e incapacidades del poder público y de su personal y aparatos políticos y administrativos, y finalmente de todo lo que es o parece ser intervencionismo, dirigismo y planificación gubernamentales.

Como se vio, el Estado se vuelve en general, garante y sostén de la acumulación y rentabilidad de las grandes empresas, y en particular gestor del financiamiento público de la producción a través de sus entes paraestatales. Éstos compran bienes y servicios a las empresas privadas a precios altos, y venden otros bienes y servicios a las empresas privadas a precios, tasas y tarifas preferenciales para ellas. El Estado y sus bancos y entes financieros otorgan créditos a bajo interés a las empresas privadas, —con fondos provenientes del ahorro y los depósitos del público—, y toman préstamos de la banca privada a interés alto. El Estado asume además fuertes responsabilidades y tareas, y consiguientes esfuerzos y costos, en el desarrollo de la investigación científica y la innovación tecnológica y transfiere la mayor y mejor parte de sus resultados y productos a las grandes empresas en condiciones favorables a éstas.

Al mismo tiempo, el Estado y sus empresas debe hacerse cargo de la satisfacción de necesidades básicas y de demandas socioeco-

nómicas políticamente expresadas de los grupos mayoritarios de la población (bienes de consumo, salud, educación, vivienda, seguridad social en general), mediante la producción y distribución de bienes y servicios a bajos precios independientemente de los costos de su producción, y con los consiguientes déficits.

En todos estos rubros, el Estado y sus empresas deben operar con sus propios recursos, pero sin que se espere y exija o se acepte de ellas altas tasas de productividad, de acumulación y rentabilidad, en correspondencia con su importancia. Por el contrario, uno y otras se autoimponen y aceptan, o se les impone, tasas de rentabilidad bajas, nulas (gestión equilibrada), o negativas (gestión deficitaria). La insuficiencia o la inexistencia de rentabilidad de muchas empresas gubernamentales es compensada parcialmente por el recurso al financiamiento a través del presupuesto público (subsidios, préstamos), y sobre todo al financiamiento de la banca privada. Éste es uno de los factores fundamentales de la tendencia a la *crisis fiscal* permanente del Estado, y de los mediocres o bajos desempeños que se imputa o tienen muchos de sus entes y empresas.

Grandes empresas y grupos de poder socioeconómico en general no han buscado ni aceptado espontáneamente y de buen grado la extensión de las actividades del Estado bajo la forma de empresas públicas, y las limitaciones que ella les impone, pese a las ventajas extraídas de aquélla. Han terminado por aceptarlas e incluso por buscarlas, bajo el impacto de crisis y catástrofes (socioeconómicas, políticas, militares) que se expresan y mediatizan a partir y a través de competencias y conflictos entre clases, grupos, instituciones y naciones. No apoyan una extensión ilimitada del sector público; por el contrario, lo restringen y subordinan a sus intereses, en su existencia, su funcionamiento y sus resultados. Aceptan por necesidad la creación de empresas paraestatales, las promueven o utilizan como instrumento de garantía y de incremento de sus actividades privadas y de beneficios y otros logros. La aceptación presupone y requiere que la extensión y permanencia del sector público y de las empresas paraestatales se justifiquen: por coacciones sistémicas; por el interés público que se evidencie y traduzca en opiniones y exigencias de grupos y sectores significativos; por la relación directa entre necesidades y gastos previsibles. Todo ello, en la medida en que los objetivos buscados o aceptados no puedan ser realizados de manera igualmente eficiente por la empresa privada, a la cual se debe suplir y ayudar pero nunca desplazar o sustituir. Si las empresas públicas adquieren un papel considerable en la garantía de las

condiciones de acumulación y rentabilidad de la gran empresa, y en la racionalización del sistema en su conjunto, no logran suprimir los problemas, contradicciones y conflictos que les dieron origen, y en muchos aspectos y niveles reproducen y amplifican, creando otras nuevas, y justificando así las reservas y críticas provenientes del sector privado y de las fuerzas ideológicas de signo neoliberal.

Las empresas paraestatales, y el intervencionismo estatal en general, establecen barreras externas y coacciones negativas a la valorización del capital, y a su acumulación y rentabilidad a través de las empresas privadas y del mercado, como situación general que se manifiesta de diversas maneras.

El Estado y las empresas paraestatales se asignan y controlan funciones, espacios, recursos y poderes que corresponden directamente al capital social y a la fuerza global de trabajo, y que tienden a escapar de la esfera y la égida irrestrictas del capital privado, y a limitar su reproducción y expansión. A ello corresponden: las limitaciones vigentes en las empresas públicas a la jornada laboral y a la tasa y condiciones de explotación de la fuerza de trabajo; a la imposición de cargas tributarias y sociales para la provisión de servicios a la comunidad; a la asunción por el Estado de procesos productivos que el sector privado puede considerar rentables —inmediatamente o en perspectiva futura—.

El sector público puede demostrar —y en muchos casos lo hace— que las empresas paraestatales son capaces de funcionar eficientemente; de lograr éxitos de dirección y gestión; de desarrollar altas capacidades científico-tecnológicas y de productividad y producción; de satisfacer en condiciones favorables necesidades colectivas e individuales, de trabajadores, consumidores y usuarios de las clases medias y populares, y de la sociedad en su conjunto. En ciertas empresas públicas pueden darse diversos grados de mejoramiento en la situación de su personal de directivos, cuadros medios, técnicos y trabajadores. Éstos, masivamente concentrados y organizados en sectores vitales de la economía, pueden conscientizar y asumir, en coincidencia o coalición con significativos grupos medios y populares, la defensa de intereses sociales y nacionales más amplios. Su capacidad de movilización y presión puede imponer y extender nacionalizaciones y estatizaciones que el sector privado encuentre luego difícil de recuperar. Las empresas paraestatales dejan de ser propiedad privada en sentido estricto. Por grande que sea la convergencia o la interpenetración entre el Estado y las grandes empresas privadas, éstas pueden no tener el uso directo de las públicas.

La crisis del Estado Dirigista/Benefactor se manifiesta en el nivel de las empresas públicas, pero también en el de sus funciones de *protección y seguridad sociales*. Estas últimas se originan y definen no sólo en términos económico-financieros, sino también sociales y políticos. Las crisis y recesiones de las dos últimas décadas revelan y agravan tensiones y contradicciones en el desarrollo de las funciones de seguridad y bienestar sociales. Los ritmos de aumento de los gastos públicos vinculados con las políticas sociales y con los instrumentos y mecanismos de redistribución, se mantienen o aceleran; resultan más rápidos que el ritmo de crecimiento del producto interno bruto, mientras que los ingresos (impuestos, cargas y cotizaciones sociales), indexados al nivel de la actividad económica, se contraen.

Se van abriendo así las tijeras del crecimiento económico y del desarrollo social. El Estado ve agravado su déficit presupuestario y su endeudamiento. La progresión excesiva de los gastos públicos, y la consiguiente acumulación de impuestos y cargas sociales, tienden a sobrepasar el nivel compatible con el equilibrio de la balanza de pagos y la estabilidad monetaria; a incrementar los costos y precios y a reducir los márgenes de las empresas. Se agravan así las insuficiencias de la competitividad y del crecimiento; se realimenta el desequilibrio entre el gasto público y el producto interno bruto. El aumento de impuestos y cargas sociales amenaza el crecimiento económico y la competitividad de las empresas. Si por el contrario el Estado detiene la progresión de impuestos y contribuciones sociales, pierde capacidad para garantizar a todos los grupos involucrados la cantidad y la calidad iguales de servicios públicos y sociales, y el mantenimiento de las actuales prestaciones, con las imaginables repercusiones políticas.

La crisis de esta dimensión fundamental del Estado Benefactor no se reduce a lo puramente financiero (equilibrio entre ingresos y gastos). Se extiende a lo social y lo político, en cuanto a relaciones y conflictos entre individuos, grupos, clases e instituciones, y al papel del Estado como único o primordial agente, soporte y motor de la solidaridad y el progreso sociales. Las políticas al respecto implican modificaciones en diferentes sentidos del equilibrio social entre individuos, categorías sociales, actores económicos; replantean la problemática del sistema de relaciones socioeconómicas, del régimen político y del proyecto y modelo de desarrollo.

A los factores y fuerzas ya consideradas que militan en favor de la reducción parcial o la completa privatización de las empresas

públicas, y del mayor o menor desmantelamiento del Estado Dirigista/Benefactor, debe agregarse las tendencias y efectos emergentes de la mutación en marcha en el capitalismo contemporáneo y de la globalización económico-política.

En la década de 1980, muchos gobiernos de los países capitalistas desarrollados se ven acosados por la convergencia y el entrelazamiento de la crisis de la deuda externa, la caída de los mercados internacionales, la competencia despiadada en un contexto de creciente integración internacional, las repercusiones internas de todo ello. Esta constelación se entrelaza con las demandas internas de reducción de la injerencia y los costos del Estado intervencionista o dirigista, de debilitamiento o supresión de las políticas y regímenes de seguridad y bienestar sociales, y de privatización de sus empresas. Todas ellas son partes del reclamo de una agenda nacional de reformas que va realizándose en las décadas de 1980 y 1990. A las fuerzas ideológico-políticas nacionales del sector privado y de partidos y gobiernos sobre todo conservadores pero también socialdemócratas, más o menos inspirados por la ideología neoliberal, se agregan las propuestas y requerimientos de igual signo, provenientes de influyentes instituciones y organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Organización de Cooperación y Desarrollo Económico).<sup>125</sup>

Como resultante, un conjunto de propuestas y requerimientos, y de realizaciones efectivas, buscan cumplir reestructuraciones económicas y sociales, en respuesta a la mutación del sistema central y sus periferias; a la marcha hacia un capitalismo mundializado y desregulado; al nuevo patrón de acumulación y el nuevo paradigma tecnológico-productivo; a la competencia agudizada en los mercados nacionales, regionales y mundiales. Ello presupone e incluye la vigorosa acción doctrinaria y política contra el *modelo social* prevaliente en los principales países desarrollados.

El modelo impugnado abarca, por una parte, el fuerte papel del Estado centralizado y burocrático en la regulación económica y en la protección social; y por la otra, la institucionalización de un tipo de representación de los asalariados en la empresa, y de negociación

125 Ver Sunita Kikeri; John Nellis y Mary Shirley, *Privatization. The Lessons of Experience*, Washington, D. C., World Bank Publication, 1993; *L'Étude de la O.C.D.E. sur l'Emploi*, Paris, Organization de Cooperation et Développement Économique, juin 1994.



colectiva.<sup>126</sup> De ello derivarían las restricciones a la libre empresa privada, a su acumulación y rentabilidad, a la competitividad en el mercado, y al crecimiento. La reducción o incluso el desmantelamiento del Estado y sus reglamentaciones, de los regímenes vigentes de protección social, y de la red de empresas públicas, eliminarían los factores responsabilizados de la crisis y el estancamiento.

En la crítica y valoración y en la propuesta de alternativas, los mercados de trabajo son juzgados demasiado rígidos, los costos salariales demasiado altos, las demandas de justicia social demasiado obsoletas. El salario mínimo limitaría las posibilidades de empleo para la mano de obra no calificada. Las restricciones al despido inducirían a los empleadores a no contratar personal nuevo. Las convenciones colectivas obstaculizarían la flexibilización del mercado de trabajo e, indirectamente, la creación de empleos. La generosidad relativa de las prestaciones de desempleo impediría a los trabajadores apresurarse a aceptar empleos desventajosos en remuneración y en condiciones de desempeño.

Como alternativa, se propugna ante todo una precondition general: la elevación del nivel de desempleo estructural, de millones de asalariados, acompañado por otros millones que renuncian a buscar trabajo, o que aceptan empleos de tiempo parcial. Se facilitaría así la reducción o el desmantelamiento del Estado Benefactor y, más en particular, la flexibilización generalizada de los mercados de trabajo y de las legislaciones protectoras del empleo y el salario. Ello incluiría, entre otras medidas, la supresión del salario mínimo legal; el acortamiento de la duración de los derechos laborales; la imposición de condiciones más estrictas de admisión; la acentuación de la diferenciación de salarios según regiones, sectores, profesiones y oficios.

La flexibilización de los mercados de trabajo pasa por la no extensión y la revisión hacia la baja de los instrumentos y mecanismos de protección y bienestar sociales. El seguro de desempleo debería ser suprimido o transformado restrictivamente. Debería reducirse las prestaciones sociales, los costos no salariales del trabajo, especialmente las cotizaciones patronales de seguridad social.

A partir de estas evaluaciones y propuestas, se han ido dando ataques múltiples y frontales al modelo europeo de concertación

<sup>126</sup> Un análisis reciente de los caracteres, contenidos e implicaciones del proyecto en marcha, ver Serge Halim, "Les Chantiers de la Démolition Sociale", *Le Monde Diplomatique*, Paris, núm. 484, juillet 1994.



social, a las organizaciones sindicales, a la institucionalización de una representación de los asalariados en las empresas, a la negociación colectiva, para un desmantelamiento ya en marcha desde hace años en varios países. Después de un periodo de crecimiento exponencial desde mediados de la década de 1940, a mediados de los años de 1970 van siendo frenadas las poderosas fuerzas y tendencias que operaron en favor de la expansión del Estado Dirigista/Benefactor, que no se derrumba, pero cuyo crecimiento se vuelve más lento o se detiene.

El proyecto neoliberal presupone e incluye la idea que el progreso social no es un presupuesto, motor y componente necesarios del crecimiento económico, sino su consecuencia. La “dimensión social” es reducida a simples “políticas de acompañamiento”, tendientes a corregir *a posteriori* las consecuencias negativas del crecimiento y modernización, y de la unificación de los mercados (Comunidad Económica Europea); no es un medio de anticipación y prevención de sus eventuales disfuncionamientos.

En la misma perspectiva de las críticas al Estado Dirigista/Benefactor, a las empresas públicas se les imputa limitaciones originarias y permanentes, deficiencias y fracasos, resultantes en impuestos elevados y déficits presupuestarios; desestímulos a la inversión privada y a su creación de nuevos empleos; acaparamiento estatal del ahorro nacional; endurecimiento de condiciones monetarias, aumento de tasas de interés; obstaculización de los flujos de capitales y de su orientación hacia usos rentables; restricciones a la libre iniciativa y a la competencia, y perturbaciones en las leyes del mercado. Como alternativa se propugna el desmantelamiento del sector público, la privatización en subasta de sus empresas.

### 1. *La privatización: fases, justificativos y objetivos*

Ante la evidencia de las limitaciones y frustraciones reales de las empresas públicas, y del incremento en las críticas provenientes del sector privado y de otros grupos significativos, el Estado comienza a responder con el refuerzo de su tutela y con una variedad de restricciones y reorientaciones impuestas a los papeles, funciones, estructuras actividades y alcances de aquéllas, en decisiones y acciones en cuyo horizonte puede percibirse —en su momento y sobre

todo retrospectivamente— los elementos de una estrategia y una política de privatización.<sup>127</sup>

Los poderes del Estado sobre sus empresas descentralizadas se van reconcentrándose y fortaleciendo. En el caso ejemplar de *Francia* las nacionalizaciones, originariamente concebidas y buscadas como publicizaciones o socializaciones, se vuelven estatizaciones. La gestión tripartita es descartada en beneficio de un mayor papel del Estado. Se le agrega una cuarta representación de “técnicos y personalidades competentes”, que se fusiona luego con la de usuarios, todos designados por el Estado que detenta así la mayoría absoluta y deja de lado los principios iniciales de cogestión.

El refuerzo de la tutela del Estado francés sobre las empresas se manifiesta además en la limitación de la iniciativa del personal (obreros, empleados, cuadros administrativos y técnicos), de su participación en la gestión y el control respecto a los fines y medios, los contenidos y resultados, de la actividad de aquéllas.

La tutela estatal exhibe las formas negativas de la influencia de los poderes públicos sobre sus empresas. Se ejerce de maneras directas e indirectas, por medio de la reinterpretación o el reemplazo de las normas, las modificaciones en las formas institucionales y en las prácticas; en especial estatutos jurídicos y de personal, modalidades organizativas, objetivos de servicio público. La tutela se manifiesta en controles sucesivos, múltiples y pesados que se reparten a menudo entre varios ministerios, de manera burocrática, pesada y rígida, con vacilaciones, marchas y contramarchas de efectos paralizantes; se cumple en todos los aspectos de la actividad, pero principalmente en el control de las finanzas, los salarios, los cambios tecnológicos, las condiciones de trabajo, las inversiones, los

127 Entre la ya vasta literatura sobre las privatizaciones, ver Ravi Ramamurti y Raymond Vernon (ed.), *Privatization and Control of State-Owned Enterprises*, Washington, D. C., The World Bank, 1991; John D. Donahue, *La Decisión de Privatizar - Fines públicos, Medios Privados*, Buenos Aires, Paidós, 1991; Sunita Kikeri et al., *Privatization-The Lessons of Experience*, cit.; Sheila J. B. Kamerman y Alfred J. Kahn, compiladores, *La Privatización y el Estado Benefactor*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993; Andrew Massey, *Managing the Public Sector-A Comparative Analysis of the United Kingdom and the United States*, Aldershot, England, Edward Elgar, 1993; Francisco José Villar Rojas, *Privatización de Servicios públicos*, Madrid, Tecnos, 1993. Sobre América Latina, ver William Glade, editor, *Privatization of Public Enterprises in Latin America*, San Francisco, California, International Center for Economic Growth/The Institute of the Americas/Center for U.S.-Mexican Studies, 1991.

servicios, las tarifas, el nivel de efectivos, los salarios; genera tiempo y despilfarros de tiempo y de recursos, pérdidas, déficits. Se desalientan las iniciativas innovadoras y racionalizantes. Se exige autorizaciones previas para ciertos aspectos de la gestión, especialmente para la cesión o la compra de participaciones, lo que implica retrasos en transacciones que exigen rápidas tomas de decisión. Todo ello contribuye a bajar la productividad y a reforzar la dependencia de las empresas respecto al financiamiento público del Estado, y da fundamentos objetivos y justificativos racionales para el incremento de la intervención estatal y de la tutela burocrática de los ministerios.

Pese al potencial económico de las empresas públicas, no existe en Francia un ministerio especial que asegure la coherencia entre las empresas públicas, ni procedimientos de concertación y coordinación entre aquéllas. En el interior de cada una de ellas, la falta de claridad sobre los objetivos conduce al despilfarro de recursos y esfuerzos; al desaliento, la pérdida de motivaciones y la esterilización de las capacidades de directores, cuadros técnicos y trabajadores; a la dificultad o imposibilidad de establecer planes de empresa coherentes y previsiones aún de corto plazo.

El ataque al intervencionismo y al dirigismo comienza por proyectar una imagen de reforma del sector público en favor de la autonomía de sus empresas, que se traduce en la creciente aplicación de las normas del derecho privado, y en un mayor entrelazamiento entre aquéllas y el sector privado.

Si bien ya han existido en el pasado ejemplos de transferencias de empresas públicas al sector privado, el movimiento de las recientes décadas se destaca por su universalidad (una sesentena de países hacia 1986) y por su envergadura (número de empresas, ramas y sectores, y dimensiones de sus recursos y operaciones).

La *privatización* es definible como la transferencia al sector privado de la propiedad de empresas en las cuales todo o parte del capital es poseído por poderes públicos u otras colectividades. Ello puede presuponer grados previos y de menor alcance, o fenómenos paralelos y eventualmente convergentes.

Diferentes políticas del Estado se pueden aplicar a una o varias empresas públicas, o a todas, medidas de rehabilitación o reestructuración, en especial, reglas de dirección y gestión e incentivos a la eficiencia (contabilidad, finanzas, personal, comercialización, criterios de precios basados en el mercado), que son de tipo privado pero no implican transferencia de su propiedad.

Otras políticas del Estado buscan liberalizar el medio ambiente económico general, mediante las desregulaciones generales, apertura de la economía a la competencia internacional, desmonopolizaciones, que pueden implicar o traer consigo el abandono de empresas públicas. La desestatización puede traducirse en una transferencia del poder del Estado hacia colectividades descentralizadas, o hacia grupos extranjeros (desnacionalización).<sup>128</sup>

En todo caso, las diferentes modalidades y alcances de la privatización se identifican con un desplazamiento de los derechos de propiedad y posesión, y por lo tanto de poder, de gobernantes y administradores públicos, a propietarios y empresarios nacionales y extranjeros. La privatización implica la reducción de la propiedad, el control y la gestión de empresas públicas, la disminución de su número y alcance, y consiguientemente la creación o el refuerzo del dominio y el control privados en la toma y ejecución de las decisiones sobre la inversión, la producción, la distribución y el consumo en las respectivas economías nacionales.<sup>129</sup>

El proceso de privatización presupone *justificativos* y fija *objetivos* entrelazados, que se suponen y refuerzan mutuamente, sobre todo los siguientes.

1) Ante todo, se alega la necesidad y la conveniencia de impulsar el “movimiento de las fronteras” entre Estado y sector público y economía y sector privado, disociando lo más posible al Estado de la gestión económica, y favoreciendo correlativamente la expansión de la libre empresa y de la competencia en el mercado libre. La *desreglamentación* o *desregulación*, la desestatización en general, llevarían a restaurar los mecanismos juzgados bienhechores de la empresa privada y el mercado abierto y autorregulado, y a incrementar la eficiencia y la eficacia en el nivel macroeconómico. Los actores privados de la economía serían liberados de las influencias negativas de los poderes públicos, de estructuras rígidas y tutelas agobiantes, que dificultan las opciones y adaptaciones exigidas por la presión de una competencia cada vez más dura entre empresas y naciones, y por la explosión tecnológica. Ello permitiría sobre todo estructuras empresariales más flexibles, adaptables, más eficaces y realizadoras, y con ello la aplicación de criterios y patrones de

128 Bizaguet, *Le Secteur Public...*, cit.

129 Ernest J. Wilson III, “Privatization”, en Joel Krieger, editor, *The Oxford Companion to Politics of the World*, New York, Oxford University Press, 1993, pp. 744 a 746.

gestión racional, productividad, rentabilidad financiera. El Estado establecería el marco general dentro del cual las fuerzas del mercado operarían, y retendría un papel mínimo en la provisión de una “red de seguridad” del bienestar.<sup>130</sup>

Dogmáticamente evaluado el sector privado como más eficiente que las empresas públicas, se espera que las compañías privatizadas invertirían más y mejor, y con ello incrementarían el empleo, el número de opciones ofrecidas a los consumidores, la capacidad de enfrentamiento de la competencia extranjera, revitalizarían la economía en su conjunto, y revertirían el ciclo de decadencia económica que en la posguerra afectó a Gran Bretaña y a otros países europeos.

La reducción del papel económico del gobierno debería ir acompañada por la mejora de la eficiencia de lo que, después de las privatizaciones, reste del sector público.

2) En un contexto de políticas de austeridad y de recuperación que trae consigo la crisis mundial, los Estados europeos se esfuerzan por transferir a inversores privados empresas públicas receptoras de apoyos públicos (dotaciones, subvenciones o préstamos) que aumentan las cargas del presupuesto nacional y lo llevan al déficit. Las privatizaciones atacarían el despilfarro del sector público y, como fuentes de importantes recursos extraordinarios, alimentarían al tesoro y reducirían el endeudamiento y el déficit gubernamentales. Con ello contribuirían también a reducir —mediante técnicas monetaristas— la oferta de dinero como factor de inflación.

Las privatizaciones permitirían al gobierno lograr grandes ingresos, y con ello, paralela e interconectadamente, reducir los impuestos directos en beneficio de las empresas privadas, alardear de un control del gasto público mientras mantiene sus altos niveles en rubros indispensables (obras públicas, infraestructuras), e incluso no suprime el déficit fiscal. Las privatizaciones permiten además seguir adelante con la desregulación reestructurante de la economía y del empresariado nacionales, para estímulo del sector privado, y de diversas formas del accionariado popular.

La privatización es concebida además como uno de los instrumentos de la estrategia de gobiernos europeos (*v.gr.*, el británico de Margaret Thatcher) de reducción del poder de las fuertes e influyentes organizaciones sindicales del sector público, de ataque general al estilo corporativista de relaciones entre aquéllas y el Estado,

130 Graham P. Thomas, *Government and the Economy Today*, cit.

incluso de modificación de la respectiva legislación para transferir el poder de los dirigentes y aparatos a los afiliados de base.

3) La apertura del sector de empresas públicas de gran peso en las respectivas economías nacionales, en favor de capitales privados de todo origen, a través de la mayoría de las bolsas de valores, es considerada también como factor de dinamización de la actividad y el desarrollo de las *plazas financieras* de la mayoría de los países desarrollados, precisamente en la actual fase de ascenso del mercado financiero mundial tecnológicamente integrado.

4) La estrategia de la privatización incluye una “cruzada del *capitalismo popular*” a través de la participación de asalariados, sobre todo de sectores más afluentes de la clase trabajadora y pequeños ahorristas, como accionistas propietarios en las empresas privatizadas, nueva categoría de “mini-capitalistas”. En diversos proyectos se incluyen disposiciones particulares que dan posibilidades más ventajosas a trabajadores, empleados y pequeños accionistas en la compra de acciones de las empresas privatizadas.

Se espera con ello el logro de objetivos no sólo económicos, sino también y sobre todo ideológicos y políticos. La instauración de una “democracia propietaria-accionaria” difundiría los beneficios del capitalismo. Asalariados y pequeños inversores tendrían mayor participación en la vida de las empresas, a partir del interés en el capital, y con ello se incrementarían a largo plazo la motivación y la eficiencia de aquéllos. Se reduciría el poder sindical. Se contribuiría a un proceso de reconciliación del capital y el trabajo. Aumentaría el porcentaje de la población que adquiriera un interés creado en el sistema y votara en favor de gobiernos conservadores y en contra de los partidos socialdemócratas.

## 2. *Formas y logros*

La privatización es, como ya se dijo, un instrumento de política económica por cuyos usos ciertos gobiernos pueden optar en determinados contextos y coyunturas. Debe ser examinada y explicada en términos de esos contextos y coyunturas; de las condiciones particulares (institucionales, sociales, políticas, económicas) que prevalecen en el respectivo país; del juego de fuerzas a partir y a través de las cuales es decidida y realizada; de los objetivos que el gobierno de que se trate quiere lograr; de sus específicas motivaciones y fines. Las privatizaciones han sido y son procesos complejos,

contradictorios, conflictivos, tanto en términos políticos como técnicos, especialmente porque involucran divisiones y confrontaciones de distinto tipo (regionales, clasistas, étnicas, nacionales...), y porque siempre implican transferencias de poder.

Estos factores y circunstancias contribuyen a explicar las *modalidades* específicas que se eligen y usan para realizar las privatizaciones.<sup>131</sup> Entre las más importantes de ellas se destacan:

A) Venta de acciones de empresas públicas a través de la bolsa. Se trata de una modalidad que favorece la relativa transparencia, la rapidez, y la generalización de la propiedad de acciones.

B) Colocaciones privadas y subastas competitivas para las acciones.

C) Venta de bienes de empresas públicas.

D) Contratos o arrendamientos de gestión.

E) Venta a trabajadores, empleados, técnicos, administradores.

F) Liquidación completa.

El avance del proceso privatizador en *Francia* va precedido entre 1982 y 1986 por transferencias entre grupos públicos que pueden realizarse sin previa autorización, y por mayores aperturas de aquéllos hacia el capital privado; *v.gr.*, mediante títulos participativos o certificados de inversión que dan acceso a los beneficios de las empresas sin otorgar a los portadores derecho de voto en las asambleas.<sup>132</sup>

Desde las elecciones legislativas de marzo de 1986, que originan la nueva mayoría de la coalición R.P.F.-U.D.F., cuyo programa incluye un total compromiso político con la privatización, se suceden leyes y decretos que preparan su realización efectiva.

La Ley N° 86-793 del 2 de julio de 1986 autoriza la transferencia, del sector público al privado, de la propiedad de las participaciones mayoritarias detenidas por el Estado, según lista fijada en anexo a la ley, y a más tardar el 1° de marzo de 1991. La Ley N° 86-912 del 6 de agosto de 1986 fija las modalidades de aplicación de las privatizaciones previstas y de todas sus posibilidades, y a tal efecto crea una Comisión de Privatización que se ocupa de toda transferencia de empresas y juega un papel esencial en el proceso. El nuevo régimen legal incluye garantías contra las adquisiciones abusivas (restricciones al porcentaje de acciones adquiribles por perso-

131 Ernest J. Wilson III, "Privatization", cit.

132 En este punto sigo el análisis de Armand Bizaguet, *Le Secteur Public et les Privatizations*, cit.



nas o empresas extranjeras). Se otorgan ventajas para los asalariados y su participación en el *accionariado popular*. Se introducen nuevas hipótesis de transferencia de empresas públicas al sector privado. Se afectan los ingresos provenientes de la privatización a fines prioritarios, como el pago de la deuda pública, la dotación de capital a empresas públicas que actúan en sectores con dificultades financieras. Los *holdings* de Estado son reducidos en varios sectores, como la industria (St. Gobain), petróleo (Elf Aquitaine), banca (Banque Nationale de Paris, Paribas, Crédit Commercial de France).

En *Gran Bretaña*, el casi medio siglo desde 1945 se ha caracterizado por oscilaciones cíclicas entre nacionalizaciones y privatizaciones. Estas últimas han constituido la más importante política del gobierno de Margaret Thatcher. El Partido Conservador, sin embargo no tiene antes de llegar al gobierno en 1979 un programa definido de privatización, pero ésta se va volviendo una de sus mayores preocupaciones; se va perfilando como una “cruzada gradual”, y después de 1983 se convierte en el rasgo central y distintivo del gobierno Thatcher, con un compromiso detallado al respecto y —con las reservas que luego se exponen— como una de sus más exitosas políticas con un considerable apoyo popular.<sup>133</sup>

Las políticas económicas del gobierno Thatcher, como la de privatización, se van realizando en varias fases, con poca continuidad, sin una estrategia económica bien definida, reemplazada imperfectamente por políticas inconsistentes que con frecuencia ignoran los problemas subyacentes y sus implicaciones en términos de desindustrialización, vulnerabilidad a los dinamismos y efectos de la apertura a la economía internacional globalizada, subsistencia o refuerzo de los bloqueos al crecimiento.

La privatización comienza en 1979, momento en que las industrias nacionalizadas constituyen el 10% del producto interno bruto y 7% del empleo, aunque pasan algunos años antes que se vaya convirtiendo en un movimiento general. La prudencia política impone una realización progresiva. No existe una ley cuadro de las privatizaciones, que reglamente de una vez para siempre su realización. Una ley particular define para cada privatización las modalidades prácticas de operación. Un número importante se realiza en varias veces, y algunas no pasan de ser parciales.

133 Un análisis detallado de las políticas de privatización en Gran Bretaña y en España se encuentra en Francisco José Villar Rojas, *Privatización de Servicios Públicos*, Madrid, Tecnos, 1993.

Las *principales privatizaciones* son las siguientes:

- a) Electricidad, 1990-91.
- b) Gas, 1986.
- c) Agua, privatizada como 10 compañías separadas, 1989.
- d) Petróleo, 1982.
- e) Correos y telecomunicaciones, 1984.
- f) Autobuses, 1986.
- g) Transporte carretero, 1982.
- h) Fabricación de automóviles, 1984, 1987, 1988.
- i) Construcción de barcos, 1985-86.
- j) Motores de aviones, 1987.
- k) Aviación, 1987.
- l) Aeropuertos, 1987.
- m) Hierro y acero, 1988.

Si las privatizaciones en Francia y Gran Bretaña son de considerable envergadura y responden primordialmente a motivaciones políticas, las realizadas en Alemania e Italia tienen alcances más limitados y responden a preocupaciones predominantemente pragmáticas.<sup>134</sup>

*Alemania* avanza por este camino de manera cautelosa y parcial. Las primeras privatizaciones, en la década de 1950, se basan en la idea del capitalismo popular, mediante la venta de acciones a precios inferiores a lo real. En la década de 1980 se lanza un programa de reducción de las participaciones federales, primero ambicioso, luego menos amplio y más lento, que sólo abarca al Estado federal mientras que la mayor parte del sector público está en manos de los *Länder* (estados provinciales). Se busca bajar el nivel de las participaciones federales de manera de asegurar una minoría controladora, abarcando una capitalización poco importante respecto a la capitalización bursátil alemana. Por decisiones de marzo de 1986 se realiza una nueva serie de privatizaciones parciales. En cuanto a *Italia*, la política definida desde 1985 con la creación, por el Ministerio de Participaciones del Estado de una Comisión de Estudio de Cesiones y Adquisiciones de Empresas de Participación Pública, se busca mejorar la coherencia de los *holdings* públicos, y sanear financieramente grupos muy endeudados y de negativa gravitación en el presupuesto nacional.

134 Sobre Alemania e Italia, ver Bizaguet, cit.

### 3. *Insuficiencias y limitaciones*

Con la perspectiva temporal que ya pueden ofrecer las privatizaciones de los países capitalistas desarrollados en las recientes décadas es posible hacer un balance provisorio de sus principales *insuficiencias y limitaciones*.

1) Se ha tratado de justificar las políticas de privatizaciones, mediante argumentos que cambian con el tiempo y la experiencia, sin premisas sólidas ni estrategias coherentes. No siempre el Estado de los países capitalistas desarrollados es mal administrador, ni toda empresa pública deficiente y condenada al fracaso. A la inversa, no siempre ni necesariamente las privatizaciones garantizan la libre competencia de las empresas privadas dentro de un mercado libre y autorregulado; ni dan lugar al aseguramiento de decisiones y acciones favorables a las mejores opciones, ni garantizan la eficiencia en combinación con la atención a las necesidades de la población y a los requerimientos del interés general.

Frecuentemente, la misma argumentación fundadora de las privatizaciones ha enmascarado —hasta cierto punto— los motivos reales de los gobiernos. En el caso de *Gran Bretaña*, por ejemplo —pero no sólo en él—, los impulsos y justificativos ideológicos en favor de la privatización para la mayor eficiencia por la libre competencia en el mercado, y con ello la regeneración de la economía británica, han justificado y enmascarado en realidad las aspiraciones del tesoro a la venta de las empresas públicas para el logro de los más altos ingresos posibles.

Este procedimiento para el logro de grandes sumas de dinero mediante la venta de acciones públicas tiene importantes dimensiones y consecuencias económicas, de corto, mediano y largo plazo. Las ventas de acciones se realizan a menudo a valores menores que los del mercado. El gobierno no logra realizar el verdadero valor de estas acciones, y también pierde los beneficios futuros de sus actividades. Muchas de las industrias vendidas no tienen pérdidas, y por el contrario son comercialmente exitosas y financieramente rentables. En el caso de Gran Bretaña, empresas como British Petroleum, Cable and Wireless y British Gas son éxitos del sector público que se privatiza, mientras otras empresas como British Rail con pérdidas no son consideradas para la privatización.

En la mejor hipótesis, los importantes recursos provenientes de la venta de patrimonios públicos pueden ser afectados sin inconvenientes y adecuadamente reciclados, para el financiamiento de in-

versiones de infraestructura a cargo de empresas públicas tradicionales, para el rescate de la deuda pública, o para el sostén de sectores de punta. Pueden también, sin embargo, ser afectados a presupuestos corrientes, para compensar las reducciones de impuestos (siempre populares y electoralmente redituables), financiar cargas de funcionamiento, subvencionar empresas no rentables. Con ello, se ha podido dar, a la opinión pública de los principales casos nacionales, la falsa impresión de una mejora de la situación financiera del Estado. El procedimiento no puede continuar indefinidamente, habiendo un límite a lo que se puede vender. El agotamiento, más tarde o más temprano, del *stock* de empresas a privatizar, obliga a encontrar otras fuentes de financiamiento permanente, como el aumento de los impuestos, de la deuda pública, de la moneda circulante, es decir, la vuelta a los males que se quiso evitar con las privatizaciones.

Como se dijo, en el proceso de privatización, los gobiernos suelen privilegiar la transferencia al sector privado de empresas ya rentables o potencialmente rentables y susceptibles de un desarrollo ulterior. También, los compradores pueden adquirir empresas estructuralmente deficitarias para un inmediato despedazamiento de los despojos. A la inversa, el gobierno Thatcher tarda en incluir en la privatización a la empresa ferroviaria British Rail, que tiene pérdidas, y luego, después de años de abandono, y ante críticas generalizadas, realiza en aquélla inversiones masivas y le otorga una condonación masiva de deudas acumuladas, como preludio a la venta al sector privado; el público que costó las inversiones no cosecha sus beneficios que pasan a los nuevos accionistas.

Si no se toman suficientes precauciones, los programas de privatización pueden entrar en colisión con medio ambientes negativos en la economía y la sociedad, verse limitados o frustrados por aquéllos. Las empresas resultantes de la privatización pueden hacer un mal uso, contrario a los objetivos proclamados, de las desregulaciones y de la consiguiente libertad adquirida. A falta de reales condiciones de competencia en el mercado, donde en vez de la *mano invisible* reina la muy *visible mano* de los oligopolios y de los consorcios transnacionales, la privatización puede traducirse en un cambio del monopolio público al privado. Así, en el caso británico, British Telecom, British Gas, British Airways, pasan de monopolios públicos a privados. El cambio de propiedad no necesariamente mejora el desempeño. La responsabilidad hacia el público se reduce cuando el control es tomado por juntas anónimas que representan

grandes instituciones financieras (fondos de pensión, compañías de seguros...).

2) La mayoría de los programas de privatización han privilegiado, como antes se señaló, el procedimiento de las *suscripciones bursátiles* para la expansión del *accionariado popular*, lo cual los somete al condicionamiento del estado de los mercados financieros nacionales, y con ello a la posibilidad de consecuencias imprevistas, frustraciones y desvirtuaciones.

El mercado financiero debe disponer de adecuada infraestructura y de un ahorro potencial que asegure las operaciones sin secar las fuentes de financiamiento en detrimento de otras empresas que buscan en el mercado los recursos para sus programas de inversión. Privatizaciones muy importantes o a precios muy ventajosos pueden inducir a muchos inversores a vender una parte de sus acciones para comprar las de las empresas privatizadas, y contribuir así a la baja de aquéllas. Para la prevención de riesgos se propugna un mercado muy permeable de acciones y valores; una restricción voluntaria de la demanda de recursos del Estado para el pago de sus deudas y déficits; un escalonamiento del calendario de privatizaciones y un procedimiento riguroso y respetado de precios de venta.

A falta de estas condiciones de garantía, la apertura al accionariado popular puede dar ventajas especiales a pequeños ahorristas y asalariados, que recarguen los costos de operación. El paquete accionario puede subdividirse en un número excesivamente grande de accionistas, impidiendo el logro de mayorías duraderas para la toma de decisiones necesarias. Los principales accionistas pueden constituir, —antes, durante o después de la emisión—, *núcleos duros* que comparten una *minoría de bloqueo*, y pueden permitir incluso la toma del poder por un grupo competidor o por un inversor extranjero.<sup>135</sup>

La privatización exige además un adecuado clima bursátil y económico general de buenas perspectivas y optimismo razonable. La privatización lanzada en momentos de baja bursátil o recesión general ve limitadas sus posibilidades de éxito, y puede obligar a un ritmo lento o a un abandono del respectivo programa.

Las ventas de acciones de empresas públicas en privatización en el mercado de valores tienen las ventajas de la relativa transparencia, la rapidez, y la capacidad de estímulo de la propiedad generalizada de acciones. Requieren sin embargo condiciones no fácilmente

135 Sobre este punto, ver Bizaguet, cit.

te reunibles en países en desarrollo, y en aquéllos que intentan transitar de una economía colectivista y centralmente planificada a una de propiedad e iniciativa privadas y de competencia en el mercado libre, como en Europa Oriental y Central (Hungría, Polonia, Rusia). Entre la insuficiencia o carencia de condiciones se menciona: la inexistencia y falta de tradición de los mercados de valores o, si éstos existen, la publicación de informes anuales y la aplicación de patrones mínimos de gestión eficiente. La subasta competitiva y la venta privada tratan de evitar estos problemas, al costo de una menor transparencia que invita al favoritismo y al abuso, y permite la concentración de la propiedad en manos privadas en detrimento de la eficiencia y la equidad.<sup>136</sup>

3) Determinadas industrias y servicios, como antes se dijo, necesitan por sus propias características una organización a escala nacional. Su privatización y fragmentación en aras de la competencia, no sólo no trae beneficios, sino que causa duplicaciones y desperdicios. Con la privatización, oligopolios y *holdings* extranjeros (Estados Unidos, Japón), pueden adquirir posiciones clave en sectores neurálgicos o vitales, de importancia estratégica, no sólo para el crecimiento, sino también para la defensa, la seguridad, la autosuficiencia y hasta la supervivencia de las naciones europeas: informática, transportes y comunicaciones, energía nuclear, espacio, armamento, construcciones aeronáuticas, etcétera. Ello ha debido dar lugar a la imposición por los respectivos gobiernos nacionales de paliativos y limitaciones de diverso alcance.

4) El balance crítico de las privatizaciones lleva a constatar importantes *insuficiencias y límites* de las *estrategias y políticas neoliberales*. Unas y otros surgen de la dificultad o casi imposibilidad de lograr y mantener —en países de régimen democrático-liberal y de acceso, permanencia y rotación en el gobierno mediante la competencia de partidos en elecciones periódicas—, el consenso en favor de tales estrategias y políticas a partir y a través de éxitos en el desempeño de la economía nacional y en el mantenimiento de ciertos equilibrios sociopolíticos básicos entre clases, grupos e instituciones, entre fuerzas y tendencias, entre opciones, que no dejan de ser divergentes, contradictorias o conflictivas.

Las políticas neoliberales de los gobiernos de los países de la Europa desarrollada que las adoptan y realizan de manera más sistemática y enérgica, como Gran Bretaña, finalmente no producen

136 Ernest J. Wilson III, "Privatization", cit.

un “milagro económico”. No impiden la recesión duradera; no detienen ni revierten la declinación secular de la economía británica. No eluden los condicionamientos externos que impone la apertura a los flujos y efectos comerciales y financieros de una economía mundial crecientemente globalizada.

Sobre los cuales los gobiernos no llegan a tener un grado considerable de control. Las estrategias y políticas neoliberales precipitan desregulaciones y privatizaciones; imponen condiciones excesivas de competencia salvaje y de gestión rigurosa; crean o refuerzan los factores de crisis y degradación cuantitativas y cualitativas del empleo y la seguridad social; ahondan desigualdades y conflictos sociales y políticos de todo tipo.

Con la fase neoliberal, en efecto, llega a su fin la expansión del sector público que había creado dos tercios de los empleos surgidos desde comienzos de los años de 1970. La última oleada de innovaciones técnicas es masivamente destructora de empleo, con despidos masivos en empresas productoras o usuarias de alta tecnología sin baja de la producción y sin que nuevos empleos aparezcan en otras empresas de los mismos sectores. Ascende el uso del llamado *reengineering* como nueva forma de reestructuración industrial que optimiza los procesos de producción a fin de eliminar la mano de obra no necesaria al cumplimiento del *oficio-núcleo de la empresa*. La apertura a la economía globalizada trae consigo las importaciones a bajos precios y la competencia entre los propios países industrializados. El mantenimiento por presiones sindicales y sociopolíticas del estancamiento a un alto nivel de la duración media del trabajo no excluye el aumento de las condiciones de sobreexplotación del trabajo y la extensión de la precariedad. El desempleo de millones, va acompañado por la renuncia de otros millones a la búsqueda de trabajo, o por la aceptación del empleo de tiempo parcial. Desde los años de 1970 van cayendo las participaciones de los salarios en el ingreso nacional. La demanda global se ve afectada por el desempleo, el estancamiento del poder de compra de los salarios, y la reducción del consumo, como contribuciones a una crisis que a su vez realimenta aquellos procesos y desigualdades.

Las reducciones masivas de personal y del goce efectivo de derechos de seguridad social, pueden mejorar la productividad y asegurar el avance y la competitividad de las empresas privatizadas, pero también producir consecuencias (económicas, sociales, políticas, de corto y mediano plazo), que resultan perturbadoras y eventualmente explosivas, en los niveles de sectores profesionales, grupos y clases



sociales, regiones, naciones y Estados. Se da así un peligro de choque entre estos patrones predominantes del capitalismo altamente desarrollado, mundializado y desregulado, y el sistema de relaciones sociales y equilibrios políticos que fue impuesto en las décadas anteriores por presiones y logros de importantes actores y movimientos socioeconómicos y políticos. La crisis del Estado Dirigista/Benefactor en general, y de sus sistemas de empresas públicas y de seguridad social, debilita el proceso de integración relativamente menos conflictivo de los movimientos sindicales y políticos de trabajadores y clases medias técnico-profesionales y empresariales en el Estado y la sociedad.

Como lo demuestran las experiencias de Europa Occidental, pero también las de Europa Oriental y Central desde el desplome de la Unión Soviética y de los países de su bloque, las estrategias y políticas neoliberales no han sido capaces de prever y evaluar adecuadamente los impactos micro y macro-económicos de los programas de privatización que han lanzado y llevado adelante, incluso en su incidencia sobre la equidad y el equilibrio sociales y sobre el poder político. La privatización trae consigo cambios concomitantes en el poder económico y social. Crea ganadores, pero también perdedores potenciales o actuales (personal de empresas públicas, trabajadores, funcionarios, cuadros técnicos, sindicatos, consumidores subsidiados) que pueden articular considerables oposiciones políticas, e incluso bloquear el avance de la privatización. El carácter controversial y conflictivo de la privatización requiere de una fuerte y eficaz dirección política y de un alto grado de consenso sociopolítico e ideológico para ejecutarse y mantenerse.<sup>137</sup>

Así, por una parte, desde mediados de la década de 1970 se ve frenada la expansión del Estado Dirigista/Benefactor. Incluso gobiernos socialdemócratas (François Mitterrand en Francia, Felipe González en España), se ven incapacitados de proseguir políticas expansionistas. Pero tampoco, por otra parte, los gobiernos conservador-neoliberales como el de Margaret Thatcher en Gran Bretaña y Ronald Reagan tienen pleno y duradero éxito en sus políticas de privatización y de reducción de los gastos de salud, educación o seguridad social. Las prioridades del gobierno británico de John Major parecen diferir de las establecidas por su predecesor gobierno Thatcher. Se busca mostrar una mayor sensibilidad a las demandas de los sectores medios y populares en cuanto a la mejora de las

137 Ver Ernest J. Wilson III, cit.

posibilidades de empleo e ingreso, de educación, salud, vivienda, transporte, otros servicios públicos, gobierno local. Se intenta reconciliar privatizaciones y empresas públicas, mercado libre y reforma social, individualismo exitoso y responsabilidad colectiva. Se redescubre el papel positivo e indispensable del Estado en la economía y en la sociedad.<sup>138</sup> En los regímenes multipartidistas, la política de coaliciones refuerza los patrones de gastos. Mientras partidos conservadores-centristas y socialdemócratas se alternan en el gobierno, en Holanda, los países escandinavos, Italia, el gasto social sigue subiendo.<sup>139</sup>

Resulta hoy extremadamente difícil o casi imposible hacer predicciones exactas sobre el futuro de la empresa pública después de su crisis y de la fase reciente y actual de privatizaciones. Es posible sin embargo sugerir, con la mayor prudencia posible, algunas hipótesis.

Para llegar a las nacionalizaciones de los países desarrollados, sobre todo los de Europa Occidental,

ha sido necesario que la Nación se forme y con ella una economía nacional, que en este cuadro aparezcan actividades nuevas de tal importancia que deben pronto dominar toda la economía, que el capitalismo se desarrolle y las domine para hacerlas servir a intereses particularistas, que él cree una sociedad en la cual las grandes masas de obreros y consumidores dependan de un número restringido de empresas o productos, y en fin que, por reacción contra la desviación de las riquezas en beneficio de una minoría, con la ayuda de conocimientos científicos y sobre la base de nuevas ideologías, la Nación busque un medio de organizar la gestión de recursos esenciales con vistas al interés colectivo que ella debe precisamente satisfacer.

Estas condiciones indispensables

constituyen el sustrato sociológico necesario de la experiencia de las nacionalizaciones. Su reunión según una cierta dosificación muy sensible a las contingencias es la que puede llevar a las nacionalizaciones. ...Ligadas a un conjunto de condiciones reunidas en equilibrio bastante delicado, ¿están ellas destinadas a desaparecer desde que ese equilibrio se modifica, o tienen posibilidad de sobrevivir?

138 Ver Graham P. Thomas, cit.

139 Abraham de Swaan, "Welfare State", cit.

El sistema de empresas públicas, ¿pasará simplemente, o dará durante toda una fase histórica una base general de organización económica a las sociedades contemporáneas? Si estos interrogantes no parecen tener respuesta cierta y fácil, es posible en cambio considerar algunos datos del problema.

Por una parte, podría considerarse que este sistema ha estado ligado a situaciones particulares de compromiso o de transición. Duraría mientras el capitalismo no fuera eliminado del predominio como dirección general de la vida económica. Su situación estaría ligada a un equilibrio frágil en la relación de las fuerzas en confrontación, y resultaría condenada cuando el equilibrio se rompiera en favor de una de ellas. Podría evidenciar una eficacia insuficiente, y ser desplazado por modos de organización más racionales y capaces de alcanzar los resultados buscados.

Por otra parte, es posible que el sistema de empresas públicas dure. Adoptado como solución circunstancial, puede experimentar modificaciones adaptativas que lo conviertan en solución duradera. El equilibrio puede durar, la transición puede resultar prolongada.

...La nacionalización corresponde... a ciertas condiciones sociológicas, la mayoría de las cuales parecen responder a adquisiciones duraderas de la civilización moderna, a ideales hoy ampliamente aceptados: la idea que la propiedad de los recursos esenciales no debe ser dejada a representantes de intereses particulares, la idea que las masas trabajadoras y consumidoras deben ser asociadas a la gestión de empresas de importancia general, la idea que la explotación de las empresas debe ser concebida en vista del interés general.

La empresa pública posee en sí misma virtualidades de desarrollo; transportada a los planos internacionales, nacionales, regionales o locales, puede expandirse, generalizarse, proponerse como parte importante o decisiva de la salida que se logre para la evolución del mundo actual.<sup>140</sup> De todas maneras, en todos los escenarios de organización y funcionamiento de las economías, sociedades y sistemas políticos (y del orden internacional) que se diseña y confronta para el ya cercano siglo XXI, ocupa un lugar central el replanteo de las relaciones entre Estado y sociedad, sector público y sector privado, planificación y mercado.

140 Ver Jean Maillet, "Aspect Historique des Nationalizations Françaises", cit.