

El laberinto de la privatización

Introducción

LA PRIVATIZACIÓN de empresas y activos públicos ha alcanzado proporciones epidémicas en América Latina. Todos los sectores y ramas de la economía han sido afectados, en todos los niveles: carreteras, recursos naturales, zoológicos, parques, plantas de acero, redes de telecomunicación, servicios de agua potable y electricidad. Este capítulo se dedica a analizar el significado profundo de la privatización desde una perspectiva histórico-estructural más amplia. Esto implica un análisis crítico de las suposiciones respecto a los orígenes y crecimiento de las empresas públicas y las fuentes internas y externas de las crisis del sector público. A ello le sigue un análisis sobre la naturaleza de la privatización y sus consecuencias sociopolíticas y económicas. En la última sección se discuten alternativas para los patrones de propiedad privada del pasado y para la privatización contemporánea.

Este capítulo propone varias tesis.

Primera: la privatización en América Latina no es una decisión económica aislada ni es producto de la “racionalidad del mercado”, sino que está relacionada con fuerzas políticas más poderosas que actúan a través de aparatos coercitivos locales.

Segunda: el crecimiento de las empresas públicas fue una respuesta a las fallas y crisis de regímenes de libre mercado anteriores. El desarrollo de la empresa pública fue, en gran parte, una respuesta pragmática a las crisis, y una necesidad palpable, no un producto de decretos ideológicos.

Tercera: la crisis de la empresa pública en gran parte se debe a las fallas y a las demandas de las corporaciones privadas y al estilo político de los políticos capitalistas.

Cuarta: la privatización está basada tanto en cambios en la estructura ideológica como en la estructura de clase, mismos que a su vez han minado al gobierno local representativo y promovido el autoritarismo.

Quinta: la privatización, en vez de “corregir” los males de la intervención estatal, los monopolios públicos y los servicios costosos, los ha profundizado al producir una estructura económica que no responde al mercado nacional ni a los niveles más bajos de la “sociedad civil”.

Finalmente, el capítulo concluye señalando algunas alternativas a la privatización, cuando la relación entre lo público y lo privado se hace compatible con las necesidades nacionales mayoritarias.

Orígenes de la privatización

La privatización no es un fenómeno aislado que resulte de circunstancias locales en marcos temporales limitados, como ocurrió en los sesenta y los setenta. En la actualidad, la privatización debe entenderse como parte de una estrategia global que tiene sus raíces en la estrategia de ataque contra la sociedad civil y la política democrática, las intervenciones militares violentas y el uso de decretos arbitrarios del Poder Ejecutivo. Actualmente la privatización se lleva a cabo bajo las órdenes de los bancos “internacionales” controlados por el imperio, por consultores promotores de fondos imperiales y por agencias gubernamentales que diseñan los programas, deciden los precios e identifican a los compradores potenciales. El marco temporal y el alcance de la privatización están dictados por los superpoderes económicos imperiales, cuya prioridad es impulsar a toda costa, en el menor tiempo posible, las transferencias de propiedad que harán irreversible la transición al capitalismo neoliberal. La privatización es esencialmente un acto político que tiene poco o ningún “valor intrínseco” como estrategia económica nacional y que ciertamente no añade cosa alguna a la creación de nuevos empleos, ni mayores tasas de ahorro e inversión, ni crea nuevas fuerzas productivas. La estrategia de privatización, desde el centro imperial, es en primera instancia la de homogeneizar a todas las regiones de la economía mundial sujetas a su penetración, mientras genera diferencias en el acceso al mercado mundial de acuerdo con las capacidades productivas de cada región. El proceso de privatización no es, por tanto, principal ni inicialmente, un medio para apoderarse de empresas y penetrar mercados, sino más bien para eliminar estructuras alternativas de producción que podrían competir o desafiar a un mundo dominado por el imperio. Es por ello que el paupérrimo desempeño económico de las empresas privatizadas no molesta a los diseñadores imperiales de políticas; en cambio su preocupación está en el ritmo y el alcance de la privatización. Una vez lograda una economía privatizada, el fruto de esa política puede cosecharse a través de la selección de empresas lucrativas o la captura de mercados, sin miedo a una “respuesta nacionalista” o “socialista”.

Las agencias privatizadoras, inducidas por el imperio, trabajan apoyando financiera, ideológica y políticamente golpes militares (América Latina) o procesos electorales (Europa del Este, países occidentales de la ex URSS). El proceso de privatización, bajo los regímenes civiles o militares, por lo general sigue el mismo procedimiento: decretos del Ejecutivo con o sin aval parlamentario. El proceso de privatización relega a las organizaciones y movimientos sociales, y a los ciudadanos en general, a papeles marginales. Los despidos masivos, el cierre de una amplia gama de industrias, la conversión de los manufactureros en importadores, conducen a la disminución de los trabajadores industriales sindicalizados bien pagados, al crecimiento del trabajo irregular en el sector informal y al crecimiento en el número de empleados con bajos sueldos. Para contener los efectos sociales, los regímenes y bancos imperiales apoyan a organizaciones no gubernamentales (ONG) para reabsorber al pueblo en las actividades locales, en los intersticios de la economía dominada por las TNC, los bancos y los sectores de exportación. Las ONG contribuyen al debilitamiento de los movimientos cívicos y sociales que confrontan al modelo neoliberal impuesto por los centros imperiales.

La ironía está en la convergencia de la retórica de “mercado” de los bancos imperiales, situados en la parte más alta, y la ideología de la “sociedad civil” de las ONG, colocados en la parte más baja; esa confluencia mina las luchas colectivas en favor del cambio social y el papel positivo del Estado-nación.

El avance de la privatización está localizado, por tanto, en la estrategia global de fortalecimiento del imperio, en un periodo de contrarrevolución en el Tercer Mundo y de colapso comunista en el Este.

Privatización y desnacionalización

La privatización casi siempre está asociada con la desnacionalización de la economía. Ambas políticas son metas estratégicas de los superpoderes económicos para conquistar la economía y tener la hegemonía en la “sociedad civil”. Todo el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial estuvo marcado por los países occidentales dominantes tratando de imponer una política de libre mercado en contra de los regímenes nacionalistas y socialistas que restringían el acceso al capital extranjero. La privatización fue parte de un proceso general de reversión del bienestar social y de reconcentración del ingreso. En vez de transferir el ingreso desde las corporaciones privadas a través de programas públicos de bienestar a los trabajadores con sueldos y salarios, la privatización implicó la transferencia de las empresas de propiedad pública –con

financiamiento de los contribuyentes— a las corporaciones privadas. La “matriz de la privatización” que involucraba a actores internacionales y consultores, asesores y financieros extranjeros inevitablemente condujo a la inclusión del capital extranjero como una agencia necesaria de la “privatización”. El tamaño de las empresas, los esfuerzos por internacionalizar los mercados e incrementar el acceso a los recursos financieros extranjeros, al igual que la influencia política de las corporaciones multinacionales, tuvo como consecuencia que la privatización se convirtiera en un sinónimo de desnacionalización.

La matriz social de la privatización

La privatización forma parte de un patrón general de reversión del bienestar social, minando la organización social y el poder popular. En el Occidente y en el Sur, la propiedad pública se originó con mayor frecuencia como resultado de las luchas populares en contra de los modelos liberales de exportación del siglo XIX y principios del XX. La ausencia de agua potable, un sistema adecuado y accesible de transporte, la ausencia de inversión privada en los sectores estratégicos de electricidad y energía, condujo a la demanda pública a exigir la intervención del Estado para que, entre otras cosas, se evitaran las epidemias y se proporcionara la infraestructura que facilitaría el comercio y la manufactura. Sólo en el caso de Europa del Este la propiedad pública fue “impuesta desde arriba y desde fuera”, y por tanto se presenta como una anomalía en el patrón histórico.

La privatización es, pues, un movimiento de contrarreforma que se opone a las continuidades históricas y es parte de un esfuerzo general por subvertir el orden social existente asociado con el Estado de bienestar, la economía mixta y los movimientos sociales con fundamentos de clase. Lo irónico es que quienes promueven el libre mercado defienden la familia tradicional, pero sus políticas propician hogares con un solo jefe de familia y el trabajo forzado de las mujeres a cambio de bajos salarios. Por otro lado, los críticos de “izquierda” que supuestamente defienden a los trabajadores asalariados y el derecho a decidir que asiste a las mujeres, glorifican el trabajo forzado de las mujeres (“independencia”) y la “familia no tradicional” impuesta por la derecha. El resultado es que la reversión de la propiedad pública carece de fundamento social estable (clase y familia) que sustente la oposición política concertada. El *ethos* de la “decisión privada” de la izquierda es la micropolítica del macroproyecto privatizador liberal.

Los orígenes de la privatización son políticos en varios sentidos: parte de una estrategia global dirigida a eliminar las alternativas políticas y económi-

cas, parte de una estrategia doméstica para reconcentrar la riqueza y el poder, y, finalmente, se conduce como un mecanismo para asimilar los recursos económicos para la acumulación imperial.

Los argumentos puramente económicos acerca de la racionalidad del mercado y la decisión racional tienen poco poder explicativo, histórico o sociológico, para identificar el marco político en el que fueron formuladas y puestas en práctica las decisiones macroeconómicas. En ese sentido, la lógica de la privatización está más estrechamente relacionada con las exégesis doctrinales que con las realidades contemporáneas. Paradójicamente, el mismo apego a la doctrina de los ideólogos del libre mercado se evidencia en los esfuerzos por “explicar” el crecimiento de las empresas públicas. Estos esfuerzos achacan los orígenes de la empresa pública a la “ideología” y se olvidan de las experiencias y circunstancias históricas de las cuales surgió el sector público.

Empresas públicas: pragmatismo e ideología

En América Latina, el crecimiento de las empresas públicas coincide con la industrialización, los incrementos en la demanda social de servicios sociales, el crecimiento de una clase media técnica –con formación técnica y en ingeniería–, el desarrollo de las industrias básicas y el crecimiento de un mercado interno. El contexto político fue el de la crisis del modelo propuesto por las élites exportadoras de un “mercado libre” y la incapacidad del Estado liberal para responder a las necesidades de desarrollo de la manufactura, las demandas ocupacionales de la clase media o las necesidades de salud y educación de la clase trabajadora.

Las empresas públicas eran elementos esenciales para el crecimiento de la industria privada. El sector privado era incapaz de –o carecía de voluntad política para– invertir en la escala suficiente, y producir al nivel de los costos, para responder a las crecientes necesidades de las nuevas clases productivas. Surgió una coalición de fuerzas nacionalistas industriales, que incluía a las clases trabajadora y media y a algunos sectores de la burguesía; esta coalición apoyó las inversiones públicas a largo plazo y a gran escala para proporcionar energía a bajos costos y las redes de transporte esenciales para la producción y la distribución. Las empresas del sector público produjeron acero en las cercanías de los puntos de extracción para venderlo a los manufactureros privados, de puntos distantes, a precios subsidiados que les permitieron competir y acumular ganancias. Los proyectos públicos de construcción de carreteras, presas, puertos, etcétera, fueron subcontratados al sector privado, estimulando

el crecimiento de las firmas privadas de construcción y las industrias de manufactura. El amasamiento de las fortunas privadas a través de las actividades promovidas por el Estado fue la base para las actividades “orientadas a la exportación” y para las inversiones conjuntas de muchos de los grandes empresarios neoliberales actuales. Sin el gran impulso proveniente del sector público para establecer la infraestructura básica y la industria, sin el financiamiento y los contratos estatales, es difícil imaginar dónde estarían quienes promueven hoy el libre mercado.

Fundamentos del desarrollo económico: el sector público

Las empresas públicas surgieron en sectores económicos vitales para el crecimiento, porque los empresarios nacionales privados eran incapaces de movilizar capital a gran escala y a largo plazo para obtener rendimientos a largo plazo. Los empresarios privados no querían tomar los riesgos o carecían de los conocimientos para entrar a muchas de las actividades que eventualmente fueron tomadas por el sector público. El capital extranjero privado se oponía a invertir en sectores de la economía que compitieran con sus exportaciones. Sólo después de que se establecieron barreras protectoras, las corporaciones extranjeras se convirtieron en “multinacionales” y establecieron subsidiarias dentro de otros países para explotar los mercados nacionales y “brincar” los muros arancelarios.

En algunos casos las empresas públicas fueron resultado de la nacionalización de firmas privadas, principalmente extranjeras. Esto generalmente sucedía por la incapacidad de los inversionistas para mantener o modernizar sus plantas o generar cambios en las prioridades de inversión hacia otras regiones o sectores económicos, permitiendo así que se deterioraran servicios vitales. En algunos casos, los inversionistas extranjeros amenazaron con suspender sus operaciones, que incluirían despidos masivos y que, por tanto, causarían importantes dislocaciones sociales, forzando al gobierno a intervenir y a incorporar a la empresa en el sector público. Con frecuencia la empresa quedaba con deudas, maquinaria deteriorada y altos costos fijos, minando así severamente la capacidad del Estado para convertir a la empresa en una firma rentable y eficiente. A este proceso se le llamó “socialismo amargo” por la manera en que el sector privado descargaba en el Estado, a un alto costo, las empresas desgas-tadas y retenía las empresas lucrativas.

En tercer lugar, las firmas de propiedad privada que prestaban servicios públicos (agua, gas, transporte) se negaban o eran incapaces de proporcionar

un servicio adecuado o de extender los servicios a una población en crecimiento, por lo cual forzaban al Estado a intervenir para alcanzar a distribuir a regiones que de otro modo serían “no rentables”, o para proporcionar servicios a bajo costo y estimular a productores potenciales, al tiempo que mejoraría las condiciones de salud de los consumidores potenciales.

En cuarto lugar, las empresas públicas surgieron en industrias estratégicas importantes para la seguridad nacional o la conservación, o porque eran esenciales para aportar las divisas que permitieran financiar una amplia gama de programas esenciales de desarrollo y la importación de bienes para la producción y el consumo. Por ejemplo, el petróleo, los minerales, electricidad, etcétera, generaron ganancias para financiar o subsidiar la inversión extensiva privada nacional en las industrias locales.

Finalmente, las empresas públicas se establecieron durante la depresión de los años treinta y la Segunda Guerra Mundial para producir nacionalmente lo que no pudiera importarse debido al colapso de las exportaciones y al modelo económico liberal o porque los principales países exportadores estaban en guerra y dirigían su producción a la actividad bélica.

En síntesis, la propiedad pública surgió y algunas veces reemplazó a la actividad privada por razones más pragmáticas que ideológicas. Era simplemente una manera más eficiente de diversificar la economía estimulando la recuperación económica a través de la movilización de una capacidad no utilizada que había sido generada por la incapacidad del anterior modelo de exportación de libre mercado. Las empresas públicas tomaron la iniciativa de ofrecer empleo al mismo tiempo que incrementaban la capacidad de quienes tomaban las decisiones nacionales para configurar la agenda de desarrollo. El cambio a la propiedad pública y al desarrollo nacional permitió a las economías evitar algunas de las fluctuaciones extremas experimentadas por la economía liberal basada en las exportaciones de materias primas y enclaves extranjeros. No obstante, muchas de las condiciones que condujeron a la propiedad pública, al papel subordinado que jugó en apoyar al crecimiento del sector privado y a la matriz política en la que funcionaba, eventualmente condujeron a una crisis dentro del sector público.

La crisis de la propiedad pública

Podemos distinguir dos conjuntos de factores que contribuyeron a la crisis de la propiedad pública, a ellos nos podemos referir como “externos” e “internos”. Los primeros refieren a los factores situados fuera de la organización formal de las empresas públicas, los segundos a su estructura interna y funcionamiento.

El sector público estaba apoyado por una coalición política que proporcionaba votos, conocimientos técnicos, recursos económicos, liderazgo político y ocasión para las movilizaciones sociales. La coalición incluía a trabajadores urbanos, empleados públicos, clase media, intelectuales y a sectores capitalistas, en particular industriales y contratistas de la construcción. Esta heterogénea coalición cayó bajo una severa presión a medida que el trabajo y el capital desarrollaron propósitos divergentes. Los sindicatos se movieron más allá del aseguramiento del empleo industrial y del reconocimiento por parte del Estado a la demanda de una legislación social más amplia, una mayor seguridad en el empleo y la promoción de salarios más altos a través de la organización y movilización sociales, extensivas e intensivas. Los patrones, por otro lado, una vez asegurada la protección del Estado –subsidios y precios de monopolio, entre otros– buscaron minimizar los costos del trabajo y una mayor laxitud de sus obligaciones empresariales frente al Estado y al trabajo para incrementar sus ganancias y diversificar sus inversiones. El problema no fue simplemente el de una reducción de las ganancias, que no era siempre y en todas partes el caso, sino el deseo de incrementar ganancias, capital e inversión cuando fuera y en donde fuera. La reducción no estaba en el “trabajo” sino en el marco industrial nacional, que inhibía las importaciones y las transferencias de capital. El argumento de la “reducción de las ganancias” era esencialmente conservador (adoptado más tarde acriticamente por la izquierda, la misma que posteriormente sería intelectualmente desarmada) debido a que la derecha avanzaba más allá del mero incremento de las ganancias: hacia el cambio de todo el marco de la acumulación del capital; la llegada de lo que más tarde se llamaría “neoliberalismo”.

La crisis de la coalición que sostenía la propiedad pública fue resultado de la creciente internacionalización del “capital nacional”. El impulso estuvo basado en la acumulación a gran escala generada por las altas ganancias logradas durante el régimen proteccionista. El “capital sobrante” fue canalizado al extranjero en forma de inversiones de cartera y a la búsqueda de sociedades en el extranjero para tener acceso a la tecnología, los mercados y los recursos financieros. La alternativa de ampliar y profundizar el mercado nacional no fue considerada porque implicaba cambios a gran escala en la tenencia de la tierra, la reforma agraria, vastas inversiones en infraestructura urbana y grandes inversiones en tecnología y plantas industriales; asuntos que diferían las ganancias hacia el largo plazo. La opción que quedaba estaba entre apoyar a los campesinos en contra de los terratenientes –que en muchos casos incluían a los empresarios industriales o a sus familias inmediatas y asociados financieros– o buscar apropiarse de las empresas públicas, de un porcentaje mayor del

presupuesto del Estado e irse “al extranjero”. Los límites del mercado interno tenían dos soluciones: la revolucionaria, consistente en profundizar el proyecto industrial nacional; o la contrarrevolucionaria, dismantelar ese proyecto en favor de la estrategia de reconcentración y vincularlo con el capital extranjero.

Desde esta perspectiva histórica, la propiedad pública fue para la clase capitalista una “etapa de transición” hacia el liberalismo basada en preocupaciones políticas más que simplemente en la “falla” o “agotamiento” del llamado modelo de sustitución de importaciones. La crisis de la propiedad pública entonces no le era intrínseca sino que tenía sus raíces en los débiles fundamentos sobre los que estaba construida.

El segundo factor “externo” que condujo a la crisis de la propiedad pública fue la matriz macroeconómica. Al subsidiar y proteger al sector privado, y en ausencia de las preocupaciones capitalistas por el salario social del trabajo, el Estado en general y el sector público en particular comenzaron a tener déficit presupuestales y comerciales. Las empresas públicas pagaban precios de monopolio por productos del sector privado y vendían servicios a precios subsidiados. El Estado subsidiaba las importaciones de los industriales privados sin demandar la generación de divisas suficientes para pagar por las importaciones. El Estado pagaba los beneficios sociales de los trabajadores, disminuyendo los costos del trabajo para el capital.

Los desequilibrios en los indicadores macroeconómicos reflejaron el esfuerzo de parte del Estado industrial para equilibrar los rendimientos del capital con los beneficios sociales del trabajo. La solución liberal (“administrar los indicadores macroeconómicos”) fue esencialmente la transferencia de las empresas públicas “endeudadas” al sector privado, la eliminación del bienestar social del trabajo, el subsidio a los segmentos internacionales del capital para incrementar sus exportaciones y proporcionar altas tasas de interés y altas ganancias con la esperanza de que grandes flujos de capital entrarían y equilibrarían las cuentas externas.

En algunos contextos, el conflicto de clase entre el trabajo y el capital causó que la clase capitalista “desinvertiera” exacerbando los problemas de desempleo, inseguridad y dislocación sociales. El conflicto estuvo acompañado ocasionalmente por ocupaciones de fábricas o demandas de los trabajadores para que el Estado tomara las empresas. Cuando esto ocurría, la producción caía temporalmente. Esto condujo a un incremento de los subsidios estatales y a la caída de las exportaciones, provocando mayores desequilibrios comerciales. Con frecuencia, las empresas caían en la esfera de la propiedad pública, ya sea por el tamaño o por la relación con la economía. De ahí que las ineficiencias

fueran resultado no del sector público sino de las demandas de los actores sociales comprometidos en la lucha de clases.

Mientras que las causas “externas” fueron elementos esenciales de la crisis de las empresas públicas, no fueron la única razón para la privatización. Factores internos relacionados con su estructura y funcionamiento, al igual que la actitud de quienes apoyaban al sector público, contribuyeron a la crisis.

El sobreempleo era un problema perenne en muchas de las empresas públicas. En muchos casos, el Estado se convirtió como último recurso en patrón, absorbiendo a la fuerza de trabajo excesiva que el sector privado no lograba emplear. El resultado fue un alto costo administrativo, una nómina hinchada y burocracia innecesaria, lo que contribuyó a la imagen de un “sector estatal ineficiente”.

Relacionada con esto estaba la tendencia de los partidos políticos para utilizar al Estado como mecanismo para el clientelismo político. Los partidos menos ideológicos, aunque no exclusivamente, dependían, para la atracción de seguidores y personajes que consiguieran votos, de las ofertas de trabajo en el Estado, las cuales a final de cuentas provocaron una sobrecarga del sector público, disminuyendo así la productividad y aumentando el número de funcionarios incompetentes pero políticamente leales que estaban disponibles para organizar la maquinaria electoral.

Relacionada con el clientelismo, pero no equivalente a éste, estaba la tendencia a politizar a los empleados públicos centrándose en las lealtades políticas a corto plazo por encima e incluso en contra de la capacidad de generar resultados. La consecuencia fue que las ventajas tácticas con frecuencia llevaron a debilidades estratégicas: el estancamiento y la falta de innovaciones acompañaron a la consolidación de las actividades del sector público.

La perpetuación y la rigidez de las empresas del sector público fueron en parte resultado de la actitud corporativista de los sindicatos ligados con los partidos nacionalistas o socialistas que defendían y, en algunas instancias, animaban las ineficiencias de los empleados del sector público. Cualesquiera intentos por incrementar o mejorar los servicios para los consumidores de la clase trabajadora eran contrarrestados por una retórica seudotrabajadora de proteger los intereses de la “clase trabajadora”.

La misma estructura jerárquica de las empresas públicas, en muchos casos, se parecía a la de la firma privada. Como resultado, los empleados y la administración con frecuencia miraban hacia arriba y hacia adentro, evitando rendir cuentas públicamente y evadiendo la competencia externa que pudiera animar a la innovación y la eficiencia. Finalmente, la estructura de precios de los productos y servicios del sector público era establecida por los intereses

corporativos privados, lo cual condujo a los subsidios privados y a las pérdidas públicas. Con frecuencia, el Estado proveía energía a la industria por debajo de los costos, absorbiendo las pérdidas. En otros casos, las ganancias de las empresas públicas no eran invertidas internamente, sino que eran transferidas a fondos públicos, por lo que el sector público no lograba modernizarse y hacerse competitivo. En síntesis, las fuerzas políticas, económicas y sociales, tanto internas como externas, se conjuntaron para generar la crisis del sector público. En la crisis estaba implícita la posibilidad de reformar el sector público haciéndolo que respondiera más a la gran población o desmantelarlo y entregar sus recursos al sector privado minoritario.

Privatización: medios y consecuencias

La estrategia de la privatización surgió de varias fuentes. En algunos casos, la privatización resultó de la convicción ideológica, como en el caso de las dictaduras en el Cono Sur a mediados de los setenta. En otros, resultó del deseo de halagar y mostrar flexibilidad ante las agencias financieras internacionales, como ocurrió en muchos de los regímenes electorales de América Latina en los ochenta, y más tarde en Europa del Este y en las “repúblicas” de la ex URSS.

En otros casos más, la privatización fue la opción política de una nueva clase de capitalistas orientados a la exportación, vinculados con los circuitos internacionales y que buscaban expandir sus imperios a la vez que atraían a socios de inversión del extranjero.

Igualmente importante fue la presión de los superpoderes capitalistas que actuaban directa o indirectamente a través del Banco Mundial y el FMI. El desmantelamiento de los modelos alternativos de desarrollo, en particular los que limitaban el acceso a los bancos y empresas multinacionales, fue siempre una meta apreciada por los diseñadores de políticas de Occidente. Junto con las elites civiles y militares y los emergentes inversionistas transnacionales, fueron capaces de imponer el modelo de “apertura”, la supremacía de las exportaciones y una economía política basada en el mercado. Una vez instalada, esta configuración del poder impuso sus ideas y limitaciones en todos los futuros debates políticos e intelectuales. A partir de entonces, la “discusión seria” giró en torno a la economía del lado de la oferta y los momentos y modos de transferir los recursos públicos a los monopolios privados (la llamada “economía de mercado”). Todo el tema del desarrollo nacional basado en la empresa pública se fue al infierno.

El punto importante fue que todo el proceso de privatización tuvo sus raíces en un contexto autoritario y devino del cambio en la correlación de fuerzas políticas en el ámbito del Estado. La privatización nunca formó parte de una consulta pública, y en la rara ocasión en que esto ocurrió, los privatizadores perdieron la votación, como fue el caso de Uruguay. La decisión tampoco fue resultado de la mayor eficiencia económica demostrada por el sector privado; en cambio fue consecuencia de políticas derivadas de la doctrina de economistas y generales convencidos de sus verdades económicas. Finalmente, las decisiones no fueron parte de un debate nacional debido a que los actores internacionales estaban involucrados en el diseño, promoción y financiamiento del proceso de privatización.

En suma, la privatización fue un proceso de elite, internacional, altamente politizado; en contraste con el proceso popular, nacional y pragmático de construcción de las empresas públicas. La puesta en práctica del proceso de privatización reflejó sus orígenes intelectuales. La privatización fue en gran parte puesta en práctica –o decretada– por funcionarios no electos o por ejecutivos electos que con frecuencia escondían sus intenciones durante la campaña electoral. El Poder Ejecutivo involucrado en la privatización por decreto con frecuencia consultaba con extranjeros no electos –banqueros o sus asesores académicos– para el diseño y puesta en práctica de medidas específicas. Todo el proceso de privatización minó así severamente a los cuerpos representativos de la sociedad civil y marginó a la opinión pública, movilizándolo de manera efectiva a las elites y desmovilizando al público.

Mientras que la retórica de la privatización era decididamente antiestatista en la práctica, los regímenes privatizadores simplemente cambiaron la intervención del Estado en el financiamiento del bienestar público con la finalidad de otorgar fondos a las elites privadas. La intervención estatal a gran escala se requería para “socializar” las deudas privadas de los terratenientes y banqueros; los subsidios estatales directos e indirectos a los exportadores se convirtieron en la orden del día. Las limitaciones estatales en los salarios, los beneficios sociales del trabajo, condujeron a incrementos masivos de la riqueza en la cima. Los bajos precios fijados por el Estado para la venta de las empresas públicas permitieron a los compradores de los grandes negocios amasar ganancias impresionantes.

En síntesis, la ideología del antiestatismo se convirtió en la bandera de un nuevo tipo de estatismo en el que la privatización fue financiada y organizada por el Estado para el sector privado.

El impacto de la privatización

Las políticas de privatización impactaron no solamente a la economía sino a la totalidad de la sociedad: sistema político, estructura de clase, mercado interno, sistemas de transporte y comunicación.

La privatización ha polarizado profundamente la estructura de clase. Por un lado, los compradores de las empresas públicas han obtenido en muchos casos vastas ganancias descomunales, lo que ha lanzado a algunos del estatus de millonarios al de billonarios. Por otro lado, el despido de empleados públicos “excesivos” ha empujado a muchos trabajadores a la nueva clase de pobres urbanos y a un empleo “informal” mal remunerado. Los trabajadores con seguridad en el trabajo y beneficios sociales han visto disminuidos seriamente sus niveles de vida y han experimentado una movilidad descendente. La caída de los beneficios sociales ha incrementado las ganancias y el lucro para los nuevos propietarios privados.

El incremento en los precios de los servicios, electricidad, transporte, etcétera, que acompaña a la privatización ha hecho descender los niveles de vida de los trabajadores asalariados, mientras se incrementan las ganancias para los monopolios privados que se apoderaron de los monopolios públicos.

El sector privatizado se beneficia así de los subsidios estatales, en tanto que goza de los horarios de trabajo flexibles y de menores costos que el Estado liberal impuso al trabajo. El ascenso de unas pocas docenas de billonarios conectados al proceso de privatización tiene como contraparte la marginación de decenas de millones de trabajadores hundidos en la pobreza.

El segundo impacto importante de la privatización ocurre en el sistema político. Los fuertes vínculos entre los monopolios privados que se benefician de la privatización y la rama ejecutiva del gobierno han sido razones de peso por las cuales las ramas legislativa y judicial del gobierno han sido las grandes perdedoras en la transición a la economía de libre mercado. Las instituciones representativas han sido pasadas por alto en el proceso de transferencia de la propiedad pública a manos privadas. Las grandes decisiones se toman en otra parte –en las salas de juntas de los bancos extranjeros–, mientras que los parlamentos o congresos, cuando mucho, reaccionan a las decisiones ya tomadas.

El resultado final de la privatización es el debilitamiento de la democracia y la pérdida de la supervisión legislativa del funcionamiento de los sectores económicos esenciales. La responsabilidad primaria de las firmas privatizadas es para con su junta directiva, la que en la mayoría de los casos ni siquiera se encuentra en el país. Los comités del Congreso que vigilan las actividades de las empresas públicas han sido desactivados. El sector privado no responde ni es responsable ante autoridad pública alguna, sólo ante los intereses privados.

En términos de los impactos económicos de la privatización, hay dos cambios básicos, ambos negativos, en el desarrollo de la economía nacional. En primer instancia, la privatización quita a la economía nacional una fuente lucrativa de acumulación, en particular cuando los nuevos inversionistas envían sus ganancias al extranjero. En segundo lugar, el Estado pierde una palanca estratégica para transferir ganancias a nuevos sectores de la economía que podrían no ser inmediatamente rentables, pero que podrían tener impactos positivos en el empleo y beneficios a largo plazo en términos de abrir nuevas áreas de inversión, esto es, infraestructura, educación, diversificación regional, etcétera.

Finalmente, la privatización en muchos casos desarticula aún más la economía al centrarse en la producción y en la importación desde los enclaves. Así, las provincias se ven aisladas de los fondos de inversión; las líneas ferroviarias y las aerolíneas regionales son eliminadas o reducidas; las fábricas para los mercados regionales son minadas por las importaciones baratas promovidas por las elites privatizadoras. A medida que la privatización profundiza la integración internacional, desarticula cada vez más la economía interna, despojando a las provincias de su actividad económica y reduciéndolas a la abierta dependencia de las actividades puramente administrativas.

En síntesis, el impulso político para hacer irreversible la privatización ha tenido importantes efectos negativos sobre la democracia, la movilidad social y el desarrollo económico. Más allá de estos problemas básicos hay una miríada de otros impactos negativos que ha traído consigo la privatización.

Los peligros de la privatización

Serios cuestionamientos políticos, económicos y éticos han surgido con respecto a la justificación y al proceso de “privatización” de las empresas públicas. Una de las justificaciones básicas para la privatización consistía en acabar con los “monopolios” públicos para estimular la competencia, lo que habría conducido a precios más bajos y a mayor eficiencia. El hecho es que, sin embargo, esto es muy diferente. Los compradores de los monopolios públicos son monopolios privados, grandes inversionistas que añaden elementos a su creciente imperio económico. Junto con la desregulación de precios que acompaña a la privatización, los nuevos monopolios privados incrementan los precios y reducen los servicios para aquellos incapaces de pagar, creando “ineficiencias” en términos de cubrir la demanda real. La competencia por lo general no ha seguido a la privatización: simplemente ha reconcentrado la propiedad en manos privadas.

El precio al que se venden las empresas públicas usualmente es un “precio político”, no su valor potencial de mercado. El régimen político, en consulta con asesores extraídos de los propios compradores potenciales, fija el precio. Con frecuencia los inversionistas vinculados con el régimen político, los socios de negocios del presidente, o los miembros principales de la rama ejecutiva se benefician de la privatización. La corrupción masiva en una escala sin precedentes ha acompañado al proceso de privatización. Entre la transferencia de la propiedad pública a la propiedad privada, cientos de millones de dólares han engrasado las manos de los políticos, degradando al régimen electoral.

Justo antes de la venta de las empresas públicas, el Estado genera una desinversión sistemática provocando un deterioro de los servicios que asegura el descontento popular con el sector público y atrae apoyo para la privatización. El Estado asume los costos de pagar el retiro de los trabajadores y empleados, baja los costos de los insumos y provee subsidios, proporcionando a los compradores una empresa con bajos costos laborales y de producción. Una vez que la privatización ha tenido lugar, el “aumento” en la actividad aparece como si fuera obra de los nuevos propietarios privados, en vez de como el resultado manipulado de una política deliberada del Estado que trabaja en concierto con las elites privatizadoras.

Al vender las empresas públicas, el régimen y los compradores hacen un gran despliegue público del nuevo acuerdo firmado por ambas partes en las que el sector privado accede a invertir cientos de millones de dólares, crear miles de nuevos trabajos, incrementar las divisas multiplicándolas por una cantidad geométrica, transferir nuevas tecnologías, proporcionar servicios de bajo costo, etcétera.

De hecho, las obligaciones del contrato son en gran parte una simulación pública. Difícilmente en la realidad, siquiera en parte, se cumplen los acuerdos. La mayor parte de la nueva inversión es cuando mucho la de fondos prestados por los bancos locales, deuda reconvertida o ganancia reinvertida; en muchos casos se suscita poca inversión nueva y con frecuencia el acuerdo original es renegociado, o la firma cita circunstancias o problemas económicos extraordinarios y por lo general el régimen flexible las acepta como explicación de que no se cumpliera lo acordado. Una vez instaladas, las firmas por lo general importan más insumos de lo que exportan, con lo que las cuentas externas se hacen más negativas. Las industrias privatizadas desplazan a los productores locales y reducen su fuerza de trabajo, exacerbando así la situación de desempleo en vez de mejorarla. Se transfiere tecnología y se paga renta,

pero pocas de las instalaciones para la investigación y el desarrollo de nuevas tecnologías son transferidas al país anfitrión.

La privatización absorbe la inversión en las empresas existentes en vez de dirigirla a nuevas áreas o sectores. En muchos casos desplaza al capital nacional en vez de complementarlo. Muchas firmas privatizadas no cumplen sus expectativas con respecto a las exportaciones, nueva inversión de capital o tecnología. La política estatal podría canalizar capital hacia nuevas actividades de exportación o a sectores con altos costos de capital y áreas de innovación tecnológica.

La privatización frecuentemente ha conducido a incrementar la vulnerabilidad de la economía, particularmente cuando el comprador es una corporación multinacional. Las decisiones con respecto a la localización de las plantas, los niveles de inversión y el empleo están sujetos a las estrategias globales del consejo directivo de la corporación multinacional. La privatización despoja al país de una “escuela” para el entrenamiento empresarial y administrativo. Las empresas públicas proporcionaban a los ingenieros locales una oportunidad de aprender haciendo, de aplicar conceptos a la planeación estratégica.

En lugar de los ingenieros vinculados a la producción, surge como tipo dominante una nueva camada de graduados de administración con habilidades para facilitar las ventas, conseguir compradores y abrir mercados. Estos especialistas, profundamente empapados en las doctrinas del libre mercado en esencia son intermediarios ligados a las operaciones en el extranjero controladas por inversionistas y banqueros extranjeros y tienen poco contacto con los mercados locales y las fuerzas productivas. El resultado es muchas veces el de pronunciamientos perversos como “la economía está bien, sólo a la gente le va mal”.

Alternativas a la privatización

Uno de los pronunciamientos más absurdos y malinformados de lo mucho que los entusiastas del libre mercado se inclinan a repetir, es el de que “no hay alternativas a la privatización”.

De hecho, como hemos mostrado históricamente, ha habido y, según argumentamos, hay una gran cantidad de alternativas a la privatización. En cualquier caso, las consecuencias casi uniformemente negativas merecen una reflexión profunda respecto a si habrá que continuar en este camino de autodestrucción.

En una sección previa sintetizamos los verdaderos orígenes históricos y el papel positivo de las empresas públicas en contra de las polémicas ideológicas de los ideólogos contemporáneos del libre mercado. Una línea similar

de indagación resulta apropiada en la discusión de las alternativas. Específicamente, una serie de medidas puestas en práctica con éxito en el pasado son relevantes para los diseñadores de políticas que busquen promover el desarrollo nacional.

Mientras que los ideólogos del libre mercado afirman que la inversión extranjera y el libre comercio son las únicas alternativas para el desarrollo económico, nosotros argumentamos que hay otra ruta que asegura el crecimiento a largo plazo y a gran escala, además de las ventajas del desarrollo capitalista, mientras minimiza los costos sociales, políticos y económicos. Argumentamos en dos niveles: primero, que el desarrollo centrado públicamente es con mucho superior al privado (nacional o extranjero) y que la propiedad social dentro del sector público es superior a la propiedad estatal.

Existen cuando menos siete medidas asociadas con el desarrollo del sector público que aseguran lo mejor del crecimiento capitalista mientras retienen el control nacional estratégico y maximizan la justicia social.

Fórmulas de desvanecimiento

De 1930 a principios de los ochenta, una cantidad importante de países contrató a corporaciones extranjeras para invertir –con una ganancia garantizada– en líneas particulares de actividad. Se entendía explícitamente que éste era un acuerdo con límites temporales al final del cual la propiedad pública iría en aumento y la privada disminuiría. La firma extranjera obtendría una ganancia; el país receptor ganaría una experiencia de aprendizaje y el control último.

Operaciones de instalación y entrega

Durante los sesenta, las naciones subdesarrolladas contrataron a firmas extranjeras para que construyeran empresas y organizaran la producción a cambio de un precio fijo y luego estas firmas “entregarían las llaves” al país anfitrión. El pago en algunos casos podía incluir un cierto porcentaje de la producción en línea.

Desagregar el conocimiento técnico de la propiedad

En vez de pagar un alto precio por tener una presencia extranjera permanente ocupando sectores estratégicos de la economía y estando a merced de sus estrategias globales o prioridades, con el objeto de asegurar el avance técnico,

algunos países han desagregado el conocimiento (*know how*) de la inversión y la propiedad: comprando o rentando el conocimiento y excluyendo a la inversión y la propiedad. Así, estos países son capaces de incorporar los avances técnicos dentro de sus propias prioridades sociales y nacionales.

En los sectores económicos con altos rendimientos y poco conocimiento y pocos expertos sería necesario formar cooperativas pero con control público mayoritario. Las ganancias son compartidas pero el control es público, asegurando que el crecimiento futuro y las prioridades de inversión se integren en las metas nacionales. Así, la participación extranjera no desplaza sino que complementa a la nacional, llenando un nicho dentro del proyecto nacional más amplio.

Dentro del marco de la empresa pública, los estilos alternativos de administración respecto a la administración pública vertical son esenciales para asegurar que se rindan cuentas públicamente. El control social por parte de los consumidores y productores es un antídoto esencial contra la lentitud y la ineficiencia burocráticas. Es necesario incorporar habilidades privadas en la empresa pública: asumir riesgos, tomar iniciativas, lanzar nuevos productos, etcétera. En pocas palabras, las empresas públicas serían más empresariales que en el pasado. La empresa pública debe combinar un estilo consultivo al formular las políticas generales con un liderazgo ejecutivo en la puesta en práctica. La toma de decisiones debe mirar hacia adentro y hacia abajo antes de ver hacia arriba y hacia afuera, vinculando a las regiones a través de patrones de redes de transporte y comunicación, respondiendo a necesidades sociales básicas y articulándolas con las actividades de exportación.

La empresa pública debe consultar y estar articulada con los movimientos sociales en la formación de la política social y en la distribución de los presupuestos e inversiones sociales. La reversión de la privatización y de la “globalización” es absolutamente esencial para cualquier esfuerzo por revertir la creciente polarización social, la desintegración regional y el autoritarismo político que surgen bajo el capitalismo de libre mercado. La propiedad pública, las cooperativas, los colectivos dirigidos por consumidores y trabajadores, la profundización de la sustitución de importaciones en líneas específicas de actividad económica y las aperturas selectivas al mercado mundial son actividades complementarias. A medida que emergen diversas y ricas estrategias de desarrollo desde el debate público, que no está inhibido por las órdenes y decretos de los ideólogos del libre mercado, la noción del libre mercado como la culminación de la historia acabará en el depósito de basura de la historia.