

# "NACIONALIZAR: ¿PARA QUE? FINES Y PROBLEMAS DE LA NACIONALIZACION

Francisco Javier Ibisate  
Decano de la Facultad de  
Ciencias Económicas de la UCA

Si el siglo 19 fue el siglo de la inversión privada, el siglo 20 se ha caracterizado como el siglo de la inversión y empresa públicas. Más aún, parece insinuarse una ley histórica que relaciona en forma directa el nivel de participación del sector público con el grado de desarrollo general del país, dentro de las propias economías capitalistas. Cualquier Manual de Historia o Teoría Económica puede confirmar con cifras ambas afirmaciones. Lo que se esconde detrás de estas cifras y del creciente impacto del sector público es la justificada preferencia de lo nacional sobre lo particular, de lo público sobre lo privado, de lo macroeconómico sobre lo microeconómico. Es a partir de esta perspectiva amplia en el tiempo y en el espacio que deberíamos analizar el problema de la nacionalización de las unidades privadas, en aras del bienestar social general.

Las sospechas y rumores de un cierto proceso de "nacionalizaciones", bajo la nueva Junta Revolucionaria de Gobierno, ha floreado ya en numerosos reclamos, protestas, amenazas..., emanadas de varios profetas del desastre. Como botón de muestra, hemos leído en la prensa el siguiente campo pagado: "El virus de la nacionalización es una enfermedad peor que el cáncer. Este mata a una persona. La nacionalización mata a todo un pueblo. Aléjese del que padece de la enfermedad de la nacionalización". Este campo pagado se podía haber dedicado, con la misma emotividad, al "humo de las camionetas" que ciertamente contribuyen al cáncer nacional. Creo que un fenómeno internacional como es la nacionalización conviene presentarlo con menos afectividad y mayor serenidad razonada. Porque, del otro lado, también hay quienes presentan la nacionalización como una "aspirina" que alivia de todos los males, sin ponderar los problemas que de ella pueden derivarse.

Al enjuiciar el proceso de la nacionalización conviene distinguir entre la finalidad y los resultados; porque ni una buena finalidad disculpa los malos resultados, ni los malos resultados anulan la buena finalidad. Además, el proceso de nacionalización es una alternativa a comparar con la situación presente, que se pretende transformar. Y las transiciones no se hacen sin causar algunos desequilibrios y problemas.

## - Razones Históricas del Proceso de "Nacionalización".

Me limito a reseñar algunas de las razones que han justificado o que han hecho necesario el proceso creciente de la nacionalización. El punto de partida fundamental

que ilumina todo el razonamiento histórico es la prevalencia de lo nacional sobre lo privado, de la rentabilidad nacional sobre la rentabilidad particular.

Podemos enumerar en primer lugar las "crisis" económicas, esas repetidas crisis que han arrollado al sistema. La empresa-servicio privado navega bien en la prosperidad, siguiendo el mandato del "creced y multiplicaos", pero tiende a la quiebra en las recesiones-depresiones; es entonces cuando se solicitan las exenciones, las desgravaciones, las subvenciones... Según el principio de la "rentabilidad liberal" la empresa debería cerrar o desaparecer; según el principio de la "rentabilidad nacional", el Estado se ve forzado a echarle un flotador o a nacionalizarla, para evitar los efectos que tales quiebras tendrían sobre el empleo, el crédito bancario, los clientes y abastecedores de la empresa agonizante. Ello explica que a veces las "nacionalizaciones de empresas en quiebra" se utilice como ejemplo del mal resultado de la administración pública.

Pasó en silencio el efecto que las dos guerras mundiales (pendencias típicas de los países desarrollados) han tenido en el proceso de nacionalización. Igualmente el Estado a veces funda o se apropia de ciertas empresas con el sencillo fin de nutrir el erario público: monopolio del alcohol, de la gasolina, del tabaco-fósforos...

Yendo más al fondo de la cuestión la razón básica del proceso de la nacionalización está en el principio de "doblegar a los dominadores". Siempre ha sido una función tradicional del Estado la defensa del territorio nacional, que puede ser atacado desde fuera y desde dentro. Porque quien controla el poder económico, controla el poder político-social. Si un grupo de privados controlase la energía atómica, serían ellos los verdaderos gobernantes del propio país, y quizás de los vecinos. Valga el ejemplo a recordar que existen en toda economía sectores claves, productores de bienes y servicios, que quien los domina, domina el conjunto de la economía. Así pues, la llamada "economía de mercado" viene a ser de hecho una "economía controlada-planificada" por la gran empresa-servicio, y ello a beneficio propio. En algunos casos se ha recurrido a "leyes antimonopolísticas"; en otros casos se aplicarán fuertes controles directos o indirectos; y con mayor frecuencia se ha procedido a la nacionalización de aquellas empresas-servicios, que supeditarían el interés nacional a las conveniencias privadas. Una vez más aparece el principio de la "rentabilidad nacional" sobre la "rentabilidad privada": porque el presente y el futuro de la economía no es una sumatoria indiscriminada de empresa y

decisiones aisladas, sino el resultado de empresas y sectores interrelacionados en el espacio y en el tiempo como clientes abastecedores. La economía nacional es una malla de interdependencias. De ahí la práctica común de la "planeación económica" Planes de Desarrollo preparados por quien tiene la autoridad nacional, en consulta con los sectores productores. Por lo tanto quien controle de hecho industrias y servicios básicos, controlaría la planificación de la economía y la doblaría en beneficio propio. La autoridad nacional no puede permitir que la economía de todos sea supeditada a conveniencias minoritarias. Así se explica que en diversos capitalismo avanzados encontremos nacionalizadas empresas ubicadas en la extracción, siderurgia, energía, cemento, medios de comunicación..., y una buena parte del sistema bancario-financiero, por su transcendencia en el funcionamiento del sector real de la producción, tanto más que administra un ahorro del público en general.

Estos argumentos cobran mayor fuerza en países que buscan su propio desarrollo: aquí el Estado tiene la función de propulsar, participar y dirigir ese salto cuantitativo y cualitativo en los modos de producción, llamados reformas estructurales. Y es aquí también donde se presenta una desmedida concentración de capital y poder económico (y por tanto político) en los tres grandes sectores económicos; tal concentración, más que motor, resulta ser freno para aquella tarea fundamental de un Estado que quiera gobernar para el bien presente y futuro de las mayorías. Por añadidura, en tales casos algunas "nacionalizaciones" tendrían mucho de "restituciones", a poco que se analice la historia de su origen.

Dada nuestra condición de países en desarrollo tampoco existe garantía suficiente de que el criterio de "rentabilidad monetaria", que típicamente preside las decisiones de la empresa privada, atiende otros criterios que debe contemplar la inversión nacional: la rentabilidad social, las economías y deseconomías externas (o costos sociales), la generación de empleo, el ahorro de divisas, la diversificación económica, la tecnología apropiada..., que explican por qué el Estado limite ciertas actividades privadas o las administre en forma pública.

Estos son simplemente algunos argumentos para esclarecer el tema de la "nacionalización"; la precedencia de lo general, de lo social y de lo humano sobre lo particular, lo privado y lo monetario. Estos argumentos tienen aún mayor fuerza en nuestras economías, donde la escasez de recursos, capital, tecnología, hombres capacitados... exigen un uso eminentemente na-

cional de los mismos. Es demasiado claro que el criterio privado de rentabilidad-monetaria no aseguraría el desarrollo social general. Pero al mismo tiempo y bajo cualquier supuesto es menester salvaguardar la administración eficiente y la rentabilidad social de nuestros escasos recursos. ¿Logra tal objetivo la nacionalización?



## II.- Los Problemas de la Nacionalización.

La nacionalización no es un decreto sino todo un proceso; y por el buen resultado de este proceso conviene subrayar sus dificultades y sus problemas.

Un primer problema en el proceso de la nacionalización es el que enfrenta actualmente el país: ¿qué es lo que se dice que van a nacionalizar?; ¿cuál será la "frontera" de la nacionalización? La consecuencia es el paro de la mucha o poca inversión-iniciativa privada que pueda haber en el país. Hace ya cuarenta años que Oscar Lange describía este fenómeno de la manera siguiente: "No puede esperarse de quien se halle constantemente bajo la amenaza de la expropiación que tenga un gran incentivo para dirigir su empresa en forma eficiente, y ni pensar ya en invertir capital en ella y mejorarla"... Por esta razón O. Lange opina que "habría de quedar absolutamente claro para todo el mundo que la socialización no va dirigida contra la propiedad privada en cuanto tal, sino sólo contra aquel tipo de propiedad privada que crea obstáculos al progreso económico y está emparentado con el privilegio. Todas aquellas formas de propiedad privada de los medios de producción y de iniciativa privada que desempeñasen una función socialmente útil deberían gozar de protección y apoyo incondicionalmente por parte del Estado Socialista"... Al mismo tiempo, "las industrias monopolísticas, básicas y primarias deberían pasar a depender del Estado", y según O. Lange, "de golpe", oponiéndose al "gradualismo económico".<sup>2</sup>

Fundamentalmente estas recomendaciones de O. Lange han sido aceptadas y puestas en práctica en varios países capitalistas europeos. Sin embargo se plantea aquí un problema de "política de comunicación y convencimiento", y por tanto de credibilidad y aceptación, no sólo de parte de la población en general, sino especialmente de credibilidad en el sector empresarial. Porque la respuesta no deseada sería el reti-

ro tanto del capital como de los técnicos en el arte de la administración.

Un segundo problema real y general hace referencia a la organización y eficiencia de las empresas nacionalizadas. También hace ya más de veinte años Hugh Gaitskell, versado en estas lides, planteaba así el problema refiriéndose al laborismo inglés y al expresar sus dudas de que "tenga solución el dilema de que cuanto más independientes son las juntas (de las industrias nacionalizadas) más ejercen el poder sin responsabilidad, y cuanto menos independientes son, mayor es el riesgo de la supercentralización y de la falta de espíritu empresarial".<sup>3</sup>

No hay duda de que históricamente el dilema haya tenido solución favorable, pero la advertencia deja planteado el problema. Por el hecho de emitir un decreto de nacionalización no hemos "nacionalizado" la empresa-servicio; simplemente se ha logrado que lo que antes se explotaba en forma privada, al presente se explote en forma pública, por las razones arriba mencionadas. El cambio de dueño no augura sin más el éxito ni la eficiencia, economicidad y rentabilidad social de los recursos escasos. Si dentro del sector privado hay que asegurar el "uso social de la propiedad privada", dentro del sector público hay que asegurar el "uso social de la propiedad pública". Y así como se puede mal administrar y robar dentro y desde la propiedad privada, del mismo modo se puede mal administrar y robar dentro y desde la empresa pública (y los ejemplos, por desgracia abundan). Las cosas no cambian simplemente por sustituir el adjetivo "privado" por el calificativo "nacional". Hay problemas técnicos de administración privada y pública, y hay también problemas éticos de honestidad-corrupción de las personas. Ni las técnicas desaparecen, ni las personas cambian por el simple hecho de cambiar un adjetivo. El poder monopólico que anteriormente utilizaban algunos privados en provecho propio, lo pueden utilizar después otros privados, so pretexto de ser "hombres públicos".

Con peligro de simplificar, tres son los problemas que se enfrentarán en un período de transición hacia una mayor socialización de la economía: la burocratización, la politización, la corrupción. Por supuesto que estos tres problemas también se hallan presentes bajo una economía de mercado. Lo único que se quiere decir es que un decreto cambia de dueños, pero no suprime los problemas de la administración. Es lógico que las economías y los economistas socialistas hayan tenido que prestar atención a estos problemas reales y no imaginarios.

La "burocratización" hace referencia no sólo a la intromisión de personal menos eficiente en la administración pública, sino a la pesadez estructural del propio aparato administrativo, dilatando la gestión y la toma de decisiones. Se plantea aquí el difícil dilema de que nos hablaba H. Gaitskell: centralización con lentitud o independencia

sin responsabilidades. ¡El uso social de la propiedad pública! Ello explica por qué las economías socialistas hayan apoyado los procesos de "des-estatización y descentralización", fundamentando la gestión de sus empresas sobre los principios de productividad, economicidad y rentabilidad, amén del principio igualitario-retributivo y del incentivo por el trabajo realizado.<sup>4</sup>

La "politización" del sector público es una forma de favoritismo discriminante en beneficio del propio grupo político. Queda siempre el peligro de sustituir el "lucro personal" por el "privilegio del grupo ideológico", y en ambos casos queda postergado al interés general. También en las economías socialistas se hablará de despolitización de las empresas productoras: su finalidad no es el servicio al Estado, sino a la Economía Nacional. La empresa queda ligada al Estado por un Plan General, y queda ligada al mercado (final y de factores-producción) por el "beneficio", como índice principal de su servicio social: éste índice supone la existencia de una sociedad más igualitaria, y su objetivo es muy distinto al "beneficio" del sistema capitalista.<sup>5</sup>

Un tercer problema, muy comentado en los pasados meses, es la "corrupción", expresivamente tipificado como "las mordidas". Las técnicas y modalidades serán diversas, pero el principio es el mismo: utilizar en provecho propio la posición o puesto oficial. No significa ello que la corrupción sea una "alergia" exclusiva de la administración pública, porque al parecer en estas malversaciones de fondos se conjugan hombres públicos con firmas privadas. No es una cuestión de sectores, sino problema de hombre y de principios éticos. Por ejemplo es de esperar que un alumno que en sus estudios universitarios se dedique al "arte de copiar", en su vida profesional se dedique al "arte de robar": ambas acciones se basan en el mismo principio: "aprovecharse de la oportunidad y del trabajo ajeno".

Son los principios los que hay que moldear: los principios técnico-administrativos y los principios éticos. Y cambiar los principios toma más tiempo que cambiar los decretos. Los decretos hay que cambiarlos por que hay que ir cambiando las estructuras y con ellas los principios; pero ambas tareas exigen un tiempo de transición. Sobre un fundamento de mística, espíritu de servicio, acopio de técnica, planeación y control, y... por desgracia, correctivos fuertes a quienes pretenden utilizar la propiedad pública en beneficio propio.

1. La Prensa Gráfica; miércoles, 29 de noviembre; pág. 30.
2. Lange O. y Taylor F.: "Sobre la Teoría Económica del Socialismo". Ariel; 1973; pág. 33... y 130...
3. Gaitskell Hugh: "Recent Developments in British Socialist Thinking". Cooperative Unión Ltd; London; 1956.; pág. 14.
4. Soldevilla E.: "La Empresa Soviética". Nova Terra, 1972; pág. 72...
5. Liberman E.: Plan y Beneficio en la Economía Soviética". Ariel, 1969; pág. 19...