

P RIVATIZACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS: Sus contradicciones

*Emilio Pradilla Cobos**

57

La privatización de la infraestructura y los servicios públicos es uno de los ejes de las políticas neoliberales de reestructuración económica aplicadas en toda América Latina. Su justificación, esencialmente ideológica, no tuvo en cuenta las determinaciones objetivas y las contradicciones que llevaron al control de las *condiciones generales de reproducción de la formación social* por los estados capitalistas, ni las particularidades de la operación de las empresas públicas. Su aplicación, atravesada por problemas y límites objetivos, tiende a manifestarse en la reaparición de las contradicciones originarias, que entrañan la acumulación capitalista y la reproducción de la fuerza de trabajo. Parte integral de la política neoliberal de reducción del valor de la fuerza de trabajo, esta privatización tiene como consecuencia un mayor empobrecimiento de la mayoría de la población y la acentuación de las desigualdades en el desarrollo regional y urbano.

The privatization of infrastructure and public services: some contradictions

The privatization of infrastructure and public services is one of the tenets of neoliberal policies of economic restructuring as applied in all of Latin America. Its justification, essentially ideological, did not take into account the objective determinants and contradictions which led to the control of the general conditions of reproduction of the social formation by the capitalist states, nor the particular characteristics of the operation of public enterprises. Its appli-

* Profesor-investigador del Departamento de Teoría y Análisis, de la DCyAD de la UAM-X.

cation, permeated by objective limits and problems, tends to manifest itself in the reappearance of the original contradictions which are at the heart of capitalist accumulation and the reproduction of the labor force. An integral part of the neoliberal policy of reduction of the value of the work force, such privatization has as a direct consequence greater impoverishment of the majority of the population and the accentuating of inequalities in regional and urban development.

Privatisation de l'infrastructure et des services publics: ses contradictions

La privatisation de l'infrastructure et des services publics constitue l'un des axes des politiques néolibérales de restructuration économique appliquées dans toute l'Amérique latine. Sa justification, essentiellement idéologique, n'a pas tenu compte des déterminations objectives et des contradictions qui ont abouti au contrôle *des conditions générales de reproduction de la formation sociale* par les états capitalistes, ni des particularités de l'opération des entreprises publiques. Sa mise en place, entravée par des problèmes et des limites objectives, provoque la réapparition de contradictions impliquées à l'origine dans l'accumulation capitaliste et la reproduction de la force de travail. Partie intégrante de la politique néolibérale de réduction de la valeur de la force de travail, cette privatisation conduit à un plus grand appauvrissement de la majeure partie de la population et à la recrudescence des inégalités dans le développement régional et urbain.

58

Uno de los ejes de las *políticas neoliberales* para reestructurar el capitalismo, aplicadas generalizadamente en los países latinoamericanos en la actualidad, como parte de la *reforma o redimensionamiento* del Estado, es la *privatización* de las empresas y organismos estatales (Pradilla, 1990). La transferencia parcial o total al capital privado nacional o extranjero de la propiedad, el control y la gestión de soportes materiales, medios y procesos de producción, intercambio y distribución social, incluye las *condiciones generales para la reproducción de la formación social* (CGRFS) (Pradilla, 1984, cap. II y III), controladas durante muchos años o desde su creación, parcial o totalmente, por el sector público: carreteras y vialidad urbana, vías férreas, puertos marítimos y aeropuertos, empresas de transporte aéreo, marítimo, fluvial, camionero de mercancías y pasajeros, urbano e interurbano; sistemas hidráulicos de drenaje e irrigación rural y provisión de agua potable; producción y distribución de energía eléctrica, gas doméstico e industrial, gasolina y otros energéticos; correo, telégrafo, teléfono y otras telecomunicaciones; drenaje, recolección de desechos sólidos y líquidos, cementerios; sistemas de educación, salud, recreación, vigilancia, etcétera.

El impacto de esta privatización en la estructuración del territorio es innegable; ello obliga a hacer un esfuerzo de interpretación, teorización y proyección tendencial. Pero el desarrollo del conocimiento científico y crítico sobre estos elementos fundamentales de la estructura económica y territorial, en particular la urbana, es reducido (Coing: 1987) e insuficiente, lo cual limita y hace más aleatorio este esfuerzo. El objetivo de este trabajo es llevar a cabo un análisis crítico y un intento de teorización de este proceso, su justificación objetiva o ideológica, sus límites, el resurgimiento de contradicciones económicas, sociales y políticas a las que respondió la estatización, y su costo para la fuerza de trabajo activa o inactiva y las regiones o ciudades.

La privatización, nueva ortodoxia neoliberal

La privatización de organismos, empresas e instituciones estatales ha sido asumida por la burguesía local y transnacional, propagandizada y aplicada por casi todos los gobiernos latinoamericanos y recomendada o impuesta por los organismos financieros multinacionales, como una fórmula general, válida en todos los países y sectores, para la superación de todas las contradicciones propias de cada una de ellas y de la crisis de las economías nacionales en su conjunto. Desde el inicio de la ola neoliberal en 1973 en Chile, la justificación empresarial o gubernamental de las privatizaciones, formalmente diversa según los países, los momentos y las empresas u organismos concretos, ha tenido un contenido universal, abstracto, al margen de la realidad histórica y las determinaciones objetivas o subjetivas, económicas, sociales o políticas, que llevaron al control por el Estado y las particularidades estructurales u operacionales de cada sector o unidad objeto de la privatización; igual carácter presenta la enumeración de las ventajas y beneficios de su realización.

59

La privatización se rodea de un discurso ideológico justificador, convirtiéndose en una nueva ortodoxia religiosa, que avanza rápidamente. Pero la oposición al proceso, en la derecha, el centro o la izquierda asume una postura ideológica similar, que olvida la historicidad, la particularidad y las contradicciones del control estatal y de la operación de las empresas; la izquierda en particular olvida que en el pasado criticamos el papel de las políticas y empresas estatales en la reproducción capitalista, y su naturaleza segregativa y clasista cuando su acción estaba relacionada con las condiciones generales de la reproducción de la población (Pradilla, 1984, cap. II y III). A juicio de varios autores, esta ideologización del debate le resta pertinencia, objetividad, profundidad y eficacia política, sobre todo cuando se refiere a los llamados *servicios públicos* (Coing, 1991; Lovera, 1991; Lungo, 1991). Según Coing, un aspecto central de la desideologización de la discusión y el análisis, es interpretar las determinaciones objetivas de la estatización y la privatización, es decir, asumirlas como procesos reales, más allá de sus determinaciones subjetivas, políticas e ideológicas.

Para nosotros, los *servicios públicos*, caracterizados como *condiciones generales de la reproducción de las formaciones sociales* (CGRFS) (Pradilla, 1984), se diferencian estructural, funcional y operativamente de otras actividades de la producción y el intercambio mercantil y monetario, que también fueron objeto de la intervención directa del Estado y hoy lo son de la desincorporación, por lo cual requieren un tratamiento distinto y específico. Ello no significa olvidar la heterogeneidad de las actividades consideradas como CGRFS y sus instantes constitutivos, su historicidad, sus particularidades, la desigualdad de su desarrollo, etcétera; se trata de partir de aquello que es universal a todas por que se expresa en todas, teniéndolas en cuenta permanentemente, para llegar a las particularidades concretas y volver a reconstruir la generalidad.

Heterogeneidad y desigualdad en las condiciones generales de la reproducción de las formaciones sociales (*servicios públicos*)

Es necesario recordar (Pradilla, 1984, cap. III) que las CGRFS se diferencian internamente, en términos estructurales, funcionales y operativos, en: a) las necesarias a la *acumulación de capital en sentido estricto*, cuyo valor

de uso o efecto útil es realizado por y en la producción y el intercambio de mercancías (CGP e I); b) las necesarias a la *reproducción de la dominación ideológico-política* de la sociedad existente, cuyos efectos útiles son realizados por los aparatos estatales, políticos e ideológicos (CGRDI y P); y c) las necesarias a la *reproducción de la población*: fuerza de trabajo (CGRFT) y no trabajo o perceptores de plusvalía (CGRNT).

Algunas condiciones generales son específicas de la acumulación de capital en sentido estricto, como la irrigación para la producción agrícola, el transporte de materias primas o mercancías, etcétera. Otras como educación, salud, recreación y demás, satisfacen las necesidades de la población, incluyendo trabajadores y no trabajadores. Otras, como los distintos medios de transporte y sus soportes materiales, la energía eléctrica y otros energéticos, las comunicaciones, el agua potable, el drenaje, la recolección de desechos sólidos o líquidos, etcétera, funcionan alícuota y simultáneamente para satisfacer todas estas necesidades; son las más generales de las condiciones generales. Esta diferenciación, esencial en términos analíticos y políticos, está determinada por la relación de cada una de las actividades o una parte de sus productos, con el funcionamiento de la sociedad en su conjunto y sus partes constitutivas. Esta diferenciación, como *todo* (condición general o actividad en su conjunto) o como *parte* del todo (una parte de los efectos útiles de una actividad o condición general, o una unidad productora o de intercambio de ella), determina relaciones técnicas y sociales distintas, diversas formas de articulación con lo económico, lo político y lo ideológico, que se expresan cualitativa y cuantitativamente en su estructura, son analizables y deben ser analizadas. Es un aspecto esencial de su particularidad.

Desde el punto de vista analítico, en las CGRFS existen elementos y características *generales*, comunes a todas o a un grupo de ellas, y *particulares* o específicas, que diferencian su funcionamiento estructural y nos obligan a hacer un estudio concreto de cada una. En este trabajo analizaremos el proceso de privatización de las CGRFS en sus aspectos más generales. Sin embargo, para ello es necesario tener en cuenta las particularidades y desigualdades esenciales.

Las relaciones sociales y técnicas imperantes en la producción, intercambio y distribución en cada actividad son o pueden ser diferentes (por ejemplo, la educación o la salud respecto a las comunicaciones o la producción de energía eléctrica); esto es particularmente válido para las condiciones de acumulación de capital en cada una, o su relación con la acumulación de capital en su conjunto. Como resultado de estas diferencias y de las transformaciones en las necesidades, en términos técnicos y sociales sus procesos y ritmos de desarrollo, estancamiento u obsolescencia son desiguales y diferentes (correos y comunicaciones electrónicas; recolección de desechos y producción de energía; salud y educación; por ejemplo); un aspecto particular de esta heterogeneidad y desigualdad es la naturaleza tecnológica y las condiciones de desarrollo de cada una; el resultado ha sido una combinación desigual de formas, niveles y procesos de desarrollo técnico y social.

El proceso histórico de surgimiento, localización territorial e intervención pública o privada, dio lugar en cada país a una combinación de empresas locales y nacionales, pequeñas y grandes, nacionales y transnacionales, públicas y privadas, que constituyeron el universo complejo objeto de la estatización, y hoy son el de la privatización (Coing, 1991; Lungo, 1991).

En todos los casos nacionales y en todas las actividades, el sector estatal compitió, coexistió o se complementó con el privado, pues el Estado nunca llegó a tomar el control total de la producción y circulación de los valores de uso (bienes o servicios) en todas y cada una de las CGRFS. En cada país el grado de participación del sector público en su conjunto y de las CGRFS públicas en la producción sectorial y global, ha sido variable en calidad y cantidad; igual ocurre con cada actividad aislada (CEPAL, 1971).¹ La intervención estatal nacional o local en las CGRFS, no eliminó la participación directa del capital privado en cada sector y promovió su crecimiento competitivo o complementario directo (en el mismo sector o rama), o indirecto (en la producción de soportes materiales y el suministro de bienes y servicios –medios de producción– para las empresas u organismos estatales), lo cual niega la ficción publicitaria de la contraposición antagónica de ambas lógicas (De Souza, 1990).

En los países latinoamericanos, el ritmo de surgimiento y desarrollo de las CGRFS fue desigual en el tiempo, la situación político-social, la calidad y la cantidad. Igual naturaleza tuvo la intervención estatal en ellas, y la tiene actualmente la privatización. Chile, el pionero, inició el proceso privatizador en 1973, en una dictadura militar y para desmontar la obra del gobierno de Salvador Allende; fue rápido y global. México lo emprendió 10 años más tarde, luego de estallar la crisis en 1982, mediante un viraje radical de la política *nacionalista-revolucionaria* del Partido Revolucionario Institucional, hasta entonces claramente estatizante; ha sido acelerado y global. En Venezuela, el gobierno de un socialdemócrata, con pasado intervencionista, lo echa a andar recientemente, con un rechazo militar y civil activo y es aún muy limitado. En Argentina, su impulsor llega al poder a nombre del Peronismo que hace décadas fue estatizante; ha sido generalizado y rápido. En Perú, país sumido en las crisis económica y política, un gobierno modernizante y moralizante lo aplica autoritariamente desde hace un par de años, con pretensiones globales. Brasil, Colombia y Paraguay lo empiezan apenas en forma tímida y parcial, en circunstancias políticas y sociales diversas. En 1992, en Uruguay una consulta democrática permite a la oposición detener parcialmente la legislación privatizante del gobierno.

En cada caso, el papel y la posición de las clases sociales, sus expresiones políticas y su práctica, sobre todo de los trabajadores, frente a la privatización ha sido distinta. En todos los casos, el proceso ha sido autoritario, decidido desde arriba, desde la cúspide del gobierno y sin consulta a la sociedad, aunque en circunstancias diferentes. Esta desigualdad está determinada por las particularidades económicas y políticas, de la relación entre las clases, históricamente fechadas, de cada país. La ideología neoliberal oculta estos hechos para dar validez universal a sus prácticas actuales; lamentablemente, también la crítica cae en este ocultamiento.

¹ La participación del Estado en infraestructura y servicios públicos era y es aún diferente según los países, las ramas y sectores. Hacia 1971, la casi totalidad de las empresas ferroviarias pertenecían a los Estados, entre 20 y 70% según el país de las unidades de marina mercante, se distribuían en porcentajes variables las rutas y pasajes aéreos, extraían la mayor parte del petróleo nacional, y controlaban en su gran mayoría la generación de electricidad (CEPAL, 1971, 25-39). El grado de privatización ha sido también muy distinto, por ejemplo entre Chile y México de un lado, y Brasil y Colombia de otro.

Determinaciones históricas de la intervención estatal en los servicios públicos

La intervención del Estado en las CGRFS se inició simultáneamente con el desarrollo del capitalismo industrial, aunque ya tenía antecedentes en la transición del feudalismo al capitalismo, sobre todo durante la constitución de las monarquías absolutas y la lucha contra privilegios de los señores feudales como el control de puentes, caminos y vías de navegación. No fue el resultado de concepciones ideológicas subjetivas, sino de factores económicos (necesidades de la acumulación capitalista y lucha económica de los trabajadores), y políticos (conflictos armados internacionales, guerras civiles, legitimación del Estado burgués y reivindicación de los explotados y oprimidos).

62

En el capitalismo avanzado

En los países capitalistas *avanzados*, la intervención estatal en el control, gestión o regulación de la producción, distribución social e intercambio de los efectos útiles de las CGRFS, en particular las de la producción y el intercambio, no esperó la llegada de la política y la teoría keynesiana en respuesta a las grandes crisis del capitalismo monopolista, a principios del siglo xx. Apenas había concluido la revolución industrial, a mediados del siglo xix, cuando la ausencia de CGRFS o las contradicciones e ineficiencias de la producción privada de estos bienes y servicios esenciales a la acumulación de capital y a la reproducción de la fuerza de trabajo, en condiciones adecuadas a las necesidades del capital, llevaron a los estados a la *centralización y/o estatización y/o nacionalización*² de empresas, ramas o actividades desarrolladas previamente por el capital privado, o a su producción y gestión directa (Engels, 1845 y 1872; Ragón, 1971, cap. 5; Benévolo, 1963). Desde entonces, estas acciones ocurrieron periódicamente. La onda larga recesiva de la economía capitalista mundial entre 1914 y 1940 (Mandel, 1980: 92), durante la cual se sucedieron dos guerras mundiales y la “gran depresión” de 1930, colocó al intervencionismo estatal, teorizado por Keynes, incluyendo a los *servicios públicos*, como la práctica dominante y generalizada de los estados burgueses. Las determinaciones estructurales y coyunturales, históricas, han sido complejas y desigualmente combinadas según el momento y las condiciones particulares de cada país.

La gran magnitud de las inversiones necesarias para la producción y circulación de las condiciones más generales y complejas de la acumulación (represas y acueductos, hidroeléctricas y redes de distribución, ferrocarriles nacionales, puertos marítimos, etc.), cuando el capital privado no alcanzaba aún el grado de concentración y centralización necesario para llevarlas a cabo directamente, determinó que sólo pudiera ser cubierta por el Estado mediante la tributación social y el gasto público que hacía posible.

² Estrictamente, la nacionalización es el proceso por el que una empresa controlada por capital extranjero pasa a manos del capital nacional, público o privado; *estatización* es el paso de una empresa de capital privado nacional o extranjero, a propiedad del Estado. *Centralización* es la transferencia de una empresa controlada por un gobierno local o regional, al gobierno central y sus empresas nacionales.

La lenta recuperación de la inversión de capital y la baja rentabilidad relativa de la inversión en soportes materiales, medios de producción, producción y redes de distribución de estos bienes y servicios, la elevada composición orgánica del capital en algunas condiciones generales (producción eléctrica, carreteras y puertos, ferrocarriles, telégrafos, teléfonos, etc.) o su naturaleza de servicio social en las *condiciones generales de reproducción de la fuerza de trabajo* (educación y salud pública), en expansión pero de muy bajos ingresos, exigió la inversión de capital o renta social en manos del Estado, no sometidos plenamente a la lógica de la ganancia privada.

Las contradicciones técnicas y económicas derivadas de la competencia entre productores privados, dificultaban la acumulación privada o social del resto del capital (los ferrocarriles europeos en sus primeras décadas): la anarquía en su producción, la fragmentación de las redes y los sobrecostos derivados, la incompatibilidad técnica entre lo producido por diferentes empresarios y la guerra de precios; ello imponía su centralización monopólica en un agente externo a los capitales individuales, colocado por encima de ellos, pero destinado a beneficiarlos a todos: el Estado capitalista.

La necesaria unidad de la propiedad del suelo para el despliegue de los soportes materiales y redes, también unitarios (carreteras, ferrocarriles, energía eléctrica, agua potable), imponía la intervención estatal mediante la expropiación en aras del 'bien común', para la concentración de la propiedad territorial de las áreas necesarias y de sus procesos de producción. A ello se combinaba la imposibilidad técnica o económica (soluble hoy día en casos como la telefonía celular) de superponer redes de distribución privada de bienes o servicios como el teléfono, el agua potable o la energía hasta el lugar fragmentado del mismo consumidor, para poder competir, lo cual dio lugar a la monopolización u oligopolización segmentaria o global de la producción y la distribución del bien o servicio.

El carácter estructuralmente monopólico de la producción, intercambio y fijación de precios de mercado de estos bienes y servicios esenciales a la acumulación de capital y la reproducción de la fuerza de trabajo, resultante de la unidad de los procesos productivos y de distribución, acentuada por la tecnología (por ejemplo, la interconexión eléctrica) o resuelta mediante la fragmentación (Lovera, 1991), entraba en contradicción con los intereses de una parte del capital y con los de la fuerza de trabajo, designando como forma de solución parcial a los monopolios estatales, que privilegian a las clases sociales, fracciones o sectores según la correlación de fuerzas en el bloque en el poder del Estado.

La quiebra de empresas privadas en las ramas de las CGRFS, por su baja rentabilidad, sobre todo en fases recesivas de la acumulación, castigaba a capitalistas individuales, generaba desempleo o entrababa el normal desarrollo de la acumulación de capital, haciendo de la estatización una fórmula adecuada para salvar a los burgueses de la quiebra, mantener empleada a la fuerza de trabajo y garantizar las condiciones para proseguir el proceso de acumulación.

La necesidad del capital privado de socializar los costos privados de bienes y servicios como el transporte de mercancías, la energía y el agua, en cuanto medios de producción (materias primas y auxiliares) o circulación mercantil, para reducir costos de producción y mantener la tasa de ganancia; y mediante las economías de escala y la solidaridad entre los trabajadores, racionalizar y socializar una parte importante de los costos de

reproducción de la fuerza de trabajo. Esta exigencia se resolvió gracias a la centralización en el Estado de los procesos de producción, intercambio y gestión de condiciones generales para la acumulación (carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos, ferrocarriles, energía eléctrica, agua potable, irrigación, etc.) y de la reproducción de la población como salud y seguridad social, vivienda obrera y servicios conexos, educación y demás. Mediante la transferencia de sus costos de inversión y operación y sus pérdidas al conjunto de la sociedad, a través de los impuestos y el gasto público, se elevaba la composición orgánica del capital social y no la privada y el capital privado evitaba que recayera sobre sus ganancias individuales.

Los procesos de contaminación ambiental causados por la industrialización masiva y anárquica, las pésimas condiciones de vida en los barrios obreros determinadas por los bajos salarios durante la época de la acumulación y explotación salvaje y el resurgimiento de las epidemias en las ciudades industriales antihigiénicas y carentes de infraestructura y en las míseras viviendas obreras, dieron lugar, a mediados del siglo XIX al *higienismo burgués*, la legislación fabril, el inicio de la regulación urbanística y el control de las municipalidades sobre infraestructuras y servicios urbanos básicos como agua potable, drenaje, recolección de desechos, servicios funerarios, etcétera (Engels, 1845; Marx, 1867; Benévolo, 1963; Ragón, 1971). Hoy día, el nuevo choque ambiental, más generalizado y destructor, coloca al Estado, en este caso con aceptación relativa del capital, como agente social responsable de la protección ecológica.

La lucha reivindicativa y revolucionaria de los obreros contra la explotación salvaje en la fábrica, la usura de los casatenientes y las míseras condiciones de vida en sus barrios y viviendas, que estalló periódicamente en Europa desde principios del siglo XIX, llevó a los Estados y burguesías a usar la represión urbana, por lo que intervino en la transformación de las estructuras urbanas (por ejemplo, el urbanismo haussmaniano en Francia), hizo concesiones a los trabajadores en la creación o mejoramiento de las CGRFT y de condiciones particulares como la vivienda, e impulsó la regulación y el control de la actividad constructora privada mediante el urbanismo y los reglamentos de construcción (Engels, 1972; Benévolo, 1963; Ragón, 1971).

Las crisis periódicas de la acumulación de capital, sobre todo en la primera mitad del siglo XIX y en la *onda larga recesiva* de 1914 a 1940, llevaron a los estados burgueses a aplicar políticas intervencionistas que incluían: la estatización de empresas privadas (incluyendo CGRFS) en quiebra para salvar a sus propietarios; llenar con empresas estatales los vacíos estratégicos para la acumulación de capital, en las cadenas productivas, financieras y de intercambio no cubiertos por el capital privado; realizar una parte de las inversiones necesarias al desarrollo tecnológico para las sucesivas modernizaciones; reducir los costos de producción mediante materias primas y medios de circulación a precios subsidiados, como medio para la transferencia de plusvalía de las empresas estatales a las privadas (Theret y Wieviorka, 1978); alimentar la demanda de mercancías a la empresa privada con las compras estatales y el gasto público, amortiguando las crisis de realización mercantil que acompañan a las de sobreacumulación; e irrigar la acumulación privada con flujos directos de capital dinero provenientes del presupuesto o del crédito obtenido y garantizado por el Estado.

Las guerras europeas del siglo XIX, y las dos grandes guerras del siglo XX, por la hegemonía en el mundo capitalista y el control de los mercados de materias primas y productos y la posterior reconstrucción de las economías destruidas, el salvamento de sus burguesías y la reanudación de la acumulación, impusieron la penetración estatal en muchas ramas de la producción, el intercambio y las finanzas, incluyendo las CGRFS, y el otorgamiento de créditos y ayudas estatales extraordinarias (Plan Marshall de ayuda a Europa en la segunda posguerra). La guerra había convertido a los Estados en productores de armamento y otros bienes necesarios a la defensa, en sustento fundamental de la industria armamentista privada mediante sus compras, o en propietarios de condiciones generales estratégicas para la defensa militar y el espionaje. Esta situación, exacerbada durante la *guerra fría* con el Bloque Socialista, persiste hoy día a pesar del neoliberalismo y del derrumbe del estalinismo en Europa del Este.

La legitimación, democrática o autoritaria, del Estado y las expresiones políticas burguesas, enfrentadas a las de los trabajadores y su lucha reivindicativa o revolucionaria, tuvo y tiene —a pesar del avance neoliberal— como medio la intervención estatal en campos sensibles a la opinión pública como salud, educación, recreación, transporte de pasajeros, vivienda, salubridad urbana, medio ambiente, etcétera.

La expansión e integración de los mercados internos, las necesidades técnicas de interconexión o crecimiento de escala productiva, el control político-ideológico del Estado central y sus bloques políticos en el poder, la debilidad de los aparatos estatales locales, la crisis financiera y la insolvencia de las municipalidades (sobre todo las pequeñas) en su relación con el conjunto de determinaciones ya señaladas, llevaron en muchos casos a que la intervención estatal incluyera la centralización en el Estado Nacional de las CGRFS que controlaban las instancias estatales locales o regionales, en un movimiento homólogo a la concentración monopólica.

En el capitalismo atrasado latinoamericano

En Latinoamérica, la expansión de las empresas estatales, incluidas las que producen y gestionan las CGRFS, fue rápida, aunque desigual según los países y las coyunturas económicas y políticas, particularmente desde los años treinta.

La Comisión Económica para América Latina sintetiza en términos keynesianos, la justificación general de la intervención del Estado:

En teoría, el Estado incorporaría a su patrimonio y a su administración determinadas actividades, cuidadosamente elegidas, en el entendimiento de que la gestión privada no garantiza —o, en casos extremos, contradice— el interés general o la ejecución de determinadas políticas; ello aseguraría una coincidencia de propósitos y una orientación común en actividades directamente vinculadas al interés público. De tal modo, la creación de una empresa pública o el paso de una privada al Estado sería la consecuencia de un proceso ordenado y sistemático e implicaría la existencia de algunas condiciones básicas (CEPAL, 1971: 2).

Formación de empresas estatales en países de América Latina*

Total	sin dato	1930	30/44	45/54	55/64	65/75
1.110	251	29	100	172	205	353

* Ecuador, México, Bolivia, Venezuela, Argentina, Perú y Uruguay.

Fuente: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1979: 76.

66

En el argumento cepalino, limitado al no tener en cuenta muchas de las contradicciones históricas objetivas, existen imprecisiones teóricas que hay que señalar. Es correcto anotar, para esa época y la presente, que la gestión privada no garantiza ni podría hacerlo —pues se trata de una relación estructural y no sujeta a la voluntad de los agentes individuales—, el 'interés general'; el capital privado se rige por la lógica de la ganancia individual y no por la del beneficio colectivo que sale de los límites de lo privado e individual y no es su sumatoria. Pero, ¿qué es el interés general? Si lo asumimos como la garantía de los intereses de las clases y sectores dominantes en la sociedad capitalista, el Estado podría garantizarlos, pero sólo en los límites estructurales y coyunturales propios de su realidad como Estado capitalista, es decir, en el campo de fuerzas de sus contradicciones orgánicas. Si lo tomamos como el interés de la mayoría de la sociedad, esta posibilidad se reduce pues entra en conflicto con el de la minoría hegemónica en el poder, que es dominante. Esta ha sido la situación real en nuestro continente.

La CEPAL considera que el "proceso ordenado y sistemático", planeado, de incorporación de empresas al Estado no ha tenido lugar, y que la intervención estatal ha respondido a motivaciones coyunturales y aleatorias, derivadas de las contradicciones estructurales del sistema las cuales no estaba, ni está en condiciones de resolver. En lo que se refiere a las CGRFS, las determinaciones de su centralización, estatización, nacionalización o creación por el Estado han sido en parte homólogas a las de los países capitalistas avanzados, pues son formas particulares del mismo sistema económico, pero en la concreción de la historia y el territorio de cada país y su generalización regional. Otras han surgido de las necesidades de la acumulación dependiente y de la ideología nacionalista del desarrollo autónomo del capitalismo, asumida por movimientos de derecha o populistas y practicada desde el poder.

Algunas empresas de servicio público creadas a fines del siglo XIX o inicios del XX por capital extranjero, bajo concesión a mediano o largo plazo (electricidad, ferrocarriles, comunicaciones, puertos, transporte urbano, etc.), se retrasaron técnicamente o fueron abandonadas al acercarse el fin de la concesión, al caer su rentabilidad o al perder vigencia concesiones territoriales o fiscales colaterales otorgadas en el momento de la construcción, obligando al Estado a asumir su control mediante la nacionalización y estatización (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1979, cap. III; Garza, 1985, cap. V; CEPAL, 1971: 3). Otras pasaron a manos del Estado por la confiscación de bienes de dictadores o gobernantes venales, o estatizadas por gobiernos reformadores, democrático-revolucionarios o prosocialistas, por razones ideológicas y políticas.

La nacionalización y estatización de empresas extranjeras de explotación de recursos naturales (petróleo, energía eléctrica) o de servicios públicos básicos (acueductos, ferrocarriles, transporte urbano, teléfonos, telégrafos) se justificó por que su control monopólico sobre ramas extra-

tégicas de la acumulación, la reproducción de la fuerza de trabajo y sus condiciones generales o la seguridad interna, vulneraba la soberanía nacional y obstaculizaba la acumulación autónoma del capital local, a la luz de la ideología del nacionalismo, muy difundida en los años treinta y cuarenta. Durante la segunda guerra mundial, se confiscaron inversiones alemanas debido al vínculo político estratégico con Estados Unidos y sus aliados.

Como parte de la *industrialización por sustitución de importaciones*, los estados latinoamericanos tuvieron necesidad de crear las empresas claves para sustentarla, pues el capital nacional o transnacional no quería o no podía (en términos de sus intereses) constituir las condiciones generales de la producción e intercambio y empresas productivas, comerciales y financieras para soportar la industrialización, articular las cadenas productivas y de intercambio cubriendo los eslabones estratégicos no resueltos por el capital privado, integrar el mercado interno y articularse al mercado mundial de materias primas y manufacturas; ello se hizo más imperioso cuando el agotamiento de la primera fase de industrialización empujó a la segunda, de producción de bienes de consumo durable y de capital.

Desde principios de siglo, la creación de empresas estatales de servicios públicos y la estatización y/o nacionalización de otras ya existentes formó parte del pacto social en el que se sustentaron los regímenes políticos nacidos de movimientos de masas (Varguismo en Brasil, Peronismo en Argentina, gobiernos surgidos de las revoluciones mexicana y boliviana, Velasquismo en Perú, etc.) Desde los sesenta, en medio de procesos acelerados de urbanización y convulsiones político-militares en campos y ciudades, fue necesario dar a los trabajadores en activo y al ejército industrial de reserva un mínimo de condiciones materiales de subsistencia, en razón de las necesidades de la acumulación y/o de la erosionada legitimidad de los gobiernos, sobre todo los militares que por esos años dominaron en la mayor parte del continente. En las recurrentes fases de recesión y crisis, el Estado debió salvar a los capitalistas amenazados de quiebra (objetivo primordial), las fuentes de trabajo o la subsistencia de fracciones enteras de la burguesía³ mediante la adquisición de sus empresas por expropiación con indemnización, a precios que premiaban su ineficiencia. Esta es la razón de parte importante, en algunos casos mayoritaria, de las estatizaciones y la formación del sector empresarial estatal en el continente, incluyendo las empresas de servicios públicos (CEPAL, 1971; Aguilera Gómez y otros, 1989; Casar y Peres, 1988: 31).

En América Latina, la creación de empresas estatales estuvo ligada a grandes proyectos de inversión para la explotación de recursos naturales (petróleo, hierro y otros minerales, energía hidráulica, etc.), el desarrollo regional, la expansión de actividades como el turismo, etcétera. Partiendo de la *teoría de la polarización*, la inversión estatal pretendía atraer hacia ciertas zonas la inversión privada eslabonada a ella 'hacia atrás' o 'hacia adelante' y lograr el desarrollo regional y/o la explotación capita-

³ Es el caso de la estatización de la banca mexicana en 1982, en medio de la crisis, cuando se encontraba en quiebra técnica como consecuencia de la fuga masiva de capitales al exterior. Poco tiempo después el siguiente gobierno transfiere una parte de la propiedad a los banqueros privados y en 1992 se lleva a cabo su reprivatización total.

lista de recursos naturales. En estos casos, sólo una gran inversión estatal podía desencadenar la acumulación social o privada de capital. Los ejemplos son numerosos: Brasilia y el nordeste brasileño; Ciudad Guayana en Venezuela; las cuencas hidrográficas, Lázaro Cárdenas, el sudeste petrolero, los polos turísticos costeros y las ciudades maquiladoras en México, para citar los más conocidos.

Similar orientación, ligada a políticas de descentralización y desarrollo de *ciudades medias* para frenar o revertir la concentración demográfica, económica y territorial en las metrópolis, han tenido planes y programas que requirieron cuantiosas inversiones estatales en industria, comercio, banca y servicios, infraestructura y servicios públicos. Ante la persistencia de la concentración territorial, los gobiernos neoliberales siguen aplicando planes y haciendo grandes inversiones, pero concediendo el papel protagónico a la empresa privada y mimetizando su intervención con asociaciones de capital, subsidios o financiamiento preferencial. A pesar de las limitaciones y contradicciones de estas políticas y acciones de valorización de recursos, desarrollo regional y descentralización, sobre todo desde el punto de vista de las condiciones de vida de la mayoría de la población, es innegable que han formado parte de los procesos globales de acumulación de capital, han contribuido al crecimiento económico cuando ha tenido lugar y beneficiado al gran capital nacional y transnacional.

En las CGRFS, la importancia del Estado en América Latina se debe a la constante y acumulativa inversión en empresas o sectores sometidos al crecimiento de la demanda por sus bienes y servicios, derivada del crecimiento económico privado, del Estado y sus aparatos y empresas, o de las necesidades de la población urbanizada en aumento. En todos los casos la intervención del Estado en la creación y gestión de las CGRFS, ha tenido por objeto soportar y apoyar la acumulación dependiente y subordinada de capital.

Cuando se trataba de capital productivo, se constituían *empresas capitalistas de Estado* que funcionaban según la lógica capitalista, modificada por su manejo por el capitalista colectivo responsable de garantizar el mantenimiento global del régimen en lo económico y lo social; estaban sometidas a la necesidad de legitimarse política e ideológicamente. Cuando el objetivo era producir un servicio constitutivo de la reproducción de la población, parte de la renta social (salario o plusvalía para consumo), surgían instituciones administrativas no sujetas a la lógica empresarial de la ganancia, asumidas como parte del servicio público social (transporte, educación, salud, cementerios, agua potable, recreación, recolección de desechos, etc.) El Estado no llegó a controlar totalmente ninguna de las CGRFS, donde se combinaba desigualmente con pequeñas, medianas y grandes empresas privadas; sus acciones fueron pragmáticas, en ausencia de un plan global de formación de un sector estatal, como reconoce la CEPAL.

Décadas de análisis crítico de la planeación y las políticas estatales en la región, han mostrado que ellas y la acción real de los aparatos y empresas de Estado no han garantizado la satisfacción de las necesidades esenciales de los trabajadores y los sectores populares, ni respondido a sus demandas más urgentes; sus objetivos eran garantizar la acumulación capitalista y la legitimidad de su dominación política en los límites mínimos

de la necesidad; esto no puede ocultarse ni ante las presiones privatizadoras y los aspectos más conservadores del *neoliberalismo*.⁴

Los problemas de las empresas y organismos estatales de servicios públicos

Se habla de la 'ineficiencia' y 'no rentabilidad' de las empresas y organismos públicos, sobre todo de las encargadas de la producción y gestión de las CGRFS, justificando así su privatización; esta explicación se apoya sólo en apariencias, sin profundizar en la naturaleza de las empresas, su relación con el Estado y sus funciones estructurales, sus modalidades de operación y las circunstancias de su toma de control. La generalización es espúrea pues muchas empresas estatales latinoamericanas, incluyendo de servicios públicos, han mostrado adecuados, normales o altos grados de rentabilidad y eficiencia desde el punto de vista empresarial (CEPAL, 1971; Casar y Peres, 1988, cap. 3; Aguilera Gómez y otros, 1989; Barrera, 1991).

Un análisis de esta naturaleza es sesgado, ideológicamente manipulado e inadecuado, aun desde el enfoque de la acumulación capitalista en su conjunto y de los intereses de los sectores privados, nacionales o extranjeros, dominantes en ella. No tiene en cuenta: *a)* el papel concreto jugado por la intervención estatal en la acumulación de capital en su conjunto; *b)* la apertura de nuevas fronteras regionales y sectoriales a la acción privada; *c)* el eslabonamiento de cadenas productivas y de redes de intercambio nacional e internacional; *d)* la demanda estatal de capital-dinero, productos y servicios de la empresa privada; *e)* la oferta de bienes y servicios claves como los de las condiciones generales de la producción y el intercambio; *f)* la socialización de costos privados con la acción estatal en las CGRFS; *g)* la creación de empleo a distintos niveles; *h)* la estabilidad social y la legitimidad política del régimen capitalista, contradictoriamente vehiculadas por su acción en las infraestructuras y servicios públicos.

Aun en el marco restringido del análisis neoliberal, estas argumentaciones no son válidas, lo son parcialmente, o no corresponden a razones intrínsecas a la acción estatal en abstracto, sino a contradicciones o deformaciones de los estados concretos en general o en las condiciones neocoloniales y/o dependientes latinoamericanas.

Cuando las paraestatales han resultado de la estatización o nacionalización de empresas en quiebra, o que descuidaron la reposición de sus medios de producción y la calidad de los bienes y servicios producidos y su distribución, la administración pública cargó con el peso de los pasivos, los costos extraordinarios de la inversión para su modernización y las irracionalidades y vicios administrativos legados por sus anteriores dueños privados.

La magnitud de la inversión necesaria y la alta composición orgánica de capital en ramas como la producción y distribución de agua potable, energía eléctrica y otros energéticos, telecomunicaciones o medios de transporte como ferrocarriles o Metro, implica una elevada inversión inicial en capital fijo, prolongada recuperación de ésta y tasas de ganancia

⁴ Usamos la denominación popular de neoliberalismo, pero creemos que es incorrecta, pues esta corriente carece del carácter democrático y antimperialista que caracterizó al liberalismo clásico; sería más correcto hablar de *neoconservatismo* como lo hacen algunos autores.

inferiores a la media durante un tiempo (CEPAL, 1971: 24; Aguilera Gómez y otros, 1989: 196). Ligadas al crecimiento económico o demográfico, las empresas deben mantener una constante expansión que no responde a la demanda solvente o la rentabilidad inmediata, sino al incremento de la necesidad, por motivos políticos y/o económicos de largo plazo.

Como promotores de la acumulación, las empresas estatales realizan cuantiosas *transferencias de valor y plusvalía* a las privadas, bajo la forma de tarifas y precios subsidiados, menores al precio o al costo de producción de los bienes y servicios (CEPAL, 1971: 26) o a las cobradas al usuario doméstico, asimilables a baja rentabilidad, ausencia de ganancia o pérdidas de la empresa particular, pero no a nivel del capital social, que actúan como "economías externas" de las empresas privadas. Cuando las inversiones de empresas estatales se realizan con fondos provenientes de la tributación de la sociedad, que no pagan intereses ni dividendos, sin violar la lógica capitalista están en condiciones de reducir la ganancia por debajo de la tasa media social, que incluye el costo del capital dinero adelantado por el sector financiero a la inversión privada (Theret y Wiewiorka, 1980, cap. III).

Ciertos servicios públicos (educación, salud, recreación, vivienda, etc.) cumplen el papel de intermediarios del capital privado en la entrega a los trabajadores de la parte *indirecta y diferida* del salario total, con base en los adelantos de capital variable hechos para tal fin por los empresarios o a las cotizaciones directas de los asalariados; así se logran economías de escala, menores costos de producción por trabajador, mayor racionalidad y transferencias solidarias de rentas salariales entre trabajadores cotizantes, que repercuten en una disminución correlativa del costo de la reproducción de la fuerza de trabajo y su expresión salarial. Homólogamente, se provee una parte de las condiciones mínimas de reproducción del ejército industrial en reserva (desempleados, subempleados). En estos casos no hay lógica que justifique la obtención de ganancias, pues se trata de renta salarial (no de capital) que pertenece a los trabajadores y forma parte de su fondo de subsistencia, administrada a fuerza por el Estado y la patronal. Los ejemplos paradigmáticos son el Seguro Social y los fondos sociales de vivienda para los trabajadores en México y otros países, que se financian con aportes directos de los patronos y los trabajadores, deducidos del salario de éstos, sin apoyo de fondos públicos, aunque sean manejados directa o tripartitamente por el Estado.

Se culpa a los *subsidios* otorgados por el Estado a las empresas públicas y sus usuarios, de su no rentabilidad e ineficiencia. Es empíricamente demostrable que la mayor parte de ellos se otorgan al capital privado en sus empresas o sus colonias residenciales, siempre dotadas de la mayor cantidad y la mejor calidad de servicios e infraestructuras. La eliminación de estos subsidios a la actividad capitalista, económica y socialmente no justificables al formar parte del costo de producción y generar ganancia, modificaría positivamente la rentabilidad de las empresas estatales; pero no se aplica porque afectaría la acumulación privada y social. Para los sectores populares, los subsidios son la mínima retribución a la que tienen derecho por su participación directa en el presupuesto público, no retribuida en acciones, dividendos o intereses, e indirecta en la generación de la riqueza privada y sus contribuciones al erario público. Las empresas públicas suministran gratuitamente o, a bajo precio, bienes y servicios al Estado mismo, a sus aparatos jurídicos, políticos, represivos e ideológicos, necesarios al mantenimiento de su legitimidad o coerción,

a la dominación de clase y a la reproducción del sistema; estos *gastos generales* del capital son hechos a fondo perdido y no reciben retribución ni generan ganancias.

El Estado, sus organismos y empresas son el mayor cliente de la producción privada de bienes y servicios; una parte del gasto público ingresa al ciclo del capital privado al realizar sus mercancías. La acumulación en la industria privada de la construcción, sobre todo la de obras públicas, concentrada monopólicamente, y la rama de materiales y maquinaria para construcción, depende del gasto estatal en grandes obras, en soportes y medios para las CGRFS y las políticas habitacionales. Igual ocurre con la industria de armamentos e insumos para los cuerpos armados del Estado y en otras ramas. La relación monopólica ocurre en beneficio del capital privado y en costo adicional para el estatal o los organismos no capitalistas que gestionan el gasto público.

A la corrupción de los políticos en el poder, los administradores públicos y la burocracia sindical corporativizada al Estado, enquistada en los regímenes políticos latinoamericanos del pasado y el presente, sobre todo en los dictatoriales recurrentes, no es ajeno el capital privado, su gran beneficiario; la ausencia en las democracias representativas o en las dictaduras de un sistema objetivo operante de sanción económica o política de los errores e ineficiencias; y el papel de las CGRFS como medios de legitimación del régimen político, son subjetividades del funcionamiento de la empresa pública. Son citados como justificación de las privatizaciones (Hanke, 1986). Sin embargo, no son determinaciones comparables. Las primeras son excrescencias burocráticas de los sistemas políticos antidemocráticos, autoritarios o restringidamente democráticos, que sustentan su legitimidad sobre los privilegios y los beneficios sociales y económicos de sus agentes soportes. La legitimación ante las clases subalternas mediante los servicios públicos y sus tarifas, aunque objeto de manipulación patrimonialista, responde a las exigencias de la sociedad, frente a las funciones formales asumidas por el Estado como 'representación de la ciudadanía y garantía del bien común'. Sin aceptar el argumento, tendríamos que reconocer que el gran número y las 'excesivas ventajas laborales' de que gozarían los trabajadores del Estado en sus empresas y organismos de gestión de servicios públicos, aparentes y exageradas por la patronal y los neoliberales, resultan de su peso cuantitativo, su grado de centralización y su importancia como base de sustentación del Estado y los partidos políticos en el poder; los gobiernos los mantienen hasta los límites aceptables para no perder su control político; no responden por tanto a una determinación económica, sino política.

Justificaciones neoliberales de la privatización de los *servicios públicos*

Los teóricos neoliberales y los funcionarios del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y otros organismos internacionales, consideran que uno de los factores determinantes de la crisis del capitalismo mundial iniciada en los años setenta, fue el alto déficit presupuestal generado por un "excesivo" y creciente gasto del Estado, sobre todo en servicios sociales cobrados por debajo de su costo o su precio de producción, "subsidiados" (Larosière, 1984); en Latinoamérica, gran parte de este déficit habría sido financiado con deuda externa, otro

factor clave de la crisis. En el mismo sentido, se afirma que las prestaciones sociales de los trabajadores, parcialmente cubiertas con la mediación del Estado y sus organismos (salario indirecto o diferido) son demasiado elevadas. La conclusión de este razonamiento es obvia: debe reducirse sustancialmente el gasto público, sobre todo el social, estableciendo precios 'realistas' a los bienes y servicios públicos, que incluyan la tasa de ganancia media o monopólica imperante en el resto de la economía; al mismo tiempo, deben reducirse drásticamente las prestaciones sociales, particularmente las que pasan por los organismos estatales. Dada la ideología neoliberal, opuesta a la empresa estatal, la solución 'ideal' sería la privatización global de los servicios públicos (Hanke, 1986: 55). Estas políticas forman parte de los planes de 'modernización' de las economías y los estados latinoamericanos, negociados con el FMI y la banca multinacional (Valenzuela Feijóo, 1991).

¿Por qué el capital trasnacional local y los organismos financieros multinacionales reclaman la privatización de las empresas públicas, incluidas las que producen y administran las CGRFS?

El Estado, basándose en el crédito interno y externo y los fondos públicos, es decir, la tributación de la sociedad, ha realizado grandes proyectos de inversión, asumido sus riesgos y bajas ganancias durante el largo período de gestación y maduración, ha logrado rescatar las empresas privadas en quiebra mediante la estatización, ha transferido los costos financieros de estas acciones a la sociedad mediante los impuestos, ha organizado su mercado interno en condiciones monopólicas u oligopólicas, sin riesgo para el capital privado; ha creado muchos de los requisitos para su rentabilidad presente o futura. El capital privado considera que ha alcanzado madurez y poder suficientes para retomar en su beneficio, a un costo bajo, inferior al real, estas empresas y cosechar sus dividendos; privatizar los beneficios de lo producido socialmente. Basta eliminar las 'trabas' a la rentabilidad derivadas de las determinaciones y límites sociales y políticos de la operación de las empresas públicas.

Los gobiernos latinoamericanos, agobiados por el servicio de la deuda externa e interna, maniatados por la crisis fiscal de las municipios y regiones y presionados por la creciente demanda empresarial y popular por más y mejores infraestructuras y servicios, encuentran la solución en la reducción del gasto público y, en particular, los subsidios directos a la población, y la transferencia parcial o total de las empresas y organismos al sector privado. Además de obtener fondos 'frescos' para responder a sus compromisos, la privatización permitiría al Estado, a largo plazo, deshacerse de su problemática gestión y de las presiones sociales sobre infraestructuras, bienes y servicios, remitiéndolas a los agentes individuales y al abstracto, despersonalizado e invisible 'libre mercado'.

En el plano macroeconómico, la privatización de empresas estatales y de servicios públicos corresponde al movimiento mundial hacia la *globalización* de las economías, cuyo eje es la trasnacionalización del capital. Las empresas del Estado nacional se oponen histórica y objetivamente a este movimiento, al no estar abiertas a la libre circulación de capitales. En la medida que el proyecto neoliberal subordinado de relanzamiento de la acumulación de capital finca sus esperanzas en los flujos de inversión externa y que se supone, con razón o sin ella, que la infraestructura y los servicios públicos serían de gran interés para estos capitales dado su carácter monopólico y su mercado cautivo, se opta por su privatización indiscriminada, sin tener en cuenta si realmente interesan al capital tras-

nacional, ni las implicaciones políticas y sociales internas de su transferencia.

La esperanza de que la participación del capital extranjero signifique un salto tecnológico en la producción de infraestructuras, redes y la prestación del servicio, aumentando la productividad interna de la empresa y la de las que consumen sus efectos útiles, para mejorar la competitividad en el *libre mercado* internacional, es otro objetivo de la apertura de las empresas públicas de servicios al capital trasnacional. Esta idea-objetivo se hace prioritaria en las actividades más ligadas a la acumulación capitalista en las condiciones impuestas por la modernización de los procesos productivos, como telecomunicaciones y transportes y subordina a los servicios sociales ligados a la reproducción de la fuerza de trabajo que, en la austeridad salarial, reciben una atención marginal y acentúan su creciente desigualdad en el desarrollo global y tecnológico.

Políticamente, el capital quiere imponer su dominio directo sobre los trabajadores de las empresas públicas que han llegado a un alto grado de concentración y centralización organizativa y poder, control e influencia sobre el resto del movimiento obrero en lo laboral y lo político, por lo que representan un contradictor potencial o real muy poderoso; este temor se acentúa en países donde el sindicalismo de los servidores del Estado se ha desarrollado a la sombra de regímenes social-demócratas, socializantes o bonapartistas progresivos llamados "populistas" (Peronismo en Argentina, Varguismo en Brasil, Cardenismo en México). La privatización fragmenta la unidad sindical de los trabajadores estatales, los dispersa, aísla y mengua su poder de negociación; si la privatización pasa por la anulación de contratos colectivos de trabajo, la destrucción de sindicatos y el despido parcial o total de trabajadores, en una situación de saturación del mercado de trabajo, el capital recibe los activos de la empresa, un mercado organizado monopólicamente y puede contratar obreros jóvenes, sin antigüedad, sin tradición sindical o de lucha, a los que despoja de conquistas laborales y salariales obtenidas por sus antecesores en décadas de lucha.

Cuando el capitalismo llega a un momento crítico de sus contradicciones, puede asignar ideológicamente al Estado, del cual está aparentemente divorciado, la responsabilidad de su crisis. Identificando espúreamente Estado y nacionalismo, el capital puede dismantelar las barreras ideológicas que se oponen a la trasnacionalización monopólica del capital y con esta base, reforzar su dominio político. Los empresarios convierten al gasto público y al déficit fiscal, de manifestaciones de la crisis, en causas fundamentales de los procesos inflacionarios que degradan el salario real, ocultando el papel de las políticas empresariales y estatales de austeridad en la disminución histórica del valor de la fuerza de trabajo y el incremento de las tasas de explotación. Detrás de esta argumentación están las valoraciones neoliberales de la individualidad, la iniciativa privada, la libertad comercial, la diferenciación, la prioridad de lo privado, las cuales son negadas por la realidad de la concentración monopólica del capital y el control privado centralizado de la economía, que acrecientan las políticas neoliberales, ampliándolo a esferas como las infraestructuras y servicios públicos, hasta ahora en manos de un agente burgués, pero colectivo (Valenzuela Feijóo, 1991).

Las vías generales de la privatización de las empresas u organismos estatales de producción y gestión de las CGRFS, desigualmente combinadas según países, sectores y ramas, son cuatro. La primera es su venta directa, parcial o total, al capital privado local o transnacional. Se ha utilizado esencialmente en las ramas más rentables: comunicaciones, transportes y producción y distribución de energéticos, estos últimos considerados hasta ahora como política y socialmente estratégicos para el Estado. En muchos casos, la privatización es formal, oculta una desnacionalización real, ya que se trasfiere la propiedad a empresas estatales transnacionales de los países hegemónicos donde la aplicación del neoliberalismo ha sido más cauta, cuidadosa y lenta.⁵ En esta vía, el Estado abandona la intervención directa, manteniendo sólo la regulación normativa de los servicios prestados.

La segunda vía es la asociación del capital estatal y privado en la propiedad de las empresas prestadoras del bien o servicio; esta fórmula ha sido utilizada sobre todo en las empresas periféricas, subsidiarias o complementarias de las que controlan ramas consideradas hasta ahora como estratégicas o prioritarias para el desarrollo económico-social, sobre todo en la explotación de recursos naturales como el petróleo o la energía eléctrica. Esta privatización periférica ha sido utilizada para mantener en la forma el respeto a normas constitucionales, políticamente sensibles, pero negándolos en el proceso real.

La tercera vía ha sido la concesión en administración o en arrendamiento, de infraestructuras, soportes, redes y medios de producción y circulación de efectos útiles, mientras el Estado mantiene su propiedad jurídica formal. Esta forma se utiliza cuando la participación estatal es esencial en la constitución y aportación de recursos naturales fragmentados o escasos,⁶ cuando la baja rentabilidad del servicio impone mantener subsidios y aportes estatales o el carácter de servicio esencial exige conservar la formalidad del control y la decisión estatal plena.

La cuarta vía es la reducción brusca o constante en un largo período del gasto público, sobre todo el 'social'. Ante el crecimiento de la población y su demanda, se abre el camino a la producción privada de estos valores de uso, sobre todo de los que pueden ser fragmentados y asumidos por capitales individuales en la medida que técnica y estructuralmente no requieren de funcionamiento ni soportes o redes unificadas: educación, salud, recreación, transporte urbano, entre otros. Tiene la ventaja ideológica y política de que no aparece como privatización,

⁵ En la privatización de diferentes empresas aéreas, telefónicas y de telecomunicaciones, automotrices e industriales estatales latinoamericanas, el comprador parcial o total ha sido una empresa estatal europea con intereses transnacionales, lo que reduce la operación a una transferencia de propiedad entre empresas estatales, una simple transnacionalización estatal, que hace pensar que la motivación es el reconocimiento de la incapacidad estructural de la burocracia de nuestros países para manejar adecuadamente el patrimonio público y no la demostración de la inferioridad orgánica de la empresa pública.

⁶ Un caso paradigmático es la dificultad privada de encontrar en el mercado terrenos cercanos a las ciudades aptos para instalar basureros o cementerios de residuos tóxicos o radiactivos industriales, debido en parte al rechazo comunitario y la necesaria intervención estatal para localizarlos e imponer su uso contaminante y peligroso (Coing, 1991).

ni exige la negación formal de la función del Estado, aunque el resultado sea precisamente este.

La caída del gasto público es un mecanismo de reducción del salario real de los trabajadores en su parte indirecta y/o diferida, en la medida que afecta principalmente al "gasto social", el destinado a la inversión y funcionamiento de las condiciones generales de reproducción de la fuerza de trabajo, activa o en reserva, otro de los ejes de la política neoliberal. Permite reorientar el excedente hacia inversiones productivas, rentables en términos capitalistas, que sirven a la acumulación y transfieren valor a las empresas privadas: las condiciones generales de la producción y el intercambio; y la reducción de las transferencias de capital del sector empresarial al Estado por la vía impositiva, que se materializa en las reformas tributarias que reducen los impuestos patrimoniales y la ganancia, elevando los impuestos al consumo que recaen sobre el conjunto de los compradores. El impacto de esta política sobre el deterioro de las condiciones materiales de vida de los trabajadores es un hecho conocido. El Estado adelgaza gracias a la dieta de los trabajadores.

La racionalización y rentabilización de las empresas de servicios públicos se entiende como su sometimiento a la lógica plena del capitalismo, lo cual supone la desaparición de subsidios y la fijación de precios de mercado en condiciones monopólicas, en el nivel de los precios de producción; esta elevación adicional de los precios cierra aún más su acceso a los sectores mayoritarios pauperizados. Hay que precisar que hasta ahora en América Latina, el sector más beneficiado cuantitativa y cualitativamente por los subsidios estatales en las CGRFS, ha sido el empresarial en la producción y el consumo de lujo; los más afectados por su eliminación son los trabajadores, que reciben la menor parte, para quienes el subsidio a los servicios aparece como condición de subsistencia y como la única retribución por su participación en la formación del ingreso fiscal.

El pragmatismo privatizador neoliberal se ha manifestado en múltiples y desiguales formas de combinación de estas vías y en diversas y abigarradas justificaciones discursivas para ellas, al menos mientras las requieren por razones de legitimidad ideológico-política.



Las viejas y nuevas contradicciones de la privatización

Las contradicciones de la privatización de las infraestructuras y servicios públicos, aun si su éxito inmediato fuere real, no garantizan en el mediano y largo plazos un futuro exento de conflictos: resurgen problemas que la acción estatal había minimizado o reducido en el pasado y surgen nuevas tendencias malsanas.

El capital privado, sobre todo el trasnacional, sólo garantiza la producción de aquellas condiciones generales de la producción y el intercambio que son rentables en forma inmediata o a corto plazo, abriéndose nuevamente el camino a vacíos y estrangulamientos en las cadenas productivas y de intercambio, en el momento en que la modernización del aparato productivo, comercial, financiero y de servicios, requiere su acelerado y extensivo desarrollo para aumentar la productividad y enfrentar la competencia con el capital trasnacional en el mercado interno e internacional. Los déficits de producción de infraestructuras o de prestación de servicios, selectiva según su rentabilidad privada, afectará fundamentalmente a: los territorios (regiones y ciudades) no estratégicos para la acumulación trasnacionalizada de capital; los productores individuales o las pequeñas y medianas empresas, no dominantes; y los pequeños asentamientos urbanos o las áreas rurales poco rentables y poco significativos para los circuitos territorializados de la acumulación.

El pago de los valores de uso de las CGRFS a su precio de producción, justo en lo general y abstracto en la economía de mercado, acentuará la diferenciación de las empresas, afectando más a las formas precapitalistas agrarias o artesanales y a las capitalistas atrasadas, convirtiéndose en mecanismo de penalización del denominado "capital ineficiente" y de concentración monopólica del capital. Guiados por la lógica privada de la ganancia, se dejarán de construir y producir infraestructuras y servicios poco rentables en áreas atrasadas o deprimidas, intensificándose la tendencia a la desigualdad en el desarrollo territorial. Al transferir parcial o totalmente al sector privado las CGP e I, cuya naturaleza intensiva en capital se ha acentuado por el cambio tecnológico, los aumentos consiguientes de la composición orgánica de capital, cuyos efectos sobre la caída de la tasa de ganancia de los capitales individuales eran mediatizados y socializados por la intervención del Estado, los fondos públicos y las transferencias de valor, recaerán directamente sobre el capital privado individualmente considerado. Se reforzará así la tendencia a la caída de la tasa de ganancia, que constituye uno de los factores esenciales de la crisis.

La privatización de las condiciones generales de reproducción de la fuerza de trabajo, su sometimiento a la rentabilidad privada y la eliminación de los subsidios estatales, elevarán sus precios de mercado y generarán una presión equivalente para lograr el aumento de salarios; si éstos no son concedidos, se degradarán aún más las condiciones materiales de vida de los trabajadores cuyo efecto es la reducción de la productividad del trabajo y la competitividad internacional, contrarias a los objetivos del proyecto neoliberal globalizante. Si la patronal no compensa las alzas de las CGRFT con incrementos equivalentes de salarios, éstos continuarán cayendo hasta alcanzar los límites biológicos en los cuales se entra en contradicción con el mantenimiento o incremento de la productividad y la intensidad del trabajo, es decir, de la plusvalía relativa.

Con la privatización, disminuirán las economías de escala y desaparecerán las solidaridades forzadas de los trabajadores, logradas por la

intervención estatal en las CGRFT, sobre todo en la Seguridad Social y los fondos de vivienda, elevando sus costos y precios; este efecto será agravado por la fragmentación sectorial o regional de las infraestructuras y las unidades productivas de bienes y servicios públicos, inherente a la privatización y a la descentralización local que, por otras razones, ha acompañado el proceso.

La descentralización del financiamiento y la gestión de infraestructuras y servicios públicos a nivel local, ha sido resultado de la presión de la ciudadanía para lograr la descentralización política y su correlato la democratización y las políticas de desconcentración territorial emprendidas por el Estado para revertir las crecientes deseconomías de aglomeración en las metrópolis. Válida en términos generales, esta reivindicación democrática ha sido respondida por los gobiernos neoliberales latinoamericanos en forma antinómica: ha llevado a descargar el peso financiero de su creación y mantenimiento sobre los hombros de los gobiernos, usuarios y tributarios locales que en las regiones y ciudades atrasadas, castigadas en la distribución del gasto público central, carecen de recursos para mantenerlos, dando lugar a una atención desigual y deteriorante; se utiliza para justificar la privatización, que es sólo una de las alternativas posibles; y lleva a la fragmentación de la producción, circulación y gestión de bienes y servicios que pese al cambio tecnológico, mantienen ventajas comparativas derivadas de la unidad, la interconexión y la regulación unitaria.

El control estatal centralizado de las CGRFS mediante la planeación indicativa y la gestión pública, permitía en el pasado, aunque no se ejerciera esa capacidad, la aplicación de una lógica de localización territorial y urbana que caminara hacia la eliminación de las denominadas *deseconomías de aglomeración* entendidas como costos sociales e individuales de las expresiones territoriales de la anarquía en la producción, o la relocalización de las *ventajas de aglomeración* con la dotación privilegiada de infraestructura y servicios a ciertas áreas, o los efectos "polarizadores" de la localización de grandes empresas industriales estatales, tendientes a la redistribución territorial de la actividad económica y la población. Con la extinción de la planeación (Pradilla, 1993, cap. V), resultado del conjunto de políticas neoliberales y la privatización, esta lógica se transfiere al capital privado local asentado territorialmente, al transnacional deslocalizado en relación a la nación y a las fuerzas del mercado monopolístico, que históricamente han producido la anarquía, la concentración territorial y las deseconomías correspondientes. Por ello, se desvanece la posibilidad, no realizada, de la planeación territorial y se gestan nuevas fuerzas de generación de desigualdad territorial y crisis urbana.

La privatización de paraestatales y su correlato, la contracción del Estado, ha sido asumida como consigna central de la burguesía latinoamericana, la transnacional territorializada en nuestros países, sus expresiones políticas y los organismos financieros multinacionales que tutelan nuestras economías. Los procesos reales de privatización en Latinoamérica han sido más rápidos, amplios y profundos que en los países capitalistas desarrollados donde se gestó la ideología neoliberal. La explicación tenemos que encontrarla en la naturaleza diversa de sus regímenes políticos, más democrática en los países centrales, el desprecio histórico del poder político latinoamericano hacia la opinión expresada por una sociedad civil poco desarrollada y desarticulada, la distinta correlación de fuerzas entre las clases sociales, el mayor poder del movimiento obrero y sindical en los viejos países capitalistas, la debilidad y desarticulación de

nuestras estructuras económicas, las profundas relaciones de dependencia hacia los países centrales del capitalismo y el yugo hipotecario de la deuda externa que concede poderes tutelares a la banca multinacional.

Bibliografía

- Aguilera Gómez, Manuel, Francisco Javier Alejo López y otros, *La empresa pública en la modernización económica de México*, México, Editorial Diana, 1989.
- Barrera Herrera, Eduardo, "La privatización de TELMEX", en *Ciudades*, núm. 11, julio-septiembre de 1991, México, RNIU.
- Benévolo Leonardo, *Orígenes del urbanismo moderno*, Madrid, Ediciones Blume, 1979.
- Casar, María Amparo y Wilson Peres, *El Estado empresario en México: ¿agotamiento o renovación?* México, Siglo Veintiuno editores, 1988.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, *Las empresas estatales en América Latina*, Caracas Venezuela, Editorial Arte, 1979.
- Coing, Henri, "Servicios urbanos: ¿viejo o nuevo tema?" en Mario Unda (ed.), *La investigación urbana en América Latina, tomo 2: Viejos y nuevos temas*. Quito, Ecuador, Ediciones Ciudad, 1989.
- , "Privatisation des services urbains: ¿transition ou nouveau modèle?" Ponencia a la Reunión del Grupo Latinoamericano de Investigación Urbana, 4-6 de octubre de 1991, México. Inédito.
- Comisión Económica para América Latina, "Las empresas públicas: su significación actual y potencial en el proceso de desarrollo", en *Boletín Económico de América Latina*, vol. XVI, núm. 1, Nueva York, primer semestre de 1971, CEPAL-ONU
- , "Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta", en *Notas sobre la Economía y el Desarrollo*, núm. 494/495, julio-agosto de 1990, Santiago de Chile, CEPAL.
- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El combate a la pobreza: lineamientos programáticos*, México, El Nacional, 1991.
- De Souza Campos, Gastaõ Wagner, "La construcción de un proyecto neoliberal para la salud en Brasil: los médicos como cemento en la argamasa conservadora", en Sonia Fleury Texeira (coord.), *Estado y políticas sociales en América Latina*, México, UAM-X, 1992.
- Engels, Federico, *La situación de la clase obrera en Inglaterra*, México, Ediciones de Cultura Popular, 1974.
- , *Contribución al problema de la vivienda*, Moscú, Ediciones en Lenguas Extranjeras, s/f.
- Garza, Gustavo, *El proceso de industrialización de la ciudad de México 1821-1970*, México, El Colegio de México, 1985.
- González Tiburcio, Enrique y Aurelio de Alba, *Ajuste económico y política social en México*, México, El Nacional, 1992.
- Hanke, Steve H. (comp.), *Privatización y desarrollo*, México, Editorial Trillas, 1989.
- Larosière, Jacques de, "Peligra la recuperación económica", en *Economía Nacional*, núm. 55, México, noviembre de 1984.
- López Arellano, Oliva, "Desmantelamiento o modernización de la política social", en Sonia Fleury Texeira (coord.), *Estado y políticas sociales en América Latina*, México, UAM-X, 1992.
- Lovera, Alberto, "¿El Estado en retirada?", en *El Ojo del Huracán*, núm. 11, Caracas, Venezuela, marzo-julio 1992.
- , "Los grandes ausentes: vivienda y barrios populares en la política social", fotocopia, Caracas, Venezuela, 1992.
- Lungo Uelos, Mario, "La privatización de la gestión de la ciudad y de los servicios urbanos: ¿ejes de una gestión urbana neoliberal?", Ponencia a la reunión del Grupo Latinoamericano de Investigación Urbana, México, 4-6 de octubre de 1991, fotocopia.
- Mandel, Ernest, *Las ondas largas del desarrollo capitalista. La interpretación marxista*, Madrid, Siglo Veintiuno editores, 1986.

- Marx, Carlos, *El capital*, México, Siglo Veintiuno editores, 1975.
- Pradilla Cobos, Emilio, *Contribución a la crítica de la "teoría urbana". Del "espacio" a la "crisis urbana"*, México, UAM-X, 1984.
- , *Capital, Estado y vivienda en América Latina*, México, Editorial Fontamara, 1987.
- , "Las políticas neoliberales y la cuestión territorial", en *Sociológica*, núm. 12, enero-abril de 1990, México, UAM-A.
- , *Territorios en crisis, México 1970-1992*, México UAM-X y Red Nacional de Investigación Urbana, 1993.
- Ragon, Michel, *Historia mundial de la arquitectura y el urbanismo modernos, Tomo 1: Ideologías y pioneros 1800-1910*, Barcelona, Ediciones Destino, 1979.
- Theret Bruno, Wieviorka Michel, *Crítica de la teoría del capitalismo monopolista de Estado*, México, Editorial Terra Nova, 1980.
- Valenzuela Feijóo, José, *Crítica del modelo neoliberal*, México, Facultad de Economía, UNAM, 1991.