

Jus

Doctrina & Práctica

PUBLICACIÓN ESPECIALIZADA Y ACTUALIZADA PARA EL PROFESIONAL DEL DERECHO

COMITÉ CONSULTIVO NACIONAL

CARLOS FERNÁNDEZ SESSAREGO
FERNANDO DE TRAZEGNIES GRANDA
RAÚL FERRERO COSTA
FELIPE OSTERLING PARODI
DOMINGO GARCÍA BELAUNDE
FRANCISCO MIRO QUESADA RADA
LUIS E. ROY FREYRE
GUSTAVO BACACORZO
VICTOR GARCÍA TOMA
JORGE RENDÓN VÁSQUEZ
CESAR SAN MARTÍN CASTRO
ULISES MONTOYA ALBERTI
JORGE CARRIÓN LUGO
PINKAS FLINT BLANCK
FELIPE VILLAVICENCIO T.
PABLO TALAVERA EL GUERA
JOSÉ UGAZ SÁNCHEZ-MORENO
HUGO A. FORNO FLOREZ

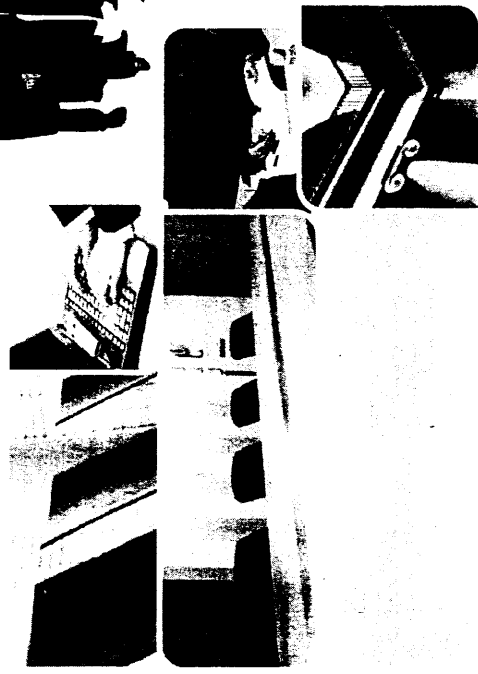
COMITÉ CONSULTIVO INTERNACIONAL

GUNTHER JAKOBS
CLAUS ROXIN
JESUS MARIA SILVA SÁNCHEZ
MIGUEL POLAINO NAVARRETE
FRANCESCO DONATO BUSNELLI
JOSÉ HURTADO POZO

DIRECTOR

JOSÉ ANTONIO CARO JOHN

Noviembre
11
2007



José ALMEIDA BRICEÑO(*)

La privatización de los servicios públicos y las relaciones de poder



SUMARIO:

1. Introducción. 2. El origen de la privatización en el contexto de las ideas políticas de la sociedad contemporánea. 3. La privatización en marcha: de las ideas a la acción. 4. A manera de conclusión.

RESUMEN:

A través del presente informe, el autor nos presenta el marco histórico conceptual que se encuentra detrás del fenómeno de la privatización. Asimismo, analiza la interacción entre los agentes que han formado parte de este fenómeno y cuál es su desarrollo actual en Latinoamérica.

1. Introducción

En el debate actual sobre la conveniencia de continuar el proceso de privatización de los servicios públicos se cuestiona con frecuencia la necesidad de proseguir con una política que se ha vuelto impopular y que cada vez cuenta con menos adeptos.

Todo ello a pesar que la privatización de los servicios públicos —como objeto de estudio— ha sido ampliamente analizada por la economía y por el Derecho. La primera, como teoría dominante, ha elaborado varios estudios que, por lo general, demuestran las bondades de la privatización en este ámbito, comparando los resultados económicos favorables de las medidas del Estado frente a la desastrosa experiencia de las empresas estatales. A partir de ello, se ha reforzado la idea del Estado

(*) Abogado. Magíster en Derecho Civil (PUCP) y candidato a Doctor en Derecho (PUCP). El presente artículo recoge las principales ideas del trabajo académico presentado en el Seminario de Ciencia Política y Derecho en el marco del Doctorado en Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, a cargo del Dr. Enrique Bernalles Ballesteros.

mínimo y, por lo tanto subsidiario de la empresa privada. El Estado es así encargado de brindar seguridad, preservación del orden y la provisión de un número limitado de bienes públicos que no pueden ser suministrados eficientemente por las reglas del mercado. El segundo, subordinado a la primera, ha desarrollado un plexo de normas que regulan los programas de privatización, estableciendo qué bienes y servicios públicos pueden ser incluidos dentro de este tipo de programas, así como las modalidades, órganos que tienen a cargo sus diversas etapas y mecanismos de seguridad jurídica a favor de los postores, a fin de promover una mayor cantidad de posturas antes de la adjudicación del bien o servicio.

Aun cuando la validez de los postulados de estas disciplinas es innegable y el regreso al Estado empresario —con las estatizaciones de empresas privadas de por medio— tampoco es una opción, es necesario complementar esta visión a partir de la perspectiva que brinda la ciencia política. Con mayor razón ahora que se cuestiona la privatización de los servicios públicos, por diversos motivos, entre los cuales hay que resaltar los políticos sobre los económicos. De otra manera, no se explica por qué el proceso de privatización de las empresas del Estado, con resultados exitosos desde el punto de vista económico en nuestro país, se encuentra estancado desde hace más de diez años. Algunos ejemplos nos demuestran con claridad la manera como el elemento político ha entrado en juego: a veces con la excusa de un proceso electoral, como fue el de 1995, se interrumpieron procesos de privatización de los puertos regionales o, por motivos geopolíticos, se ar-

gumentó que determinados servicios públicos tienen interés nacional y por lo tanto no pueden ser privatizados, mucho menos a transnacionales de bandera de vecinos países. Además, la Comisión ad hoc del Congreso de la República ha afirmado que los resultados económicos de la privatización fueron mal aprovechados y destinados a la corrupción⁽¹⁾.

Ante este panorama, el presente trabajo tiene por objeto analizar las relaciones de poder que se producen detrás y con ocasión del proceso de privatización como fenómeno político y pieza central de las políticas de reforma neoliberal. En complemento a la economía y el Derecho, la perspectiva de la ciencia política nos permitirá comprender las luchas por el poder que se producen entre aquellos que apoyan la privatización y los que se oponen a ella.

Por un lado, los trabajadores de las empresas estatales protestan contra esta política, por el temor fundado de perder sus empleos en un medio laboral tan aciago como el nuestro; posición que es respaldada por determinadas organizaciones políticas, que a través de sus representantes en el Congreso de la República se oponen a estas medidas. Mientras que, por otro lado, existe el interés de empresarios nacionales unidos con el capital foráneo (empresas transnacionales) que proponen continuar con el proceso de privatización, con la prédica de lograr mayores inversiones para nuestro país. Unido a este interés, se encuentran aquellos políticos, que apoyan esta medida —por su compromiso ideológico directo o indirecto con el Consenso de Washington— y la llevan a cabo con el auxilio de técnicos formados en la teoría económica.

(1) Comisión investigadora de los delitos económicos y financieros, *Balance de la inversión y privatización 1990-2001. Objetivos y resultados*, Congreso de la República, Lima, 2003, p. 220.

Asimismo, esta perspectiva de análisis nos permitirá conocer las fuentes ideológicas que sustentan esta política, cómo se pasó del discurso académico a la acción política, cuáles fueron las condicionantes que hicieron posible la propagación de esta política a nivel mundial, desde los países del primer mundo hasta los países subdesarrollados, qué depara el futuro a las empresas privatizadas y; finalmente, qué factores se deben tener en cuenta para evitar abusos por parte de ellas.

Consideramos que una metodología que visualice el proceso de privatización unido a las tendencias y procesos sociales, económicos y políticos de nuestra sociedad y en el contexto de un mundo globalizado, es la más adecuada para entender cómo se desarrolla en la práctica este proceso político. Para tal efecto, las relaciones de poder serán apreciadas a través de la solución de tres preguntas básicas: de dónde viene, cómo se desarrolló y adónde vamos en el proceso de privatización de los servicios públicos, especialmente en Latinoamérica. Detrás de estas interrogantes se encuentra otra, a partir de la cual es necesario preguntarse cómo mejorar el proceso de privatización de los servicios públicos.

El hilo conductor que nos servirá como planteamiento para el presente trabajo consistirá en la afirmación que el proceso de privatización de los servicios públicos es expresión del modelo de Estado mínimo propuesto por la política neoliberal. Este modelo surgió como respuesta al fracaso de la actividad empresarial que engendró tanto el Estado de bienestar como el Estado socialista y, al fin y al cabo, este proceso formó parte del proceso de legitimación de varios Gobiernos en el mundo. Hoy en día este tipo de política requiere ajustes para generar justicia social y a la vez lograr ser eficiente en un mundo cada vez más competitivo.

2. El origen de la privatización en el contexto de las ideas políticas de la sociedad contemporánea

Detrás del análisis económico que sustenta la inclusión de determinado servicio público dentro del programa de privatizaciones, se encuentra el discurso político dentro del cual se lleva a cabo: el neoliberalismo, y que precisamente nace y se justifica como respuesta frente al Estado intervencionista –llámese socialista o de bienestar–, dentro del cual se cobijaron las empresas estatales.

En los últimos treinta años, el neoliberalismo no solo se extendió por todo el mundo, sino que además por los hechos y circunstancias que narraremos a continuación, se ha convertido en el pensamiento único de la sociedad contemporánea. Muerto el comunismo y cuestionado el Estado de bienestar, el neoliberalismo es asumido como la doctrina política principal de la civilización occidental e incluso la teoría política de la modernidad. Pero para entender por qué esto sucedió así, no podemos limitarnos a esta nueva versión del liberalismo sin analizar cómo se originó la necesidad que el Estado realice una actividad empresarial y luego abandone este rol por uno de carácter subsidiario. Es por ello que, cuando sea necesario, nos remontaremos a hechos acaecidos en el último siglo, pues nos servirán para apreciar las raíces del pensamiento neoliberal y además tener una idea de conjunto.

Siguiendo el desarrollo histórico de los acontecimientos que dieron nacimiento al neoliberalismo, desarrollaremos en este acápite tres temas. En primer lugar nos referiremos a la creación de las economías socialistas a partir de las revoluciones populares en la Europa Oriental, en especial en la ex Unión Soviética, y a la par el desplome de las economías libera-

les en el contexto de la Gran Crisis de 1929 en Norteamérica y en la Europa Occidental. En el fondo fue el liberalismo clásico el que se había agotado como modelo político.

Luego explicaremos cómo estos dos hechos históricos, entre otros por supuesto, fueron fundamentales para el cambio de rumbo que se realizó en la política de diversos Estados y cuyas características son descritas en la segunda parte de este capítulo. Aparece con ello, el Estado socialista en la Europa Oriental y en algunos países latinoamericanos (como Cuba), y el Estado de bienestar en la Europa Occidental y en Norteamérica, bajo el influjo de las ideas de Keynes; ambos crearon y asumieron una actividad empresarial. La mayoría de Gobiernos que emprendieron este nuevo rol fracasaron y se produjo una ofensiva de pensadores liberales que reclamaron volver a los postulados del Estado mínimo. Para ello, analizaremos la obra de dos de sus exponentes: Karl R. Popper y Friedrich von Hayek. Tiempo después se produce la crisis del Estado de bienestar y la caída del bloque socialista y con ello, se desarmó el modelo dentro del cual se concibieron las empresas estatales de servicios públicos, de ahí a la privatización de estos servicios públicos había un solo paso.

2.1. La crisis de las empresas estatales

La creación generalizada de empresas estatales obedece a la política emprendida por los Estados frente a las falencias que ostentaba el liberalismo del siglo XIX; más tarde analizaremos que la privatización de estas empresas obedeció a la desastrosa experiencia económica de estas, las que finalmente eran sufragadas por los recursos de los contribuyentes.

Para entender este aserto, remontémonos a la obra de Adam Smith (1723-1790), *Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones*⁽²⁾ (1776) y su afirmación que la economía está regida por leyes naturales inmutables que poseen mecanismos propios de autorregulación. La misión de los economistas es descubrir estas leyes y eliminar los obstáculos que impiden su puesta en práctica social. Dar la máxima libertad a los individuos que buscan enriquecerse supone conseguir una producción óptima al menor coste posible, así como la armonía social. De ahí que la intervención de los poderes públicos en el plano económico era considerada un error grave para esta concepción, salvo en los aspectos que atañen al bien común de la sociedad.

El mercado, la división del trabajo tanto en un plano nacional como internacional, la ley de la oferta y la demanda, la libre competencia y los afanes individuales se coordinan, no conscientemente, en la famosa "mano invisible" correctora a la que hace alusión Adam Smith como factor regulador de los desajustes que se produzcan. En el plano filosófico, la aceptación plena de los presupuestos y postulados del liberalismo económico dará lugar a la aparición y divulgación del utilitarismo de Bentham y Mill que propugnaron que el óptimo social se lograría espontáneamente a partir de la libre interacción de los sujetos sociales, siempre y cuando se dieran las condiciones necesarias para ello: la libertad y la igualdad.

Pero, proclamados estos principios como consecuencia de las revoluciones burguesas, se evidenciaron enseguida como meramente formales, ya que solo accedían a la propiedad quienes tenían medios económicos para ello, ya fuera proveniente de la renta de la tierra, del fruto

(2) SMITH, Adam, 'An inquiry into the Nature and causes of the Wealth of Nations', Encyclopedia Britannica, Chicago, (Great Books of the Western World, T. 36), 1992, p.515.

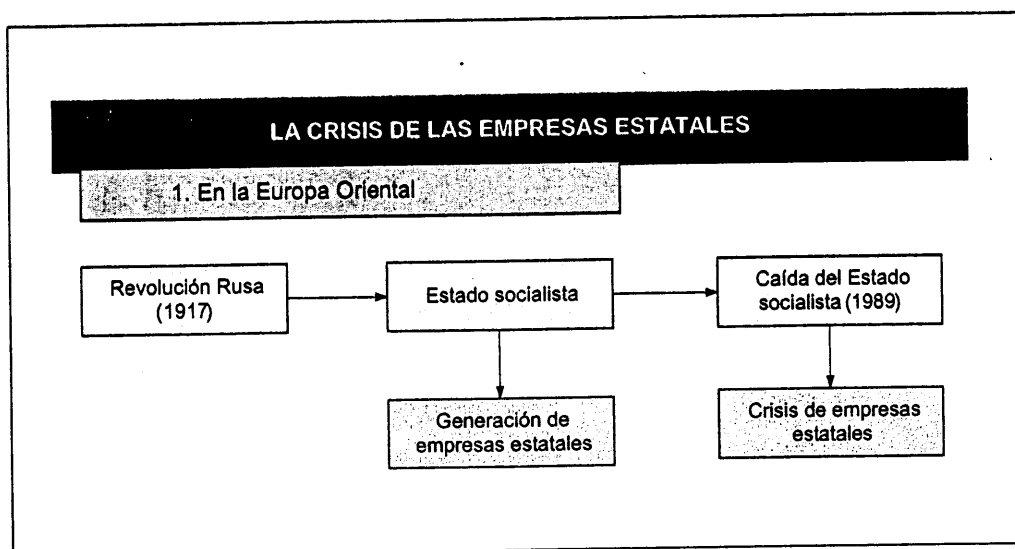
del comercio o de la industria. Las clases populares quedaron al margen, política y económicamente. Los propietarios burgueses decimonónicos construyeron sociedades a su medida, en las que todos los ciudadanos tenían los mismos derechos civiles, pero solo una minoría –los políticos– gozaban de derechos políticos, a través del sufragio censitario (que restringía la condición de ciudadanos a aquellos con cierta posición económica).

Todo ello cambió, en gran medida, por dos hechos históricos que marcaron un cambio de

rumbo en la sociedad contemporánea: *la Revolución rusa*, que sirvió de base al socialismo, el cual imperó por buen tiempo en la Europa Oriental y *la Gran Depresión de 1929*, referida a la sociedad occidental, que sirvió de base al Estado de bienestar.

a. *La Revolución rusa y las empresas estatales*

La secuencia de hechos y el análisis que esbozaremos, respecto a la Europa oriental, se puede apreciar en el siguiente gráfico:



A diferencia del socialismo propuesto originalmente en Francia e Inglaterra (entre 1830 y 1840), el camino trazado por la Revolución rusa de 1917 fue otro. Para ello se tuvo en cuenta la “teoría de la revolución” elaborada por Carlos Marx (1818-1883), que si bien al inicio tuvo un esquema insurreccional, luego se convirtió en un modelo más autoritario de Estado

posrevolucionario, la llamada *dictadura del proletariado*. Estas son las ideas que se esbozaron en *la Crítica del programa de Gotha* y en *el Manifiesto comunista*⁽³⁾ (1848). Este Estado sería el socialista, con carácter meramente transitorio –de acuerdo con su entender– y tendría por finalidad preparar las condiciones de su propia extinción.

(3) MARX, Karl, *Manifiesto of the Communist Party*, Encyclopedia Britannica, Chicago, (Great Books of the Western World, T. L.), 1992, pp. 415-434.

Es la prolongación de estas ideas políticas la que llevó a Rusia a la Revolución bolchevique de 1917, bajo la égida de Vladimir Ilich Ulianov (1870-1924), conocido por el sobrenombre de Lenin, la figura más influyente del marxismo en términos políticos del siglo XX. Aunque los desarrollos de esta doctrina difícilmente se puedan separar de la historia extinta de la ex Unión Soviética, lo cierto es que el pensamiento de Lenin se gestó inmediatamente antes de la Revolución de Octubre a partir de la prolongación de algunas ideas de Marx sobre el Estado, como puede advertirse en dos de sus obras: *El imperialismo, fase superior del capitalismo* (1916) y *El Estado y la revolución* (1917).

Luego de la Revolución bolchevique de 1917, en el bloque soviético, en diversos países de Europa Oriental e incluso en Latinoamérica, se gestaron Estados socialistas, los cuales tuvieron como base las ideas del marxismo, que alimentaron la ideología de los partidos comunistas y socialistas. Frente a la libertad del mercado, el principio fundamental de la propiedad y la creencia de que el bienestar de todos se deriva de esa libertad, el marxismo destaca la existencia de una sociedad de clases, diferenciadas según su relación con los medios de producción. Unas clases explotaban a otras, los propietarios explotan a los trabajadores y las instituciones políticas, y el Estado, son instrumentos al servicio de la burguesía para perpetuar su expansión sobre la clase trabajadora.

Producto de estas ideas nacieron los Estados socialistas. Actualmente sabemos, desde una perspectiva histórica, que el contenido de las llamadas revoluciones comunistas distaba mucho de las profecías de Marx y Engels. El Estado no solo no desapareció como consecuencia del socialismo, sino que su papel se reforzó aún más, y el libre mercado fue sustituido por

el dirigismo estatal. El capitalismo desapareció en estos países, pero no la desigualdad, ni las jerarquías, ni la burocracia, ni el Estado. Como señalara Max Weber, era la "dictadura del funcionario" lo que estaba en pleno avance y no la "dictadura del proletariado".

Ahora bien, con todos sus errores, el marxismo tuvo una significativa influencia en las transformaciones que sufrió el Estado en los países capitalistas y en su evolución hacia un Estado crecientemente interventor en la sociedad y en la economía. Esto tuvo al menos dos implicancias que resaltar para el presente trabajo. La primera, referida al nacimiento de la socialdemocracia que se desarrolló desde finales del siglo XIX y la segunda, respecto a las formas de propiedad y relaciones de producción.

La socialdemocracia, tiene como una de sus fuentes la Revolución de Octubre y el triunfo de Lenin; hecho que supuso la división del movimiento obrero internacional, hasta el momento encuadrado en la II Internacional. En la práctica, la mayoría de los partidos socialistas y socialdemócratas de la Europa Occidental fueron alejándose del objetivo socialista y a la vez del marxismo, para centrarse en conseguir mejoras para las condiciones de vida de los trabajadores dentro del sistema capitalista. En ese sentido, la estrategia de la socialdemocracia, ya desde antes de la Segunda Guerra Mundial, ha consistido en ampliar su representación parlamentaria, hasta poder acceder al Gobierno y desde ahí conseguir una cierta redistribución de rentas. En general, la actuación de los partidos socialistas, laboristas y socialdemócratas se ha circunscrito, salvo periodos excepcionales, a la creación, ampliación y mantenimiento de los Estados de bienestar, sin cuestionar prácticamente las bases capitalistas de la sociedad.

En resumen, para esta corriente de pensamiento —la socialdemocracia— era impensable el socialismo moderno sin democracia, siendo esta última una valiosa conquista de la civilización. Siguiendo estas ideas, el socialismo moderno significa no solo la organización social de la producción, sino también la organización democrática de la sociedad. La revolución proletaria debe ser dirigida por medios pacíficos de tipo económico, legislativo y moral, y no con los medios de la violencia física, ya que el socialismo debe basarse en la participación de todas las masas, no en la dictadura de una burocracia.

Con estas transformaciones respecto a las teorías de Marx y Engels, los cada vez más fuertes partidos socialdemócratas europeos impulsaron una transformación del Estado, pero en el seno de la democracia, y sin alterar los fundamentos básicos del capitalismo. En todo caso, luego de la Segunda Guerra Mundial, las fuerzas políticas, liberales, conservadoras y socialistas llegaron a un consenso básico en torno a la necesidad

de caminar hacia un Estado interventor, el cual tenía dentro de sus funciones hacerse cargo de las empresas de servicios públicos.

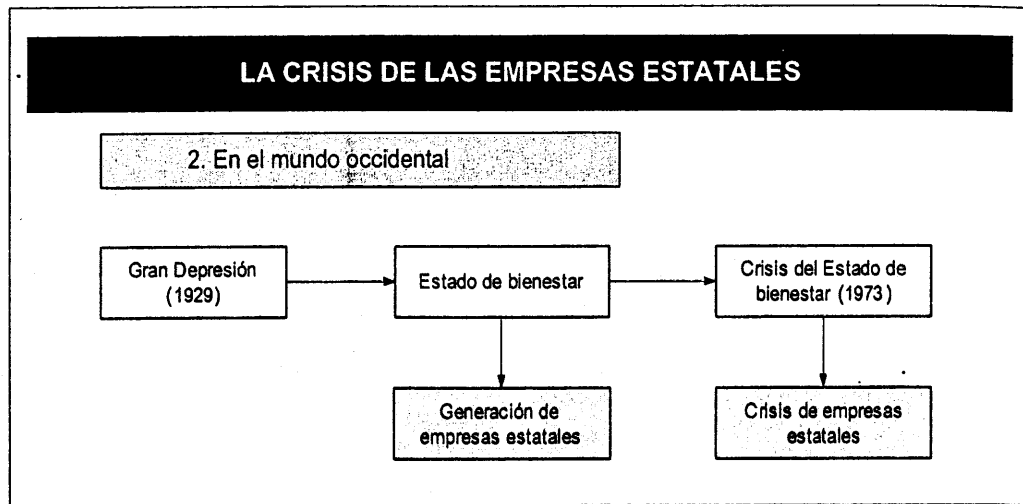
Claro está que la creación generalizada de empresas estatales no es exclusiva del Estado socialista; sin embargo, a diferencia de la opción asumida por el Estado de bienestar —que no abandonó la democracia liberal y la economía de mercado asumió determinada forma de intervención social y económica—, en el socialismo se abandonaron las ideas liberales. El Estado se ocupó de controlar determinadas actividades esenciales para la economía, como las comunicaciones, la intervención en actividades que necesitan grandes inversiones, pero que no ofrecen la rentabilidad suficiente, y la participación en empresas para mantener el empleo de los trabajadores.

En lo que concierne a las formas de propiedad y relaciones de producción, el ideal socialista produjo una diversidad de formas de empresas con intervención estatal, entre ellas tenemos:

Tipo de empresa	Características
Sociedades centralizadas	Controlan instituciones crediticias y financieras, así como el suministro de servicios públicos.
Empresas socializadas	De propiedad estatal, autónomas y con dirección responsable ante los trabajadores.
Cooperativas	Tienen características similares de la anterior, pero pertenecen a los trabajadores.
Empresas privadas	Pueden emplear trabajadores hasta un límite, más allá del cual son convertidas en cooperativas.

b. De la Gran Depresión de 1929 a la creación del Estado de Bienestar

En la Europa Occidental, la secuencia de hechos fue la siguiente:



¡Jueves negro!, fue la voz de alarma que corrió al unísono en Nueva York, París, Berlín y las principales capitales del mundo occidental, aquel 25 de octubre de 1929, fecha en la que se produjo el *crack* bursátil que provocó una dramática crisis económica. El balance del desplome de la bolsa de Nueva York fue dramático: millones de personas se quedaron sin empleo en todo el mundo y se agudizó la crisis social en dimensiones mundiales. Fue la más grande y severa depresión que alguna vez ha experimentado el mundo industrializado occidental.

¿Qué había sucedido? Después de diez años de bonanza de la economía estadounidense, se produjo este repentino desplome, como consecuencia de la concesión imprudente de créditos y la especulación en la bolsa. Un día antes, se pusieron a la venta 12 millones de acciones al tiempo que el valor de los títulos no cesaba de bajar. Las cotizaciones tocaron fondo y el sistema económico se derrumbó en varios países. En apenas dos meses, se desvanecieron en los Estados Unidos unos 40,000 mi-

llones de dólares en valores, y en 1933, 11,000 de los 25,000 bancos habían quebrado. El fracaso de los bancos combinado con una sensación de pérdida de confianza en la economía de toda Norteamérica generó niveles reducidos de gasto, de demanda y de producción, agravando la situación. Este fenómeno se esparció por toda la economía mundial y en especial sobre Europa, convirtiéndola en mucho más dependiente y deudora de la economía estadounidense, luego de la Primera Guerra Mundial.

Estados Unidos nunca había vivido tal pobreza. El gobierno del presidente Herbert C. Hoover no intervino y la situación empeoró. Bajaron los precios, pero también los salarios y la producción. Sin embargo, la consecuencia más importante de este fenómeno fue el agotamiento del modelo político liberal, a tal punto que anquilosado demostraba muchas falencias. Esto llevó a que en occidente el liberalismo doctrinario, en el último tercio del siglo XIX, fuese muy cuestionado, por su cerrada defensa a los viejos dogmas económicos del *laissez faire*.

- *laissez passer*, que rechazaban cualquier intervención del Estado en materia económica o social. Este cambio de mentalidad en las élites dirigentes del mundo occidental se produjo por una serie de factores, de los cuales enumeraremos los más relevantes:

- La constatación de que el aumento gradual de la riqueza que el industrialismo capitalista comportaba llevaba consigo la existencia de una miseria urbana estremeceadora. ¿Alguna similitud con el presente?
- Las consecuencias sociales de los cambios de coyuntura económicos. Singularmente la crisis económica de las últimas décadas del siglo XIX: paro y hambre.
- La influencia de los pensadores socialistas, y la creación y espectacular desarrollo de partidos obreros como el *Independent Labour Party* británico y el Partido Socialista Alemán.
- El rechazo de algunos de los partidos conservadores europeos –como el partido *Tory* inglés– o instituciones como la monarquía prusiana a las concepciones radicales individualistas del liberalismo.

John Maynard Keynes (1883-1946), describe justamente el tratado que él elaboró en 1936, *General Theory of Employment, Interest and Money*. Esta obra lo convirtió en el autor más influyente en Occidente, pues propugnó una teoría económica que proporcionó las bases económicas de desarrollo capaces de sostener políticas sociales redistributivas, basado en tres ingredientes: eficacia económica, justicia social y libertad individual. El primero, precisa crítica, cautela y conocimiento técnico; el segundo, un espíritu generoso y entusiasta que

ame al hombre común y corriente; y el tercero, tolerancia, amplitud de miras, valoración de las excelencias de la variedad y la independencia, y que prefiera por encima de ninguna otra cosa, ofrecer oportunidades sin ningún tipo de obstáculos a quien es excepcional y tiene aspiraciones. Aunque a veces se duda sobre qué es lo que realmente quiso decir el autor⁽⁴⁾, queda claro, sin embargo, en su pensamiento que la reducción de las tasas de interés no reduciría el desempleo; la clave para reducir el desempleo, contener el movimiento obrero y estabilizar el sistema consistía en *incrementar los gastos del Estado, aunque con riesgo de déficit fiscal*, si las empresas no invertían, el Gobierno debía hacerlo para reactivar la economía. Así nace la idea del Estado empresario en el mundo occidental.

Es así como nace el Estado de bienestar, que se origina en un contexto en el que el individuo es incapaz de satisfacer por sí solo sus necesidades básicas, a lo que se suma la aparición de nuevos riesgos vinculados al creciente industrialismo que no pueden ser afrontados por el mercado –como el de las enfermedades laborales– o bajo los mecanismos tradicionales de reparación basados en la responsabilidad individual. Comienza a extenderse la convicción de que al Estado le corresponde la responsabilidad de garantizar a los ciudadanos un mínimo de bienestar. A ello se suma la idea, en la mayoría de sociedades occidentales, que la pobreza extrema es moralmente inaceptable.

En resumen, en el mundo occidental se aprecia que el fenómeno más importante después de la Segunda Guerra Mundial es la sensación generalizada de que la intervención estatal se ha convertido en imprescindible para lograr dos grandes objetivos:

(4) "Keynes contributions", en Enciclopedia Britannica Library, CD, 2005

- El crecimiento económico dentro de las reglas del juego del capitalismo.
- La producción pública del bienestar necesario con la doble finalidad de garantizar la paz social y asegurar una demanda sostenida.

El Estado de bienestar interviene en la sociedad y en la economía modificando las reglas de libre mercado de tres formas: i) el Estado se responsabiliza de garantizar el bienestar de todos los ciudadanos independientemente del valor de su trabajo en el mercado; ii) el Estado regula y dirige la economía; y iii) el Estado actúa como empresario. Esto último se originó como consecuencia del interés de controlar determinadas actividades esenciales para la economía, como las comunicaciones, la intervención en actividades que necesitan grandes inversiones, pero no ofrecen la rentabilidad la suficiente, y la participación de empresas para mantener el empleo de los trabajadores.

c. *La caída del Estado de bienestar y del Estado socialista*

Como se puede apreciar, el Estado socialista y el de bienestar implican –aunque con sustanciales diferencias– *una mayor intervención del Estado en la economía*; siendo quizás la principal diferencia, el hecho que en el Estado de bienestar no se concibe la eliminación del mercado, sino de bien se proponen ajustes para lograr una redistribución con más justicia; en cambio, el Estado socialista se concibe como una fase previa a su propia destrucción, aunque ello implicaba que el Estado debía ser el propietario de las fuerzas de producción. Pese a su larga existencia, se produjeron hechos históricos que causaron el cuestionamiento del Estado de bienestar y del Estado socialista.

Con relación al Estado de bienestar, a principios de los años setenta, el ciclo de prosperi-

dad económica iniciado en los años cincuenta por los países occidentales llegó a su fin. La crisis se manifestó en el crecimiento simultáneo del paro y de la inflación, una situación radicalmente nueva que “desarmó” la teoría keynesiana como marco desde el que se podía ofrecer una respuesta a la crisis. El estímulo o desestímulo de la demanda, que habían sido las alternativas características del modelo keynesiano para hacer frente, respectivamente, al crecimiento del paro o al de la inflación, se mostraron ineficaces ante el aumento simultáneo de ambos indicadores. Asimismo, el nivel de crecimiento alcanzado por el déficit público en los años ochenta debilitó, todavía más, el sistema del Estado de bienestar existente desde la década de los cincuenta.

Por su parte el Estado socialista, siguió un lento proceso que lo impulsó a su desplome como ideología contrapuesta al capitalismo –y bastante visible durante la Guerra Fría–, lo cual se manifestó en principio con la caída del Muro de Berlín en 1989 y luego con la desintegración de la Perestroika (1991). Esto llevó a que los países del bloque comunista cuestionaran este tipo de Estado, por su papel en la economía, y buscaron una salida a esta crisis.

La crítica principal se centra en el hecho de que en ambos tipos de Estado –de bienestar y socialista– se había producido una sobrecarga del Estado.

2.2. *La respuesta neoliberal. Popper y Hayek*

En sustitución de estas concepciones, en forma progresiva en el caso del Estado de bienestar y con mayor énfasis en el caso del Estado socialista, se instala en su lugar una ideología de raíces liberales y que gira en torno a la idea de hacer retroceder al Estado (*rolling back the state*): el neoliberalismo o liberalismo neoclásico –como lo plantean sus seguidores–. Esta corriente de pensamiento se basa en el libera-

lismo clásico de los padres fundadores (Smith, Malthus, Ricardo, Stuart Mill) todos ellos con matices diferenciadores que enriquecían las ideas básicas, los cuales fueron seguidas posteriormente por diversas escuelas que rigen actualmente el pensamiento neoliberal: la de Lausana (Walras y Pareto), la inglesa (Jevons y Marshall) y la austriaca (Menger, Bohm-Bawerk, Von Mises y Hayek). Asimismo, destacan la concepción filosófica del liberalismo de Karl Popper, el monetarismo de Milton Friedman, la visión sociológica y culturalista de Gary Becker, el enfoque institucionalista de Douglas North o el análisis de la fiscalidad de James Buchanan. Es de notar que en este grupo de pensadores hay al menos una decena de premios novel en el último cuarto de siglo.

Pero, para entender por qué esta ideología propuso un Estado mínimo —como lo entendemos ahora—, dentro del cual no cabía la actividad empresarial del Estado, revisaremos someramente a dos de sus pensadores más relevantes: Karl Popper y Frederick Hayek, a quienes se les puede considerar precursores del neoliberalismo.

a. La sociedad abierta y sus enemigos: la aspiración de Karl R. Popper

Karl R. Popper es ante todo un filósofo de la ciencia ocupado en especial de los problemas del método científico. Sin embargo, elaboró también una filosofía política de enorme originalidad y de importancia decisiva en el siglo XX.

Su principal obra, *La sociedad abierta y sus enemigos*⁽⁵⁾, fue escrita durante la Segunda Guerra Mundial y apareció en 1945. Pese a ser el libro que le trajo más fama y donde desarrolló con mayor fuerza y de manera más comple-

ta su tesis de filosofía política, fue rechazado por más de una veintena de editoriales. Su lectura es esencial para todo aquel estudioso de las raíces del neoliberalismo. No olvidemos que estas ideas fueron elaboradas cuarenta y cinco años antes de la caída del Muro de Berlín, en medio del auge de los principales Gobiernos totalitaristas que han surgido en el mundo (nacionalsocialismo y socialismo).

La tesis del libro contiene una aguda y original crítica de algunos de los *principales rectores de la humanidad* —tal como él los menciona—, en especial Platón, Hegel y Marx (pero también Heráclito y Manheim). Popper los acusa de totalitarios y enemigos de los valores democráticos más elementales y el libro se dedica, en buena parte, a criticarles, aunque es de notar que su énfasis se dirige a Marx.

La sociedad abierta se contrapone a la sociedad cerrada. Esta última es una sociedad tribal, mágica, donde la dualidad de hechos y normas no se distingue (no hay separación entre los hechos naturales y los hechos humanos, sino se cree que son lo mismo), donde no hay libertad ni democracia. La sociedad cerrada puede ser antigua, pero también moderna, siendo los regímenes totalitarios la muestra palpable de esta sociedad: no hay libertades políticas ni instituciones democráticas.

En cambio, la sociedad abierta se basa en el dualismo de hechos y normas, en los valores de libertad, igualdad, humanidad y razonabilidad, y está a favor de las instituciones. Estos valores son las características fundamentales de nuestra civilización. La sociedad abierta pone énfasis en los individuos y en su afán por liberarse de la tutela de la autoridad absoluta, del hábito, de la tradición y del prejuicio; y sustituirlos por la crítica racional, la libertad y la

(5) POPPER, Karl, *La sociedad abierta y sus enemigos*, Paidós, Barcelona, 1957, p. 695.

humanidad. Esta sociedad es la democracia y solo ella proporciona un marco institucional capaz de permitir las reformas sin violencia y, por consiguiente, el uso de la razón en los asuntos públicos. El progreso mismo depende de factores políticos, de las instituciones que salvaguardan la libertad del pensamiento, es decir de la democracia. La pluralidad de ideas es fundamental para el progreso científico, el holismo es su fin.

El tránsito de una sociedad cerrada a una abierta ha causado conmoción en la humanidad y en muchas partes aún no se logra. Hay diversos sistemas filosóficos que han obstaculizado ese camino, siendo el más importante el que Popper llama historicismo, basado en el descubrimiento de leyes que rigen al ser humano, y contra él lanza sus más certeras críticas.

Seguir hasta los últimos extremos al historicismo, genera la negación del valor del libre albedrío y reduce la capacidad de la acción humana a la nada. Frente a esta concepción, el autor advierte que no podemos convertirnos en artífices de nuestro propio destino si nos abstenemos de pretender pasar por profetas. El futuro depende de nosotros mismos y no dependemos de ninguna necesidad histórica. Simple y llanamente no existen leyes históricas que indiquen el ineludible acontecer histórico, pues somos nosotros los que creamos el destino, no el destino a nosotros, somos los que decidimos y los que nos apoyamos en algo.

Esta concepción filosófica presenta diversas consecuencias en el ámbito político. Frente a la idea del historicismo de que las preocupaciones sobre el Estado deben estar destinadas al origen, desenvolvimiento de esta institución y su proyección presente y futura, Popper propone la siguiente interrogante ¿qué le exigimos

al Estado?, ¿está funcionando bien?, ¿cómo hacer para que sea mejor?

Si de acuerdo con su pensamiento, todos tenemos la oportunidad de organizar las instituciones políticas de manera que los malos gobernantes no puedan causar demasiado daño, lo primero que debemos hacer es determinar cuáles son nuestras exigencias políticas. En efecto, solo si sabemos lo que queremos podremos decidir si una institución se halla o no, bien adaptada a su función. Y lo primero que le exigimos al Estado es protección, pero dirigida hacia la libertad: no estar sujeto al más fuerte o al más inteligente o poderoso. ¿Quién va a aplicar las reglamentaciones necesarias? El Estado. Este debe defender nuestra libertad y la de los demás, de manera tal que la libertad de uno termine donde comience la del otro, pues es función del Estado restringir la libertad irrestricta de cada uno. Sin embargo, es uno de los argumentos principales de Popper que el Estado no debe abusar de este proteccionismo intervencionista, ya que no se debe permitir la restricción de la libertad de los ciudadanos más de lo debido.

La paradoja de la libertad de Popper se expresa de la siguiente manera: el Estado tiene que coartar cierta parte de la libertad para defender otra, es decir, controlar la libertad irrestricta para evitar la pérdida real de libertad para todos. Esa paradoja de la libertad lleva a la paradoja de la soberanía, ¿qué pasa si el pueblo elige libremente a un tirano? Para ello están los controles y el principal de ellos es la democracia que permite a la sociedad crear, desarrollar y proteger instituciones públicas, pero la última solución descansa en las personas, que son finalmente los individuos responsables. Las instituciones políticas son como las naves: deben estar siempre bien ideadas y bien tripuladas⁽⁶⁾.

(6) POPPER, *La sociedad abierta y sus enemigos*, cit., pp. 439-440.

Estas ideas han guiado la respuesta a las ideas totalitarias, dentro de las cuales se concibió, en gran medida, la existencia del Estado como empresario.

b. El camino a la servidumbre. La crítica de Friedrich A. Hayek

La caracterización más sofisticada del neoliberalismo a favor de un Estado mínimo es la obra del austriaco Friedrich A. Hayek. Dedicado a la economía, estuvo ligado al Instituto vienés de investigaciones de la coyuntura económica, ocupando su dirección en el año 1929. En 1974 obtuvo el Premio Nobel de Economía.

Una sociedad justa y libre—de acuerdo con su pensamiento— solo puede ser asegurada por lo que él llama *catalaxia*, neologismo que empleaba para describir la forma de orden espontáneo producido por el mercado. Insistía en que la condición fundamental de la libertad es que se permitiera a todos los individuos usar su conocimiento para llevar a cabo sus propósitos, obstaculizado solamente por una normativa de la conducta justa de aplicación universal.

El Estado democrático debe tener un papel limitado. Solo un Gobierno mínimo puede ser un Gobierno decente, porque no existen ni pueden existir reglas generales para la asignación de beneficios particulares. La obligación de la autoridad política no es perseguir sus propios fines, sino proveer, dentro del marco del imperio de la ley, las condiciones adecuadas para que la *catalaxia* pueda producirse. Por lo tanto, las únicas funciones del Estado son: i) el mantenimiento de la seguridad colectiva contra agresiones externas; ii) la preservación del imperio de la ley y del orden público —la policía—;

y iii) la provisión de un número limitado de bienes públicos que no pueden ser eficientemente suministrados por el mercado.

Hayek propone volver a hacer de la democracia un modelo de ejercicio limitado de poder. El modelo político que postula, en consecuencia, es el de un Estado mínimo cuya razón de ser es garantizar el cumplimiento de los contratos, la protección contra robos y otros atentados contra las apropiaciones ilegítimas, y el establecimiento de un sistema no violento de resolución de conflictos. Cualquier Estado que se autootorgue más funciones, como por ejemplo, funciones de carácter redistributivo es un Estado ilegítimo. Los derechos individuales determinan los límites de las interacciones sociales, pero no cuál será la ordenación social resultante de estas interacciones. Y, en cualquier caso, el hecho de que estas últimas produzcan desigualdades económicas no justifica ningún tipo de intervencionismo corrector, sea en nombre de pretendidas justicias sociales o de algún bien de la colectividad.

Una de sus primeras obras, *The Road to Serfdom*⁽⁷⁾, escrita entre los años 1940 - 1943, en medio de la Segunda Guerra Mundial, tuvo por objeto llamar la atención del pueblo británico sobre el avance del totalitarismo y sobre toda manifestación de intervencionismo del Estado en la economía. No en vano, la tesis del libro se dirige contra este dirigismo estatal en la economía, que se traduce como la intención de controlarlo todo a través de la planificación estatal. El autor compara las experiencias de Alemania e Inglaterra, y aprecia que en esta última, está naciendo de manera inconsciente este tipo de políticas, que en su momento él vio

(7) HAYEK, Friedrich, *The Road to Serfdom*, University of Chicago, Chicago, 1944, p. xxi. Con cierta ironía el libro está dirigido "a los socialistas de todos los partidos"; dentro de este concepto, incluía a aquellos que pertenecían a la Rusia comunista como también a la Alemania nacionalsocialista.

surgir en Alemania, que luego pueden llevar a la sociedad inglesa a algo tan peligroso como el nacionalsocialismo. Él considera un deber ineludible expresar esta amenaza y que la ruta del pensamiento socialista –manifestado en todas sus formas– es el camino a la servidumbre.

Pues bien, el pensamiento socialista imperante en Inglaterra no era precisamente el socialismo, tal como se vivía en Rusia, y menos el nacionalsocialismo que se desarrollaba por entonces en Alemania, sino más bien el modelo económico que propuso Keynes, al basar su modelo en el horizonte hipotético de una sociedad cerrada, que facilitó la introducción de elementos de ingeniería social al pensar como necesaria la planificación estatal del comportamiento económico. Necesidad que Hayek comprende solo como una aplicación del socialismo, es decir, como el desenvolvimiento de una realidad que solo puede conducir hacia la servidumbre, precisamente el título de su obra.

La era keynesiana es definida como una era negativa, como un proceso para el ajuste del sistema capitalista que en vez de producir condiciones óptimas para la evolución espontánea de la sociedad, cierra toda perspectiva al permitir un incremento progresivo de la intervención estatal. Al ser esta era un tiempo histórico negativo, las manifestaciones democráticas desarrolladas en ella y a través de ella son, de igual manera, pensadas como fuerzas perversas de la sociedad democrática o abierta. Es decir, para Hayek como para el grueso de sus seguidores aglutinados en el movimiento neoliberal, la democracia de la era abierta por el Estado de bienestar ha sido cualquier otra cosa menos democracia. Hayek pensó, como luego lo haría Milton Friedman, que Keynes en vez de salvar el capitalismo lo pervertió y degeneró al permitir la introducción de elementos igualitarios promovidos al interior del poder estatal.

En *The Constitution of Liberty* (1960), obra que fue traducida en español bajo el título *Los fundamentos de la libertad*, realiza una exposición apropiada de lo que exige un ordenamiento basado en el mercado libre y lo que puede lograrse con él cuando funciona adecuadamente, basándose en las doctrinas expuestas por el liberalismo clásico del siglo XIX. ¿Cuál sería este orden sano, del cual nos habla el autor?

Pues ciertamente el que surge del liberalismo, que es el único que garantiza el estado de libertad, cuestión previa y en la que se funda el Estado de Derecho como garantía para que cualquier poder estatal no invada la esfera del individuo. Es por ello que el autor señaló:

“El clásico argumento a favor de que la libertad señoree la vida mercantil descansa sobre el tácito supuesto de que el imperio de la ley ha de regir aquella y cualesquiera otras actividades. Difícilmente nos percataremos del auténtico significado de la oposición que hicieron al ‘intervencionismo estatal’ hombres como Adam Smith o John Stuart Mill si no la examinamos desde el indicado ángulo. La actitud que tales pensadores adoptaron ha sido, a menudo, torpemente interpretada por quienes no se hallaban familiarizados con dicha concepción básica; y la confusión surgió tanto en Inglaterra como en América en cuanto al concepto de Estado de Derecho, ya que no se dio por supuesto. La libertad en el ámbito mercantil ha significado libertad amparada por la ley, pero no que los poderes públicos se abstengan de actuar. La interferencia o intervención estatales –que por razones de principios aquellos tratadistas condenaban– tan solo significaban transgredir la esfera de la

acción privada, actividad que precisamente la soberanía de la ley intentaba proteger. Los escritores en cuestión no pretendieron que los poderes públicos hubieran de desentenderse totalmente de los asuntos económicos; afirmaron que existen actuaciones estatales que por principio han de prohibirse, no pudiendo ser justificadas por razones de conveniencia⁽⁸⁾.

En este marco de ideas, funda Hayek su concepción sobre la delimitación de la esfera estatal y específicamente en la prestación de servicios públicos. Para ello parte de la diferenciación que planteó John Stuart Mill entre interferencias gubernamentales "autorizadas" y "no autorizadas", a las cuales asimila como "medidas de tipo coactivo" y aquellas "actividades del poder público meramente de servicio en las que la compulsión no interviene". Si bien la sociedad libre presupone que el Estado ha de retener para sí el monopolio de la fuerza, esta debe contraerse a mantener el orden y no a la realización de una actividad empresarial, en aquellos casos en los cuales puede participar la empresa privada. El Estado solo puede asumir esta misión cuando el servicio público de otra manera no sería prestado, y la cuestión que queda por resolver es entonces si los beneficios compensan los costos.

De otro modo, es decir, en aquellos servicios públicos que pueden ser prestados por empresas privadas, es completamente innecesario que los Gobiernos se arroguen la efectiva administración de tales actividades. Dichos servicios —y en esta renovación de las ideas del liberalismo, Hayek es pionero— quedarán mejor atendidos si los poderes públicos se limitan a soportar, total o parcialmente, su costo enco-

mendando su gestión a entidades privadas que hasta cierto punto compitan entre sí.

Es por ello que Hayek sentenció en contra de las empresas del Estado el siguiente razonamiento:

"La desconfianza con que se mira la manera como son administradas todas las empresas estatales se halla sobradamente justificada. Es muy difícil asegurar que tales entidades serán gobernadas como lo son las privadas: solamente cuando tal condición se cumpla, la estatificación, en principio puede dejar de ser discutida. En el momento en que el gobernante utiliza cualquiera de sus poderes coactivos, y particularmente las exacciones fiscales, con vista a ayudar a las empresas públicas, la estatificación se convierte en un auténtico monopolio. Para neutralizarlo sería necesario que todas las ventajas especiales, incluidos los subsidios a las empresas públicas, fueran también otorgadas a las entidades privadas en competencia. Es ocioso subrayar cuán difícil resulta a la administración satisfacer las condiciones mencionadas y cómo, por tanto, la general malevolencia contra las empresas estatificadas resulta considerablemente incrementada. Pero todo ello no quiere decir que en una economía libre no puede operar tal tipo de empresas. Habrían de mantenerse dentro de los límites estrechos, puesto que someter al control directo del poder público un sector excesivamente extenso de la actividad

(8) HAYEK, Friedrich: *Los fundamentos de la libertad*, Unión Editorial, Madrid, 1991, p. 277.

mercantil puede significar un peligro real para la libertad. Ahora bien, no nos oponemos en este lugar a la socialización de empresas, sino al monopolio estatal⁽⁹⁾.

Queda claro de este razonamiento que Hayek propuso la idea de un Estado que solo podía tener participación subsidiaria en la actividad empresarial, es decir donde las empresas privadas por razón de ingresos no podían obtener una retribución de parte de los usuarios acorde con el servicio público que prestan. La actividad empresarial estatal es nociva en los demás supuestos e incluso, en el último de sus extremos, implicaría un perjuicio hacia la libertad de las personas.

Finalmente, en *Derecho, legislación y libertad*⁽¹⁰⁾, Hayek dilucidó cuáles son los dispositivos constitucionales –desde una perspectiva jurídica– que pueden resultar más adecuados para asegurar la pervivencia de la libertad individual. Esto enlaza con la concepción del Estado de Derecho como garantía de que el intervencionismo estatal no avance en los Estados democráticos.

3. La privatización de los servicios públicos en marcha: de las ideas a la acción

Como ya lo adelantáramos, la discusión sobre privatizar o no determinados servicios públicos se encuentra inserta en el contexto de un debate mucho más amplio referido al tamaño del Estado que pretendemos poseer: un Estado intervencionista en la economía o un Estado mínimo. Esto último fue propuesto por Popper, Hayek y otros pensadores neoliberales, bajo el

influjo de ideas que más tarde se denominaron neoliberalismo o liberalismo neoclásico. En este contexto existe una continuidad entre la formulación de estas ideas y la ejecución de políticas llevadas a cabo en muchos países, entre ellas la privatización de servicios públicos.

El principal escollo por vencer en la ejecución de esta política radica en el hecho que las empresas estatales generalmente no son manejadas desde el punto de vista técnico en materia de recursos humanos, por lo que no es raro encontrar que el partido político de turno aprovecha su estructura para incluir más personal. Esta masa laboral se expresa a través de sindicatos que están unidos a políticos que aprovechan sus expectativas para llegar al poder. Mal o bien, las empresas estatales son intensivas en recursos humanos y estas masas en conjunto asumen un determinado rol político que no se puede desdeñar.

Por lo que asumir esta política, requiere un fuerte componente de sagacidad, genio y legitimidad por parte del político que lo lleva a cabo. Así lo demuestran aquellos que lo impulsaron: Margaret Thatcher en el Reino Unido y Ronald Reagan en los Estados Unidos.

3.1. Los precursores de la privatización: Margaret Thatcher y Ronald Reagan

Los gobiernos de Margaret Thatcher, en el Reino Unido (1979-1990) y de Ronald Reagan, en los Estados Unidos (1981-1988), se convirtieron en referentes internacionales de estas políticas o “mega tendencias liberalizadoras”, según la propia definición neoliberal, y fueron los precursores de las políticas de privatización de los servicios públicos.

(9) HAYEK, *Los fundamentos de la libertad*, cit., p. 282.

(10) HAYEK, Friedrich, *Derecho, legislación y libertad: una nueva formulación de los principios liberales de la justicia y de la economía política*, Unión Editorial, Madrid, 1982, p. 328.

Por tal razón, revisaremos el contexto en el que se desarrollaron sus gobiernos y además la personalidad de estos gobernantes, que como adelantáramos era un ingrediente necesario para llevar a cabo estas reformas.

a. Margaret Thatcher, la "Dama de Hierro"

El legado político de "la Dama de Hierro"⁽¹¹⁾, tal como se le conoció a la primera ministra de Reino Unido, Margaret Thatcher, aún vive. Pero ¿cuál fue su aporte a la política de privatización? Para responder esta pregunta, revisaremos su historia política.

Fue la primera mujer en Europa en ocupar el cargo de Primer Ministro y lo hizo por el partido conservador al cual perteneció. El aporte principal de su gobierno, que se extendió por once años consecutivos (de 1979 a 1990), fue originar un vuelco a la sociedad británica al fomentar un capitalismo que sucedió al Estado del bienestar. Ingresó al poder cuando el Estado de bienestar británico se había estancado a cargo del Partido Laborista. El partido conservador que ella lideró asumió un rol más radical, bajo una filosofía política denominada Thatcherismo, que involucró dentro de sus propuestas: reducción de los gastos públicos, disminución de los tributos directos, desregulación, política monetarista y un programa de privatización de empresas de propiedad estatal.

Sobre esto último, poco antes de asumir el cargo de Primer Ministro Thatcher se autodefinió como "una apasionada defensora del capitalismo de libre empresa" y se propuso consolidar una "democracia de propietarios", por lo que avanzó con el proceso de privatizaciones, a la par que arremetió contra los sindicatos con

una lógica bélica y modificó radicalmente, a través de las leyes Thatcher, las relaciones laborales en Gran Bretaña. Para ello, se sirvió de las ideas de su admirado Friedrich von Hayek, Incluso podríamos decir que lo vengó, pues la principal obra de Hayek, *Road to Serfdom* de 1944, precursora del neoliberalismo, era básicamente un ataque al Informe Beveridge del Partido Laborista que argumentaba a favor del pleno empleo. Precisamente, la "Dama de Hierro" insistía en que el poder de los sindicatos era la causa del desempleo.

El proceso de privatización se inició en el Reino Unido poniendo a la venta pequeñas compañías nacionalizadas, *The National Freight Company*, a sus trabajadores, con una sorprendente respuesta positiva. Luego de la elección de 1983, el gobierno de Thatcher fue más osado y remató la mayoría de empresas que se encontraban bajo la propiedad estatal desde 1940. El público tuvo la oportunidad de obtener ganancias a través de la adquisición de acciones de empresas privatizadas, aunque algunos tuvieron un provecho muy corto debido a que los vendieron inmediatamente.

El modelo de privatización que otros países han imitado es el de la empresa de teléfonos británica, British Telecom (BT), que fue realizada a la par de un proceso de desregulación de la industria de telecomunicaciones británica; permitiéndose con ello que otras empresas compitan con la empresa privatizada y evitando que esta última se convierta en un monopolio.

La izquierda en Inglaterra ha estigmatizado a la política de privatización, por los despidos de trabajadores de diversas empresas estatales. La expresión "privatización" se convirtió

(11) Pero este sobrenombre se lo ganó en 1976, antes de la realización de su campaña, como consecuencia de un discurso realizado en Kensington, donde criticó la forma como se gobernaba la Unión Soviética. Los medios de propaganda soviético, a través del órgano de prensa de su Ministerio de Defensa, el periódico Estrella Roja, y los servicios a nivel internacional de Radio Moscú, le dieron el sobrenombre de "Dama de Hierro" (Iron Lady).

en sinónimo de Thatcherismo. El 22 de noviembre de 1990, la "Dama de Hierro" se vio obligada a dejar el poder por falta de apoyo en el propio Partido Conservador que, tras años de lealtad absoluta, empezó a considerarla un lastre por sus impopulares políticas neoliberales e intransigente posición en Europa. En realidad, fue en 1987 cuando empezó su caída con la introducción de un impopular impuesto local —el *poll tax*— cuyo impago se castigaba, en la práctica, con la negación del derecho a voto, lo que provocó grandes disturbios en todo el país y le costó la confianza de sus propios colegas de gabinete, que se veían incapacitados para aplicar sus políticas.

Pese a ello, el gobierno de Thatcher legó un modelo: el de la privatización, que fue seguido por otros países del mundo.

b. Ronald Reagan y la "Reaganomanía"

En su conocido *best seller Juegos de poder*, Dick Morris⁽¹²⁾, considera a Ronald Reagan como uno de los políticos que ejemplifica de mejor manera la estrategia de "mantenerse fiel a sus principios" y que ello lo convirtió en un ganador en cada etapa de su vida política. Especialmente resalta dos ideas básicas que Reagan defendió siempre: el rechazo al comunismo y su alejamiento al exceso de gravámenes y regulaciones por parte del Gobierno; ambos ligados a la creencia en la libertad humana. Quien fue alguna vez actor de cine y luego político, fue coherente con estos pensamientos y nunca cambió. Llegó a la Presidencia de los Estados Unidos en una etapa crítica para el Partido Republicano y el movimiento conservador americano. Su mandato estuvo marcado por una nueva política económica llamada

"Reaganomanía" y una política exterior de confrontación hacia la Unión Soviética y los movimientos socialistas alrededor del mundo.

Reagan derrotó al presidente saliente Jimmy Carter en las elecciones de 1980 y fue reelegido en 1984. Algunos consideran que su éxito en las primeras elecciones obedeció a la incapacidad de su contendor de hacer frente a la inflación, que bordeaba los dos dígitos, y al desempleo en los Estados Unidos. A este momento se le denominó como *stagflation* (estancamiento de la economía combinada con alta inflación). Para ello aplicó diversas políticas, entre las que destacan las privatizaciones de empresas estatales. Es conocido que el lema de su campaña fue reducir el gasto social del Estado, lo cual inicialmente incitó protestas de los demócratas. De hecho, él alcanzó y logró mantener una inmensa popularidad, en parte gracias a haber hecho propia la hostilidad del electorado hacia los políticos y el desdén por la burocracia. Y aquí se aprecia una continuidad entre la política de Reagan en los Estados Unidos y de Thatcher en el Reino Unido, a tal punto que la privatización para los americanos fue una importación de Gran Bretaña.

John Donahue, profesor de la Universidad de Harvard, que ha investigado la privatización en los Estados Unidos, señala que como consecuencia de estos debates:

"Durante el segundo periodo de Reagan, resultó ya casi una broma habitual entre los funcionarios del gobierno, el decir que prácticamente cualquier propuesta podía convertirse en política de esa administración si venía rotulada como privatización.

(12) MORRIS, Dick, *Juegos de poder: ganar o perder, cómo juegan la partida los grandes líderes políticos de la historia*, Ateneo, Buenos Aires, 2003, p. 25.

Otros se concentraron en promocionar esta última a nivel local y estatal con menos descargas de artillería que quienes lo hicieran a nivel federal, pero con resultados por lo menos igualmente positivos⁽¹³⁾.

Este proceso fue aleccionado por Reagan, quien fue firme en la decisión de privatizar las empresas estatales americanas como parte de su discurso de reducción del Estado en beneficio de una mayor libertad para los empresarios privados, como nos lo recuerda Dick Morris, al señalar que mientras que se producía la Guerra Fría en el plano exterior, Reagan luchaba en el plano interno contra un Estado que lo controlaba todo y que para ello se requería: detener el crecimiento del Gobierno y la reducción progresiva de la libertad individual.

Con todo, el modelo de privatización americano se diferencia de experiencias anteriores y posteriores por sus resultados y también por su concepción. La mayoría de actividades que tienden a funcionar mal en el sector público — como tristemente tuvieron que aprenderlo tanto los países industrializados como los del Tercer mundo durante las décadas de posguerra — en Estados Unidos ya se encontraban dentro del sector privado desde el comienzo. De la misma manera, mientras los demás países analizaban o buscaban su propio modelo de privatización — entendida como el cortar los nexos gubernamentales con diversos sectores de la economía comercial — en los Estados Unidos la privatización tenía un significado muy diferente: más allá de un número estrictamente limitado de ventas de activos, privatizar consistía en reclutar energías privadas para mejorar el funcionamiento de tareas que, en cierto sentido, seguirían siendo públicas.

3.2. *Las condicionantes que hicieron posible la privatización en el mundo*

Ni la política de Thatcher ni tampoco la de Reagan se hubiesen propagado por el mundo de no haberse conjugado una serie de condicionantes que permitieron esta consecuencia. Estas condicionantes fueron las siguientes: i) la caída del bloque soviético, que trajo consigo el fin de la Guerra Fría y el nacimiento de un mundo distinto: multipolar, pero gobernado de acuerdo con las pautas del neoliberalismo; ii) el desarrollo de empresas transnacionales, con capitales que muchas veces superan el valor de mercado de todos los bienes y servicios producidos por economías nacionales; y iii) el endeudamiento de los países subdesarrollados, que sirvió para que ingresen en una condición debilitada ante las negociaciones con organismos internacionales que en el fondo predicaban el credo neoliberal.

a. La caída del bloque soviético

La declinación del comunismo como modelo económico y político es uno de los hechos más importantes de los últimos años. La caída del Muro de Berlín a fines de 1989, marcó su fin simbólico, pero fue con la desintegración de la Unión Soviética que se produjo realmente la muerte de este modelo y con ello también el destino de otros países de este bloque (Rumania, República Checa, Polonia, entre otros). Desde ese momento, el mundo no tiene dos opciones: comunismo o capitalismo, sino una: capitalismo, bajo las pautas del Neoliberalismo. Como ya no existe la posibilidad de que determinados países dependan de otro sistema distinto al capitalismo, como lo fue durante la existencia del comunismo, todos los países se alinean con mayor

(13) DONAHUE, John D., *La decisión de privatizar. Fines públicos medios privados*, Paidós, Barcelona, 1991, p. 19.

facilidad a los dictados de los más poderosos, que propagan la política neoliberal.

Pero ¿qué trajo consigo la muerte de este modelo y cómo se produjo este cambio hacia el capitalismo de las economías comunistas, en especial de las empresas estatales? Hay varias explicaciones, en primer lugar, es de mencionar que el comunismo fue extraordinariamente eficiente mientras la industrialización se encontraba vigente. A los países comunistas se les hizo cada vez más difícil seguir el ritmo de innovación tecnológica que se registraba en Occidente. Desde el punto de vista militar podía ser una potencia mundial, pero desde el punto de vista económico era una nación del Tercer mundo. La revolución informática por ejemplo, demandaba estructuras políticas abiertas⁽¹⁴⁾.

Otra de las interpretaciones para explicar este fenómeno se basa en los cambios de la población. Toda revolución parece ser el resultado de un desajuste entre nuevas realidades demográficas y la incapacidad de las estructuras institucionales existentes para absorberlas y reducir su peligro. Como el Imperio zarista que le antecedió, la Unión Soviética estuvo dominada por los rusos, que constituían su parte más rica y mayoritaria, pero finalmente solo una de sus partes. En los años setenta hicieron evidentes las diferencias entre las tasas de fertilidad de la estancada población rusa y las rápidamente crecientes poblaciones de las Repúblicas del sur, donde una combinación de nacionalismo local, ignorancia del idioma ruso, religión y sistema de vida musulmán, alarmaron a los militares soviéticos. De hecho, de no haberse desintegrado, la Unión Soviética hubiera sido en muy poco tiempo uno de los mayores países musulmanes del mundo. Este cre-

cimiento era incompatible con el comunismo que se fundó justamente bajo la creencia que se podía englobar y disolver los nacionalismos.

Por último, la desintegración de la Unión Soviética se explica por la carencia de sistemas institucionales que previnieran los problemas de este sistema, haciendo las veces de "válvula de escape". En especial se apreciaba la inexistencia de élites de relevo. En realidad estos mecanismos son incompatibles con el comunismo y más bien son propios de las democracias.

En todo caso, hay una explicación adicional acerca del desplome de la Unión Soviética a finales del año 1991 y se centra en otro factor: la ausencia de propiedad privada. Su gente no tenía iniciativa para producir más allá del mínimo, en la medida que sus necesidades básicas estaban garantizadas, mientras que de hacer algo más no serían recompensados, sino más bien castigados con mayores cuotas de producción, de acuerdo con la segunda parte del lema comunista "*cada uno [debía aportar] de acuerdo a sus posibilidades*". Este fue el motivo que impidió la innovación. El régimen murió de anemia: la eliminación de la propiedad privada, perseguida con celo fanático y a la vez apoyada en beneficio de la élite gobernante, provocó la atrofia del principal motor del progreso.

Este desenlace ya había sido previsto muchos años antes por David Hume, a fines del siglo XVIII, quien se pronunció respecto a los intentos por imponer una "igualdad perfecta":

"Distribuyan posesiones para una total igualdad y los diversos grados de arte, cuidado e industria de los hombres romperán inmediatamente esta equidad. O si ponéis freno a estas virtudes, reduciréis la sociedad a la más extre-

(14) BARNECHEA, Alfredo, *La República embrujada. Un caso en la pobreza de las naciones*, Aguilar, Lima, 1995, pp. 310-312.

ma indignancia; y, en lugar de evitar la miseria y la mendicidad en unos pocos, las distribuiréis inevitablemente a toda la comunidad”⁽¹⁵⁾.

Una vez que el poder del gigante burocrático fue desmantelado, luego del fallido golpe de Estado de los comunistas más intransigentes, la nueva dirección de Rusia procedió a privatizar la economía. Nunca se ha visto en tan pocas semanas un cambio más brutal que este. Lo mismo sucedió en los países liberados de Europa del Este. La transición, en todo caso, fue extremadamente difícil porque la población carecía de experiencia en llevar adelante pequeñas empresas privadas y porque la vieja élite comunista no tardó en apropiarse de los bienes del Estado. Para empeorar las cosas, el desplome de este sistema, causó la quiebra de las estructuras de bienestar social que hasta entonces garantizaban las necesidades elementales de la población, dejando desamparada a la ciudadanía en un mundo desconcertante de intereses competitivos.

A pesar de esto, la privatización continuó a un ritmo acelerado y a mediados de la década de los noventa, entre dos tercios y tres cuartos del producto bruto interno de Rusia procedía del sector privado. Resultado similar ocurrió en la República Checa, donde tres cuartas partes de las empresas del Estado fueron privatizadas entre 1989 y 1996, pasando el producto bruto interno generado por el sector privado del 11% en 1989 al 60% en 1995; y en Polonia, donde igualmente el sector privado pasó a representar del 39% al 59% del producto bruto interno de dicho país, durante el mismo periodo.

b. Las empresas transnacionales y el capitalismo circulante

La importancia de las empresas transnacionales en el mundo es difícil de obviar hoy

en día. Algunas de estas compañías tienen un mayor movimiento comercial que el producto bruto interno de muchos países del globo. Solamente pensemos en el hecho que la IBM, empresa dedicada a la tecnología de la información, tiene los mismos valores –siguiendo la línea de ingresos– que un país como Polonia, que las dos empresas más poderosas del mundo, General Electric y Microsoft, superan por separado el nivel económico de Rusia, o que Wal-Mart, una empresa dedicada a la comercialización de productos de consumo masivo posee más recursos que Austria.

El crecimiento de estas empresas es consecuencia del capitalismo y abona la tesis de la globalización: el mundo se ha convertido en una aldea global –*global village*, como lo señaló Marshall McLuhan– y con ello se ha producido un incremento de la interdependencia entre los Estados, individuos y organizaciones económicas y sociales; reduciéndose la autonomía de los Estados individuales. El papel del Estado como garante de un bienestar general y de la justicia distributiva puede que sea, sin embargo, el que se ha visto más afectado por la globalización. Las nuevas situaciones surgidas en este contexto no las impone el Estado, sino son exigencias objetivas de la competencia internacional. La consecuencia es una creciente interdependencia entre las distintas economías, que hace que no quepa un retorno al aislamiento económico dentro de las fronteras.

Las reglas que gobiernan las relaciones económicas son, cada vez más, decididas a través de organizaciones internacionales tales como la Organización Mundial de Comercio (OMC), el Banco Mundial y el Fondo Monetario; las cuales son dominadas por los Estados Unidos y en menor medida por la Unión Euro-

(15) Citado por PIPES, Richard, *Propiedad y libertad. Dos conceptos inseparables a lo largo de la historia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2002, p. 280.

Comparación de Multinacionales y países del mundo

Ranking mundial (*)	Estado o compañía	Valor de mercado o PBI (\$ billones) 2002	Origen de la compañía
1	Estados Unidos	10,110	
2	Japón	4,266	
3	Alemania	1,870	
4	Reino Unido	1,486	
15	Australia	387	
1	General Electric	372	Estados Unidos
2	Microsoft	327	Estados Unidos
16	Rusia	308	
4	Wal-Mart Stores	273	Estados Unidos
8	BP	201	Reino Unido
20	Austria	190	
10	Royal Dutch Shell	190	Reino Unido/ Países Bajos
22	Polonia	177	
12	IBM	177	Estados Unidos
28	Indonesia	150	
14	NTTDoCoMo	138	Japón
22	Novartis	114	Suiza
32	Sudáfrica	113	
40	Abbot Laboratories	82	Estados Unidos
41	Filipinas	81	

Fuente: TANSEY, Stephen D.: *Politics: the basics*, New York, Routledge, 2004, p. 42.

(*) El ranking corresponde a cada categoría (Estado o compañía)
PBI: Producto Bruto Interno

pea. Tansey señala que estos Estados protegen a sus multinacionales, como es el caso de los acuerdos destinados a que diversos países reconozcan su derecho de participar en procesos de privatización de servicios alrededor del mundo, a través de la OMC⁽¹⁶⁾.

Las empresas multinacionales son ahora indispensables para el desarrollo de cualquier país. Todos requieren capital y el proceso productivo precisa inversiones o vive del crédito, necesita endeudarse para hacer frente a su expansión, reciclaje o adaptación a circunstancias

siempre cambiantes o para crear nuevas fuentes de empleo; y son las empresas multinacionales las que ofrecen no solo este capital sino además cuentan con nuevas tecnologías y formas de organización empresarial (subcontratación, cooperación e integración vertical). Prueba de ello es el gran capital que se ha movido en calidad de "inversión directa extranjera" en los últimos veinte años en el mundo. El promedio del flujo de estos recursos ha pasado de 25 billones de dólares en 1975 al récord de 1.3 trillones de dólares en 2000, antes de la caída

(16) TANSEY, Stephen D. *Basics the politics*, 2ª ed., Routledge, London - New York, 2000, p. 45.

dramática en el 2001 a 735 billones de dólares y un estimado de 534 billones de dólares en el 2002.

Precisamente, el proceso de privatización fue la consecuencia de la existencia de estos recursos “disponibles” en el globo a través de estas empresas y el medio para convocarlas. Es así que varios países asiáticos, africanos, latinoamericanos y de la Europa Oriental se han abierto a este tipo de inversiones, modificando un gran número de obstáculos legales. De acuerdo con las Naciones Unidas, un 95% de las 1393 modificaciones producidas en estos países tuvieron el efecto de hacer más atractiva la inversión extranjera directa. Asimismo, los países se han dirigido hacia la elaboración de tratados bilaterales y multilaterales con el objeto de proteger y promover inversiones entre estos países⁽¹⁷⁾.

Las empresas transnacionales han aprovechado estas nuevas oportunidades, para lo cual han estudiado cada país, en cuanto a las exigencias, obstáculos y beneficios que poseen y asimismo, han buscado socios nacionales y extranjeros. Muchas de estas empresas parten de una posición privilegiada, pues ingresan como monopolios, que les asegura altas tasas de ganancia, en tanto que varias de las empresas que controlan, proveerán a bajo costo bienes y servicios de diverso tipo a la empresa. Comienza entonces una “carrera hacia la baja” para ver qué sistema político, económico y social ofrece mejores condiciones de inversión a ese capital errante o para facilitar la competitividad de las propias empresas en el mercado global.

Generalmente las empresas multinacionales actúan con socios locales, para apoyarse en su red de relaciones con el aparato del poder y aprovechar su experiencia en el manejo de problemas laborales, reclutamiento de trabajado-

res y más concretamente, el trato con los sindicatos. En conjunto representan –desde el punto de vista político– *grupos de interés* y por el poder económico que manejan, se vinculan con los partidos políticos y sus líderes en su camino para llegar al poder. Es por esto, que este tipo de alianzas no pueden ser ignorados, pues se trata de un poder articulado que de esta manera posee gran influencia en la economía, los medios de comunicación y el propio Estado. Esto es un dato de la realidad tanto en el ámbito económico como político. En todo caso lo cierto es que su finalidad no es necesariamente llegar al poder –como sí lo es de los partidos políticos– sino más bien tener la posibilidad de influir en los gobernantes en los asuntos específicos que demandan, por ejemplo, en mantener las facilidades tributarias con las que ingresaron al mercado o promover un más amplio programa de privatizaciones, entre otros.

c. *El endeudamiento de los países subdesarrollados*

Otra de las condiciones para la privatización de las empresas estatales en países como el nuestros fue su elevada deuda externa.

En líneas generales, los problemas de la deuda externa se generan cuando se acumulan déficit en la balanza de pagos por excesos de importaciones sobre exportaciones y de pagos de factores sobre ingresos de fondos acumulados en el tiempo. Esto que no debe ser problema se convierte en tal cuando las tasas de interés se incrementan, las transferencias netas de recursos se hacen negativas y los precios de las materias primas se deprimen. La combinación de estos factores asegura cesación de pagos, como ha ocurrido en varios países.

(17) HILL, Charles W., *International Business: competing in the global Marketplace*, McGraw-Hill, New York, 2005, pp. 215-217.

En la región, veinte años después de la "crisis de la deuda"⁽¹⁸⁾ —señala Ugarteche— países que fueron importantes deudores han perdido peso dentro de América Latina, pero la deuda está más concentrada en los tres mayores y en especial en México y Brasil. Por otra parte, en los cinco países andinos la relación con los organismos multilaterales de crédito se ha visto fortalecida en relación directa a la debilidad del Estado. A más débil el Estado, como Bolivia y Perú, mayor el peso de los créditos multilaterales en el total de la deuda y a mayor fuerza del Estado, menor el peso de los multilaterales, como se ve en el caso de Venezuela principalmente.

Es con este grado de debilidad, que muchos Estados —en especial los de Latinoamérica— ingresaron a negociaciones con organismos internacionales para obtener mayores recursos, con el objeto de afrontar las deudas internas que ya poseían y los shocks externos que los afectaban cada vez más. Muchos de estos organismos internacionales, como veremos en el siguiente capítulo sirvieron de caja de resonancia del capital extranjero ávido de ingresar a los mercados nacionales y hacerse cargo de los servicios públicos por intermedio de procesos de privatización.

Esta es la razón que justifica, que países como Brasil y Argentina hayan dispuesto la cancelación total de su deuda al Fondo Monetario Internacional (FMI) y al Banco Mundial (BM), con cargo a sus reservas de libre disponibilidad; sin embargo, a la vez han reiterado la necesidad de realizar una profunda reforma de estos organismos⁽¹⁹⁾.

3.3. La ejecución del programa de privatizaciones en Latinoamérica

Existe una constante crítica contra los organismos financieros internacionales —en especial, al FMI Y AL BM—, que han sido creados justamente para aliviar la pobreza y salvar a aquellos países con elevados índices de deuda externa. Estas críticas generan dos preguntas: ¿por qué se asocia los errores de estos organismos internacionales con Estados Unidos? y ¿por qué se culpa a estas instituciones de los males que se debaten en la sociedad latinoamericana actual?

A continuación, absolveremos estas dos cuestiones a partir del análisis de la creación y desarrollo de dos organismos internacionales y la elaboración del decálogo de buenas prácticas neoliberales: el Consenso de Washington.

a. El papel de los organismos financieros internacionales: el FMI y el BM

En julio de 1944, a fines de la Segunda Guerra Mundial se celebró la conferencia internacional de Bretton Woods, en la ciudad del mismo nombre ubicada en Hampshire, Estados Unidos. Los delegados de Gobiernos de los principales países aliados, 44 en total, convinieron en un marco para la cooperación económica con el propósito de evitar la repetición de las desastrosas medidas de política económica que contribuyeron a la Gran Depresión de los años treinta.

En esta conferencia, se estudiaron diversos planes para restablecer el orden de las relaciones monetarias internacionales y se planteó la creación del FMI y del BM (BM)⁽²⁰⁾.

(18) UGARTECHE, OSCAR, *Veinte años después: la deuda de los países andinos*, Plades, Lima, 2004, p. 25.

(19) Declaraciones del presidente argentino Kirchner, diario *El Comercio*, edición del 16 de diciembre de 2005, p. 6.

(20) Se planteó también la creación de una institución que se encargará en el futuro de la liberalización del comercio mundial, pero esto no fue posible hasta 1995, cuando se estableció la Organización Mundial del Comercio (OMC).

En este contexto al FMI se le encargó impedir una nueva depresión global. Lo conseguiría descargando presión internacional sobre los países que no cumplían con su responsabilidad para mantener la demanda agregada global y dejaban que sus economías se desplomaran. Si fuera necesario, suministraría liquidez en forma de préstamos a los países que padecieran una coyuntura desfavorable y fueran incapaces de estimular la demanda agregada con sus propios recursos. Se aprecia de este encargo que el FMI se basó inicialmente en el reconocimiento de que los mercados a menudo no funcionan y que se requería de una acción colectiva a nivel global para lograr la estabilidad económica, igual que la ONU surgió de la creencia en la necesidad de una acción colectiva a nivel global para lograr la estabilidad política.

Se puede decir que en su primera etapa (1948-1966) el FMI cumplió con esta función, en la medida que ayudó a restablecer la convertibilidad de las monedas y lograr el ajuste de las economías europeas. Sin embargo, luego de la adopción del sistema general de monedas flotantes de 1973 llegó a su fin el mandato de Bretón Woods puede considerarse como el fin del mandato de Bretton Woods. A partir de este momento se comenzó a cuestionar la existencia de esta institución, pero sobrevivió asumiendo otras funciones: i) gestión de ajustes estructurales unilaterales en países en vías de desarrollo; y ii) desde finales de la década de los ochenta, intervenciones en los países del bloque del Este para asegurar su reincorporación al sistema monetario internacional.

En el cambio de esta política, el FMI ha ensayado un cuestionable condicionamiento en la entrega de los préstamos a los países agobia-

dos por la deuda externa o que transitaron del comunismo hacia la estructura capitalista. En la práctica, las cartas de intención suscritas por los países deudores fueron condicionadas a asumir cambios dictados por la ideología rectora que el FMI predicaba: el neoliberalismo.

Esta afirmación se encuentra bastante documentada y así lo demuestra Joseph Stiglitz, Premio Nobel de Economía 2001 y ex vicepresidente senior del Banco Mundial, en un reciente estudio al señalar que:

“Hoy el FMI típicamente aporta dinero solo si los países emprenden políticas como recortar los déficits y aumentar los impuestos a los tipos de interés, lo que contrae la economía. Keynes se revolvería en su tumba si supiese lo que ha sucedido con su criatura.

El cambio más dramático de estas instituciones tuvo lugar en los años ochenta, la era en la que Ronald Reagan y Margaret Thatcher predicaron la ideología del libre mercado en los Estados Unidos y el Reino Unido. *El FMI y el Banco Mundial se convirtieron en nuevas instituciones misioneras, a través de las cuales esas ideas fueron impuestas sobre los reticentes países pobres que necesitaban con urgencia sus préstamos y subvenciones.* Los ministros de Hacienda de los países pobres estaban dispuestos, si era menester, a convertirse para conseguir el dinero, aunque la vasta mayoría de los funcionarios estatales y, más importante,

En el intervalo, las cuestiones relacionadas con esta materia fueron tratadas en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

los pueblos de esos países con frecuencia permanecieron escépticos”⁽²¹⁾.

¿Y cómo se llevaba a cabo este condicionamiento por el FMI? Supuestamente esta institución solo ofrece asesoramiento a las autoridades del país para la implementación de medidas que podrían contribuir a superar los problemas de la manera más eficiente. Pero, para que el FMI pueda conceder el financiamiento, tiene primero que convenir con las autoridades en un programa de medidas destinadas a alcanzar metas específicas y cuantificadas sobre viabilidad externa, estabilidad monetaria y financiera, y crecimiento sostenible. Los detalles de un programa de esta índole se explicitan en un documento llamado “carta de intención” que el Gobierno del país envía al Director Gerente del FMI. Hasta aquí desde el punto de vista formal no aparece por ningún lado ninguna condición, pero en la práctica sí se da.

Para ello, recurrimos a lo dicho por los funcionarios del FMI, que en el documento elaborado por ellos y que explica las tareas del Fondo se señala sobre la carta de intención:

“El programa respaldado por el financiamiento del FMI está elaborado por las autoridades nacionales en estrecha colaboración con el personal del FMI y se adapta a las necesidades especiales y circunstancias del país interesado. Este es un aspecto esencial para la eficacia del programa y para que el Gobierno reciba el apoyo del país al programa; sin esa condición de autoría propia, el programa difícilmente tendrá éxito”⁽²²⁾.

No olvidemos que cuando un país recurre al FMI en solicitud de financiamiento puede estar atravesando una crisis económica o encontrarse en ciernes de una, la moneda podría estar bajo ataque en los mercados extranjeros de divisas y estar agotadas las reservas internacionales, la actividad económica podría haberse estancado o estar en caída, o registrarse un aumento de las situaciones de quiebra. Para que el país pueda regresar a una posición sólida de los pagos y restablecer las condiciones para el crecimiento sostenido de la economía, hará falta combinar el ajuste económico con el financiamiento oficial o privado, o con ambos. Sin el financiamiento del FMI, un país que enfrentase dificultades de balanza de pagos podría verse obligado a un ajuste más abrupto o a tomar otras medidas que pudieran ser perniciosas para la prosperidad nacional o internacional.

Más adelante, en el mismo documento, se señala que una de las características del crédito que otorga el FMI es su *naturaleza condicional*, la cual es definida en los siguientes términos:

“El crédito del FMI es de carácter condicional y depende de que el país prestatario interesado adopte las medidas contempladas para corregir el problema de balanza de pagos. La condicionalidad vinculada al crédito del FMI contribuye a asegurar que una vez obtenido el préstamo, el país no aplaza las decisiones difíciles y acumula más deudas, sino que es capaz de enderezar la economía y reembolsar el préstamo. El país y el FMI tienen que ponerse de acuerdo sobre las medidas de política econó-

(21) STIGLITZ, Joseph E. *El malestar en la globalización*, Taurus, México, 2003, pp. 38-39.

(22) IMF, *¿Qué es el Fondo Monetario Internacional?*, Washington, 2004, en www.ifm.org.

mica que hacen falta. El FMI desembolsa los recursos de manera escalonada, vinculándolo al cumplimiento por el país prestatario de los compromisos de política programados”.

¿Y qué políticas son las que condiciona el FMI en sus préstamos? También son señalados en el mismo documento. Al respecto se indica que:

“Los acuerdos ampliados, a mediano plazo, conforme al servicio ampliado del FMI, se orientan a los países cuyos problemas de balanza de pagos guardan relación con aspectos estructurales que pueden llevar más tiempo para corregir las deficiencias macroeconómicas. *Las medidas de carácter estructural vinculadas a los acuerdos ampliados incluyen las medidas de reforma cuyo objeto sea mejorar el funcionamiento de las economías, como reforma del sector tributario y financiero, privatización de empresas públicas y medidas para dar más flexibilidad a los mercados laborales*”.

Este recetario no tendría nada de malo, sino fuese que en muchos países las políticas condicionadas por el FMI trajeron más pobreza. Específicamente, en cuanto se refiere a la privatización de los servicios públicos —que fue recomendada a todos los Gobiernos prestatarios— se objeta lo siguiente:

- La principal crítica se centra en el hecho que la política de privatización propuesta por el FMI era de “talla única”. En algunos casos la velocidad de las reformas y su expansión eran inapropiadas. Claro que siempre se explicaba a los países prestatarios, que cualquier dolor provocado era parte necesaria de algo que debían experi-

mentar para llegar a ser una exitosa economía de mercado, y que las medidas lograrían mitigar su sufrimiento a largo plazo.

- El FMI se limitaba a dar por sentado que los mercados surgen rápidamente para satisfacer cualquier necesidad, cuando en realidad muchas actividades estatales surgen porque los mercados no son capaces de proveer servicios esenciales. Simplemente se supuso que el sector privado inmediatamente llenaría el vacío y no siempre fue así.
- Es por ello que condicionados por su perspectiva estrechamente ideológica, la privatización debe ser concretada rápidamente. El FMI propició enérgicamente la privatización y la liberalización a un ritmo, que a menudo, impuso costes apreciables sobre países que no estaban en condiciones de afrontarlos.
- El FMI arguye que es muy importante privatizar a marchas forzadas, más tarde será el momento de ocuparse de la competencia, la regulación y de los trabajadores de las empresas estatales despedidos. Sobre el empleo, es característico que en muchos países la privatización en vez de crear puestos de trabajo los destruye a través de recortes de planillas.
- Por último, la privatización no tiene en cuenta que en determinados países el producto de la transferencia de empresas estatales al sector privado es caldo de cultivo para la corrupción, como sucedió en Rusia y también en el Perú.

Hay una explicación académica para que esto fuese así y no de otro modo. Se señala que el interés principal del FMI no estaba enfocado sobre los países prestatarios sino sobre el peso letal que suponía la masa de dinero que el capitalismo había logrado engendrar a cargo de las

empresas multinacionales. Solo como referencia, aunque el comercio mundial se estima en la actualidad en dos mil millones de dólares, los movimientos internacionales de capital alcanzan los cincuenta mil millones de dólares. Amin advierte que:

“Sin apertura financiera [que implica también la privatización de los servicios públicos] y sin tipos de cambio flotantes, el peso letal que suponía esta masa de dinero habría agravado la crisis. La lógica del sistema requiere, por tanto, centrarse en la ‘gestión’ de la crisis más que acabar con ella, algo que el sistema es incapaz de acometer por sí mismo.

Las políticas de ajuste unilateralmente impuestas a los países más débiles (los del Tercer mundo y los del bloque del Este) satisfacen ese requisito de gestionar la crisis”⁽²³⁾.

No carece de lógica afirmar, que uno de los aspectos centrales de las políticas liberalizadoras será la privatización de las empresas estatales, brindando así nuevas oportunidades de negocios rentables a grandes empresas transnacionales y grupos locales. Y todo ello bajo los condicionamientos de organismos financieros internacionales que en la práctica han creado *un Gobierno global sin Estado global*, dado que no son elegidos por medios democráticos a pesar de manejar, al fin y al cabo, fondos públicos de todos los países miembros del FMI. El famoso escritor José Saramago ha señalado sobre el particular que:

“Pueden ocurrir paradojas como que organismos no elegidos democráticamente como la OMC o el FMI sean

los que dirigen la democracia. No sé cual es la solución pero pediría que nos enfrentáramos a esta paradoja. Los Gobiernos solo ejecutan. Hemos pasado del ideal del pleno empleo al empleo precario, al contrato basura, también llamado eufemísticamente movilidad social sin que nos diéramos cuenta, ha sido una operación de anestesia de toda la sociedad. ¿Ha sido idea de algún Gobierno tonto? No, ha sido idea de los poderes económicos”⁽²⁴⁾.

b. El decálogo del pensamiento neoliberal: el Consenso de Washington

La historia del denominado Consenso de Washington comienza en 1986, cuando el Instituto de Estudios Económicos Internacionales elaboró un cuerpo de propuestas de desarrollo bajo el epígrafe de “Hacia un renovado crecimiento económico en América Latina”, que abogaba fundamentalmente por la liberalización de importaciones y el recorte del hinchado papel del Estado para permitirle concentrarse en la provisión de servicios públicos básicos. El documento fue elaborado pensando en los países de Latinoamérica. Y si bien al inicio fue recibido de manera fría, luego la situación cambió y para el año 1989, mientras se ejecutaba el Plan Brady, varios países ya venían aplicando los consejos elaborados por el Instituto.

Pero como esto no era apreciado en su conjunto, ni en Latinoamérica ni en Washington, el Instituto decidió en 1990 hacer una conferencia dedicada a explorar la extensión en la cual estas reformas estaban siendo seguidas en la región. Para dar alguna coherencia a esta conferencia, el director del Instituto, John

(23) AMIN, Samir, *El capitalismo en la era de la globalización*, Paidós, Barcelona, 1999, pp. 27-57.

(24) Declaraciones vertidas en el diario *El Comercio* del 13 de noviembre de 2005, p. a2.

Williamson, elaboró una lista de diez reformas que, a su juicio, Washington consideraba ampliamente necesarias para América Latina desde 1989.

A este decálogo de buenas políticas gubernamentales se le denominó Consenso de Washington y no porque se haya elaborado necesariamente ahí, sino porque reflejaba el pensamiento de las instituciones políticas de dicha metrópoli como capital de los Estados Unidos –Congreso y miembros de la administración– como las organizaciones tecnocráticas de Washington –instituciones financieras internacionales (FMI, BM), agencias económicas del gobierno de los Estados Unidos, la Junta de la Reserva Federal y los grupos de expertos–. Este pensamiento no es otro que el neoliberalismo. Williamson pidió a los integrantes de los diez estudios nacionales que se presentaron a la conferencia que trataran de dar alguna idea del grado de coincidencia de los enfoques locales, con lo que lo definió como “consenso”. Al fin y al cabo es el consenso de un grupo de intelectuales, pero que tuvo repercusión en todo el mundo, asimilándose como el decálogo del credo neoliberal.

Una de las políticas propuestas por el consenso estaba dirigida específicamente a la privatización de empresas estatales⁽²⁵⁾. El entusiasmo inicial de los gestores del “Consenso de Washington” se apagó en el camino. Muchos criticaron el término y lo asimilaron como un instrumento negativo. Específicamente se referían a él, como un decálogo frío que no tenía en cuenta otra cosa que el libre mercado. Así lo acepta su principal gestor al señalar que:

“Se aseguraba que la agenda ideológica era del neoliberalismo, es decir el conjunto de ideas que emanaban de la Sociedad Mont Pellerin y desarrollado principalmente por Milton Friedman y Friedrich Hayek y luego en cierta extensión implementado por Ronald Reagan y Margaret Thatcher cuando estuvieron en el poder. Había desde luego importantes áreas coincidentes entre mi intención original y la interpretación neoliberal del término, porque la mayoría de neoliberales cree en la disciplina macroeconómica, la privatización, la economía de mercado y el libre comercio, aunque también muchos no neoliberales. Es decir, había un consenso acerca de que estas ideas tenían sentido. De hecho, los no neoliberales parecen mucho mejores en implementar algunas de ellas, notablemente la disciplina fiscal, al menos juzgando por lo que ocurre en Washington”⁽²⁶⁾.

Lo niegue o no Williamson, lo cierto es que la mayoría de aspectos contenidos en el decálogo que él elaboró aparecen como parte de la doctrina del neoliberalismo. Y también es cierto que luego los creadores de este decálogo tuvieron que aceptar que era insuficiente, que fracasó y que requería de una actualización. Para ello señalaron que el decálogo solo incluía aquellos puntos iniciales de reforma y que por lo tanto se requería de un complemento bajo el membrete de reformas de segunda generación. Este grupo de reformas se enfocaba en cuatro

(25) WILLIAMSON, John, *El cambio en las políticas económicas de América Latina*, Gemika, México, 1991, pp. 53-54.

(26) KUCZYNSKI, Pedro Pablo y WILLIAMSON, John, *Después del Consenso de Washington. Relanzando el crecimiento y las reformas en América Latina*, UPC, Lima, 2003, p. 390.

puntos, uno de ellos se refería a *completar las reformas de primera generación* (la primera agenda). Sobre las privatizaciones se señala que:

“Aunque ha habido numerosas privatizaciones todavía existen sectores – más notablemente en la banca, por la existencia de muchos bancos estatales– donde el proceso está seriamente incompleto. El latinobarómetro ha descubierto que la privatización es desde lejos la más impopular de las reformas de primera generación entre el público latinoamericano, pero la evidencia simplemente no apoya el punto de vista de que la privatización no ha beneficiado al público en general. Se debe admitir, además, que las privatizaciones a veces han sido mal ejecutadas. El remedio, sin embargo, no es detener el proceso de privatización, sino más bien asegurar que se realice en forma cuidadosa, y que las empresas recientemente privatizadas sean expuestas a competencia o sujetas a una regulación adecuada”⁽²⁷⁾. (el subrayado es nuestro).

En defensa de la continuación del proceso de privatización, Kuczynski señala que:

“La impopularidad de la privatización en los últimos años en la mayoría de los países de América Latina tiene diversos orígenes. En primer lugar, algunos presidentes se declararon públicamente en contra de las privatizaciones cuando vieron que se les

acababan las empresas grandes para la venta y, por lo tanto, tenían limitada ganancia política en la privatización (por ejemplo, Alberto Fujimori en Perú y Carlos Menem en Argentina, quienes trataban de ser elegidos inconstitucionalmente para un tercer periodo). En segundo lugar, los recuerdos de los muy pobres servicios públicos de diez años antes se están desvaneciendo en algunos países. Tercero y más importante, se hizo muy poco esfuerzo para crear un amplio accionariado en las compañías privatizadas. Las excepciones fueron algunas de las compañías de telefonía y la empresa de energía YPF en Argentina, pero esta última fue finalmente vendida en su totalidad a Repsol de España”⁽²⁸⁾.

Sea como fuese, este es el credo que los países de Latinoamérica han seguido, bajo el nombre de Consenso de Washington y que tiene una íntima conexión con los antecedentes del presente trabajo.

4. A manera de conclusión

La privatización de los servicios públicos forma parte de la aspiración del Estado mínimo, en donde no cabe la actividad empresarial del Estado, salvo en aquellos casos en los cuales de manera subsidiaria brinda servicios donde las empresas privadas poseen pocos incentivos. Esta concepción forma parte de la política neoliberal y nació en respuesta a los continuos fracasos del Estado empresario, modelo que fue ejecutado por

⁽²⁷⁾ KUCZYNSKI Y WILLIAMSON, *Después del Consenso de Washington. Relanzando el crecimiento y las reformas en América Latina*, cit., pp. 34-36.

⁽²⁸⁾ *Ibidem*, pp. 62-68.

el Estado de bienestar y, en mayor medida, por el Estado socialista. Las empresas del Estado se desarrollaron conforme fue creciendo el tamaño del Estado de bienestar y el Estado socialista; por ello se puede afirmar que como modelo languidecieron conjuntamente con el cuestionamiento de ambos modelos de Estado.

Los primeros gobiernos que implementaron este tipo de política –Margaret Thatcher, en el Reino Unido, y Ronald Reagan, en los Estados Unidos– siguieron de cerca, entre otros pensadores políticos, a Hayek y Popper, y crearon un modelo que más adelante fue copiado por otros países. Para ello se produjeron en el mundo, en los últimos treinta años, algunas condicionantes que hicieron posible que esto se realice en corto tiempo: con la caída del bloque soviético, se produjo la muerte del mundo bipolar, pasando a un mundo que es gobernado por un solo pensamiento: el neoliberal. A ello hay que sumar que las corporaciones que se hicieron cargo de las empresas estatales –ya sea a través de compraventa o de concesión– poseen ingentes recursos económicos que son necesarios para la vida de los Estados. Hoy en día, o los países se abren a este tipo de inversiones o mueren de inanición. Pero además, aquellos países que se encontraban asfixiados por una voluminosa deuda externa fueron condicionados por organismos financieros interna-

cionales a seguir este tipo de políticas, en ejecución del credo neoliberal que supuestamente los liberaría de su atraso (en algunos casos se demostró que no fue así).

Este credo neoliberal se encuentra plasmado en el decálogo del buen liberal planteado en el Consenso de Washington, una reunión de académicos latinoamericanos que han reafirmado la necesidad de la privatización como política necesaria para disminuir el tamaño del Estado en países como los nuestros. En todo caso, este es solo una parte de la caja de resonancia del pensamiento neoliberal, que es desarrollado además por prestigiosas revistas de negocios y economía en el mundo.

Mark Archbar, Jennifer Abbott & Joel Bakan en su afamado documental *The Corporation*⁽²⁹⁾, advierten que las corporaciones están evidenciando una personalidad psicópata al ser, entre otros factores, insensibles al sufrimiento de los demás y por su indiferencia total por la seguridad de los demás. Para impedir que este desenlace se produzca como producto de las privatizaciones, se requiere evitar que las empresas privatizadas: i) ejerzan un poder desmedido en el mercado; ii) establezcan relaciones de explotación con los trabajadores; y iii) a la larga, produzcan mayor desigualdad en la sociedad en la que proveen sus servicios. **JUS**

(29) ARCHBAR, Mark/ABBOTT, Jennifer BAKAN, Joel, *The Corporation*, DVD, 2006.