

NUEVA ÉPOCA • Nº 13 • VERANO 1993 • 350 PESETAS

L • I • B • R • E

Pensamiento

► TALLER D DEBATE CONFEDERAL ◀

Municipalismo
bertario: Una
anorámica general

a CGT como
rganización
bertaria

Hay alternativas
Estado-Nación?

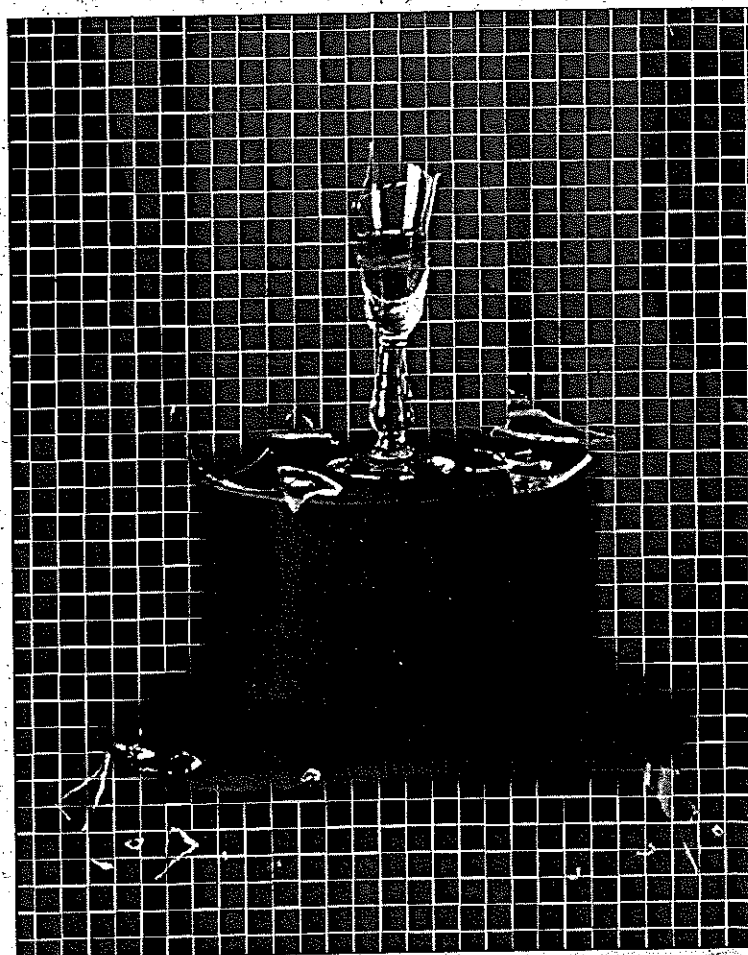
MÁS DE LO MISMO

Falacias sobre la privatización en las reformas de los países del Este

RAUL DE ARRIBA BUENO

DENTRO DEL PROCESO DE CAMBIO QUE ACTUALMENTE ESTA TENIENDO LUGAR EN LOS DISTINTOS PAISES DEL ESTE DE EUROPA, DESTACA CON ESPECIAL RELEVANCIA LA TRANSFORMACION DEL SISTEMA ECONOMICO DE CARA A IMPLANTAR UNA ECONOMIA DE MERCADO. EN ESTE PROCESO, LAS ORIENTACIONES ACTUALES SE APOYAN EN LA SOLUCION NEOLIBERAL TIPICA DEL FMI. DE ACUERDO CON ESTA OPCION, LA TRANSFORMACION DEBE ARTICULARSE EN TORNO A TRES EJES: LIBERALIZACION DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA Y EXTENSION DE LAS RELACIONES MERCANTILES, DURO AJUSTE ECONOMICO CONTROLANDO LA INFLACION Y EL DEFICIT PUBLICO, Y PRIVATIZACION DE LAS EMPRESAS ESTATALES. A PESAR DEL FRACASO DE SOLUCIONES PARECIDAS EN AMERICA LATINA Y DE LAS CRITICAS DE NUMEROSOS EXPERTOS, ESTA ES LA PANACEA QUE CONDUCE DE LA MISERIA AL PARAISO.

EL OBJETO DE ESTE TRABAJO ES ANALIZAR LAS BASES TEORICAS DEL PROCESO DE PRIVATIZACION. POR OTRA PARTE TAMBIEN DE MODA EN LOS PAISES OCCIDENTALES, DESENMASCARANDO LAS DOSIS DE IDEOLOGIA VULGAR QUE ESTE ENCIERRA.





DENTRO del programa de transición hacia una economía de mercado en los países del Este, se plantea como cuestión central la discusión acerca del cambio de la estructura de la titularidad de la propiedad, y en esa discusión la atención se centra en la realización del proceso de privatización; de esta forma al identificar eliminación de la propiedad estatal con instauración de la propiedad privada se confunden dos términos distintos, como son desestatalización y privatización.

La desestatalización es un concepto amplio que se refiere al proceso de transición de una economía estatalizada a una economía diversificada, mixta, implicando a la vez una gestión descentralizada, el abandono por parte del Estado de funciones de gestión directa y el cambio de formas de propiedad. Por otro lado, la privatización es en realidad una modalidad posible dentro del proceso de transición hacia una economía autogestionada basada en la propiedad social. El objeto de este trabajo es, precisamente, el análisis de la opción escogida: la privatización.

¿Por qué privatizar?

Cómo se entiende la privatización

Los defensores de la privatización muestran, para justificar sus propuestas, la evidentemente desastrosa situación a la que ha llegado la economía estatalizada: ésta posee defectos estructurales crónicos que se traducen en situaciones claras y permanentes de ineficiencia en la pro-

ducción, ineficiencia en la distribución y despilfarro de los recursos productivos.

El instrumental teórico para analizar las posibilidades de la privatización de cara a solucionar los problemas de las economías de los países de Este de Europa ha sido tomado de la *teoría de los derechos de propiedad*, a partir de la cual se ha determinado que la búsqueda de la maximización del beneficio privado va a conducir a una asignación eficiente de los recursos, en forma de condición necesaria y suficiente. La concepción extremista de los derechos de propiedad, que va más allá del simple derecho de propiedad

cicio de al propiedad de los derechos de propiedad, que son el derecho de uso (*usus*) del activo, el derecho al producto (*usus fructus*) y el derecho de transformar y traspasar (*abusus*). Por tanto, a partir de la apropiación de los derechos de propiedad y la consiguiente búsqueda del beneficio privado la eficiencia está garantizada. Más adelante se examinará un poco más detalladamente este aspecto.

Por tanto, el escenario está preparado: la democratización de la sociedad se va a lograr implantando una economía de mercado que garantizará la libertad económica y política, donde el proceso de privatización va a suponer la consecución de una economía eficiente.

En este marco, y más concretamente, se entiende que la mejora en la eficiencia se va a producir por la vía de la modificación de la estructura de incentivos. En el caso del propietario-empresario individual, el incentivo es la búsqueda del beneficio máximo; y en el caso de la gran empresa, donde hay una separación entre el propietario-accionista y la dirección, aparece una relación de disciplina que obliga a la dirección a la maximización del beneficio para el propietario, cosa que por lo visto no aparece en la empresa pública, y que se refiere: al control por parte del accionariado y a las obligaciones contractuales; a la amenaza de compradores potenciales ante el deseo de los accionistas de vender sus acciones, en caso de no obtener la rentabilidad esperada de ellos, con el consiguiente riesgo de

La desestatalización es un concepto amplio que se refiere al proceso de transición de una economía estatalizada a una economía diversificada, mixta

jurídico, viene explicada al quedar definidos éstos de la siguiente manera: una transformación jurídica de un activo, que modifica el estatuto de la propiedad jurídica sobre el mismo, no es siempre equivalente a una transferencia de la propiedad económica; ésta corresponde al ejer-

cambio de dirección; y al peligro de liquidación por quiebra de la sociedad. Asimismo la mejora de la eficiencia vendrá explicada por el abandono del tradicional sistema de inercia que se mostraba incapaz de reaccionar ante cambios en los condicionantes. La otra razón de la mejora en la eficiencia sería el endurecimiento consecuente de la restricción presupuestaria (que sí obliga a reaccionar ante los cambios en los condicionantes); aunque podría pensarse que esto podría lograrse con una actuación de política económica en ese sentido. Y en definitiva, la mejora en la eficiencia vendrá explicada por la separación de la esfera política y la económica, es decir, por la no intervención de la política en la economía (de acuerdo con la concepción tecnocrática de la economía).

- Refiriéndose ya a las cuestiones concretas que habrán de respetarse, se observa que a la hora de establecer los principios que deben respetarse en el proceso de privatización, aparecen diferencias importantes entre los defensores del mismo. Cuestiones como el ritmo de la privatización: realizarlo rápidamente como propone Sachs para acabar cuanto antes con el ineficiente sistema actual⁽¹⁾ o más lento y progresivamente, como propone por ejemplo Andreff⁽²⁾; dadas las dificultades que aparecen y los costes sociales que supondría una estrategia rápida; aspectos como el orden que debe ocupar la privatización dentro del programa de reformas hacia la economía del mercado (liberalización-estabilización-privatización); el papel y la importancia que debe jugar la inversión extranjera: si limitar su participación sólo a la compra de grandes empresas o no poner trabas de ningún tipo; el papel a desempeñar por las instituciones públicas: si han de dirigir el proceso o no, si han de detentar alguna participación en las empresas convertidas en sociedades por accio-

No hay que olvidar el contexto de caos económico y político en el que la privatización se va a desarrollar así como la dimensión de la operación

nes; el papel de los trabajadores en el proceso: si tienen derecho a poseer una participación o toda la empresa, o no lo tienen; y si es lo mejor para la economía; si debe contemplarse la privatización como fuente de recursos para el Estado o no hay que mezclar objetivos; el papel a ocupar por los actuales directores de las empresas estatales; en definitiva, opiniones para todos los gustos respecto a aspectos concretos de la realización del proceso de privatización, que más adelante serán tratados.

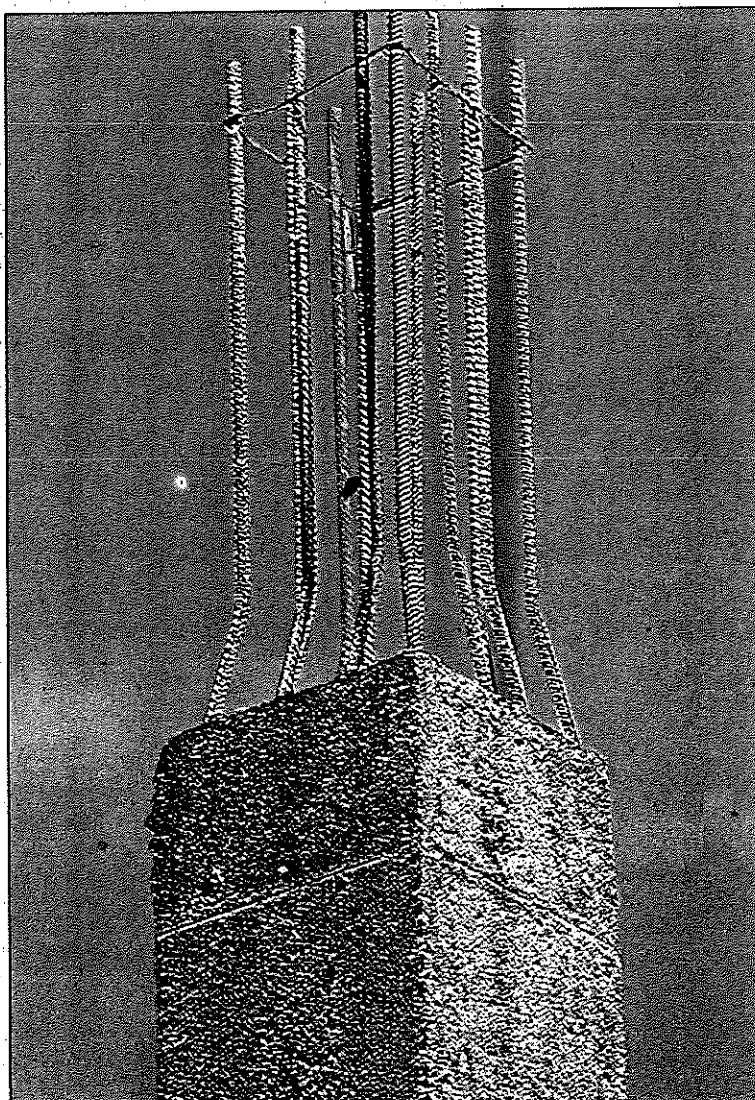
No obstante estas divergencias, se pueden observar una serie de cuestiones un poco más generales sobre las cuales pocas objeciones pueden encontrarse por parte de la mayoría de los defensores de la privatización:

La privatización debe realizarse entendiendo que el proceso debe ser ventajoso desde el punto de vista de los equilibrios macroeconómicos y que el nuevo propietario que resulte del proceso del cambio de propiedad debe ser el más capacitado para gestionar la empresa (aunque este aspecto está sujeto a ciertas discrepancias en lo referente a determinar quién es el agente más capacitado). Por otro lado, se entiende que el procedimiento ha de ser distinto según el tamaño de la empresa a privatizar. Asimismo, es imprescindible organizar un mercado de capitales desarrollado, dotando a la economía de un marco institucional adecuado al desarrollo del proceso (creación y desarrollo de una bolsa de valores, implantación de un sistema bancario moderno con presencia de intermediarios financieros privados,

etcétera). También parecen ser cuestiones de no discrepancia la conveniencia de que en el proceso de cambio del propietario el valor de los activos no se reduzca; así como que ha de guardarse un cierto equilibrio entre las exigencias de eficiencia y equidad (aunque esto se quede en una simple declaración de intenciones, que muchas veces se viola al presentar las propuestas concretas).

- Una vez expuestos los principios que se consideran rectores en el proceso de privatización, es tiempo ahora de considerar brevemente los obstáculos específicos con los que se encuentra el desarrollo de la privatización al ponerse en práctica en las economías de los países del Este de Europa.

A este respecto no hay que olvidar el contexto de caos económico y político en el que la privatización se va a desarrollar, así como la dimensión de la operación,



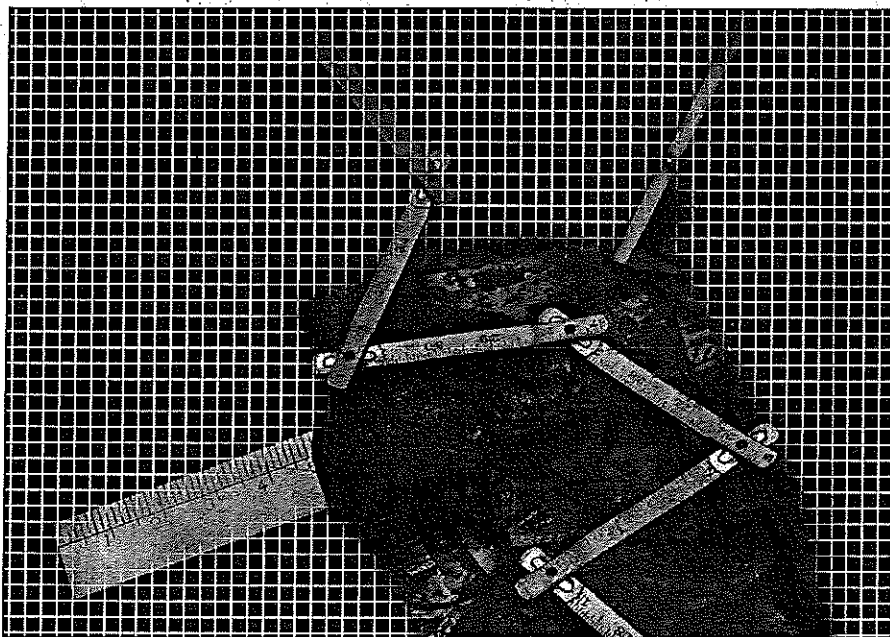
pues se trata de economías absolutamente estatizadas; estos dos aspectos son los primeros condicionantes diferenciales respecto a procesos de privatización emprendidos en países occidentales, por ejemplo.

En primer lugar se trata de privatizar empresas que operan en situación de monopolio, son profundamente ineficaces y presentan, en su mayoría, déficits financieros importantes (pues la rentabilidad aparente que presentaban resultaba de la dotación de subvenciones y del sistema de precios distorsionado). Ello obligaría a una reestructuración de las mismas y, ante

la inexistencia de una capa social con experiencia y mentalidad empresarial.

También aparecen, como problemas de carácter general, la dificultad para determinar el valor de los activos públicos, debido a la distorsión que caracteriza al sistema de precios relativos; y a la ausencia de un mercado de valores que pudiese determinar el precio de los activos.

Una vez expuesto de manera general el contexto en el que se desenvuelve el proceso de privatización en las economías de la Europa del Este, será necesario examinar si realmente el aparato teórico



el riesgo de la creación de monopolios privados, a proceder a dismantlar los monopolios, pero hay que señalar que ello *tendría un efecto grave de desorganización del aparato industrial*.

Por otra parte, señalar la *inexistencia de un marco institucional adecuado*. Ello se refiere, por lo que respecta al ámbito financiero, a un mercado de capitales poco desarrollado y a un sistema bancario privado poco desarrollado y poco dispuesto a prestar capitales, que cuenta con un número reducido de intermediarios financieros y carece de un mercado bursátil desarrollado; y, a la escasez de ahorro interno, fruto de una economía de penuria y la preferencia por el consumo, la inflación y las duras políticas de estabilización que se están aplicando. Asimismo, se manifiesta una falta de capacidad institucional y administrativa capaz de llevar a cabo el proceso de privatización, así como

utilizado para argumentar a favor de la privatización responde a la realidad: es decir, valorar en qué medida los argumentos utilizados son válidos, y descubrir las falacias y errores de principio que se acometen.

Sobre los derechos de propiedad

—La maximalista visión de la teoría de los derechos de propiedad

El argumento principal utilizado para recomendar la necesidad de privatizar las empresas estatales en las economías del Este de Europa se ha basado en la ganancia en eficiencia que supone la búsqueda del máximo beneficio por parte del propietario privado de los medios de producción. Estas dos palabras mágicas, beneficio y eficiencia, son el núcleo central a partir del cual se desarrolla la teoría de los derechos de propiedad.

Según la *teoría de los derechos de propiedad*, la búsqueda del máximo beneficio supone eficiencia, y ello significa producir lo demandado por los consumidores a los menores costes posibles; así aparece el último eslabón que completa el cuadro más deseable: *además de eficiente, la maximización del beneficio privado otorga el poder supremo sobre el destino de la economía al consumidor soberano*.

La maximización del beneficio, por tanto, soluciona los problemas básicos a los que se enfrenta una empresa. Según el análisis de Lepage⁽³⁾, como modo de regulación interna de la empresa resuelve el problema del control (hay incentivos para imponer la disciplina en el trabajo), de la medida (es posible establecer una remuneración proporcional a lo aportado por cada miembro de la empresa) y de la organización (que será lo más eficiente posible en función de la obtención del beneficio máximo); es decir, el beneficio desarrolla a la perfección las funciones de control y reducción de costes. Por otro lado, el beneficio cumple también las funciones de control externo de las opciones de la empresa, en el sentido de que producirá lo que pide el mercado al buscarse su maximización; y asimismo conduce a que las decisiones de producción sean las más eficientes, asignando de esta forma los recursos de la mejor manera posible. Según Pejovich, uno de los más importantes representantes de la teoría de los derechos de propiedad, el papel principal del beneficio es la identificación y corrección de las malas asignaciones de los recursos escasos. Al buscar beneficios mayores, los dueños de los recursos los movilizan de sus usos menos valiosos a sus usos más valiosos. El resultado final debe ser la tendencia hacia una tasa de beneficio uniforme en todos los mercados. No resultaría muy difícil negar empíricamente esta afirmación.

Este análisis se refiere al caso del libre mercado competitivo de pequeñas empresas, en el cual ningún oferente tiene poder de mercado, pero ¿qué ocurre cuando aparecen las grandes corporaciones y los oligopolios?

Respecto a los oligopolios, éstos no suponen un peligro en cuanto a la soberanía del consumidor, que permanece inalterada: *en una economía de libre intercambio y de propiedad privada, incluso en un mercado concentrado (oli-*

gopolista o monopolista) el productor responde a los cambios en las preferencias de los consumidores.

Por lo que se refiere al problema existente en las grandes corporaciones de la separación entre propiedad y dirección, los teóricos de los derechos de propiedad admiten ciertas modificaciones en el esquema general. En las grandes sociedades, el problema fundamental referido a la maximización del beneficio como criterio de gestión es la falta de disciplina de los ejecutivos en el seguimiento de dicho criterio. Ello es debido a la aparición de distintos intereses para el accionista (la rentabilidad inmediata) y para los directivos (la permanencia en el puesto); también influye la aparición de costes de control de los directivos y la menor motivación consiguiente a buscar los menores costes. Por tanto, disminuye así la función reguladora del beneficio como garantía de una gestión dirigida al mayor grado de eficiencia.

No obstante, no hay peligro: se afirma que tanto el análisis económico como la observación empírica demuestran que existen fuerzas del mercado suficientemente poderosas para proteger los beneficios de los accionistas y el bienestar de la comunidad frente al ejercicio del poder administrativo derivado de la atenuación del conjunto de derechos que define la propiedad de una empresa capitalista. ¿Cuáles son estas fuerzas del mercado? Se refiere a la bolsa de valores y a la función reguladora del beneficio financiero; la bolsa de valores sustituye la falta de control de los accionistas: la caída de la rentabilidad de las acciones y la consiguiente venta de acciones pone en peligro la continuidad del equipo directivo de la compañía, apareciendo así la amenaza del despido.

Como último comentario al respecto de la postura maximalista de la teoría de los derechos de propiedad, un apunte acerca de la solución aportada a la situación de conflictos entre agentes económicos. Según R. Coase, flamante premio Nobel de Economía en 1991 y estudioso de la teoría de la empresa y los mercados, *todos los conflictos entre agentes económicos se solucionan si se especifican correctamente los derechos de propiedad y se deja funcionar al mercado*. Cualquiera que sea la distribución inicial de la propiedad, el mercado siempre encontrará un precio capaz de conseguir



una distribución final pareto-eficiente; por ejemplo si el dueño del ferrocarril tiene derecho a echar chispas incendiarias en las cosechas donde caen estas chispas valen más que el derecho de echar chispas, el agricultor comprará el derecho al dueño del ferrocarril. Si es el agricultor el que ostenta el derecho de prohibir las chispas, puede vendérselo al dueño del ferrocarril, si para él éste tiene más valor que las pérdidas de cosechas para el agricultor. Así, los derechos acabarían en manos de quien más los valora sin necesidad de la intervención gubernamental. Así de sencillo.

— ¿Qué queda de válido desde el punto de vista de la eficiencia como condición?

Se trata, en este apartado, de relativizar las dogmáticas posiciones de los acérrimos defensores de la propiedad privada como solución a todos los males; sin abandonar como marco teórico el discurso de la eficiencia de la búsqueda del beneficio, matizando de esta manera las propuestas de privatización a ciegas.

En este sentido, parece aconsejable que la reforma de los derechos de propiedad deba estar sujeta a límites consensualmente adoptados por la sociedad referidos al equilibrio entre ventajas privadas y bienestar colectivo, en un intento por conciliar la eficiencia y la equidad. Y se considera además que la reforma de los derechos de propiedad no implica obligatoriamente ceder los activos del Estado a entidades privadas; por tanto es posible privatizar sin una modificación la titularidad de los activos públicos: en el sentido de transferir del sector público al sector privado los derechos y beneficios residuales provenientes de la explotación de una empresa.

Esta postura continúa enmarcada todavía dentro del discurso de la mejora en la eficiencia vía búsqueda del beneficio, y en este contexto algunos autores consideran que *privatizar será ventajoso para la sociedad dependiendo de la existencia de fallos en el mercado (referidos a la falta de competencia) y de los fallos del control*

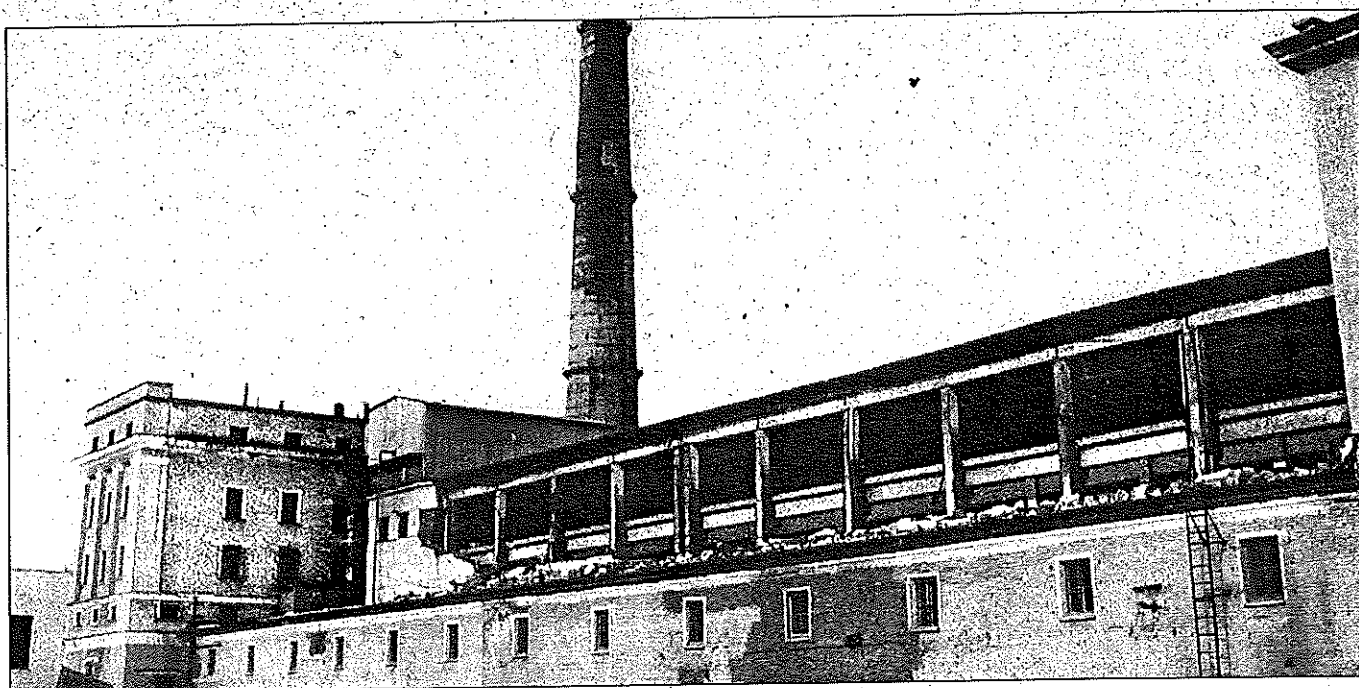
en las empresas públicas, concluyendo que la política de competencia y la regulación tendrán una importancia fundamental para determinar la conveniencia de la privatización.

Esta conclusión proviene del análisis de la posible incentivación que posean los directores de las grandes empresas para gestionar de acuerdo con la búsqueda del mayor beneficio, y de la posibilidad de ejercer control efectivo sobre los directores tanto en la empresa privada como en la pública. Para el caso de la empresa que opera en competencia no se cuestiona lo beneficioso de la privatización. Para el caso de una empresa privada, donde la propiedad está separada de

nistas preferirán mantener sus acciones para participar de las ganancias que se obtendrán con el futuro cambio en la dirección, con lo cual no venderían las acciones y no habría tal absorción; y por último, en la práctica hay indicios para concluir que la amenaza de absorción no guarda relación con la actuación de los directivos.

Dentro del mismo problema, para el caso de la empresa pública señalar que, al margen de su papel como corregidor de la desviación que se produce entre rendimientos sociales y privados en los mercados de bienes y factores, la organización jerárquica puede resultar más eficiente como factor de vigilancia que

petencia de la venta de una empresa monopolista; la privatización en forma de concesión o contratación externa de servicios para eliminar las barreras de entrada: ello permite reconciliar la producción por parte de una sola empresa con la concurrencia, pues se ofrece el derecho exclusivo de suministro de un producto, evitando la fijación de un precio monopolista otorgando dicho derecho a la empresa que ofrece el precio más bajo. Asimismo, también se afirma el deseo de reforzar la competencia y establecer un nuevo marco de relaciones entre representado y representante en la empresa pública, y una vez concluidos los ajustes estructurales neces-



la dirección; es necesario el establecimiento de mecanismos de incentivación a los directivos para que estos actúen maximizando beneficios. Pero, dado el estado de información asimétrico que otorga a los directivos un poder de información, aunque se pudiera imponer incentivos, ello no bastaría.

Ante ello, la esperanza de que los directores queden sometidos a control recae sobre la existencia de un mercado de control de sociedades eficiente que suponga la amenaza de cambio de dirección ante una caída de la cotización de las acciones y la absorción consiguiente de la empresa. El problema es que el mercado de control de sociedades no es perfecto: ante la perspectiva de absorción de la empresa, los accio-

los mercados de capital (por ejemplo, vía primas salariales, despido), aunque en este caso hay que señalar que el mercado de control político también es imperfecto, pues los incentivos al control pueden ser débiles.

En definitiva, este desarrollo conduce a señalar la invalidez de argumentos que indiquen preferir la propiedad privada a la pública como superior de forma dogmática, sino que la elección dependería de la estructura del mercado (del grado de competencia) y de las políticas de regulación frente a los fallos del mercado (que nunca serán del todo eficaces).

Por otra parte, y como respuesta a la dialéctica planteada, *algunos autores proponen, como salida ante la falta de efectos positivos sobre el aumento de la com-*

petencia (reforma fiscal, desmonopolización, establecimiento de un sistema de precios de mercado y un tipo de cambio realista) entonces sí se pueden privatizar las empresas que no operan en competencia.

—Falacias comunes sobre el funcionamiento del mercado capitalista

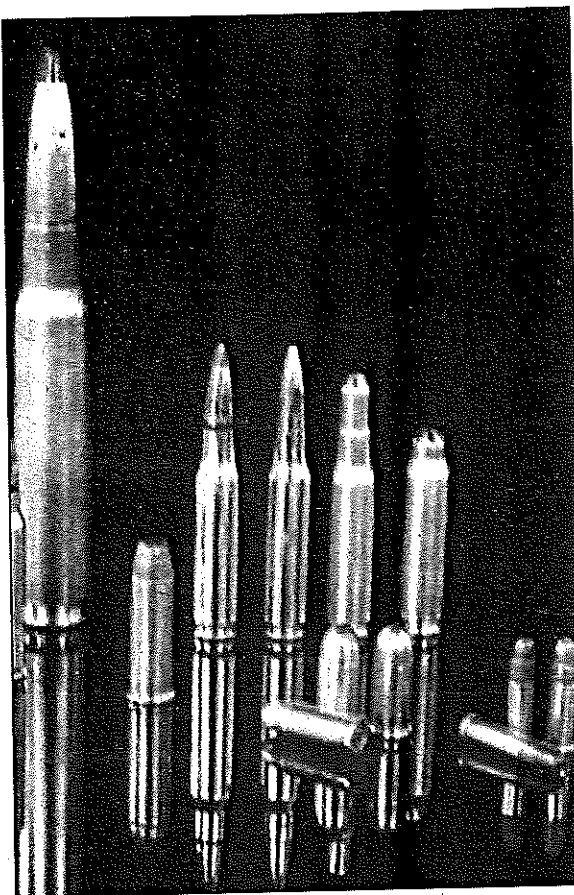
Este apartado se centra en el examen de la realidad del funcionamiento de una economía de mercado capitalista, que realmente se aleja bastante de la concepción ortodoxa referida a una economía libre, donde el precio sirve de regulador y la elección del consumidor determina el destino de empresas que se rigen por la maximización del beneficio, siendo conducidas por este hecho al mayor grado de eficiencia.

Según Galbraith, *la economía de las grandes corporaciones es el sistema en sí, es decir, es la necesaria estructura de las sociedades industriales modernas*, y el ocaso de la importancia de la pequeña empresa queda explicado por la imposibilidad de atender a las fuertes exigencias inversoras que impone la moderna tecnología, y no debido al poder monopolista para acaparar beneficios. Es importante señalar que la parte de la economía dominada por las grandes empresas avanza en constante expansión, representando la mayor parte de la economía en cuanto a su participación en el producto total, y lo que es más importante: es en esa parte donde se suceden los cambios tecnológicos y organizativos que determinan la evolución de la economía (la representada, en alguna medida, por algunos servicios, profesiones liberales, agricultura) sobrevive y evoluciona dependiendo del desarrollo de las grandes empresas.

¿Cómo se explica la presencia con carácter necesario en el sistema de mercado capitalista de una estructura económica dominada por grandes corporaciones que anulan completamente el juego del mercado?

El punto de partida está determinado por las exigencias que la moderna tecnología requiere al operar mediante la subdivisión de tareas y la aplicación intensiva de conocimientos en cada subtarea. Las consecuencias de la progresiva utilización de la tecnología son varias: aumento del tiempo empleado desde el comienzo de una tarea y su realización; aumento del capital necesario a aplicar al proceso productivo; inflexibilidad de la necesidad del mayor gasto en tiempo y dinero; necesidad de una fuerza de trabajo más especializada capaz de aprovechar los adelantos tecnológicos; necesidad de una organización ante el aumento de la especialización en cada subtarea; necesidad de planificar impuesta por el aumento del gasto en tiempo y dinero (cada vez más inflexible) y por la necesidad de disponer de mano de obra cualificada, dado que estas determinaciones no pueden quedar sujetas a la variabilidad del mercado.

De estos condicionantes de la tecnología, surge en la gran empresa la necesi-



dad de desarrollar la planificación: la firma tiene que tomar todas las medidas viables para conseguir que lo que ella desea producir sea deseado por el consumidor a un precio remunerador. Y tiene también que conseguir que la fuerza de trabajo, los materiales y el equipo que necesita se encuentren disponibles a un coste coherente con el precio que ella va a cobrar. La empresa tiene que controlar lo que vende, y tiene que controlar lo que recibe. Tiene, pues, que sustituir el mercado por la planificación.

Las formas en que se evita el juego del mercado son varias. Supresión mediante la integración vertical para controlar la oferta mediante el establecimiento de fuentes propias de suministro; reducción de la independencia de aquellos a los que vende o compra, sumiendo en una situación de dependencia a la otra empresa; su tamaño y el reducido número de competidores permite establecer un control sobre los precios, así como sobre lo vendido (mediante la publicidad, una poderosa organización de ventas, «crear moda»); eliminación de la incertidumbre del mercado mediante los controles de precios entre grandes sociedades; y, además de ello, el gobierno interviene en sectores como la agricultura para fijar los precios y asegurar la demanda, ante la existencia en esos mercados de unidades no lo suficientemente grandes como para detentar suficiente poder. De esta forma el juego de mercado está siendo cuidadoso y

eficazmente minimizado, no maximizado. Las empresas dejan de ser entidades pasivas, violadas por las todopoderosas e independientes actividades de los consumidores, para convertirse en corporaciones que trazan líneas entre los poderes, a fin de crear un comportamiento ordenado y aceptable de los proveedores y compradores.

Llegados a este punto, ¿dónde queda la tantas veces nombrada soberanía del consumidor en un sistema donde el mercado no manda, sino que obedece?

La decisión sobre lo que se va a producir no depende del consumidor soberano, que a través del mercado determina la actuación de la empresa. La decisión procede de la gran empresa, que controla los mercados consiguiendo vincular, además, los consumidores a sus necesidades.

Respecto a la libre elección del consumidor y su influencia en las decisiones de producción, hay que señalar que la elección se realiza solamente sobre las alternativas que le son asequibles de forma que elige la menos mala. Es decir, *hay toda una serie de determinaciones e imperativos sociales, biológicos, etcétera a los que se encuentra sometido un individuo cuando realiza una acción o elección.*

Además de lo mediatizado de su elección debido a los imperativos que lo predeterminan, no se puede decir que ésta lleva a una asignación eficiente de los recursos, pues la elección del consumidor se realiza sin conocer la totalidad de los costes sociales de producción. Sólo conoce los que se traducen en el precio, pero hay otros que no quedan reflejados (las externalidades, los efectos sobre el medio ambiente) de manera que el coste de mercado es inferior al coste real. Concluyendo, es erróneo juzgar los bienes que actualmente se producen suponiendo que la gente muestra con sus elecciones que esto es lo que ella desea; lo que la gente elige libremente dependerá de lo que se le ofrezca y al precio que se le ofrezca.

• Llegados a este punto, es hora de hacer referencia a *cómo funciona una gran corporación en lo referente al poder de decisión*: ¿el poder es de los propietarios, de los directores o de ninguno de los dos?

En primer lugar, señalar que el *traspaso de poder del accionista a los directores de la empresa es evidente*; su poder es cada vez menor y ello se muestra en la ceremonialidad de las juntas de accionistas, donde sólo hay representada una pequeña parte del capital. La mayoría procede del voto delegado de los consejos seleccionados por los directores.

Pero tampoco la dirección detenta el verdadero poder en la gran corporación; es lo que Galbraith llama la *tecnestructura*, la que rige el destino y la que toma las decisiones en la empresa. En la realidad, es el sistema de comisiones y comités, con su mezcla de impersonalidad, especialización y procedimiento burocrático, lo que ha demostrado ser verdaderamente indispensable para que la corporación pueda realizar sus objetivos. Es la necesidad de la combinación del talento especializado de muchos individuos, la necesidad de basarse en la información de muchos individuos, dado el requerimiento de la planificación de obtener información variada, y la necesidad de coordinación de todos los especialistas, la que da

No se puede decir que ésta lleva a una asignación eficiente de los recursos, pues la elección del consumidor se realiza sin conocer la totalidad de los costes sociales de producción

lugar a la organización y creación de comités de donde emanan las decisiones. El poder está en los informados, y es difícil que discutan sus decisiones, dada la complejidad y voluminosidad de los informes, los altos jefes, que permanecen, así, con poco poder real (en este sentido se confunde decisión con ratificación). El poder real recae así en la tecnestructura, formada por especialistas, técnicos expertos y hombres organizadores, que se convierte en el aparato para la toma de decisiones de grupo, contrastando la información suministrada por numerosos individuos con el fin de llegar a decisiones que rebasan las capacidades de cada uno de ellos.

¿Pero qué ocurre si los accionistas no están conformes con la marcha de la empresa? En primer lugar, para que se produzca un cambio en la dirección de la

empresa es necesario convencer a los accionistas para que voten en contra de ella, lo que supondría un gran esfuerzo a realizar ante un socio indiferente que no participa activamente; además ya se ha mencionado el problema de las imperfecciones del mercado del control de sociedades. Pero no obstante, para que no haya ningún riesgo de cambios en la dirección y se logre la autonomía necesaria es preciso la obtención de una fuente de capi-

tales que no imponga condiciones, es decir que proceda de sus ganancias. Con la realización de un flujo de ganancias seguro (que no tiene que ser el nivel máximo, pues además éste no se conoce) los acreedores no pueden pretender la compra de una sociedad, en la que los accionistas no serán movilizados para un cambio de dirección.

No obstante esto, se guardan las formas; se insiste en el poder del consejo de administración y en última instancia en el de los socios, que están representados por aquél. Los ritos destinados a confirmar esta afirmación se celebran con toda solemnidad; nadie se permite el lujo de comentar cínicamente su sustancia. Se someten a la consideración del consejo voluminosos resúmenes llenos de datos. Se añaden recomendaciones. La discusión es breve, esquemática y superficial. La mayoría de los participantes son ancianos. Dada la amplitud y la naturaleza del trabajo preparatorio de esos estudios, es inimaginable que resulten refutados. De todos modos el consejo se queda, por lo general, con la impresión de haber decidido en última instancia.

Para terminar, unos apuntes sobre dos cuestiones importantes: los objetivos de la gran corporación y el control sobre los precios.

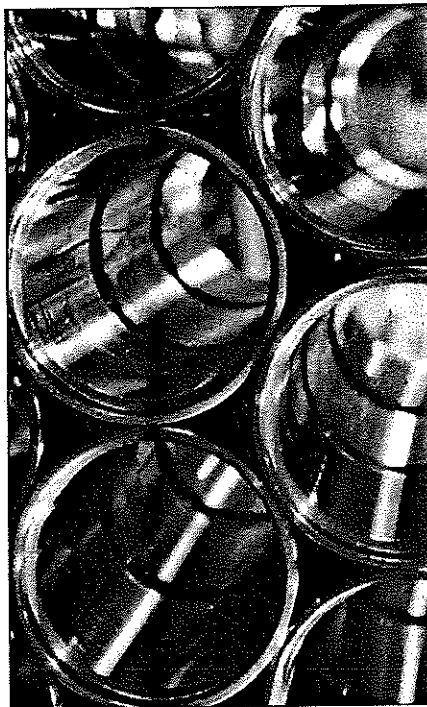
Los objetivos de la organización se refieren a su supervivencia y al mantenimiento de la autonomía de la tecnestructura, para lo que se necesita un mínimo de ganancia asegurada; y, en segundo lugar, el crecimiento de la sociedad y el consiguiente de la tecnestructura. Es importante señalar la relación existente entre



la supervivencia de la empresa y la consecuente supervivencia de la tecnestructura: las decisiones se toman en grupos y no se puede despedir a grupos enteros; y por otro lado el despido de un miembro sería perjudicial y provocaría ineficacias, además no hay que olvidar que la decisión sobre los despidos la toma la tecnestructura⁽⁴⁾.

Parece, por tanto, que la maximización del beneficio no aparece como el objetivo a seguir por la gran corporación. Un buen ejemplo de ello se observa cuando ante un aumento salarial, fruto de un convenio colectivo, se responde subiendo los precios; esto muestra que si realmente se buscara la maximización del beneficio, la subida de precios se hubiera realizado antes.

Esto conduce a la última cuestión que quiero comentar, y es la referida a la necesidad de las sociedades de tener bajo control los precios. Éstos deben ser lo suficientemente bajos como para permitir la expansión de las ventas, y lo suficientemente altos como para conseguir un beneficio que permita realizar las inversiones y satisfacer a los accionistas. Cada gran empresa de mercado necesita controlar sus precios y reconoce esa necesidad como común para todas las demás; en ese sentido no habrá ninguna modificación que resultaría perjudicial para todas las empresas. La estabilidad de precios a pesar de los cambios en los costes y en la demanda indica que, en realidad, a corto plazo el objetivo no es la maximización del beneficio.



¿De qué forma se realiza la privatización?

Una vez expuesto el argumento comúnmente utilizado en defensa de la privatización y referido a la concepción desarrollada por la teoría de los derechos de propiedad, las matizaciones hechas a esta teoría sin cuestionar el supuesto de la búsqueda de eficiencia a través de la maximización del beneficio, y la posterior crítica a los supuestos de maximización del beneficio y soberanía del consumidor en que se basa la explicación ortodoxa del mercado capitalista, corresponde

ahora el momento de comentar brevemente las distintas formas que se proponen para llevar a cabo la privatización en los países del Este, una vez que las posiciones pueden ser valoradas con mayor realismo.

—La distribución gratuita de los activos públicos a los trabajadores

Esta opción puede presentar dos modalidades: permitir la transferibilidad de las acciones o no permitirla.

Esta modalidad, denominada en ocasiones «opción radical» presenta como ventajas, universalmente admitidas, su simplicidad y popularidad. Además, algunos autores observan que la participación de los trabajadores en el beneficio supone un incentivo para la mejora de la productividad; así como la consecución de una distribución más equitativa de la ganancia.

Sin embargo, hay quienes piensan que en esta situación los trabajadores tenderán a incrementar las rentas del trabajo influyendo negativamente sobre las decisiones de inversión y el desarrollo a largo plazo de la empresa, provocando además inflación salarial. Una posible solución, apuntada por estos autores, a este problema sería permitir la transferibilidad de las acciones en el mercado de capitales y la libre entrada y salida de los socios acompañados por su correspondiente parte de capital.

Por otro lado, algunos autores rechazan totalmente esta opción; pues la consideran ineficiente, injusta (pues el reparto





dependerá de las rentabilidades de cada empresa), y además sembraría la desconfianza en los posibles prestamistas privados, que supondrían que los trabajadores destinarían las ganancias a retribución personal.

—Venta a los trabajadores

Se repiten las ventajas de rapidez, popularidad y sencillez; y las divergencias en cuando a si posee un efecto incentivo en obtención de beneficio para repartir y en el desarrollo de la empresa, o si por el contrario es ineficiente y supone presiones salariales. A este respecto, algunos autores consideran la posibilidad de que esta modalidad podría tener efecto deflacionista (impidiendo la inflación), y que el problema del bajo poder adquisitivo de los trabajadores podría solucionarse mediante la concesión de créditos; aceptando, por tanto, esta opción como una primera fase dentro del proceso de privatización.

—Distribución gratuita a la población

Esta modalidad desarrollada, por ejemplo, a través del reparto de certificados de propiedad invendibles a los ciudadanos y posteriormente canjeables por acciones, representaría como ventajas, según algunas opiniones, la posibilidad de permitir un cambio en la estructura de la propiedad rápido y la aparición de individuos capaces de asumir riesgos, la solución al problema del bajo poder adquisitivo de la población, y la seguridad de que ningún poder pueda ejercer influencias sobre la riqueza; aunque se admiten los efectos negativos sobre las ganancias de los accionistas al poder ejercer la dirección control sobre ellos, dado el alto grado de dispersión de los accionistas.

Por otro lado, además de ser administrativamente difícil y costoso, las acciones no se reparten a quienes más capacitados están; y por otra parte existe el riesgo de presiones inflacionistas, pues las necesidades de consumo no satisfechas de la población los llevaría a vender las acciones.

—Venta de los activos a cualquier agente.

Los argumentos esgrimidos en su favor se refieren a la obtención de ingresos por parte del Estado, y que además permite identificar a los más capacitados; asimismo, se recomienda que el proceso se realice centralmente planificado (pues no hay una bolsa de valores desarrollada), y que se venda solamente a agentes que

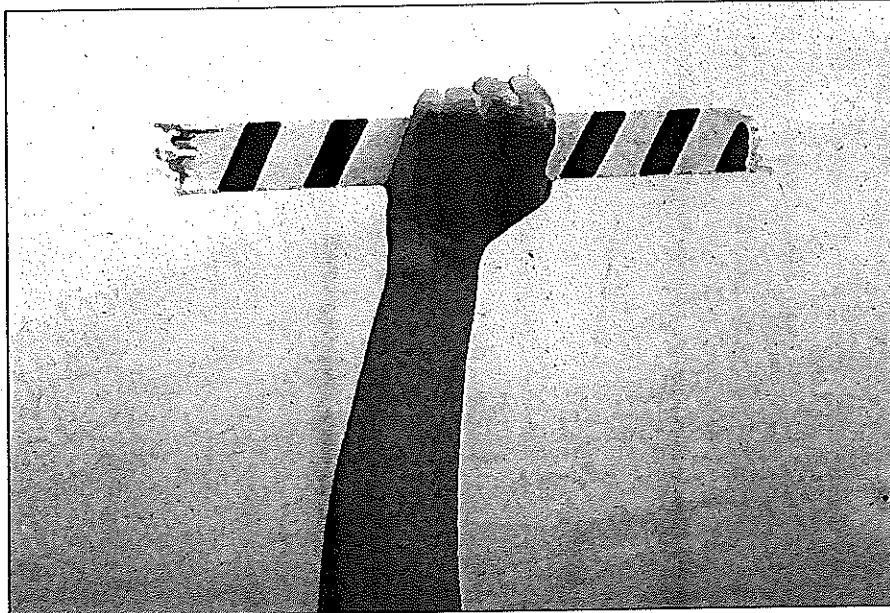
busquen incrementar el valor de su capital (es decir, no vender a organizaciones no lucrativas).

Respecto a los problemas de esta opción, aparece la insuficiencia de ahorro interno (aunque se podrían otorgar créditos, pero con el consiguiente riesgo inflacionista); la ausencia de una clase empresarial con experiencia; la lentitud del proceso; su selectividad supondría que sólo un pequeño número de sectores con acceso privilegiado a la información y al poder económico acaparen la riqueza (antiguos dirigentes de empresas y del partido, mafias); y el problema de la valoración de los activos al no existir un mercado de valores desarrollado capaz de determinar el verdadero valor de la empresa, distorsionado debido a la existencia de un sistema de precios distorsionado por varios motivos (impuestos irracionales, subvenciones múltiples, precios administrados, amortizaciones insuficientes, etcétera).

Por último, respecto a la participación de la inversión extranjera, se admiten sus efectos positivos referidos a mayor capacidad organizativa y de dirección e introducción de mejoras tecnológicas; el establecimiento de vínculos en el exterior; la entrada de divisas, y sobre todo el hecho de que para muchos autores aparece como la única posibilidad de vender las grandes empresas, dada la falta de grandes riquezas en el interior del país. Pero, por otro lado, también aparece la crítica tradicional sobre las multinacionales sobre el desarrollo autónomo de una economía, relacionada, en este caso, el peligro de malvender el patrimonio nacional a los países ricos.

—Los arrendamientos

Esta modalidad es rechazada categóricamente por los autores más «radicales»⁽⁵⁾, considerándola como una «privatización tendente a mantener las posiciones de la nomenclatura», pues ésta se aprovecharía de la situación, y por considerar que la cesión al sector privado de los activos vía contrato para la realización de unas actividades no responde al



deseado traspaso de los derechos de propiedad, y que es posible mejorar la eficiencia interna en la gestión mediante el alquiler de los activos o mediante contratos de gerencia, es decir, privatizando las actividades, siempre y cuando los derechos a su utilización sean negociados en los mercados de capitales.

—El papel de las instituciones públicas.

Respecto a distribuir las acciones entre instituciones estatales financieras (bancos, cajas, *holdings*), un importante argumento a favor es que permite la creación de un mercado de capitales, aunque para que sea eficaz se precisa de un entorno competitivo (es decir, que abunden los propietarios privados). Asimismo se piensa que pueden actuar como efectos indeseables la poca motivación de los gerentes y su vulnerabilidad ante la acción de los grupos de presión (pues no son auténticos propietarios), además de que este proceso no se percibiría como el proceso histórico esperado por la población. A este respecto, los radicales sostienen que esta modalidad sólo cambiaría la cadena de mando: en vez de burocracia industrial, burocracia de instituciones financieras.

Para terminar, señalar que, aunque escapa a la intención de este trabajo examinar los resultados de los procesos de privatización iniciados en los distintos países del Este, es obligado comentar el fracaso de todas las experiencias desarrolladas en sus distintas modalidades en Polonia, Rusia, la ex RDA, y demás países. Quizás sea oportuno cambiar de planteamientos.

Notas

- (1) J. SACHS fue el asesor del programa de choque en Polonia.
- (2) ANDREFF, W. y otros.
- (3) LEPAGE, H.
- (4) Es explicativa, a este respecto, la teoría del dualismo y segmentación del mercado de trabajo de M. J. PIORE.
- (5) «radicales» son los defensores de una economía de mercado ultraliberal.

Lecturas de interés

- ANDREFF, W. y otros: *Europa del Este ante el cambio económico*.
- KORNAL, J.: *El camino hacia la economía libre*.
- LEPAGE, H.: *Mañana, el liberalismo*.
- Problèmes politiques et sociaux*. Marx-92. Cuadernos del Este nº 3. 1991.
- Cuadernos del Este* nº 7. 1992.
- BLOMMESTEIN-MARRESE: *Transformations des économies planifiées: réforme des droits de propriété et stabilité macroéconomique*. Revista del Instituto de Estudios Económicos nº 4. 1989.
- Revista del Instituto de Estudios Económicos nº 2. 1992.
- Papeles de Economía Española* nº 27. 1986.
- PEJOVICH, S.: *Fundamentos de Economía, un enfoque basado en los derechos de propiedad*.
- GALBRAITH, J.K.: *El nuevo estado industrial*. Brookings Papers in Economic Activity nº 2. 1990.