

1946

N O T A SOBRE LA "NACIONALIZACION DE ACTIVIDADES ECONOMICAS".

(Daniel Fernandez Shaw).

La nacionalización de determinadas actividades económicas (mineras, industriales, comerciales, etc.) constituye en los momentos actuales un tema que se discute apasionadamente en todos los países de Europa y, sin duda, en algunos de América. La vieja fórmula marxista de la "Socialización", es decir, de la propiedad común de los instrumentos de trabajo, más vaga y teórica, ha dado paso y se ha concentrado en esta más reciente de la "nacionalización", o sea, la propiedad pública, o de la nación, de ciertas actividades económicas en las que concurren determinadas circunstancias especiales que contribuyen a reforzar los argumentos políticos o sociales que aconsejan su adopción. Y aunque el órgano jurídico en que encarna la nación sea el estado, se rehuye de hablar de "estatificación" en los países democráticos por el sabor totalitario que tiene la palabra y por el peligro de contribuir con ello al endiosamiento de dicha institución por parte de los ciudadanos, lo que sería síntoma cierto de tendencias absolutistas. Diferencia importante y que hay que tener en cuenta al considerar algunas de las propuestas que más adelante se hacen.

Uno de los argumentos más considerables a favor de la nacionalización es el de que ésta constituye una defensa de algunos recursos económicos de la nación cuando éstos, en su totalidad o en parte muy considerable, han pasado a ser propiedad de intereses extranjeros. En este caso la nacionalización se considera como un arma de defensa de la independencia económica de la nación. Y es nacionalización en un doble sentido: como reconquista de una actividad cedida previamente al exterior, en realidad "re-nacionalización", y como verdadera nacionalización, como conversión en propiedad pública de los recursos aludidos siestos, hecha la primera operación, no se transfieren a manos privadas nacionales. Proceso doble que no siempre se da en la historia.

El segundo argumento es, sin duda, el socialista. Todo proceso de nacionalización es un paso adelante hacia una economía colectivista, constituye una eliminación parcial de los intereses privados en la gestión de los negocios económicos y un crecimiento indudable del sector de la economía pública. Reconociendo hoy muchos eminentes expositores del pensamiento socialista la conveniencia, e incluso la necesidad, de que siempre quede cierto campo de las actividades económicas reservado a la iniciativa y a la gestión privadas, la nacionalización progresiva de las actividades que mejor se presten a este tipo de propiedad y gestión públicas, esto puede ser, no sólo un paso adelante para los socialistas, sino un fin en sí mismo.

En los países democráticos en donde la mayoría o una importante minoría de la opinión pública manifiesten inequívocamente su criterio a favor de las doctrinas socialistas, la satisfacción de sus aspiraciones nacionalizadoras no es, pues, únicamente la consecuencia lógica de un triunfo electoral, sino que su posibilidad obliga a que previamente se abra cauce a tal transformación con objeto de que esta última pueda llevarse a cabo ordenadamente sin pérdida, o con la menor pérdida posible, de la eficacia normal de actividades a nacionalizar. Sobre todo cuando, además de las teorías socialistas, existan argumentos de otros tipos que recomiendan igua-

opción de medidas similares. Cuando no se trata únicamente de postu-
los políticos.

Pues existe también el argumento económico. La tendencia dominante en la parte del mundo donde rige un sistema de economía capitalista hacia la reducción de la libre competencia y la formación de fuertes concentraciones industriales y comerciales de tipo monopolista lleva también hacia la intervención del estado en aquellas actividades donde dicha tendencia se haya manifestado. La mayor eficacia, economías y rendimientos de las grandes empresas, por una parte; la transformación de la iniciativa individual en espíritu de equipo, trabajo de laboratorio y virtud de organización, por otra; así como la eliminación progresiva del riesgo y, por consiguiente, la justificación del provecho privado, y, finalmente, la desaparición del medio de defensa que para el consumidor representa la libre competencia, inducen a una intervención creciente de las autoridades en la dirección de estas actividades, con menor peligro proporcional de su eficacia, que puede culminar en la decisión de nacionalizarlas. Esta decisión, desde un punto de vista económico, puede suponer la consolidación de las ventajas de orden práctico que supone la concentración monopolizada de las actividades económicas donde estas ventajas son manifiestas y, al mismo tiempo, la corrección de la mala distribución de los provechos que todo monopolio implica.

Estorbado ya el juego espontáneo de las leyes económicas por la acción de las entidades privadas, y repercutiendo en el resto de las actividades industriales y comerciales del país las decisiones unilaterales de los monopolios y semi-monopolios, parece indudable la necesidad de subordinar enérgicamente la dirección de las actividades que se encuentren en dicho caso a fines y propósitos de reconocida utilidad pública, cosa que, hoy por hoy, corresponde al estado. Pero la realidad del mundo actual nos hace ver, como lo ha estudiado la ciencia económica contemporánea, que no existen sólo dos posiciones extremas: libre competencia y monopolio, sino una vasta y cambiante gama de posiciones intermedias que no se pueden ignorar al estudiar el problema de los monopolios y de su corrección por el proceso de nacionalización. Casos subrayados por la concesión de subsidios, avales, privilegios, concesiones y favores oficiales que perjudican a los consumidores y a los contribuyentes y que inducen a pensar en que el estado no puede desentenderse de las consecuencias y del buen o mal uso que se haga de los mismos.

No es posible tampoco dejar de tener en cuenta los argumentos serios que en contra de la nacionalización se han formulado. El principal es parte correspondiente de la doctrina contraria a la colectivización de la vida económica del país en la misma medida en que el proceso de nacionalización vaya operándose. El temor a la pérdida de la libertad individual al adquirir el estado, además de su poder político y policiaco actual, un nuevo y tan poderoso por lo menos poder económico y el peligro de que abuse de éste como en ocasiones bien conocidas ha abusado de los otros dos. A medida que una mayor parte de las actividades económicas se nacionalicen dicho poder aumenta y correlativamente se va reduciendo la alternativa de las actividades privadas como puerta de escape de la posible tiranía del estado y como freno a la misma.

El segundo argumento en contra es el de la eficacia. La posibilidad de que las actividades económicas que se nacionalicen sean víctimas de la rutina administrativa, de una difusión exagerada e incluso de una evaporación de la responsabilidad, de una falta de interés y de energía directora,

, finalmente, de la discontinuidad, arbitrariedad y apasionamientos de la vida política y del juego de los partidos.

Aún en el caso de que no se decida una nacionalización de todas las actividades fundamentales de la vida económica de un país, sino sólo de aquellas para las que existan motivos más poderosos, una vez embarcado el estado en esta política, si ésta no se formula con gran precisión, su repercusión inmediata es producir una incertidumbre, un desasosiego tal en el ánimo de todos los agentes actuales de la producción y distribución de la riqueza nacional que puede manifestarse en una paralización grave de todas las actividades y en un pánico, derrotista pero hasta cierto punto natural, en todas las fuentes de crédito y de inversiones de capital.

Teniendo en cuenta todas las consideraciones anteriores, parece conveniente, a reserva de mejores y más autorizadas opiniones, que se establezcan las siguientes conclusiones provisionales como base para ulteriores estudios.

Si como consecuencia de una situación política determinada, como consecuencia de un propósito de ordenación de la vida económica del país, o como elemento preciso para hacer frente a un grave estado de confusión en la misma se decide llevar a la práctica un proceso de nacionalización de algunas de las actividades económicas de la nación, dicho proceso debe iniciarse y desarrollarse, no por medio de declaraciones públicas, obligadamente vagas y generalizadoras, sino en forma de publicación de un proyecto de ley. Ley que sienta con precisión absoluta los principios que han de regir el proceso entero de nacionalización, o, mejor aún, el plan de todo tipo de intervenciones del estado en las actividades económicas nacionales que culmina en la nacionalización. Ley que establezca igualmente el proceso de aplicación práctica de sus principios y que estatuya la autoridad que debe realizar y los procedimientos que deban observarse para llevar a cabo la información pública que debe preceder a todo acto concreto de nacionalización o intervención. Ley, finalmente, que tenga fuerza legal plena para derogar automáticamente toda otra disposición legal anterior que se oponga a ella, excepto, claro es, la Constitución del Estado.

El principio esencial que dicha ley debería establecer es el de una correlación jurídica lo más detallada posible entre los grados de auxilio estatal a las empresas y actividades privadas y los grados de subordinación de éstas a la autoridad del estado, entre el crecimiento de las prácticas monopolistas y la intervención moderadora del poder público en las esferas o actividades industriales pueden tener en el desarrollo de las demás que integran la vida económica total de la nación y las garantías que el estado debe adoptar para salvaguardar los intereses de todos.

Tratando de seguir un criterio económico, y como primer intento de formulación de la correlación jurídica aludida, me permito presentar el cuatro siguiente:

No interferencia del estado: Casos de actividades que se desarrollan en régimen de libre y perfecta competencia, sin solicitar del estado favor ni privilegio alguno.

Inspección del estado: El estado tendrá poder para inspeccionar las contabilidades y los costes de producción de las mercancías y servicios de todas aquellas entidades privadas que soliciten de él privilegios o favores que perturben el libre juego de la con-

petencia y que perjudiquen o pueden perjudicar al consumo nacional y que han alegado para obtener aquellas circunstancias cuya existencia y mantenimiento sólo puede comprobarse por severa y constante inspección. En este caso se encuentran los beneficiarios de derechos arancelarios proteccionistas y de patentes de invención

Intervención del estado: Cuando las entidades privadas establecen entre sí acuerdos como convenios sobre precios mínimos, reparto de mercados, distribución de licencias de exportación o de importación, etc., cuyas consecuencias pueden perjudicar a los consumidores y repercutir en la vida nacional, necesitan e no confirmación o consentimiento de las autoridades para que dichos acuerdos sean efectivos, las citadas entidades deben estar sujetas, no sólo a la inspección del estado, sino a la intervención de éste en cuanto se refiera a las actividades aludidas.

Participación del estado: En aquellos casos en que las entidades privadas para llevar a cabo sus actividades necesitan un subsidio, un aval, una garantía de pago de intereses mínimos u otra ayuda semejante por parte del estado, o cuando se basan en la explotación de concesiones administrativas, el estado debe, no sólo intervenir, sino participar en su gerencia y beneficios en favor de la comunidad, en proporción correspondiente a la cantidad en que se capitalicen sus ayudas y concesiones. En este caso se podrían acaso incluir los siguientes negocios: agua, gas y electricidad de ciudades, tranvías, líneas regulares de transportes por carretera de pasajeros y mercancías, cabotaje, etc.

Nacionalización posible: Entre los casos cuya nacionalización debe ser estudiada están todos aquellos donde se hallan probado la existencia de circunstancias conducentes a la práctica de monopolios o de monopolios reales, así como aquellas actividades basadas en la explotación de recursos económicos del dominio eminente de la nación. Entrarían en esta categoría: minas, yacimientos de sales, saltos de agua, red de distribución de energía eléctrica, canales, siderurgia, ferrocarriles, líneas regulares de navegación, líneas aéreas, radio-difusión, etc.

Nacionalización automática: Todos aquellos casos en que la existencia de un monopolio ha sido confirmada legalmente o actividades necesarias a la defensa del estado: emisión de billetes, petróleos, tabaco, fósforos, explosivos, fábricas de armas, astilleros de guerra, etc.

(En todo este cuadro la palabra "estado" se refiere tanto a la autoridad central del mismo, como a las corporaciones menores como municipios, provincias, regiones, gobiernos autonomos, etc. sobre todo con referencias al cuarto de los grupos citados).

Principio esencial de toda ley de nacionalizaciones y prescripción de todo acto concreto de nacionalización debe ser el de la justa compensación a las entidades y personas cuyos bienes se conviertan en propiedad pública. La compensación debería hacerse, si no con generosidad, pues ello repercutiría en una elevación injustificada de las cargas de los contribuyentes; al menos sin exagerados regateos. Con consideración plena de los esfuerzos monetarios y de los riesgos aceptados por quienes en su día crearon y luego cooperaron al mantenimiento de una actividad económica importante para la vida de la nación. Una actitud justa a este res-

cto como la indicada suavizaría el proceso de nacionalización quitando el motivo mayor de posible protesta de quienes, de otra manera, se considerarían perjudicados. Por otra parte, desde un punto de vista económico busca de empleo no supone perjuicio, pues, en definitiva, las cantidades que el estado pague como compensación sólo tiene tres usos posibles: su empleo en la promoción o ampliación de otras actividades económicas a cubierto de la eventualidad de su nacionalización; su inversión en valores oficiales, pudiéndose dar el caso de que incluso se utilicen para adquirir títulos de la deuda que el estado emita precisamente para los efectos de compensación de que se trate (en el caso de que no sea su entrega con plena posibilidad de su enagenación en bolsas públicas lo que se decida), y, finalmente, su gasto en la satisfacción de necesidades o conveniencias de consumo inmediato de productos o servicios económicos. Inversión, ahorro y consumo que no son otra cosa que estimulantes para una expansión de las actividades económicas de todo orden y una condición para el progreso material del país.

Considero igualmente que debe ser principio esencial de la ley de nacionalizaciones el sentar las bases del tipo de organización que haya de regir las actividades nacionalizadas. Sobre ello me permito llamar la atención sobre la fórmula británica de creación para estos efectos de las llamadas "corporaciones públicas", que, en general, han dado tan buenos resultados en la Gran Bretaña en aquellos casos en que se ha aplicado (puerto de Londres, transportes urbanos de la capital, red de distribución eléctrica, la B.B.C., las líneas aéreas comerciales, etc.) y que es lo que se propone en los actuales proyectos de nacionalización de otras actividades (minas, gas, electricidad, etc.) que han redactado diversos organismos del Partido laborista. Las líneas generales que perfilan estas corporaciones públicas son las siguientes: las corporaciones son entidades autónomas que pueden crearse únicamente por ley votada por el Parlamento; su capital pertenece exclusivamente al estado, aunque en algunos casos se les otorgan poderes para solicitar préstamos o emitir cédulas u obligaciones para aumentarlo o completarlo; el Presidente o Gobernador y los consejeros de las corporaciones son nombrados por el Ministerio de quien cada una depende jurisdiccionalmente, ministerio que presenta la lista de dichos nombramientos al Parlamento para su aprobación por éste. Cada ministerio es también responsable ante la Cámara de los Comunes de las actividades de las corporaciones que están bajo su jurisdicción. En la práctica, los nombramientos se hacen a favor de personas que cuentan con capacidad técnica o administrativa notorias y cuya significación política es nula o escasa. En los casos en que esto último no sucede, como en el de la B.B.C., se procura que en el consejo estén representados las diversas fuerzas políticas de la nación, tanto las gubernamentales como las de la oposición, y aún en este caso son minoría los consejeros de color político.

Fuera de estas circunstancias, las corporaciones proceden como entidades privadas, con iniciativa y responsabilidades propias en sus planes de producción y programas de servicios, en sus operaciones de crédito y contabilidad, en sus procedimientos y organización y en el nombramiento de sus empleados y relaciones sociales con los mismos. Las finalidades que se persiguen con este sistema son obvias: mayor agilidad y eficacia de las actividades nacionalizadas; salvaguardia contra la rutina burocrática y las ingerencias de tipo político; mayor responsabilidad de los directores y mayor estímulo y sus iniciativas: posibilidad de

aprovechamiento del alto personal técnico y comercial de las disueltas empresas anteriores, y sobre todo, garantía para el ciudadano de que su libertad individual no esté amenazada por el crecimiento de los poderes económicos del estado. Es decir, una manera de evitar los peligros que en la nacionalización ven los enemigos de la misma.

Lo que en ningún caso parece justificado en los momentos actuales es el arriendo o concesión de la explotación de una actividad nacionalizada o de un monopolio del estado (una y otra cosa son lo mismo, ya que la nacionalización por sí misma convierte en monopolio la actividad que se nacionalice) a una compañía privada. La supervivencia de esta práctica anula toda posible política de nacionalización desde el momento que constituye una confesión de impotencia por parte del estado para organizar y dirigir actividades económicas, aparte de la falta de justificación de un provecho privado derivado de la gerencia de una empresa nacional o estatal. Dicha práctica es un residuo de la época en que el estado era indiferente a la marcha económica de la nación, salvo en su aspecto tributario. Pero que ya no tiene explicación en los tiempos modernos.

Londres, 12 de octubre de 1946.