

# Caracterización de la intervención del sector público en las economías capitalistas, y análisis de su privatización posterior (legitimidad vs. acumulación)

Jaime González Soriano<sup>1</sup>  
jaimegs@ya.com

## Parte I

### Introducción

El objeto de esta comunicación es intentar explicar las privatizaciones llevadas a cabo en el marco de las políticas de ajuste a la luz de la enunciación teórica expuesta por James O'Connor en su obra *La Crisis Fiscal del Estado*<sup>2</sup>.

El punto de partida es una hipótesis de carácter funcionalista, que se puede enunciar de la siguiente manera: si el Estado existe dentro del modo de producción capitalista, *existe por algún motivo y sirve para algo*.

El enfoque que guía esta investigación es marxista; por ello, la funcionalidad que se busca en el aparato estatal es una funcionalidad sometida a los intereses del capital. O en otras palabras: dentro de la forma de organización social imperante en la actualidad, dentro del modo de producción capitalista, el Estado realiza una serie de actividades necesarias para el sistema, las cuales están sometidas a la lógica de la acumulación capitalista.

Según explica James O'Connor en *La Crisis Fiscal...*, el Estado debe tratar de satisfacer dos funciones básicas y contradictorias: debe intentar mantener o crear condiciones en las cuales sea posible la acumulación rentable del capital, y debe tratar de mantener o crear las condiciones necesarias para la armonía social<sup>3</sup>.

La utilización de estas categorías puede parecer poco sofisticada, anticuada y superada en la actualidad. Sin embargo, su vigencia es reivindicable desde el punto de vista del estudio de las privatizaciones, por dos razones:

- Entender la finalidad de las actividades estatales dentro del capitalismo permite comprender por qué existe y se mantiene la *superestructura* política, y qué motivos justifican la extensión que alcanzó durante las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial.
- Existe una relación entre la privatización acelerada y en profundidad de algunas áreas del sector público y la función que realizan esas áreas dentro del sistema.

### ¿Para qué sirve el sector público?

---

<sup>1</sup> Doctorando del Departamento de Economía Aplicada I de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid. Licenciado en Ciencias Políticas por la UCM.

<sup>2</sup> James O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, 1973.

<sup>3</sup> O'Connor (1981), página 26.

Como se ha señalado, las actividades que desempeña el sector público sirven a dos necesidades del sistema: la protección de la acumulación capitalista y la legitimación del mismo<sup>4</sup>.

La función de protección de la acumulación incluye una serie de actividades con las que el Estado trata de facilitar a los capitalistas la obtención de ganancias, de eliminar los obstáculos y las contradicciones que se interponen en el paso de D a D' a través del circuito productivo. Por su parte, la función de legitimación pretende lograr la adhesión de los trabajadores al sistema (o, en palabras de Ian Gough, que "la mayoría de la población acepte esta dominación del capital"<sup>5</sup>), con la intención de desactivar o suavizar la lucha de clases.

Esta enunciación, interpretada de forma rígida, fue discutida y matizada en su momento por diversos autores; por ejemplo por Gough, que propuso incluir las políticas sociales dentro del ámbito del apoyo a la acumulación, dado que permitían reducir los costes laborales. Esta puntualización sirve para subrayar que la utilización que propongo de estas categorías de legitimación y acumulación es muy laxa, por lo que una misma actividad puede servir a ambas funciones, aunque se identifique primariamente con una de ellas; así, las políticas sociales existen en la medida en que sirven a la función de legitimación, aunque también abaraten los costes laborales.

También sucede que determinadas funciones del Estado trasladan su finalidad principal desde una categoría a otra, con el cambio de las condiciones que se opera en el modo de producción capitalista con el paso del tiempo. La creación de sociedades públicas después de la Segunda Guerra Mundial obedeció a la necesidad de vertebrar el sistema productivo frente a la destrucción bélica, por lo que estaría asociada a la función de acumulación. Sin embargo, su mantenimiento bajo titularidad pública en un contexto de crisis, cuando el capital necesita nuevos espacios de apropiación de ganancia, sólo es comprensible en tanto que esas empresas sean funcionales a la legitimación del sistema (entendiendo que su privatización puede suponer un incremento del desempleo, un empeoramiento de las condiciones de trabajo, una pérdida de calidad en los productos o servicios de la empresa, etc., que produciría un rechazo entre los trabajadores y entre la población en general y una pérdida de confianza en el sistema). Lo mismo se puede decir de la construcción de infraestructuras por parte del Estado: sólo cabe asociarla a la función de acumulación en tanto que el sector privado no sea capaz o no encuentre rentable su acometida. De lo contrario, la creación por el Estado de autopistas públicas, aeropuertos, embalses, etc., sólo puede ser entendida como una medida encaminada a ofrecer prestaciones gratuitas o por debajo del precio de mercado a los ciudadanos, lo que incumbe a la función de legitimación.

Por todo lo dicho hasta aquí, dentro de la función de acumulación sólo se podría situar claramente:

*El desarrollo de una política económica acorde con los intereses del sector privado, ya sea ésta keynesiana, proteccionista, neoliberal, etc., en las esferas tributaria, monetaria, financiera, de regulación de los mercados, etc.*

---

<sup>4</sup> O'Connor divide los gastos públicos (y por extensión las actividades en que se emplean) en *capital social* y *gasto social*. Los gastos sociales son los empleados en sostener la legitimidad del sistema y garantizar la armonía social (el autor cita la policía y la asistencia social como ejemplos). El capital social, destinado a facilitar la rentabilidad de la acumulación privada, se compone, a su vez, de inversión social (gastos que aumentan la productividad del sector privado; por ejemplo, en infraestructuras o educación) y consumo social (reducen el coste de la fuerza de trabajo; por ejemplo, la Seguridad Social).

<sup>5</sup> Ian Gough (1982), página 109.

*La creación y sostenimiento de un ordenamiento jurídico* que defienda los intereses del capital y establezca unas reglas mínimas de funcionamiento del proceso de acumulación.

*El gasto militar*, en tanto que es una forma de política económica encubierta, sobre todo en los Estados Unidos. Además, permite defender los intereses imperialistas de los grandes capitales por todo el mundo, y aporta avances tecnológicos al sector privado gracias a la ingente inversión que se realiza en investigación y que luego se aplica al ámbito civil<sup>6</sup>.

Por otra parte, se puede incluir dentro del ámbito de la legitimación:

*El desarrollo y promoción de una ideología* que legitime la organización social y política imperante (la ideología democrático-burguesa, que orbita en torno a los valores de la igualdad, la participación política y la libertad de expresión), y de otra que legitime la acumulación capitalista (la ideología liberal, articulada alrededor de la libertad del individuo y su derecho a la propiedad).

*La creación y sostenimiento de aparatos* de represión, policía y órganos judiciales, y de una Administración Pública, que constituyen un *Estado mínimo*, y cuya titularidad privada generaría desconfianza, y probablemente rebeldía, entre la población<sup>7</sup>.

*Las políticas sociales*. En el ejemplo de las políticas sociales antes señalado, hay que señalar que el interés del capital está en recortar los impuestos y no en abaratar los costes laborales a través de las políticas sociales, aún cuando los impuestos fueran enteramente sufragados por la clase trabajadora. Las políticas sociales son un gran espacio en el que el capital privado puede obtener rentabilidad, y no tiene sentido que queden en manos del ente público, ajeno a la acumulación privada. Que permanezcan bajo titularidad estatal sólo responde a motivos legitimatorios.

### **Génesis, alcance y justificación de las funciones de legitimación y acumulación**

La aparición de la legitimidad como mecanismo social que garantiza la obediencia de los individuos es relativamente reciente, nace con la crisis del Estado liberal. Las democracias burguesas actuales (exponentes del modelo de Estado pluralista iniciado con la Constitución de Weimar) están construidas con materiales de derribo procedentes del modelo anterior, del que se vieron obligadas a incorporar, a causa de la lucha del movimiento obrero, la pseudo-participación política de *todos* ciudadanos en la toma de decisiones (a partir de la universalización del concepto de ciudadanía), y el resto de los derechos políticos (reunión, expresión, etc.). A estos elementos de participación se añadieron las políticas de protección social,

---

<sup>6</sup> Al mismo tiempo, dentro del imaginario colectivo de las sociedades occidentales actuales, no es concebible la existencia de un ejército no estatal. Es decir, no es asumible que las funciones que realiza el ejército se privatizen, de forma que su titularidad pase a manos del sector privado. En este sentido, el gasto militar tiene también un componente legitimatorio. Y de hecho, aunque en la práctica se subcontratan ciertos servicios bélicos a empresas privadas (a pequeña escala), esto se oculta a la opinión pública para no romper la ficción legitimatoria weberiana de que el Estado detenta el *monopolio organizado de la violencia y la dominación*; ver P.W.Singer, *Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry*. Cornell Studies in Security Affairs, 2003.

<sup>7</sup> Como sucede en el caso del ejército, no cabe dentro del imaginario colectivo de la construcción cultural de Occidente que estas funciones sean desempeñadas por agentes privados, porque no generarían obediencia, sino desobediencia. Los individuos asumen ante la presencia de un policía conductas y actitudes sujetas a las normas, porque el policía *es un símbolo investido de legitimidad* que está *autorizado socialmente* para reprimir; sin embargo, un guardia jurado tiene que *imponer* el respeto (con el riesgo de generar rechazo y desobediencia), porque los ciudadanos *no le asignan autoridad*.

funcionando ambos (derechos políticos y derechos sociales<sup>8</sup>) como los ejes de la legitimidad del sistema. De esta manera se conforma una construcción política que Colin Crouch define así:

"El Estado consiste en un tejido de instituciones que encuentran su sanción última en el monopolio del poder coactivo, pero que dependen para su funcionamiento suave del no ejercicio de ese poder coactivo"<sup>9</sup>.

El desempeño de la función de legitimación, como expresión de ese *funcionamiento suave* de la sociedad, confiere al Estado una relativa autonomía frente a los intereses de la clase capitalista; se abre así la posibilidad de convertir al propio Estado en un *escenario* de la lucha de clases, o, más concretamente, la posibilidad de que el movimiento obrero utilice los mecanismos, procedimientos e instituciones de la democracia burguesa para reivindicar y combatir por nuevos derechos políticos y sociales, mejoras laborales, políticas educativas o sanitarias favorables, etc., que perduran y son respetados por el capital porque el marco estatal les da una cierta continuidad temporal.

Pero, ¿qué alcance tiene esa autonomía? ¿no es suficiente para romper la *relación de vasallaje* con el capital<sup>10</sup>? ¿qué es lo que obliga al Estado a proteger los intereses capitalistas? Diversos autores, como Crouch<sup>11</sup>, no encuentran satisfactorias las explicaciones marxistas tradicionales de por qué existe una relación estrecha entre el Estado y los "intereses del capital en su conjunto". A este respecto, Gough, siguiendo a Ralph Miliband, señala la existencia de tres niveles en los que se pueden situar los argumentos marxistas que relativizan la autonomía del Estado: los de corte funcionalista-instrumentalista subrayan la identidad de clase entre el capital y la cúspide política y funcionarial; otros aluden a la propiedad y el control de los recursos económicos que detenta el capital, suficiente para mantener bajo su control al Estado; por último, los estructuralistas apelan a la lógica del funcionamiento del sistema y sus instituciones para explicar la sumisión del Estado<sup>12</sup>.

Todo estos argumentos no son incompatibles entre sí, sino complementarios, como subraya Enrique Palazuelos<sup>13</sup>. Condensándolos, podemos decir que el capital decide quién gobierna y quién forma los parlamentos porque, al margen de la identidad personal que pueda existir entre los individuos que pertenecen a las élites económicas y las políticas, financia las campañas electorales de los candidatos políticos y tiene un fuerte ascendente sobre la opinión pública; a esto hay que añadir que los representantes electos están constreñidos estructuralmente en sus decisiones, explícitamente a través de las normas jurídicas que

---

<sup>8</sup> Gough se refiere a los derechos sociales como *derechos de bienestar*, que incluyen derechos laborales y mejoras en el nivel de vida, en forma de pensiones, ayudas, prestaciones sanitarias y educativas, etc.

<sup>9</sup> Crouch (1988), página 47. Peter Taylor-Gooby también argumenta en favor de la necesidad del Estado para los sistemas capitalistas, y de su función de *asegurar la libertad de los menos poderosos en una economía de mercado* -en Rodríguez-Cabrero (1991), página 145.

<sup>10</sup> Por ejemplo, Ramesh Mishra entiende que la competencia electoral y la presión de los grupos de interés son una base suficiente para afirmar la independencia de *lo político* con respecto de *lo económico*; y señala a estos factores como los causantes de la dinámica creciente, y difícil de frenar, del gasto público (Mishra (1992), páginas 60-62, y siguientes). En un sentido más perverso se expresa el máximo exponente de la conservadora teoría de sistemas, Niklas Luhman, que percibe en el crecimiento de las funciones que desempeña el subsistema político, en detrimento del económico, una grave amenaza para el conjunto del sistema social.

<sup>11</sup> Crouch (1988), página 29; también Gold, Lo y Olin Wright, en Sonntag y Valecillos (1979), páginas 26-37.

<sup>12</sup> Negarse a acatar dicha lógica no es factible desde el momento en que la ley del valor opera a escala mundial, por lo que no se puede escapar de aquélla. Gough (1982), páginas 108-109.

sancionan la economía de mercado y la propiedad privada<sup>14</sup>, e implícitamente a través de la amenaza de los propietarios de medios de comunicación y grupos financieros, industriales y comerciales de retirarles su apoyo. Este hecho determina además que los pequeños y medianos capitales se encuentren infrarepresentados en la esfera política, y que en realidad el papel de arbitraje del Estado entre los intereses capitalistas se refiera en todo caso a los enfrentamientos entre grandes corporaciones.

En definitiva, esa relativa autonomía del Estado está siempre prevista, está dentro de la lógica del sistema. En palabras de Colin Crouch:

"En las democracias liberales el poder de la clase trabajadora ha sido mantenido en un nivel fundamentalmente pasivo. Las libertades civiles, el derecho de asociación y el sufragio universal permiten al trabajo destruir, pero no conducir alternativas. En tanto pueda contenerse la destrucción, salen muy bien parados los intereses dominantes (...) La limitación de los sindicatos a actuar como partes contrapuestas en la negociación colectiva puede tener su precio en huelgas y aumentos salariales *excesivos*, pero con ello no se pone en peligro el control esencial de la industria"<sup>15</sup>.

De acuerdo con Crouch, no es posible conceptualizar la función de legitimación como una *amenaza* para el sistema, al menos en las condiciones normales de funcionamiento del modo de producción capitalista. Pero, como veremos más adelante, ésta acaba conformándose como una *carga*, un *lastre* para la acumulación capitalista. Teniendo esto en cuenta, ¿se puede afirmar que la función de legitimación es realmente necesaria para el sistema, o se puede prescindir de ella?

### **Prescindiendo de la legitimidad: el fascismo**

Llegados a este punto, podemos ensayar una definición de legitimidad más completa que las empleadas hasta ahora. Se puede decir que la función de legitimación busca generar sentimientos de adhesión, confianza, lealtad y apoyo en los trabajadores, para conseguir la obediencia de las normas sociales<sup>16</sup>. Mistifica la realidad para lograr esas condiciones, al tiempo que encauza la lucha de clases al seno del Estado ofreciendo la posibilidad de que se regulen y normalicen ciertas conquistas obreras. Se la puede conceptualizar, en definitiva, como la expresión del *no-ejercicio de la dominación, del poder desnudo*, por parte de la clase capitalista.

Partiendo de estos datos, ¿es posible prescindir de la legitimidad, renunciando al *funcionamiento suave* de la sociedad (utilizando las palabras de Crouch)? La respuesta a esta cuestión requiere una matización: dado que la legitimidad es el componente básico de una construcción estatal concreta, la del

---

<sup>13</sup> Palazuelos (1987), páginas 117-118.

<sup>14</sup> En el artículo 38 de la Constitución española; ver, también, Palazuelos (1987), páginas 128-129.

<sup>15</sup> Crouch (1988), página 55.

<sup>16</sup> Para ello se sustenta en la creencia de que la observancia de las normas sociales está justificada por diversos motivos: porque la dicta dios (legitimidad religiosa), por que la dicta un individuo que está dotado de unas características especiales (legitimidad carismática) y/o porque es lo justo y necesario si se quiere vivir en sociedad (legitimidad legal-racional). Las sociedades actuales estarían todas articuladas en torno al concepto legal-racional de legitimidad.

Estado pluralista que se materializa en las democracias burguesas actuales<sup>17</sup>, dentro de ésta no es posible renunciar a la legitimidad.

Sin embargo, su ausencia es observable en otras construcciones políticas paridas por el modo de producción capitalista: en los regímenes fascistas del siglo XX (cuando la crisis económica y la falta de asentamiento del modelo propiciaron el ascenso de Mussolini, Franco y Hitler, o de Pinochet, más adelante), o durante el período del capitalismo concurrencial, del Estado liberal del siglo XIX. En estas situaciones, entre el capital y los trabajadores no hay un agente que regule la lucha de clases (el Estado se inhibe y renuncia a desempeñar esa función: no se hace necesario justificar la toma de decisiones políticas, que se imponen sin más), la cual se muestra de la forma más virulenta posible (habitualmente, en forma de represión salvaje del movimiento obrero). Al mismo tiempo, toda actividad del Estado es sometida a la lógica de la acumulación, y los derechos sociales y las regulaciones laborales son abolidos o, en el mejor de los casos, mantenidos formalmente en nombre de una concepción orgánica de la sociedad en la que productores y propietarios son hermanados, a pesar de que la sobreexplotación de los primeros se agrava.

En las democracias burguesas de la segunda posguerra mundial, por contra, el Estado actúa como un ente que permite una cierta continuidad de las conquistas del movimiento obrero (visualizables en forma de derechos sociales y políticos, y de políticas sociales), lo que facilita el suavizamiento o la desactivación temporal del conflicto entre clases.

Por todo ello, no se puede decir que la legitimidad sea necesaria para el modo de producción capitalista; elegir entre fascismo y democracia burguesa es simplemente un ejercicio de cálculo de coste-beneficio que deben realizar las burguesías nacionales (como se pone de manifiesto en España a lo largo del siglo XX), o que se impone externamente (en el caso de Chile, por citar un solo ejemplo).

## Parte II

### **Introducción: acumulación *versus* legitimidad**

El desempeño de las funciones de protección de la acumulación y de legitimación es profundamente contradictorio: aun cuando algunas actividades estatales sirven a ambos objetivos, su relación es opuesta, antagónica. La pugna entre ambas funciones es visible en muchos ámbitos: los derechos laborales reconocidos de los trabajadores son percibidos como un obstáculo para la acumulación, y por ello se procura desnaturalizarlos creando formas de empleo precario y desregulando el mercado laboral; las políticas de salud y educación, y las pensiones, son privatizadas según las necesidades del capital; se (re)diseñan los sistemas tributarios y se reducen los impuestos a los más ricos; se vacían de contenido las normas que recogen los derechos de los ciudadanos (el Estado desvirtúa sus políticas convirtiéndolas en cuestiones de índole administrativa, tratando de hacer pasar las decisiones políticas por trámites meramente técnico-administrativos, y alterando el lenguaje, modificando la relación entre significantes y significados o

---

<sup>17</sup> Tanto las democracias burguesas como el Estado Liberal que las precedió, como los regímenes fascistas, no son sino distintas expresiones políticas, superestructurales, del modo de producción capitalista. Desde luego, no constituyen modos de producción distintos.

directamente vaciándolo de contenido -de significado-, de tal forma que la realidad no se corresponda con las palabras) y se anatematizan las instituciones democráticas (como veremos un poco más adelante).

En definitiva, las actividades de apoyo a la acumulación privada se suelen imponer sobre las actividades y los ordenamientos que aportan la legitimidad. Pero en todo caso, la capacidad que tengan los representantes del capital de hacer valer este tipo de medidas contrarias a la clase obrera, así como la configuración concreta de las relaciones laborales, el ordenamiento jurídico, las políticas sociales y el gasto público de un país dependerán del resultado de la lucha de clases, de las victorias o derrotas parciales en huelgas, manifestaciones y todo tipo de acciones sociales y políticas, y de hechos puntuales y coyunturales como la existencia de pleno empleo a causa de los requerimientos productivos o la centralización estatal existente tras la segunda guerra mundial, que otorgaron un gran poder de negociación a los sindicatos y un amplio espacio en el que *entablar batallas*<sup>18</sup>.

La oposición entre acumulación y legitimación se exagera en determinados períodos. Según Colin Crouch y a Kazimierz Laski, ambas funciones incrementan su antagonismo cuando se agudizan las crisis capitalistas; así, en caso de estancamiento o retroceso económico

"los supuestos del capitalismo contradicen las implicaciones de la democracia. Si se prolonga la fase de contracción, es preciso, o bien eliminar el proceso democrático [momento en el que emergen los fascismos], o bien cambiar los supuestos económicos sobre los que se basa la sociedad"<sup>19</sup>.

### **Las políticas de ajuste y el soporte teórico de la crítica a la intervención del Estado**

El modelo de intervención estatal que utilizo como objeto en mi investigación doctoral es el que surge en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Entre las causas que permitieron el crecimiento económico durante esos años están la sobreexplotación de la fuerza de trabajo y la represión del movimiento obrero durante el período de reconstrucción, y la instauración de un modelo de actuación pública relativamente dirigista e interventor, con diferentes vertientes según los países: sustentando en la *economía del armamento* en EEUU, centrado en las doctrinas económica de Keynes y social de Beveridge en Gran Bretaña, mucho más basado en la planificación en Francia, etc.

Sin embargo, una serie de mecanismos, que tienen a la crisis de 1973 como punto de inflexión, agotaron el período de crecimiento posbélico, dando paso a otro período de reorganización de la acumulación que se materializa en forma de políticas de ajuste desde finales de la década de 1970.

La finalidad de estas políticas es recomponer la tasa de ganancia, y para ello se articulan en torno a tres ejes: desregulación, apertura externa y procesos de privatización. Sus objetivos incluyen la reducción de costes, sobre todo a costa de los salarios reales, la creación de nuevos espacios de acumulación, la flexibilización de la producción y de la organización del trabajo, la desregulación laboral, la creación de nuevas formas de trabajo precario, el debilitamiento del movimiento obrero, la liquidación de los sectores públicos no rentables, el ataque a las políticas redistributivas...

---

<sup>18</sup> La "acción estatal existe en un espacio histórico-concreto por el que discurre la dinámica de las clases sociales influyendo en el aparato estatal de un modo específico y distinto, según los momentos y características de ese espacio". Palazuelos (1987), página 118.

<sup>19</sup> K. Laski, citado en Crouch (1988), página 16.

Todo ello se justifica teóricamente, desde enfoques como el Monetarismo o la Economía de la Oferta, afirmando que las actividades que lleva a cabo el Estado son un lastre para el sector privado, desde distintos puntos de vista:

*En un plano técnico*, las subvenciones y ayudas del Estado de Bienestar desincentivan a los trabajadores en la búsqueda de empleo y en el empeño que ponen en la realización del trabajo; y a las empresas públicas, que resultan ineficientes, generan pérdidas y dan lugar a una mala asignación de los recursos.

*En el plano del funcionamiento del sistema económico en su conjunto*, la intervención del Estado contribuye a falsear los precios con respecto a su nivel de equilibrio (al fijar unos precios máximos para el transporte público o los productos agrícolas, y al influir en los *precios-llave*, en especial en los salarios y la tasa de interés), y no permite que los mercados funcionen con normalidad, lo que da lugar a una asignación ineficiente de los recursos porque los agentes reciben señales artificialmente alteradas. Además, el Estado tiende a excederse en el control sobre el sector privado, elevando los costes de éste en forma de trámites burocráticos y gastos de gestión administrativa.

*En un plano teórico*, la crítica fundamental que subyace a las tesis monetaristas trasciende el plano de lo económico y se traslada al de los valores políticos y filosóficos. Y el valor último al que apelan los monetaristas es el de la libertad; la libertad frente a las intervenciones del Estado y de la burocracia, la libertad de iniciativa dentro de un medio, el mercado, que no limita al individuo. Dentro de esta cosmovisión, el individualismo, la dependencia de uno mismo y la competitividad son fines en sí mismos. Y no sólo eso: la libertad económica y el *laissez faire* tienen además un valor instrumental en tanto que garantizan la libertad política frente a la amenaza de una expansión opresiva de la acción estatal. La lucha por un mercado libre forma parte de la resistencia frente al totalitarismo.

En esta línea se sitúan las argumentaciones de autores como J.M. Buchanan o S. Brittan<sup>20</sup>, cuyos análisis de las funciones del Estado se centran en criticar la sobrecarga que éste sufre como consecuencia de la competencia electoral y la presión de los grupos de interés. Buchanan es uno de los defensores de la teoría de que los ciclos económicos se ven afectados por las decisiones políticas, y en especial por los períodos electorales (en los que se multiplican las actuaciones estatales, sobre todo las obras públicas, y las promesas de los candidatos); Brittan, por su parte, lleva décadas participando en el debate sobre el *antagonismo* entre libertad y democracia, que se resume así: sólo reduciendo la segunda (la participación y/o influencia de ciudadanos y grupos de interés sobre la toma de decisiones), se puede asegurar la primera, se pueden defender los derechos de los individuos<sup>21</sup>.

Los argumentos de ambos deben entenderse, en cualquier caso, como una advertencia contra el exceso de permeabilidad que admite el aparato legitimador del Estado, contra la extensión que ha alcanzado

---

<sup>20</sup> Crouch (1988), páginas 12-16.

<sup>21</sup> La *sobrecarga del sector público* es una expresión que pretende ilustrar los efectos negativos del *exceso* de participación política. Se sustenta en la idea de que la expansión de las actividades del Estado (y de la inflación, por extensión) está causada por la participación de grupos de presión en la toma de decisiones políticas y por la competencia electoral. Utilizando la retórica de autores neoliberales, el *exceso de democracia*, potenciado por un *aumento de las expectativas* y por una ausencia de *valores tradicionales, de obediencia a la autoridad, de patriotismo y de ética del trabajo*, da lugar a la *ingobernabilidad de las sociedades* y al *descontrol del gasto público* (Mishra (1992), página 73 y siguientes). Para ellos, la intervención estatal no implica fortaleza, sino debilidad (frente a los sindicatos, sobre todo).

el Estado pluralista-*corporatista* y la influencia de los sindicatos, contra el espacio abierto por los trabajadores para reivindicar sus derechos; el debate *libertad vs. democracia*, que eclosiona precisamente en un período de crisis y de reestructuración, es en realidad una mistificación de las tensiones existentes entre las funciones contradictorias de acumulación (a la que paradójicamente se asocia con el término *libertad* y con la defensa de los derechos de propiedad) y legitimación (a la que se asocia con la participación en las instituciones democrático-burguesas).

### **Propuestas de actuación del enfoque neoliberal**<sup>22</sup>

A partir de las críticas referidas, los autores neoliberales defienden la puesta en práctica de una serie de medidas para *liquidar* la *carga* que supone el Estado para el sector privado. Las propuestas a que nos vamos a referir están asociadas a las tesis del FMI, la OCDE o el Banco Mundial, dada la capacidad de estas instituciones para imponer sus prescripciones en la política económica de muchos países<sup>23</sup>.

*Medidas que mejoran el funcionamiento del mercado.* Se trata de medidas que eliminan las restricciones al comercio, de cara al interior (monopolios de Estado) y de cara al exterior (protección comercial). También se procura el *ajuste correcto* de los precios eliminando los precios intervenidos y los subsidios y liberalizando los mercados de capitales, tratando de evitar que las tasas de interés reales sean muy bajas o negativas. Se busca reducir el poder de los sindicatos para facilitar la publicación de una legislación que flexibilice los contratos laborales, desregulatrice el mercado laboral y liberalice el precio de la fuerza de trabajo, de tal forma que se ajuste en función de las necesidades del mercado. Además, desde el FMI se propone reducir el número y la cuantía de las ayudas del Estado, en forma de subvenciones y subsidios, que distorsionan el funcionamiento del mercado, se prestan a formar parte de prácticas corruptas y reducen en los trabajadores el interés por conseguir un empleo y por trabajar.

*Medidas que controlan el mercado financiero y el endeudamiento del Estado.* Por ejemplo, tratando de evitar que el Estado y sus empresas absorban una parte tan grande del crédito disponible que produzca una subida de los tipos de interés que inhiba la iniciativa privada; en este sentido, también se establecen controles sobre la emisión de deuda pública en el mercado financiero interno y externo, así como límites a la posibilidad de endeudamiento exterior del Estado.

*Medidas que reducen el déficit del Estado.* Las cláusulas de ejecución que se refieren a la reducción del déficit prescriben normalmente una reducción del gasto público (para anular el *efecto de expulsión* que sufre el sector privado), en tanto que un aumento de los impuestos para incrementar los ingresos

---

<sup>22</sup> Las prescripciones que aparecen en este apartado proceden de las siguientes referencias bibliográficas: OCDE (1997), FMI (2000), Guislain (1997), Del Castillo (1995), Weichhardt (1994), Muns (1983) y Banco Mundial (1992 y 1996).

<sup>23</sup> Estas instituciones imponen los procesos de privatización a través de las cláusulas de ejecución de sus programas. De hecho, la reducción de la participación estatal en los sectores productivo y financiero es uno de los vectores más importantes de la condicionalidad: cerca del 60% de los planes de ajuste en el período 1989-91 tienen componentes relacionados con la privatización de empresas públicas (Banco Mundial (1992), páginas 47 y 48.). El propio FMI recomienda en su informe *Perspectivas de Economía Mundial* de Octubre de 2000 que es importante dejar claro a gobiernos y pueblos que la entrada en organismos internacionales como la UE, la ASEAN o la OMC es necesaria para poder *sobrevivir* (económicamente, se entiende) en el mundo actual; y que dicha integración está condicionada a que asuman los requisitos que se les presentan. Pierre Guislain, finalmente, reconoce que muchas organizaciones internacionales (UE, Banco Mundial o

desincentivaría la actividad privada (en todo caso, se recomienda un mejor control administrativo de la recaudación tributaria, no un aumento impositivo).

La reducción del gasto público pasa por privatizar las empresas públicas. Por un lado, su venta reduciría el déficit en la medida en que suponen una carga para el erario público (muchos de los autores estudiados presuponen que las empresas públicas son deficitarias por naturaleza); por otro lado, su privatización mejoraría la eficiencia global de la economía, dado que las empresas públicas producen una asignación ineficiente de los recursos (a causa de sus plantillas sobredimensionadas, sus productos de baja calidad, de una "mala implantación de las instalaciones" y de programas de inversión mal diseñados, porque no se adaptan a los cambios que se han producido en la economía mundial, a las estrategias flexibles, que implican un interés constante por la innovación y la formación de alianzas, la fusión o la integración de unas empresas en otras), ahogan al sector privado y son *socialmente regresivas* (los individuos más pobres no pueden acceder ni a los puestos de trabajo ni a los productos de las empresas públicas, según estos autores).

### **Los verdaderos objetivos de las privatizaciones**

Tomando como referencia los objetivos declarados por Guislain (1997) o por el Banco Mundial (1996) para un programa de privatizaciones, es incuestionable que éstas permiten convertir una economía planificada en una economía de mercado, que en las economías de mercado sirven para expandir el sector privado, que facilitan la integración en la economía mundial y la integración de las empresas en otras de carácter internacional, y que devuelven el afán de lucro a los agentes económicos.

Sin embargo, no está demostrado que permitan mejorar la eficiencia, ni de la actividad concreta que se privatiza, ni mucho menos de la economía en general. Pierre Guislain reconoce que no está claro que la venta de empresas públicas mejore su eficiencia, puesto que los resultados empíricos son ambiguos y dependen de cada caso concreto<sup>24</sup>. Y de hecho, desde un punto de vista teórico ortodoxo, sólo un aumento de la competencia entre las empresas produce resultados directos sobre esta variable<sup>25</sup>.

En segundo lugar, la venta de empresas rentables es perjudicial para el erario público, por lo que sólo tendría sentido que se privatizaran las empresas deficitarias; y no sirve para mejorar el nivel de vida de la clase media ni de la ciudadanía convirtiéndoles en propietarios de acciones, porque en la práctica se recomienda la venta de las empresas a grandes grupos empresariales, preferiblemente extranjeros.

En tercer lugar, Peter Taylor-Gooby<sup>26</sup> señala que la privatización de la educación, la sanidad y la asistencia social agrava la desigualdad entre los más y los menos favorecidos, porque el sector privado renuncia a hacerse cargo de aquellas parcelas de los servicios sociales que no le resultan rentables y que abarcan a los usuarios con menos recursos. Además, la privatización implica la eliminación de los precios

---

FMI imponen a los Estados requisitos sobre sus indicadores macroeconómicos y prohíben los subsidios a las empresas públicas, por lo que la privatización es la única salida.

<sup>24</sup> En un sentido parecido se expresa Rodríguez Cabrero (1991): "Una revisión de los estudios e investigaciones sobre el análisis de la eficiencia en el Estado de Bienestar no conduce a una conclusión definitiva sobre su carácter ineficiente" (página 32).

<sup>25</sup> En cuanto a la promoción de la competencia, la venta de las empresas públicas no asegura la ruptura de los monopolios públicos, sino una simple transferencia de propiedad. Sólo la voluntad de acabar con un sector monopólico y su expresión normativa son determinantes, no así su privatización.

controlados, al tiempo que no conlleva un aumento de la competencia por producir bienestar, por lo que las empresas privadas, en su búsqueda de maximizar beneficios, buscarán situarse en una posición oligopólica de explotación de los consumidores, obligando a éstos a aceptar "tratamientos médicos innecesarios" o "cursos educativos carentes de contenido"<sup>27</sup>.

Por todo ello, frente al despliegue de la retórica neoliberal hay que investigar los verdaderos motivos de los procesos de privatización. Como se reconoce en el *World Development Report* de 1996 del Banco Mundial, la venta de empresas públicas suele suceder a tiempos de crisis económica<sup>28</sup>; podemos sospechar entonces que su finalidad última es permitir que el capital supere una situación delicada.

Desde que a finales de la década de 1960 se empezara a manifestar la crisis económica, se hicieron necesarias medidas que permitieran a los capitalistas salvaguardar la tasa de ganancia; y dado que la fase de *allanamiento tecnológico*<sup>29</sup> impedía el recurso a la plusvalía relativa, uno de los objetivos principales era contener y reducir los salarios reales. Al mismo tiempo se abrió la posibilidad de que el sector privado se hiciera cargo y convirtiera en rentables las actividades productivas y las políticas sociales<sup>30</sup> que estaban en manos públicas. Así, *necesidad y condiciones* se aliaron para introducir cambios en la política económica.

La destrucción de fuerzas productivas propiciada por la crisis económica hizo posible una renovación del capital, que permitió la flexibilización de la producción (tanto en la organización del trabajo y la utilización de técnicas como de cara a los cambios en la demanda), la proliferación de formas de trabajo *no convencionales* (en forma de subcontratación y precarización)<sup>31</sup> y el advenimiento de un cambio tecnológico y en las relaciones salariales. El tránsito del *fordismo* al *neofordismo* y la terciarización de las actividades productivas se materializaron en el paso del *principio mecánico* al *principio informático*, que permitió menguar el número de trabajadores en ciertos ámbitos y reducir el valor de la fuerza de trabajo (al disminuir su cualificación)<sup>32</sup>. De esta forma, y ante una elevada tasa de desempleo, se destruyen puestos fijos y estables y se sustituyen por otros de carácter informal y con unas condiciones mucho más desventajosas para el trabajador, revigorizando el motor de la tasa de ganancia capitalista. A esto se unieron los intentos de debilitamiento, desde la década de 1970, del movimiento obrero y sus organizaciones.

Así, si bien en determinados momentos históricos el gasto público fue relativamente necesario, cuando hace aparición la crisis la intervención del Estado se convierte en un obstáculo, en un lastre para la acumulación capitalista. Todo ello determina la introducción de importantes cambios:

- Para salvaguardar la tasa de ganancia, hay que aportar nuevos espacios para la acumulación capitalista: esto se realiza a través de las privatizaciones.
- Al tiempo que se privatizan las empresas públicas y los servicios sociales rentables, se liquidan los no rentables, como forma de reducir los salarios indirectos y de acabar con las punciones que pudieran pesar

---

<sup>26</sup> En Rodríguez Cabrero (1991), páginas 137 a 141. Taylor-Gooby, en este mismo texto, también rebate el argumento de que unos servicios sociales de carácter generalista no benefician a los grupos sociales más desfavorecidos, porque priman a las clases medias y resultan regresivos.

<sup>27</sup> Peter Taylor-Gooby, en Rodríguez Cabrero (1991), páginas 144-145.

<sup>28</sup> ...Como anunciaba K.Laski un poco más arriba.

<sup>29</sup> Palazuelos (1988).

<sup>30</sup> Rodríguez Cabrero (1991), página 22.

<sup>31</sup> Palazuelos (1990), páginas 53-55.

<sup>32</sup> Gill (2002), página 565.

sobre las ganancias capitalistas. De ahí la insistencia de los autores neoliberales en reducir el gasto público no militar.

- Al mismo objetivo, al de salvaguardar la tasa de ganancia, apuntan las medidas de desregulación (y, en especial, la de desregular el mercado laboral), de reducción de los impuestos directos (que no de los indirectos), etc.

Sin embargo, las actividades estatales (servicios sociales, empresas públicas, administración, ejército) no se privatizan todas al mismo tiempo; hay dos variables que determinan el ritmo de la cesión al sector privado de distintas áreas del sector público:

- El rechazo social y las resistencias que produzca un proceso de privatización entre los trabajadores; o, en otras palabras, el que la privatización no suponga un gran daño a la legitimación (como se observa en el último apartado).
- Lo apetecible que resulte para el capital esa área concreta (porque su explotación privada sea potencialmente muy rentable).

Por ello, las empresas públicas, rentables o no, fueron las primeras en ser vendidas; el capital fijó su objetivo, a continuación, en los servicios sociales (educación, sanidad, pensiones), cuya titularidad estatal peligró en la actualidad. Al final del proceso están la Administración Pública (afectada ya en parte, como consecuencia de la cesión a consultorías y ONGs del diseño y ejecución de políticas públicas) y el ejército (nos remitimos a lo señalado anteriormente acerca de los *avances* en la creación de empresas concesionarias de servicios militares).

### **La respuesta de la clase obrera**

La crisis de 1973 y sus ramificaciones son una convulsión tanto económica como social y política, en tanto que cuestionan el equilibrio entre acumulación y legitimidad. Las privatizaciones, como parte de los planes de ajuste, son un ataque a las conquistas obreras, y así lo entienden los trabajadores en muchos casos. Un ejemplo muy ilustrativo de la conexión entre privatizaciones, legitimidad y manifestaciones de rechazo por parte de la población es el reciente caso de Perú<sup>33</sup>. Así titulaba el diario EL PAÍS del 29 de noviembre de 2001 una de sus noticias: "La pobreza de Perú derrumba la popularidad del presidente Toledo". La simpatía que dicho político generaba entre los peruanos decayó radicalmente, entre otras razones, a raíz de un escándalo propiciado por las privatizaciones llevadas a cabo, que meses después y según fueron profundizándose, condujeron a un levantamiento en el sur del país:

"Estado de excepción en Arequipa por las protestas tras privatizarse dos eléctricas (...) La población lleva tres días de violentas protestas contra la privatización de dos empresas eléctricas" (EL PAÍS, 17 de junio de 2002);

"El sur de Perú se une a las protestas contra las privatizaciones en Arequipa (...) El alcalde de Arequipa, Juan Manuel Guillén (...) continuará con la huelga de hambre que realiza desde el jueves pasado junto a otros 30 burgomaestres de provincias y distritos de Arequipa" (EL PAÍS, 18 de junio de 2002).

---

<sup>33</sup> Peter Taylor-Gooby analiza con mayor profundidad el rechazo de la ciudadanía a las medidas privatizadoras, y las tácticas que los gobiernos utilizan para socavar el apoyo al sector público (en Rodríguez Cabrero, 1991, páginas 154 y 155).

El ejemplo es muy sugerente porque muestra como la privatización había sido entendida como un ataque a los intereses de los trabajadores, que se rebelan en contra, haciendo visible la lucha de clases y materializándola en forma de "violentas protestas"; se hace referencia también al declive de la popularidad del presidente, de su legitimidad (en este caso, la legitimidad del sistema es carismática y reside en la persona de Alejandro Toledo); y se señala cómo un representante político, el alcalde de Arequipa, se posiciona en contra de la venta de las empresas hidroeléctricas, mostrándose crudamente la contradicción entre la función de acumulación y la de legitimación (que permite la utilización del espacio político para que alguien contrario a las privatizaciones publicite la protesta y socave los argumentos neoliberales).

## Conclusiones

Son varias las ideas que interesa subrayar como resumen de esta comunicación.

En primer lugar, con ella se trata de recuperar el concepto de *legitimidad* tal y como lo presentaba O'Connor, para explicar el alcance de los procesos de privatización; de reivindicar el concepto de legitimidad inversamente asociado a la pérdida de confianza en el sistema como forma de organización social capaz de proveer de un modo de vida digno para el conjunto de la población; y, por extensión, ligado al rechazo, las resistencias y los enfrentamientos que entre esa población puede generar un proceso de privatizaciones, y los planes de ajuste de forma general.

En segundo lugar, se trata también de hacer una relectura del concepto de acumulación, como antagónico del de legitimación, ambos sumidos en una dialéctica permanente, de la que sale vencedor el primero cuando se exagera su oposición en momentos de crisis.

En tercer lugar, la legitimidad es al mismo tiempo *necesaria para el sistema* (si se quiere mantener el modelo político de la democracia burguesa) y un *lastre para el capital*. En este sentido, se ha pretendido explicar por qué siguen existiendo unas políticas sociales sostenidas por el Estado, por qué se mantiene la ficción de la participación política, por qué el Estado sigue dando un estatus de *derecho* a algunas conquistas obreras. Las privatizaciones, la liberalización y la desregulación tienen como límite el daño que puedan causar a la legitimación del sistema, y las respuestas que pueden recibir por parte de los trabajadores.

Por último, en tanto que las privatizaciones suponen un ataque a la legitimidad del sistema y a los derechos de laborales, y aplicando la conceptualización que se ha expuesto, hay que resaltar que el éxito de las privatizaciones y de los planes de ajuste, los recortes de los derechos de los trabajadores y la limitación del acceso de los mismos a los espacios políticos equivalen a un deslizamiento hacia formas políticas fascistas<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Si a ello se añade el renacer de la faceta bélica del imperialismo (en Iraq, sin ir más lejos), se puede comprender que es una tarea ardua para los politólogos conceptualizar las diferencias entre el fascismo de la década de 1930 y el que irradia desde la OTAN, el FMI o el Banco Mundial en la actualidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARRIZABALO MONTORO, Xabier (Ed.): *Crisis y ajuste en la economía mundial*. Síntesis, Madrid, 1997.
- BANCO MUNDIAL. *World Development Report 1996. From Plan to Market*. World Bank / Oxford University Press, Washington / Nueva York, 1996.
- BANCO MUNDIAL. *Adjustment lending and mobilization of private and public resources for growth*. Banco Mundial, Washington, 1992.
- CROUCH, C. (Comp.). *Estado y economía en el capitalismo contemporáneo*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1988.
- DEL CASTILLO, Graciana. *Privatization in Latin America: from myth to reality*. Naciones Unidas / Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 1995.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. *Perspectivas de Economía Mundial*, de Octubre de 2000, y otros años.
- GILL, Louis: *Fundamentos y Límites del Capitalismo*. Trotta, Madrid, 2002.
- GOUGH, Ian. *Economía política del Estado del bienestar*. H. Blume, Madrid, 1982.
- GUISLAIN, Pierre. *The privatization challenge: a strategic, legal, and institutional analysis of international experience*. Banco Mundial, Washington, 1997.
- HABERMAS, Jürgen. *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Amorrortu, Buenos Aires, 1991.
- LUHMANN, Niklas: *Teoría Política del Estado de Bienestar*. Alianza, Madrid, 1997.
- MATTICK, Paul: *Crisis y teoría de la crisis*. Península, Barcelona, 1977.
- MISHRA, Ramesh. *El Estado de Bienestar en crisis. Pensamiento y cambio social*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1992.
- MUNS, Joaquín (Ed.). *Ajuste, condicionalidad y financiamiento internacional*. Fondo Monetario Internacional, Washington, 1983.
- OCDE. *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*. Ministerio de Trabajo, Madrid, 1997.
- O'CONNOR, James: *The fiscal crisis of the State*. St. Martin's Press, Nueva York, 1973. En castellano: O'CONNOR, James: *La crisis fiscal del Estado*. Península, Barcelona, 1981.
- PALAZUELOS, Enrique (Coord.). *Las economías capitalistas durante el período de expansión 1945-1970*. Akal, Madrid, 1987 (86).
- PALAZUELOS, Enrique (Coord.): *Dinámica capitalista y crisis actual*. Akal, Madrid, 1988.
- PALAZUELOS, Enrique (Coord.). *Estructura económica capitalista internacional: el modelo de acumulación de posguerra*. Akal, Madrid, 1990.
- POULANTZAS, Nicos. *Poder político y clases sociales en el estado capitalista*. Siglo Veintiuno de España, Madrid, 1972.
- RODRÍGUEZ CABRERO, Gregorio (comp.). *Estado, privatización y bienestar: un debate de la Europa actual*. Icaria / Fuhem, Barcelona / Madrid, 1991.
- SONNTAG, Heinz Rudolf, y VALECILLOS, Héctor (Comp.). *El Estado en el capitalismo contemporáneo*. Siglo Veintiuno, México, 1986 (77).
- WEICHHARDT, Reiner (Ed.). *Privatization in NACC Countries: Defense Industry and Policies and Experiences in Related Fields*. DIRECCIÓN DE ASUNTOS ECONÓMICOS y OFICINA DE INFORMACIÓN Y PRENSA de la OTAN / Editorial Services, Bruselas, 1994.

## ÍNDICE

Parte I		
	Introducción	1
	¿Para qué sirve el sector público?	2
	Génesis, alcance y justificación de las funciones de legitimación y acumulación	4
	Prescindiendo de la legitimidad: el fascismo	7
Parte II		
	Introducción: acumulación <i>versus</i> legitimidad	8
	Las políticas de ajuste y el soporte teórico de la crítica a la intervención del Estado	9
	Propuestas de actuación del enfoque neoliberal	11
	Los verdaderos objetivos de las privatizaciones	13
	La respuesta de la clase obrera	16
Conclusiones		17
Bibliografía		18