

NACIONALIZACIONES EN INGLATERRA Y FRANCIA

Por Alfredo LAGUNILLA INARRITU

SE ha dicho que las nacionalizaciones en Inglaterra y Francia son piezas importantes de la reconstrucción económica de ambos países durante la actual postguerra. También se ha dicho que en la campaña entre conservadores y laboristas durante el último período electoral inglés los pro y contra de las nacionalizaciones no fueron argumentos políticos decisivos en favor del triunfo conservador, lo que demuestra que las nacionalizaciones son algo más que argumentos electorales y pueden contarse entre los fenómenos inherentes a la economía de nuestro tiempo.

Tampoco resulta nuevo que un retorno al dinero débil venga acompañado de una acción de los poderes públicos sobre las actividades de las empresas particulares; la historia se encuentra pletórica de ejemplos intervencionistas en otras muchas épocas inflacionarias. Sabido es que sólo el dinero fuerte contribuye a crear un ambiente de concurrencia, crecimiento de la empresa privada y derrota temporal del intervencionismo gubernamental en el campo privado.

Pero lo más sorprendente es cómo en Inglaterra y en Francia las nacionalizaciones han vuelto a encarnar en un tipo de empresa con tradición semi pública: *la corporación*. Si nuestros abuelos legislaron para la compañía de derecho mercantil común, de nuevo estamos legislando nosotros para la corporación privilegiada, es decir, para aquel órgano cuyas actividades están amparadas por carta otorgada a la sombra del poder público.

En Inglaterra, donde el derecho mercantil había triunfado más hondamente, las corporaciones supervivientes se mantenían en el plano educativo, de higiene, etc., y no en el mercantil. Por ejemplo, existían corporaciones como la *Public Trustee* (1906), *Tithe Redemption Commission* (1836), *Air Registration Board* (1936), *Medical Research Council* (1928), y otras sin relación con las actividades económicas propiamente dichas. Pero ya en 1908 se constituyó la primera corporación sobre una rama económica clave: *The Port of London Authority*, la cual, como su nombre lo indica, abarcó el tráfico portuario londinense. En 1919 se constituyó la *Electricity Commission* y la *Forestry Commission*; en 1926 quedó organizada la *British Broadcasting Corporation* y la *Central Electricity Board*; en 1928 la *Racecourse Betting Control Board*, en 1933 la *London Passenger Transport Board* y en 1935 la *British Overseas Airways Corporation*.

LA LEGISLACION NACIONALIZADORA DE 1945-50

La primera nacionalización de este período tuvo lugar con *The Bank of England Act, 1946*. En el mismo año la *Coal Industry Nationalization Act* englobaba toda la industria minera y otras actividades auxiliares; también en 1946 queda establecida la *Civil Aviation Act* y sus tres ramas de servicios, uno para el Reino Unido y los otros para las rutas exteriores. *The Transport Act* fué aprobada en 1947, con la nacionalización de ferrocarriles, canales, hoteles y restaurantes propiedad de las compañías, lo mismo que los servicios de la Corporación Londinense de Transportes (1933) ya antes citada. *The Electricity Act* de 1947 completó la nacionalización eléctrica comenzada en 1926. En 1948 la nacionalización inglesa se enriqueció con *The Gas Act*, a la cual se transfirieron todas las antiguas factorías de este producto. Otras corporaciones complementarias se encargaron de agrupar la planeación en las ciudades, compensación de terrenos a personas y entidades afectadas por la transferencia de riqueza del sector privado al nacionalizado, expansión económica en los territorios ultramarinos, así como negocios de importación de algodón y ciertos alimentos. Citemos los nombres de estas corporaciones complementarias, como sigue: *Country Planning Act* (1947), *Central Land Board* y *The New Towns Act* (1946), *The Overseas Resources Development Act* (1948), *The Overseas Food Corporation* y *The Cotton Act* (1947).

Por fin esta carrera de nacionalizaciones tuvo un adecuado final con *The Iron and Steel Act, 1949*, agrupando el volumen de negocios sobre hierro y acero de todo el país.

Al margen de la nacionalización bancaria e industrial de este período, también podemos contar las transferencias al sistema corporativo relacionadas con hospi-

tales, servicios sociales, y algunas de las más importantes actividades de investigación científica.

INDEMNIZACIONES

La legislación sobre nacionalizaciones establece uno de estos dos métodos de indemnización: 1) la reparación se ha calculado sobre las tendencias de ingresos y beneficios netos o 2) se ha tomado por base las cotizaciones de los valores en Bolsa. La industria del carbón ha sido compensada por el primero de estos métodos, en tanto que otras industrias lo han sido por el segundo método. En ciertas ocasiones se han utilizado métodos de arbitraje, aceptando el costo de adquisición menos depreciación y otros tipos de ajuste. Para las factorías eléctricas y de gas se tomaron en cuenta el reembolso de los préstamos más los intereses. En el caso del Banco de Inglaterra la indemnización ha tenido en cuenta los dividendos posibles.

En la industria del carbón se han estimado los ingresos netos que podrían razonablemente ganar los activos de la industria, multiplicados por el número de años en que deba pagarse la nueva deuda nacional con la cual se ha resarcido a los accionistas; en el caso de los ferrocarriles y canales se ha adoptado la valuación de las cotizaciones en Bolsa; en el de los transportes, se ha tenido en cuenta por un lado, el valor de los valores en Bolsa, y por otro el valor real de los activos nacionalizados, estimándose por arbitraje el valor de las acciones no cotizadas en Bolsa. En cuanto al hierro y el acero las acciones de 92 compañías han sido compradas de acuerdo con su valor bolsístico. En este caso del hierro y acero las reclamaciones han sido numerosas y aun violentas, habiéndose alegado que las acciones no siempre representan con exactitud el valor de los activos nacionalizados.

Salvo estas reclamaciones, en general se ha reconocido que el Gobierno laborista ha sido generoso con los antiguos accionistas.

ORGANIZACION Y SERVICIOS

El Consejo del carbón que administra y dirige la gigantesca corporación surgida de la nacionalización de esta industria, ha tenido que reagrupar y unificar los más dispersos negocios mineros. La organización de la industria del gas es la más descentralizada, con tres estructuras que agrupan fábricas radicadas en diversas áreas del país, manejadas cada una por un director técnico. El Consejo Central del gas se halla formado por los ejecutivos de cada una de las tres estructuras.

Los transportes aéreos confrontan problemas especiales, pues el radio de acción de los aviones que parten desde Inglaterra hacia buena parte del resto del mundo no es fijo, ya que las líneas inglesas de aviones están extendiéndose continuamente por todas partes. Cada grupo de rutas se halla bajo una dirección técnica, y las diversas direcciones bajo el Consejo Central.

GOBIERNO DE LAS CORPORACIONES

La alta autoridad se encuentra encomendada al Consejo de la Corporación. Este Consejo tiene relaciones con los órganos ministeriales, por un lado; por otro, atiende a los servicios nacionalizados y al público. La labor de los Consejos de las Corporaciones es muy complicada y de enorme responsabilidad. Los Consejos son el punto crucial del sistema de nacionalizaciones: no se parecen a los Consejos de Administración corrientes, donde la responsabilidad de los consejeros queda limitada al servicio de los accionistas. Los Consejos de las corporaciones públicas inglesas deben tener en cuenta el bien público, la fiscalización que sobre las corporaciones ejerce el Gobierno y Parlamento, así como satisfacer a los consumidores y a la opinión pública.

Los Consejos no están creados según una norma única, como en el caso de las corporaciones francesas; la mayor parte de los consejeros son elegidos por el ministro del ramo, pero en el Banco de Inglaterra los elige la Corona. El número de los consejeros varía: el Consejo del Banco de Inglaterra está compuesto por el Gobernador, subgobernadores y dieciséis directores. Para otras corporaciones existen máximos y mínimos en el número de consejeros: para la aviación los miembros no pueden ser menos de cinco y más de doce, incluyendo el Presidente; para los transportes menos de cuatro y más de ocho, además del Presidente; para alimentación y desarrollo colonial menos de cuatro y más de diez, además del Presidente; para la electricidad menos de cinco y más de siete, además del Presidente; para el gas menos de seis y más de ocho, junto con el Presidente. He aquí, por tanto, un sistema de nombramientos bastante flexible en manos del ministro correspondiente. Como puede observarse el número de consejeros por Corporación no es elevado. Se tiende con ello a obtener grupos compactos de alta dirección y amplia responsabilidad personal en los negocios nacionalizados.

La política inglesa designa a las personas de cada Consejo entre los técnicos de mayor reputación en cada especialidad; el tipo de esta especialidad puede ser comercial, industrial y financiero o de personas de alta experiencia. No es preciso que en cada Consejo se halle representado un delegado de los trabajadores, aunque el Ministro cuide de incluir a ciertos miembros del gremio correspondiente. Para ser estas nacionalizaciones obra de los laboristas ingleses resulta un hecho notable que no se hayan atribuido la parte del león, aceptando en cambio, con preferencia, el mérito personal o la experiencia técnica.

El problema de los sueldos concedidos a las direcciones y a los Consejos de las Corporaciones ha dado motivo a críticas. Por supuesto, se han conservado elevadas remuneraciones en relación con la responsabilidad de cada cargo. Se ha considerado necesario que durante los primeros tiempos queden en sus puestos los más diestros hombres del período privado.

En la práctica la intervención ministerial es el hecho concreto y algo más teórica la parlamentaria. El Parlamento suele tratar todos los problemas de importancia pública; pero, en cambio, la acción ministerial es más estrecha y puede entrar en detalles, sin llegar a los mínimos de cada día. Entre estas dos clases de intervenciones siempre se aprecia un amplio sector de independencia para planear los servicios, ajustar el personal, escoger la mejor técnica y conducir las operaciones de la Corporación hacia el servicio del interés público, sin excluir el de la Corporación misma.

Los ministros pueden consultarse entre sí, acerca de los problemas relacionados con las nacionalizaciones, a fin de eliminar contradicciones entre las políticas individuales de cada corporación, cuando tales políticas no se ajusten al interés nacional. Sin embargo, los problemas interministeriales están todavía en los preliminares y se tardará en encontrar normas claras de equilibrio permanente entre la interferencia ministerial y la independencia corporativa.

Todavía es mayor la indecisión actual entre lo que debe ser el control parlamentario y la independencia limitada de las Corporaciones. En el orden de las cuentas administrativas de cada corporación y la fiscalización parlamentaria, tampoco la doctrina inglesa se encuentra completamente formada.

PROBLEMAS DE TRABAJO

En cada una de las industrias nacionalizadas debe funcionar una junta consultiva para cuestiones de trabajo. Las relaciones entre las corporaciones y las uniones sindicales parecen haber mejorado donde los representantes sindicales han tomado asiento en el Consejo de la corporación; pero tampoco esa coincidencia da fin a los posibles conflictos entre las ramas nacionalizadas y sus empleados.

La intensidad de los conflictos varía mucho entre unas corporaciones y otras, pues mientras algunas de estas instituciones carecen prácticamente de conflictos en otras se arrastra todavía una tradición de luchas sociales muy intensas. Por ejemplo, en la industria carbonífera las relaciones entre obreros y patronos fueron siempre altamente agresivas; la corporación que ha heredado tales situaciones no ha podido todavía eliminarlas en el terreno práctico. En cambio, los trabajadores del ramo de aviación no se encuentran en las mismas condiciones radicales que los mineros.

EL INTERES DE LOS CONSUMIDORES

La corporación del carbón vino a ser en 1946 la más grande de las experiencias inglesas en materia de monopolios. Estas dos características: monopolio y magnitud, se han repetido, a juicio de los tratadistas ingleses, para las otras nacionalizaciones que siguieron a la del carbón.

Pero ¿cuál es el interés del consumidor ante la magnitud excepcional de estos monopolios engendrados por

las nacionalizaciones? En los tiempos liberales la concurrencia en los mercados suponía una garantía para el consumidor. Es cierto que, aun sin nacionalizaciones, los viejos recursos competitivos se han evaporado dentro del capitalismo —el cual no es concurrente al estilo clásico— pero los monopolios públicos ¿atienden al interés del consumidor en la medida en que la antigua y desaparecida competencia salvaguardaba ese mismo sagrado interés? Este ha sido un punto crucial en las polémicas inglesas en torno a la nacionalización. Por de pronto, la legislación nacionalizadora de Inglaterra insiste en salvaguardar el interés del consumidor: el Gobierno laborista reiteró mucho en mantener abierta la oportunidad de los consumidores dentro de las industrias competitivas, como son los servicios de ferrocarriles y el transporte por carretera, así como entre la electricidad y el gas. Para el laborismo inglés la nacionalización significa tanto como “la comunidad real de los intereses entre productores y consumidores”. En cuanto a la eficacia que posean las corporaciones para atender al consumidor, sin detrimento del productor, no hay que perder de vista un rasgo de la letra que es propio de las nacionalizaciones inglesas: cada corporación dispone de un Consejo de consumidores con funciones de control sobre aquellas medidas que tomen las corporaciones de carácter lesivo para el sector consumidor. Y en este punto, los ingleses, positivos ante todo, han considerado que la intervención muy activa de los consumidores podía conducir más a entorpecer que a facilitar la marcha de las corporaciones “primerizas”, razón por la cual los Consejos de consumidores avanzan muy prudentemente en su desarrollo.

PRECIOS, EFICACIA E INVESTIGACION

Las nacionalizaciones se estiman que están basadas en estos dos principios: 1) Las corporaciones no deben realizar ni pérdidas ni beneficios, una vez deducidos los costos del capital, y 2) Los precios que se establezcan por los diferentes servicios deben corresponder a los costos relativos. Una corporación no debe presentar ni pérdidas ni beneficios cuando los precios pagados por los usuarios cubren los costos y permiten la expansión normal de la industria nacionalizada. Esta regla contable tiene, a juicio de los críticos, ciertas desventajas. Por ejemplo, el gobierno inglés ha podido comprar los ferrocarriles por un valor mayor del verdadero y ello ponerse de manifiesto ante la competencia que el transporte por carretera hace a los ferrocarriles. En este caso el crecimiento de los ferrocarriles debe reducirse en favor del transporte por carretera; pero los ferrocarriles tendrán pérdida si los precios de este servicio no pueden reducirse también.

Respecto a la eficacia, mucho se ha discutido si las industrias nacionalizadas, que no precisan repartir dividendos a propietarios individuales, se encuentran en mejores condiciones que las empresas privadas para alcanzar costos más bajos. Las industrias nacionalizadas tam-

poco precisan pagar gigantescas sumas por propaganda, ni costosos y numerosos consejos de administración y otros gastos derivados de la condición competitiva de toda industria privada. Sin embargo, el peligro de una inflación de salarios y el de una baja de los rendimientos de obreros y empleados siempre es un peligro latente.

El gobierno laborista demostró un gran interés por el aumento de la investigación científica. La concentración de medios para investigar en manos de grandes corporaciones ha dado por resultado un incremento notable en los frutos de la investigación científica y tecnológica. En este punto Inglaterra ha seguido un método diferente al norteamericano, ya que en Estados Unidos la investigación científica se lleva a cabo por universidades y empresas industriales sin marchamo oficial completo. El tiempo ha de indicar, sin tardar mucho, cual de estos dos métodos es permanentemente el mejor.

NACIONALIZACIONES EN FRANCIA

La nacionalización estaba más aclimatada en Francia que en Inglaterra, no sólo por los tradicionales monopolios del tabaco, fósforos, nitrógeno y potasa, sino también en el campo de los ferrocarriles, la electricidad y la aviación.

El gran programa de nacionalizaciones para la post-guerra actual fué redactado en 1944 por el Consejo de Resistencia Nacional. Terminada la guerra las minas de carbón del Norte de Francia y Paso de Calais fueron nacionalizadas en diciembre de 1944 y octubre de 1945. En 1946 toda la industria carbonífera fué nacionalizada, con algunas excepciones. En el mismo año quedó nacionalizada la industria del gas y la electricidad, no sólo en Francia sino en Argelia y las colonias, también con algunas pequeñas excepciones. En 1945, el Banco de Francia y cuatro grandes bancos privados fueron nacionalizados: el *Crédit Lyonnais*, la *Société Générale*, el *Comptoir d'Escompte* y la *Banque Nationale pour le Commerce et l'Industrie*. El resto de la banca quedó sometida a los órganos fiscalizadores del Estado, sobre todo la llamada *banque d'affaires* que maneja grandes capitales.

Francia ha nacionalizado una gran parte de su industria del seguro. En el verano de 1945 las acciones de ciertas compañías de aviación fueron compradas y fusionadas las empresas adquiridas. La más grande compañía de motores de aviación (*Société Anonyme des Moteurs Gnôhe-Rhône*) pasó a poder del Estado con otro nombre, y lo mismo aconteció con la *Renault*, constructora de motores de automóviles. La *Berliet* y otras empresas de publicaciones entraron en el campo de las nacionalizaciones francesas.

La participación estatal en compañías mixtas es muy amplia: unas 40 compañías se hallan incluidas en este grupo, comprendiendo cines, radio, petróleo, productos químicos, marina mercante, investigación industrial, navegación por canales, hoteles, cables marinos, etc.

DIFERENCIAS ENTRE AMBAS NACIONALIZACIONES

La legislación inglesa ha demostrado mayores tendencias monopolizadoras que la francesa. En Francia abundan los ejemplos de compañías mixtas; los casos de excepción son abundantes; en tanto que en Inglaterra las nacionalizaciones abarcan, por ejemplo, en el caso de los transportes, hasta los hoteles y servicios de yates, etc.

En cuanto a organización, ni ingleses ni franceses han aceptado de plano el concepto *étatisation*; en ambos casos se adoptó la Corporación como más independiente y flexible. En Francia el equivalente a la Corporation inglesa ha sido el *Etablissement public a caractère industriel et commercial*.

El contraste mayor entre ambas nacionalizaciones reside en los métodos de gobierno de las industrias. En Inglaterra el Ministro del ramo nombra los consejeros (con la indicada excepción del Banco de Inglaterra) mientras que en Francia los Consejos se integran por representantes del Estado, de los empleados y los consumidores. Los Consejos ingleses son más flexibles en número y los miembros del Parlamento están excluidos; así como, en teoría, los representantes obreros no son consejeros como tales obreros de la empresa, sino por decisión ministerial.

LA TELA DE PENELOPE

Nacionalizar y desnacionalizar ha sido un vaivén histórico bastante conocido en la economía de los pueblos. Ahora bien, nacionalizar y desnacionalizar en el curso de diez a veinte años...; ¡eso nunca se ha visto! De ahí que al presentar el actual Gobierno conservador inglés un proyecto de desnacionalización para la industria del hierro y el acero, inclusive muchos conservadores se muestran renuentes a creer que esta industria clave pueda ser reintegrada a los negocios privados de donde procedía.

Las nacionalizaciones ocurren, no porque se haya hecho bien o mal la operación, ni a causa de mayor o menor influencia política, aunque esta influencia es necesaria, sino cuando el mercado de capital privado ha perdido su antiguo vigor para continuar a ritmo acelerado la función de invertir mucho para mantener alto el empleo.