
Introducción

El propósito de este trabajo es definir lo que se entiende generalmente con el término nacionalización y ofrecer algunos ejemplos históricos de esta medida política que encubre realidades bastante diversas. Por otra parte, se trata de proceder a una crítica de algunas concepciones dominantes sobre la nacionalización y tratar de desideologizar el término, descubriendo las realidades económico-sociales que a veces enmascara, para poder así contestar a la pregunta: ¿la nacionalización sirve para la transición al socialismo?

Para esto, será necesario observar la evolución del derecho de la propiedad privada, que de absoluto se relativiza a favor de la sociedad (punto 1). Luego, habrá que pasar revista a las teorías de la intervención del Estado en la economía, soporte de la explicación de la aparición de las empresas públicas en el siglo XX, ya que a las empresas privadas que se nacionalizan se les da esta personalidad jurídica (punto 2), revisando al mismo tiempo la concepción que cada una de estas teorías tiene del Estado. En el punto 3 se dan algunas definiciones de la nacionalización y se observan las diferencias de esta institución jurídica con otras parecidas, haciendo énfasis sobre sus elementos que la distinguen de la expropiación por causa de utilidad pública. También se menciona el problema de la indemnización, tal como lo ha visto la teoría jurídica y la práctica en la historia de diferentes países en Europa y América Latina. Sigue (punto 4) un esfuerzo de desmistificar (y desjuridizar) a la nacionalización, que generalmente favorece intereses clasistas más que obedecer al pretendido "interés general". En el punto siguiente (punto 5) se plantea su empleo como

**¿Qué es —y para qué
sirve— una
nacionalización?**

Jorge Rouvalis

medida de transición al socialismo: análisis que recoge textos de la Internacional Comunista y del teórico marxista Karl Korsch sobre su papel en el proceso de socialización, que no se identifica con ella. El lector llega así al último punto de este trabajo, que presenta rápidamente los antecedentes de nacionalizaciones en México, para esbozar una primera interpretación de la nacionalización de los bancos en 1982.

1. Evolución del derecho de la propiedad

El acto de la nacionalización es por su naturaleza jurídica una incursión del derecho público en los dominios del derecho privado. Tal intervención se hace comprensible si seguimos la evolución del derecho de la propiedad privada. Como regla general, podemos afirmar que tal derecho sigue la evolución del modo de producción capitalista: al liberalismo económico que aparece primero, se observa luego la aparición de la intervención estatal en la economía. Así, las etapas o estadios del M.P.C., capitalismo de concurrencia o competitivo, capitalismo monopolista y finalmente capitalismo monopolista de Estado enmarcan dicha evolución. De *absoluto*, el derecho a la propiedad paulatinamente se *relativiza*.

Algunos ejemplos ilustran esta evolución.¹ Como consecuencia de la Revolución Francesa, el derecho de la propiedad privada adquiere un carácter "inviolable y sagrado" según el artículo 17 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciu-

¹NOVOA MONREAL, Eduardo: "La nacionalización en su aspecto jurídico" en AAVV.: *Derecho económico internacional*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976. pp. 145-149. Sobre la aparición y evolución del derecho social, ver GURVITCH, GEORGES: *L'idée du droit social* en "Qui a peur de l'antéges-tion?", Cause commune 1978/1, Ed. 10/18, Paris, 1978, pp. 114-366.

dadano, proclamada el 26 de agosto del 1789. Luego, el art. 544 del Código de Napoleón lo declara un derecho *absoluto*. Vale la pena observar aquí, que este artículo se traduce en legislaciones de otros países y se convierte en una institución sacrosanta, representada por el derecho del dueño de usar e incluso, abusar de sus bienes. Este principio, pasa en el derecho internacional a significar que se deben respetar los derechos adquiridos y que el Estado no puede privar a un extranjero de sus bienes sin pagarle una indemnización completa.

A esta primera etapa de la evolución mencionada, seguiría una segunda: se introducen ahora limitaciones legales a las facultades del propietario. Por ejemplo, la constitución de la República de Weimar de 1918 distingue entre el derecho de propiedad, que es garantizado constitucionalmente, y las atribuciones y límites del propietario que son reguladas por la ley. La Constitución mexicana confiere a la nación el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. La Constitución italiana (art. 42), así como la de la República Federal Alemana (art. 14) autoriza al legislador para imponer límites a las facultades del propietario.

Una tercera etapa ve aparecer en los textos constitucionales el reconocimiento de la *función social* de la propiedad privada. Ya desde el desarrollo de su doctrina positivista, Auguste Comte le atribuía esta función social. Así, el citado art. 14 de la Constitución de Bonn dice: "La propiedad obliga. El uso de la propiedad debe contribuir también al bien de la colectividad". Lo mismo ocurre con el art. 42 de la Constitución italiana. De esta manera, dicho derecho se convierte en *relativo* y se abre paso en la ciencia jurídica la teoría del "abuso del derecho".

En la cuarta etapa de esta evolución, la propiedad privada es solamente una forma de propiedad,

porque otra forma igualmente válida debe considerarse la de propiedad *colectiva o social*. Así aparece en el art. 17 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de París de 1948: "Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual o colectivamente...", y en la constitución italiana: "La propiedad es pública o privada".

Por último, nos encontramos con la proclamación de que el derecho de propiedad privada debe ceder ante intereses sociales preponderantes. El punto 4o. por ejemplo de la Resolución 1803 (XVII) de las Naciones Unidas de 1962, admite que las "razones o motivos de utilidad pública, de seguridad y de interés nacional... se reconocen como superiores al mero interés particular o privado, tanto nacional como extranjero".

Esta rápida visión de algunos textos nos permite ver que la propiedad privada ya no es un derecho inviolable y sagrado, anterior y superior al Estado y que el respeto de la propiedad privada ya no es un principio general del Derecho reconocido hoy por los llamados Estados civilizados. Son precisamente las nacionalizaciones que se dieron en este lapso histórico (principios del siglo XX, postrimerías de la II Guerra Mundial, etc.) por una parte, y los nuevos derechos económicos en diferentes países del mundo por otra, que han erosionado profundamente la propiedad privada.

En el mismo sentido y más adelante todavía, la mencionada Declaración de París de 1948 reconoce la protección de la propiedad colectiva (hacia la cual tiende la nacionalización) en igual nivel que la protección de la privada. Además consagra un *derecho a la propiedad* de contenido bien diferente que el tradicional, esto es el derecho de los desposeídos (a nivel nacional e internacional) a acceder a ellas. No defiende así la actual situación de marcada desigual

distribución de la riqueza, y solamente prohíbe una privación "arbitraria" de los actuales propietarios.

Para concluir, lo anterior nos permite afirmar que existe actualmente en derecho la posibilidad de nacionalizaciones aún sin pago de indemnización, puesto que nacionalizar de esta manera, por razones supremas de interés nacional, bienes privados que están subordinados a ese interés, no es proceder arbitrariamente. Otra conclusión importante, no hay actualmente principios generalmente reconocidos sobre propiedad privada que pueden oponerse a una medida de nacionalización, cualquiera que sea su forma.

2. Teorías de la intervención del Estado en la economía

Tres teorías existen en la actualidad sobre la intervención estatal en la economía. Estas siguen tres escuelas de pensamiento económico: la neoclásica (o marginalista), la keynesiana (o globalista) y la marxista.²

El propósito de todas, es explicar un fenómeno relativamente reciente que se generaliza sobre todo en el siglo XX y adquiere la forma de las empresas estatales o públicas.

La teoría *neoclásica* se basa en el análisis de Walras y Pareto de la economía, en términos de utilidad marginal y costo marginal: los agentes económicos buscan maximizar su utilidad marginal en tanto que consumidores y su beneficio en tanto que productores. La concepción del Estado de esta teo-

²Una buena reseña de estas explicaciones se puede encontrar en: L'HERITEAU, Marie-France: *Pourquoi des entreprises publiques?*, Dossiers Thémis, P.U.F., París, 1972, pp. 12-28, y en CASSESE, S. et al.: *L'impresa pubblica*, Franco Angeli Ed., Milano, 1977, pp. 11-92.

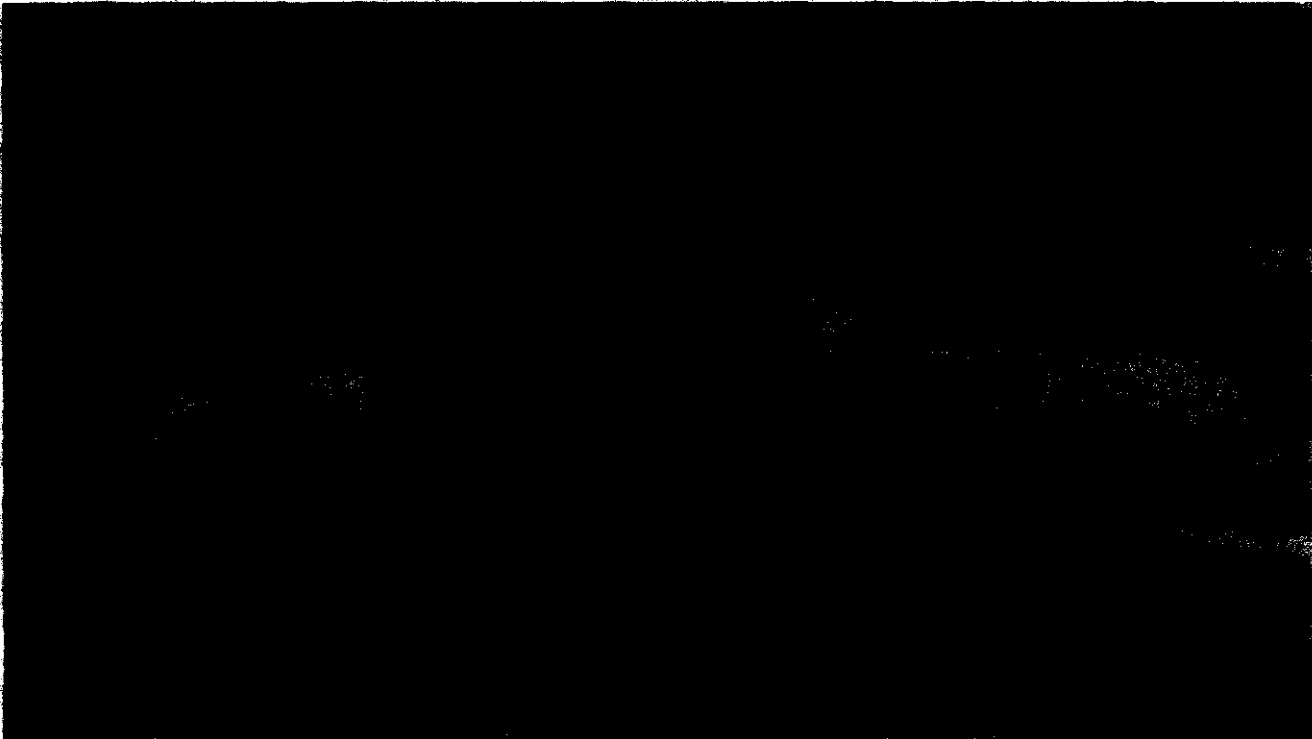
ría es individualista: el cuerpo político es así una yuxtaposición de ciudadanos idénticos, en búsqueda de los mismos fines. Para la teoría neoclásica, el Estado no tiene existencia autónoma, no es más que un procedimiento de combinación de las decisiones individuales para obtener una decisión colectiva. Así, la existencia del sector público se justifica por las características técnicas propias a algunas producciones, a saber el carácter indivisible de ciertos bienes y la existencia de "monopolios naturales" en ciertos sectores de la producción. Algunos ejemplos de bienes indivisibles: la defensa nacional, la medicina preventiva, gastos relativos al medio ambiente, etc. El costo marginal de tales bienes es nulo para por lo menos un usuario; el Estado por consiguiente se encargará de estos bienes, financiados colectivamente. El costo de dichos bienes o servicios será cubierto por los impuestos. Para los neoclásicos, las empresas públicas surgen pues con el fin de corregir efectos de "sectores desviantes" que no se pueden modificar mediante regulaciones directas. La regla es su ausencia, su presencia en la economía es la excepción (o por lo menos debe ser).

La teoría *global* o *keynesiana* toma en consideración e integra en la teoría económica fenómenos observables en las economías contemporáneas que no entran en el marco del modelo neoclásico. Algunos de ellos, son los fenómenos de crecimiento y de organización. La economía, en esta teoría, se caracteriza por movimientos de flujos, de variaciones de cantidades globales, que instrumentan los grupos sociales. La concepción del Estado: aquél ya no es una representación de la suma de las voluntades individuales. Hablan los keynesianos de "interés general" o "interés público". El Estado, es un agente autónomo, distinto de los individuos, también de los grupos, cuyo comportamiento debe dar lugar a

análisis específicos. Su acción está pensada como la de un árbitro entre los intereses de los diferentes grupos sociales, acción que busca promover el interés público, a través del crecimiento del Producto Nacional, interés cuyo principal responsable es el mismo Estado.

De esta manera, hablan los keynesianos de "economía pública" (A. Barrere en Francia) más que de "sector público". Tienen así una visión dualista de la realidad económico-social, con dos tipos de finalidad: a) búsqueda de los intereses privados de los agentes económicos, y b) búsqueda del interés público, definido por el Estado en base a criterios que le son propios. La aparición de las empresas públicas corresponde a un intervencionismo estatal que hay que explicar. Pero, los globalistas no ofrecen una teoría general de la necesidad de la acción económica del Estado: es público lo que el Estado decide encargarse de ello y las razones de la extensión de esa actividad son casuísticas, dependiendo de las circunstancias en medio de las cuales aparecen las empresas públicas (por ej. la Primera Guerra Mundial, la gran depresión, el rearme, la Segunda Guerra Mundial, la reconstrucción, etc.). Así, no existe un criterio objetivo de la apropiación pública de varias empresas. Ellas son definidas *a posteriori* por sus características empíricas observadas.

Contrariamente a las dos corrientes mencionadas, la teoría *marxista* sí ofrece una explicación completa del fenómeno que nos interesa. Según ella, las empresas públicas aparecen como consecuencia de la caída tendencial de la tasa de ganancia, integrada en la ley del valor y consecuencia de modificaciones en la composición orgánica del capital. Esta ley general de toda economía capitalista se verifica con los fenómenos ineluctables de sobreacumulación del capital (consecuencia de la concurrencia en



diferentes sectores) que genera a su vez una desvalorización del mismo. Las crisis que siguen, parte integrante del sistema, engendran la desaparición de las empresas ineficientes (que son habitualmente las pequeñas y medianas) y la consiguiente monopolización de la economía. Desde una posición de fuerza no sólo económica sino también política, los monopolios piden y obtienen el financiamiento público de la producción privada. Este financiamiento adquiere diferentes modalidades, tanto indirectas (funcionamiento de las empresas públicas con tarifas y precios de sus productos y servicios preferenciales para los monopolios), como directas (présta-

mos estatales con bajo interés, exención de impuestos etc.). Este nuevo papel del Estado (inconcebible en el capitalismo de concurrencia) corresponde efectivamente, según la teoría marxista, a una transformación del mismo modo de producción capitalista (MPC): el Estado de instrumento de dominación del conjunto de la burguesía, se vuelve ahora en "instrumento" de una fracción de aquélla, la monopolista. De esta manera, se da el fenómeno de transferencia de la plusvalía generada en el sector público hacia el sector privado. Los economistas marxistas que sostienen la teoría del Capitalismo Monopolista de Estado (CME) proponen tres moda-

lidades explicativas de la mencionada desvalorización del capital de las empresas públicas (E.P.). Según ellos, esta valorización puede ser reducida (empresas trabajando con baja rentabilidad), nula (gestión equilibrada) o incluso negativa (gestión deficitaria). El debate dentro de los marxistas está abierto sobre la valorización negativa, cuestionada por otros. Sin embargo, siguiendo este análisis, se puede afirmar que el Estado de "partido de la burguesía" (Gramsci), se vuelve ahora "partido de los monopolios".

Los análisis marxistas sobre la intervención estatal en la economía se basan en una concepción del Estado diferente de la presentada por la corriente keynesiana mencionada. Esta concepción se basa en la crítica marxista a la teoría hegeliana del Estado que fundamenta los análisis de aquélla.

Efectivamente, para Hegel (Principios de la Filosofía del Derecho), el Estado, ubicado por encima de las asociaciones (intereses privados) expresa la voluntad general, siendo la sociedad organizada según el tríptico "individuo—sociedad civil—Estado". En su Crítica del Estado hegeliano, Marx afirma que "el Estado es la burocracia hecha Estado", es decir que aquél representa los intereses de una clase y no el general, y busca mantener el equilibrio entre intereses desiguales. Para Marx, el objetivo formal pues del Estado, esconde en realidad su contrario. Por supuesto la teoría marxista se matiza al respecto: los análisis por ejemplo de Poulantzas hacen resaltar la *autonomía relativa* del Estado (definido por él como el lugar de la formación social donde se condensan las contradicciones sociales), autonomía que los teóricos del CME tienden a olvidar u opacar. Sin embargo, todos los marxistas reconocen que en última instancia, el Estado defiende la *existencia, cohesión y funcionamiento general* del MPC.

Así, para Elmar Altvater, existen cuatro funciones en este sentido del Estado burgués que no

pueden efectuar los capitalistas individuales:

1) Creación de las condiciones materiales generales de la producción ("infraestructura").

2) Determinación y salvaguardia del sistema legal general, en el cual ocurren las relaciones de los sujetos (legales) en la sociedad capitalista.

3) Regulación de los conflictos entre trabajadores y capitalistas y, de ser necesario, la opresión política de la clase obrera, no sólo por medios políticos y militares, y

4) Garantía y expansión del capital nacional total en el mercado capitalista mundial.³

3. Definiciones comparativas de la nacionalización

En el desarrollo de los estudios sobre nacionalizaciones, los juristas han tratado de dar una definición de ésta, tratando de ir más allá que el derecho, y englobar elementos de ciencia política y de economía. De las diferentes definiciones, podemos presentar algunas.

Según Konstantin Katzarov, el autor del estudio jurídico más completo sobre el tema, "la nacionalización es: 1. la transformación; 2. en un interés público de orden superior; 3. de un bien determinado a) o de una cierta actividad b), que 4. son o pueden ser un medio de producción o de circulación en el amplio sentido del término; 5. en bien o en actividad de la colectividad-Estado a) comuna b) o cooperativa c), con miras a 6. su utilización inmediata a) o futura b) en el interés general y no en el privado".⁴

³ALTVATER, Elmar: "Nota sobre algunos problemas del intervencionismo de Estado" en SONNTAG y Valecillos (comp.): *El Estado en el capitalismo contemporáneo, Siglo XXI*, México, 1980, p. 94.

⁴KATZAROV, Konstantin: *Teoría de la nacionalización*. Trad. al español de Héctor Cuadra Moreno. Instituto de Derecho Comparado, UNAM, México, 1963, p. 285. (Ed. original: *Theorie de la Nationalisation*, Ed. La Baconnière, Neuchâtel, 1960).

Novoa Monreal, otro estudioso, latinoamericano esta vez, propone otra definición:⁵ "La nacionalización es un acto gubernativo de alto nivel, destinado a un mejor manejo de la economía nacional o a su reestructuración, por el cual la propiedad privada sobre empresas de importancia es transformada de manera general e impersonal en propiedad colectiva y queda en el dominio del Estado (bien sea directamente, bien sea a través de órganos especiales que lo representan), a fin de que éste continúe la explotación de ellas según las exigencias del interés general."

Un autor mexicano, González Aguayo, propone la siguiente definición para las nacionalizaciones en América Latina:⁶ Es "El acto jurídico del Estado que pone al servicio de los intereses nacionales los recursos y medios básicos rescatándolos de los propietarios extranjeros; porque en el caso de existir el capital privado interno no puede hacerlo, y se necesita utilizar estos recursos en el impulso al desarrollo y en la consecución de la independencia."

Una primera observación se impone al reseñar estas definiciones: todas toman en cuenta diferentes elementos del fenómeno, y todas insisten sobre la transferencia de los bienes de las empresas nacionalizadas del sector privado al público. En este caso, para los tres autores prevalece el *interés general* al privado, siendo el Estado el que representa las más de las veces al primero. La crítica que puede surgir de inmediato, es la *utilización clasista* de este interés general. Así, la nacionalización sirve en realidad a las finalidades de la acumulación burguesa, más que a toda la sociedad. Otra observación crítica

⁵NOVOA MONREAL, Eduardo: *Nacionalización y recuperación de recursos naturales ante la ley internacional*, F.C.E., México, 1974, p. 50.

⁶GONZÁLEZ AGUAYO, Leopoldo: *Las nacionalizaciones de bienes extranjeros en América Latina*, 2 vols. UNAM, F.C.P. y S., Serie Estudios 7, México, 1969, Vol. I, pp. 17-18.

con respecto a la definición de González Aguayo, es que, incluso en América Latina, puede la nacionalización afectar intereses nacionales privados (nacionalización de la banca en México en 1982), y no es su característica primordial entonces el ser dirigida en contra de bienes extranjeros. Es obvio sin embargo, que tal nacionalización se puede dar en los países latinoamericanos donde el desarrollo económico ha alcanzado su nivel de formación de capital nacional respetable, que el Estado local desea por una u otra razón nacionalizar. Tales contradicciones interburguesas (burguesía local-Estado) no se pueden dar en países de escaso desarrollo.

Más que definición, la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados (1974), hace una referencia al hecho de la nacionalización, su validez jurídica y el mecanismo que se sigue para ponerla en práctica. Dice la Carta en su art. 2 párrafo 2: "Todo Estado tiene el derecho de [...] c) nacionalizar, expropiar o transferir la propiedad de bienes extranjeros, en cuyo caso el Estado que adopte esas medidas deberá pagar una compensación apropiada, teniendo en cuenta sus leyes y reglamentos aplicables y todas las circunstancias que el Estado considere pertinentes. En cualquier caso en que la cuestión de la compensación sea motivo de controversia, ésta será resuelta conforme a la ley nacional del Estado que nacionaliza y por sus tribunales, a menos que todos los Estados interesados acuerden libre y mutuamente que se recurra a otros medios pacíficos sobre la base de la igualdad soberana de los Estados y de acuerdo con el principio de la libre elección de los medios."

Cabría mencionar que tal referencia no se relaciona únicamente con recursos naturales (lo que generalmente se nacionaliza en los países del Tercer Mundo); sino que tiene una proyección más amplia. Sin embargo, persiste en la Carta una confusión entre nacionalización y expropiación, de la que ha-

blaremos más adelante. Hay que saber por otra parte, que esta Carta recoge las preocupaciones de los países del Tercer Mundo, que reivindican su "derecho al desarrollo", y no se limitan a nacionalizar diferentes recursos naturales nacionales en las dos últimas décadas, sino además organizan en los foros internacionales (sobre todo diferentes instancias de las Naciones Unidas) los instrumentos jurídico-económicos de tal desarrollo. Estos instrumentos incluyen una definición diferente de la nacionalización.

Diferencias de otras instituciones jurídicas

Para esclarecer la naturaleza y los alcances de la nacionalización, es necesario establecer sus diferencias con otras instituciones jurídicas que se parecen pero no se pueden identificar con ella.

a) Expropiación

Esta se parece mucho a la nacionalización, pero: i) Es una institución más antigua; la nacionalización tiene vida de 60-70 años apenas. ii) Otra gran diferencia, la nacionalización es *general e impersonal*. La expropiación tiene en cambio como meta un bien individualizado y designado con precisión. iii) La naturaleza jurídica del procedimiento seguido para realizar la transferencia de la propiedad difiere igualmente: en la expropiación la transferencia se da a través de un acto administrativo (derecho derivado), mientras que la nacionalización depende de un texto constitucional (*acto supremo de gobierno*, de naturaleza originaria). La base de la nacionalización es así la soberanía del Estado. iv) Por su objeto, la nacionalización alcanza ramas económicas completas o universos de bienes y servicios (bienes muebles e inmuebles), como por ejemplo toda la industria petrolera de un país. En cambio la expropiación

se realiza sobre bienes inmuebles principalmente, y excepcionalmente sobre bienes muebles. v) Por último por su finalidad, la nacionalización se propone transferir la propiedad de los medios de producción a la colectividad, transformándolos de interés privado a interés público. La expropiación se propone en cambio transferir la propiedad de acuerdo con el criterio de utilidad pública solamente.

Ahondando en las características de la expropiación, podemos decir que ésta implica la transferencia de un bien del patrimonio del expropiado al del expropiante. Ha de fundarse en razones de utilidad pública, interés social, etc. Exige indemnización para el expropiado. Debe acomodarse al procedimiento legal establecido al efecto. En palabras de De la Pradelle, ella es "un incidente aislado de la administración local" y "puede sorprender lo mismo al pobre en su choza que al rico agricultor",⁷ mientras que la nacionalización solamente afecta a industrias o empresas de importancia.

Para terminar, es conveniente mencionar una confusión constante en América Latina y México entre expropiación y nacionalización. Esta confusión, después de las aclaraciones citadas, ya no tiene razón de ser y debería ser combatida. La "Ley de expropiación" por ejemplo en el México cardenista (1936), es una ley de nacionalización, y en 1938 se trató de una nacionalización y no expropiación de la industria petrolera. Por otra parte, es justo mencionar que los autores anglosajones hablan generalmente de "expropiación" y no aceptan sino ocasionalmente el término "nacionalización". Sin embargo, Katzarov, Novoa Monreal y la mayoría de los autores sobre la materia, distinguen netamente entre expropiación y nacionalización y contribuyen al esclarecimiento de la terminología. Una

⁷DE LA PRADELLE, A., *apud* NOVOA MONREAL, E.: "La nacionalización en su...", art. cit., p. 142.

opinión de un autor anglosajón sobre el segundo término, merece ser transcrita: Nicholas R. Doman, estadounidense, sostuvo en 1948 que "las nacionalizaciones postbélicas significan un desarrollo revolucionario y sería fútil intentar asociarlas con viejos conceptos legales. En su lugar deberían ser vistas como cosas *sui generis* y ser tratadas consecuentemente."⁸ Reto que los juristas de varios países en desarrollo (y no sólo ellos) han asumido desde entonces.

b) Confiscación

Son motivo de la confiscación generalmente objetos que han servido para la perpetración de un delito; su naturaleza no se precisa. Además, por su esencia, la nacionalización es impersonal, mientras que la confiscación sólo apunta a la persona del propietario considerado culpable de una infracción. El fin de la segunda es castigarlo, distinto, como se puede apreciar, al del primero.

c) Requisición

Es la desposesión de bienes muebles (alimentos o bienes de consumo por lo general). Es decir, su carácter es personal y definido por los bienes que afecta. Se da habitualmente en periodos de guerra.

El problema de la indemnización

En la teoría jurídica clásica sobre nacionalización, la indemnización parece ser un elemento indispensable para su validez. Los autores norteamericanos definen las características de esta indemnización necesaria como "prompt and effective" (pronta y

adecuada). Con estos términos, se entiende que la indemnización debe ser anterior a la transferencia de propiedad (o por lo menos cercana a ella) y que cubra el valor real de aquélla. Se piensa en general que una nacionalización sin indemnización no es tal, sino un acto *de facto* y no *de jure*, o bien otro tipo de institución jurídica (al que en la historia se le dieron nombres: confiscación, requisición, etc.).

Sin embargo, frente a la teoría anterior, real pero anticuada, surgen ahora interpretaciones (en los últimos veinte años), sobre todo por parte de los países del Tercer Mundo que aceptan la validez jurídica de una nacionalización sin indemnización. Un ejemplo más remoto incluso, son las nacionalizaciones de la Revolución Rusa de 1917, que se efectuaron sin pago alguno, y muchas de las cuales fueron reconocidas por tribunales occidentales.

Vemos algunos ejemplos históricos que apuntalan esta nueva interpretación. Las nacionalizaciones efectuadas después de la Segunda Guerra Mundial en diferentes países occidentales (Inglaterra, Francia, etc.) se hicieron con el pago de indemnizaciones exiguas. Por otra parte, la URSS y los países socialistas han afirmado en los foros internacionales (ONU) que el Derecho Internacional no prevé ninguna indemnización obligatoria cuando se trata de nacionalizar bienes de extranjeros y que el pago de una posible indemnización debe ser decidido conforme a la legislación nacional del país que adopta la medida, porque "toda restricción al derecho de nacionalizar limita el principio de soberanía".⁹ Para la nacionalización del petróleo mexicano en 1938, se sostuvo por parte del país nacionalizador que: "No existe en el Derecho Internacional norma general aceptada por la teoría o por la práctica, según la cual habría que pagar, de inmediato o después, una

⁸Citado por NOVOA M., art. cit., p. 145.

⁹*Ibid.* p. 155 ss.

indemnización por una nacionalización que tiene un carácter general e impersonal". A pesar de este argumento, México pagó la indemnización, pero el pago se hizo en un lapso bastante largo (marzo, 1983, hasta septiembre de 1962) y además el valor de los bienes nacionalizados fue el declarado por las propias compañías para efectos fiscales, es decir menor que el valor real. En resumen, México calculó sus propias necesidades y posibilidades como país nacionalizador para pagar la indemnización. Lo mismo sucedió poco más o menos con la nacionalización del cobre en Chile en 1971. El gobierno de Allende, recurrió a la novedosa noción jurídica de "ganancias excesivas" de las compañías extranjeras durante todo el periodo de operación de las mismas, para no pagarles indemnización alguna: el principio de ésta no se negaba, pero en la práctica no se desembolsaba ni un centavo para fines de indemnización.

La justificación jurídico-política de tal tratamiento del problema de la indemnización, se encuentra en el artículo 7 de la mencionada Carta de Derechos y Deberes Económicos, que afirma que todo Estado tiene la responsabilidad primordial de promover el desarrollo económico, social y cultural de su pueblo, pudiendo así elegir sus objetivos y medios de desarrollo, utilizar sus recursos, y llevar a cabo reformas económicas y sociales; además, todos los Estados tienen el deber de cooperar para eliminar los obstáculos que entorpecen esa movilización y utilización. El argumento pues para no pagar cabalmente y pronto la indemnización, es que si se exigiera tal pago total e inmediato, los países con deficientes condiciones económicas no estarían en posibilidad de adoptar la nacionalización, y es precisamente a favor de esta clase de países que surge como más necesaria dicha institución jurídica. Entonces, serán las posibilidades económicas del país nacionalizador las que determinarán el monto



de la indemnización. En palabras del ex-Presidente argelino Houari Boumediene, la nacionalización total es "una condición fundamental del desarrollo económico [...] uno de los medios que autorizan o facilitan la entrada en el proceso de despegue económico" y que por sí misma "constituye un acto de desarrollo" susceptible por el hecho de romper la pantalla que establece la sociedad extranjera de "hacerlos entrar en el circuito de las relaciones internacionales."

4. Desmistificación de la nacionalización

La imagen que hasta ahora hemos ofrecido al lector de la nacionalización, es la de una institución jurídica. Sin embargo, ha llegado el momento de plantear otras dos dimensiones de la misma, que en nuestra opinión son determinantes. Se trata de su dimensión *económica*, y sobre todo de la *política*. Cuando se nacionaliza se dice siempre que es con un fin de desarrollo económico. Está sobreentendido, que el Estado, que se encargará de ahí en adelante de los bienes nacionalizados, lo hará mejor que el capital privado local, o aquel extranjero, anteriores propietarios de los recursos nacionalizados. Sin embargo, cabe preguntarse porqué nacionaliza el Estado, y en qué momento histórico se toma la medida. Nos encontramos pues, habrá entendido el lector, en los terrenos movedizos de la contingencia política. La medida de nacionalización es siempre resultado de una correlación de fuerzas, y sella un conflicto de clase. Puede este conflicto darse entre un Estado subdesarrollado y tal o cual fracción de capital imperialista. Puede también darse entre tal fracción de capital nacional o local y la burocracia estatal u otra fracción capitalista incrustada en el aparato estatal. De todas maneras, el derecho encubre conflictos políticos.

Un punto que merece nuestra atención, tiene que ver con la terminología. ¿Porqué se habla de *nacionalización* y no de *estatización*? (ya que en la mayoría abrumadora de los casos los bienes nacionalizados pasan a ser propiedad del Estado, a través de la conformación de empresas estatales o públicas). La respuesta de la definición de Katzarov, de que a veces son los municipios ("comunales" dice la incorrecta traducción del término francés "commune") o cooperativas que se encargan de los bienes o servicios nacionalizados, no es satisfactoria. En la práctica, y como los recursos nacionalizados son siempre de vital importancia para el desarrollo del país nacionalizador, casi siempre es el Estado el nuevo propietario de estos bienes. Un argumento (jurídico) para distinguir entre nacionalización y estatización es que las empresas constituidas después de la medida, son generalmente de derecho privado para la nacionalización (lo que les da más agilidad en su operación) y no se rigen por el derecho público (propiedad directa del Estado, sin personalidad jurídica distinta para la empresa), lo que sería el caso para la estatización. Sin embargo, pensamos que estas sutilezas jurídicas no deben confundirnos. En nuestra opinión, el uso del término *nacionalización* es meramente ideológico. Echa mano de una comunidad, como es la *nación* (vale decir todo el pueblo, o mejor dicho toda la población del país nacionalizador). Este uso ideológico, tiene como finalidad, por una parte convencer a las clases dominadas de que el uso posterior de los bienes o servicios nacionalizados será en beneficio de toda la población (lo que según la teoría marxista de la intervención estatal en la economía no es cierto). La segunda razón del empleo de este término, es que muchas veces las nacionalizaciones, para llevarse a cabo, necesitan del *apoyo popular*. Esto es cierto tanto para países subdesarrollados (México-petróleo, Chile-cobre), como para países desarrollados (Francia-

grupos industriales y bancos 1932, ferrocarriles 1936, etc.). En varias ocasiones, este apoyo popular o *consenso* a favor de la medida, es condición indispensable para la realización o el éxito (no anulación) posterior de la misma. Por ejemplo, en México en 1938, tal apoyo popular a la medida (marchas, mítines gigantescos, donativos para pagar la indemnización, trabajo abnegado de los petroleros las primeras semanas o meses después de ella, etc.) fue decisivo para el éxito, en cuanto que la medida atacaba intereses del imperialismo inglés y norteamericano.

Quizá sería éste el lugar para aclarar, que a la misma finalidad ideológica sirven los términos “sector público”, en oposición al “privado”. Se trataría, según la explicación generalmente dada, de dos sectores con propósitos diametralmente opuestos, siendo el del sector “público” servir el “interés general”. En realidad, el análisis empírico marxista ha descubierto (y a veces medido) las enormes transferencias de plusvalía del primero al segundo, que de hecho encubren los términos diferenciados.

5. ¿Nacionalización = elemento de la transición al socialismo?

Generalmente se piensa que la nacionalización sirve para la transición al socialismo. Tanto la derecha (para combatirla) como cierta izquierda (para apoyarla) han difundido esta imagen. La pregunta por consiguiente es: ¿sirve (y es suficiente) la nacionalización para la transición al socialismo? Hasta ahora, la respuesta de la izquierda comunista y socialista era afirmativa, ya que su concepción de tal transición era (y es) la de un proceso *por etapas* donde las nacionalizaciones forman parte de la estrategia “democratizadora” de la economía. Dentro de la misma lógica, se entiende que las empresas públicas (nacionalizadas) funcionan de una manera

“diferente” que las privadas. Tal argumentación es patente en los análisis del Partido Comunista Francés sobre el Capitalismo Monopolista de Estado (C.M.E.).¹⁰

Nuestra respuesta a la pregunta anterior, sería negativa. Las nacionalizaciones generalmente no sirven para la transición al socialismo, cuando no se modifica el marco del MPC en un país determinado, y una nacionalización (o serie de nacionalizaciones) puede dejar tal marco intacto. Esto sucedió por ejemplo en la Francia de 1981 con el gobierno de Mitterand. Pero, en otros casos, sí modifica este marco la nacionalización, como en la Rusia de 1917 o en la Cuba de 1959. Se puede dar el caso en la historia que la nacionalización resulte como culminación de presiones populares en este sentido. Sin embargo, esta condición no implica necesariamente que van a modificar el MPC imperante. Además, en la mayoría de los casos, la iniciativa de las medidas de nacionalización proviene de la burguesía.

Un elemento a favor de nuestra argumentación, es el siguiente: en los países capitalistas, la realidad de las empresas públicas encubre la misma que en las privadas: *ausencia de los trabajadores del control del proceso de trabajo y proceso de producción en general*. (Y nada cambia tal situación el hecho que estén representados —siempre minoritariamente— en el Consejo de Administración de la empresa). Es decir, los trabajadores nunca deciden qué se va a producir, cómo se trabajará, hacia qué prioridad serán destinadas las inversiones de la empresa. Así, padecen en las empresas públicas la misma explotación para la generación

¹⁰Análisis cuyo principal exponente es Paul Boccard, y que se sintetizan en la obra: *Capitalisme Monopoliste d'Etat. Traité marxiste d'économie politique*. 2 vols. Editions Sociales, París, 1971 (Trad. en español: *El Capitalismo monopolista de Estado*, 2 vols. Ediciones de Cultura Popular, México, 1972).

de plusvalía (eventualmente transferida después). En realidad, se trata entonces de una *estatización*. El Estado tiene el poder discrecional de nombrar al director general de la empresa, quien decidirá soberanamente (con la mayoría, también nombrada, del Consejo) sobre la marcha de la empresa que el Estado *controla a posteriori*.

Ilustrativas al respecto son las tesis sobre nacionalización de la Tercera Internacional (Comunista), integradas en el texto titulado "Cuestiones de impuestos en los periodos de desarrollo y declive del capitalismo", publicado en el *Boletín del Ejecutivo* de la IC., el último semestre de 1921. El Ejecutivo estaba entonces dominado por Zinoviev y Bujarin. Dice así:

"Los partidos que constituyen la Segunda y la Segunda y medio Internacionales, así como la Internacional de Amsterdam de los Sindicatos, [...] consideran la trustificación de la industria/nacionalización/tal como la controla el Estado quien tiene una parte de las ganancias, como una realización del programa socialista, y la llamada *socialización* [...] 'Por medio de esta socialización, será posible gradualmente realizar el socialismo de una manera democrática pacífica' dicen. [...] Si un Estado capitalista toma posesión incluso de todos los medios de producción 'nacionalizados', esto significará únicamente que la administración de la economía pública será transferida de los capitalistas individuales al conjunto de la burguesía como clase".

Y el texto llama a luchar contra las ilusiones reformistas con referencia a la socialización. Sin embargo, la IC reconoce que debe haber una posición positiva de los comunistas frente a las nacionalizaciones:

"La lucha para la introducción de monopolios estatales o por 'nacionalizaciones' [...] puede en el presente devenir un punto de partida para serias luchas revolucionarias [...] bajo la presión del proletariado; la burocracia estatal, habiendo tomado posesión de los medios de producción, puede ser obligada gradualmente a confiscar los beneficios y ampliar el derecho del control obrero sobre la producción".

Las tareas de los partidos comunistas, serían así:

1. Prevenir a las masas trabajadoras contra la ilusión de que éstas son medidas que pueden poner fin a la miseria de las masas.
2. Demostrar a las masas que éstas no son sino medidas transitorias que pueden aligerar temporalmente la posición de la clase obrera sólo bajo la condición que sobre la base de la nacionalización estatal el proletariado en sí logre organizar fuertes y militantes órganos de control obrero de la industria [...].¹¹

Análisis más completos todavía, y dentro de la misma perspectiva de transición al socialismo, se pueden encontrar en diferentes escritos de Karl Korsch. Casi en la misma época de las tesis de la IC arriba mencionadas, Korsch escribe un folleto titulado "¿Qué es la socialización?".¹² Para Korsch, la socialización es la revolución social, en tanto que articulación de la teoría marxista con la praxis so-

¹¹Cit., *in extenso* in *International Socialism*, Series 2, No. 2, London, Vautunn 1978, pp. 71-7.

¹²KORSCH, Karl: *¿Qué es la socialización? Un programa de socialismo práctico*. Cuadernos de Pasado y Presente No. 45, Córdoba, 1973.

cial (p. 90). Escribiendo en 1919, en pleno periodo revolucionario en Alemania (periodo que dura entre 1919 y 1923 y acaba con la derrota de los proyectos revolucionarios de la base del Partido Comunista Alemán, del cual Korsch era miembro), el autor trata de configurar una teoría de la transición, y al mismo tiempo, desligarse de las concepciones socialdemócratas sobre la transición, concepciones que inclufan la nacionalización, como instrumento para tal objetivo.

Esta nueva reglamentación de la producción que implica la socialización, consiste según Korsch de dos fases: la primera es la socialización de los medios de producción, y la segunda la socialización del trabajo. Rechazando la división artificial derecho público-derecho privado que enmascara la coincidencia del poder económico con el poder político, el autor ve dos caminos o vías para llegar a la socialización de los medios de producción. El primero, sería sustraerlos al ámbito de poder del capitalista individual (expropiación) y subordinarlos al ámbito de poder de funcionarios públicos (nacionalización, municipalización, y otras formas). El segundo camino, puede darse con la transformación interior del contenido de la propiedad privada (sin quitar los medios de producción a los capitalistas), tratando a la producción cada vez más como un asunto del derecho público.¹³ Esta segunda vía, era entonces defendida por los socialdemócratas, teniendo como principal exponente de esta revolución pacífica a Eduard Bernstein. En contra de esta vía como camino único para la transición, se levanta Korsch: para él no hay socialización sin la *total* exclusión, realizada de una vez o por etapas, del propietario privado del proceso de producción social. Y para llegar a este objetivo, los dos caminos se deben se-

guir, integrándolos o bien recorriéndolos paralelamente, dice Korsch. Y añade sobre la primera forma, que se asemejaría a la nacionalización como la hemos visto hasta ahora: "Es evidente que una 'socialización' que se propusiese la finalidad de crear una efectiva propiedad comunitaria no podría transferir a funcionarios públicos nombrados por la totalidad de los consumidores (Estado, comunas, etc.) las numerosas prerrogativas que en una economía privada puramente capitalista competen a la persona privada; en ese caso los *obreros* que desempeñan el papel predominante en la producción, como tales, permanecerían privados de libertad."¹⁴ Aquí radica la diferencia de concepción de los marxistas y los burgueses sobre la nacionalización: para los primeros, esta medida no puede significar solamente un cambio de dirección en la empresa (capitalista privado-funcionario), sino debe ser acompañada con el *control obrero* sobre la producción, no tanto indirectamente (control de toda la sociedad) sino *directamente* (control de los trabajadores de la empresa sobre el proceso de producción de su empresa, y por extensión sobre toda la sociedad). Así, tal como lo reconoce el mismo Korsch, "*tomada en sí, la pura y simple nacionalización no puede ser reconocida como socialización socialista*".¹⁵ O, dicho de otra manera, la "propiedad colectiva socialista, no es de ningún modo sinónimo de propiedad estatal." Como recuerda Korsch, la nacionalización es solo una de las formas de la socialización de los medios de producción o "autonomía industrial" como llama a esta última. Para él, significa esta autonomía industrial que ejercen el poder sobre el proceso de producción los representantes de todos los que participan activamente en la producción, en vez del tradicional propietario privado o el director preele-

¹³Ibid., pp. 35-37. La segunda vía, como proceso jurídico, fue expuesta *supra* pp. 2-4.

¹⁴Ibid., pp. 44-45.

¹⁵Ibid., p. 42. Subrayado nuestro.



gido por él. Esta autonomía o democracia industrial, es para Korsch condición y elemento constitutivo del socialismo, y no tanto la conquista del poder político con la consiguiente nacionalización de las industrias y la designación de directores de las empresas nacionalizadas por parte del nuevo Estado socialista.

Estas páginas de Karl Korsch no han perdido actualidad, y sintetizan claramente la concepción marxista democrática de la transición al socialismo. En este proceso, la nacionalización es sólo un paso, para lograr la socialización y la "autonomía

industrial". Así, el socialismo será, según el propio Marx, "el autogobierno de los productores asociados". Fórmula que excluye el Estado, y todo tipo de heterogestión.

6. Una interpretación de la nacionalización bancaria en México (1982)

Varias nacionalizaciones se han dado en México cuyo análisis podría servir para entender la de los bancos privados en 1982. Sin embargo, sería fastidioso insistir sobre ellas, para los fines de este artículo.

culo. Nos limitaremos así a mencionarlas únicamente, destacando sus diferencias y su contexto particular.

En 1937, se da la nacionalización de los ferrocarriles, decretada por el presidente Cárdenas. A pesar de que el gobierno mexicano poseía el 51% de las acciones de los Ferrocarriles Nacionales desde 1908 (fecha de una especulación financiera cuyo protagonista fue el ministro Limantour), se veía obligado a considerar a la empresa como entidad privada, entidad por lo demás que parecía cada vez más incapaz de satisfacer las crecientes demandas de transporte y cumplir con sus obligaciones financieras.¹⁶ Esta es la primera ocasión en que se utiliza la Ley de Expropiación de 1936, que sería invocada posteriormente para la nacionalización petrolera. Es ésta una nacionalización que corresponde a una época de reformas sociales y a una necesidad del Estado de la Revolución de controlar los medios de comunicación para lograr la integración geográfica del país. Por otra parte, no hay que olvidar que el clima de movilizaciones sociales de la época, favorecía la integración de los primeros sindicatos de industria y el primero fue precisamente el sindicato de los ferrocarrileros (STFRM, 1933).¹⁷ Esta efervescencia social y la larga tradición de luchas de los trabajadores del riel, llevaron quizá al presidente Cárdenas a introducir en 1938 la Administración Obrera de los ferrocarriles, que habría de durar más de veinte meses. Era el Sindicato como tal quien administraba la empresa. Este experimento habría de terminar con los primeros meses del go-

bierno de Avila Camacho, con un saldo negativo para los trabajadores.

En marzo de 1938, se nacionaliza el conjunto de la industria petrolera de México. Esta solución del gobierno cardenista resuelve una situación embarazosa de rebeldía de las compañías extranjeras frente a las autoridades judiciales del país. Es un caso de nacionalización promovida "por abajo", ya que la organización de los petroleros en sindicato industrial (STPRM) y la huelga de 1937 fueron las que llevaron prácticamente a la medida.

Durante la presidencia de López Mateos (1960) se nacionaliza la industria eléctrica, en un afán estatal de controlar la infraestructura básica del país. Sin embargo, la integración de la industria (liquidación de la Compañía Luz y Fuerza S.A. e integración de la misma dentro de la C.F.E.) no se había realizado más de veinte años después.

En los tres casos de nacionalización anteriores se trataba de propiedades de compañías extranjeras, y en los tres se aceptó el principio de la indemnización, que fue pagada, pero en un periodo bastante largo. Ferrocarriles, petróleo y electricidad, los tres sectores nacionalizados corresponden a la infraestructura básica del país, que es controlada mundialmente en la mayoría de los casos por los Estados nacionales. Sin embargo, los contextos económico-sociales en que se dan las tres medidas difieren: en el caso del petróleo, son las movilizaciones populares y de los propios petroleros que orillan al gobierno a la medida. En los otros dos casos, se puede decir que la iniciativa proviene del propio Estado mexicano.

En septiembre de 1982 se decreta la nacionalización de los bancos privados. En medio de la crisis económica que afecta hace algunos años al país, parece que la actividad de los banqueros privados fue de especular y contribuir a la fuga de capitales a Estados Unidos. La medida se anuncia sorpresiva-

¹⁶ORTIZ HERNAN, Sergio: *Los ferrocarriles de México*, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, México, 1972, p. 213.

¹⁷RODEA N., Marcelo: *Historia del movimiento obrero ferrocarrilero. (1890-1943)*. Ed. del autor, México, 1944.

mente. Ninguna movilización anterior permitía predecir lo que iba a pasar. Es obvio, que esta nacionalización corresponde a una lucha entre diferentes fracciones burguesas en el país: la burocracia estatal trata así de "castigar" a la fracción financiera de la burguesía, por su actuación especulativa durante la crisis. Así, el reforzamiento de la burocracia estatal es innegable. Sin embargo, habrá que matizar el alcance de la medida. Con la entrada del nuevo gobierno algunos meses después, se anuncia que la tercera parte de las acciones de los bancos nacionalizados serán puestas en venta, lo que permite el regreso en escena de los ex banqueros. Además, muchas empresas controladas por los bancos, no serán nacionalizadas. El principio de la indemnización, no sólo es reconocido, sino que se da prioridad a su pago, lo que no favorece la pronta salida de la economía mexicana de la crisis. Por otra parte, se ha querido dar un cariz ideológico a la medida, como acción nacionalista del Estado mexicano. El consenso necesario a cada nacionalización importante, se vio aquí creado a través de

una verdadera avalancha de mensajes, emisiones televisivas de los canales del Estado (13 y 11), y materializado en las grandes manifestaciones de apoyo en el Zócalo, una priísta-popular y otra de la izquierda. Esta última, se vio involucrada por sus propias demandas y programas (que incluían la nacionalización de los bancos), pero esta vez como seguidora de las iniciativas estatales, y sin capacidad de analizar y matizar la medida. Por lo demás, para el ciudadano común y corriente, la imagen de los bancos ahora nacionalizados vehiculada por los medios audiovisuales es bastante parecida a la anterior. De todas maneras, es bastante temprano para hacer una evaluación del funcionamiento de los bancos nacionalizados. Pero, lo que salta a la vista después de este largo recorrido por la ciencia jurídica, la política, y la historia de México, es que la nacionalización bancaria se da en una coyuntura de crisis, donde las pugnas interburguesas se manifiestan con esta solución que, sin lugar a dudas favorece a la burocracia estatal, antes que al "interés general".