

ROL DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS EN EL SISTEMA ECONÓMICO Y SOCIOPOLÍTICO LATINOAMERICANO

SUMARIO: 1. *Introducción*. 2. *Modelo capitalista de Estado y empresa*. 3. *Modelo latinoamericano de Estado empresarial*. 4. *La empresa pública entre el "administrativismo" y el "privatismo"*. 5. *La empresa pública en el proyecto de la CEPAL*. 6. *El fin de la utopía*. 7. *Rol del Estado y de la empresa en el neomilitarismo latinoamericano*. A. *El caso peruano*. B. *El caso brasileño*. C. *El caso chileno*. 8. *La empresa pública en la década de los 80*.

1. *Introducción*

El Estado regulador de la economía nacional, prestador de servicios, productor de bienes y planificador no surgió en América Latina de la nada, no desplazó a agentes económicos nativos instalados con anterioridad a su emergencia ni fue la ejecución voluntarista de un modelo concebido bajo presiones ideológicas.

Durante muchos lustros esas funciones específicas, inscritas en su rol general, se ejercieron en el marco de un consenso básico, en el cual se articulaban, de manera más o menos conflictiva, tanto las necesidades de los sectores subordinados de cada sociedad, como los intereses de los sectores medios y de la burguesía nacional, que postulaban la modernización y la superación consiguiente de los modelos agro y minero-exportador. El Estado empresario era, entonces, el fruto de una evolución del sistema.

Sin embargo, como la necesidad de ese Estado empresario no era, en sí, una garantía de eficiencia y dado que la historia rara vez avanza de manera lineal, el último decenio ha traído un cuestionamiento de todo lo expresado y actuado en este ámbito. Una nueva e importante línea de pensamiento¹ se ha levantado para plantear otro discurso político-económico, en el cual la empresa pública aparece como una

¹ Nueva en relación con el orden cronológico de su oficialización a nivel estatal, ya que, desde el punto de vista de la "historia de las ideas", corresponde preferentemente, a la versión "monetarista" de la teoría liberal clásica.

competidora ilegítima de la empresa privada y el Estado, como un obstáculo o agente de desorden, en relación con el desarrollo económico que se postula como verdadero. En este nuevo discurso, el proceso económico nacional, latinoamericano y mundial, se describe en términos de una "normalidad" privatista y de una "anomalía" intervencionista. Dicotomía que da forma a una historia escrita en términos de un progreso hacia la empresa privada, en una economía social de mercado, en la cual el Estado sólo debe ser consumidor.

El nuevo planteamiento no tiene un interés simplemente académico. De hecho, ha surgido desde posiciones de poder que reflejan, a su vez, una recomposición de bloques y de hegemonías sociales, que han transformado el cuadro político regional de una manera cualitativa. Así, aquellos gobiernos que expresan la conciencia social de la legitimidad del rol de las empresas públicas, están siendo enfrentados por gobiernos o por sectores socialmente decisivos que levantan una verdadera ideología económica, antagónica a tal legitimidad. Opuesta, *por principio*, a la sola existencia de dichas empresas. Contradicción, ésta, plena de efectos, actuales y/o potenciales, en lo interno e intrarregional, dado que significa la emergencia de Estados de nuevo tipo, que tienden a afirmar su poder político sobre niveles inéditos de coerción, para poder garantizar la viabilidad de un modelo económico en el cual los agentes económicos nacionales no tendrán un rol directivo. Aceptando, de manera expresa o tácita, que ese nuevo modelo significará una transnacionalización de sus economías, un nuevo enfoque del desarrollo y, naturalmente, la revisión de los criterios que habían servido de base para los proyectos integracionistas de la región.

Más allá de las pretensiones, que afloran, dirigidas a reducir el conflicto al ámbito simplemente "técnico",² la posición antiempresa pública obedece a una estricta racionalidad doctrinario-política. Ella se inscribe en los marcos de una teorización económica que, al margen

² Haciendo la misma observación, en otro contexto, Jorge Graciarena ha sintetizado en una nota una reflexión que conviene compartir: "Es de sobra sabido que el conocimiento técnico-científico que epistemológicamente es esencialmente falible, no obstante es políticamente declarado infalible. En un Estado autoritario moderno, el *dictum* tecnocrático no debe ser cuestionado ni tampoco debatido y se apelará al uso de la fuerza toda vez que sea necesario para imponerlo. La economía y la sociedad quedan así sometidas a una disciplina jerárquica en que las órdenes no se discuten nada más que por el hecho de que tienen su origen en la autoridad, como poder instituido y protegido con el peso de la tecnología y la voluntad política" (*Transformaciones del Estado y contradicciones del desarrollo latinoamericano: una interpretación*, documento presentado al XII Congreso Latinoamericano de Sociología, Quito, 1966, mimeo).

de las circunstancias históricas, pretende identificar la empresa estatal con el socialismo, por un lado, y la empresa privada con el capitalismo, por otro. Alertada, seguramente, por las tesis de los líderes y teóricos revolucionarios que visualizan el capitalismo de Estado como una etapa de transición hacia el socialismo y por la dinámica estatizante revelada en distintos procesos revolucionarios de América Latina.

Sin embargo, parece claro —o debería parecerlo— que la discusión sobre las empresas públicas no debe centrarse en la teleología y que su supuesta o real conflictividad con otras formas empresariales no debe plantearse bajo la forma de una opción binaria, sino como un problema de articulación dentro de un sistema determinado. La existencia de empresas públicas en los regímenes capitalistas desarrollados y la existencia de empresas privadas en el campo socialista, demuestran, como dice Parsons, que “el balance entre empresas públicas y privadas está determinado en un grado mucho mayor que el que comúnmente se cree, por un criterio pragmático, que por una materia de principios fundamentales”.³

Por ello, no resulta ocioso ocuparse de la historia reciente de América Latina para verificar que al Estado no puede reprochársele por haber intervenido, protagónicamente, en las economías nacionales, sino por no haber hecho con niveles mayores de eficiencia, de autonomía conceptual y de representatividad nacional. Sobre todo si se considera que, hasta en las sociedades capitalistas desarrolladas, se reconoce que “el estado de competencia” —valorado como instrumento fundamental de la empresa privada— no es espontáneo, que su establecimiento y mantención requieren de una intervención pública y que “en ciertos sectores, la dimensión y el poder de las grandes firmas multinacionales son tales que, incluso a escala planetaria, la competencia resulta insuficiente”.⁴

Una investigación acuciosa en la materia podría servir, también, para desmontar los elementos míticos y extranjerizantes que se acumulan en la visión ideologizada de una empresa privada frustrada en su misión natural de desarrollar a la región, debido a la competencia “desleal” de la empresa pública.

Todo lo cual, en suma, podría permitir una visión más objetiva (o más comprometida, si se quiere, con una perspectiva nacional e integracionista) sobre el carácter de las articulaciones que se están estable-

³ Parsons, T., *Some reflections on the Institutional framework of economic development*, Jerusalem, Alfred Bonne, 1958.

⁴ Giscard d'Estaing, Valery, *Democracia*, Barcelona, Plaza y Janés, 1976, p. 124.

ciendo o que tienden a establecerse entre las tres formas empresariales básicas que operan en la región: las empresas públicas, las empresas privadas nacionales y las empresas privadas transnacionales. Porque es el juego triangular de estos agentes el que debe servir de marco referencial para apreciar el sentido de la disyuntiva entre el “Estado estatizante” y el “Estado privatizante”.

Los puntos que siguen son una aproximación simple a la investigación cuyo diseño se sugiere. Una tentativa de comprensión que parte por reconocer la dificultad de suplir con tesis la ausencia de una investigación detallada en el terreno. Máxime cuando a la complejidad del fenómeno se une la pretensión de aprehenderlo a escala continental, señalando sólo las tendencias y omitiendo las especificidades nacionales que, de una manera tan empírica, han retrasado el imperativo de la integración o contribuyen a desbaratarlo.

Por estas razones, la aproximación que se esboza a continuación no pretende afirmarse de manera dogmática o exhaustiva, sino plantearse con el máximo de claridad y con neta conciencia de su imperfección.

2. *Modelo capitalista de Estado y empresa*

Las poderosas empresas privadas de los países capitalistas desarrollados y los Estados igualmente poderosos con los cuales se vinculan simbióticamente, son realidades que se penetran y explican recíprocamente a través de la historia. Aquéllas, para alcanzar sus niveles, han usufructuado del marco institucional provisto por sus Estados. Éstos, para hacer valer internacionalmente su *status*, han contado con empresas de alta capitalización primitiva y de desarrollo autosostenido, aptas para acumular riquezas y poder transnacional bajo su jurisdicción.

Esta paridad genética es la que ha permitido la postulación del modelo del *Estado y de la empresa capitalista eficiente*, en la cual los sectores asalariados están desprovistos de medios de producción, los sectores capitalistas están desprovistos de medios de coacción y el Estado —con su aparato coactivo— cumple la función de garantizar la reproducción histórica de este sistema de relaciones, actuando por presencia o por acción sobre los agentes económicos de la nación.

Lo que hay que tener presente cuando se analiza este tipo de Estado, en el cual el poder sostiene al sistema sobre la base de una “complicidad estructural”, es que su emergencia e implantación han supuesto la concurrencia de dos fenómenos sucesivos e interrelacionados: una revolución social y política efectiva —la revolución democrático-burguesa— y una revolución tecnológica —la revolución industrial— que se apoyó

en el nuevo bloque en el poder surgido de la anterior, para desarrollar su potencialidad de una manera dinámica. Es esta historicidad concreta la que ha permitido que el sistema funcione de una manera "natural", favoreciendo la opacidad de los conflictos en la base y reflejando un nivel de legitimidad que permite al Estado ejercer su rol sin necesidad de manifestar un *continuum* de violencia. Al mismo tiempo, es la que ha facilitado la promoción de determinados niveles de integración nacional, de movilidad social y de satisfacción de necesidades mínimas, que resultan funcionales a la instauración de un sistema político de carácter democrático-burgués desarrollado, con una institucionalidad sofisticada y con un alto grado de complejidad.

Por estas razones y al margen de que todo fenómeno social o de la naturaleza es esencialmente irrepetible, no resulta posible elevar los ejemplos históricos y sus factores a la instancia de modelos o paradigmas. Cosa que hacen, principalmente, quienes absolutizan el proceso de desarrollo que trae la empresa privada y consideran como "inmiscusión" toda intervención del Estado en el campo de la producción. De partida, ello implica desconocer que la sola implantación de un sistema capitalista desarrollado, con empresas de tipo transnacional, involucró un cambio cualitativo de las condiciones que hicieron viable esa clase de desarrollo. Y que sigue siendo imposible imaginar empresas nacionales fuertes en Estados nacionales débiles y Estados nacionales solventes en países con empresas nacionales ausentes o estancadas, el proyecto histórico para que se desarrolle y autosostenga una relación satisfactoria entre ambos elementos debe pasar por otras vías, en los países que se caracterizan por estar en trance de desarrollo.

3. *Modelo latinoamericano de Estado empresarial*

Del análisis histórico de la sociedad latinoamericana —con la salvedad ya anotada sobre los riesgos de abstracciones simplificantes— se desprende que no existen equivalencias significativas con la situación de las denominadas "democracias industriales".

Principalmente, porque la revolución independentista del siglo XIX no fue, como algunos quieren, la réplica de aquella revolución democrático-burguesa categorizada por los cientistas sociales europeos. La decisión de la querrela criollo-peninsular (guerra más familiar que de clases) no significó un desplazamiento dramático de la clase dominante ni la constitución de nuevos bloques en el poder determinados por la insurgencia de burguesías dinámicas, reprimidas por un sistema de producción obsolescente, forjadas en la lucha social, aptas para superar los proble-

mas del dualismo social, para imponer nuevas formas y relaciones de producción, y para transformar el sistema de comercialización de las riquezas o para transformar los hábitos de consumo de las oligarquías.

Esta situación de continuidad básica entre la economía colonial y la republicana, permitió que siguiera dominando el espacio económico, *durante un tiempo estratégicamente decisivo*, el sistema agroexportador y que, sobre su molde, se implantaran los sistemas de enclave, especialmente en el rubro de la minería. Fenómeno que, a su vez, iba a tener dos consecuencias fundamentales: la ausencia de una base social autóctona, capaz de recibir y desarrollar los aportes científico-tecnológicos y, de manera relacionada, la ausencia de ese empresariado dinámico, audaz y algo mitologizado, surgido en las sociedades capitalistas de Europa y los Estados Unidos.

De algún modo, que toca a la sociología investigar, "la cultura latifundiaría", vinculada al *status* aristocrático asignado a la tenencia de la tierra, generaba una axiología empresarialmente desmovilizadora.⁵ Las condiciones estructurales, que hacían inviable un progreso similar al del capitalismo desarrollado, se vinculaban, así, a factores culturales que segaban las posibilidades de soluciones autóctonas. En esta línea, toda una corriente intelectual conservadora llegaba a sublimar su inferioridad económica con racionalizaciones alusivas a la dicotomía entre su "espiritualismo" aristocrático y el "materialismo" de la sociedad industrial. Extrayendo, como dice un autor, "una especie de virtud del puro hecho del atraso económico".⁶

⁵ Sociólogos norteamericanos, desde una perspectiva privilegiada, han analizado detalladamente los comportamientos empresariales latinoamericanos, para verificar la tesis de que sus patrones culturales no son funcionales al desarrollo de una capa empresarial moderna y dinámica. Han detectado, por ejemplo, que en el sistema latinoamericano los intereses familísticos priman por sobre los esfuerzos rigurosos y económicamente orientados a la maximización del beneficio; que los intereses emotivos de carácter social y personal se superponen a las obligaciones de carácter industrial; que se obstaculizan las fusiones y otros cambios en la propiedad, necesarios para obtener niveles más altos de eficacia tecnológica y de adaptación a los mercados; que se fomenta el nepotismo hasta un punto que resulta perjudicial para la continuidad y competencia de la alta gestión; que se impide la creación de una capa de gestores medios competentes y de espíritu cooperativo; que no se manifiesta interés por la información tecnológica; que se soslayan las necesidades de expansión y de asunción de riesgos. Véase: Cochran, Thomas C., *Cultural Factors in Economic Growth*, citado por Lipset S. M., "Elites, educación y función empresarial en América Latina", *Elites y desarrollo en América Latina*; 2a. ed., dirigida por S. M. Lipset y A. E. Solari, Buenos Aires, Paidós, 1971, pp. 31 y 32.

⁶ Dore, R. P., "Latin America and Japan Compared", en recopilación dirigida por John J. Johnson, *Continuity and Change in Latin America*, Stanford, Stanford University Press, 1964, p. 245.

Sin embargo, como la necesidad tiende a crear el órgano y como la economía —al igual que la política— experimenta horror ante el vacío, alguien tenía que satisfacer las crecientes demandas de modernización e industrialización que surgían en toda la región. Así empezó a desarrollarse una capa empresarial limitada, medrosa y de proyecciones más bien especulativas, desprendida del viejo tronco agrario, acompañada por minorías étnicas de inmigrantes o descendientes de inmigrantes, que terminaban asimilándose a la sociedad que los acogía.⁷ Pero, en definitiva, las condiciones de retraso histórico en la adecuación harían inevitable que los grandes proyectos y los grandes y necesarios aportes de tecnología moderna llegaran como objetos de importación temporal o condicionada. Traídos, obviamente, por grandes empresas extranjeras apoyadas en sólidos Estados extranjeros, expositoras de una racionalidad propia y específica que no tenía por qué coincidir con los intereses propios de la región.

En esta encrucijada geoeconómica, la estructura del capitalismo desarrollado dejaba de ser un simple factor del atraso de las economías latinoamericanas, para integrarse con éstas en un nuevo sistema. Esquemáticamente, este nuevo sistema se caracterizaría por dinamizar todavía más el desarrollo de las economías desarrolladas y por modernizar las economías en desarrollo. Con la importante salvedad de que dicha modernización podría traducirse en índices de crecimiento relativo, pero no en una disminución de la brecha histórica que había favorecido el encuentro y la estructuración del sistema, ni en una superación del dualismo social.

Antes de la Segunda Guerra Mundial, la situación expresada se manifestaba en un cuadro caracterizado por la presencia de Estados económicamente débiles, con empresas privadas nacionales débiles y receptores de empresas privadas extranjeras poderosas, respaldadas por las principales potencias mundiales.

El desequilibrio resultante alteraba drásticamente la ortodoxia del modelo, ya que, en tales condiciones, si bien podía presumirse que los Estados débiles cumplirían su función de garantizar la reproducción del sistema en su globalidad y que los trabajadores seguirían ajenos a la propiedad de los medios de producción, resultaba más arduo asegurar

⁷ Las investigaciones efectuadas sobre esta materia señalan que los grupos minoritarios de origen extranjero, especialmente de procedencia árabe, italiana, alemana o judía, tienen una representación considerable en los sectores empresariales de América Latina. Según Lipset, "con frecuencia estos nuevos empresarios procedían de grupos que no se destacaban por sus proezas empresariales en su patria". V. trabajo cit. en *ob. cit.*, p. 41

que las empresas privadas extranjeras iban a someterse a la racionalidad del Estado anfitrión, en todo tiempo y circunstancia. Lo que la experiencia histórica demostró, por el contrario, fue que el peso específico de la empresa privada extranjera se traducía en un sólido poder político y que su libre implantación y desarrollo implicaba problemas concretos de soberanía. De este modo, la racionalidad económica creaba una racionalidad política propia, y ambas radicaban sus poderes decisorios fuera de la región.

Ante esta situación de Estados latinoamericanos sin empresas, de empresas extranjeras mutilantes de estos Estados y de necesidad del aporte científico-tecnológico foráneo, surgía, *desde dentro del orden capitalista*, una alternativa nítida:

Respetar lo que se podía entender como ortodoxia liberal y dejar libre el espacio económico a las empresas extranjeras, haciendo dejación de atributos de soberanía, o desarrollar un sistema empresarial propio, destinado a afirmar una creciente capacidad de autonomía en las decisiones económicas, sociales y políticas.

El segundo término de la opción suponía tres premisas fundamentales:

En primer lugar, el sistema empresarial propio debería despegar sobre la base de empresas dirigidas o controladas por el Estado, con el fin de superar la situación desmedrada de las empresas privadas nacionales, cuyo espacio económico residual las condenaba al estancamiento o a la asociación dependiente con las empresas extranjeras.

En segundo lugar, las empresas controladas o dirigidas por el Estado no debían desarrollarse a expensas de las empresas privadas nacionales, sino favorecer la implantación y desarrollo de éstas aun mediante fórmulas asociativas.

En tercer lugar, el sistema, en su totalidad, debería afirmar un sólido poder de negociación con las potencias económicas extranjeras cuyo aporte se estimara indispensable.

4. *La empresa pública entre el "administrativismo" y el "privatismo"*

Las empresas públicas, como base del nuevo sistema empresarial, serían objeto, desde su creación, de presiones provenientes del sector público al que pertenecen y de parte del sector privado al cual trataban de desarrollar. Estas presiones, caracterizables para efectos descriptivos como *administrativistas* y *privatistas*, se han traducido en la formulación de requerimientos que implican desconocer la racionalidad específica de las empresas públicas. Coadyuvando, en idéntica medida,

al desarrollo de las ineficiencias, errores o deformaciones en el ámbito de su actividad "técnica".

Así, en el sector público se tiende a percibir a las empresas públicas como uno de los tantos servicios públicos de la administración del Estado. Percepción que, a su vez, cataliza toda una presión orientada a someterlas a los mismos padrones ejecutivos, jurisdiccionales y de control que rigen en el ámbito del Estado administrador. Consecuentemente, la teoría del acto administrativo ha tendido a imponerse en un terreno de alta especificidad, impidiendo la liberación de una satisfactoria teoría sobre el acto empresarial público.

En la práctica, esto se traduce en la carencia de una efectiva autonomía, que, a partir de un marco general, permita fijar la política de la empresa; seleccionar los mandos principales de acuerdo con padrones preferentemente técnicos; preocuparse, con interés comprometido, por la situación financiera; operar con sistemas flexibles que permitan tener políticas propias de remuneraciones, de personal, de precios, de créditos; mantener la continuidad de la dirección superior y dotarla de un formato organizativo que impida las líneas de mando múltiples, confusas o conflictivas y que facilite la efectivización de responsabilidades individuales; sustituir los sistemas de control burocrático de tipo general, por sistemas especiales que valoren una eficiencia calificada por los objetivos (que no consisten, necesaria o exclusivamente en excedentes económicos).

Tan clara y plausible es esta necesidad de autonomía de las empresas públicas, que sigue planteándose aun en circunstancias en que el contexto político cambia su perspectiva favorable con respecto a ellas. Así, es notable la claridad con que el presidente de Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Argentina ha planteado, en 1978, que "El sistema clásico administrativo implantado en el país no es adecuado para el eficaz desenvolvimiento de las tareas empresarias", y que, a menudo, pese a la existencia de "estatutos razonables", el poder administrador tiende a perseverar en su afán de cercenar "la capacidad estatutaria y la autoridad de quienes dirigen las empresas" llevado por el afán generalizante de sancionar "algunos desaguizados en empresas cuyos administradores han sido mal elegidos".⁸

En síntesis, puede decirse que en la esfera pública no se estima con el rigor necesario que la centralización estatal, en la planificación de las acciones con repercusiones macroeconómicas, debe equilibrarse con la

⁸ Ver *Boletín Semanal del Ministerio de Economía*, núm. 238, de 19 de junio de 1978.

descentralización al nivel de las unidades productivas, para la adopción de decisiones de carácter microeconómico. Como resultado de ello, las empresas públicas deben soportar un peso muerto que, junto con entorpecer su gestión, brinda una base real de impugnación a quienes estiman, "por principio", que la empresa pública es sinónimo de ineficiencia.

Desde el sector privado, por su parte, surge la tendencia a considerar a la empresa pública como un "mal necesario", en virtud del principio de la "subsidiariedad" o como una competidora desleal de la empresa privada. Ambos criterios, con distintas implicancias prácticas, coinciden en la caracterización de la empresa pública como una estructura provisional, que subsiste por desinterés de la empresa privada en el sector o por imposición simplemente política.

De acuerdo con esta lógica, tiende a identificarse la racionalidad de las empresas públicas con la de las empresas privadas, en el sentido de que deben justificar su existencia con una eficiencia determinable, exclusivamente, en términos de utilidades o de productividad. Para lo cual deberían, sin duda, someterse a las mismas normas de evaluación que se aplican las empresas privadas a sí mismas. Sin considerar que la actividad de la empresa pública, dentro del sistema, está concebida como uno de los elementos que actúan sobre las distintas variables que, en su conjunto, sirven para reproducir el sistema mismo, y con él, las condiciones para el desarrollo de la empresa privada nacional. Por lo demás, hay que tener en cuenta que muchas de las críticas acerca de la "ineficiencia" de las empresas públicas se ejemplifican con las más deprimidas del sector empresarial y no con aquellas que han consolidado una sólida presencia, y que, para ello, se utilizan, inteligentemente, los efectos de la deformación administrativista, antes señalado.

En la práctica, este criterio sobre la esencial precariedad de las empresas públicas puede llegar a transformarse en factor diversionista, ya que las obliga o puede obligar a un gasto de energía y de recursos de todo tipo para justificar su existencia, su presupuesto, su dotación y su *status* diferencial. Máxime cuando la propia racionalidad de ellas las hace particularmente sensibles a los cambios de orientación político-económica nacional, que tienden a efectivizarse con los cambios de personal gubernativo.

En síntesis, puede decirse que aquella parte del sector privado que trata de homologar a las empresas públicas con las privadas, para justificar un *a priori* ideológico relativo a su esencial precariedad, actúa directamente sobre la superestructura política, introduciendo un factor de inestabilidad en la gestión de aquéllas. Con la consigna de retirar los

“privilegios” a las empresas públicas se pretende desconocer su racionalidad propia y, a la larga, desbaratar la posibilidad de que se transformen en un interlocutor plausible en la relación triangular con las empresas privadas extranjeras.

Conviene agregar que, en el fondo del discurso de este subsector privado, subyace una separación dicotómica, absoluta y, por lo tanto, esencialmente falsa, entre “lo político” y “lo económico”. Fruto de una concepción utópica sobre las posibilidades de una racionalidad tecnocrática liberada de las condicionantes políticas y de una racionalidad política que se mantiene al margen de los fenómenos económicos que se producen en el seno de la sociedad.

5. *La empresa pública en el proyecto de la CEPAL*

La tensionada realidad de las empresas públicas debe ubicarse, a su vez, en el marco más general y complejo de los principales proyectos de desarrollo que han tratado de ejecutarse a nivel de la región y, más allá aún, en el de los acontecimientos mundiales que afectan a las economías nacionales en virtud de la creciente globalización de las relaciones internacionales.

Desde esta perspectiva, el más importante proyecto orgánico de carácter regional es, sin duda, el de la CEPAL, iniciado en la década de los 50. Elaborado tras la Segunda Guerra Mundial, que había demostrado que en casos de crisis general es el Estado el que debe planificar y orientar la economía y que ello no choca, necesariamente, con los intereses de la empresa privada (experiencia occidental), organizaba la presencia ya fuerte del Estado en las economías latinoamericanas para impulsar su proyecto “desarrollista”.

En dicho proyecto, se ponía el énfasis en la industrialización sustitutiva y en la modernización tecnológica; en la reforma agraria y en la modernización social; en la participación popular y en el desarrollo de las capas medias, de las cuales debería surgir un nuevo empresario imaginativo e innovador, y en un Estado planificador y protagonista directo de la producción, mediante el instrumento de la empresa pública.

En este contexto, las empresas públicas tenían como objetivo captar la inversión pública en aquellas obras de infraestructura y en aquellos proyectos industriales que, por su envergadura y plazos de gestación y recuperación, no eran atractivos para el sector privado. Apoyar logísticamente el desarrollo del agro reformado, mediante poderes reguladores o la agroindustria. Actuar como elemento regulador en sus imperfectos mercados, corrigiendo las distorsiones monopólicas u oligopólicas. Explo-

tar aquellos recursos naturales que, por su carácter estratégico y/o de alta generación de divisas, habían hecho aconsejable la propiedad estatal, con el fin de satisfacer demandas de seguridad y soberanía, y de distribución de excedentes según prioridades planificadas. Formar polos de desarrollo regional, de acuerdo con requerimientos de integración nacional que pretendía limitar el nivel de la migración rural y/o implementar políticas de empleo e ingreso. Incrementar el poder de negociación (capacidad de autonomía) de sus Estados nacionales, convirtiéndose en interlocutores plausibles de las empresas extranjeras, con fines que podían ser de asociación. Servir de plataforma, en suma, a un desarrollo económico gradual, permanente y autosostenido, dirigido a disminuir —y superar en definitiva— la brecha histórica con los países industrializados y a estructurar una sociedad en que el abismo social desapareciera, sobre la base de una verdadera integración nacional, de la armonía de las clases, del consenso racional y consciente, del pluralismo ideológico y político y de los mecanismos de la democracia representativa.

Si se considera el fenómeno con atención, resulta evidente que la envergadura del proyecto sacaba del plano del análisis y evaluación el comportamiento de las empresas públicas *aisladamente*, en cuanto simple problema técnico. Lo que estaba en juego era algo que, comprendiendo lo anterior como un factor, terminaba siendo más complejo y globalizador: nada menos que la viabilidad de un proyecto histórico regional, de carácter macropolítico, inscrito en una racionalidad capitalista reformada, con una definición (o indefinición) ideológica que podría describirse —con los riesgos consiguientes— como “populista-nacionalista” y que pretendía apoyarse en una base social y política de la mayor amplitud posible. Así, desde el punto de vista social, trataba de abarcar desde la burguesía nacional hasta los sectores populares, con epicentro en las capas medias, comprendiendo dentro de éstas, estratégicamente, a las fuerzas armadas. Y, desde el punto de vista político, postulaba el apoyo de un arco que —según la nomenclatura más genérica— iba desde segmentos liberales hasta partidos revolucionarios, con base en la socialdemocracia, el socialcristianismo y el socialismo democrático.

La acertada comprensión de esta circunstancia está en el centro de la problemática sobre la evaluación del rol de las empresas públicas en América Latina. Sacarlas de este contexto, para juzgarlas puntualmente sobre la base de índices determinados de eficiencia, aplicables normalmente desde la relativa apacibilidad de un *establishment*, es algo científicamente imposible la par que ahistórico. La insistencia en

tal predicamento sólo podría traducir la deformación especializada de quienes creen posible prescindir del análisis de las condicionantes políticas, cuando investigan cualquier fenómeno económico o social.

Por ello, sostener que el agotamiento o fracaso del proyecto cepaliano significa el agotamiento o fracaso de las empresas públicas en la región, como se ha hecho, es algo que no resiste un examen en profundidad. Por lo menos, resulta una afirmación tan aventurada como la de fundamentar la vigencia de dicho proyecto en el carácter económicamente decisivo que tuvieron y siguen teniendo determinadas empresas públicas en distintos países de la región.

Lo anterior, sin perjuicio de que deba investigarse la recíproca influencia que pueden haber tenido los aspectos contradictorios del proyecto en la eficiencia de las empresas públicas, y el funcionamiento deficiente de determinadas empresas públicas en la racionalidad del proyecto.

6. *El fin de la utopía*

Es importante, por lo que significó en el ámbito de la problemática sobre el rol económico del sector público, determinar las causas fundamentales que impidieron el éxito del proyecto desarrollista democrático de la CEPAL.

Entre las razones estrictamente económicas, hay quienes afirman que el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones no podía afirmarse sin la ayuda de un importante incremento de la industria exportadora. Fuera de que la intención global de reemplazar importaciones suponía trasladar la dependencia desde los bienes finales a los bienes de capital y a los insumos.⁹

Sin embargo, más allá del análisis económico, podría decirse que la amplitud de la alianza social y política que se pretendía, en las con-

⁹ Según un lúcido enfoque empresarial privado, el proyecto de la CEPAL contribuyó a acentuar el carácter dual de nuestras estructuras de desarrollo, debido entre otras causas, a que "el sesgo del antiguo modelo importador dirigido hacia sectores de altos ingresos se trasladó también a la nueva estructura sustitutiva". Con ello, "en términos de redistribución del ingreso sólo logró que lo que antes se importaba para ricos, ahora se produjera para ricos". Al margen de la hipérbole, ello fundamenta la conclusión de que "la sustitución de importaciones obligó a realizar cuantiosas inversiones en bienes de capital y materias primas, que se financiaron, en la mayoría de los casos recurriendo a la inversión extranjera, con lo cual la dependencia indirecta de las manufacturas se tradujo en dependencia de las transnacionales". Ernesto Samper Pizano, texto de su discurso en la Primera Conferencia Latinoamericana de Ejecutivos (CLADE I), Lima, abril de 1978, ejemplar mimeografiado.

diciones de conmoción social que afloraron en América Latina —especialmente en la década de los 60—, le daban al proyecto un carácter de franca utopía o, más bien, de desfase por adelanto histórico.

La burguesía nacional, que tenía que haber desempeñado un papel importante, por su experiencia relativa en el aparato estatal y en las actividades privadas, no aceptó sino parcialmente el proyecto como propio. La tendencia, más bien, aplicar un criterio especulativo, soslayan los riesgos mediante una asociación dependiente con las empresas extranjeras, buscando las situaciones de monopolio y postulando una relación “clientelística” con el Estado. En este último aspecto pretendía, esencialmente, la protección por la vía arancelaria, tributaria, crediticia o del subsidio, racionalizando su posición mediante una interpretación acomodaticia del “principio de subsidiariedad” emanado de la doctrina social de la Iglesia. Con ello se trataba de internalizar el planteamiento de que las empresas públicas eran de carácter esencialmente provisorio, por lo cual el Estado debía desprenderse rápidamente de ellas una vez asegurada su viabilidad (lo cual, incidentalmente, no impedía que se afirmara la conveniencia, en algunas ocasiones, de transferir al Estado las empresas privadas inviables o en falencia). Por otra parte, con excepciones muy parciales o relativas, esta burguesía nacional no llegó a desolidarizarse de sus antiguas lealtades o vinculaciones con las oligarquías tradicionales de la región.

Los sectores medios vinculados al aparato del Estado, por su parte, si bien aceptaron el proyecto como propio, no dieron muestras de captar convenientemente, que éste *también* debía ser de interés general. Esta percepción, en el marco *general* de su valoración de la seguridad, de la ausencia de riesgos y del prestigio, facilitó en algunas partes la emergencia de lo que podría denominarse “burguesía burocrática de Estado”.¹⁰ Caracterizable, parcial o totalmente, por: la falta de sentido y tradición empresarial, la ejecución acrítica de las directivas de las cúpulas, el conformismo rutinario, la ostentación de *status* y la búsqueda de privilegios. En suma, por un tecnocratismo verticalizado, más apto para la ejecución de labores en la administración pública civil o militar y más comprometido con su posición que con los fines socio-

¹⁰ Con la expresión se intenta describir la estructuración de un sector social que, sin ser propietario de medios de producción, tampoco es asimilable a los sectores asalariados de tipo funcionario. El factor diferencial radica en sus facultades de administración y control de una parte importante de las riquezas de una nación, en virtud de lo cual manejan empresas públicas que pueden ser gigantescas y cuyo poder económico resulta idóneo para favorecer incrementos sustanciales de sus márgenes de autonomía social.

políticos y económicos del proyecto. Las empresas públicas, en este contexto, servían para alcanzar un fin restringidamente social antes que para impulsar la transformación de la sociedad. Puede decirse que, en una escala variable según el caso y al margen de las situaciones límites en que se cuestiona todo el sistema, la tendencia "estatizante" es el reflejo de la emergencia de esta "burguesía burocrática estatal".

En cuanto a los sectores populares, conformados por el proletariado, por los asalariados agrícolas, por sectores intelectuales y por segmentos de las capas medias, el problema era mucho más complejo. Su organización, acelerada por la industrialización incipiente de los años 50 y el ejemplo de la radicalización de la revolución cubana de los años 60, los llevó a cuestionar la propia racionalidad capitalista del proyecto. Así, llegaron a estimar que ya no se trataba de perfeccionar y/o corregir el capitalismo en América Latina, sino de erradicarlo en aras de un nuevo sistema de carácter socialista. Sobre esta motivación surgían dos líneas básicas, ninguna de las cuales era simétrica con el proyecto: la primera, con reminiscencias del anarquismo primitivo y su consigna del "todo o nada", conceptualizaba peyorativamente cualquier "complicidad reformista". En lugar de comprometerse con proyectos que implicaran alianzas o colaboración de clases, postulaba la inexistencia de una "burguesía nacional", la necesidad de ejercer la fuerza para captar a los sectores medios y diseñaba, en suma, la estrategia de una "guerra popular cruenta y prolongada" como culminación de la "agudización de las contradicciones". La otra línea, fundamentalmente sostenida en los partidos comunistas de orientación prosoviética, postulaba la formación de una alianza de clases relativamente amplia, destinada a dinamizar un proceso revolucionario con perspectivas socialistas, evitando en lo posible el desencadenamiento de la guerra civil. Para el efecto, reconocía la presencia de una burguesía nacional o "patriota" y trataba de presentar una perspectiva atractiva para los sectores medios. Tanto el "catastrofismo" de la primera línea como la tendencia competitiva de la segunda significaban un rechazo rotundo del proyecto y una tendencia a instrumentarlo en lo político y social por sobre lo económico. Las empresas públicas, en este contexto, aparecían como una maniobra diversionista (versión catastrofista) o eran concebidas sólo como eje de una articulación que iba a facilitar el paso al socialismo desde el capitalismo de Estado.

La clase política reflejaba con mayor o menor aproximación estas circunstancias de la base social. Los partidos liberales fluctuaban entre sus viejas lealtades con los partidos conservadores y los requerimientos

modernizantes de su base empresarial, que los impulsaba a una alianza con el centro. Los partidos socialdemócratas, demócratacristianos y socialistas democráticos, eje político del proyecto, revelaban las tensiones características del centro. Estas los hacían oscilar en cuanto a la dirección preferente de sus alianzas y contribuían a disminuir la viabilidad de un acelerado desarrollo propio, necesario para imponerlos como dirigentes políticos indiscutidos. Los partidos, grupos y movimientos del sector izquierdo, antagonizados entre sí, no podían viabilizar una alternativa propia de carácter socialista (como, exceptuando a Cuba, quedaría demostrado empíricamente) ni estaban dispuestos a contribuir a la consolidación de un proyecto reformista. Además, todos los partidos políticos, en su conjunto, reflejaban las debilidades propias de su sociedad. Para el efecto de este análisis, demostraban una notoria incapacidad para internalizar, a nivel de sus bases, las verdaderas características del proyecto y para emitir un diagnóstico científico sobre la realidad socio-económica de los distintos países de la región. Fruto, ello, de un estancamiento en las estructuras clásicas, que privilegiaban la capacidad de control interno y de maniobra parlamentarista, por sobre las necesidades de un liderato moderno, sensible a las demandas de tecnificación y de un estudio objetivo de la realidad.

De todos modos, no deja de ser interesante señalar que los países en que el proyecto tuvo indicadores más elevados de viabilidad fueron aquellos en que se dieron mejores condiciones para el desarrollo interdependiente de los sectores medios y de los partidos políticos de centro. Fue el caso, por ejemplo, de México, con su sistema institucional nacido de una revolución; el de Chile durante el sexenio demócrata-cristiano, con una tradición precursora emanada del Frente Popular de los años 30; el de Venezuela, con la hegemonía compartida de Acción Democrática y Copei inaugurada en el gobierno de Betancourt.

En cualquier caso, el agotamiento o fracaso del proyecto fue haciéndose evidente en la misma medida en que se verificaba que las grandes empresas extranjeras tomaban las mejores posiciones en cada economía nacional. Que era, precisamente, uno de los efectos que se había tratado de prevenir.

Las empresas extranjeras, por su mayor cohesión, por su mejor estructura organizacional y por su decisivo peso económico, estaban en condiciones de beneficiarse hasta con la estrategia integracionista que surgía desde el desarrollismo latinoamericano. A mediados de la década de los 60, ya se preveía que "el desarrollo general relativo de América Latina y la existencia de la Zona de Libre Comercio podían ofrecer

posibilidades impresionantes para las inversiones y para la consolidación de un poder hegemónico sobre la región".¹¹ En este predicamento, las empresas transnacionales iniciaban la ejecución de una estrategia agresiva, en la cual contemplaban desde la vinculación con la burguesía monopólica nacional hasta la asociación con los propios Estados de la región, revirtiendo el proceso que se había querido desencadenar con base en las empresas públicas.¹²

Sin embargo, no era esto lo que aparecía en la superficie de los acontecimientos regionales. En ella sobresalía, más bien, la efervescencia de la lucha social y política, que llevaba a hablar menos de modernización y más de crisis estructural general o de revolución. En la medida que ello coincidía con estrangulamientos económicos, espontáneos o manipulados, con un auge de los movimientos populares, con un incremento de los niveles de violencia social, con la paralogización de los bloques en el poder o con el cuestionamiento del aparato coactivo estatal, se creaban las condiciones favorables para la defensa preventiva o crítica del sistema, fundada en la necesidad de impedir el "desorden" y de evitar el "vacío de poder".

En tal coyuntura crítica o preventiva, se liberaba el potencial necesario para un cambio del rol que habían desempeñado, tradicionalmente, las fuerzas armadas de América Latina. Éstas, que no habían dejado de ser un actor social estratégico, venían preparándose desde comienzos de la década de los 60 para el ejercicio de un rol conductor de carácter institucional, que excedía las limitaciones del antiguo modelo arbitral o moderador, y que se fundaba en el imperativo del desarrollo y en la doctrina de seguridad nacional.

¹¹ Kaplan, Marcos, *La empresa privada y la empresa pública en la integración fronteriza. La empresa multinacional*, Valparaíso, Chile, Escuela de Derecho de Valparaíso, 1966, p. 24. En este mismo sentido, Sergio Molina Silva, Ministro de Hacienda y Vicepresidente de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) durante el gobierno de Eduardo Frei, ha escrito que entre 1964 y 1970 "prácticamente no hubo aporte neto de capitales extranjeros", a su juicio "parece indudable que existió una acción programada de las corporaciones multinacionales para adquirir parte de la propiedad y, especialmente, para obtener el control de las industrias más dinámicas y de las que tenían mejor perspectiva en el mercado sub-regional andino" (Véase *El proceso de cambio en Chile*, Santiago, Ed. Universitaria, 1972, pp. 116 y 117). En Perú, por la misma época, el capital extranjero "controlaba el 37% de la producción industrial y las industrias bajo su control eran las más dinámicas de la estructura industrial del país" cosa que limitaba, según Giorgio Alberti, "las posibilidades de desarrollo del sector industrial de la burguesía nacional" (Véase: *Estado y clase: la comunidad industrial en el Perú*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1977, p. 33).

¹² Véase: Rodríguez Elizondo, José, *Teoría secreta de la democracia invisible*, Buenos Aires, Ed. Orbe, 1968, especialmente el capítulo XVI.

Esta emergencia de un neomilitarismo, cambiaría el marco político de la región. Simultáneamente, se plasmaría en distintas estrategias de desarrollo, con distintas concepciones del rol de la empresa pública, demostrando con nitidez, el amplio espacio de maniobras que los militares podían permitirse en virtud de su relativa pero amplia autonomía socio-política.

7. Rol del Estado y de la empresa en el neomilitarismo latinoamericano

La profesionalización de las fuerzas armadas latinoamericanas implica la autopercepción de una gran autonomía operacional, fundada en una misión de integración del espacio físico y de unificación del elemento humano de cada país. Esto conlleva la identificación del sector castrense con los “intereses permanentes de la nación” y conduce al rechazo de las ideologías que se estimen “fraccionales” o atentatorias contra la unidad nacional. Por tal razón, los militares tienden, en virtud de su formación, a levantar una “ideología de la nación” —esto es, el nacionalismo— que por su origen guerrero, vinculado a la defensa de los Estados-naciones emergentes, tiene una cierta potencialidad de unificación, especialmente en momentos de crisis.

Tradicionalmente y al margen de su intrínseca ambigüedad, el nacionalismo militar ha tratado de representar una ecuación ideológica de centro, equidistante, del internacionalismo proletario y —hoy se podría decir— del cosmopolitismo transnacional. Sin embargo, en el plano económico, ante la obvia situación dependiente de los países de la región, esa ambigüedad ha tendido a desaparecer, dando origen a posiciones caracterizables como “antimperialistas”.

Por ello, no era extraño que el proyecto cepaliano, nacionalista en la medida que enfatizaba la necesidad de aumentar la capacidad autónoma del Estado-nación, contara con la simpatía estratégica del sector castrense, que veía en él una defensa de “las fronteras económicas de la patria”. Por lo demás, no es inadecuado relacionar esta posición con el hecho de que las fuerzas armadas latinoamericanas recluten a sus oficiales, preferentemente, en las capas medias, verdadero eje social del proyecto mencionado.

Estas circunstancias hacían pensar que la emergencia de los militares a un rol institucional protagónico no iban a afectar la racionalidad “estrictamente económica” del proyecto de desarrollo de la CEPAL. Era plausible pensar que lo que iba a desaparecer era su sentido participa-

torio-popular y democrático-representativo, para adoptar distintas formas dentro del marco autoritario, bajo el liderazgo de la tecnoburocracia civil producida por la “burguesía-burocrática de Estado” y de la tecnoburocracia militar. La tesis implícita era que el nuevo rol de las fuerzas armadas pasaba por su inserción en actividades históricamente desempeñadas por los civiles y que ello llevaría a una gestión estatista-castrense de la economía, con base, nuevamente, en la red de empresas públicas ya formadas.

Sin embargo, la apreciación de las distintas experiencias de conducción militar, inauguradas con el derrocamiento del gobierno de Goulart, en 1964, demuestran que no hay un desarrollo lineal en la perspectiva anotada y que la tendencia general es, más bien, antagónica. Entre las experiencias vigentes más caracterizadas, analizaremos someramente las de Perú, Brasil y Chile.

A. *El caso peruano*

En el cuadro de los movimientos militares considerados como hitos, por la profundidad de su impacto nacional y de su repercusión internacional, puede decirse que sólo el liderado por el general peruano Juan Velasco Alvarado, en 1968, recogía la filosofía económica del “desarrollismo” y su motivación nacionalista. En efecto, operando “desde arriba”, trataba de hacer realidad el proyecto de industrialización y de modernización social, con el apoyo de una reforma agraria drástica, de una movilización popular activada por organismos centrales y de un nuevo sistema empresarial construido sobre la base de la empresa pública.

Sin embargo, lo novedoso del programa militar peruano, fue su tendencia creciente a ir más allá de la racionalidad sistémica del desarrollismo, postulando una nueva democracia —la “democracia social de participación plena”— que reconocía al socialismo entre sus vertientes doctrinarias. De este modo, iba a darse la paradoja histórica de que mientras el desarrollismo democrático no conseguía la adhesión de los sectores populares por su carácter capitalista básico, el desarrollismo autoritario peruano no conseguía la adhesión de los sectores medios estratégicos ni de la burguesía nacional modernizante, por su sesgo socialista secundario.

Desde el punto de vista empresarial público, el desfase sería especialmente claro, debido a que el país no contaba con un aparato productor estatal medianamente desarrollado. El gobierno anterior, que habría sido el llamado a impulsarlo, entendió que “corresponde a la

empresa privada llevar adelante obras complejas de industrialización" y que "como administrador el Estado es menos eficiente que la empresa privada".¹³ Por tal motivo, durante el gobierno de la Primera Fase de la Revolución peruana, se experimentó un verdadero salto cualitativo en el sector público. De las doce empresas controladas por el Estado, en 1968, se pasaba al control de ciento setenta y cuatro empresas, en 1975.¹⁴

Comprendiblemente, este fenómeno iba a agudizar las críticas a la ineficiencia del Estado empresario, dado que tan rápido y sustancial incremento de la red de empresas públicas no podía contar con estudios previos acabados, con mandos gerenciales eficientes en la cantidad requerida ni con un financiamiento proyectado a mediano o largo plazo. Las empresas públicas, en este contexto, experimentarían las ataduras típicas de la tendencia administrativista y la impugnación mayoritaria del sector privado que, ante el retardo en la implantación de un sistema empresarial liderado por el Estado, ya había establecido vinculaciones con las empresas privadas extranjeras. Ello, sumado al sesgo expropiatorio adoptado y al desconcierto de los sectores populares que no lograban coordinar una acción política unitaria, llevaría a la relativización del proyecto político y a la instalación de un gobierno militar de segunda fase, que se enfrenta, en estos momentos, a distintas alternativas de desarrollo.

En cualquier caso, el Estado peruano podrá enfrentar esas alternativas con una base empresarial pública que, por reductible que sea, constituye ya un polo de atracción en la relación triangular con las empresas privadas nacionales y con las empresas privadas extranjeras. Existen, al respecto, formulaciones oficiales que hablan de la necesidad de fortalecer la "comunidad empresarial nacional", para constituir un sistema de "empresas binacionales y multinacionales latinoamericanas" y para negociar en mejores condiciones de interés nacional con las empresas transnacionales.¹⁵ Esto supone, sin duda, la racionalización, fortalecimiento y desarrollo de las empresas públicas peruanas.

¹³ Discurso del Presidente Fernando Belaúnde en la Conferencia Anual de Ejecutivos (CADE) de 1963, cit. por Ortiz de Zeballos, Felipe, *Síntesis y estadísticas del desarrollo económico del Perú (1948-1978)*, Lima, Instituto Peruano de Administración de Empresas (IPAE), 1978.

¹⁴ Véase: "La actividad empresarial del Estado", *Perú Económico*, núm. 2, febrero de 1978, Lima, Perú.

¹⁵ Véase, por ejemplo, Discurso del Ministro de Relaciones Exteriores, Dr. José de la Puente, en la Primera Conferencia Latinoamericana de Ejecutivos (CLADE I), Lima, abril de 1978, texto mimeografiado.

B. *El caso brasileño*

El régimen militar brasileño, inaugurado en 1964, marcó un claro distanciamiento no sólo con la fundamentación sociopolítica del desarrollismo, sino con su propia racionalidad económica. Así, su autoritarismo ha sido ejercido para garantizar un proyecto de desarrollo acelerado, socialmente basado en la burguesía estatal, la burguesía nacional internacionalizada (exportadora o dependiente, desde el punto de vista financiero y tecnológico) y lo que podría llamarse burguesía transnacional.

Este proyecto, que no ha vacilado en aumentar el nivel de la dualidad social interna —que ya presentaba brechas abismales—, significó un cambio drástico de la actitud militar frente al rol del Estado en la economía. Por razones que los especialistas se han preocupado de investigar,¹⁶ la óptica estatista tradicional, que privilegiaba al sector público por sobre el privado bajo una racionalización nacionalista, se cambió en un estímulo a la actividad privada, aun extranjera, en sectores claves de la economía. Coherentemente, el rol dirigente del Estado pasó del ámbito económico al político, para robustecer, de modo preferente, los aparatos coactivo-represivos que se han considerado necesarios para reproducir el sistema en su globalidad. Enfrentando, por cierto, las manifestaciones negativas de los sectores populares y de sus representantes políticos, marginados de los beneficios del proyecto. Simultáneamente, se liberaron las fuerzas del mercado, aceptando el riesgo de su dominación por parte de las empresas transnacionales.

La situación descrita, conceptualizable como “desnacionalizadora”, tiene una racionalidad político-económica de apariencia específicamente brasileña, fundada en la potencialidad natural de un “país-continente” y en el carácter relativamente amplio de su mercado interno, pese a la existencia del abismo social. Quizás esta racionalidad tan específica, es la que haya tratado de captar Helio Jaguaribe al formular, hace más de veinte años, el “argumento realista” para la justificación de una relación especial entre Brasil y los Estados Unidos:

lo que más nos conviene es asumir consistentemente nuestra posición de aliados de los Estados Unidos, pues, procediendo así, podemos com-

¹⁶ Stepan, Alfred, por ejemplo, afirma que esta visión, favorable al sector privado, surge como una excepción histórica en el pensamiento militar de América Latina. A su juicio, se explica, principalmente, por los vínculos especiales entre los ejércitos norteamericano y brasileño, establecidos durante la Segunda Guerra Mundial. Véase: *Brasil: los militares y la política*, Buenos Aires, Amorrortu, 1974.

pensar la pérdida de nuestro poder de negociación con las ventajas inherentes a una amplia y leal colaboración, en virtud de la cual el fortalecimiento de nuestro país se torna un objetivo estratégico para los Estados Unidos.¹⁷

En buenas cuentas, se trataría del caso de un país que puede tomar a la integración latinoamericana como un aspecto complementario, por tener una mayor viabilidad individual relativa.¹⁸

Pero, al margen de la crítica o análisis del “modelo”, lo que interesa es advertir cómo descansa en un nuevo tipo de articulación empresarial que no es, pese a todo, producto de las solas fuerzas del mercado. En realidad, un sistema de mercado “puro”, que asegura la libre competencia pero no la competitividad, habría favorecido la preeminencia de la empresa transnacional y la subordinación —bajo distintas formas— de las empresas nacionales, privadas o públicas. Sin embargo, si ello no se ha producido, es porque, a través del sistema empresarial público, se han introducido fuerzas rectificadoras que han hecho decir que “el gobierno brasileño, en la teoría, optó por la economía de mercado, pero en la práctica el país está marchando hacia una hipertrofia del sector público”.¹⁹ De este modo, las empresas públicas, con su fuerte presencia,²⁰ están transformando la relación triangular equilibrada que se postulaba oficialmente en una relación más bien dual, en la que la empresa privada global se enfrenta a un sistema empresarial público autosostenido o apoyado por el Estado.

C. *El caso chileno*

En el caso del régimen militar chileno, establecido en septiembre de 1973, se ha ido mucho más lejos en el distanciamiento con las pautas básicas del proyecto cepaliano. Tanto que, más bien debe hablarse de una impugnación frontal de su racionalidad política y económica, en la

¹⁷ Jaguaribe, Helio, *O nacionalismo na actualidade brasilenha*, Río de Janeiro, ISEB, 1958, pp. 239-240.

¹⁸ Véase: Nina, Andrés, “La doctrina de seguridad nacional y la integración latinoamericana”, *Nueva Sociedad*, núm. 27, noviembre-diciembre de 1976, San José, Costa Rica.

¹⁹ Werneck Soldré, Nelson, *Brasil, radiografía de un modelo*, Buenos Aires, Ed. Orbelus, 1973, p. 183.

²⁰ Según estudios recientes, el 41.5% de las doscientas mayores empresas del Brasil son de propiedad del Estado, el cual, por su intermedio, controla el 71.8% del patrimonio líquido de aquéllas. (Véase: Boron, Atilio, *El problema del aparato del Estado en el capitalismo contemporáneo* —documento presentado al XII Congreso Latinoamericano de Sociología—, Quito, 1977, mimeografiado).

perspectiva de implantar uno de los modelos más "puros" de economía liberal-monetarista que se puedan dar en el ámbito de los países en vías de desarrollo. Difícil de encontrar, además, en la propia historia de los países capitalistas desarrollados, donde nunca se dejó de reconocer el rol privilegiado de los respectivos Estados nacionales.

Puede decirse que, condicionado por la alarma sistémica que provocó el proyecto de transición al socialismo de la Unidad Popular, de lo que se trata es de implementar un marco institucional que garantice la irreversibilidad del sistema sobre la base de una "economía social de mercado" que supone, a su vez, la "subsidiariedad" del Estado en la economía y la más amplia libertad para la actividad del sector privado nacional y transnacional. Esta situación, que, como se ha dicho, garantiza la libre competencia pero no la competitividad de los agentes económicos, estaría llamada a impulsar un crecimiento económico a mediano o largo plazo, al margen del desarrollo económico y social, que se daría "por añadidura".

Desde el punto de vista del comportamiento de los agentes empresariales, que es lo que interesa para nuestros efectos, la implantación del "modelo" significó una pugna entre dos criterios significativamente distintos. Uno de ellos, postulaba la implantación de una economía "mixta", caracterizada por la coexistencia de las empresas públicas y privadas (nacionales y transnacionales) y partía de la base de que si bien "el Estado debe ser empresario sólo cuando sea estrictamente necesario", sucede que lo es "en un buen número de casos". Entre ellos, en el de los servicios que hay que entregar a la población al margen de un criterio económico; en el de los sectores donde un criterio estratégico superior haga inconveniente la acción privada, y en las actividades que, por su envergadura, hagan imposible la participación de la iniciativa privada nacional y desaconsejable la extranjera. Todo lo cual traducía la convicción de que "la empresa, sea del signo que sea, debe dar cabida a objetivos de desarrollo social y de mejor distribución de la renta nacional, al mismo tiempo que a los de rendimiento económico". Y de que, con respecto al capital extranjero, había que ir hacia un equilibrio entre el recelo por lo que implica en términos de "pérdida de independencia económica y, consecuentemente política" y el entusiasmo de aquellos que lo consideran como "un supremo objetivo al que debe sacrificarse casi cualquier cosa". Considerando, entonces, que para el necesario acceso del capital extranjero "no es necesario, ni mucho menos, vender el país", se postulaba el imperativo de la planificación económica y de una "honda evolución de la estructura tradicional de

la empresa privada” que la hiciera “cualitativa y cuantitativamente distinta de la clásica del pasado”.²¹

Este criterio, que en definitiva fue derrotado, planteaba el problema en términos de una “subsidiariedad” flexible, en la cual se reconocían las constantes históricas e interrelacionadas sobre el fuerte rol económico del Estado y la débil *performance* de los empresarios privados nacionales, en una línea de defensa contra los riesgos de una sumisión a la racionalidad del capital extranjero.

En lugar de dicho criterio, se impuso la línea dura de la “subsidiariedad”, caracterizada por invertir, ideológicamente, los términos de la historia: en dicha línea, los empresarios privados debían recuperar “la fuerza creadora que tuvieron en el pasado”,²² reprimida como había sido por un Estado “que fue poco a poco ahogando la iniciativa individual y estuvo a punto de desembocar en una tiranía absoluta al servicio de ideologías foráneas”.²³

De acuerdo con este segundo criterio, había que desandar lo caminado por la historia, reduciendo al mínimo el tamaño y las funciones del Estado. Esto significaba sustituir la propia planificación por las simples “políticas económicas”²⁴ y reformular las bases del Estado empresarial, de modo que éste pudiera abandonar hasta los sectores estratégicos,²⁵ concentrando sus esfuerzos en “administrar eficientemente la salud, la justicia, la educación y la nutrición”.²⁶ Se trataba, en suma, de garantizar un sistema en el cual al Estado “le está vedado su ingreso a la casi totalidad de las actividades productivas” y en el que “de

²¹ Las frases entrecuadradas pertenecen al dirigente empresarial Orlando Sáenz, con toda seguridad el más coherente expositor de esta línea. Véase: su extenso artículo “El camino económico de Chile”, *El Mercurio*, 9 de enero de 1974, Santiago de Chile.

²² Léniz, Fernando, “La economía chilena en 1980”, *Qué Pasa*, núm. 337, 6 de octubre de 1977.

²³ Gotuzzo, Lorenzo y Léniz, Fernando (entonces ministros de Hacienda y de Economía), “Exposición sobre la gestión económica del gobierno” (13 de junio de 1974), *Banco Central, Boletín Mensual*, núm. 557, julio de 1974, Santiago de Chile.

²⁴ Véase: Sanfuentes, Andrés, “Bases de la política económica del gobierno de la junta militar”, *Liberalismo económico y costo social*. Santiago, Ed. Aconcagua, 1976, p. 131.

²⁵ Según el entonces ministro Jorge Cauas, “las empresas estratégicas de producción se mantendrán en poder del Estado, aunque estamos convencidos de que su aporte al desarrollo del país ha sido bastante menor que el que algunas personas superficialmente le atribuyen”. Véase: *El Mercurio*, 28 de mayo de 1975, Santiago de Chile.

²⁶ *Ibidem*.

todas las actividades del país no existe ninguna a la que el sector privado le esté vedada la entrada".²⁷

Desde tan extrema perspectiva, las empresas públicas sólo podían conceptualizarse como un mal, quizás necesario, pero con toda certeza provisional. Como dijera un ministro del sector económico, debían tener "como función propia y única el ser administradoras de recursos de terceros, a lo cuales debe sacarles un buen rendimiento", estando sus ejecutivos inhibidos para "establecer las normas que afectan a la misma empresa o empresas privadas, nacionales o extranjeras que podrían competir con ella".²⁸

El triángulo se planteaba, acá, con una tendencia inédita. La empresa pública, en aras de su nueva racionalidad, debía ir abandonando el terreno, para dejar dentro de él sólo a las empresas privadas nacionales y extranjeras. Lo cual, en un mercado no competitivo, por las ventajas casi absolutas de las segundas y por las tendencias asociativas con éstas ya mostradas por las empresas nacionales de tipo monopólico u oligopólico, tendría que traducirse, en definitiva, en una economía de nuevo tipo, con sus centros decisorios fuera del control nacional.

Coherentemente, debía emprenderse una drástica privatización y reprivatización de las empresas públicas, para deshacer lo hecho de manera original o expropiatoria por el Estado. Así, apoyándose inicialmente en el hecho de que la estatización, durante el régimen anterior, había incrementado el sistema empresarial público hasta niveles inmanejables,²⁹ la tarea empezó por la "normalización" de las empresas entonces intervenidas, requisadas o expropiadas. Posteriormente, se siguió con las empresas públicas "tradicionales", con base en las 235 de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO). Según cifras de 1976, esto significaba que el Estado había devuelto a sus antiguos propietarios 251 de las 259 empresas que fueron privadas hasta 1970-73, y que, de las empresas de la CORFO, 118 habían sido ad-

²⁷ Castro, Sergio de (ministro de Hacienda), cit. en *Qué Pasa*, núm. 372, 1° de junio de 1978.

²⁸ Baraona, Pablo (ministro de Economía), "Cinco tareas para el futuro", *Qué Pasa*, núm. 337, 6 de octubre de 1977.

²⁹ De acuerdo con lo expresado anteriormente, la estatización de empresas de la Unidad Popular obedeció, por sobre su programa, a condicionantes más político-ideológicas que económicas. En medio de las presiones desatadas por la crisis general del sistema, esto llegó a significar una subordinación insostenible de los factores "técnicos" que llevó a financiamientos inflacionarios y a una ausencia de los excedentes que se pensaban obtener para autosostener el proceso de transición.

judicadas a particulares, 97 estaban en trámite y sólo 20 en la reserva del Estado.³⁰

Más allá aún, en consonancia con la política de “adecuar el funcionamiento de las empresas estatales al panorama general de la economía social de mercado”, se establecieron normas tendientes a despojar hasta a las empresas consideradas como estratégicas, de todo cuanto pudiera conceptualizarse como “privilegio”. Así, en el sector energético, donde las empresas públicas producen más del 90% de la energía del país, las autoridades han dispuesto que ellas no efectúen la planificación general del rubro ni presten servicios adicionales. Paralelamente, se han privatizado parcialmente sus funciones y se ha liberalizado la importación de productos competitivos donde ello es posible.³¹ En el cobre, donde opera la Corporación del Cobre, máxima empresa pública del país y considerada como la novena entre las quinientas mayores empresas de América Latina, se han vendido importantes yacimientos a la Exxon, considerada como la mayor empresa transnacional del mundo, para que compita libremente con aquélla.³²

Siempre en esta línea de consecuencia estricta con un modelo, las autoridades del país llegaron hasta a disponer el retiro del Pacto Andino, por estimar que no había compatibilización posible entre la “economía social de mercado” y las normas del Pacto sobre captación condicionada del capital extranjero.

Sobre la base de lo expresado, numerosos analistas han sostenido que el experimento chileno es estrictamente de laboratorio, por cuanto no podría prescindir de las condicionantes políticas que favorecieron su emergencia ni de la tutela política del Estado. En tal sentido, no hay ni puede haber reducción del tamaño de éste, como postula el modelo, sino una reestructuración de funciones que implican un debilitamiento del aparato económico y un reforzamiento del aparato coactivo-represivo e ideológico. Tampoco existe, en rigor, una plena libertad de mercado, ya que la fuerza laboral no puede negociar libremente en concurrencia.

Consecuentemente, el modelo económico se ha levantado sobre la base de un costo social tan elevado, que ha motivado una rápida reducción de la base social que apoyó el golpe militar de septiembre de 1973,

³⁰ Véase: Zañartú, Mario. “Resultados económicos de la vía chilena del liberalismo”, *op. cit.*, *supra* nota 24, p. 160.

³¹ Véanse las declaraciones de un funcionario del Ministerio de Economía, *El Mercurio*, 29 de septiembre de 1978.

³² Véase: Tironi, Ernesto y Barría, Jorge, “La disputa: de la ENAMI a la Exxon”, Mensaje, núm. 271, agosto de 1978.

favoreciendo la aparición de distintas líneas políticas en el seno de los partidarios del gobierno y llegando hasta a explicar parte de los conflictos de la cúpula. La Iglesia católica, ejerciendo su posibilidad de expresión en un medio políticamente disminuido, ha llegado a afirmar, por boca del cardenal Silva Henríquez, que la política económica oficial “es mala, con todas sus letras”, porque no es aceptable que “el éxito y el egoísmo, el interés y el desco de ganancias, sean los únicos estímulos de la producción”.³³

Lo anterior, como es obvio, está relacionado con un alto costo político, expresable en la oposición —mayor o menormente combativa, según sus posibilidades— de un amplio arco que va desde el conservadurismo democrático hasta el marxismo, pasando por la democracia cristiana, el radicalismo y el socialismo no marxista. Conjunto político que recoge una realidad dolorosa constituida, entre otros fenómenos, por una emigración forzada que alcanzaría a alrededor de un 10% de la población, por la pauperización de los sectores populares y de segmentos de los sectores medios, por el incremento de los síntomas de desunión interna y por la elevación de los indicadores de conflicto internacional hasta niveles peligrosos para la seguridad nacional. Circunstancia, esta última, que no es ajena al aislamiento internacional que vive el país, seguramente el más pronunciado de toda su historia nacional.

De acuerdo con lo expresado, esta “desestimación-desnacionalizante”, implícita en el modelo, ha colocado a las fuerzas armadas del país en una situación muy alejada de las partes históricas del intervencionismo militar latinoamericano: empíricamente, no puede afirmarse que hayan cumplido una labor integradora, estableciendo las bases de un nuevo consenso nacional, elevando los niveles de seguridad de la nación y manteniéndose ajenas a las definiciones ideológicas “fraccionales” sobre la base del nacionalismo militar. El nacionalismo, que forma parte de su retórica, parece estar ajeno a la realidad económica, como lo afirman diversos dirigentes políticos o empresariales, que se definen como nacionalistas.³⁴ Por lo demás, todos los indicios llevan a detectar una misión de cruzada ideológica, en la cual la verticalidad organizacional se ejerce por medio de un compromiso horizontal con minorías civiles de alta cohesión y con una tecnoburocracia profesional demasiado dispuesta a

³³ Véase: “El cardenal y los derechos humanos” (entrevista), *Qué Pasa*, núm. 378, 13 de junio de 1978.

³⁴ Véase, por ejemplo, el artículo de Rodríguez Grez, Pablo, en el diario *La Tercera*, 14 de noviembre de 1977, en el cual fundamenta su opinión respecto a que los lineamientos económicos contradicen los principios nacionalistas “en que dicen estar inspirados nuestros gobernantes”.

separar, dicotómicamente, la economía de la política, en el seno de la sociedad.

En este contexto, en que la sociedad política no quiere saber nada con la economía y en que se percibe la influencia de una escuela ideológico-militar no nacionalista, católico-integrista y anti-industrial,³⁵ el sistema empresarial público deja de jugar un papel estratégico y agresivo, para convertirse en la última línea de defensa contra la extranjerización total de los centros decisorios de la economía. Función, por cierto, relativamente tan importante como las que se les asignaron en un contexto de auge o en el marco de un proyecto continental de desarrollo.

8. *La empresa pública en la década de los 80*

Algunos analistas tratan de sintetizar la problemática empresarial latinoamericana bajo fórmulas atractivas, por su simetría y lógica formal, pero que recogen la complejidad y la diversidad del fenómeno.

Así, se ha expresado que frente a una empresa estatal que salva la soberanía, con el sacrificio de la ciencia y la tecnología, y a una empresa transnacional, que aporta ciencia y tecnología, sin asegurar la soberanía, hay que fortalecer decisivamente al miembro más débil de la trilogía, que es la empresa nacional privada. Ésta, se dice, liberaría a los países de la alternativa entre una total estatización, representada por Cuba y de una total extranjerización, representada por Puerto Rico.³⁶

La verdad es que el planteamiento es demasiado simple para ser real y demasiado metafísico para hacer frente a una realidad concreta, que ha significado, históricamente, un desarrollo desigual del Estado y de la empresa privada (harto distinto, como se ha dicho, al de los modelos que se tienen en mente cuando se plantean fórmulas como la precedente). Si se entendiera como la necesidad de ir hacia la eliminación de las empresas públicas, implicaría, simultáneamente, la transferencia a la empresa privada nacional no sólo de las funciones que el Estado ha debido asumir debido a su ausencia, sino, también, de aquellas que contienen el ejercicio de una potestad pública, como las orientadas a corregir las imperfecciones del mercado, a proteger sectores estratégicos o a defender la soberanía. Basta plantearse esto para cuestionar la solución, pues fuera de que no se ve la conveniencia de trans-

³⁵ Esta escuela es detectable, especialmente, en la alta oficialidad franquista y tiene un buen exponente en el libro del general Cabeza Calahorra, Manuel, *La ideología militar hoy*, Madrid, Ed. Nacional, 1972.

³⁶ Grondona, Mariano, discurso en la inauguración de la Primera Conferencia Latinoamericana de Ejecutivos (CLADE I), Lima, abril de 1978. Según transcripción de la versión magnetofónica.

ferir potestades públicas a la empresa privada, está claro que ésta no podría seguir siendo estrictamente privada en un marco de delegación de potestades públicas.

Por ello, sin desconocer que la empresa privada nacional debe ser un actor principal en el desarrollo latinoamericano, resulta necesario reconocer que la empresa pública no es un simple capricho político, que su eficiencia debe medirse con indicadores específicos y que su ineficiencia no se soluciona con la eliminación, sino con la racionalización. Al respecto, habría que tener presente que, si bien es cierto las empresas públicas tienen funciones más diferenciadas que las privadas, ninguna de ellas debe primar sobre su rol productivo o prestador de servicios, que es el esencial y sobre el cual debe incidir, mediante ponderaciones especiales, cualquier sistema de evaluación.

Pero, además, sucede que en un contexto de fortalecimiento interrelacionado de la empresa pública y de la empresa privada nacional deja de ser fatal e inmodificable el que la empresa pública sacrifique la ciencia y la tecnología y el que la empresa extranjera afecte la soberanía. Las primeras, al aumentar su poder de negociación, incrementan sus posibilidades como agentes de transferencia del progreso tecnocientífico. La segunda, frente a un Estado fuerte, ve disminuir sus posibilidades de influir decisivamente en el plano político superior. Como se sabe, en ese plano no se hace lo que se quiere, sino lo que se puede.

De este modo, todo aconseja aceptar y orientar una realidad latinoamericana, en la cual exceptuando a Cuba, se presentan las siguientes cuatro inserciones de las empresas públicas dentro de un sistema empresarial global:

a) Como elemento hegemónico de un sistema en el cual se obstaculiza el desarrollo de la empresa privada nacional y se permite la participación controlada de la empresa privada extranjera.

b) Como centro regulador de un sistema plural y equilibrado.

c) Como factor de equilibrio nacional dentro de un sistema en el cual las empresas privadas extranjeras controlan sectores dinámicos de la economía.

d) Como resguardo de sectores estratégicos, vinculados directamente con la soberanía, en un sistema que permite la hegemonía total de la empresa privada extranjera en los sectores más dinámicos de la economía.

Dentro de esta ordenación, podría apreciarse que la opción b), que es la normativa, está siendo desplazada hacia la c), en un contexto en el que se debe prescindir de la fuerza de presión de la opción d).

Consecuentemente, orientar la realidad presente para rectificar sus tendencias erráticas o perniciosas, en aras de un desarrollo que contemple los intereses específicamente nacionales y regionales, significa seguir luchando por un consenso mínimo que pueda traducirse en un nuevo proyecto regional.

Aprovechando la experiencia de los proyectos anteriores y apoyándose en las instituciones integracionistas, este proyecto debe salir de los marcos de la utopía y de la autocomplacencia, tanto en lo económico como en lo sociopolítico.

Al respecto, sería necesario decir que el proyecto de la CEPAL fue simultáneamente realista y utópico. Lo segundo, por las razones analizadas en la parte pertinente. Lo primero, porque, siguiendo la bella consigna de los estudiantes de aquel mayo francés, pedía un imposible que hoy día se ha hecho factible, gracias, entre otras cosas, a su propia formulación. Por ello decíamos que el proyecto cepaliano adolecía, más bien, “de desfase por adelanto histórico”.

Pues bien, sucede que los actores sociales de la década de los 60 son, en gran medida, las víctimas sociales de la presente década. En esa misma medida, tienen que lamentar no haber comprendido a tiempo —o no haber podido hacerlo— que si algo había de esencialmente válido en el proyecto de la CEPAL era su carácter latinoamericanista, nacional, “populista” y democrático. Esto es, que la alianza social y política, que suponía, era el imposible-descable que, hoy día, parece tan absolutamente necesario.

Según el aprendizaje histórico, extremadamente doloroso y cruento en algunos de sus momentos nacionales, ha quedado en claro que no puede haber un verdadero desarrollo si se margina de él a los sectores populares de la población o si se prescinde de las capacidades técnicas y empresariales, que se concentran en los sectores medios y en la burguesía modernizante. A la inversa, también ha quedado en claro que el simple crecimiento económico, autonomizado del control democrático y de las preocupaciones de integración y desarrollo social, no sólo profundiza la brecha interna, sino que compromete la soberanía y la seguridad hasta niveles que puede ser difícil hacer retroceder.

Para los actores políticos que pretendieron cambiar la racionalidad misma del sistema, desechando el reformismo del proyecto, puede que la experiencia los haga comprender lo necesario que es adecuarse a la realidad, tal cual es y no tal cual debiera ser. Pues la verdad parece ser que la gran dosis de utopismo corrió por cuenta de ellos, al plantear perspectivas voluntaristas o subjetivistas, que no daban cuenta de ele-

mentos básicos de la realidad. Está claro, por ejemplo, que influidos por otras experiencias, no supieron comprender la necesidad de una capa empresarial propia ni levantar nuevos tipos de empresarios. En relación con esto, tampoco pudieron captar la racionalidad específica de las capas medias (casi siempre concebidas dentro de un limbo social que obligaba a definir las por exclusión), en cuyo seno se desarrollan ideologías —tan fácilmente subestimadas— como el nacionalismo y de los cuales surgen los componentes de los cuerpos de oficiales: los actores sociales estratégicos del momento. Desde el máximo polo de irradiación revolucionaria, durante la década de los 60, ya se ha reconocido que, en la proyección histórica para la década de los 80, no se aprecian síntomas de cambios globales que lleven a “súbitas transformaciones socialistas” y que es preciso valorar hasta a los gobiernos que, en un “ámbito puramente nacionalista”, defienden sus riquezas naturales y las economías de sus países.³⁷

En cuanto a los militares, la experiencia que hoy día están viviendo ya les indica que, al margen de esa gran alianza social y política, no resulta posible cumplir ninguna misión integradora en lo nacional; que esa alianza sólo es concebible en un contexto democrático que recoja la nueva realidad militar, y que perseverar en un autoritarismo elitario no sólo compromete el desarrollo económico del país, sino la propia seguridad de la nación. Y esto último, no sólo por el desequilibrio de la ecuación desarrollo-seguridad, sino por la activación de factores disociadores dentro de la propia institucionalidad castrense.

De esta manera, el proyecto que debe surgir en la región —del cual ya se sienten los anuncios— tendrá mucho que deberle a los utopistas de los años 50 y a la experiencia ganada por quienes hoy sufren la reversión de sus conceptos. En otro plano, también tendrá que computar la experiencia ganada por los sectores dirigentes de los propios países desarrollados.

En una perspectiva general, esto significa que este proyecto debe apoyarse en una realidad en trance de cambios a nivel mundial, debido, entre otras razones, a que en los países desarrollados se empieza a percibir la necesidad de un nuevo orden económico. En efecto, tesis como la del desarrollo circular de la riqueza se unen al tenor explícito frente a las consecuencias ya visibles de la pauperización, marginación o represión de las grandes mayorías nacionales, para postular la inserción de los sectores populares en la estructura del consumo y la implan-

³⁷ Castro, Fidel, “Informe Central al Primer Congreso del Partido Comunista de Cuba”, *Granma*, 22 de diciembre de 1975.

tación de sistemas democráticos que garanticen la protección de los derechos económicos y humanos de la población latinoamericana. Desde esta perspectiva, la violencia social "apolítica", traducida en el incremento de la delincuencia y de los indicadores de inseguridad ciudadana, se une a los fantasmas de la violencia revolucionaria y de la transición al socialismo, que motivaron toda una estrategia político-militar en la década de los 60.

En el plano empresarial, esto significa que los Estados nacionales se enfrentarán, por medio de sus agentes en la producción, a los requerimientos de una relación internacional de nuevo tipo, posible de orientar hacia una interdependencia superadora o reductora de la dependencia actual. En tal relación, tendrán que hacer valer, con rigor y perspicacia comercial e industrial, el significado estratégico de su petróleo, minerales, proteínas, recursos forestales, así como de sus espacios libres y de su creciente población. Paralelamente, se complejizará el rol regulador del empleo que cumplen marginalmente las empresas públicas, al intervenir en la intersección de dos necesidades: la de crear nuevos puestos de trabajo y la de operar competitivamente, a nivel del mercado mundial. Cosa esta última que implica mayor intensidad de capital, de maquinaria y de tecnología y menores requerimientos de trabajo humano.

De esta manera, en el cuadro del futuro próximo, las empresas públicas pueden jugar un rol de importancia decisiva en la ampliación de los mercados internos, mediante la satisfacción de las necesidades de los vastos sectores que hoy día se encuentran en situación de subconsumo, y en la captación de mercados exteriores, en un plano de eficiencia y de productividad que las hagan competitivas. Posibilidades que implican la sujeción a controles técnicos que privilegien la relación objetivo-eficiencia y al control social inherente a la institucionalidad democrática, apto para detectar y efectivizar las responsabilidades inherentes al manejo de un capital público.

Por último, en el mencionado contexto de interdependencia que se perfila, las empresas públicas deben proyectarse, necesariamente, al horizonte de una integración regional, subregional y sectorial.

Porque el nuevo proyecto, en definitiva, debe ser democrático, nacional, popular e integracionista, en la medida que sepa responder a nuestra más íntima realidad.