empresas paraestatales y sistemas económicos: hacia un concepto integrador del estado empresario

fernando jeannot

INTRODUCCION

La división del trabajo intelectual en ciencias sociales tiene sus virtudes y sus defectos. Por el lado de las virtudes, la parcelación inherente al procedimiento analítico permite acotar ciertos problemas y de esa manera facilitar el estudio particularizado o la traducción formal de los mismos. Por el lado de los defectos, todo estudio parcial que no se articula correctamente con el conjunto de fenómenos reales del cual proviene puede inducir a una verdadera deformación del objeto de estudio. Por ejemplo, en economía una serie de circunstancias relacionadas con la historia intelectual de esta rama de las ciencias sociales han acabado por desnaturalizar los fenómenos en estudio bajo el pretexto de realizar las necesarias particiones analíticas mencionadas más arriba.

Cuando el problema en cuestión se relaciona con algunas de las manifestaciones del Estado-nación (ver léxico) se hacen más notorias las limitaciones de los enfoques parciales que no integran debidamente el componente global porque ese Estado-nación es un fenómeno esencialmente colectivo que requiere una perspectiva integradora y en consecuencia no parcializante. Las prolongaciones del gobierno nacional en la producción, distribución y consumo de bienes han alcanzado tales dimensiones cuantitativas y cualitativas de manera tal que hoy en día cabe preguntarse sobre la vigencia no solamente de las distintas formas de "intervencionismos" estatales en las economías capitalistas; sino del fun-

cionamiento del modo de producción estatal en diferentes regímenes económicos capitalistas o socialistas.

Este artículo trata de resumir una perspectiva integradora tendiente a interpretar las manifestaciones del estado-empresario en el capitalismo y en el socialismo. En ese sentido, la primera advertencia que debemos hacer al lector es que vamos a dejar de lado la asimilación del estado-empresario a las actividades de los gobiernos como administradores directos de las empresas paraestatales, no para negar una manifestación empírica irrefutable del desarrollo de las tareas gubernamentales, sino para enfatizar que las relaciones causales inherentes a la naturaleza del propietario de esas empresas determinarn una teoría de la firma paraestatal bien diferente a la que acostumbran presentar los textos escolares.

¿Cuál diferencia? Para decirlo muy resumidamente: el estado empresario de los capitalismos o de los socialismos tiene por cometido principal administrar la acumulación de capital social (ver léxico) en segundo lugar, puede administrar empresas de acuerdo a las exigencias de la finalidad principal señalada.

Si aceptamos la propuesta del párrafo anterior, surgen consecuencias inmediatas en la forma de pensar a ese estado-empresario. Por ejemplo, que las divisiones entre empresas públicas en función de la rentabilidad de las mismas carece de sentido. Por ejemplo, que la forma y contenido que da cada economía nacional al sistema económico capitalista o socialista de referencia deciden la forma y contenido de la administración paraestatal. Por ejemplo, finalmente, que fue lógico atribuir una "intervención" del estado en la economía privada cuando el impetuoso surgimiento del capitalismo privado en Europa occidental y norteamérica motivaron la teorización del modo de producción capitalista; pero que la evolución de esos y otros regímenes económicos capitalistas o socialista inducen hoy a reflexionar sobre el funcionamiento del estado-empresario en las distintas implantacions del modo de producción estatal.

Hemos dividido el artículo en seis partes. La primera de ellas reúne una serie de comentarios sobre las empresas para-gubernamentales y los sistemas económicos. La segunda solamente busca resaltar un interrogante de gran significación La tercera se refiere al estado-empresario enfrentado a algunos problemas actuales de nuestros países latinoamericanos. En cuarto lugar redondeamos unas conclusiones. En quinto, reproducimos un léxico basado en los diccionarios usuales. En la sexta y última parte, aclaramos las referencias señaladas en el texto.

Las teorías económicas formales no propenden al estudio de los sistemas (ver léxico) y regímenes (ver léxico) económicos porque eliminan de su ámbito de reflexión la economía política. Mal podrían entonces propender al estudio de los modos de producción (ver léxico) que representan lo mismo que los sistemas económicos en el sentido de estos comentarios.

En cuanto a las actividades económicas gubernamentales, la teoría subjetivista no puede reconocer el fenómeno colectivo de la administración de la economía nacional especialmente en lo que corresponde a las actividades empresariales. Queremos decir lo siguiente: que la teoría económica tradicional del gobierno se ha centrado en el estudio de las finanzas públicas sin integrar los aspectos relativos a la naturaleza colectiva de la administración de cualquier estado nacional del cual se trate. Probablemente una de las versiones menos refinadas de este tipo de enfoque metodológico lo constituye la "fiscal policy" anglo-sajona, la cual se limita a comprender la economía pública como si el gobierno nacional fuera casi exclusivamente un intermediario financiero que reproduce automáticamente la sumatoria de las decisiones de los ciudadanos.

¿Podría un tipo de enfoque como el que viene de ser indicado ("fiscal policy") reconocer que las actividades empresariales del gobierno representan sobre todo un fenómeno de organización colectiva? La respuesta casi inmediata es que ello es francamente imposible. Las consecuencias sobre el desarrollo teórico son muy amplias y van mucho más allá del cuestionamiento de un principio normativo en particular. En efecto, lo que está en juego es (aparte de los aspectos económicos cuantitativos), el conjunto de aspectos cualitativos que corresponden a los procesos económicos y por allí la teoría del poder que se adopta en un caso donde el sujeto de estudio es el Estado que monopoliza los instrumentos de dominación.

Quisiéramos destacar que la teoría del poder que se adopta se define a partir de la interpretación que se haga del acto elemental de intercambio económico, con referencia especial a dos aspectos cruciales en el desarrollo analítico: o se reconoce la dimensión colectiva del acto de cambio o no se reconoce; o se postula que existe intercambio de equivalentes o no se sostiene tal mito. Claro está que hacemos mención a estos principios básicos porque ellos tienen una influencia decisiva en la forma de comparar los estados-empresarios y los sistemas económicos.

Retomemos esto que acabamos de decir haciendo algunas referencias menos abstractas. La "teoría del cambio voluntario" (ver léxico) constituye la versión política (o referida a la teoría del poder) del acto de intercambio básico que adoptan todas las escuelas neo-clásicas sean ellas neo-liberales o influenciadas por las postulaciones keynesianas[1]. Según esta teoría del intercambio voluntario, las partes intervinentes en el cambio de bienes y servicios llegan a equilibrar las utilidades y desutilidades porque el intercambio se realiza en plena libertad. La libertad de cambio es plena o perfecta porque ella conduce a la toma de una decisión una vez que todas las condiciones sugeridas por una lógica sumamente simple sean respetadas. Si hay una tal libertad de intercambio, no existen restricciones ni "efectos perversos" que influencien de alguna manera la toma de decisión inherente al intercambio mismo: de esta manera las metodologías neo-clásicas adoptan una teoría del poder francamente curiosa.

Cuando los partidarios de la teoría del cambio voluntario deben explicar los fenómenos del poder, en general toman dos direcciones: o bien desarrollan y matizan extensamente la lógica utilitarista e individualista que fundamenta el conjunto metodológico por ellos asumido; o bien simplemente remiten fuera del campo económico estos fenómenos de dominación y subordinación que hacen la materia prima de la teoría del poder. (Recuerde que se divulga cada vez más la necesidad de integrar la teoría del poder a la reflexión sobre la economía y las finanzas públicas.)

En realidad hay un monopolista de la dominación que llamamos Estado que tiene la particularidad de actuar en los mercados a través de un representante suyo que es el gobierno. Como todos sabemos el Estado es un ente colectivo y abstracto por definición que adquiere manifestación empírica a través del gobierno nacional (ver léxico). El Estado toma un tipo de sistema económico que también adquiere manifestación empírica a través de lo que llamamos régimen económico (ver léxico). Lo que hace el Estado-gobierno, es administrar la acumulación de capital social del régimen que trate y en ese cometido puede fundar una o mil empresas y puede administrarlas con criterios de gestión similares a los de las empresas privadas o no hacerlo de esa manera. Su labor empresarial, se relaciona entonces con toda la organización colectiva de la acti-

[1] Es aceptable considerar como una síntesis de la tradición neo-clásica con los aportes keynesianos la obra del profesor Musgrave, R.A. "Teoría de la hacienda pública". Aguilar Madrid 1969. El mismo autor proyecta su texto señalado anteriormente en un intento de comparación técnica de los diferentes regímenes fiscales en Musgrave, R.A. "Sistemas fiscales" Aguilar Madrid 1973.

vidad económico social del régimen nacional de producción distribución y consumo. Esa labor empresarial dista bastante de la modelística microeconómica que ha dado contenido a las teorías tradicionales de la empresa capitalista.

¿Cree usted que las proyecciones individualistas y utilitaristas que corresponden a todas las escuelas neo-clásicas podrían describir realmente las actividades empresariales del estado en los diferentes regímenes económicos? Nosotros no, porque creemos indispensable adoptar una perspectiva colectiva para el estudio de la manifestación de lo estatal que nos ocupa y porque vemos en las metodologías neo-clásicas de la economía y las finanzas públicas una prolongación arbitraria de los modelos imaginados para la esfera privada hacia este objeto de estudio que constituyen las relaciones no-privadas materia de la economía y las finanzas públicas.

Aunque todas las metodologías neo-clásicas sostienen una división normativa de la esfera pública y de la privada, no reconocen la dimensión colectiva de los fenómenos gubernamentales que corresponden a todos los aspectos del llamado "intervencionismo" estatal. En especial con respecto a las causas que justificarían la implantación de las empresas públicas, el recurso a la situación excelente del óptimo paretiano ("first best"), los matices que de allí derivan en situaciones menos excelentes ("second best"), no pueden dejar de reproducir las bases de la teoría del poder adoptada desde la interpretación del acto de cambio mismo que no permiten reflexionar sistemáticamente sobre la acumulación y apropiación de excedentes obtenidos a partir del intercambio privado o público. La administración directa de empresas que realiza el gobierno encuentra explicación entonces en aspectos tan normativos como el caso de las economías externas en la producción y el consumo que existen como derivación de un modelo imaginado para la esfera privada al cual se adviene una esfera pública accesoria o complementaria. Si se hubiere reconocido desde el acto elemental de cambio los fenómenos de dominación, subordinación e intercambio de no-equivalentes; sería imposible deducir tales clases de economías externas en la producción y en el consumo. Vale la pena subrayar que probablemente sean la producción y transferencia de esas economías externas una de las causas principales de existencia de las empresas que administra directamente el gobierno.

Si sumamos al conjunto de justificaciones para las actividades empresariales directas del gobierno dadas por las escuelas neo-liberales, el conjunto de las similares dadas por las escuelas keynesianas; encontraríamos que prácticamente cualquier situación empírica quedaría justificada. Si cualquier hecho empírico

puede ser justificado y al mismo tiempo no se tiene en cuenta la explicación histórica de los procesos de desenvolvimiento de las actividades empresariales del gobierno, creemos que lo que se propende es solamente el estudio formal del llamado intervencionismo estatal y de ninguna manera a la explicación de la naturaleza de las actividades empresariales del Estado-gobierno.

Las escuelas marxistas fueron mucho más sensibles a este tipo de análisis desde hace ya bastante tiempo, porque reconocieron desde entonces las características colectivas de las economías público-privadas.

La tradición marxista se caracteriza por desarrollar una vasta crítica del capitalismo. La actualidad capitalista permite igualmente interpretar críticamente el funcionamiento y la naturaleza del capitalismo privado. Pero resulta cada vez más necesario ensayar el mismo tipo de metodologías para estudiar los capitalismos estatales de los países bolcheviques donde el Estado-gobierno se constituye en un formidable empresario, porque allí también el gobierno administra la acumulación de capital social hacia otro tipo de industrialización y modernización diferente de la occidental.

Decíamos más arriba que las escuelas marxistas habían mostrado mayor atención para con los aspectos colectivos de la economía pública como las actividades empresariales de los Estados-gobiernos. Prueba de ello, podemos citar únicamente dos estudios marxistas que fundamentan la actividad económica del gobierno en el capitalismo. En primer lugar, la teoría del capitalismo monopolista de estado[2] y en segundo lugar las obras de James O'Connor.[3] En ambos casos se desarrolla ampliamente la idea de que el sector público se articula funcionalmente con el sector privado a fin de implementar la apropiación privada de los excedentes. En ambos casos es posible deducir que las actividades empresariales del gobierno pueden relacionarse con la administración directa de empresas o con la administración global de la política económica.

Cuando adviene el régimen de apropiación de los excedentes que corresponde a la implantación del modelo bolchevique, las funciones empresariales del Estado-gobierno no desaparecen en absoluto sino que se transforman de acuerdo a los nuevos criterios de administración del capital social. Las empesas que administra el Estado pasan a ser ampliamente mayoritarias en relación a los

[2] Boccara, P. "Etudes sur le capitalisme monopolista d'Etat; sa crise et son issue." Editions Sociales Paris 1973.

[3] O'Connor, J. "Estado y capitalismo en la sociedad norteamericana". Periferia Buenos Aires 1974.

sectores empresariales privados que subsisten durante los períodos de transición al comunismo y la política económica debe ser implementada a través de la planificación física y financiera centralizadas.

¿Cree usted que el Estado-empresario desaparece en esos regímenes económicos? Nosotros no, porque el estudio histórico de los países bolcheviques muestra una actividad empresarial del gobierno intensa en los dos planos de lo que en nuestros países capitalistas podríamos llamar "intervencionismo", o sea la administración directa de empresas por parte del gobierno y la implementación de las ramas de la política económica.

Sea cual fuere el régimen económico de que se tratare, una reflexión muy simple indica que las empresas estatales pueden tener varios tipos de relación con los excedentes generados por el trabajo. En primer lugar, en esas empresas podrían producirse excedentes de los cuales se transfiere una parte a las empresas privadas sin contraprestación equivalente. En segundo lugar esas empresas pueden apropiarse de todo el excedente producido por ellas mismas. En tercer lugar, esas empresas públicas pueden apropiarse de parte de excedentes generados en otras empresas actuantes en la economía nacional.

Esto, que por lo simple podría haber sido retomado insistentemente en todos los tratamientos del estado-empresario, no aparece explicitado con la debida claridad en las obras dedicadas al tema. ¿Por qué? Probablemente porque existe una gran resistencia a reconocer que las empresas paraestatales y la labor del estado-empresario como administrador de la política económica se encuentran relacionados principalmente con la acumulación de capital social en todos los regímenes económicos sean ellos capitalistas o socialistas. Una vez que se acepta sin reticencias que existen procesos de acumulación de capital social contradictorios y conflictivos que lidera el estado-gobierno en los estados nacionales de los diferentes sistemas económicos, se hace factible reconocer el rol protagónico del estado-empresario en la acumulación y la forma en que se utilizan los instrumentos de esa administración del proceso acumulativo (sean esos instrumentos las empresas paraestatales o la implementación de las ramas de la política económica).

Pareciera que esa manera de ver al estado empresario y a los instrumentos de la acumulación de capital social corresponde a una perspectiva colectiva e integradora del funcionamiento económico. Por eso el enfoque parcializante e individualista de las escuelas neo-clásicas resulta tan negativo y obscurecedor desde el punto de vista explicativo de los fenómenos. Con una tal perspectiva

individualista y parcializante es imposible reconocer que la suerte de los procesos de acumulación se decide por la pericia organizativa del conjunto público-privado nacional y no por la eficacia microeconómica que puedan lograr las empresas.

La pericia organizativa que se logre o no en la administración de la economía nacional, se refiere a objetivos estratégicos de largo plazo y a medidas tácticas de plazo más breve. Esos objetivos a los que debe atender la organización son cualitativos principalmente y solamente en función de ellos las cuantificaciones posibles tienen significado en el sentido que aquí estamos tratando la acumulación y el crecimiento.

Las metodologías estructuralistas[4] propenden decididamente esta perspectiva de estudio de los fenómenos relacionados con el estado-empresario comparado porque no se limitan a una conceptualización restringida de los hechos económicos sino que toman en consideración el conjunto de las estructuras tanto estrictamente económicas como demográficas, culturales, ideológicas y políticas.

La literatura económica de los países latinoamericanos parece demostrar que cuando se considera oportuno razonar tanto sobre el funcionamiento de las economías como sobre sus posibilidades de transformación[5] los estudiosos deben aproximarse de hecho a los enfoques estructurales lo quieran o no lo quieran reconocer. Claro está que esa aproximación a los estilos estructuralistas no representa renunciar a los particularismos políticos.

Todo esto que venimos de comentar tiene vigencia para los países latinoamericanos a partir del hecho de que nuestros países se adaptan mal a los paradigmas del capitalismo desarrollado y del bolchevismo desarrollado. El signo más notorio de esa inadaptación, es la lenta y dependiente industrialización que han podido fomentar los estados-gobiernos nacionales de la región. Tratando de dejar de lado las peculiaridades nacionales, ningún estado-empresario de la región parece poder safarse de la dependencia del exterior especialmente en tecnología, finanzas y poder político. En el plano interno, ningún estado-empresario de la región parece poder implantar un modo de crecimiento industrialista que capte la indispensable adhesión de los sectores de poder tradicional para

4 Marchal, A. "Systèmes et structures économiques." P.U.F. París varias ediciones.

5 Dos ejemplos. 1 Prebisch, R. "Capitalismo periférico. Crisis y transformación". F.C.E. México D.F. 1981. 2 I.N.I.E.S. "La tarea de investigación regional" fotocopia Managua 1982. En esta oportunidad nos abstenemos de hacer mención al estructuralismo latinoamericano.

una tal difusión de la industrialización más allá de ciertos enclaves empresariales modernos públicos o privados.

La mala adaptación de los países latinoamericanos a los paradigmas del desarrollo industrial motiva una revisión de las potencialidades de los estados-empresarios que no puede auto-limitarse al análisis formal.

¿UN MODO DE PRODUCCION ESTATAL?

La sociedad anónima privada ha motivado un buen número de reflexiones de la parte de diversos teóricos. Algunos dedujeron que esas sociedades anónimas privadas constituían un signo anunciador de la decadencia del modo de producción capitalista; otros, que ellas representaban también un indicador, pero esta vez de la tendencia fatal hacia la colectivización de las economías; otros estudiosos —finalmente— creyeron ver en los cambios de gestión y administración del capital privado, los síntomas de una transformación social profunda que depasaba largamente los límites de las firmas en cuestión. Sin querer enfatizar ninguna teoría en particular podríamos reunir el conjunto de deducciones resumidas un poco más arriba bajo una idea común a todas ellas: todas esas teorías buscaban analizar las transformaciones de la organización social del trabajo mediante el estudio de una forma de unidad económica. Con ello no hacían otra cosa que relacionar analíticamente el fenómeno "empresa" con el fenómeno "modo de producción".

¿Será correcto que hoy en día se intenten similares reflexiones sobre el modo de producción vigente, sobre todo en lo relativo a la influencia de las empresas paraestatales y el rol del estado-empresario que adoptamos en este artículo? ¿Es verdad que para que se desenvuelva la mecánica del crecimiento en nuestros países debe tenerse en cuenta las grandes empresas sin importar las formas de propiedad que ellas tengan? ¿Por qué nuestros estados-empresarios son ineficaces? ¿Por qué nuestros empresarios privados son tan poco innovadores?

Muchas preguntas más podrían mejorar la lista de interrogantes que se orienten a identificar los planos abstractos y concretos de las economías nacionales y de los grupos empresariales que en ellas actúan. Desde la perspectiva más abstracta están los tipos de modos de producción y los tipos de sistemas económicos. Desde una perspectiva menos abstracta que la anterior; están las formaciones históricas nacionales y los regímenes económicos.

En relación a todo este conjunto de preguntas que aquí se han tratado de sugerir mediante algunos ejemplos, pareciera que los instrumentos tradicionales del análisis económico no brindan las posibilidades necesarias para abordar estos temas. En ese sentido, toda la micro-economía neo-clásica toma como motivo central de estudio a las empresas privadas y anota como casos excepcionales justamente aquellos que serían los temas principales de una teoría microeconómica de la empresa estatal[6]. Por ejemplo:

a.— Las economías externas.
b.— Las imperfecciones del mercado.
c.— La producción con rendimientos crecientes.
d.— La producción y el consumo complementarios e interdependientes.
e.— Los bienes públicos.

Si rastreáramos de igual manera todos los temas privativos de las empresas estatales y de la labor del gobierno como estado-empresario administrador de la política económica; a lo largo de toda la macro-economía neo-clásica o keynesiana; no podríamos dejar de dar un paso inapelable que es el campo de las finanzas públicas. La inapelabilidad de este avance es a causa de dos razones. En primer lugar, porque los estudios micro y macroeconómicos deben ocuparse de alguna manera de lo que constituye la riqueza o hacienda pública. En segundo lugar porque –de manera similar– hay que tratar una unidad económica diferente de las familias y de las empresas privadas. (Quisiéramos destacar que este orden de procedencia que estamos reseñando no es casual: proviene de la particular interpretación del acto elemental de intercambio que hace la economía tradicional.) Tampoco es casual que este actor o sujeto económico que es el gobierno rápidamente se estudie solamente como intermediario financiero y no como propietario de stocks de diferentes clases de bienes.

Si en vez de parcializar arbitrariamente el análisis del gobierno, optamos por reconocer que tanto posee riquezas (Hacienda) como actúa en la intermediación financiera al mismo tiempo no porque sea una empresa privada ni porque sea una familia, sino porque es el representante del Estado-nación; creemos que estaremos en condiciones de aceptar que las actividades económicas del gobier-

[6] Dain, S. "Empresa estatal y capitalismo contemporáneo". Tesis Instituto de Filosofía y Ciencias Humanas. Universidad Estatal de Campiñas. Río de Janeiro 1980.

no son un producto orgánico (ver léxico) del conjunto nacional.

Lo dicho anteriormente lleva necesariamente a reflexionar la cuestión del Estado-empresario en términos de modos de producción y de sistemas económicos porque las empresas del estado y la labor empresarial general del estado-gobierno se integran de manera tan unitaria a la producción social que resultaría improcedente parcializar los análisis. Esta propuesta que estamos tratando de desarrollar no es una novedad; con el encuadre autoral que cada uno de ellos les dio a esta cuestión la relación empresa/modo de producción ha sido materia de tratamiento por parte de Marx, Schumpeter, Galbraith, A. Shonfield y más recientemente H. Lefebvre[7].

Todas las ramas de la política económica que administra el estado-empresario se resumen en dos finalidades relativas a la administración del capital social. En primer lugar, la función de acumulación que tiende a rentabilizar el capital (ver léxico). En segundo lugar, la función de legitimación que tiende a estabilizar el orden gubernamental establecido (ver léxico). Esta conceptualización general de funcionamiento económico del gobierno, corresponde perfectamente a la administración directa de empresas que hace el mismo en el sector paraestatal. Nótese que al hablar de las actividades orientadas al cumplimiento de estas dos funciones, no se hace ninguna mención especial a las posibles rentabilidades que pudieran lograr las empresas públicas para sí mismas. En efecto, las empresas públicas pueden operar con cualquier tipo de rentabilidad, pero siempre en búsqueda de la rentabilización del capital social o en búsqueda de la estabilización institucional que afianza el desarrollo pacífico de los conflictos correspondientes a los diversos sectores de intereses.

Repetimos un poco: si las empresas que administra directamente el gobierno, o sea las empresas paraestatales definen su naturaleza de acuerdo a las funciones de "lo estatal", las empresas privadas por su parte no lo hacen así porque son propiedad de sectores de intereses más particularizados que el conjunto de aquellos que confluyen sobre el estado-gobierno.

Este modo de producción estatal está fuertemente politizado de manera tal que los hechos económicos devienen cada vez más políticos y viceversa. Pareciera que este tipo de modificación en la operatoria de las transacciones econó-

[7] Sólo una referencia de este conjunto de textos ampliamente conocidos: Lefebvre, H. "De l'Etat." Unión Génerále d'Editions París 1977.

micas no puede ser reconocido por todas las metodologías que parten de una interpretación sumamente irreal del acto de cambio donde no habría condicionamientos o efectos perversos que perturbaren la toma de decisión correspondiente. Con esas astucias ideales, lo que se está enviando fuera de la materialización del intercambio mismo es el poder que ejercitan tanto el gobierno como los diferentes actores sociales. Poder sin el cual no habría actos de intercambio y gobiernos sin los cuales los actos de intercambio no podrían respetar el conjunto de reglas de juego que les dan permanencia y cierta estabilidad.

Cuando esos intercambios se incrementan y se diversifican al mismo tiempo que los mercados, los estados-gobiernos y sus labores empresariales deben seguir una evolución similar. Si en 1800 esos estados-gubernamentales debían asumir un pequeño número de actividades económicas para llevar a cabo las funciones estatales; en 1980 ese número de actividades ha aumentado notablemente; pero siempre guardando una referencia básica al acto elemental de intercambio donde los gobiernos participan como agentes intervenientes o —sobre todo— como controladores de la violencia y el sistema de restricciones.

Mientras persista separación entre la propiedad de los medios de producción de las propiedades de aquellos que operan los medios de producción; la lógica de la acumulación de capital en cualquier régimen económico de que se trate, estará basada en el intercambio de no equivalentes. Es decir que tanto en los mercados liberales del capitalismo como en los mercados administrados del colectivismo, se funcionaliza el intercambio de no equivalentes mediante el ejercicio de una dominación de algunos sobre otros, de una subordinación implementada estructuralmente.

En 1800 los gobiernos tenían que hacer predominar el modo de producción capitalista y las empresas privadas de cada uno de sus países parecían ser el motor indiscutido del crecimiento y el desarrollo económico. Era una época de acumulación originaria y la forma en que este modo de apropiación de los excedentes se refería a los surplus creados por el trabajo industrial, no era más importante que los frutos de la apropiación también originaria de las riquezas coloniales mediante las conquistas y el pillaje. Era una época en la cual los gobiernos no pensaban regularizar la oferta y la demanda global, sino más bien en fundar los mercados de trabajo.

Cuando la acumulación originaria va perdiendo peso relativo en relación a las posiciones de la explotación intensiva del trabajo y la acumulación ampliada del capital, los gobiernos acompañarán la expansión de los aparatos de pro-

ducción y de circulación o intercambios; con formas empresariales acordes a tal tipo de evolución y debiendo satisfacer la necesidad cada vez más apremiante de refinar y diversificar los instrumentos de la política económica general. Es así entonces, que al lado de los empresarios privados y las empresas del mismo tipo, aparecen los empresarios públicos que administran los agregados de la política económica gubernamental y los empresarios públicos que administran directamente las empresas públicas.

La particularidad que queremos resaltar con respecto a esta expansión de los grupos empresariales paraestatales o gubernamentales, es que esa expansión tiene lugar en todos los regímenes económicos, sean capitalistas o socialistas.

Después de reflexionar un instante sobre lo que acabamos de anotar en los párrafos anteriores podríamos reformular la pregunta:

¿Un modo de producción estatal?

EL ESTADO EMPRESARIO Y EL MEDIO LATINOAMERICANO

Todas las sociedades industriales modernas prosiguen senderos de crecimiento económico de acuerdo a las políticas público-privadas que lideran las grandes empresas privadas y el estado-empresario. Ese proceso de crecimiento no es ninguna cosa que se parezca a algo armonioso o equilibrado en cualquier régimen económico de que se tratare. Por el contrario, la producción y apropiación de los excedentes económicos dan lugar al desenvolvimiento de los conflictos de intereses vigentes en el capitalismo o en el socialismo y con respecto a los cuales el Estado-gobierno trata de aminorar las consecuencias demasido perturbadoras de la estabilidad social o de la productividad global del stock de capital físico en funcionamiento.

Estos procesos de crecimiento y desarrollo liderados por el Estado-empresario de los diferentes regímenes económicos adquieren un sentido especial en lo que hace al medio latinoamericano.

En primer lugar cabría interrogarse sobre el criterio que nos permite especializar el estudio del medio latinoamericano o —mejor dicho— sobre la justificación de considerar América Latina como un sub-conjunto individualizado dentro de las grandes clasificaciones de los sistemas económicos actuales.

Los textos sobre sistemas económicos comparados tratan con cierto detalle

dos prototipos básicos representativos de esos sistemas que son el capitalismo y el colectivismo. Cuando se quiere desarrollar un poco más el tema, algunos hacen mención del cooperativismo, del corporatismo y es muy probable que en publicaciones futuras se trate el modelo social-demócrata. De cualquier manera, usted comprenderá que los dos modelos básicos (capitalismo y colectivismo), son los que pueden presentarse con mayor nitidez y en consecuencia con claras diferenciaciones entre ellos, porque hasta hace poco tiempo se aceptaba casi sin discusión que la propiedad de los medios de producción (fuera ella privada o gubernamental) era un principio diferenciador suficiente. Hoy en día las respuestas tienden a ser mucho menos terminantes en este sentido, porque la evolución real de los regímenes económicos con diferentes formas de propiedad predominantes en relación a los medios de producción parece aconsejar mucho más la prudencia que las clasificaciones apriorísticas simplificadoras.[8]

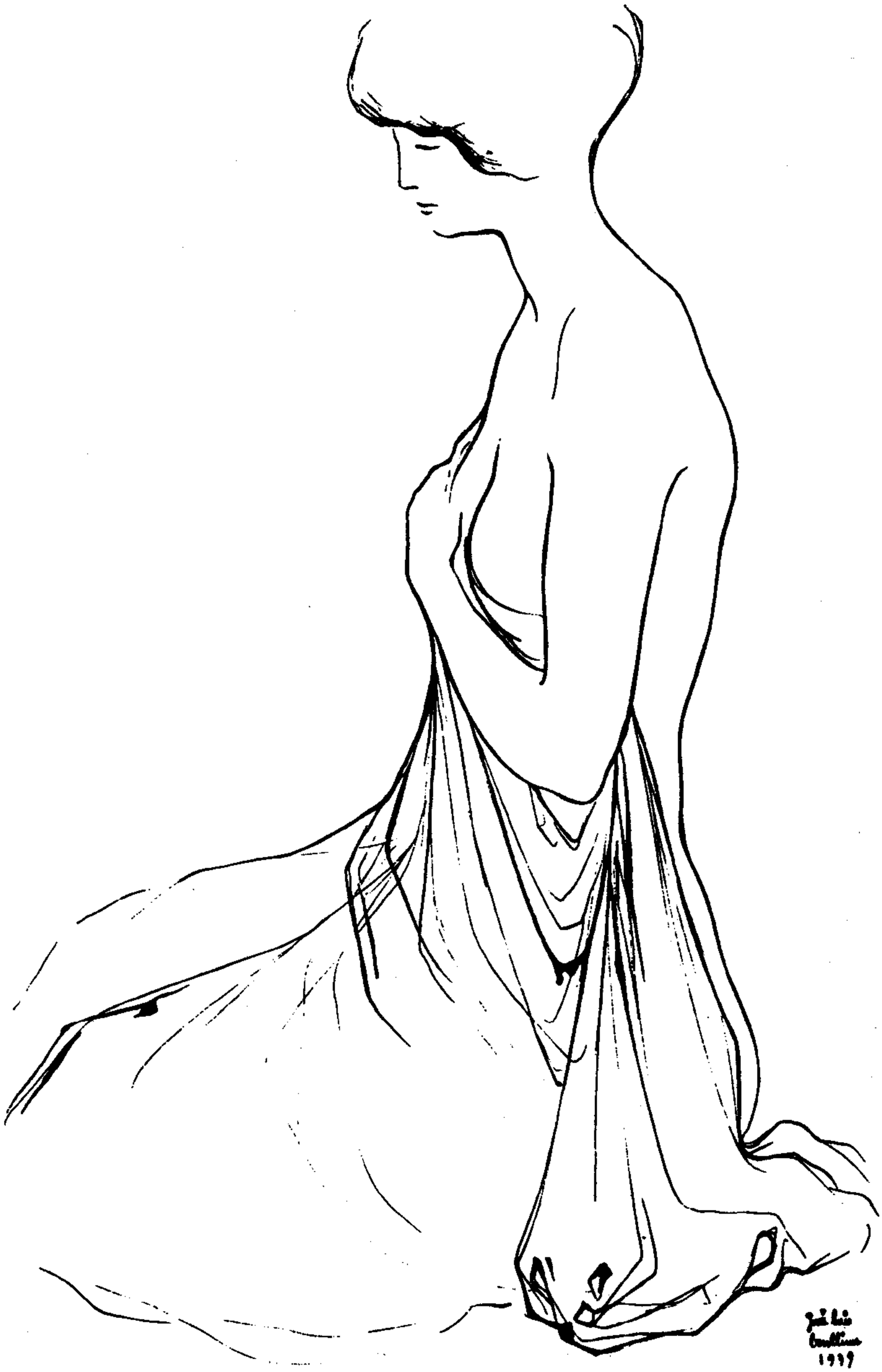
Al lado de la anterior cuestión referida a las formas de propiedad de los medios de producción, existen otras características diferenciadoras de sistemas y regímenes económicos que no por ser menos habitualmente tratadas en los textos especializados en esa temática son menos importantes. Por ejemplo, los componentes geográficos y geo-políticos, los poblacionales y demográficos, o los culturales e ideológicos. Resulta sensato pensar que si se toma en cuenta todo este conjunto de características que sirven a describir y analizar los diferentes sistemas y regímenes económicos; difícilmente pueda sostenerse después de la revisión empírica una clasificación sistemática de todos los estados-nacionales actuales en agrupaciones sobre dos o tres prototipos de sistemas económicos porque la realidad de los países parece ser mucho más caótica y variada que lo que debiera ser para poder clasificarla en dos o tres modelos generales.[9]

¿El mundo subdesarrollado del capitalismo y del colectivismo podrá constituir una categoría especial? ¿Más aún; la región latinoamericana subdesarrollada es una categoría especial dentro de los bloques capitalistas y colectivistas?

Queremos evitar en este artículo un tratamiento exhaustivo de las respuestas que corresponden a esos interrogantes. Preferimos —en cambio— recordar que por la residencia y las nacionalidades de un buen número de nuestros co-

[8] Más allá de los prejuicios convencionales, la cuestión de la convergencia de los sistemas económicos no parece ser un tema debatido suficientemente. En todo caso podría pensarse en un olvido coyuntural.

[9] Reynolds, L. G. "Les trois mondes de l'economie". Gallimard París 1975.



legas, la región latinoamericana constituye su referencia "natural" (permítasenos la expresión) de reflexión y estudio. En ese último sentido creemos válido organizar esa reflexión y estudio sobre las economías nacionales de América Latina y sus estados empresarios fijando tres niveles de abstracción. El primero corresponde a los aspectos particulares (ver léxico) de los ámbitos nacionales. El segundo corresponde a los aspectos específicos (ver léxico) de la región latinoamericana. El tercero corresponde a los razonamientos sistemáticos (ver léxico) de las organizaciones económicas nacionales. Los dos primeros niveles (particular y específico) corresponden a la descripción de los regímenes económicos latinoamericanos; el tercer nivel sistemático corresponde a la teoría de los modos de producción es decir, capitalismo, colectivismo y sus respectivos subdesarrollos.

Si la propuesta del párrafo anterior es aceptada, se comprenderá fácilmente que este tipo de organización del análisis en tres niveles (particular, específico y sistemático), implica estudios más vastos que otros organizados en forma de modelos de crecimiento (acumulación oligopolística u otros); especialmente porque en nuestra propuesta se intenta reunir desde el principio los aspectos cualitativos con los cuantitativos que hacen al funcionamiento de los estados-empresarios de Latinoamérica. Por consiguiente, estudiar los estados empresarios nacionales de la región, iría un poco más allá del estudio de la dinámica de las grandes empresas estatales: las funciones estatales básicas se tienden a cumplir en todo el sector público y no solamente en el sector paraestatal. Por eso las relaciones entre lo estatal en general y lo empresarial en especial son tan intensas, de manera que se podría caer en la tentación de forzar el razonamiento hasta sus límites e identificar el estado-gobierno con una gran empresa.

El subdesarrollo económico de los países latinoamericanos obliga a que el crecimiento económico sufra una gran inestabilidad que se repercute sobre todos los aspectos del desarrollo evolutivo de los conjuntos nacionales. Esa inestabilidad es producida principalmente por la sobrevivencia de modos de producción arcaicos o pre-capitalistas que dificultan, restringen o le hacen seguir un curso especial a la asimilación de la modernización dictada por los modelos de las sociedades industriales capitalistas o colectivistas. Numerosos estudios (periodísticos, académicos, etc.) insisten en resaltar la importante gravitación de las "feudalidades" que subsisten cristalizadas en nuestros sectores públicos; o el carácter rentístico con el que se prefiere usufructuar los excedentes económicos; y aún, la mentalidad patrimonialista de los grandes propietarios priva-

dos. Todas estas características regionales no pueden menos que dar lugar a un estado-empresario especial en tanto que debe tratar de administrar la compatibilización de intereses sectoriales que no se vuelcan con la debida consistencia y permanencia en los proyectos industrialistas que pudieran transformar el subdesarrollo secular en otro de transición a la modernización.

El mismo tipo de inestabilidad evolutiva que produce la sobrevivencia de formas de producción correspondientes a modos de producción pre-capitalistas o pre-bolcheviques, tiene repercusiones sobre otros sectores de la sociedad civil que no sean los propietarios de los países capitalitas mencionados en el párrafo anterior. En efecto también entre los asalariados y los marginados de los mercados de trabajo existen fuertes resistencias étnicas, culturales y tecnológicas que frenen los procesos de modernización e industrialización. Y más allá de la evidencia de las consecuencias involutivas que produce la subordinación a un modo de producción más desarrollado con capital en Washington o en Moscú, está el problema central de la administración de la economía global que debe asumir el estado-empresario representado por el conjunto de restricciones implícitas en la heterogeneidad de los sectores asalariados y de los sectores marginales de población.

Si usted piensa que este tipo de comentarios son tangenciales a la cuestión del estado-empresario, es porque no tiene suficientemente presente que la administración del proceso de crecimiento económico parte de la política de excedente global que posibilita el conjunto de la población aunque los sectores de punta estén controlados por un pequeño número de grandes empresas.

El carácter integrador de un razonamiento como el que viene de ser sugerido, resulta de revisar las tareas que debe cumplir el estado-empresario en tan variadas ramas de la política económica que van desde la organización y fundación misma de los mercados de trabajo hasta la administración directa de una empresa con tecnología moderna referida a una actividad particular de la economía nacional.

Los razonamientos en términos de organización social de la producción, también propenden un concepto integrador del estado-empresario. Es decir, que las funciones que corresponden a la organización de la producción (básicamente acumulación y legitimación) reúnen las actividades diversas del estado-empresario.

Como continuación de esta conceptualización integradora que estamos proponiendo, deben manejarse con precaución todos los aspectos empíricos y des-

criptivos a fin de no desarticularlos del cuadro teórico que se sostiene. Frecuentemente, podemos leer trabajos referidos al estado empresario como administrador directo de empresas o trabajos sobre la política económica de alguna rama en particular que permanecen dentro de un crudo empirismo. Los famosos estudios de casos ejemplificarían ampliamente lo que acabamos de decir.

Si en el centro del sistema capitalista se ha llegado a establecer procesos de acumulación y crecimiento más estables que en la periferia, ello se ha debido a que la actuación de los estados-gobiernos nacionales cuentan con un desarrollo estable de las estructuras técnicas de producción pero igualmente de las reglas del juego social que siguen los diferentes sectores de intereses en los pactos y conflictos que constituyen el orden institucional.

Para la periferia capitalista esta administración de los procesos de acumulación y crecimiento que viene a ser la tarea central del estado-empresario, no puede alcanzar los grados de estabilidad que tiene en los países céntricos.

Cuando una parte significativa del ciclo de reproducción sale de las fronteras de un país subdesarrollado, ello representa una causa permanente de inestabilidad para el país dependiente en cuestión sobre todo a causa de las relaciones tecnológicas y financieras que deben mantenerse con el exterior. Por ejemplo, es difícil de creer que los sectores paraestatales de Argentina, Brasil o México ayudarán a autonomizar el crecimiento económico de esos países cuando las empresas que controlan estratégicamente los sectores productores de medios de producción o aun los sectores productores de bienes de consumo más dinámicos (electrodomésticos) son empresas multinacionales privadas.

Cuando el funcionamiento de las instituciones republicanas y democráticas presenta tanta fragilidad en Argentina o Brasil, resulta difícil proyectar planes de largo plazo tendientes a perfeccionar sucesivamente la capacidad operativa del sector público.

Los casos que terminamos de citar se relacionan con dos órdenes de dominación vigentes en nuestros países y que restriccionan fuertemente las posibilidades modernizadoras de los estados empresarios. El primer orden de dominación internacional tanto como el segundo orden de dominación nacional, ambos representan un obstáculo importante para que los estados-gobiernos puedan apoyarse en una relativa estabilidad de los procesos que les permita encarar con mayores probabilidades de éxitos los grandes problemas del subdesarrollo, o sea la heterogeneidad estructural en todas sus manifestaciones como la productividad del trabajo, los bolsones de marginación y pobreza, la

dependencia del resto del mundo, y —sobre todo— la política de producción y utilización del excedente económico.

En el plano interno o nacional, el orden de dominación que atribuye su rol al Estado-empresario bien sea administrando directamente las empresas públicas o administrando en general las ramas de la política económica, es doblemente ineficaz[10]. Es ineficaz desde el punto de vista técnico-económico porque ese Estado-gobierno no puede liderar una economía público-privada que sostenga establemente el crecimiento del PNB a largo plazo. Es ineficaz desde el punto de vista social, porque la democracia política y las formas nacionales de apropiación de los excedentes no son compatibles bajo la dirección de los elencos tradicionales que controlan el estado-gobierno.

Tanta ineficiencia no permite suponer ni un segundo que los éxitos logrados por los estados-empresarios del centro del capitalismo o del bolchevismo puedan repetirse en la periferia latinoamericana. Desarrollo de la productividad del trabajo, investigación y difusión tecnológica, métodos organizativos, reconversiones industriales; son todos objetivos que parecen ser cada vez menos pertinentes para los países latinoamericanos.

Tanto las empresas públicas como las otras partes del sector público tienen un patrón que es el Estado-gobierno. ¿Cómo administrar el conjunto del sector público y las empresas del mismo género? Por medio de la política económica gubernamental la cual muchas veces tiende a discutirse con independencia de este concepto de estado-empresario que estamos proponiendo y limitándose al tratamiento particularizado de cierto tipo de problemas.

Un concepto integrador por el contrario, tiende a privilegiar los razonamientos en términos de las estrategias globales del Estado-gobierno al servicio de las cuales se implementan todos los instrumentos. Por lo tanto es difícil deducir explicaciones más que formales y cuantitativas de esos tipos de estudios especializados.

Aquí también el tipo de sistema económico tiende algo que decir para definir el carácter de los instrumentos que utiliza el Estado-empresario. Así es, como se sabe los resultados de la política económica son los efectos de acciones que ciertos agentes (sujetos activos) de la política económica imponen de una u otra manera a otros agentes de la misma política (sujetos pasivos). En principio, podríamos decir que en todo régimen económico en donde prime la

[10] Prebisch, R. *op. cit.*

apropiación privada de los excedentes, el Estado-empresario es un sujeto pasivo de la política económica que administra. En aquellos regímenes económicos donde es preponderante la apropiación gubernamental de los excedentes, podríamos pensar que el Estado-empresario es sujeto activo de la política económica.

Este tipo de razonamientos se refiere a todos los sistemas económicos y por lo tanto especialmente a los modelos básicos que se utilizan generalmente, o sea, los capitalismos (liberales o intervencionistas) y los colectivismos.

El capitalismo liberal sería el tipo de sistema más aproximado a los modelos organizativos propuestos por la escuela neo-liberal para ciertos países latinoamericanos. No más que dos o tres palabras sobre este asunto para sugerir qué clase de estado-empresario allí se postula. El conjunto de los instrumentos que manipula el Estado-gobierno buscarán el desarrollo de las fuerzas espontáneas del mercado como una manera apta para aproximar la situación ideal de la competencia perfecta. Ello puede hacer que el gobierno use su facultad de dictar normas y reglamentos valederos para el conjunto económico nacional pero ello no implicaría de ninguna manera una promoción de la expansión de la propiedad Gubernamental. Recordemos los principios básicos de esta doctrina; el gobierno debe asegurar la corrección de los efectos perversos de las relaciones mercantiles privadas y —al mismo tiempo— la satisfacción óptima de las necesidades de los ciudadanos de la manera más apta que no es necesariamente la que conduzca a ampliar la propiedad estatal.

Pero por más que la presentación de la teoría pura de estas escuelas neo-liberales parezca prever normas tan restrictivas para la esfera gubernamental, la "teoría de los fallos del mercado"[11] que utilizan con mayor o menor reticencia, evidencia que las restricciones previstas para la actuación del Estado-empresario pueden ser fácilmente salvadas aun desde el mismo cuerpo doctrinal. De allí nos permitimos suponer que resulta mucho más fructuoso estudiar las tentativas de puesta en práctica de este tipo de enfoques del Estado-empresario, como manager de la política económica y de las empresas públicas al mismo tiempo; que divertirse con las deducciones cuantitativas y otras argucias lógicas especialmente dedicadas a algunas cuestiones monetarias o del balance de pagos.

Las proposiciones keynesianas otorgan muchas más posibilidades a las actua-

[11] Musgrave, R. A. "Teoría. . ." *op. cit.*

ciones del Estado-empresario, porque no privilegian la promoción de los negocios mercantiles privados como lo hacen las escuelas neo-liberales. La búsqueda del mítico pleno empleo sin inflación y sin economía de guerra abre un amplio abanico de posibilidades a las tareas de un Estado-gobierno decidido a utilizar todas las políticas de demanda efectiva que puedan ser conducentes al logro de las metas de crecimiento. Casi implícitamente surgen entonces posibilidades expansivas tanto para los aparatos de gobierno como para los elencos gobernantes efectivos o potenciales. Bien que con alguna prudencia, podríamos decir que en este enfoque intervencionista keynesiano las posibilidades de acumulación estatal que pueda orientar el Estado-empresario son mayores que las similares del caso neo-liberal. Pero sólo "posibilidades" y no efectos inmediatos. Desarrollar esta idea de una manera más extensa no nos es permitido por las finalidades de este escrito.

La mayoría de las escuelas marxistas proponen una organización colectivista de las economías. En ese caso, el conjunto organizacional se transforma claramente porque las formas de propiedad de los medios de producción pasan a pertenecer mayoritaria o casi absolutamente al gobierno. El conjunto de los instrumentos de política gubernamental son dirigidos por la planificación centralizada de los balances físicos y financieros al mismo tiempo, con la administración centralizada de los precios corrientes como uno de los instrumentos privilegiados de la política pública. Dentro de esa preferencia por la administración de precios, la fiscalidad misma se concibe como un medio de planificar las actividades económicas de todos los agentes y aun los márgenes de excedentes que puedan retener (Ejemplo: el impuesto sobre la cifra de negocios). Unido a todo ello, los conocidos límites en los consumos o en la movilidad del trabajo, hacen que el Estado-empresario colectivista se transforme en un poderoso administrador de las actividades económicas siempre en los amplios límites relativos a la producción y apropiación de los excedentes económicos.

Dentro del panorama establecido por las escuelas doctrinarias más conocidas, (de las cuales venimos de hacer tres referencias muy sumarias) el Estado-empresario latinoamericano ha debido alternar distintas políticas que tenían por objeto teórico general promover la industrialización. Implícitamente se entendía que esta industrialización promovería la modernización de conjunto de las estructuras como las físicas, las técnicas, las demográficas y aún las culturales e ideológicas.

La comparación de la industrialización latinoamericana (a la que tantos cali-

fican de mixta de capitalismo y socialismo) con lo acaecido en otros sistemas y regímenes es altamente ilustrativa y a primera vista puede sugerir algunas conclusiones demasiado pesimistas. En efecto, los capitalismos centrales lograron encadenar sus revoluciones agrarias con las industriales de manera que se desarrollara la productividad media del trabajo en ambos sectores y se levantara el nivel del ingreso medio de la población en general. El bolchevismo central (Rusia) alternó una serie de políticas poco exitosas en la transformación de la agricultura, pero de todas maneras logró desarrollar el aparato industrial con una serie de matices sumamente importantes que no comentaremos en esta oportunidad; pero que arribaron a automatizar suficientemente el sector productor de medios de producción y lograr un desarrollo rápido del sector industrial. No cabe duda que la experiencia rusa sirvió para perfeccionar otros procesos de industrialización acelerada en países como Checoslovaquia y similares.

Los estados-empresarios de América Latina cuentan con una experiencia histórica menos exitosa. Como es sabido, están los países que comenzaron la substitución de importaciones a partir de 1930 (Argentina, Brasil y México) y están el resto de países de la región; algunos que comenzaron los procesos substitutivos más tarde que 1930 y en relación a una expansión (Venezuela) y no a una contracción del sector externo, y existen aún otros países donde la vía industrializadora está menos desarrollada. Sin entrar en detalles, podríamos decir que a través de 50 años de substitución de importaciones nadie se atrevería a afirmar claramente que algún o algunos de los Estados-empresarios de los países latinoamericanos vayan a autonomizar el sector productor de medios de producción, o los ramos de consumo final más dinámicos, o las relaciones financieras internacionales.

Valdría la pena recordar de una manera muy simple que deja como deuda algunas precisiones importantes, que el Estado-empresario del nacional-socialismo alemán obtuvo éxitos notables con respecto a estas tres áreas estratégicas que acabamos de mencionar en el lapso de un decenio. Evidentemente, son resultados que se pueden obtener en unos casos sí y en otros no, por diferencias relativas al conjunto de estructuras económicas y no económicas que pueden gozar de la plasticidad necesaria para las rápidas transformaciones productivas por un conjunto de prerrequisitos que se han venido sumando a lo largo de períodos de tiempo extensos.

¿Por otra parte, cuánto deben haber pesado las rigideces estructurales en el caso de la industrialización cubana posterior a 1959, donde el Estado-empre-

sario tuvo que asumir una industrialización por reintegración a los mercados externos diferentes de los capitalistas?

Con la mención de un capitalismo especial y un bolchevismo especial, queremos mucho menos que citar casos "ejemplares", resaltar la inevitabilidad de las transiciones necesarias para nuestros países latinoamericanos.

Un aspecto importante a destacar en cuanto a las especificidades latinoamericanas, sería que existe[12] un orden de encadenamiento entre los diferentes tipos de inversiones industriales. En efecto, las inversiones públicas de infraestructura física junto con las inversiones privadas de las empresas automotrices e industria eléctrica de base provocarían las inversiones de los patronos industriales en la metalurgia, la mecánica y los materiales de construcción. Sin negar de ninguna manera que pueden existir estos módulos o subconjuntos especialmente relacionados en la actividad económica, es preciso recordar que el Estado-empresario tiene por tarea principal ocuparse de administrar la producción y apropiación del excedente global que van más allá del proceso de capitalización industrial, por ejemplo hasta la acumulación o expatriación de la riqueza privada no-industrial.

De cualquier manera, si las inversiones industriales están guiadas por las inversiones de las firmas transnacionales y de las empresas paraestatales, podríamos preguntarnos sobre las posibilidades que tendrían estos sectores empresariales públicos de alcanzar ciertos grandes objetivos de la política económica como tender a la estabilización de los precios corrientes o al desarrollo de un sector nativo de bienes de capital. En la medida que usted acepte las principales conclusiones de la "teoría de la crisis fiscal del Estado" (ver léxico) y algunas observaciones empíricas que parecen confirmarla en los hechos; no parece razonable prever para las inversiones públicas un papel estabilizador definido en la estabilización de precios. Con respecto al segundo punto, una breve y simple referencia internacional sugiere perspectivas negativas en el sentido siguiente. Las experiencias históricas de países que han podido asimilar un sector productor de medios de producción con mercados nacionales de dimensiones reducidas no registran casos de países subdesarrollados capitalistas, por el contrario, han existido resultados espectaculares tanto en los capitalistas cen-

[12] Tavares, M.C. "Problemas de industrialización avanzada en capitalismos tardíos y periféricos". en Revista *"Economía de América Latina"* CIDE Km. 16 Carretera a Toluca México No. 6 Primer semestre 1981 páginas 21-42.

trales que organizaron economías de guerra, como en distintos casos de países bolcheviques.

La realidad en la evolución del capitalismo latinoamericano condiciona fuertemente la revalorización de todos y cada uno de los instrumentos de política de que dispone el Estado-empresario. Más que cambiar las características de esos instrumentos parece que es la realidad o el medio de aplicación donde juegan los instrumentos lo que está cambiando. No ha cambiado tanto la necesidad de contar con infraestructura física barata que brinde el gobierno y sus empresas, lo que más rápidamente evoluciona son las alternativas industriales que se pueden relacionar con esa infraestructura.

Tal vez pudiéramos resumir en cuatro puntos algunas restricciones de las economías nacionales de la región que encarnan las alternativas de los Estados-empresarios.[13] 1.— El freno del dinamismo en las exportaciones representa una pérdida de poder de compra internacional. 2.— El consumo público-privado tiende a crecer más rápido que el producto nacional. 3.— La inversión bruta fija tiende a crecer menos que el producto. 4.— La deuda externa aumenta.

Frente a esos datos de la realidad, el Estado-gobierno tiene todavía grandes posibilidades de transformación que no representen un cambio inmediato de sistema económico. Todas estas posibilidades dentro del capitalismo periférico pueden desarrollarse por medio de dos grandes vías de acción del Estado-empresario que muchos comentaristas parecen no tener presentes. En primer lugar los Estados-empresarios pueden desarrollar vastamente sus poderes de regulación de la economía sin traducción inmediata y del mismo sentido en el desarrollo de la propiedad del Estado. En segundo lugar, esos mismos Estados-empresarios pueden expandir la propiedad gubernamental con vistas a los objetivos de la política pública. En nuestra opinión, esas dos alternativas no pueden pensarse sin tomar en cuenta honestamente las necesidades de la sociedad civil.

CONCLUSIONES

La interpretación de los sistemas y regímenes económicos parte del análisis del acto de cambio elemental. Desde allí adquieren atributos políticos los dife-

[13] Vuskovic, P. "Notas para discusión sobre política económica y la experiencia latinoamericana". CIDE *op. cit.* fotocopia junio 1975 página 15.

rentes agentes económicos como lo son las empresas y el gobierno que darán contenido a la forma concreta del sistema o sea el régimen económico.

El industrialismo capitalista o bolchevique ha llevado a estatizar fuertemente las relaciones económicas de todas y cada una de las naciones. Fruto inmediato de ese industrialismo es el intento permanente de los Estados-gobiernos de valorizar el capital social con formas especiales para los capitalismos y con formas especiales para los colectivismos. En general, podríamos comenzar a investigar si debuta la vigencia de un modo de producción estatal posterior al capitalista como consecuencia de esa estatización universalizada.

Una gran parte de la reflexión económica no logra identificar la naturaleza del Estado-empresario porque no puede desprenderse claramente de la teoría que sobre las empresas privadas y el estado privatista predominan en las academias. Una tradición individualista y cuantitativista difícilmente puede aceptar que la "teoría de la firma para-estatal" sólo adquiere pertinencia y significación cuando se integra a la del Estado-empresario que busca principalmente valorizar el capital social con todos los instrumentos de política de que él dispone. Repetimos: el Estado-empresario no tiene por finalidad principal vender ni un clavo, su finalidad es la valorización global del capital nacional.

Complementando lo anterior, el Estado-empresario puede tener una empresa que busca valorizar el capital público-privado en su conjunto; por ejemplo, la Banca de Emisión Monetaria. También, puede tener una empresa que busca valorizar una parte del capital nacional: Pemex por ejemplo. Y también puede tener una empresa para fines legitimadores del aparato político que solamente ocasiona pérdidas, (patronato zz por ej.).

El concepto integrador hacia el cual buscamos ofrecer elementos de reflexión intenta reunir dos órdenes de variables explicativas. En primer lugar, aquellas que corresponden a la actividad empresarial del Estado-gobierno y que difieren francamente de las que podrían deducirse para los empresarios privados dedicados a vender electrodomésticos. En segundo lugar, aquellas que corresponden a las organizaciones público-privadas de acuerdo a las funciones básicas del Estado-nación (acumulación y legitimación). Es decir dinámica de los grupos empresariales públicos, más organización del sistema económico en el ámbito nacional.

Como las diferencias entre sistemas y regímenes económicos son tan vastas, quedan abiertas enormes posibilidades para que los países latinoamericanos innoven en las formas de organización colectiva que tanto definen la acumula-

ción del capital social.

Buena parte de la literatura económica y sociológica de Latinoamérica ha inducido a pensar que la alternativa básica de los Estados-empresarios era Imperialismo o estatismo. Creemos que hoy podemos discutir otra alternativa: Imperialismo o poder de regulación gubernamental.

En este último sentido el poder del Estado-empresario no resulta directamente de la presencia en las ramas de actividad de las empresas estatales, o de sus volúmenes de negocios o de otros indicadores similares: el poder empresarial del Estado recorre caminos más complejos.

LEXICO

Acumulación: Conversión de una parte del excedente económico en capital adicional que viene a aumentar el capital ya acumulado desembocando así en el incremento progresivo del capital técnico.

Capital Social: Capital de una formación histórica y social determinada.

Crisis fiscal del Estado: Tendencia de los gastos públicos a crecer más rápido que los ingresos públicos.

Específicos: Agrupación empírica independiente de la teoría de los sistemas económicos comparados.

Estado-empresario: Estado-gobierno que tiende a la valorización del capital social.

Estado-gobierno: Instituciones gubernamentales de un estado-nacional.

Estado-nación: Grupo humano fijado sobre un territorio determinado y sometido a una misma autoridad gubernamental.

Función de acumulación: Conjunto de políticas económicas gubernamentales tendientes a rentabilizar el capital social según las formas de apropiación vigentes.

Función de legitimación: Conjunto de políticas económicas gubernamentales que pretenden obtener el consenso social de la pirámide del poder de una formación histórica y social dada.

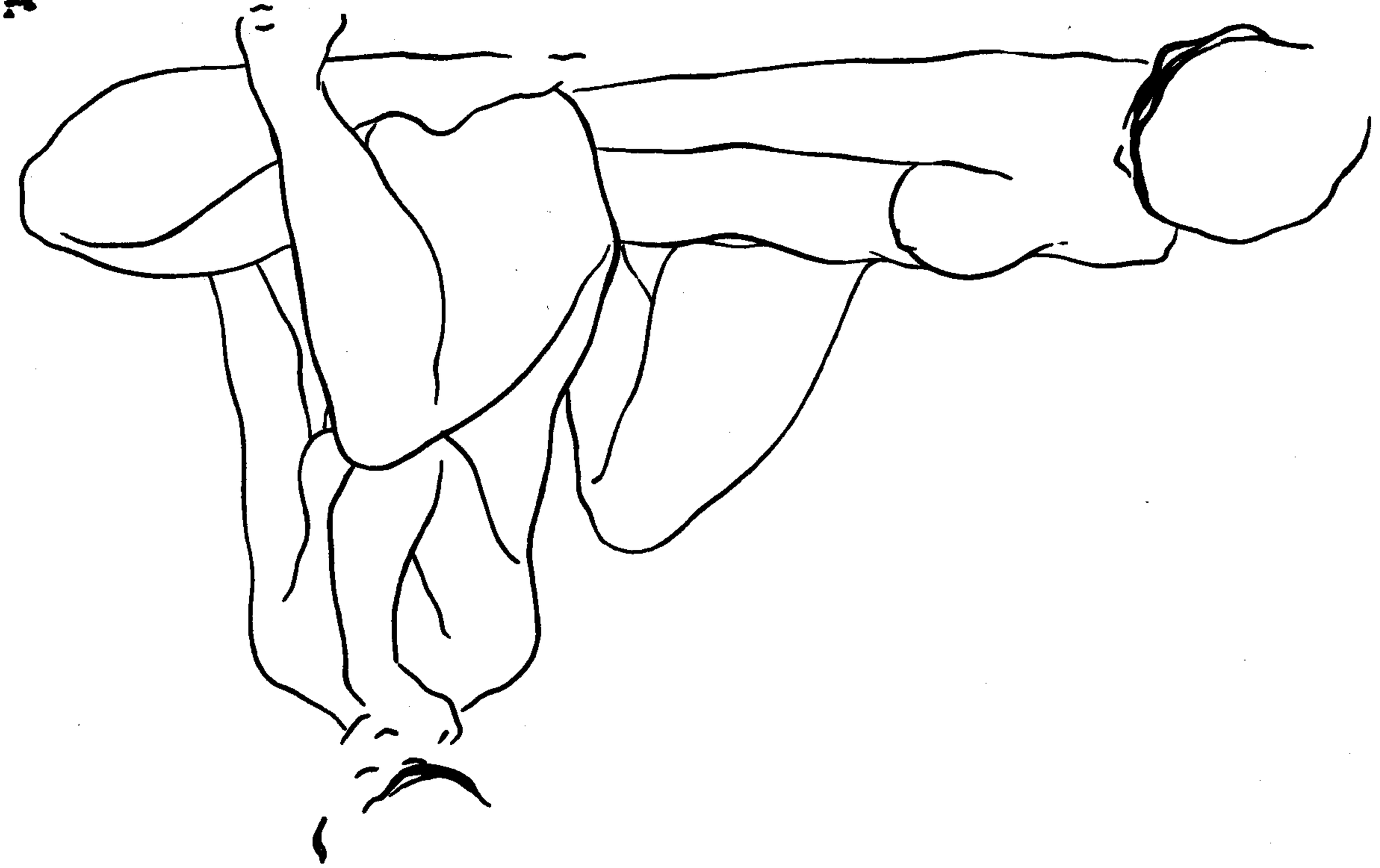
Modo de producción: Formas y maneras de obtener los medios de existencia, los bienes materiales indispensables para la satisfacción de las necesidades sociales. Existiría uno para cada etapa de la evolución social independientemente del régimen económico de que se tratare.

Orgánica: Entidad colectiva relacionada esencialmente con la organización del Estado.

Particular: Hecho económico nacional singular e irrepetible.

Régimen económico: Forma concreta de organización y de funcionamiento de un sistema económico.

Sistema económico: Conjunto organizado e ideal de las estructuras económicas según las teorías de las formas de organización social.

Sistemático: Razonamiento que utiliza la teoría de los sistemas económicos comparados.

Teoría del cambio voluntario: Teoría de las finanzas públicas basadas en el valor subjetivo con cuatro características: 1.— Determinación simultánea de los gastos e ingresos públicos. 2.— La satisfacción de las necesidades colectivas se hace según los mismos principios que valorizan las satisfacciones individuales. 3.— La distribución justa del ingreso es un dato a-priori. 4.— El consumo público implica el consumo colectivo ■