

# EMPRESA ESTATAL Y DESARROLLO ECONOMICO EN AMERICA LATINA\*

Ana Sojo

## 1. Introducción

Para entender esa cristalización institucional que llamamos empresa pública, es necesario plantearse en primer término, cuáles son las funciones generales del Estado capitalista, a fin de entender por qué se hace necesario su surgimiento. Las distintas funciones de la empresa estatal tienen relación directa o indirecta con la organización económica de la sociedad, de allí que sea necesario analizar las funciones que el Estado realiza en la esfera económica, para tener un marco de referencia.

Si nos atenemos a las funciones económicas del Estado, es claro que en el modo de producción capitalista no podemos establecer una separación radical entre la esfera económica y la política. Es así, por ejemplo, como el Estado ha creado la infraestructura necesaria para que los procesos productivos tengan lugar, debido a que ello no es posible por parte de los capitales individuales o bien, porque por los altos costos que representa, no es rentable.

El Estado, por medio de la legislación, resultado de la correlación de fuerzas al interior de la formación social, regula también la relación capital trabajo en las empresas. Además, como producto de las luchas de las clases populares y de la búsqueda de un consenso por parte de las clases dominantes, la cual implica trascender sus intereses corporativos, el Estado realiza una serie de funciones conocidas como políticas sociales.

Estas apreciaciones son, sin embargo, insuficientes para entender el desarrollo de la materialidad del Estado, puesto que son relativas a las funciones del Estado en el modo de producción capitalista, y por tanto no se refieren directamente a las implicaciones que tiene su desarrollo específico en las formaciones sociales concretas. Pensa-

\* Versión modificada del Documento de Trabajo No. 38, IICE-UCR, octubre 1982.

mos, por esta razón, que las cristalizaciones institucionales del Estado deben ser estudiadas a la luz de un enfoque que tome en cuenta la dimensión histórica de la estructura social en que ellas, como expresión de la política estatal, están enmarcadas.

En el problema que nos ocupa, entender el desarrollo de la empresa pública hace necesario explicar su origen, las funciones que se le han adjudicado, y los actores sociales intervinientes en la determinación de sus políticas.

La empresa estatal en abstracto, como instrumento de política económica, puede tener orientaciones muy variadas; su mera existencia no dice mucho respecto de su función en la política económica. De allí que su estudio tenga que estar enmarcado en el análisis de la correlación de fuerzas en el interior del Estado.

Son los distintos actores sociales, en razón de su peso específico en el Estado, quienes determinan las funciones de las empresas estatales y la forma de realizarlas. El amplio abanico de funciones de la empresa estatal, la variedad de objetivos a los que puede servir en razón de las distintas correlaciones de fuerza, dificultan definir cuáles son las funciones de la empresa estatal. Esta dificultad que, a simple vista, se presenta como un problema de conceptualización, oculta la ambigüedad de la empresa estatal, como instrumento de política económica, debido a la pluralidad de objetivos a los que puede servir.<sup>1</sup>

Por estos escollos en su conceptualización, creemos que el camino adecuado, para avanzar en nuestro conocimiento, es el análisis histórico de las funciones de la empresa pública, en relación con el conjunto de modos de intervención en la economía, que se perfilan en el contexto estatal.<sup>2</sup> El repertorio de modos de intervención, los distintos actores sociales intervinientes y la correlación de fuerzas que allí se expresa, darán luz sobre las orientaciones generales del Estado y, por tanto, sobre el desarrollo de la empresa estatal.

## **2. Empresa pública y política económica**

Si analizamos la expansión de la empresa pública en América Latina y su fundamento teórico, vamos a encontrar una gran similitud en los argumentos, los cuales no se caracterizan por formar un complejo teórico, sino que giran en torno a algunas ideas, relativamente simples en su presentación. Sin embargo, podemos afirmar que existen dos vertientes principales dentro del pensamiento económico que nutren la concepción respecto de la empresa estatal: el keynesianismo y las propuestas de planificación de la CEPAL.

### **2.1 Empresa estatal y planteamientos keynesianos**

Esta relación existe fundamentalmente en la medida que los planteamientos

de Keynes ofrecen una visión sobre la necesidad de la intervención económica estatal. En tal marco, la empresa pública viene a ser uno de tantos otros mecanismos de esa intervención.

Para Keynes, el Estado debía favorecer la propensión a invertir de los empresarios, y así, indirectamente, contribuir a elevar la tasa de empleo. Otra de las metas era lograr una redistribución de la riqueza y de los ingresos. La ruptura con la concepción del Estado como gendarme abre un camino hacia la elaboración de diversos mecanismos por medio de los cuales se puede dar la acción del Estado en la economía:

“Por mi parte, soy ahora un poco excéptico respecto al éxito de una política puramente monetaria dirigida a influir sobre la tasa de interés. Espero ver al Estado, que está en situación de poder calcular la eficiencia marginal de los bienes de capital a largo plazo sobre la base de la conveniencia social general, asumir una responsabilidad cada vez mayor en la organización directa de las inversiones, y que probablemente las fluctuaciones en la estimación del mercado de la eficiencia marginal de las diferentes clases de capital . . . serán demasiado grandes para contrarrestarlas con alguna modificación factible de la tasa de interés.”<sup>3</sup>

La empresa estatal puede ser vista como una de las formas de “organización directa de las inversiones”. Por otro lado, hay que subrayar que Keynes mismo (cuidándose quizá de posibles ataques de economistas liberales) en su jerarquización de medidas de política económica, no era entusiasta partidario de que el Estado realizara labores empresariales propiamente tales:

“ . . . No es la propiedad de los medios de producción la que conviene al Estado asumir. Si éste es capaz de aumentar esos medios y la tasa básica de remuneración de quienes los poseen, habrá realizado todo lo que le corresponde. Además, las medidas indispensables de socialización pueden introducirse gradualmente sin necesidad de romper con las tradiciones generales de la sociedad.”<sup>4</sup>

Cabe, por tanto, afirmar que este pensamiento constituye un buen marco para la difusión posterior de concepciones que consideran, como parte de las tareas del Estado, su participación directa en la propiedad de medios de producción, sin que ello haya sido formulado en los planteamientos originales de Keynes. Son elaboraciones posteriores las que abrirán campo a la idea de empresa pública.

## **2.2 La planificación económica y la empresa estatal**

Sabemos que la creación de empresas estatales en América Latina data de principios de siglo, pero no es sino a partir de los años cincuenta, con los planteamientos de la CEPAL, cuando se ponen en estrecha relación sus funciones con determinadas metas de desarrollo económico. Esta propuesta nace en polémica con las concepciones

liberales de política económica y es importante destacar que señalaba la importancia de que la actuación del Estado de ninguna forma tendiera a limitar las escogencias individuales.

Según la CEPAL, el mercado es incapaz de dar siempre las indicaciones que promuevan el uso óptimo de los recursos existentes; el Estado está llamado a actuar de forma que pueda guiar la actividad privada al cumplimiento de ciertos objetivos de desarrollo. Se trata, entonces, de promover una política de "alicientes" y "desalientos". Mientras que en el mercado la conducta está regida por los precios, el Estado debe utilizar otros criterios; por ejemplo, promover la producción de bienes y servicios estratégicos para el desarrollo económico, cuyo precio no atrae inversiones privadas.<sup>5</sup> Esta producción comprende energía, transportes, servicios públicos en general, producción agrícola o de sustitución de importaciones. El Estado, en esos casos, debe calcular la demanda futura y dar incentivos para las inversiones anticipadamente. El Estado debe utilizar primordialmente incentivos y desalientos y sólo cuando agote esos medios tener una participación económica directa. Otro tipo de tareas se consideran ajenas a la planificación y se juzgan así algunos ejemplos de la experiencia latinoamericana:

"evitar la concentración excesiva de poder económico en manos privadas, con la consiguiente gravitación política; tomar en manos del Estado empresas que por su índole son de orden monopolístico, o emprender actividades que de otro modo podrían ejercerse por combinaciones internacionales restrictivas de la competencia, adversas a ciertos objetivos de desarrollo nacional."<sup>6</sup>

Este planteamiento se vincula con lo que Solari, Franco y Jutkowitz han denominado la pretensión de hacer aparecer la planificación como algo totalmente neutral.

En cuanto a criterios de eficiencia, la empresa pública debía actuar, como afirma Aníbal Pinto, buscando el máximo de bienestar social. Se reconoce que por la vía de impuestos y prestación de servicios, por parte del Estado, tiene lugar una transferencia de ingresos de unos grupos a otros,<sup>7</sup> y se propone que la empresa estatal, debido a los ingresos que percibe del Estado, trabaje al costo y no genere ganancias,<sup>8</sup> "en aras de intereses más trascendentes", al decir de Pinto. Estas son las propuestas iniciales de la CEPAL. Veamos cómo evoluciona su pensamiento algunos años después.

Parece ser que la expansión de la empresa pública en América Latina llegó a ser de tal magnitud, que la CEPAL, con el tiempo, reformula su concepción de la empresa pública, esta vez con menos reticencias respecto de la participación del Estado como empresario directo: "Ante todo se advierte que el hecho de que el Estado desarrolle una actividad empresarial no tiene en sí un significado preciso como indicador de la ideología o de los propósitos de ese Estado . . . Todo depende del contexto en el que se inserte y actúe".<sup>9</sup> La CEPAL relaciona, entonces, el papel de la empresa estatal con las distintas fases de desarrollo industrial en América Latina. En una etapa avanzada, la empresa estatal no debe ocuparse exclusivamente de crear infraestructura, sino

de producir bienes de toda índole, haciéndose necesaria su participación en ciertos procesos productivos que por sus dimensiones eran accesibles, con contadas excepciones, sólo al capital extranjero y al Estado, lo que le da a este último "un nuevo valor e importancia".<sup>10</sup> Este fenómeno necesariamente conduce a varias formas de propiedad jurídica en que participan el Estado, el capital privado nacional y el extranjero.

La CEPAL afirma que "... sea por acción o por omisión, la política respecto a las empresas públicas está marcando una de las orientaciones fundamentales de la política económica".<sup>11</sup> Creemos reconocer acá que la CEPAL, en los años setentas, no concibe a la empresa pública como un instrumento que se usa después de agotar todas las demás formas que asume la política económica, sino como un mecanismo central. En ese sentido, podemos pensar que la teoría cepalina se fue nutriendo del significado real que tuvieron estas empresas y se fue modificando. Además, a principios de la década del setenta, tenía que polemizar menos con concepciones neoliberales, pues en muchos países se había logrado entonces un éxito relativo con la política de sustitución de importaciones, la crisis fiscal no tenía las dimensiones de la actualidad y en razón de las correlaciones de fuerzas internas en los países latinoamericanos no se habían ensayado todavía propuestas liberales globales y radicales como las que se realizarán después en Chile y Argentina. Respecto de la relación empresa privada-empresa estatal hay cierta reflexión. La CEPAL constata algunas dificultades en este vínculo cuando el Estado emprende labores productivas, y da lugar a que los empresarios denuncien situaciones de competencia desigual en cuanto a ingresos, cargas impositivas, etc. Según la CEPAL, estos roces no tienen fundamento real por los objetivos distintos de ambas empresas:

"En la empresa privada, la finalidad primera consiste en aumentar las utilidades y expandir las ventas. En cambio, en la empresa pública el motor no es la ganancia, sino la adecuación a ciertas normas señaladas en general por el gobierno central . . ."<sup>12</sup>

Aduce, además, que el empresario público ejerce un poder que depende de las decisiones gubernamentales, el cual no es autónomo ni se basa en la propiedad, puesto que no dispone a su arbitrio de las eventuales ganancias de la empresa, ni tiene que asumir pérdidas. Si bien la empresa pública no persigue, según la CEPAL, obtener utilidades, se contempla la posibilidad de que las empresas estatales, en coyunturas expansivas hagan frente a sus necesidades como excedentes propios. Esa rentabilidad la relacionan con la política de precios y tarifas, la eficiencia de la empresa y los niveles de remuneración.<sup>13</sup>

Llama la atención, recordando los cuidadosos planteamientos de los años cincuenta, que se afirme que la frontera entre lo público y lo privado tiene una dimensión "histórica", llegándose a la conclusión de que "no tiene mayor sentido la reiteración del supuesto antagonismo entre empresa pública y sector privado".<sup>14</sup> Comprobamos, entonces, que la CEPAL, a inicios de la década del setenta, tiene una posición más agre-

siva en cuanto al papel de la empresa pública dentro de la política económica general.

Ahora bien, ¿qué sucede con la posición de la CEPAL al agravarse a lo largo de esa década la crisis fiscal del Estado en los distintos países latinoamericanos y al enardecerse la polémica con los planteamientos neoliberales sobre política económica?

Prebisch, en 1978, sigue asignando gran importancia al Estado en la redistribución del ingreso. Sin embargo, es crítico respecto de la empresa estatal en cuanto ésta ha servido, a su modo de ver, para la consolidación de algunos grupos medios, los cuales han orientado de forma no siempre eficiente las empresas, agudizando la crisis fiscal y erosionando los recursos financieros de la empresa privada:

“Hay sin duda empresas públicas que logran contener la presión política; pero cuando no ocurre así, contribuyen a desperdiciar el potencial de acumulación de su propio excedente o del excedente de la empresa privada.”<sup>15</sup>

Agrega que la empresa pública a veces no ha cumplido eficientemente sus funciones pues, debido a las limitaciones del desarrollo económico, el Estado ha cedido a la absorción “espuria” de empleo. Por otra parte, la empresa pública, aún cuando muchas veces tuvo como objetivo inicial contrarrestar la influencia de las transnacionales o el poder económico y político de los sectores superiores, ha servido también, según Prebisch, para que su excedente sea aprovechado por los cuadros superiores para participar en la “sociedad de consumo”.

Es interesante en este análisis del desarrollo latinoamericano, durante los años de existencia de la CEPAL, que Prebisch muestre una posición crítica respecto al desarrollo de la empresa estatal y apunte a la necesidad de que ésta sea manejada eficientemente, haciendo responsables a las nuevas capas que han nacido a su socaire, de la manera errónea en que ella ha funcionado. En 1981, en un documento titulado “América Latina, la política industrial en el marco de la nueva estrategia internacional para el desarrollo”, la CEPAL sigue acentuando la necesidad de promover la empresa pública, para lograr, junto a la empresa privada, las metas de la industrialización tendientes a profundizarla al acrecentar las relaciones intraindustriales y el desarrollo de rubros intermedios y de capital. La CEPAL propone restringir las importaciones de las transnacionales mediante la elaboración de políticas tecnológicas, y aumentar la inversión de capital nacional. En este contexto, también le asigna un papel importante a la empresa estatal, poniendo especial énfasis en el desarrollo de industrias básicas.

La CEPAL, como vemos, no ha mantenido en el transcurso del tiempo una posición estática respecto de la empresa estatal y, a pesar de su entusiasmo por el papel que ésta debe cumplir en el desarrollo económico, ha reconocido también, con los años, que la empresa pública puede ser una fuente importante de desequilibrios.

## 2.3 La oposición a la empresa pública

Son los enfoques neoliberales de política económica los que han impugnado con más fuerza la idea misma de empresa pública. Para ellos, el mercado es el lugar privilegiado que permite la asignación óptima de los recursos económicos, mientras que el Estado, con su intervención económica, propicia una repartición ineficiente de los recursos, debido a los cambios en los precios relativos que acarrea su acción.

La estrategia neoliberal propone como tarea central del Estado la gestión de la moneda, y como eje de la política de estabilización económica, una limitación drástica de la cantidad de moneda circulante, lo que a su vez comprende una reducción drástica del gasto fiscal.

De allí que la acción de la empresa estatal sea cuestionada desde varios puntos de vista: por su interferencia en la fijación de los precios relativos, y por ser fuente de desequilibrios monetarios, debido al aumento del gasto fiscal que ella trae consigo. Critican, además, que la empresa pública, por naturaleza, es ineficiente al contar con ingresos del Estado exteriores a su acción económica propia. Siendo la política monetaria y el control de la cantidad de moneda circulante el núcleo de la propuesta neoliberal, es congruente su *plaidoyer* por una limitación del ámbito de acción de la empresa estatal.<sup>16</sup>

Como afirma Alejandro Foxley, el monetarismo no es un enfoque nuevo en América Latina; por el contrario, algunos de sus elementos están presentes en políticas de estabilización aplicadas en los años cincuentas en diversos países latinoamericanos. Pero es en los años setentas cuando “se pone el acento en transformaciones estructurales y en cambios de carácter institucional”.<sup>17</sup> Una de las transformaciones estructurales que se han tratado de introducir, es precisamente el repliegue del Estado en el campo económico, y la drástica privatización de antiguas funciones estatales que involucra “la privatización de las empresas estatales, de los servicios sociales —salud, previsión, educación— y de los servicios e infraestructura públicos”.<sup>18</sup>

Otras transformaciones estructurales importantes —generalmente ocurridas en los marcos político-institucionales de gobiernos militares— son la apertura de la economía al comercio internacional y al flujo indiscriminado de capital extranjero, y el desarrollo de un sector financiero privado.

Si queremos caracterizar a los sectores que se oponen a la expansión de la empresa pública y que han tratado de cortar su existencia de raíz, tal parece que ellos se relacionan en lo fundamental con actividades financieras, estando dispuestos a asumir el rol que el Estado venía cumpliendo como banquero y a lograr, por medio de esa actividad, ganancias e influencia en la asignación de recursos de la sociedad. Esto en términos generales. Naturalmente, hay otros actores sociales, dependiendo de la expansión de la empresa pública en los distintos países en que se ha aplicado una política económica

neoliberal radical, interesados en la privatización de actividades rentables que estaban en sus manos o en el desmantelamiento de actividades que se habían desarrollado bajo la égida estatal.<sup>19</sup>

### **3. El surgimiento de la empresa estatal en América Latina: sus actores sociales**

Si tomamos como punto de partida del análisis el origen de las empresas estatales en América Latina para llegar a entender su derrotero, podemos afirmar que los actores implicados, las funciones concretas asumidas, varían de país a país en razón de las peculiaridades del desarrollo socioeconómico. Elemento común a todos los intentos, es el carácter subdesarrollado de las distintas economías.

En ese contexto tenemos que el nacimiento de la empresa estatal está vinculado con el acceso al poder de grupos sociales que le imprimen al Estado un rol protagónico en el quehacer económico, y que desean impulsar un proceso de industrialización y romper con la inserción tradicional en la división internacional del trabajo.

Son estos intereses los que se traducen en la política económica, adquiriendo la ruptura contornos propios según el país y el contexto internacional en que tiene lugar.

Deseamos hacer una descripción somera del surgimiento y desarrollo de la empresa pública en algunos países latinoamericanos, a fin de demostrar la variedad de situaciones históricas en que ella gana relevancia y la diversidad de actores intervinientes.

#### **3.1 México**

Como constatan Bennett y Sharpe,<sup>20</sup> México “salió de la revolución sin una clase empresarial capaz de encabezar la industrialización”, ya que no se había constituido, bajo el porfiriato, una burguesía industrial fuerte. Existía una incipiente industria textil y sólo en Monterrey había un grupo industrial importante dedicado a la fabricación de cerveza, vidrio, cemento y acero.

De allí que el Estado mexicano se aboque, a partir de 1917, a tareas que propician el desarrollo económico y que la burguesía naciente no quería realizar o no estaba en capacidad de hacerlo. Se impulsan importantes obras de infraestructura, se consolida un fuerte sector financiero estatal, se controlan los bancos privados existentes y se prohíben los extranjeros. El Estado canaliza así inversiones y medios financieros a los sectores de la economía considerados prioritarios.

El Estado realiza inversiones en sectores que requieren un alto capital inicial o que ofrecen una baja rentabilidad (energía eléctrica, ferrocarriles), y crea distintos tipos de incentivos fiscales.



En los años cuarentas, a raíz del fortalecimiento de la Nacional Financiera, banco de inversión estatal, se inaugura un rasgo del Estado mexicano que sigue siendo esencial hasta el presente: su importante acción como empresario, mediante empresas estatales productivas.

La empresa estatal en México está, por tanto, vinculada al proceso de industrialización del país, el cual arranca después de la Constitución de 1917. Los actores que se movilizan para su creación son políticos dispuestos a darle al Estado mexicano un papel esencial en el quehacer económico, de distinta procedencia social, pero con metas comunes. En la correlación de fuerzas del momento, no existen, por otra parte, clases o grupos sociales capaces de ejercer una acción contraria a estos propósitos:

“Eran hombres predominantemente de clase media, muchos del norte —de Sonora particularmente—, algunos como Carranza y Obregón, de familias terratenientes (aunque no con las extensiones más grandes) y unos cuantos, como Calles, pequeños empresarios. Fue la visión de estos hombres, y de los abogados e ingenieros —técnicos y profesionistas— que los rodearon, la que prevaleció y conformó inicialmente al Estado mexicano consolidado durante la posrevolución.”<sup>21</sup>

Es decir, que el Estado mexicano, mediante su actuación económica, contribuye a la formación de la burguesía mexicana. Ello conduce necesariamente a la conformación de instituciones estatales que realizan determinadas funciones económicas, en razón de las relaciones de poder existentes al interior del Estado mismo. Entre estas instituciones tenemos las empresas estatales. Las empresas estatales son parte de una gestión política que le asigna un papel importante al Estado en la gestión económica. Los recursos que se movilizaron fueron muy variados: la Secretaría de Hacienda que se convierte en el aparato estatal más poderoso, el Banco de México, la Nacional Financiera. Además, en el interior del Estado repercute la relación con las clases populares; en la política estatal se incorporan los intereses de parte de estas clases como base de una política de alianzas que busca un apoyo popular. Esto se demuestra en la creación de bancos como el de Desarrollo Obrero e Industrial, el Banco Nacional de Comercio Exterior, el Banco del Pequeño Comercio, el Instituto Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, etc.<sup>22</sup>

Más tarde, la intervención del Estado como empresario se va haciendo más compleja debido a la “mexicanización” de la economía, es decir, al intento de sustraer ámbitos a la acción del capital extranjero, lo que paradójicamente acarrea un gran endeudamiento externo del Estado mexicano.<sup>23</sup>

### 3.2 Brasil

Las primeras incursiones del Estado brasileño en el campo empresarial se dan en el siglo XIX, con la creación de infraestructura portuaria, carreteras y, en menor medida, en el sector financiero. A principios de este siglo se construye una amplia red

de ferrocarriles.

A partir de los años treinta acentúa su intervención en los sectores ya mencionados, y amplía su regulación de la economía con medidas tendientes a la defensa de los precios del café, la regulación del comercio exterior y regulación de tarifas de los servicios básicos.

En los años cuarentas, estas tareas se complementan con la actuación empresarial en actividades en las cuales según Susigan,<sup>24</sup> el capital privado no tenía interés o carecía de la capacidad para asumirlas, entre otras, la producción de energía eléctrica y la siderurgia. Se reduce el apoyo al café, y se amplía el control del sistema monetario.

En los años cincuentas, el poco desarrollo del mercado de capitales, la ausencia de inversión privada en sectores industriales básicos y de infraestructura, llevan a una mayor acción económica del Estado. Se crean, por ejemplo, en 1952 el Banco Nacional de Desarrollo Económico, banco estatal de inversiones, el Banco de Nordeste de Brasil y el monopolio estatal del petróleo, Petrobrás. La actuación de la empresa estatal se complementa con medidas de proteccionismo cambiario y tarifario.

Tal parece que tiene relación con la necesidad de desarrollar sectores en los cuales el capital privado nacional y extranjero no intervienen. En 1961 se crea el primer *holding* estatal (Eletrobrás). Después de 1964, se da un aumento radical en la producción estatal de bienes y servicios: transportes, energía, industria de transformación, etc. Se institucionalizan los *holdings* sectoriales para lograr una mejor coordinación de las empresas. En años recientes se constata una diversificación de actividades de las empresas y una expansión de sus subsidiarias.

Si comparamos el desarrollo político de Brasil con el de México, el primero muestra mayores cambios de gobierno y de régimen político. Sin embargo, hay un hilo rojo en la actuación de la empresa estatal: el apoyo a la iniciativa privada y la búsqueda de soluciones a los "impases" de la acumulación privada.

Respecto de las transnacionales, la empresa estatal no va a dificultar su entrada, sino a convertirse en socia de éstas.<sup>25</sup>

La relación con las clases populares en Brasil, después de 1964, es de tipo excluyente; además, el arbitrio de conflictos dentro de la clase dominante se da en el marco de una dictadura, bajo el lema "desarrollo y seguridad nacional".<sup>26</sup>

### 3.3 Chile

El Estado interviene activamente en la economía a partir de 1940, en el contexto del agotamiento del modelo de desarrollo primario-exportador y de las secuelas de la crisis de los años treinta. Para entender su acción, es necesario tomar en

cuenta dos actores: un grupo de industriales y técnicos que buscan el desarrollo industrial, y los llamados grupos medios en gestación, los cuales entran en conflicto con la oligarquía y desarrollan una ideología favorable a la intervención estatal.

Desde los años veintes se había hecho notar cierto reacomodo en el bloque en el poder, acentuado luego por el acceso al gobierno del Frente Popular. Las demandas se expresan sobre todo a partir de la Confederación de la Producción y el Comercio. La función empresarial del Estado se posibilita, en 1939, con la fundación de la Corporación de Fomento de la Producción, la cual debía coordinar las actividades productivas y realizar inversiones propias, creando empresas públicas y apoyando financieramente al sector privado. Hasta entonces el Estado había participado únicamente en actividades como ferrocarriles, correos y telégrafos. CORFO participará en actividades variadas: industria textil, siderúrgica, maderera, química, metal-mecánica, minería. Si entendemos el Estado como un campo estratégico cuyas instituciones corporizan distintas correlaciones de fuerza, es interesante la diversidad de intereses afectados por la CORFO y que se hicieron manifiestos respecto de su fundación.

Es importante subrayar que los empresarios interesados en la industrialización mostraban algunas reticencias, pues temían que el Estado, por medio de empresas estatales o mixtas, pudiera representar a la larga una competencia desleal o alcanzar un control excesivo de la actividad privada. Es importante señalar la tenacidad del gobierno respecto de la participación empresarial del Estado, aduciendo que el Estado intervendría únicamente en importantes empresas que no fueran de interés para el capital privado; además, lo que Muñoz y Arragiada denominan "tecnocracia estatal" jugó un papel mediador y catalizador en la solución del conflicto:

"Tanto por su formación técnica especializada como por su vinculación social a los sectores empresariales y su ubicación en el aparato decisorio del Estado, este grupo es capaz de formular una ideología de la industrialización y una implementación de iniciativas que sobrepasa con mucho las expectativas de los propios empresarios."<sup>27</sup>

La Confederación de Trabajadores de Chile también apoyó la fundación de la CORFO, gestión importante en el contexto político del momento.

#### **4. Las contradicciones del Estado empresario**

Describimos rápidamente los actores sociales que intervinieron en la fundación de empresas estatales en América Latina y el estrecho vínculo de éstas con el impulso del desarrollo industrial.

Si nos contentáramos con establecer esta relación, podríamos suponer que la empresa estatal siempre ha respondido a esos intereses, no dando lugar a fricciones con

los actores que han apoyado su gestión. Estaríamos incurriendo en una suerte de reduccionismo, ya que veríamos las empresas estatales como instituciones estrictamente heterónomas, incapaces de cumplir un papel protagónico en la elaboración de políticas; la burocracia inserta en las empresas o en los aparatos estatales relacionados con ellas se apreciaría como un simple instrumento del bloque en el poder.

Por el contrario, creemos necesario reflexionar sobre la posibilidad de que la empresa pública pueda generar intereses, no reducibles, a aquéllos de los actores que propiciaron el impulso de la empresa pública. Esto es esencial para percibir si la concreción de otro tipo de intereses, incluso, puede significar una redefinición de la empresa estatal misma, es decir, de su orientación y sus funciones.<sup>28</sup>

El desarrollo de la empresa estatal en nuestro continente ha llevado al surgimiento de fenómenos que nos impiden concebir mecánicamente la relación entre las necesidades de la acumulación privada y su realización en las empresas estatales. Si bien el capital privado puede lograr una adecuada representación de sus intereses en el Estado, existe la posibilidad de que el desarrollo de la empresa estatal se vea influido por el surgimiento de políticas que responden a intereses que se desarrollan vinculados con la acción misma de la empresa estatal y que no responden estrictamente a los de la empresa privada.

Por esta razón, en la literatura latinoamericana sobre empresa pública, la conceptualización de los agentes sociales que tienen a su cargo las diversas funciones de dirección en las empresas estatales e instituciones conexas ocupa un lugar importante. Algunos autores constatan la cristalización de intereses particulares a partir de la empresa pública, y existe una vasta polémica respecto de la forma en que debe ser aprehendido el fenómeno: ¿se trata de una tecnocracia?; ¿estamos frente a una nueva forma de acumulación que da origen a un nuevo sector social?; ¿es suficiente el concepto de burocracia para entenderla?

Otras corrientes de interpretación niegan el fenómeno. Por un lado, están aquéllas que defienden a ultranza la empresa estatal, y que ven en tal análisis una nueva forma de socavar la empresa estatal. Otras, de corte marxista, afirman que estas contradicciones de la empresa estatal son fenómenos secundarios, ya que el funcionamiento de la empresa estatal puede afectar intereses burgueses particulares, pero responde a las necesidades del "capital en general".<sup>29</sup>

No deseamos, en esta oportunidad, describir el contenido de la polémica ni proponer posibilidades de interpretación,<sup>30</sup> sino, en forma descriptiva, señalar algunas discrepancias surgidas en la relación entre acumulación privada y empresa estatal, tal como la muestran algunos autores.

#### 4.1 México

Tanto en la banca como en la producción, el Estado mexicano es de los

más activos de América Latina, tal como lo muestran estudios de la CEPAL.

La Corporación de Desarrollo Nacional Financiera es la institución que permitió al Estado desarrollar complejas actividades empresariales. Bennett y Sharpe constatan que ella ha operado con una considerable autonomía e impulsado una acumulación de capital propia, realizando inversiones mixtas y recurriendo notablemente al crédito.

Según estos autores, sus actividades se quisieron circunscribir desde un principio, de forma tal que no compitieran con el sector privado (ellos denominan este tipo de actuación como de última instancia), y que en la práctica: "ha tendido a restringir sus actividades empresariales a los casos en que el sector privado ha sido incapaz o no ha deseado invertir en áreas consideradas cruciales para la industrialización".<sup>31</sup> Según ellos, es difícil por tanto afirmar que NAFINSA ha invadido áreas que debían haber sido dejadas al sector privado, pues en general ha actuado acorde con los criterios expuestos. Otros casos que mencionan como motor de la actuación del Estado son el rescatar empresas de la quiebra, o el impedir la acción del capital extranjero.

Señalan algunas tendencias que muestran el grado relativo de autonomía con que actúa el Estado mexicano por medio de sus empresas, observando también un interés del Estado en regular el desarrollo industrial mediante la propiedad minoritaria de acciones.<sup>32</sup>

Son interesantes, además, las consideraciones sobre los principios de actuación de ciertas empresas estatales, que tienen un funcionamiento análogo al de las privadas. Este fenómeno se relaciona con el fortalecimiento del Estado empresario, el cual no siempre se atiene a los criterios hasta ahora señalados:

"por razones derivadas de éstas y otras reflexiones algunas empresas estatales han intervenido más, adquiriendo otras empresas o extendiéndose hacia nuevos sectores, con patrones que no han seguido estrictamente las líneas de la última instancia."<sup>33</sup>

Analizan, además, tal comportamiento en distintas empresas: Altos Hornos, DINA, SOMEX y en la Comisión de Fomento Minero. Por eso, distinguen las orientaciones básicas de la empresa estatal dadas por los actores que impulsaron su fundación de la existencia de empresas estatales guiadas por el mismo espíritu, pero que encierran la posibilidad de adoptar una vida propia no reducible a las orientaciones iniciales. Respecto de las instituciones vinculadas con la gestión empresarial del Estado, los autores afirman:

"... Estas agencias estatales nuevas, que a menudo tomaban una cierta vida propia, no sólo institucionalizaron orientaciones frescas y específicas... sino que frecuentemente terminaron adoptando orientaciones propias a medida que sus gerentes (políticos o técnicos) buscaron expandir el alcance de la actividad (integración horizontal o vertical, compra de competidores, etc.)."<sup>34</sup>

Se señala allí un problema medular: las empresas pueden adoptar a lo largo del tiempo orientaciones diferentes a aquéllas que le imprimieron inicialmente los actores que impulsaron este papel del Estado. Cabe entonces definir los actores que han contribuido a la redefinición del papel de la empresa estatal, cuestión que no abordaremos aquí.

## 4.2 Brasil

La profundización del desarrollo industrial en Brasil, donde se logra una mayor integración vertical y horizontal en relación con otros países latinoamericanos, no se puede desligar del activo papel empresarial del Estado brasileño. Empero, no por ello la empresa estatal brasileña ha dejado de ser objeto de fuertes polémicas. Incluso es éste quizá el país donde se ha dado una mayor discusión y elaboración teórica sobre la relación empresa estatal - empresa privada, las tendencias de autonomización de la primera y las fuerzas sociales que actuarían en ese sentido. En la polémica han intervenido tanto empresarios como científicos sociales.<sup>35</sup>

Con el desarrollo industrial es claro que se va dando una diferenciación de intereses nucleados en torno a la gestión empresarial del Estado, y el resultado final de la política es el resultado del tipo de negociación lograda entre ellos. En el caso brasileño, podemos decir, a grandes rasgos, que se ha ido conformando una trilogía que constituye lo que se ha dado en llamar "desarrollo asociado": capital privado, empresas estatales, capital extranjero. En ella está presente continuamente una recomposición de intereses que varía según los distintos sectores económicos. Tenemos como algunos de los actores a los militares, la burocracia, los empresarios nacionales y las transnacionales. Los conflictos relacionados con la empresa estatal se vinculan estrechamente con la lucha por la apropiación de las ganancias.

En Brasil es notoria la diferenciación de los aparatos del Estado relacionados con la gestión empresarial del Estado; ya la reforma administrativa, en tiempos de Vargas, contribuyó tempranamente en ese sentido. En este proceso de diferenciación, las empresas estatales se han creado con un alto grado de autonomía, se han constituido como sociedades anónimas, y han sido agrupadas mayoritariamente bajo la forma de *holdings* sectoriales.

Es importante considerar estos factores a la hora de juzgar la expansión de las empresas, facilitada por su autonomía administrativa, puesto que su política es muy determinada por las esferas de decisión al interior de las mismas. Ello, además, habla a favor de una mayor gravitación de la burocracia de estas empresas en la elaboración de políticas respecto de la empresa pública.

Según algunos autores, esto ha debilitado la iniciativa de la empresa privada en la determinación de las políticas. Respecto de los organismos de asesoramiento técnico opina, por ejemplo, Abranches:

“La inexistencia de mecanismos institucionales de mediación entre Estado y sociedad terminó por conceder a estos organismos de asesoramiento técnico el papel de arenas de decisión y negociación, verdaderas jurisdicciones cerradas donde se amalgaman los intereses de grupos de la sociedad y del segmento técnico-burocrático. Ante la autonomía relativa de los aparatos de Estado y la percepción por parte de los agentes estatales de la incapacidad del empresariado nacional para materializar soluciones propias a los problemas del desarrollo, la nueva burocracia se permitía una visión particular de los rumbos que debería seguir el crecimiento capitalista del país.”<sup>36</sup>

También se han señalado las consecuencias de esta autonomía para la actuación empresarial de las empresas estatales, las cuales, “. . . en cuanto agentes productivos, encuentran un campo objetivo para alianzas con las empresas privadas y en su relación con las agencias gubernamentales, organizan sus demandas en función de sus intereses empresariales y no en razón de ser parte del propio Estado”.<sup>37</sup>

Es interesante notar que la autonomía ha sido favorecida por el deseo de lograr una eficiencia económica, cuestión que favorecía en principio a la iniciativa privada como contratendencia al déficit operacional de las empresas y su presión respectiva sobre el gasto fiscal y, por tanto, sobre los impuestos.<sup>38</sup> Igualmente, como señala Sulamis Dain, la búsqueda de una estabilización de la tasa de ganancia, ha llevado a numerosas empresas a buscar una diferenciación productiva, utilizando sus ganancias según las mejores posibilidades de inversión.

La autonomía de las empresas, por otro lado, no significa que sean independientes de la actividad privada, puesto que ellas guardan relación, en los distintos sectores económicos, con las empresas privadas (y naturalmente estatales), a quienes sirve su producción.<sup>39</sup> Distintos autores buscan, por tanto, caracterizar los agentes que impulsan el desarrollo autónomo de la empresa pública, opinando algunos que ha dado lugar a la gestación de un segmento gerencial estatal, el cual asume el papel característico de una burguesía industrial. Señalamos acá únicamente la existencia de este tipo de discusión.

Resumiendo, podemos decir que las posiciones del sector privado en América Latina respecto de la empresa pública, están determinadas en última instancia según se perciba la acción de ésta como complementaria o competitiva.

La relación de complementariedad se puede dar de diversas formas:

1. Mediante una política de precios o de tarifas orientada a la subvención del sector privado.
2. Mediante la creación de economías externas para el capital privado.

3. Por la acción del Estado en áreas donde el capital privado no puede o no tiene interés en actuar, pero que tienen un efecto positivo en cuanto a la dinamización de la economía.
4. Por medio de inversiones conjuntas Estado-capital privado.

La relación de competencia con el sector privado se da, por el contrario, cuando el Estado:

1. No subvenciona con la empresa pública al sector privado.
  2. Actúa en áreas que el capital privado desea cubrir.
  3. Compite con el sector privado en la obtención de recursos para impulsar sus empresas.
  4. Cuando la empresa privada, vía impuestos, financia en parte la realización de proyectos que ella, en lugar del Estado, podría abarcar.
5. **Propuesta de interpretación de tres problemas de la empresa estatal**

### 5.1 La rentabilidad

Existen diversos criterios sobre la conveniencia de que la empresa estatal obtenga ganancias. Estas posiciones dependen, a nuestro modo de ver, de los intereses inmediatos y de mediano plazo de distintos actores sociales y de su correspondiente visión de la política económica.

Veamos primeramente la percepción negativa de esta política por parte de la empresa privada. Esta proviene generalmente de una comprensión, según la cual, la política económica estatal debe apoyar en principio de manera preferentemente *directa* la acumulación privada. Una de esas formas de protección directa son los subsidios. La búsqueda de rentabilidad por parte de la empresa pública iría, por tanto, contra una política de subsidios, puesto que para obtener ganancias, la empresa estatal eventualmente recurrirá a una política de precios y tarifas que pueden redundar en una elevación de los precios de las mercancías producidas y acarrear indirectamente una elevación de los costos de producción de la empresa privada. Otra fuente de críticas proviene de la idea de que el Estado debe actuar, por su naturaleza, en áreas que no sean rentables. Si el Estado en determinada esfera de su acción empresarial está obteniendo ganancias, eso significa que está suplantando la acción de la empresa privada, la cual, por el carácter rentable de la actividad, está llamada a abarcarla. El logro de ganancias, a la vez, genera discusiones sobre la ampliación de la actividad empresarial estatal con base en ellas, alegando la empresa privada que puede conducir a un aumento injustificado de tareas.



El apoyo a la política que promueve la generación de ganancias proviene, en general, de quienes propician el fortalecimiento del Estado empresario, pero no únicamente, puesto que puede existir una opinión favorable más generalizada debido a sus repercusiones sobre la política fiscal. Puede creerse en ese sentido que la empresa estatal, al obtener ganancias, va a demandar menos recursos del Estado para realizar sus programas, lo que significaría menos presiones tendientes a crear impuestos para cubrir sus gastos. En el marco de políticas de estabilización, la obtención de ganancias en esas empresas puede significar una disminución del endeudamiento. Sin embargo, en esos casos, es más probable que se tienda a limitar la acción del Estado como medio para recortar el gasto. Sectores burocráticos consolidados, al socaire de la empresa pública, pueden impulsar una política tendiente a que ésta procure ganancias, porque permiten elevar sus ingresos o porque su reinversión permite ampliar la acción empresarial estatal.

Puesto que coexisten varias posiciones, el estudio de la orientación asumida por las empresas nos hace ver la necesidad de distinguir el peso específico de los distintos sectores en la determinación de las políticas. Así, también podremos saber si las orientaciones conducen a un mejor apoyo de la iniciativa privada o si, por el contrario, se da una "autonomización del circuito reproductivo del capital".<sup>40</sup>

Los matices respecto de las formas de intervención del Estado encarnados en diferentes actores sociales, deben, además, ser puestos en relación con el ciclo económico: en momentos de auge económico, la disputa entre empresa privada y pública por la apropiación de ganancias puede ser menor, porque las oportunidades de inversión rentable son mayores. En una fase depresiva del ciclo, estas contradicciones se pueden exacerbar aunque, por otra parte, hay que tomar en cuenta que en esta fase la empresa estatal puede llegar a cumplir un papel estabilizador mediante el mantenimiento de una cierta dinámica económica con su actividad, y por la persistencia de economías externas, que de otra forma tal vez no existirían.

## 5.2 El financiamiento de la empresa pública

Al igual que cualquier otra actividad estatal, la empresa pública está ligada con el uso de recursos por parte del Estado y, por tanto, con la política tributaria con que se deben cubrir los gastos. La presión que ejerce la empresa estatal es uno de los puntos más controvertibles, pues algunos sectores sociales reclaman que ella, indirectamente, socava sus ingresos al tener como consecuencia la creación de impuestos.

Hay otros factores que influyen en la actitud de los distintos actores respecto al problema del financiamiento. Las empresas estatales en América Latina han recurrido crecientemente a préstamos para cubrir sus gastos; el caso del gobierno mexicano es elocuente en ese sentido. Opinamos que los actores toman distintas posiciones al respecto, según perciban las consecuencias de estos préstamos para la balanza de pagos del país. Si la política de la empresa pública provoca un déficit creciente en la balanza

de pagos, es probable que crezca el descontento hacia la acción de la empresa debido a los desequilibrios económicos que acarrea. Sin embargo, aún en esas situaciones, algunos verán en la empresa posibilidades de contribuir al equilibrio de la balanza de pagos, por ejemplo por medio de su acción empresarial, realizando exportaciones que sean una nueva fuente de divisas. También el endeudamiento se puede esgrimir con el mejor índice de la necesidad de que las empresas logren una rentabilidad.

Al juzgar el endeudamiento de la empresa pública, es necesario tener presente que puede estar ligado a políticas muy diversas: por ejemplo, a una política de amplias subvenciones al sector privado o, por el contrario, a una búsqueda de participación creciente del Estado en actividades productivas rentables.

Otra posibilidad de financiar la empresa estatal es la emisión inorgánica, cuyas consecuencias inflacionarias, como bien sabemos, afectan la economía por varias vías. La empresa privada, en este caso, por la caída de los ingresos, puede ver reducido su mercado potencial. El recurso a la emisión inorgánica, en general, se da cuando hay una saturación del uso de créditos para financiar la empresa estatal, o cuando determinadas circunstancias políticas impiden la creación de nuevos impuestos. Podemos presumir que esta situación se presenta acompañada de la impugnación, por parte de algunos actores sociales, de las tareas realizadas por la empresa estatal y que contribuye a que la oposición pueda incluso fortalecerse.

El financiamiento de la empresa estatal está también condicionado por el ciclo económico: es en momentos de crisis económica, por ejemplo, cuando puede agudizarse la crisis fiscal, de graves consecuencias para la empresa estatal.

### **5.3 La relación empresa pública-Estado: los controles estatales sobre la empresa pública**

La relación entre el Estado y la empresa estatal no es un problema de tipo técnico o jurídico. Ella remite, en último término, al tipo de orientación que se le quiere imprimir a la empresa estatal, y a la clase de mecanismos que se consideran convenientes para lograr esa meta.

Estos mecanismos van a variar según el régimen político. Sabemos que el Estado encarna intereses burgueses en pugna; la manera en que se establecen compromisos entre los distintos sectores o con clases situadas fuera del bloque en el poder varía según el régimen político. En el caso de la empresa estatal, la forma de encarnar intereses que en ella se puedan dar y la manera en que la empresa se relaciona con el resto del Estado va a variar según el régimen político.

Las contradicciones respecto de la orientación de las empresas estatales se van a mostrar con mayor claridad al interior de las empresas o de los organismos que se relacionan con ellas. Los controles del Estado sobre las empresas no son sino expresión

de los mecanismos instaurados en diversos aparatos, para determinar su orientación y vigilar si las empresas se atienen efectivamente a las orientaciones acordadas.

Pensamos que los distintos actores sociales proponen distintos tipos de mecanismos de control, es decir, la tutela por parte de distintas instancias del Estado, condicionados por la percepción que tengan de su capacidad de influencia en las diferentes instancias de control. En instancias pluralistas, se expresará el compromiso de una diversidad de intereses. En otras, eventualmente, la orientación puede estar determinada de forma exclusiva por uno de los actores sociales. En los estudios de orientación tecnocrática se tiende a aislar las relaciones empresa pública-Estado del contexto social que las está determinando, postulando determinados tipos de control como óptimos, e imputando en general las disfunciones exclusivamente al tipo de control establecido hasta el momento.

Horacio Boneo es claro al plantear que en el Gobierno Central y en las empresas, hay presentes objetivos múltiples y que las contradicciones entre el gobierno y las empresas se explican a veces porque los objetivos no son compatibles.<sup>40</sup>

Sin embargo, se contradice más tarde al juzgar el sistema regulatorio de las empresas estatales. Establece que la condición teórica óptima de éste es la perfecta congruencia entre las políticas del gobierno y las regulaciones que componen el sistema y postula que "un funcionamiento perfectamente congruente del sistema requiere un análisis y definición previos de las áreas en las cuales las empresas estatales constituyen la alternativa instrumental óptima".<sup>41</sup> Boneo olvida en su propuesta su planteamiento inicial sobre los objetivos múltiples.

Creemos necesario ubicar la empresa estatal en la trama de relaciones estatales, que a su vez se sitúa en el marco de las relaciones sociales. Los distintos actores, debido a la consecución de distintas metas, tienen diferentes concepciones sobre las áreas en que debe actuar la empresa estatal, y sobre la forma que debe asumir esa actuación. La congruencia entre la formulación de políticas y su realización en las empresas estatales va a depender de una serie de factores como los siguientes:

1. Correlación de fuerzas en el Estado de los distintos actores sociales que tienen planteamientos sobre la empresa pública.
2. Presencia de estos actores en las instancias estatales que tienen relación con la orientación de la empresa estatal.
3. Grado de independencia de las empresas estatales respecto del Estado.
4. Presencia al interior de las empresas estatales de los actores.

Podemos hablar de congruencia cuando hay una correlación de fuerzas que

permite una correspondencia fundamental por la presencia de los mismos actores y favorece el logro de compromisos estables entre las diversas fuerzas en las diferentes instancias que determinan globalmente la política económica, en las instancias de control y en el interior de las empresas estatales mismas.

Las instancias de control tienen una función vinculante entre los organismos que elaboran planteamientos globales de política económica y las empresas estatales. Por el contrario, las disfunciones de la empresa estatal, respecto a las políticas del gobierno central, pueden responder a la presencia de actores en las empresas estatales o en las instancias de control que tienen una comprensión distinta de la tarea de la empresa pública y que logran imponer esta orientación y dificultar la puesta en práctica de la política elaborada desde el gobierno central. En este caso, la empresa pública puede actuar de acuerdo con determinaciones que escapan a la orientación del gobierno central y, si los actores responsables de la política efectiva de la empresa estatal no tienen un peso relevante en los otros aparatos, el conflicto reviste la forma de una disfunción de la empresa estatal, respecto de los objetivos de política económica predominantes en la política estatal.

No obstante, lo anterior no debe sugerir que la política económica sea congruente siempre y cuando el conjunto de modos de intervención del Estado complazca los intereses de un mismo sector social. Todo lo contrario; el conjunto de modos de intervención del Estado que conforman la política económica puede satisfacer a la vez intereses contradictorios. Lo interesante, como congruencia, es la dosificación de estos modos de intervención y su campo de acción propiamente tal (por ejemplo, que unas formas de intervención no anulen la acción de otras). Esta dosificación y combinación de medidas contradictorias, que constituye una forma de política estatal, nos muestra la existencia de una fracción hegemónica en el Estado que es capaz de dar coherencia a los aspectos contradictorios de la política; de nuevo, para juzgar la política económica nos tenemos que situar en el campo de las relaciones de fuerza. Como Oszlak nos dice, "... el Estado apelará a una enorme variedad de instrumentos, pero la particular combinación de éstos y sobre todo sus alcances, destinatarios y ritmos de aplicación nos dirán algo acerca de la naturaleza del proyecto político que se intenta materializar".<sup>42</sup>

En concreto, respecto de los controles estatales sobre la empresa pública es interesante, como vimos, que la experiencia latinoamericana nos muestra que existe cierto vínculo entre la elección de la forma de sociedad, por acciones para la empresa estatal, y su orientación hacia una independencia en términos de financiamiento y, a veces, tendiente a la búsqueda de rentabilidad. En este caso, la debilidad del control estatal sobre la empresa pública se ve acompañada de una gran independencia de ésta para fijar sus metas.

Cuando la empresa pública se orienta hacia una política de subvenciones directa al sector privado, parece que los controles ejercidos por el Estado sobre la empresa estatal son más directos.

En último término, podemos señalar que las disfunciones de la empresa estatal se pueden relacionar con el carácter fraccionado de la política económica, pues como afirma Susanne de Brunnhof, "El fraccionamiento se inscribe primeramente en las diversidades de las gestiones según los objetos y las instituciones . . . Y cada gestión sigue su propia vía, con su peso específico".<sup>43</sup>

Es necesario al analizar el control de las empresas estatales distinguir el poder real de las instancias implicadas. Ello puede ayudar a aclarar las posibles fuentes de conflicto entre las instancias de control y las empresas, en el caso de que existieran planteamientos disímiles respecto del papel de la empresa estatal. Si la instancia llamada a ejercer un control directo de la empresa estatal tiene un poder real reducido, es de suponer que la orientación seguida por la empresa va a depender en gran parte de las políticas que en ella misma se elaboren y se pongan en práctica.

#### NOTAS

- 1 Horacio Boneo ha apuntado a las dificultades de conceptualización subrayando la necesidad de realizar una adecuada descripción de las empresas estatales. Lo problemático en su enfoque, según el procedimiento que aquí proponemos, es el estudio de la relación entre empresas y Estado, con sus propias palabras, "como si esas relaciones se dieran en una suerte de vacío". Creemos, por el contrario, que el contexto de la relación empresa estatal-Estado es esencial incluso para efectuar una descripción adecuada. Ver Horacio Boneo, *Saber ver las empresas públicas*, 1a. ed., Textos del ICAP, San José, EDUCA, 1980, comparar pp. 21 y 52.
- 2 Ver Oscar Oszlak, *Capitalismo de Estado: ¿alternativa o transición?* Ponencia al seminario latinoamericano: Las empresas públicas y sus relaciones con el gobierno central, CLAD, Caracas, 1974, pp. 24 y 25.
- 3 J. M. Keynes, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México 9, Fondo de Cultura, reimpresión, 1977, p. 149.
- 4 *Ibidem*, p. 333.
- 5 Al respecto consultar: Raúl Prebisch, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México, Fondo de Cultura Económica, primera reimpresión, 1971; "Conceptos y experiencias de planificación", en: *El pensamiento de la CEPAL*, Chile, Editorial Universitaria, 1969, pp. 98-136; Aníbal Pinto Santa Cruz, "El Estado como ente económico", en: *Ensayos de política fiscal*, selección de Héctor Assael, México, Fondo de Cultura Económica, 1a. reimpresión, 1975, pp. 15-44; y "El Estado y la planeación", en: Solari, Franco y Jutkowitz, *Teoría, acción social y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI, 1976, pp. 579-624.
- 6 Prebisch, *op. cit.*, p. 74.
- 7 Pinto, *op. cit.*, p. 41.
- 8 *Ibidem*, p. 42.
- 9 CEPAL, "Las empresas públicas: su significado actual y potencial en el proceso de desarrollo", en: *Boletín económico de América Latina*, Vol. XVI, No. 1, Nueva York, 1971, p. 5.
- 10 *Ibidem*.
- 11 *Ibidem*, p. 5.
- 12 *Ibidem*, p. 25.
- 13 *Ibidem*, p. 50.
- 14 *Ibidem*, p. 58.
- 15 Raúl Prebisch, "Estructura socioeconómica y crisis del sistema. Reflexiones al cumplirse nuestros primeros treinta años", en: *Revista de la CEPAL*, No. 6, 2o. semestre 1978, pp. 188-189.  
Ver además pp. 191, 223, 225, 248 y 260.
- 16 Para el caso de Costa Rica ver los abigarrados argumentos de Jorge Corrales en: *De la pobreza a la abundancia en Costa Rica*, Cap. IV, San José, Editorial Studium, UACA, 1981.

- 17 Alejandro Foxley, *Experimentos neoliberales en América Latina*, Colección Estudios Cieplan, No. 59, Santiago, marzo de 1982, p. 6.
- 18 *Ibidem*, p. 7.
- 19 Ver Foxley, *op. cit.*, y Eugenio Rivera, "Tres bases de la política económica en Chile (1973-1978)", *Cuadernos Políticos*, No. 22, México, 1979, pp. 75-90.
- 20 "Estado como banquero y empresario: el carácter de última instancia de la intervención económica del estado mexicano, 1917-1970", *Foro Internacional*, No. 77, Tomo XX, No. 1, México, 1979, pp. 29-72.
- 21 *Ibidem*, p. 36.
- 22 *Ibidem*, p. 41, y Ma. Guadalupe Acevedo, *La reproducción de las burocracias de Estado: el caso mexicano*, México, CELA, UNAM, 1980, p. 45.
- 23 Rosario Green, "Endeudamiento externo y debilidad estatal: el caso de México", *Foro internacional*, No. 77, *op. cit.*, pp. 73-117.
- 24 Wilson Suzigan, *As empresas do Governo e o papel do Estado na economia brasileira*, Brasil, Instituto de planeamiento económico y social, sin fecha.
- 25 Ver también Francisco Paulo Cipolla, "Proporções do capitalismo de Estado no Brasil pós-64", *Estudos Cebrap*, No. 25, Sao Paulo, sin fecha.
- 26 Ver Herbert Souza y Carlos A. Alfonso, *The Role of the State in the Capitalist Development in Brasil. The Fiscal Crisis of the Brazilian State*, Brazilian Studies, Collection Studies 7, Canadá, 1976.
- 27 *Ibidem*, pp. 28 y ss.; pp. 90-101.
- 28 Tal es la interpretación de Oscar Muñoz y Ana María Arriagada en "Orígenes políticos y económicos del estado empresarial en Chile", *Estudios Cieplan*, No. 16, Santiago, 1977.
- 29 Ver Oscar Oszlak, *Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal*, Documento CEDES/D.E.CLACSO/No. 8. Es interesante su distinción de tres funciones en la burocracia "... 1) un rol sectorial, como actor "desgajado" del Estado que asume frente a éste la representación de sus propios intereses como sector; 2) un rol mediador, por medio del cual expresa, agrega, neutraliza o promueve intereses en beneficio de sectores económicamente dominante; y 3) un rol infraestructural, proporcionando los conocimientos y energías necesarios para el cumplimiento de fines de interés general, habitualmente expresados en los objetivos formales del Estado", p. 38.
- 30 También Carlos Estevam Martins, *Capitalismo de estado e modelo político no Brasil*, Rio de Janeiro, Edições do Graal, 1977; primera parte y conclusiones teóricas de Bennett y Sharpe, *op. cit.*, pp. 60-72.
- 31 Ver por ejemplo Gilberto Mathias, "Etat et crises en Amérique Latine", *Critique de la Economie Politique*, No. 27, Paris, 1977.
- 32 Personalmente encontramos sugerentes las propuestas de Martins, *op. cit.*
- 33 Para el caso de Costa Rica, que no hemos analizado en esta oportunidad, remitimos a nuestro libro *Estado empresario y lucha política en Costa Rica*, EDUCA, 1984.
- 34 Bennett y Sharpe, *op. cit.*
- 35 *Ibidem*, p. 54.
- 36 *Ibidem*, pp. 55 y 59.
- 37 *Ibidem*, p. 66.
- 38 Consultar bibliografía ya citada y: Carlos Estevam Martins, *Capitalismo de estado e modelo político no Brasil*, Rio de Janeiro, Edições do Graal, 1977; Carlos Estevam Martins (editor), *Estado e capitalismo no Brasil*, Sao Paulo, Editora HUCITEC-CEBRAP, 1977; F. H. Cardoso, *Estado e sociedade no Brasil*, Sao Paulo, Editora HUCITEC-CEBRAP, 1977; F. H. Cardoso, "Estado e sociedade no Brasil", *Estudos Cebrap*, No. 15, enero-marzo 1976; Fernando H. Cardoso y Enzo Faletto, "Estado y proceso político en América Latina", *Revista mexicana de sociología*, No. 2, Tomo 39, México, 1977; Luiz Bresser Pereira, "Notas introdutórias ao modo tecnoburocrático ou estatal de produção", *Estudos Cebrap*, No. 20, 1977; José Arthur Giannotti, "Em torno da questão do Estado e da burocracia", *Estudos Cebrap*, No. 20, 1977. Para la discusión entre los empresarios ver: "Brasil, capitalismo de Estado?", *Revista VISAO*, 26 de mayo 1975, pp. 43-94.
- 39 S. H. Abranches, "Empresa estatal e capitalismo. Uma análise comparada", en: Martins, *Estado e capitalismo . . .*, *op. cit.*, p. 13. Traducción propia.
- 40 *Ibidem*, p. 22. Traducción propia.
- 41 Luciano Coutinho y Henri-Philippe Reichstul, "O setor produtivo estatal e o ciclo", en: Martins, *Estado e capitalismo . . .*, *op. cit.*, pp. 71-72.

- 39 Sulamis Dain, "Empresa estatal e política económica no Brasil", en: Martins, *Estado e capitalismo . . .*, *op. cit.*, p. 154.
- 40 Boneo, *op. cit.*, p. 71.
- 41 *Ibidem*, p. 110.
- 42 Oszlak, *Capitalismo de Estado*, *op. cit.*, p. 27.
- 43 Susanne de Brunhoff, "Crise capitaliste e politique economique", -en: Nicos Poulantzas (editor), *La crise de l'Etat*, Vendome, PUF, 1976, p. 143. Traducción propia.