

# Función del Estado y del capital privado en las industrias básicas

CARLOS R. OBAL

INTRODUCCIÓN

*Una realidad con interrogantes*

NAC. EN RESISTENCIA en 1914. Abogado egresado de la Universidad Nacional de Santa Fe. Jefe de Redacción de la Enciclopedia Omeba en la que publicó más de 20 trabajos. Ex Director del Banco Nacional de Desarrollo. Vicepresidente de la Junta Nacional de Carnes. Integrante del equipo de la Confederación General Económica que redactó "Sugerencias del empresariado nacional para un programa de gobierno" en 1973. Autor de numerosos trabajos y publicaciones, entre los que pueden citarse: "Construir objetivos nacionales", "Política monetaria y comercio exterior", "Fusión y concentración de empresas", "La nueva ley alemana de relaciones económicas con el exterior", "Comercio de carnes con el Reino Unido; medidas sanitarias de carácter político", "Los precios originan una crisis en la agricultura italiana", "La crisis agrícola en Francia", etc.

DENTRO de las características actuales de la economía mundial no existe ningún país, capitalista o socialista, que pueda prescindir del Estado para llevar adelante una planificación económica global. Resultaría imposible, por ejemplo, enfrentar el desarrollo de la energía nuclear, en el campo de la investigación o de la aplicación práctica, sin contar con el apoyo del Estado. Lo que se discute, en todo caso, es sobre las *formas* y los *límites* de la intervención estatal, especialmente cuando se trata de países atrasados, subdesarrollados y dependientes económicamente. La elección de los instrumentos más adecuados para esa intervención estatal constituye otro importante capítulo de la controversia. La *centralización* o *descentralización* de las decisiones y del sistema contribuye asimismo a identificar esa gestión dentro de los límites de una conducción planificada. Y por último, el *elemento político*, que resulta ser el poder final de decisión sobre las opciones y los instrumentos, sobre las estrategias y las pautas, sirve para configurar el cuadro de los presump-

tos necesarios a considerar dentro de la cuestión. Si la intervención del Estado —conjunta o complementariamente a la actividad privada— es un requisito indispensable que viene impuesto, digamos, por la naturaleza de las cosas, la cuestión fundamental a resolver consiste en hallar los modos más adecuados para lograr las realizaciones económico-sociales a partir de una planificación con suficiente *realismo y consenso nacional*.

Las industrias básicas, por su carácter *prioritario y determinante* concitan, más que otras ramas de la producción, la intervención del Estado.

El Estado Empresario es una resultante del proceso histórico de la economía moderna. Sin embargo no resulta fácil dotarlo, como tal, de los atributos indispensables que tal categoría exige. En los países de economía dependiente y de estructuras económicas subdesarrolladas los requerimientos son urgentes y vitales atendiendo a las complejas funciones que el Estado está obligado a asumir. Las formas y los modos mediante los cuales el Estado combina, alienta, infiere o interfiere la actuación de las empresas privadas constituyen un importante capítulo de la actual ciencia política de gobierno.

El subdesarrollo supone siempre una relación comparativa, un parámetro de nivel arrastrando en su seno desequilibrios, casi siempre fundamentales, que es posible superar. ¿Cómo y en qué tiempo? ¿Con qué medios?

Es posible entonces preguntarse, ¿cuáles pueden y deben ser las funciones del Estado dentro de la economía de las industrias básicas, de su creación y expansión? ¿Es posible acercar y combinar el poder político y económico del Estado a fin de que conjuntamente con la empresa privada asuman con éxito esas importantes tareas de la producción social?

## I. EL ESTADO Y LA ECONOMÍA

En el preciso instante en que el hombre primitivo fue capaz de crear los elementales y rudimentarios eslabones de su vida política, como expresión de una sociedad gregaria o comunitaria, nacieron también los primeros signos de una interrelación entre *el elemento político y el elemento económico*, exteriorizado este último en las formas primarias de producción de los bienes y medios económicos destinados a la subsistencia de la especie humana. Esta interrelación histórica entre la autoridad o el poder y el

## FUNCION DEL ESTADO Y DEL CAPITAL PRIVADO...

trabajo de producción y asignación de los bienes extraídos, creados y reproducidos constituye uno de los capítulos más emocionantes y trascendentales de la vida del hombre. Largo, siempre penoso y accidentado, sorteando dificultades, contradicciones, luchas y crisis prolongadas, ese capítulo de interrelación entre la vida política y la vida económica del hombre y de la sociedad registra la formación histórica de todas las instituciones políticas, de las formas de producción social, de la distribución y resultados del trabajo, de la acumulación de la renta social, del goce o padecimiento de las creaciones culturales, de la formación de las clases sociales y del destino transitorio o permanente del hombre sobre la tierra.

La superación de gran parte de las limitaciones externas que rodeaban al hombre fue creando nuevas condiciones sociales dentro de las cuales el auge de la moderna revolución científica y técnica, principalmente, estimuló concepciones optimistas que auguraron la posibilidad de proclamar el fin de toda la economía de escasez y de penurias y el comienzo de una economía de abundancia y de paz social. Muchos de los vaticinios optimistas, creencias y aspiraciones benévolas han venido rodando con las estridencias de las conmociones sociales. El mundo se debate en el caos, en la destrucción y en la violencia. Se ha liberado la energía, pero sigue siendo importante y decisivo su uso y su destino. Muchos de nosotros nos preguntamos a diario si estos síntomas que conmueven la organización social del mundo indican, con certeza suficiente, que algo nuevo está naciendo. Y si es así, en qué consisten las verdaderas esencias del cambio y qué podemos hacer los hombres para contribuir de algún modo cierto y positivo en esta "recreación" social de la humanidad.

Estas profundas transformaciones sociales a través de las cuáles los hombres aspiran —y en cierto modo e instancias ya lo consiguen— a conducirse política, social y económicamente de manera diferente, superando a sus antecesores, conforman sin duda alguna la trascendente revolución de nuestro siglo.

El crítico proceso de industrialización del siglo XIX que creó las bases fundamentales de la actual acumulación capitalista, ideó, para sí mismo, una imagen del hombre caracterizada por un desconocimiento de su propia subjetividad creadora. Pero podría advertirse sin equívocos, que esa acumulación capitalista con sus signos y rasgos históricos conocidos, recreó, simultáneamente, otro proceso de acumulación articulado dentro del hombre mismo como herramienta fundamental e insustituible del trabajo social que se expresó inicialmente a través de protestas rudimenta-

rias y segregadas, pero con el correr del tiempo fue adquiriendo el carácter caudaloso de las modernas revoluciones sociales de nuestra época.

La humanidad no ha transitado en vano. Los procesos actuales son más dinámicos y la concepción "einsteniana" del tiempo y la distancia parece cubrir todas las creaciones y frustraciones del hombre actual<sup>1</sup>. Abru- ma, sin embargo, a la humanidad la enorme distorsión que existe entre la estructura de las necesidades sociales y el volumen de los bienes y servicios que se le ofrecen disponibles en condiciones aprehensibles. Sobre todo cuando se trata de la satisfacción de las necesidades primarias que tocan a la misma subsistencia. Sin embargo, cabe recordar que el salario medio de un obrero francés al producirse la Revolución de 1789 sólo le permitía adquirir muy poco más de la mitad de las proteínas que resultan necesarias para subsistir. No obstante el tiempo transcurrido casi podría asegurarse que ninguna nación del mundo ha podido poner al alcance de sus propios súbditos, en forma permanente y continuada, la totalidad de los medios que resultan indispensables a toda la población.

La historia no ha sido ni será nunca jamás un curso cerrado. La revolución en todo caso habrá de consistir en una transformación que constantemente vuelve a recrearse, pero que en el viejo plano de la producción y de la rentabilidad capitalista, afirme que la inversión más rentable resulta ser aquella que se aplica y destina al crecimiento y desarrollo de todos los hombres y de todo el hombre.

Las relaciones permanentes entre el poder político y el poder económico resultan ser ya una constante de la historia. La esencia y la función del Estado como centro y motor de la organización económica capitalista aparece como uno de los puntos más controvertidos por la ciencia política liberal. Hoy, los más preclaros y lúcidos representantes de la ciencia económica del mundo occidental no sólo toleran la intervención del Estado en la economía sino que la defienden y teorizan sobre sus ventajas y sobre sus mejores alcances colectivos.

## II. LAS FORMAS Y LOS LÍMITES DE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO

### 1. *Breve recapitulación histórica*

Todas las revoluciones que registra la humanidad socialmente organizada han contenido un capítulo de controversias dentro del cual las fun-

1 La producción necesitó en Francia tres cuartos de siglos para doblarse, desde 1880 hasta

## FUNCION DEL ESTADO Y DEL CAPITAL PRIVADO...

ciones ordenadoras o desquiciantes del Estado se encontraban en juego. Desde la organización feudal con sus formas políticas atomizadas, hasta las revoluciones de nuestro tiempo pasando por la revolución burguesa de 1789 y la proletaria de 1917 vieron emerger y desenvolverse al Estado con atributos propios. Los marcos institucionales de la vida económica se impregnaron, desde su origen, de una gran dosis de contenido político. La vida económica quedó así organizada, de una manera u otra, *institucionalmente*; la forma de esta organización decide no sólo como es lógico, las personas que tendrán los derechos de propiedad, de usufructo, de uso y otros derechos a los *medios y resultados de la producción*, sino que habiendo comenzado a influir sobre todos los aspectos de la vida económica, pasa a determinar cada vez más el *volumen y fin* de la producción, los *precios* de las mercancías, las *remuneraciones* a los factores de la producción y su grado de empleo; determina igualmente y en gran parte el volumen y la forma del consumo, la distribución entre las clases sociales y además, el crecimiento y el desarrollo de todos estos factores a corto y largo plazo<sup>2</sup>.

Desde entonces, de un modo u otro, el Estado como la más alta expresión de la vida política organizada participó en medida y límites diferentes en la creación, alteración y características del proceso económico. Si las regulaciones institucionales influyen necesariamente en la creación material de la vida, se supone que es posible orientarla en la dirección más conveniente alterando o modificando de un modo determinado los marcos institucionales en que ella se desenvuelve.

Entre la posibilidad real de ese proceso racional, movilizante y dinámico y las variables de la realidad económica actuante que puján o se imponen por encima de la buena o mala voluntad de los hombres, transitan las escuelas económicas que han debatido la naturaleza de la creación material del hombre, los fundamentos y secretos del mercado, de los precios y de las remuneraciones y los salarios. *Es decir entre los mecanismos naturales y los mecanismos racionales de la elección deliberada*. La experiencia terminó por demostrar inequívocamente que todas las políticas han llevado y continúan llevando el sello y la impronta de las teorías a las que directa o indirectamente están ligadas. El mercantilismo colonialista de Felipe II,

1953. Después volvió a doblar, en diez años. Dentro de unos veinte años próximos deberá triplicarse en los países que sepan dirigir su crecimiento, y la duración media del trabajo, a fines de este siglo, será de un día de cada dos. (SERVAN SCHREIBER JEAN J.: *El Desafío Radical*, Ed. Plaza y Janés, Barcelona, 1970, pág. 36).

2 MYARDAL, GUNNAR: *Los efectos económicos de la política fiscal*, Ed. Aguilar, Madrid, 1956, pág. 3.

de Colbert o de Cromwel aconsejó cuidar el atesoramiento de los metales preciosos como fundamentos de prosperidad o decadencia, dentro de una concepción que continuó durante mucho tiempo. Por su parte la teoría clásica de la espontaneidad y del "laisser-faire" construyó también un modelo de vinculaciones entre la vida política y la vida económica. Cuando el liberalismo se aplica partiendo de Adan Smith y Ricardo, la concepción teórica no hace sino sostener, antes de su divulgación universal, la política que siguió Gran Bretaña durante Cobden, Gladstone y en cierto modo Disraeli.

Esa concepción liberal que centró sus fundamentos teóricos en la competencia y en la abstención del Estado creó un sistema dentro del cual el equilibrio entre la producción y el consumo se obtenía espontáneamente, debiendo el Estado limitar sus intervenciones, las que sólo eran permitidas en los planos del presupuesto público gastando sólo lo que percibía de los impuestos, sin alterar de ningún modo la actividad útil y creadora de los individuos. Jamás admitió, ni siquiera consideró como posible, que el impuesto pudiera modificar o alterar de algún modo la estructura actuante de la sociedad o la distribución o acumulación de las fortunas. Es cierto que tuvo sus debilidades, especialmente en los planos del comercio exterior, y que una realidad más fuerte que las concepciones teóricas condujo muchas veces a la inconsecuencia de los principios y a las irreverencias contra las teorías. Fueron posteriormente las crisis, especialmente la de 1929 —pasando desde luego por la Revolución Rusa que presentó las cosas dentro de una alquimia donde los fenómenos económicos se ensamblaban con la conquista del poder político—, las que obligaron a economistas y políticos a tratar con nuevos aportes críticos el proceso histórico y sus implicancias. Fue recreándose así la imperiosa necesidad de un sistema científico que impulsó a ciertos países a examinar con detenimiento las teorías de Hobson, de Wicksell y finalmente de Keynes<sup>3</sup>. Al influjo de estas concepciones la economía no debía ya mantener, en los planos de la teoría y de la práctica, esa especie de función errática propicia a las elucubraciones académicas,

3 HOBSON, JOHN A. (1858-1940). Opositor del sistema clásico, graduado en Oxford, sostuvo en su *Work and wealth* (1914) que todas las teorías y las prácticas en boga se preocupaban de la cantidad de la producción sin contemplar los costos humanos y ubicar correctamente a los consumidores. Diseñó un sistema en cierto modo socializante que otorgaba menos preeminencia al incentivo de la ganancia. Mereció el rechazo de economistas ortodoxos. Por su parte, Wicksell, Johan G., (1851-1826), economista sueco que inspiró a Myrdal, Ohlin y otros, ha sido considerado como un precursor de Keynes en muchos aspectos. Ellos señalaron los contrastes entre las anticipaciones de los hombres de negocios y de los inversores, y los fenómenos que realmente ocurren cuando unos y otros actúan sobre la base de dichas anticipaciones (en la jerga económica *ex ante* y *ex post*) son quizás una de las premoniciones más brillantes de la escuela de Estocolmo, si se advierten las realidades actuales de las empresas multinacionales y el grandioso y apabullante poder del Estado ensamblado en las economías planificadas.

## FUNCION DEL ESTADO Y DEL CAPITAL PRIVADO...

mientras la política como ciencia de la creación práctica tampoco debería ser la actividad empírica de la improvisación y de las contramarchas.

El New Deal en los EE.UU. marca como ninguna otra expresión aquella necesidad práctica puesta de manifiesto y encaminada a someter a las organizaciones financieras, al presupuesto, a la moneda, al impuesto y al crédito, a los salarios y los medios de producción, a una especie de funcionalidad nueva acompañada también de nuevas técnicas de instrumentación institucional.

Se necesitó, sin embargo, mucho tiempo más, para que la concepción *deliberada* de la economía, la práctica de la *elección por vía de la acción* y el *sistema de la planificación* fueran aceptaciones más o menos generalizadas y aceptables<sup>4</sup>.

*El análisis de los mecanismos naturales de la economía, la intervención del Estado y los problemas racionales de la elección deliberada* cubren gran parte de las polémicas que se han desatado en el seno de la ciencia económica y política durante los últimos años, posteriores a la segunda guerra mundial.

El Estado como productor de bienes y servicios no ha podido sortear sino con grandes dificultades teóricas y prácticas los inconvenientes de la moderna constitución industrial. Todavía hay seguidores de Von Mises y de Hayek aun en países como el nuestro, asegurando que la planificación contribuye cada vez más a la opresión y al desastre<sup>5</sup>. La intervención del Estado en la economía se fue acentuando a medida de la complejidad de los problemas y al cada vez más destacado ensamble que la ciencia económica se veía forzada a formular con la práctica diaria. Esto explica a los institucionalistas como Wesley Mitchell, preocupado por las expresiones cuantitativas y sistemáticas de la información, e inspirando el *National Bureau*

4 Una de las primeras publicaciones de Keynes, su *Monetary Reform*, de 1923, contra la inflación inglesa y sus *Essays on Persuasion*, de 1925 no fueron escuchados y merecieron las réplicas que suscitan ciertas herejías. Las discusiones que por entonces pretendían salvar a la economía clásica creyeron encontrar una explicación a los desequilibrios precisamente en la inconveniente presencia del Estado que contribuía a falsear los mecanismos naturales, el libre juego de los precios, de la producción, el mercado y los salarios.

5 Integrantes de la escuela austríaca, enemigos de la intervención del Estado y de la planificación. Hayek publicó en 1938 su trabajo sobre *La economía dirigida en el régimen colectivista*. Ver entre nosotros una reciente publicación *Propiedad, Estado y Totalitarismo*, donde algunos disertantes argentinos continúan sosteniendo las ideas de estos autores (Ed. Centro de Estudios sobre la libertad, Buenos Aires, 1973).

*Of Economic Research*, cuya actividad pasó a ser una práctica constante del Departamento de Comercio de los E.E.UU.<sup>6</sup>.

Entre los grandes investigadores y economistas que han influido en forma decisiva sobre esta materia se destaca Keynes, quien advirtió que las concepciones de la teoría clásica no respondían a las condiciones de la sociedad económica que hoy vivimos, razón por la cual sus enseñanzas engañan y son desastrosas si intentamos aplicarlas a los hechos<sup>7</sup>. A Keynes le preocupó sostener el sistema que se derrumbaba, defender las ganancias del empresario apoyándose en el déficit fiscal; defendió y conservó la propiedad privada poniendo al servicio del sistema los impuestos y los gastos públicos, además de todo el poder dirigido del Estado. Entronizó al empresario y sirvió a la sociedad industrial. Es cierto que no alcanzó a comprender —a veces inexplicablemente— algunos de los atributos de su propio presente contemporáneo ni la naturaleza de la sociedad como proceso. Pero a partir de sus enseñanzas y doctrinas toda la ciencia económica entra en ebullición. Deben señalarse los trabajos de otros tratadistas, como Joan Robinson analizando las formas modernas del monopolio y del oligopolio, la competencia imperfecta, el desempleo tecnológico —que el propio Keynes ignoró—; Edward Chamberlin, ocupándose de la competencia monopolista; Adolfo Berle y Gardiner Means avanzando en el análisis jurídico del “gran consorcio” y la omnipotencia de los “managers”; Colin Clark, con sus concepciones sobre el desarrollo del capitalismo moderno y la interpretación estructural del desarrollo económico<sup>8</sup>.

Ninguno de ellos, sin embargo, ha alcanzado la profundidad, agudeza, realismo y franqueza doctrinaria de Galbraith, cuyas concepciones

6 MITCHELL, WESLEY (1874-1948), conocido como eminente economista, vivió en la misma época que John Dewey, el filósofo de la educación burguesa. Enseñó en varias universidades; no aceptó la posibilidad de hallar un estado “normal” y equilibrado de la economía por cuanto la actividad comercial y el nivel de los empleos se encontraba permanentemente en flujo ascendente o descendente. En sus trabajos sobre los ciclos Hicks, J. R. habló de la existencia de un “equilibrio móvil (*Una aportación a la teoría del ciclo económico*, Ed. Aguilar 1958, pág. 36 nota y pág. 72) dentro de determinados niveles de inversión autónoma.

7 KEYNES, JOHN M.: *Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1965, prólogo y pág. 15.

8 ROBINSON, JOAN: *La economía de la competencia imperfecta*, Ed. Martínez Roca, Barcelona; y *Ensayos de economía poskeynesiana*, Fondo de Cultura Económica, México; más recientemente, *El fracaso de la economía liberal*, Ed. Siglo Veintiuno, México, 1968. CHAMBERLIN, E. H.: *Teoría de la competencia monopolística*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México; BERLE, ADOLFO y MEANS, GARDINER: *The modern Corporation and Private Property*; CLARK, COLIN, conjuntamente con Pigou, *La situación económica de Gran Bretaña*, Londres 1936, y *The conditions of Economic Progress*, Londres 1967. Por su parte Schumpeter había analizado la inestabilidad del sistema capitalista defendiendo al empresario creador, acusando a los clásicos, inclusive a Marshall, de no haber visto que la competencia perfecta era una muy escasa excepción.

## FUNCION DEL ESTADO Y DEL CAPITAL PRIVADO . . .

sobre el Estado industrial pueden permitir ubicar con precisión, dentro de nuestro tema, a las mejores y más resonantes ideas sistemáticas sobre la cuestión. Fue precisamente este autor quien afirmó que los aumentos en la producción de los Estados Unidos y otros países occidentales han tenido lugar, a partir del momento en que los hombres comenzaron a preocuparse de la reducción de los riesgos propios del sistema de mercado. En su libro *El Nuevo Estado Industrial*, elabora más terminadamente sus teorías sobre la intervención del gobierno en la economía moderna<sup>9</sup>.

Las funciones fundamentales del Estado empresario, en el actual desarrollo de la economía capitalista, se hallan tomadas por una tecnología, que ha promovido la creación de grandes empresas que forman la base y la estructura fundamental del gran consorcio conglomerado. Esta transformación ha provocado la sustitución de los viejos administradores tradicionales por especialistas a los que Galbraith llama "tecnoestructura". Esto ha venido exigiendo que la producción sea planificada no sólo dentro de la empresa sino globalmente en el ámbito de todo el Estado. Y es aquí donde sus teorías elaboran un nuevo tipo de relación entre los grandes conglomerados y el Estado, por una parte, y la "tecnoestructura" de la dirección empresarial con la elaboración de la ciencia y la técnica, por la otra. La tecnología, en su doctrina, comprende a las fuerzas productivas, y también a la ciencia, a la misma técnica y a los hombres que la crean, la utilizan, la gozan o la padecen. En cualquier circunstancia, dice Galbraith, la tecnología conduce a la planificación (pág. 37). Considerando incompatibles la planificación con la competencia y las fuerzas incontroladas del mercado, sostiene que la supresión del mercado es una de las estrategias de supresión de la inseguridad inherente a las condiciones engendradas por el mercado mismo. La planificación existe porque el sistema de producción seguido hasta hoy ha dejado de ser digno de confianza (pág. 40). El control de los precios no es sino una parte del control del mercado. *No hay nada, asegura, que explique mejor la moderna política respecto del capital y el trabajo que el deseo de conseguir que los factores del costo tan estratégicos, queden sometidos a decisiones puramente internas* (pág. 45).

El control del suministro del ahorro, sostiene también, es una necesidad estratégica de la planificación industrial (pág. 50). El Estado utiliza

<sup>9</sup> *El Nuevo Estado Industrial*, Ed. Ariel, Barcelona, 1967. Su concepción ha ido variando ya que en el *capitalismo americano* expuso su conocida teoría sobre la posibilidad de un "equilibrio" nivelador —teoría que en su hora criticó no sólo Sweezy sino Mills y otros— siendo su logro la principal función del Estado en la vida interna de un país.

siempre su dominio de la fiscalidad y del gasto público para conseguir un equilibrio entre el ahorro y su utilización, correspondencia que el sistema industrial por sí mismo no podría establecer (pág. 61). Abordando el conocido tema de la contradicción entre la producción y el consumo, con un excesivo potencial instalado frente a una insuficiente capacidad de compra, Galbraith sostiene que la sociedad industrial no posee la correspondiente posibilidad de asegurar la regulación de la demanda global, o sea, de asegurar una capacidad de compra capaz y suficiente para dar salida a toda la producción. En este sentido la sociedad industrial vuelca todas sus esperanzas en el Estado (pág. 423). El sistema industrial, agrega, ya en el ámbito de la mano de obra calificada, *tiene que basarse en el Estado para disponer de fuerza de trabajo adecuada y entrenada, lo cual es ahora factor decisivo de la producción tanto del sistema capitalista como en el industrialismo socialista* (pág. 435). Las consideraciones que hace Liberman y otros economistas soviéticos, al tratar la planificación y el beneficio en la Unión Soviética, parecen otorgar parte de razón a ese aserto.

Es cierto que algunas consideraciones de Galbraith entre la competencia y el monopolio, toda vez que la realidad indica que se engendran recíprocamente, no son aceptables. Habría que formular importantes observaciones y distinciones en los planos del capitalismo monopolista del Estado, las nuevas formas de la "socialización" capitalista de la producción y del trabajo, de la investigación científica y de la propia planificación como instrumento social de la vida económica. Distinciones también muy substanciales entre las relaciones modernas del monopolio con el Estado, cuya justificación final e imperativos históricos, según Galbraith, se hallan comprendidos y ensamblados por las propias exigencias de la planificación. Todo esto no puede ser materia para este trabajo, pues su consideración excedería los límites razonables del mismo. Pero las mencionamos para no dejar la impresión equívoca de que admitimos a Galbraith en toda su "santidad intelectual", brillante siempre pero discutido y discutible en muchos aspectos.

Las citas de este autor, su concepción sobre la función del Estado dentro de la moderna economía industrial nos ha permitido, sin embargo, apoyarnos en quién bien puede pasar por no enteramente sospechado para nuestros economistas vernáculos. Sus teorías permiten, en muchos aspectos, aclarar viejas polémicas, pero no terminan, sin embargo, por explicar la situación de ciertos colonialismos "recidivos" ni la de América Latina, que después de haber logrado la independencia política no se han visto libres todavía de las modernas formas de la explotación colonial. Esto sin

## FUNCION DEL ESTADO Y DEL CAPITAL PRIVADO...

admitir, desde luego, que la colonización puede ser la condición necesaria y suficiente del subdesarrollo<sup>10</sup>.

No es sin embargo un secreto indescifrable que la mayoría de los autores que tratan la regulación de la economía y la planificación tengan en el centro de sus ideologías económicas un punto común y convergente: *la teoría y la práctica de la regulación estatal*.

### III. LA FORMACIÓN Y EL DESARROLLO DE LAS INDUSTRIAS BÁSICAS

#### 1. *Caracterización prioritaria*

Ha sido difícil a la doctrina del desarrollo económico establecer fórmulas precisas para determinar las prioridades que deben asignarse a las diversas ramas de la economía, en la planificación del proceso de crecimiento industrial de los países dependientes y en desarrollo. No existen, sin embargo, mayores divergencias en cuanto a la creación y desarrollo de las industrias básicas, entendidas como aquéllas que no sólo son *determinantes* de otras ramas derivadas de la producción sino que al mismo tiempo, por sus propias características particulares, actúan dentro de la economía industrial moderna como factores de *multiplicación* expansiva del propio sistema globalmente considerado. Generalmente se ha tenido en cuenta, a partir de una generalización de la economía de cada país, los recursos particulares que deben necesariamente ser asignados como parte de los ingresos, los gastos en divisas como también los que deben ser afectados a los requerimientos de la mano de obra. El factor de la densidad del capital (cociente-capital-producto), generalmente muy elevado en las industrias químicas básicas, ha ido creando procesamientos muy particulares en torno a la creación y desarrollo de estas actividades fundamentales. La situación emergente de esta caracterización es, entre otras razones, precisamente la que conduce, premiosamente, a examinar la función del Estado a este respecto y a encontrar en definitiva las vías y los caminos más adecuados.

La importancia de las industrias básicas se halla intrínsecamente vinculada al Estado por las exigencias de una planificación centralizada

10 Ver LACOSTE, I.: *Geografía del Subdesarrollo*, Ed. Ariel, Barcelona 1968. Existen por el contrario, dice, entre subdesarrollo y colonización discordancias más significativas, dadas por los países que habiendo sido colonizadores se han convertido a pesar de ellos en países subdesarrollados; y países por el contrario que fueron colonias y se han convertido en países altamente desarrollados (pág. 243).

y adecuada, que contenga entre sus principales atributos, la instrumentación correcta de una acción política destinada a las transformaciones estructurales que el proceso histórico de estas naciones exige. Esto no depende sólo de los recursos económicos disponibles sino además también de la voluntad política y de la ideología particular de los sectores que dirigen y determinan en última instancia el poder del Estado<sup>11</sup>.

La experiencia histórica en América latina acerca del Estado empresario, no ha sido, en términos generales, satisfactoria. La explicación está dada seguramente por las formas viciosas en que se ejerció el poder político y el poder económico a partir de la identificación de inconvenientes intereses en juego. Por esto, en esta nota, y con el fin de abreviar una polémica hartamente conocida, *partimos de la necesidad indiscutible, política y económica, de otorgar al Estado una intervención directa, decidida y permanente no sólo para activar las fuerzas productivas de la comunidad sino también para imprimirle a la producción económica, a la ciencia y la técnica y a la función creadora del hombre una nueva imagen histórica.* Superando la alienación de un Estado que ha constituido con relación al individuo y a los sectores más fértiles de la sociedad argentina, una realidad extraña, trascendente y hostil<sup>12</sup>.

Las decisiones sobre la intervención del Estado en estos rubros deben responder si nos atenemos a la vigencia del sistema capitalista, a la consideración y examen de criterios objetivos dentro de los cuales la realidad de la empresa, como centro de producción social, no pierda sus elementales atributos. Las razones económicas que generalmente han determinado y explicado también esa intervención se afinan en: a) falta de inversores privados debidamente interesados; b) ausencia de inversión privada en proyectos que exigen grandes capitales y arranque con rentabilidad relativamente menor y sólo a mediano y largo plazo; c) proyectos que por su características concitan la decisión del Estado que aplica precios políticos y "precios administrados"<sup>13</sup> no siempre conciliables con las exigencias de la rentabilidad privada; d) el carácter mismo de la actividad industrial que

11 Ver DORFMAN, ADOLFO: *La industrialización en América Latina y las políticas de fomento*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1967, págs. 338 y ss.

12 Tal como lo afirma GARAUDY, R. en *El gran viraje del socialismo*, Ed. Tiempo Nuevo S.A., Caracas, 1970, pág. 286.

13 Sobre la teoría y aplicación de los "precios administrados", con buenos ejemplos vinculados a la siderurgia y la comercialización de los laminados planos, ver Blair, John M., *Administered Prices: A Phenomenon in Search of a Theory*, aparecido originalmente en *American Economic Review*, en mayo de 1959, existiendo una traducción del mismo hecha por el Ministerio de Defensa, Argentina, en 1971.

## FUNCION DEL ESTADO Y DEL CAPITAL PRIVADO...

contrapone ciertas limitaciones a la rentabilidad de la inversión en un campo donde el Estado promueve bajo reglas y filosofías de necesidad pública, inclusive de defensa nacional.

Todas estas limitaciones que giran permanentemente en torno a la actividad del sector público en la industria, se tornan más precisas tratándose de las industrias básicas.

### 2. *La empresa estatal y la empresa privada*

Una de las cuestiones más controvertidas acerca de la inversión privada en el campo de las industrias fundamentales es la que se vincula a los orígenes de los recursos y las dependencias directas que estos puedan tener en relación con organizaciones multinacionales de amplio poder monopólico. En este aspecto la inversión externa en ramas de tanta importancia estratégica no sólo pone en peligro la autonomía de las decisiones internas, sino que igualmente —se argumenta con énfasis— dirige y dicta la política de precios, de bienes y servicios, somete el mercado interno a requerimientos de conveniencias particularizadas y logra obtener una especie de influencia y dirección hegemónica nacional. Estos argumentos no constituyen fantasmas irreales o creaciones arbitrarias. *Pero ninguno de ellos, debemos admitirlo con franqueza, justifica o explica los más resonantes fracasos del sector público en la Argentina, especialmente en ciertas áreas de las industrias básicas y en ramas importantes de la economía nacional, las que no obstante todas las programaciones y planificaciones continúan debatiéndose en la postergación y en el atraso.*

A los poderes públicos, sostiene Adolfo Dorfman, les corresponde la rectoría superior en lo que se refiere a los objetivos, plazos, prioridades y condiciones de la industrialización, pero ello no justifica su intervención minuciosa y paralizante<sup>14</sup>. Comentando esta advertencia, se ha hecho notar que ellas son cuestiones residuales que no deben oponerse a las razones de fondo que justifican la intervención del Estado y a su política activa para acelerar racionalmente el desarrollo de la industria<sup>15</sup>. La verdadera dimensión de esa *racionalidad* como igualmente la *complementación que de la competencia* hace el Estado industrial frente a la empresa privada

14 DORFMAN, ADOLFO, opus cit. pág. 339.

15 CHOLVIS, FRANCISCO. *Principios Generales*, trabajo incluido en el tomo *Función del Estado en la economía*, Ed. Cuenca, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, Buenos Aires, 1973.

merecería en la Argentina un estudio muy minucioso. *Ello demostraría que generalmente no hay ni racionalidad ni competencia, no porque la participación del Estado "ab-origine" sea absolutamente inconveniente, sino por el fracaso frecuente de su propia estrategia como mal administrador, ineficiente ejecutor de planes y programas, inestabilidad de un poder político que tiene por norma arrasar las direcciones empresarias en cada cambio, y por la carencia absoluta de una organización adecuada sobre responsabilidades específicas de conducción y control de gestión permanentes. La posibilidad de superar estos vicios, que se hacen endémicos en algunos casos de nuestro país, no sólo es cierta para el Estado argentino, sino que además, su necesidad se torna cada vez más incuestionable.*

¿Qué tiene la empresa privada en su aceptación más conveniente, rescatable y aprovechable para el moderno Estado Industrial? ¿Cuáles son los atributos que debe insuflarse al Estado para que sus empresas públicas o mixtas superen sus dificultades y se coloquen dentro de las exigencias racionales de la competencia, de la eficiencia y la rentabilidad que requiere toda empresa para subsistir, expansionarse y servir al país? ¿Es posible mantener como ideal y permanente la imagen de ciertas empresas del Estado que sólo superviven a fuerza de oxígeno presupuestario acumulando quebrantos insalvables y creando dificultades y conflictos de toda especie y calidad? ¿Cuál debe ser la propia ética empresaria del Estado que al dispensar sus apoyos fiscales, crediticios y aduaneros a la actividad privada, *no es capaz de obtener por sí mismo dentro de las ramas industriales que explota directamente o compartiendo con la actividad privada, los "parámetros testigos" de esos sectores en relación al valor de los insumos, costos de producción, necesidades financieras y precios razonables de mercado?*<sup>16</sup>.

Entre nosotros ocurre un fenómeno bastante generalizado, desde luego con las excepciones del caso. Todos los sectores de la vida nacional exigen organización racional y eficiencia al Estado como administrador central de los recursos administrativos; iguales exigencias se exterioriza frente a las instituciones, a la Justicia, al Parlamento y ciertos servicios públicos que afectan diariamente a la colectividad. Las exigencias se desvanecen, en cambio, cuando se trata de empresas concretas a las que hay que observar, estudiar y escrutar en su desenvolvimiento interno como tal, indagando

16 La afirmación de Jorge Sábato, de que "es utópico hablar de desarrollo sostenido y vigoroso, como es de moda, si no se dispone de energía abundante, confiable y barata", es aplicable en general a todas las empresas del Estado. Habría que advertir y definir correctamente de qué modo y a qué costos sociales y económicos se logran las mercancías y los servicios. Es interesante ver las participaciones de cada régimen promocionado teniendo en cuenta el volumen total de inversión. Ver Boletín Informativo N° 190, de Organización Techint Buenos Aires, 1973.

## FUNCION DEL ESTADO Y DEL CAPITAL PRIVADO...

sus costos sociales y sobre todo las disponibilidades de recursos fiscales que es necesario arbitrar para alimentarlas y sostenerlas.

Los argentinos no hemos tenido la suficiente autonomía intelectual para indagar acerca de las consecuencias nefastas de los malos e ineficientes "testigos" oficiales, cuyas frustraciones le permiten a ciertos sectores privados competidores de las ramas estatales en crisis, invocar las mismas dificultades, y al amparo de esa situación, ocultar ganancias y reflejar en sus balances situaciones que no responden de ningún modo a la realidad operante.

### 3. *Las empresas industriales del sector público*

Examinando la conformación de la estructura industrial productora de bienes y servicios de Argentina se advierte que gran parte de sus componentes sectoriales se hallan estatizados, total o parcialmente. No resulta indiferente observar, igualmente, la influencia que esta situación ha podido tener históricamente dentro del planeamiento y la aplicación de ciertas técnicas operativas, habida cuenta de la distancia que se exterioriza en la mayor parte de los países latinoamericanos, entre los guarismos representativos de los objetivos planeados y los efectivos resultados obtenidos<sup>17</sup>. Un estudio de la CEPAL publicado en 1971, tomando treinta empresas de las de mayor volumen ha podido establecer que en 1969, el 43 % de las ventas totales correspondió a las empresas estatales, el 42 % a firmas extranjeras y el 15 % a empresas del sector privado. En Brasil las cifras correspondientes al patrimonio neto de las empresas arrojaba en favor del sector estatal el 65 % tomado sobre la base de las 30 empresas de mayor magnitud, el 28 % era extranjero y el 7 % privado<sup>18</sup>.

Aunque el sector global de las empresas públicas no esté requerido por las mismas exigencias que resulta necesario respetar en la formación y desarrollo de las industrias básicas, ni responda tampoco a iguales atributos de economía empresarial, detengámonos un instante en este estudio de la CEPAL que evalúa y cuantifica los resultados financieros de las empresas públicas de cuatro países: Argentina, Brasil, Colombia, Chile. En la consideración de estos resultados se tomaron dos puntos de partida: 1º) el superávit o déficit de la explotación a partir de los ingresos por ventas o

17 Ver Naciones Unidas, Boletín Económico de América Latina, Nueva York, 1967.

18 *Las empresas públicas: su significación actual y potencial en el proceso de desarrollo*, Bol. Económico de América Latina, Vol. XVI, N° 1, Primer Semestre 1971, pág. 1 y ss.

de los ingresos de explotación; 2º) en los casos de superávit corriente la relación o proporción de gastos de capital que cubre ese superávit. Teniéndose en cuenta que de los ingresos corrientes se *dedujeron* los subsidios y demás transferencias corrientes. Comentado este trabajo de la CEPAL, en un estudio sobre las *empresas públicas en un proceso de acumulación*, Alfredo Eric Calcagno recapituló las siguientes conclusiones fundamentales:<sup>19</sup>

Los resultados muestran que el superávit de explotación representa el 14 % y el 9 % de las ventas en Argentina y Chile, en Colombia se eleva el 32 % y en Brasil acusa déficit. No obstante ésto, en ninguno de dichos países el *superávit alcanza a cubrir la inversión fija*; en Argentina sólo alcanza a la mitad, en Colombia al 40 % y en Chile al 34 %. Si la compensación se refiere a la totalidad de los gastos de capital (inversión fija, inversión financiera y amortización), apunta Calcagno, esos porcentajes disminuyen y sólo alcanzan a un 33 % en Argentina y a un 9 % en Chile. Tomadas las cifras en forma sectorial o por empresa, *el superávit de operación no cubre los gastos de capital, ni siquiera en las más rentables*, que son las petroleras. Con excepción de Chile en este rubro, las demás empresas petroleras públicas sólo pudieron financiar el 40 % de sus gastos de capital en Colombia y sólo el 80 % en Argentina, en Yacimientos Petrolíferos Fiscales. En energía ocurre algo semejante y en el sector siderúrgico la situación es más grave, en Latinoamérica: en 22 empresas públicas y privadas la reinversión de utilidades sólo cubría un 4,6 % de la inversión total.

Las informaciones que fueron suministradas oficialmente a partir del 25 de mayo de 1973 indicaban que el déficit de las empresas estatales ascendía en nuestro país a 400 mil millones de pesos viejos, cifra que equivale al 41 % de la inversión programada por todas ellas para 1973. Las transferencias del Tesoro Nacional para este déficit de explotación e inversiones no podrán modificarse en favor de las empresas y las previsiones indican que a valores constantes aquéllas serán menores que las del año 1972. Por otra parte la deuda externa de este grupo de empresas, donde gravitan, es cierto, el desequilibrio de los Ferrocarriles Argentinos y los viejos problemas de Obras Sanitarias de la Nación, estaba representada en diciembre de 1972 por las cifras consignadas en el Cuadro N° 1.

La situación de las empresas del Estado y de su sector público industrial es, por otra parte, la imagen representativa de un Estado desorganizado,

19 Publicado en *Función del Estado en la economía*, ya cit. págs. 21 y nota 23.

## FUNCION DEL ESTADO Y DEL CAPITAL PRIVADO...

### CUADRO N° 1

#### DEUDA EXTERNA DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO Y SOCIEDADES CON PARTICIPACION ESTATAL, EN CONCEPTO DE CAPITAL, AL 31 DE DICIEMBRE DE 1972

Pagos a realizar por obligaciones concertadas (en millones de dólares)								
	A plazos de hasta 180 días	A plazos mayores de 180 días						
		Total	1973	1974	1975	1976	1977	1978 y más
1. Empresas del Estado	80,2	681,9	145,7	123,9	107,4	105,1	58,6	136,2
2. Sociedades con participación estatal . . . . .	52,4	532,8	44,8	40,4	46,7	47,7	41,4	311,8
1 + 2 . . . . .	133,6	1.214,7	100,5	169,3	154,1	252,8	100,0	448,0
4. Total sector público .	161,8	3.045,9	573,0	487,8	699,4	370,3	223,7	691,7
Participación de 1+2 en 4 (Porcentaje) . . . . .	82,0	39,9	33,2	34,7	22,0	41,3	44,7	64,8

FUENTE: A base de informaciones de la Secretaría de Hacienda y Banco Central de la República.

ineficiente y altamente burocratizado que se ha venido agravando considerablemente en los últimos años. Pero este Estado con sus defectos de arrastre es el que debe resolver en definitiva la creación y puesta en marcha de la mejor política con respecto a su participación empresaria, y decidir si ella debe ser exclusiva, complementaria o mixta y compartida conjuntamente con el capital privado. Las recientes declaraciones empresarias, acerca de la necesidad de mejorar y modernizar el ordenamiento del Estado abren sin duda, alguna, serias y fundadas expectativas. (Diario *La Nación*: 5-10-73).

La deuda externa del país, según datos suministrados por el Banco de la República, tanto del sector público como privado incluido capital e intereses, asciende a la enorme suma de 7.300 millones de dólares, de los cuales algo más de 2.000 millones deben ser cancelados en el corriente año (1973). Esta suma es equivalente al total de las exportaciones del país, y aquella vecina casi a un cuarto del producto bruto interno anual. Es precisamente en estas condiciones difíciles cuando el Estado debe crear una nueva política para la empresa del sector público y entre ellas para las industrias básicas.

Si tomamos las cifras correspondientes a la siderurgia, uno de los sectores básicos más dinámicos y fundamentales de cualquier economía industrial, advertimos que en Argentina no obstante la incidencia notoria

de decisión del sector público y de la política oficial, el déficit de acero en el país para 1973 superará los 2,2 millones de toneladas, y que nuestro auto-abastecimiento en los dos últimos años alcanzó al 52 %. Que la importación fue creciendo desde 1966, con 913.000 toneladas hasta 1972, con 2.150.000 toneladas; y un consumo en los mismos años de 1.590.000 toneladas a 4.174.000 toneladas. Estas importaciones superan los doscientos millones de dólares anuales, es decir, cubren el 10 % del total de nuestras exportaciones. Se ha estimado en términos de programación que cuando Argentina produzca 8.100.000 toneladas en 1978, Brasil llegaría a 20 millones de toneladas. Desde luego, sin contar para Argentina los desvíos más perjudiciales que pueda seguir como consecuencia de su equívoca política de estimular la producción, como ocurre actualmente, sobre la base de chatarra cuyos costos internacionales han subido, viéndose obligado el país a subsidiar la importación (Decreto 4906/73) pagándose hasta 30 pesos moneda nacional por kilo de chatarra importada. Subsidio que se "compensaría" con un aumento sobre el precio de la palanquilla que produce SOMISA y Altos Hornos Zapla, es decir, mediante una política que en favor de la importación abandona la producción de "acero barato" sobre la que siempre se respaldó la estrategia oficial del sector.

#### IV. MODELOS RACIONALES, COMPETITIVOS Y EFICIENTES

##### 1. *Experiencias internacionales*

Dentro de las condiciones en que opera actualmente el sector público industrial, debe tenerse en cuenta las dificultades provenientes del sector externo, y la caracterización cada vez más creciente de la empresa moderna sostenida por un acelerado proceso de incorporación científica y técnica. Habida cuenta de las dificultades que ha encontrado el sector público de las industrias del Estado para generar los recursos internos destinados a una sostenida y permanente expansión, los innegables atrasos que evidencian algunos sectores de la producción básica, y la necesidad incuestionable de avanzar sobre la actual situación en procura de un tiempo perdido históricamente, corresponde ofrecer algunos modelos capaces de servir como orientación o referencia a este importante sector de la economía nacional.

Históricamente el Estado ha sido un verdadero creador de industrias en el país. Las figuras de los generales Manuel N. Savio (1892-1948) y de Enrique C. A. Mosconi (1877-1940) son realmente ejemplares. Pero a partir de entonces, el Estado ha sido incapaz de generar empresarios y a

## FUNCION DEL ESTADO Y DEL CAPITAL PRIVADO...

la par de definir políticas industriales de largo plazo capaces de imponerse por las excelencias de su programación y resultados. Este fracaso, se registra, además, en condiciones y circunstancias muy especiales, dentro de un mundo que avanza por el camino de la revolución tecnológica y que agrega a los requerimientos cuantitativos de la producción, *nuevas exigencias cualitativas de carácter intensivo representadas por la aplicación científica, la renovación dinámica de las técnicas de producción y la racionalidad cada vez más conciente de la gestión empresarial y de la subjetividad creadora del hombre*<sup>20</sup>.

Los modelos, entonces, deben reunir por lo menos algunos de los atributos que la empresa moderna demanda. Y si la participación del Estado, cuya importancia no se discute, está requerida precisamente por las condiciones históricas en que debe desenvolverse la economía de nuestros países latinoamericanos, se debería convenir acerca de los más aptos caminos *para que aplicando del mejor modo las leyes de la rentabilidad y la competencia se obtengan los mejores resultados económicos y humanos.*

En todos los países europeos la actividad industrial del Estado es muy amplia. En Inglaterra todo lo referente al carbón, hierro y acero ingresó en el sector público aunque su afincamiento definitivo dependió de los gobiernos que se han alternado sucesivamente. La organización de estas empresas, estatizadas total o parcialmente, dependen de direcciones ejecutivas y dinámicas, generalmente divisionales con ramas inferiores a nivel de unidades de producción descentralizadas. Trabajan con una eficiencia reconocida aunque su modelo de organización no haya sido el más divulgado.

El Estado francés se halla entre aquellos que han avanzado, con suerte y fortuna alternativa, en el campo de la actividad industrial y de las industrias básicas. Existen organizaciones mineras del carbón, como Charbonnages de France, que centraliza la dirección ejecutiva y prepara y supervisa los programas de producción y comercialización a través de unidades de

20 Argentina tiene una tasa de 4,5 % de investigadores por cada mil habitantes; sólo el 36,6 % trabaja con dedicación exclusiva. Los importes financieros en favor del sector de la ciencia y la técnica han alcanzado apenas el 0,23 % del PBI. El 20 % va a la ciencia experimental y el resto a la investigación básica aplicada. Del total de los recursos universitarios sólo el 18,3 % se vuelca a inversiones de capital, el resto a gastos corrientes. Cabe señalar que en el presupuesto para 1973 los recursos en favor de la cultura y la educación ascenderán al 13,5 %, y los de ciencia y técnica al 1,6 %. Los recursos destinados a la defensa nacional ascenderán al 10,5 %; pero la totalidad de lo destinado a servicios sociales (incluidos los rubros ya indicados de educación, ciencia y técnica) ascenderán al 29,7 %, siempre tomados en porcentajes del total presupuestario.

fuerte autarquía descentralizada. Existen importantes empresas mixtas y desde 1945 como consecuencia del sistema de gravamen —10 % sobre el capital social— se fueron creando empresas que pasaron a ser administradas por la Société Nationale d'Investissements.

Entre casi todas y dentro mismo del sistema se ha eslabonado una fuerte participación financiera del Estado con gran eficiencia de gestión específica y de servicios para las empresas industriales. Cabe recordar que se ha aprobado la participación, en los Consejos, del personal y de los usuarios.

Cuando asumió en 1969 la presidencia del Partido Radical, de Francia, Maurice Faure —en una decisión de tipo desconocida para los partidos políticos latinoamericanos— encomendó un estudio completo de la economía francesa, encaminado a transformar el programa de la agrupación. Trabajaron allí Michel Albert, Roger Priouret y el conocido Jean J. Servan Schreiber. Un capítulo bastante apasionante y muy novedoso sobre las empresas públicas, su grandeza y debilidades puede ser leído y analizado con mucha utilidad y provecho<sup>21</sup>.

En América Latina fuera de las experiencias de Chile y Perú, México cuenta grandes participaciones estatales en petróleo, siderurgia, gas, ferrocarriles y energía. Acudió a frecuentes nacionalizaciones, además, y en los aspectos financieros la *Nacional Financiera*, organismo vinculado al desarrollo y expansión industrial, empleó el sistema de librar *certificados de participación y de copropiedad industrial* tomando ahorro interno y externo para las empresas. La PEMEX (Petróleo Mexicano) en petróleo, ha tenido un proceso muy conocido de formación y expansión. Hay en México más de 430 empresas públicas destinadas al crédito, a las industrias extractivas y otras ramas de la actividad industrial.

En Brasil el campo de la actividad estatal se halla muy extendido, en el rubro de las industrias básicas. En la siderurgia desde 1946 con la Compañía Siderúrgica Nacional que ha construido Volta Redondo, su actividad se ha expandido. Funciona allí un Comité Siderúrgico integrado por la representación estatal y las empresas privadas que decide la política del

21 Opus cit. *El Desafío Radical*, Trabajo de Hugh Scott, *Fuerzas y debilidades de la industria francesa*, pág. 195 y ss. Es interesante la labor que allí se señala en cuanto a la formación de cuadros calificados en los escalones inferiores para delegar —desde luego en la planificación descentralizada— una considerable porción de responsabilidades. Se buscó igualmente, obtener la formación e integración del management mediante técnicas analíticas a fin de asegurar la *diversificación y descentralización* del sistema.

## FUNCION DEL ESTADO Y DEL CAPITAL PRIVADO...

sector, y actúa sobre todo lo que se vincula a las inversiones, expansiones, precios, mercados, etc. En petróleo juega su importante papel PETROBRAS (Petróleo Brasileño) con el monopolio en la explotación e industrialización. La petroquímica se organiza sobre bases mixtas, en 1967 con la creación de *Petroquisa* y las empresas subsiguientes UNIAO con el 65 % del sector privado, 10 % de la Corporación Financiera Internacional (CFI).

Brasil ha venido utilizando, igualmente, los medios financieros nacionales y fundamentalmente internacionales para la expansión del sector industrial, siendo una de sus formas jurídicas más adecuadas la intervención y participación estatal en el sector de las ramas básicas de la economía industrial. Desde luego todo este proceso, y lo indica además el texto de nuestra nota en toda su extensión, no es ni puede ser independiente de la estructura socio-económica de cualquier país y de los atributos que la caracterizan. En el caso de Brasil, es útil entre otros, el trabajo muy conocido de Mauricio Vinhas de Queiroz acerca de la participación en Brasil de Grandes grupos económicos nacionales y extranjeros actuando sobre mercados altamente monopolizados o sectorizados a través de sistemas oligopólicos<sup>22</sup>.

Con respecto, y por encima de esas consideraciones socio-económicas, convendría cotejar las cifras de metas físicas que ha planeado Brasil en las industrias básicas (siderurgia, industrias, químicas, cemento, mineral de hierro y manganeso, petróleo) teniendo en cuenta, además su distribución y funcionalidad regional, comparándolas con iguales programaciones hechas públicas en Argentina por la conducción económica. Estas últimas, por lo menos señalemos esto, carecen en la siderurgia del largo plazo., de razonabilidad explicativa por las dificultades que supone esa programación<sup>23</sup>.

En Argentina, además de las empresas estatales *Yacimientos Petrolíferos Fiscales* (Y.P.F.), *Yacimientos Carboníferos Fiscales* (Y.C.F.), *SO-MISA* (Sociedad Mixta Siderúrgica del Estado), empresa teóricamente mixta con absoluta inversión estatal, *Altos Hornos Zapla*, se crearon últimamente en el sector petroquímico *Petroquímica General Mosconi S. A.*,

22 *Revista Do Instituto de Ciencias Sociais*, Vol. II, Nº 1, Río de Janeiro, 1965, junto a otros trabajos similares; idem Theotonio Dos Santos; *Gran empresa y capital extranjero*, Facultad de Ciencias Económicas, Santiago de Chile, 1966.

23 Informaciones de Brasil, *Número Especial 150 años de Independencia*, Ed. castellana 1972; de nuestro país *Política económica y social: Ruptura de la dependencia*. Mensaje del Ministro de Hacienda, 1973. Los "títulos" de ambos informativos merecerían un comentario por su contenido y sugerencias.

*Petroquímica Bahía Blanca S. A.* y sus empresas derivadas, con importantes inversiones privadas y estatales. En torno a las industrias del aluminio fue creada ALUAR S. A., empresa de modelo único en su género en Argentina ya que el Estado tiene sólo una acción de cien pesos viejos moneda nacional que le permite cumplir sus fines de vigilancia, contando con un organismo especializado —como ya lo es Fabricaciones Militares en siderurgia— COPEDESMEL (Comisión de Desarrollo de los Metales Livianos) que también cumple importantes funciones dentro del proyecto.

Al tratarse el proyecto aluminio, el entonces ministro de Defensa de nuestro país, Dr. José Rafael Cáceres Monié, definió entre las funciones del Estado: “Reforzar y potenciar la capacidad negociadora de la empresa nacional frente a la competencia del inversor externo”. El proyecto creó un sistema de capitalización, sobre la base del diferimiento de pago de impuestos que se adeudaren, facilitando a los contribuyentes su incorporación al mismo.

La participación industrial del Estado moderno es muy variada. A veces es un verdadero colonizador en ciertas áreas básicas creando empresas, en otras ocasiones avanza sobre el sector privado estatizando algunos sectores, y en otras oportunidades comparte con el capital privado de un modo u otro la explotación y dirección de las empresas. Todo pareciera indicar sin embargo, como ya lo dijimos anteriormente, que es en ciertos aspectos vinculados a la *dirección, administración y conducción económico-financiera, donde esa intervención del Estado acusa sus mayores debilidades.*

## 2. La fórmula I. R. I.

Hay entre todos estos modelos uno de ellos, que creado en Italia a través de la organización de las empresas agrupadas en el I.R.I. (*Instituto para la Reconstrucción Industrial*) nació como una especie de “hospital de empresas” según la feliz expresión de Giuseppe Petrilli, su presidente, pero ha acabado por imponerse con una fórmula altamente eficiente de *Estado empresario*<sup>24</sup>.

La fórmula creada por I.R.I. ha sido seguida por varios países, con algunas variantes formales o de estrategia, como ocurre en Inglaterra, Francia, Canadá, Australia y España, o como en Suecia, aplicándosele correcciones de mayor envergadura dentro de las características de sus implementaciones económicas.

24 *Lo Stato imprenditore-validatá e attualitá di una formula*, Ed. Cappeli, Roma, 1967.

## FUNCION DEL ESTADO Y DEL CAPITAL PRIVADO...

Entre los atributos de orden político-institucional esta fórmula requiere una *no intervención directa y frecuente del Estado en la gestión*, ya que una vez elaboradas las directivas ellas deben ser logradas con medios técnicos profesionales. Debe haber una continuidad directiva en la gestión que asegure *estabilidad en la planificación y ejecución cierta de los programas elaborados*. Flexibilidad en medios y procedimientos, *estímulo a la iniciativa de los dirigentes* y un severo régimen de *responsabilidades* vinculadas a la dirección, conjuntamente con una distribución *descentralizada* en las ejecuciones<sup>25</sup>.

Las relaciones del grupo empresario con el poder político son muy autónomas, no independientes precisamente. Las remuneraciones y la estabilidad de los dirigentes no responden a exigencias políticas y la intervención del Estado se efectúa siempre a nivel interno de la cúspide máxima de la organización del Instituto. Las relaciones del Instituto con el gobierno se cursan a través del Ministerio de Participaciones Estatales, con el objeto de otorgar organización de directivas y lineamientos generales a las distintas administraciones del patrimonio del Estado en las participaciones empresarias y de responder de las mismas ante el Parlamento<sup>26</sup>.

Una de las ventajas más importantes de la fórmula I.R.I. tiene a su favor obtener el logro de finalidades públicas por medio de estructuras empresarias y procedimientos de la actividad privada. Y representa por ello mismo una base teórica substancial para la evolución de la empresa pública. La contraposición casi siempre polémica entre "economía dirigista" y "economía de mercado", por un lado, y "economía dirigista" e "intervención directa", por la otra, ha resultado demasiado estrecha e impropia para los creadores de la fórmula dentro de la realidad de la *interdependencia* de los problemas políticos y económicos actuales.

Hay una especie de tercera vía, según Petrilli, entre la concepción liberal y el colectivismo, la economía mixta donde el Estado hace su irrupción dentro del mundo empresario. Es una especie de resultancia his-

25 La mala calidad del management afecta el nivel de producción y ello se hace sentir sobre los salarios: la falta de modernización de las empresas vuelca sus consecuencias sobre ciertos niveles del personal. Los directores sea cual fuere su eficacia están bien sentados en sus sillones, no habiendo allí ninguna relación entre salario y eficiencia. (Ver el trabajo de Scott, ya citado en nota 29, pág. 203). Comparando estos aspectos con la industria argentina en los sectores básicos y especialmente en la empresa del Estado, se advierte la carencia casi absoluta de informes de gestión, precisamente porque falta un adecuado y sistemático control de gestión aceptable, racional y digno de crédito.

26 Ver el trabajo de Organización Techint, *La actuación empresarial del Estado*, Buenos Aires, 1973.

tórica, que partiendo de intervenciones, primero ocasionales y después sistemáticas del poder público provoca ciertos niveles adecuados de estratificación del poder político, que se pretende o busca hacer culminar con éxito a través de la programación económica centralmente planificada. Es aquí donde el Estado y su intervención empresaria exalta los dos elementos substanciales sin los cuales ha resultado discutible el destino de sus funciones empresarias: a) *el elemento político de la decisión*; b) *La coordinación instrumental y estratégica de la intervención a través de la planificación*. Y es precisamente esta implementación política y económica, la que exige que la intervención del Estado sea apta, capaz, a los menores costos posibles y con la máxima eficiencia que esas funciones demandan.

Aquí es también donde el Estado debe superar su simple y elemental función "asistencialista", porque en las condiciones actuales de los sistemas económicos la máxima eficiencia de las técnicas de producción y de las finalidades "racionales" de la inversión son objetivos y búsquedas que deben interesar y preocupar al Estado.

Institucionalmente el I.R.I. tiene en su cúspide al Instituto que es enteramente del Estado. Luego y por debajo vienen las sociedades financieras organizadas en forma de "holdings"\* con participación estatal y privada, y con recursos internos y externos que alivian substancialmente la presión eventual sobre los fondos propios del Estado. Preparan el planeamiento, supervisan las inversiones y mantienen un control de gestión permanente sobre las empresas industriales individualmente consideradas. Las empresas forman el escalón final del sistema, integrado por algo más de 140 unidades, con participación estatal y privada y organizadas como sociedades por acciones de derecho privado.

Dentro de la fórmula I.R.I. cabe señalar las originalidades de la financiación en la que el Estado participa con aportes muy reducidos (el 10 % de los requerimientos totales en 1958/1969) por cuanto el 66 % proveniente del mercado de capitales y el saldo de la propia autofinanciación de las empresas del grupo. Los fondos del Tesoro se canalizan a través de un *Fondo de Dotación* que no tiene características ni fisonomía de subsidio: el Instituto devuelve regularmente de sus propias utilidades, hasta un 65 %, para reintegrar al Estado los recursos recibidos. De las necesidades financieras este Fondo de Dotación ha cubierto en promedio para el período 1958/1969 sólo el 7,3 %.

\* Compañía tenedora de acciones de compañías subsidiarias.

## FUNCION DEL ESTADO Y DEL CAPITAL PRIVADO...

Otra fuente de financiación constituyen los bonos y préstamos a mediano y largo plazo, cuya importancia alcanzó en igual período al 41,2 % de las exigencias globales. Los bonos son emitidos directamente por el Instituto o por los "holdings" financieros, pero el Instituto actúa como órgano crediticio debiendo amortizar las obligaciones de préstamos cada compañía, sin perjuicio que el sistema suponga la garantía del propio Estado. La emisión de acciones contribuye a la financiación, pero sin alterar con sus emisiones las necesidades intrínsecas de control y manejo que hacen a la esencia del sistema.

Por su parte España ha seguido en mucho la fórmula italiana del I.R.I. creando el Instituto Nacional de la Industria (I.N.I.). Esta organización produjo, con participaciones estatales y privadas en 1972 el 45 % de todo el acero español, el 57 % del aluminio, el 59 % del carbón, el 24 % de la electricidad, el 85 % de todos los barcos botados y pudo, además, refinanciar una de cada tres toneladas de petróleo crudo. Posee empresas propias de aeronavegación (*Iberia*), actúa en la producción de automotores, en la banca, en las actividades aeroespaciales, etc. El valor de la producción de las 52 empresas del sistema aumentó en un 17,7 % durante 1972 y esto representó el 10,4 % del PBI español. El 13,6 % de las exportaciones industriales fue producida por el I.N.I. y el informe preliminar de la organización para 1972 indica que siete empresas españolas aparecen en la lista de las 500 empresas principales de Europa y de ellas cuatro pertenecen al I.N.I. (*Seat*, *Repesa*, *Ensidesa* y *Enasa*).

Estas empresas del I.N.I. contribuyen, además, a: 1) prestar apoyo al crecimiento de los sectores básicos (minería, siderurgia, energía y petroquímica); 2) abrir nuevos rumbos a la industria en sectores de avanzada y de compleja tecnología en los que el riesgo previene o desalienta circunstancialmente a la iniciativa privada; 3) sirve de catalizador para la reestructuración, transformación y modernización de sectores y empresas.

No resulta indiferente recordar cuál es la política industrial en el seno del Mercado Común Europeo, formado por naciones que han hecho del Estado verdaderos emporios y consorcios industriales: las empresas que no se adaptan, reorganizan y racionalizan adecuadamente mueren o desaparecen. Y aunque gran parte de este proceso está muy lejos de ser "espontáneo" —porque la competencia no es nunca un arrullo de palomas—, pretender introducir reformas o modificaciones parciales internamente no justificadas, es poner en peligro todo el sistema. El período de transición fue precisamente una especie de "afine de motor" para la puesta en marcha.

### 3. *La ética empresarial del Estado: sus atributos*

Todo esto indica la necesidad de construir en los países de dependencia económica, una *ética del Estado Empresario*, que debe aplicar reglas y procedimientos con los cuales se pretende o desea honradamente planificar. Debemos indicar por ello algunas pautas o parámetros elementales:

- a) Las funciones del Estado Empresario no son o no debieran ser compatibles con criterios administrativos que se afincan en simples asignaciones de recursos financieros.
- b) No pueden responder a direcciones de burocratización oficial. Los intereses de la burocracia estatal no siempre coinciden con los intereses y necesidades de la Nación.
- c) El Estado Empresario no puede actuar considerándose a sí mismo como un simple organismo semi-especializado, una especie de "pasante" de la administración pública que se desenvuelve al margen de las exigencias de la rentabilidad y la eficiencia que es necesario lograr para la supervivencia y la autoexpansión.
- d) La ética funcional del Estado Empresario debe respetar y hacer coincidir su actividad con las exigencias de la propia planificación centralizada que aprobó mediante su alta decisión política.
- e) El Estado debe contribuir con todos los medios a su alcance a formar dirigentes empresarios de adecuado nivel intelectual y técnico.
- f) Debe aceptar y respetar un sistema de jerarquías personales, administrativas y técnicas, con parámetros de eficiencia y responsabilidad en los cargos.

Debe igualmente recordarse, como ya lo aseguraron los economistas suecos de la Escuela de Estocolmo, con criterio que Papandreou<sup>27</sup> acaba de remozar brillantemente, la *prioridad del elemento político* como expresión total y aglutinante de la vida social, cuyos contenidos económicos desarrollan y finalizan las más altas funciones instrumentales. Aquí hay que darle la razón a los radicales franceses cuando sostienen que las confusiones en este campo se producen *porque es la economía, y no la política, la que está en el poder. La riqueza privada y el poder político, dicen, están*

27 PAPANDEOU, ANDREAS G.: *El elemento político en el desarrollo económico*, traducción de Orol, A. Ed. Depalma, Buenos Aires, 1973.

## FUNCION DEL ESTADO Y DEL CAPITAL PRIVADO . . .

actualmente unidos por la complicidad social de un sistema de intereses mezclados que se remonta a Colbert. Sus papeles se confunden sin cesar; están entre las mismas manos. Pero como el Estado, en un momento dado de su propio proceso de transformación social, según lo recuerda Bridier, es una fuerza salida de la sociedad, que se ubica por encima de ella y de la que se aleja cada vez más<sup>28</sup> adquiriendo autonomía con respecto a las clases y al poder de las cuales históricamente es expresión, es imprescindible penetrar hasta el más alto nivel de las decisiones estatales y de la técnica del Estado Empresario por cuanto es desde allí, y sólo desde ese nivel, que constituye parte del poder real, desde donde resulta posible influir y decidir globalmente sobre la economía mediante el ejercicio efectivo del poder político<sup>29</sup>. Es el mismo Bridier quien entiende, que en su actual formación política y técnica, la clase obrera no está capacitada para ejercer "inmediatamente" la totalidad de esas responsabilidades, hallándose sujeta al peligro que implica una instrumentación que acepta la delegación del poder en las capas técnicas y burocráticas de un Estado, que se adapta a cada instante "gelatinosamente" para poder imponer a la larga los viejos intereses de siempre.

### 4. Las instrumentaciones de mercado

Las instrumentaciones de mercado han escapado casi siempre al comportamiento burocrático de la empresa estatal. En julio de este año (1973) *The Financial Times*, de Londres, señalaba que difícilmente pasara un día sin que se anunciara una nueva inversión japonesa en el exterior. Las razones están dadas por la necesidad que tiene este país de asegurarse en forma continua y permanente materias primas para su industria; la naturaleza misma de las actividades que exigen realizar inversiones en el exterior; el estímulo de los costos de la mano de obra, el tremendo superávit de su balanza comercial que alienta la inversión externa, aunque circunstancialmente el sector privado tenga más pasivos que activos en el exterior, como consecuencia del movimiento mismo de capitales e inversiones a largo plazo. La inversión japonesa se viene caracterizando por otra espe-

28 Ver igualmente sobre el poder y su estructura en Francia, Bridier, M. opúsculo *El poder real*, Ed. Schapire, Buenos Aires 1973; su concepción sobre el papel que juega el capital marginal invita a reflexionar frente a situaciones que se dan en cierto modo como semejantes en Argentina. Además, ver Imaz, J. E. *Los que mandan*, Ed. EUDEBA, Buenos Aires. Cardoso, Fernando, H. *Ideologías de la burguesía industrial en sociedades dependientes (Argentina y Brasil)*, Ed. Siglo Veintiuno, México, 1971. Idem Cúneo Dardo. *Comportamiento y crisis de la clase empresaria*, Ed. Pleamar, Buenos Aires, 1967; Portantiero, Juan C., *Clases dominantes y crisis políticas*, planteándose las contradicciones entre el nivel económico-social y el nivel político-social, *Rev. Pasado y Presente*, N° 1, Nueva Serie, abril-junio 1973, Córdoba, Argentina.

29 Bridier, opus cit. pág. 72.

cificidad: los inversores no alientan el control político y llamativo de los negocios que generalmente queda en manos nativas. Pero como se trata de producciones de rubros básicos, es siempre la demanda de fábricas que se encuentran en la metrópoli las que, dirigidas por el país comprador, continuarán controlando las curvas de demanda y la elasticidad de la oferta y de los precios.

Estas estrategias de mercado presuponen también nuestras debilidades como país importador de insumos básicos. Y cuando hablamos e insistimos de rentabilidad, eficiencia, precios, de mercado, etc. nos estamos refiriendo —no a una especie de “neo-malthusianismo” a que son tan devotos nuestros economistas liberales— sino a las condiciones intrínsecas dentro de las cuales procesan su producción los grandes países industriales, imperialistas y monopolistas. Entre nosotros estos problemas han sido muy concretamente explicados no sólo por la mejor teoría nacional sino por las consecuencias de la práctica permanente.

Lo que es determinante para poder influir sobre los precios —señala Oscar Braun en pequeño opúsculo de méritos resaltantes— y por lo tanto sobre el nivel relativo de los salarios es la dependencia relativa en el corto plazo y el *nivel histórico de salarios y precios del cual se parte*. Y es evidente que los países dependientes no pueden en absoluto reducir sus importaciones de los países imperialistas, mientras que los países imperiales, por lo menos en el corto plazo, pueden más fácilmente reducir algunas de sus importaciones. Finalmente, para terminar con el intercambio desigual deberían alterarse radicalmente los actuales niveles de salarios y precios; para mantenerlos en los actuales niveles históricos, sólo es necesario mantener el statu quo: que permanezcan *abiertos* los países subdesarrollados a la influencia y a la dominación de los países imperialistas, y *dependientes* para el crecimiento de su producción, de la importación de maquinarias, insumos varios y tecnología generados en los centros industrializados<sup>30</sup>.

Lo mismo puede decirse de otros aspectos que hacen a los demás atributos de una economía empresaria racionalmente organizada. Ahora corresponde preguntarnos si el Estado Empresario —que comparte la responsabilidad de la producción, o actúa complementariamente con el capital

30 *Comercio internacional e imperialismo*, Ed. Siglo Veintiuno Argentina, Buenos Aires 1973, pág. 78. El intercambio desigual, que menciona el autor, debe ser examinado con las perspectivas más amplias que se dan partiendo de la concentración e internacionalización del capital, dentro de la ley del desarrollo irregular de la economía capitalista. (Ver Hymer, S. *Empresas Multinacionales - La internacionalización del capital*, Ed. Periferia, Buenos Aires 1972; y Mandel, E. *Proceso al desafío americano*, Ed. Nova Terra, Barcelona, 1970.

## FUNCION DEL ESTADO Y DEL CAPITAL PRIVADO...

privado— se halla en *actitud* y en *aptitud* para comprender la realidad de estos procesos y además su verdadera importancia dentro de sectores que por su carácter son, además, *determinantes* y *prioritarios*.

Es aquí donde el contenido *deliberativo* de los procesos económicos le requiere a la empresa estatal que abandone en los países dependientes una concepción internacional, de la producción, de los precios y del mercado que ya hace crisis por su inconsistencia e inaplicabilidad. Sólo sobrevive porque la imponen quienes hace más de medio siglo ya han dejado de respetarla.

### 5. *Tecnología e inversión*

En las actuales condiciones históricas la ciencia se convierte cada vez más en uno de los factores más importantes de la producción. La revolución de nuestros días se produce y registra *en* la ciencia que ha preparado otra revolución *por* la ciencia. Las bases y sustentos de la ciencia mecánica están quedando atrás rápidamente substituidos por la cibernética, por la química de la micromolécula, por la física nuclear<sup>31</sup>. Como asegura brillantemente optimista Garaudy, una nueva dialéctica del sujeto y del objeto están en vías de nacimiento: contra todo empirismo y todo positivismo, se ve claramente *que no puede definirse un mundo objetivo sin el hombre que camina delante de la realidad objetiva con sus hipótesis y sus modelos*. En este estadio la incorporación tecnológica requiere ajustes complejos que van más allá de la asignación de recursos. Las tendencias actuales de la innovación tecnológica se caracterizan por la enorme escala de amplitud donde la tecnología de sistemas debe ensamblarse no sólo con el *crecimiento*, como exigencia económica, sino también con reivindicaciones *cualitativas* del hombre que le permitan salir de la alienación en que ha sido sumido por un sistema que lo mantiene prisionero.

En torno a la enorme constelación de empresas integradas al sector público se mueven unidades proveedoras, dice Jorge Sábato, sobre cuyo progreso técnico la empresa estatal —a través de su poder de compra y sus exigencias de calidad— puede influir decisivamente, convirtiéndose en un verdadero foco de culturalización científico-técnico<sup>32</sup>.

31 GARAUDY, opus, cit. pág. 26.

32 SÁBATO, JORGE. *El rol de las empresas del sector público en el desarrollo científico tecnológico*, Departamento de Asuntos Científicos, Ed. OEA, Washington, 1971, pág. 17. Sobre las tendencias de la ciencia y la tecnología, ver *Libro Blanco sobre Ciencia y Tecnología*, Gobierno de Japón, Oficina de Ciencia y Técnica, Ed. Comercio Exterior, México, 1971. Sobre la función y rasgos generales de una política de ciencia y tecnología, Hernan, Ortíz S., y F. Arroyo, Torres

En la asignación de recursos e instrumentos el Estado cumple generalmente importantes funciones en favor del fomento y de la tecnología básica. Pero debe acentuar sus esfuerzos a fin de asegurar: a) adecuadas inversiones en investigación científica. Todos los países industriales de Europa afectan normalmente más del 2 % de su ingreso nacional a estos fines. En EE.UU., la relación alcanza al 3,8 %. En Japón el 70 % de lo invertido es proveído por el sector privado; b) adecuada incorporación de la tecnología importada, en cantidad y calidad debidamente controladas; c) creación de un nuevo ordenamiento *severo, racional, nacional e independiente* sobre marcas y patentes cuya alienación casi total aparece como un sistema al servicio de intereses extraños al propio país; esto es en gran parte la estructura de lo que Sábato llama como el triángulo de investigación-producción-decisión política que es indispensable crear si se quiere planear la ciencia y la tecnología y ponerlas al servicio de las necesidades nacionales<sup>33</sup>.

#### 6. Otros aspectos integradores del sistema

La extensión de este artículo nos impide tratar con precisión algunas cuestiones que tienen importancia dentro de la función del Estado. Las señalamos porque no deseamos que quede en el lector la impresión de que las dejamos fuera de nuestras preocupaciones.

- Caracterización funcional de las *inversiones directas* provenientes del exterior y volcadas a países de economía dependiente.
- Trascendencia de la actuación de empresas multinacionales frente a la función del Estado. Deslinde de *incompatibilidades* económicas y estratégicas de inversión y producción.
- Encuadre adecuado de estrategias de mercados dentro de *sistemas oligopólicos*.
- Adecuación y organización de los sistemas de *fusión de empresa* con tipificaciones fiscales y estructuras orgánicas convenientes.

F. *Una política de ciencia y tecnología en México*, Ed. Rev. Comercio Exterior, México, junio 1973, pág. 524 y ss. Por último, los avances tecnológicos y los perfiles de una estrategia tecnológica argentina, con validez y actualización, ver Broner, Julio, *Estrategia para el desarrollo económico*, en el tomo sobre *Proceso de industrialización en América Latina*, Ed. BID, 1969, pág. 277 y ss. Sobre la prestación de servicios técnicos organizados ver Cañeque, F. *La consultoría argentina y el desarrollo económico nacional*, disertación en el Centro de Ingenieros, Buenos Aires, 25-9-73; idem *Desarrollo de los servicios de consultoría de gestión con referencia especial a América Latina*. Naciones Unidas, ID-95 N° S.72-II-B. 30.

33 SÁBATO, opus cit.

## FUNCION DEL ESTADO Y DEL CAPITAL PRIVADO . . .

- Organización racional y nacional del *sector financiero integrado y mercado de capitales*.
- Definición y orientación adecuada, en nuestro país, de ese sector de zona gris comprendido por las *empresas en estado de rehabilitación* (ley 17.507) o *intervenidas por el Estado* (ley 18.832) cuyos modos de procesamiento y tratamiento dejan ya mucho que desear, por encima de los esfuerzos financieros que se vuelcan en favor de las empresas entre las que se encuentran algunas vinculadas a la manufactura de insumos básicos.

No dejamos de comprender la necesidad histórica de respetar ciertas “especificidades” nacionales en las funciones del Estado Empresario; y de advertir asimismo los desvíos de ciertas corrientes “tremendistas” que desean imponer transformaciones que no corresponden a nuestras actuales condiciones de producción; ni tampoco la actuación de aquellas otras que afirmadas en el *stablishment* intentan la movilidad dentro de la estabilidad tradicional del sistema. El actual gobierno en cuanto hace a la concepción general de los problemas económicos y a los muy especiales de la industrialización básica, tiene antecedentes ideológicos muy claros evidenciados en sus creaciones anteriores. Debe recordarse que el Plan Siderúrgico se aprobó en 1947 y que el desarrollo de las bases de la pequeña y mediana industria datan de esa misma época. Lo mismo puede decirse de las funciones del Estado sobre la planificación centralizada, función de gobierno que entonces se asumió cuando la instrumentación era muy poco conocida en América Latina. La presencia, por otra parte, de entidades empresarias en el seno de los organismos oficiales facilitará seguramente el tratamiento de algunos problemas.

Las formas jurídicas a través de las cuales el Estado participa de las funciones empresarias (leyes 13.653, 14.380, 15.023 y 17.318) deberían merecer igualmente un racional y conveniente adecuamiento. La creación de la Corporación de Empresas del Estado, la legislación sobre inversiones extranjeras y las reformas introducidas al sistema bancario exteriorizan propósitos claros sobre modificaciones importantes al sistema vigente. En el sistema de la Corporación se ha previsto una auditoría permanente con participación del Tribunal de Cuentas y del Parlamento. Convendría, a este respecto, examinar la experiencia de algunos países, entre ellos Holanda, donde funciona una auditoría de eficiencia y control, la Corte General de Auditoría General, que actúa como una institución financiera que asume representaciones parlamentarias y es independiente de los demás

poderes (art. 60 a 64 de la Ley de Contabilidad de los Países Bajos). Tiene en su seno una División de Eficiencia con facultades para promover iniciativas y poner en marcha ciertos mecanismos importantes preventivos y de control como ocurre en general en el sistema de auditorías gubernamentales del continente.

Por último el Estado Empresario debe facilitar la *cogestión* obrera y la *autogestión* en el seno del sistema, y debe comprender definitivamente, no obstante las exigencias modernas e irrenunciables de la rentabilidad y la eficiencia, que la función del capital no puede estar únicamente orientada a la *acumulación*, como ha sido siempre, sino que debe actuar estimulando otros atributos dentro de los cuales *quede garantizada la calidad humana de los trabajadores que contribuyen a imaginar, programar y controlar la producción social.*