

# Estado, acumulación de capital y distribución del ingreso en la América Latina contemporánea

MARCOS KAPLAN\*

La crisis estructural permanente de América Latina desde 1930 hasta la fecha, y el proceso de constitución y avance del neocapitalismo tardío y dependiente, han llevado a una intervención creciente del Estado, a una extensión continua de sus ámbitos y actividades, de su poder y de su papel determinante en la acumulación del capital y en la distribución del ingreso, en la constitución y reproducción del sistema. El mismo proceso ha generado fuerzas, tendencias, fenómenos de autonomización relativa del aparato y del personal del Estado, y también conflictos entre ellos y las clases y grupos económica y socialmente dominantes.

## CAMBIO SOCIAL, CONFLICTO POLITICO Y ESTADO

Desde 1930 América Latina se transforma por el entrelazamiento de factores y elementos externos (inserción en nuevas relaciones de subordinación hacia Estados Unidos como hegemonía emergente) e internos (crisis y modernización del agro, hiperurbanización, industrialización sustituta-dependiente, modificación de la estructura de clases, emergencia de un neocapitalismo tardío, tendencias estancantes).<sup>1</sup>

\* Este trabajo resume el texto de la conferencia pronunciada en sesión plenaria del Tercer Congreso Nacional de Economistas, celebrado en México del 4 al 6 de abril de 1979. La condensación extrema de algunos puntos se puede ampliar en otros textos del autor que se citan en esta misma publicación.

1. Para el marco teórico, véase Marcos Kaplan, *Estado y sociedad*, UNAM, México, 1978. Sobre la herencia histórica y el proceso de

Por sus características intrínsecas y por las del proceso de su implantación y avance, el *neocapitalismo tardío-dependiente* genera dos grandes líneas que confluyen para la apertura de un proceso de cambios sociales conflictivos y de *crisis política* a la vez orgánica y endémica.<sup>2</sup>

Por una parte, el crecimiento neocapitalista desplaza y disuelve formas anteriores de dominación y producción, instauro sus propias condiciones de existencia y reproducción. Masas de población son liberadas de jerarquías tradicionales estrictas, reestructuradas y movilizadas, incitadas a multiplicar sus expectativas y necesidades, sus demandas y presiones de participación.

Por otra parte, todo ello es bloqueado por las características y consecuencias del modelo, de la estructura social y del sistema de poder. El modelo se implanta y realiza a través de una operación de *conservadurismo modernizante*, que se identifica con la ideología y la política del desarrollismo neocapitalista. El neocapitalismo se forma e impone como constelación totalizante y reguladora, bajo la forma de un proyecto paradigmático de tipo *productivista-eficientista-*

transición, M. Kaplan, *Formación del Estado nacional en América Latina*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1976, y *El Estado en el desarrollo y en la integración de América Latina*, Monte Avila Editores, Caracas, 1970.

2. Véase M. Kaplan, "¿Hacia un fascismo latinoamericano?", en *Nueva Política*, vol. 1, núm. 1, México, 1976.

*consumista-disipatorio*. El modelo y su proyecto de realización están impregnados y orientados por la idea del *crecimiento* y sus consecuencias, que puede agruparse y definirse en tres órdenes: *reduccionismo*, *fatalismo conformista*, *selectividad destructiva*.<sup>3</sup>

De naturaleza y dinámica intrínsecamente marginalizantes, el modelo privilegia ciertas empresas y ramas, clases y regiones, en desmedro de las restantes y mayoritarias; genera tensiones, conflictos y antagonismos. La estructura social y el sistema de poder reservan a la *nueva élite oligárquica*, como forma actual de clase dominante, los centros de decisión y de acción políticas. La inversión, la acumulación, la rentabilidad de la gran empresa, exigen una alta concentración del poder y un orden autoritario extremo.

A partir y a través de la contradicción entre estas dos grandes líneas, la élite oligárquica y sus aliados encuentran crecientes dificultades para la reproducción del sistema y para el avance del modelo. La clase económica y socialmente dominante se divide en fracciones que compiten y hallan obstáculos para resolver el problema de la hegemonía. El congelamiento de la participación no impide totalmente la movilización de masas, la refuerza y acelera; genera tensiones y conflictos de absorción y control difíciles; incrementa tendencias y movimientos de crítica e impugnación.

El sistema tiende a una *entropía*, manifestada en situaciones de conflicto social, inestabilidad política, agrietamiento de la legitimidad, apertura de la brecha de consenso, debilitamiento de los recursos coercitivos, vacío de poder, crisis de hegemonía. Las perturbaciones permanentes o recurrentes en el sistema de dominación se manifiestan y movilizan a través de una extrema proliferación de ideologías y de movimientos, partidos y regímenes, que aparecen a la vez como reflejo, como continuidad y como intento de superación de la crisis social y política (liberal-conservadores, liberal-democráticos, de centro-izquierda, desarrollista de pretensión pluralista o abiertamente autoritarios, nacionalpopulistas, bonapartistas, socialistas reformistas o revolucionarios, neofascistas).

Estos intentos —con excepción del caso cubano— no destruyen el sistema de dominación; lo afectan pero también lo preservan, lo refuerzan. La élite oligárquica y la derecha aceptan, promueven o aprovechan estos experimentos, como imposición inevitable, mal menor u opción provisional. Al mismo tiempo, los juzgan poco confiables o peligrosos, incompatibles u opuestos al modelo neocapitalista y al proyecto político de conservación o regresión, instrumentos o cómplices de una intención subversiva.

Esta gama de movimientos, partidos y regímenes dificulta tanto el mantenimiento de la vieja hegemonía oligárquica o su renacimiento bajo formas y con instrumentos diferentes, como la vigencia de una democracia liberal de participación ampliada. La élite oligárquica y la constelación de grupos que giran a su alrededor se alían con ella, se inclinan a solucionar la contradicción entre el modelo y la crisis

política mediante soluciones autoritarias que tienden a identificarse con un neofascismo *sui generis*.<sup>4</sup>

En este contexto, el *Estado* va incrementando sus intervenciones y funciones, sus poderes e instrumentos, tiende a convertirse en un *Leviathan criollo*,<sup>5</sup> dual y ambiguo, inclinado a una autonomía relativa de alcances variables, contradictoria y finalmente limitada. El Estado se constituye o se reestructura en el tránsito al neocapitalismo tardío y dependiente, funciona ya bajo su signo. *En última instancia*, expresa y sirve al sistema, al grupo hegemónico y a la clase dominante, pero rara vez se identifica absoluta e incondicionalmente con ellos, ni se les subordina de modo mecánico e instrumental. La base socioeconómica y los conflictos de clases no condicionan ni determinan de manera mecánica ni unilineal a la esfera política y al Estado, y crean por el contrario la posibilidad y la necesidad de su relativa autonomía.

Variablemente independiente de la sociedad y de las clases, no sujeto a las coacciones de la competencia y el mercado ni a la necesidad de valorización del capital, el Estado puede y debe presentarse como instancia universal y encarnación del interés colectivo. Se coloca por encima de la sociedad neocapitalista-dependiente, de sus procesos de estructuración y reproducción y de sus clases. Asegura las premisas y requisitos de la sociedad y del modelo de crecimiento, expresa y regula sus intereses y necesidades. Mantiene las estructuras y procesos de cambio, competencia y fraccionamiento. Reglamenta las relaciones anárquicas y conflictivas entre clases y grupos. Da el cuadro formal de organización para el conjunto. Proporciona las condiciones de existencia y estructuración, de equilibrio y continuidad, a un sistema incapaz de lograrlas por el espontaneísmo económico o por la acción exclusiva de las unidades productoras privadas.

La intervención del Estado comienza por complementar a las grandes empresas, asumiendo funciones y tareas que aquéllas no cumplen. El avance de la división social del trabajo, la diferenciación y especialización de grupos y capacidades, las dificultades en la definición y satisfacción de intereses y problemas y en la solución de conflictos, expanden el material para el gobierno y la administración. El Estado acumula funciones, absorbe problemas y conflictos que se interiorizan y reproducen en su seno bajo forma política. La política y la administración se especializan cada vez más como esfera, práctica, profesión. El Estado y sus grupos fortalecen sus poderes, tienden al monopolio político, se independizan considerablemente, se vuelven el actor central de la sociedad.

Esta dinámica se despliega y revela —en lo general, y en lo relativo a la acumulación del capital y a la distribución del ingreso— a través de una gama de *funciones*, ante todo las de *organización colectiva y política económica*, mediante las cuales el Estado proporciona y garantiza las *condiciones*

4. El problema del neofascismo se examina desde diferentes ángulos en *Nueva Política*, *op. cit.*

5. M. Kaplan, obras citadas en la nota 1, y también: *Aspectos políticos de la planificación en América Latina*, Tierra Nueva, Montevideo, 1972; "El leviatán criollo: estatismo y sociedad en América Latina contemporánea", en *Revista Mexicana de Sociología*, año XL, vol. XL, núm. 3, julio-septiembre de 1978.

3. Véase M. Kaplan, *Modelos mundiales y participación social*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

*generales de estructuración y reproducción del neocapitalismo.*

Ante todo, en la fase de transición, el Estado es agente de disolución de formas precapitalistas o capitalistas-arcaicas de dominación y explotación. Constituye nuevas bases y condiciones del sistema y lo preserva contra su propia entropía. Reconoce, jerarquiza y legitima las *necesidades* colectivas y sectoriales. Crea y moviliza una parte considerable de los *recursos* (físicos, humanos, técnicos, financieros) para su satisfacción. Participa en los procesos de distribución de bienes, servicios e ingresos entre clases, sectores y objetivos. A estas funciones se refieren las actividades del Estado en energía, materias primas, mano de obra, educación, salud, servicios sociales, tecnología y ciencia, moneda, impuestos, crédito, presupuesto.

El Estado, sus entes e instrumentos, sus empresas, influyen en todos los niveles y aspectos de la estructura y de la orientación, del funcionamiento y de las coyunturas de la economía y la sociedad. Contribuyen a la formación del capital y a la distribución de los recursos y de los ingresos. Financian y administran la infraestructura económica y social, las actividades de base y de avanzada, los servicios esenciales. El Estado se vuelve principal comprador y principal vendedor de bienes y servicios, y en ambos caracteres regula su demanda y su oferta. Realiza sus propias inversiones y estimula directa e indirectamente a la inversión privada. A través del empleo burocrático —de papel crucial en países de desempleo estructural y marginalidad masiva—, de los servicios sociales y de los mecanismos de transferencia, el Estado mantiene hasta cierto punto el nivel de ocupación e ingreso y la capacidad adquisitiva de la población. Regula también en considerable medida la estructura y tendencias del mercado y las condiciones vigentes de competencia y monopolio.

El estímulo a la acumulación, la inversión y la rentabilidad del capital privado, a su concentración y centralización, se da a través de los factores y mecanismos indicados, y de otros de alta significación.

Junto con el crédito privado, el *crédito público* sobre todo de mediano y largo plazos, se otorga en condiciones de desigualdad y de favoritismo hacia la gran empresa, en términos de beneficiarios, montos, tasas y términos.

El *proteccionismo* estatal a la gran empresa privada se manifiesta a través de los controles a la importación, las devaluaciones monetarias, los precios oficiales para exportaciones, los subsidios y las garantías de beneficios. Se asegura así a la gran empresa nativa y a las transnacionales el avance sin competencias externas directas y la realización de la plusvalía producida.

La *política fiscal* condiciona los ingresos del Estado a la estrategia de gastos, en función de los requisitos y objetivos del crecimiento neocapitalista. La estructura regresiva del sistema fiscal se manifiesta en el bajo nivel de la carga impositiva sobre el capital y las utilidades; en el otorgamiento de otros privilegios (exenciones o rebajas de impuestos a industrias nuevas, a la importación de maquinaria; incentivos a la reinversión; aceptación de la depreciación

acelerada); en la tolerancia de un alto grado de evasión impositiva por las grandes empresas. El Estado renuncia así a una parte importante del excedente captable, que en la misma proporción refuerza el capital invertible bajo control y en beneficio privados. Crece y se vuelve cada vez más agobiante la carga de impuestos directos e indirectos que inciden sobre asalariados y perceptores de ingresos fijos. Esta estructura fiscal, y el incremento permanente de gastos a cargo del Estado, determinan el exceso de los gastos sobre los ingresos, el déficit público, el incremento de la carga tributaria sobre las mayorías, el recurrir al financiamiento inflacionario y al endeudamiento interno y externo.

El Estado asume la regulación y la gestión de *servicios públicos* y otras actividades de interés general, mediante imposición de condiciones obligatorias para la empresa privada y mediante su propia intervención empresarial. El desarrollo de la *empresa pública* es un aspecto crucial del intervencionismo estatal, que resulta de la convergencia de un complejo haz de factores: herencia histórica de bienes y actividades fiscales, y su gestión por motivaciones y bajo formas nuevas; efecto y aprovechamiento de crisis internacionales, económicas y bélicas, en su anticipación, sus desarrollos y sus secuelas; preocupación por la autosuficiencia militar y productiva; defensa de intereses y actividades tradicionales, para la estabilización simple; atención de los problemas creados por las transformaciones (agrarias, urbanas, industriales), las expectativas y exigencias de crecimiento, las presiones sociales, los cambios de poder, la reubicación en el sistema internacional.<sup>6</sup>

Las viejas necesidades en aumento y las nuevas que se acumulan no son adecuadamente satisfechas por las empresas privadas, extranjeras y nacionales. A ello contribuyen: la menor rentabilidad de servicios públicos tradicionales; el interés privado por campos nuevos de inversión; la resistencia a la movilización de grandes capitales en actividades a largo plazo, de maduración lenta, rendimiento incierto y riesgos probables. El Estado se ve obligado a sustituir a las inversiones privadas en sectores básicos o críticos de la economía cuyas carencias pueden resultar social y políticamente explosivas. La estatización de algunas empresas extranjeras y nacionales se ha dado en muchos casos por la voluntad gubernamental de reflotar grupos privados en dificultades, socializar riesgos y pérdidas hasta recuperar la rentabilidad y proceder en el futuro a una eventual reprivatización.

Las empresas públicas se vuelven resortes esenciales de la política económica, así como mecanismos decisivos de acumulación de capital y de distribución del ingreso. Proveen los órganos para las tareas, programas y proyectos que no encuadran en la actividad normal del Estado (industria, comercio, servicios, investigación-desarrollo, regionalización, urbanización). Separan las funciones comunes y tradicionales de gobierno y administración de las funciones de organización y gestión socioeconómicas. Pretenden evadir las trabas, los controles y las rigideces de tipo burocrático y

6. M. Kaplan, "La concentración del poder político a escala mundial", en *El Trimestre Económico*, núm. 161, México, enero-marzo de 1974, y "Lo viejo y lo nuevo en el orden político mundial", en *Derecho Económico Internacional*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976.

combinar la flexibilidad, la iniciativa y la eficacia que se atribuye a las empresas privadas con las ventajas del carácter y el control públicos. Sobre todo en el financiamiento público de la producción y en la acción contrarrestante de la sobreacumulación, el papel del Estado y de sus empresas se torna realmente central.<sup>7</sup>

Ciertos sectores (energía, transportes, comunicaciones) adquieren un creciente *carácter social* que exige una *gestión pública*. Son los ligados o identificados con actividades de base y de punta; de organización compleja; con instalaciones voluminosas, de larga duración y de naturaleza indivisible; técnicas de amplitud y complejidad considerables; fuerte capital fijo, altos costos de mantenimiento y desarrollo; falta de especificidad y naturaleza colectiva. Estos sectores establecen una multitud de lazos e interdependencias con otras actividades productivas. Funcionan en grandes espacios (en el país y en sus proyecciones hacia el exterior). Su comportamiento influye en la economía nacional y en el sistema internacional. Plantean la conveniencia de las economías de escala y de integración en un solo organismo nacional. Producen ventajas para la colectividad y su desempeño contribuye a la reducción de costos y al aumento de beneficios de las empresas privadas que consumen sus bienes y usan sus servicios, pero no son atractivas para ellas. Tales actividades están obligadas a realizar y mantener capacidades que no pueden utilizar permanentemente en plenitud, por la imposibilidad de variar la oferta de acuerdo con las fluctuaciones de la demanda en coyunturas y fases dadas. Resultan así de rentabilidad difícil o imposible, amenazadas por la desvalorización de su capital, por la quiebra o por el monopolio. La solución monopolista resulta, sin embargo, difícil. Abandonada a la iniciativa privada la gestión exclusiva de las actividades infraestructurales o básicas, surgirían graves deficiencias, bloqueos al crecimiento, altos precios, heterogeneidades técnicas, oposiciones entre monopolios compradores y vendedores, perjuicios para el funcionamiento del sistema y la realización del beneficio global. Los monopolios privados pueden aceptar el control público y hasta la estatización de este tipo de actividades, en la medida en que no perjudiquen o en cambio favorezcan su dominación, su acumulación y su rentabilidad.

El creciente papel del Estado y de las empresas públicas en el financiamiento público de la producción contribuye decisivamente a que los monopolios nacionales y extranjeros superen la amenaza de la *sobreacumulación*. El Estado se vuelve agente de la acumulación, propietario de la parte de capital social correspondiente a las empresas públicas. La plusvalía que en ellas produce se realiza a tasas de ganancia menores que la tasa general media (rentabilidad reducida, nula o deficitaria). La parte del capital social que se desvaloriza, y la parte de los ingresos que el presupuesto del Estado asigna a las empresas públicas —provenientes de impuestos, empréstitos, creación inflacionaria de moneda y crédito— se transfiere a los monopolios mediante diversos *mecanismos de desvalorización*.

7. M. Kaplan, "Capitalismo de Estado en la Argentina", en *El Trimestre Económico*, núm. 141, México, 1968; "Intervención del Estado y empresa pública en la América Latina contemporánea: los aspectos políticos e institucionales", en *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, núm. 4, Madrid, julio-agosto de 1978.

Las empresas financieras del Estado transforman los ingresos y reservas que la población deposita en sus bancos (con poco o ningún interés a cambio) en préstamos a grandes empresas privadas que los convierten así en capitales, a un bajo interés, inferior a la tasa media de beneficio. Las empresas públicas compran bienes y servicios que necesitan a grandes empresas privadas, en condiciones frecuentemente desfavorables (precios, plazos, calidad). A la inversa, las empresas públicas venden a las grandes empresas privadas bienes y servicios que son insumos esenciales para las segundas, a precios, tarifas y otras condiciones preferenciales. El Estado y sus empresas pagan altos intereses a la banca privada, nacional e internacional, que contribuye decisivamente a su creciente endeudamiento. A través de las empresas mixtas, se constituye y opera una situación de igualdad de derecho y desigualdad de hecho entre lo público y lo privado, en beneficio de éste y se aplican otros mecanismos de desvalorización del capital social en manos del Estado (operaciones financieras, compras, ventas, diferenciación en las tasas de beneficios, uso particular del conocimiento y la innovación generados en el área estatal).

El Estado asume así la responsabilidad y el costo de satisfacción de las principales necesidades colectivas, y de *financiamiento público de la gran empresa*; socializa los riesgos y pérdidas de aquella, aumenta sus tasas de beneficio y de acumulación; descarga los costos de esta función sobre las empresas no monopolistas, las clases medias y las populares (impuestos directos e indirectos, inflacionismo monetario y crediticio).

La extensión en el número de funciones del Estado se interrelaciona así, de manera directa —pero no exclusiva—, con el aumento de los montos, los costos y los riesgos de un número también creciente de grandes proyectos de inversión que implican y requieren la instauración y el avance del neocapitalismo tardío y dependiente y la consiguiente expansión de lo que se considera condiciones generales de producción. Ello induce necesariamente al Estado a incorporar otros dos tipos de tareas a esta primera clase de funciones. Por una parte, las *políticas compensatorias*, de restablecimiento de equilibrios perdidos, de prevención, atenuación y amortización de *crisis* (pilotaje global del Estado, medidas anticíclicas), de mero *crecimiento y modernización* y —excepcionalmente— de *desarrollo* integral. Por otra parte, la organización y coordinación de la economía y la sociedad, de sus principales sectores, aspectos y agentes, en el cuadro de una *estrategia* de conjunto: mero *intervencionismo, dirigismo, planificación*.

El papel central del Estado en la acumulación del capital y en la distribución del ingreso, en la constitución y reproducción del sistema, se despliega también a través de sus otras funciones. Se institucionaliza a sí mismo, a las clases y grupos, a sus actividades e interrelaciones fundamentales. Es productor de legitimidad y consenso para su propio poder y para el sistema. Asume la instauración y la vigencia del orden jurídico. Refuerza y reajusta su aparato político-administrativo de dominación y sus funciones de coacción social; sus medios de violencia y control; regula y arbitra las relaciones y conflictos de clases; unifica e integra al país. Es co-productor, co-introductor y co-difusor de cultura e ideología, de tecnología y ciencia, y encargado directo o regulador influyente de la formación de recursos

humanos. Media y arbitra en las relaciones del país y el sistema internacional, de los grupos nacionales con los extranjeros, de la autonomía nacional con la dependencia externa.

El Estado interviene en las condiciones que lo generan y alimentan, las estimula y desarrolla, trabaja en su propio avance. Aumenta sus funciones y poderes. Se vuelve productor y organizador. Estimula metaorganizaciones y metasisistemas. Se hipertrofia, acumula y centraliza poderes. El aumento del estatismo y el refuerzo de las tendencias a la autonomía relativa del Estado, se entrelazan con: el refuerzo y la autonomización del personal político-administrativo; el ascenso de la *burocracia* como capa social específica y como tipo de organización; la emergencia y el avance de la tecnoburocracia militar y civil, cada vez más politizada; el incremento del sector público y las empresas nacionalizadas.

Para garantizar las condiciones de reproducción y avance del neocapitalismo, para el logro sobre todo de legitimidad y consenso, el Estado debe en parte presentarse y en parte situarse y operar como instancia autonomizada y superior respecto a las clases y grupos, fuerza dominante en la sociedad, poder extraño a las preocupaciones inmediatas de unas y otros.

En relación a una clase dominante en lo económico y lo social, pero dividida en fracciones que se enfrentan en competencias y conflictos, y con dificultades para la expresión de sus intereses generales, para el logro inmediato de una voluntad de clase, y para el control directo del gobierno, el Estado y la élite política y administrativa se vuelven *apoderados especializados en la Razón de Estado*. Se organizan como poder mediatizado-mediatizador de la clase dominante, a la que otorgan existencia y unidad, organización y protección contra enemigos y peligros.

La autonomía relativa del Estado y de la élite gobernante como realidad objetiva que la clase dominante no puede ignorar ni anular, se posibilita y refuerza además por otros modos y mecanismos. El bloque en el poder, heterogéneo y minado por contradicciones y presiones que provienen de su seno y de afuera, no puede impedir que diferentes sectores y ramas del Estado se vuelvan sedes del poder de representantes de clases o fracciones no dominantes. La fracción gobernante puede resistir exigencias de la fracción hegemónica o de la clase dominante, e intentar incluso sacudir su yugo para apropiarse gran parte del poder o su totalidad. El personal político y administrativo piensa y actúa a partir de sus propias categorías políticas, que funcionan como *mediaciones*; está convencido en gran medida de su propia imparcialidad y hasta de su neutralidad; cree en la autonomía y supremacía del Estado, de sus decisiones y políticas. La democratización en el reclutamiento político, los mecanismos políticos de promoción grupal e individual, abren los organismos del Estado y los corredores del poder a individuos provenientes de niveles medios e inferiores, sensibles a las presiones de clases subalternas y dominadas, predispuestos a satisfacer muchas de sus demandas, incluso como justificación de su papel de mediación y de promoción del orden y del bienestar, para el refuerzo de la legitimidad y consenso respecto al sistema y al Estado, y para el incremento de las propias posibilidades de poder y de autonomización relativa.

El Estado arbitra tanto más entre grupos de la clase dominante, y entre ésta y las clases subalternas y dominadas, cuanto más está en juego la coherencia y la estabilidad del sistema.

Siempre presente y fluctuante, susceptible de alcanzar una extrema latitud, la autonomía del Estado y de su personal no deja de ser *relativa* (por una serie de razones) ni de mantenerse dentro de ciertos *límites*.

Ante todo, la fracción hegemónica y la clase dominante, como el Estado y la élite política y administrativa, se constituyen y actúan sobre las bases, en los marcos y como componentes de un sistema global. Las *coordinadas* del sistema asignan al Estado un papel *en última instancia* limitado. Las funciones que el Estado asume respecto a la economía y a la sociedad establecen una correspondencia necesaria entre la política del Estado y los intereses socio-económicos predominantes hacen que la primera sirva en última instancia a los segundos.

Las empresas descentralizadas revelan con particular nitidez la contradicción: la intervención del Estado y la extensión del sector público a la vez como una necesidad y como un nudo de contradicciones para el neocapitalismo, que tiende así a promoverlas y a limitarlas, a usarlas y a lamentarlas.

Sin dejar de ser institución de la sociedad neocapitalista-dependiente, el Estado se autonomiza relativamente de ella y la domina. Proporciona a esa sociedad y a su modelo de desarrollo las premisas y las bases, y al mismo tiempo crea límites y coacciones negativas a la valorización del capital. Las funciones del Estado no están contenidas originariamente en él. Toma a su cargo un número creciente de condiciones generales de constitución y reproducción del sistema que el gran capital no quiere o no puede garantizar. Esta extensión de las actividades del Estado y las limitaciones que ella impone a las fracciones de la clase dominante son aceptadas por ellas a medias y sin alegría, bajo los efectos de crisis socioeconómicas; de competencias y conflictos entre las fracciones de la clase dominante, y entre éstas y los sectores medios y populares; de las luchas de clases, las catástrofes (materiales, políticas, militares); de la aparición y la evidencia impositiva de nuevas necesidades históricas.

La élite oligárquica y otras fracciones secundarias de la clase dominante apoyan una extensión limitada del sector público y de sus empresas estatizadas sólo por estricta necesidad, en la medida en que se la considere inevitable o indispensable, y en que puedan restringir y subordinar al uno y a las otras a sus intereses generales o particulares de clase; como garantía de estabilidad y aumento de los beneficios, de promoción de la acumulación y de avance de la producción capitalista; y siempre que tales objetivos no puedan ser realizados de manera igualmente eficaz por la empresa privada, a la cual se debe suplir y ayudar pero nunca desplazar.

Por su asunción de funciones indispensables y su tendencia a la hipertrofia y la autonomización relativa, el Estado expande sus costos, sus gastos y sus ingresos. Absorbe y centraliza partes de la plusvalía y del salario globales; crea y distribuye valor social por medio del presupuesto fiscal;

financia su base material y su aparato, sus funciones y sus servicios públicos en expansión, los gastos económicos y sociales que el sistema en su conjunto y las principales clases requieren pero que uno y otras no asumen. El Estado se vuelve cada vez más costoso, más necesitado de impuestos, cargas sociales y préstamos, más dotado de ingresos y otros recursos sociales y de parte del capital global. Gasta, redistribuye, invierte; impone limitaciones en las empresas públicas para la jornada y otras condiciones de trabajo y la producción de plusvalía; impone procesos productivos que el capital privado puede considerar rentables, inmediatamente o en el futuro. Se asigna y controla así un número creciente de funciones y recursos que provienen directamente del capital social y de la fuerza de trabajo, que escapan a la dominación y explotación de la gran empresa privada y limitan su espacio de acumulación y de reproducción.

Las empresas públicas deben asumir al mismo tiempo actividades correspondientes a funciones sociales, críticas o estratégicas; la herencia negativa de empresas quebradas bajo propiedad y gestión particulares; el subsidio múltiple y sistemático del sector privado. Este papel de las empresas públicas, la interdependencia de sus actividades entre sí y con las empresas privadas, requerirían para aquéllas un alto nivel de eficiencia; la extensión de su número, de sus sectores y actividades; la modernización tecnológica de avanzada; el logro de medios fuera del alcance de los capitales privados; de ganancias de productividad, y ayudas presupuestarias que permitan aumentar sus inversiones. Por el contrario, el sector público soporta el peso de los desequilibrios, las deformaciones y las orientaciones irracionales que la política de la gran empresa privada y de gobiernos demasiado sensibles a sus exigencias y presiones engendran para el conjunto de la economía y de la sociedad. Ello impone a las empresas públicas una gama de limitaciones a su progreso, productividad y rentabilidad y por tanto al cumplimiento de sus objetivos y funciones sociales y a su utilización creciente en beneficio del sector privado.

La política gubernamental da con frecuencia una mala orientación a la inversión pública, hacia proyectos de baja prioridad y de escasos efectos en la capacidad productiva general; o incurre en el derroche o la subutilización de los recursos, de las capacidades existentes o potenciales. El crecimiento lento o estancado reduce la demanda de bienes y servicios de las empresas públicas, aumentando sus costos unitarios. El deterioro de los términos del intercambio, la inflación y la devaluación, encarecen los bienes de capital e intermedios y las materias primas. El envejecimiento del equipo, la falta de renovación y las reparaciones contribuyen al aumento de los costos, frente al cual el reajuste de precios y tarifas resulta siempre tardío e insuficiente. Los *mecanismos de desvalorización del capital social* de las empresas públicas, son sobre todo los responsables fundamentales de la rentabilidad decreciente, nula o deficitaria de la mayoría de las empresas públicas.

Afectadas por su crisis, las empresas públicas deben recurrir a los subsidios, préstamos y otras formas de financiamiento estatal, que resulta cada vez más insuficiente por la tendencia general a la *crisis fiscal* del propio Estado. Los recursos gubernamentales disminuyen, o son utilizados para otros fines, sobre todo para la canalización de recursos

públicos en favor de la gran empresa privada y para la reserva en favor de ésta de una parte creciente del mercado financiero. La ayuda presupuestaria del Estado a las empresas públicas tiende a reducirse en valor nominal y en valor real, especialmente en cuanto a gastos de inversión. Los empréstitos internos y externos adquieren correlativamente una creciente importancia en el financiamiento del sector público, a un alto costo económico (encarecimiento de costos por altos intereses, endeudamiento) y político (sometimiento a presiones sobre decisiones estratégicas y operaciones concretas). El deterioro financiero de las empresas públicas puede inducir las a descargar parte de su crisis sobre sus trabajadores (despidos, limitación de salarios, empeoramiento de condiciones de trabajo) y sobre los consumidores y usuarios (aumento discriminatorio de precios y tarifas para las mayorías, pequeñas y medianas empresas e individuos, tasas preferenciales para grandes empresas).

La asfixia progresiva de muchas empresas públicas las obliga a reducir sus inversiones y actividades, sobre todo las de infraestructura, básicas y de avanzada, el desarrollo de las fuerzas productivas, la satisfacción de necesidades sociales, el logro de mayor independencia nacional.

La crisis de las empresas públicas termina por afectar a las grandes empresas nacionales y extranjeras que son sus compradoras y vendedoras: incapacidad para satisfacer sus demandas de bienes y servicios y deterioro de su calidad; freno al crecimiento de las compras; atraso y cesación de pagos a proveedores y contratistas. Ello contribuye al proceso de causación circular acumulativa en la eficiencia decreciente y el estancamiento general del sistema. Realimenta también la crítica del sector privado contra el intervencionismo estatal y las empresas públicas.

Las reservas y ataques de la iniciativa privada en los principales países latinoamericanos ocultan y deforman los hechos, los interpretan de modo arbitrario y sesgado. En esencia imputan al Estado y al sector público las consecuencias de las funciones que ellos han debido asumir y de las tareas que se han visto obligados a realizar, por insuficiencias o exigencias de aquélla, y cuyos resultados la gran empresa usufructúa como condiciones indispensables de su existencia misma, de su acumulación y riqueza, de su poder.

Por razones tanto históricas como contemporáneas, el Estado siempre ha sido en medida variable una negación parcial o relativa de la burguesía y del capitalismo. Su hipertrofia y su autonomización reflejan la creciente incapacidad de una y otro para extender, consolidar y mantener su dominación por medio de los automatismos económicos, y sugieren la existencia en el sistema de obstáculos y perturbaciones graves de difícil solución. El sector público puede demostrar la posibilidad que una empresa funcione eficientemente sin propietario privado, lo cual plantea *per se* un cuestionamiento objetivo a la propiedad privada de los medios de producción y de financiamiento y a la iniciativa privada en su utilización. Los éxitos tecnológicos y de gestión que a veces logran las empresas del Estado pueden atestiguar por contraste el freno que la apropiación privada impone al desarrollo de las fuerzas productivas y los desperdicios e irrationalidades que genera. Las empresas públicas pueden hasta cierto punto aparecer como la negación de las

relaciones de producción capitalistas, en beneficio de trabajadores y mayorías populares.

En ciertas empresas públicas se da un mejoramiento limitado pero significativo de la situación de los trabajadores. Estos, masivamente concentrados y organizados en sectores vitales de la economía, en alianza con sectores técnico-profesionales, pueden asumir la defensa de intereses nacionales. Las luchas de masas, en ciertas condiciones, pueden imponer nacionalizaciones y estatizaciones sobre las cuales el poder capitalista no siempre logra volver luego completamente, y contribuir a mantenerlas y extenderlas. El sector público puede volverse un sostén sólido para la operación de políticas progresistas y hasta radicales de un eventual gobierno popular.

Finalmente, por una parte, el creciente papel económico del Estado, sus caracteres y sus efectos, inducen a la gran empresa privada a intentar al mismo tiempo el control y el ejercicio de una influencia directa sobre sus decisiones, y el debilitamiento y hasta el desmantelamiento de su aparato y de sus poderes. Por otra parte, con el fortalecimiento y autonomización del Estado sus empresas dejan de ser propiedad privada en sentido estricto. Por grande que llegue a ser en ciertos casos la convergencia o la interpenetración del Estado y los monopolios privados, ello no implica fusión ni identificación completa entre ambos términos, y los segundos dejan cada vez más de tener uso directo de las empresas públicas. En éstas, el Estado, sujeto a coacciones y pautas sociales y político-institucionales, puede y debe obrar sin tener en cuenta la ley del beneficio máximo, y frecuentemente contribuye a reproducir, a extender y a profundizar las contradicciones del proceso de acumulación neocapitalista.

Por todas estas razones, la élite oligárquica y la gran empresa nunca abandonan y periódicamente reactivan e intensifican su ofensiva contra aquéllos. Consideran al uno y a las otras como un fenómeno causal e innecesario, inconveniente y patológico. Esgrimen la manida afirmación del Estado como administrador inepto, condenado por su esencia a la ineficiencia y la corrupción, a la improductividad y el déficit financiero. Postulan la necesidad de debilitar y desarmar al Estado, sobre todo en cuanto a sus instrumentos de regulación y de promoción del desarrollo y el cambio. Requieren la desnacionalización y la reprivatización de las empresas públicas, la creación de condiciones favorables para el refuerzo de los monopolios privados nacionales y de la colonización por las transnacionales.

Por otra parte, esta situación revela también que el Estado y la élite política y administrativa que lo encarna y maneja, ligados a un orden social determinado, sometidos en mayor o menor grado a muchas de sus coacciones ven su campo de acción en definitiva limitado. Les resulta difícil y peligroso obrar contra las leyes fundamentales de valorización y acumulación del capital y contra ciertas relaciones sociales, de clase, políticas. No logran desplegar una actividad tan autónoma como para desarrollarse fuera de las relaciones sociales de producción y de las condiciones generales de la reproducción social y de la acumulación de capital, a partir de criterios externos a la ley del beneficio máximo. No terminan de dominar el juego social y político en que participan. No controlan la competencia monopólica —nacional e

internacional— de los capitales, deben plegarse a sus condiciones. Perduran en muchos casos como aparato que compensa *a posteriori* los desequilibrios más agudos, y regula los dinamismos y conflictos que se dan entre las fracciones de las clases dominantes y entre éstas y las clases subalternas y dominadas.

Esta situación se explica y se refuerza por la incidencia de otros factores y circunstancias que contribuyen a la limitación de la autonomía del Estado y de su personal superior:

- Restricciones a la promoción individual y a la democratización efectiva del grueso de los dirigentes y cuadros públicos.
- Incidencia de los factores y mecanismos de cohesión y regulación de los grupos gobernantes y administrativos (identidad de condiciones y prácticas profesionales; medios de sociabilidad, de educación, de información y comunicación de masas como *agentes de adoctrinamiento conservador* y de imposición de tabúes políticos).
- Red de vínculos (familiares, económicos, sociales, ideológicos) entre miembros de la clase dominante y dirigentes políticos y administrativos.
- Control por representantes de la fracción hegemónica sobre ramas, órganos o aparatos de Estado que predominan sobre las restantes.
- Llamadas al orden al personal político-administrativo, contra excesos en la dinámica autonomizante (retracción o evasión de capitales, desequilibrios monetarios, inflación y desabastecimiento, operaciones de desestabilización política, golpes de Estado).

#### OPCIONES POSIBLES

La presentación, el examen y la confrontación crítica de los diversos modelos de desarrollo y de la ubicación del Estado y sus empresas en cada uno de ellos, entrelaza el análisis científico y el debate político. Los distintos modelos implican una serie más o menos sistemática de decisiones ante un conjunto de opciones (económicas, sociales, cultural-ideológicas, políticas, internacionales) y podrían reducirse a un número determinado, por ejemplo: conservación regresiva de la situación actual; emergencia de una forma acentuada de capitalismo de Estado; ascenso de un modelo stalinista; opción socialista-democrática, etc. Para terminar, se esbozarán dos modelos generales y abstractos, como una disyuntiva polar.

#### *Proyección del modelo vigente*

La primera opción extrapola de modo lineal las tendencias del presente y de los últimos decenios en proyección hacia un futuro concebido, para América Latina pero no sólo para ella, como una nueva *Edad Oscura* de magnitud y duración imprevisibles.

Ello se inserta ante todo en el contexto de un proceso de concentración del poder en escala mundial en dos superpotencias, la que encabeza un bloque capitalista (desarrollado y "tercermundista"), Estados Unidos, y una superpotencia que dirige un bloque de regímenes posrevolucionarios, la Unión Soviética, ambas en relaciones que oscilan entre tendencias y

elementos de "guerra fría", de coexistencia pacífica y de condominio imperial. América Latina, excepto Cuba, que se integra en el otro bloque, se incorpora de manera creciente a la hegemonía de Estados Unidos, con el compromiso soviético de no interferir en el equilibrio político de la región. Esta situación básica va acompañada por un proceso de crisis de las superpotencias, de sus respectivos bloques y del sistema internacional. Como trasfondo más amplio y perdurable podría pensarse ya en una *crisis de civilización*. Concentración del poder y crisis internacionales implican la descarga de sus costos en las potencias secundarias y sobre todo en los países menores y en las mayorías dominadas y explotadas de unos y otros, así como la generalización de los métodos de un totalitarismo fascizante en el manejo de las relaciones internacionales y de los conflictos internos.

En este contexto, en los principales países de América Latina prosigue un tipo particular de crecimiento, en el interés, por el impulso, bajo el control del gobierno y las grandes corporaciones de Estados Unidos, en alianza con la élite oligárquica y las grandes empresas nativas y con sus aliados institucionales y sociales (*sectores* de las fuerzas armadas, de la Iglesia, de la tecnoburocracia y, en ciertos casos, hasta de la aristocracia obrera y la burocracia sindical). El crecimiento se cumple de acuerdo con un nuevo esquema de división del trabajo, que privilegia cada vez más a la metrópoli imperial y a ciertos países desarrollados de su órbita, y a ciertas clases, ramas económicas y regiones de los países latinoamericanos, en desmedro de las restantes que equivalen a las mayorías nacionales y pagan precios cada vez más monstruosos por el atraso y la dependencia. La hegemonía del Gobierno y los consorcios de Estados Unidos se ejerce cada vez más sobre los sectores clave y resortes básicos de la economía y de la sociedad. Se congela o rechaza todo lo que sea o parezca cambios sociales profundos, y se genera una amplia gama de tensiones y conflictos de todo tipo. La hegemonía de los grupos nacionales e internacionales dominantes se ejerce cada vez más a través de un control casi absoluto de los aparatos políticos y militares, y de una represión totalitaria, un neofascismo *sui generis* —se atreva o no a decir su nombre— que se convierten en modelo prevaleciente de organización.

Los centros de decisión se transfieren cada vez más a la metrópoli. América Latina se va incorporando, de manera más plena y definitiva que antes, a un sistema de *interamericanismo satelizante*, de interdependencia cada vez más asimétrica. Los países de la región pierden no sólo los restos de autonomía real de que aún gozaban, sino también los requisitos mínimos para la viabilidad nacional, aunque se conserven algunos atavíos externos de una independencia formal. El resultado es una integración finalmente cumplida pero desde afuera y desde arriba, y un desarrollo cada vez más dependiente y desigual, multiplicador de desequilibrios y antagonismos entre países, regiones, sectores económicos, clases sociales.

En esta perspectiva, el Estado conserva e incluso incrementa sus funciones, poderes y recursos, extiende y refuerza el sector público, sobre todo para garantizar las condiciones de reproducción y continuidad del sistema y de avance del modelo de crecimiento y manejar la multiplicidad de conflictos. Ello puede traer, sin embargo, tensiones, roces, enfren-

tamientos de intensidad y profundidad considerables, entre los intereses de la potencia hegemónica y de sus aliados internos y sus exigencias de un personal que se identifique totalmente con ellos, sea seleccionado e impuesto por ellos o de su seno, por una parte; y por otra, una élite política y administrativa que conserve sus intereses específicos, su voluntad autonomizante y algún grado de interés, de simpatía y de voluntad de coincidencia respecto a los sectores populares mayoritarios y a la nación en su conjunto.

#### *Prospectiva y utopía realista*

A este "*nuevo mapa del infierno*" puede contraponerse un enfoque prospectivo y la propuesta de un *modelo utópico-realista* de economía, sociedad, cultura, política y relaciones internacionales. Un modelo tal no implica un ejercicio onírico ni una proyección fantaseosa de buenos deseos. Perfila una apertura hacia lo posible. Es un proyecto histórico que permite saber mejor hacia dónde se quiere ir a partir de la situación actual y contribuye a concientizar y movilizar. A partir de él se retrocede al presente, para detectar los problemas y conflictos fundamentales, los actores y las fuerzas, sus aportaciones, las tendencias que producen y expresan, las variables-clave de los cambios deseados, los procesos por los cuales las variables afectan a las unidades que actúan en el sistema que se quiere modificar y los resultados que se producen.

Es posible así elaborar y tratar de realizar una *estrategia* concebida como cuerpo más o menos coherente de *decisiones* sobre un conjunto de opciones, expresión e instrumento de un proyecto histórico para la realización de un modelo concreto, basado en una *concepción global y unificada* del desarrollo nacional de cada país como cambio estructural en todos los aspectos básicos y en todos los niveles esenciales del sistema, proceso de marcha hacia una sociedad deseada.

Ningún país latinoamericano puede esperar que se produzcan el crecimiento económico, los cambios sociales progresivos, la liberación de la creatividad cultural y científico-técnica, la democratización auténtica y la plena recuperación y uso de la independencia en el sistema internacional, como resultados del juego libre de las actuales estructuras ni del automatismo de mecanismos y procesos espontáneos. Se requiere una *política integrada*, que asegure un gran y rápido impulso de desarrollo y que incorpore y produzca *requisitos, rasgos y resultados* como los siguientes:

1) *Prioridad de los intereses generales* de la sociedad nacional sobre los intereses de grupos privados minoritarios, de tendencias particularistas, y de corporaciones y gobiernos de potencias extranjeras.

2) *Necesidad de un gran y rápido impulso de crecimiento*: apertura o profundización de la reforma agraria; paso a la industrialización integrada y autónoma.

3) *Expansión y redistribución progresiva del ingreso*, en favor sobre todo de los grupos mayoritarios y de las regiones subordinadas y postergadas, con tendencia a la conjugación de exigencias de justicia social y democratización integral, de estímulo de la inversión productiva, de extensión vertical y horizontal del mercado interno.



4) *Prioridad de la acumulación nacional* y definición de un papel subsidiario y estrictamente controlado para el aporte de los recursos externos.

5) Dotación de condiciones favorables a la *autonomía* y a la *creatividad* en la *cultura*, la *ciencia* y la *tecnología*.

6) *Cambios en la estructura social*: logro de igualdad y justicia socioeconómicas; modificaciones progresivas en la correlación de fuerzas y poderes entre las clases y los grupos; sacudimiento de todo lo que sea, implique o genere apatía, indiferencia, falta de participación de los individuos y las mayorías, y la promoción de su apoyo y de su intervención activa y directa en la economía y la sociedad, la cultura y la política.

7) Articulación y actuación de una *alianza operativa de las clases y grupos dinámicos y transformadores*, constitutivos en conjunto de las *mayorías nacionales*, especialmente:

- Trabajadores urbanos, campesinos y asalariados rurales.
- Intelectuales, profesionales, científicos, técnicos, artistas.
- Diversas dimensiones de la empresa realmente nacional.
- Grupos de las regiones postergadas y afectadas por el desarrollo desigual y combinado.
- Militares que no se resignen a ser meros represores del cambio y gendarmes de ocupación de sus pueblos al servicio de intereses privilegiados y poderes foráneos.
- Grupos confesionales diversos para los que la religión y la ética se identifiquen con las exigencias de liberación humana, social y nacional.
- La juventud, las mujeres, las minorías, víctimas de discriminaciones seculares o milenarias.

A la articulación misma de esta alianza debe agregarse la necesidad imprescindible de un alto grado de *conciencia*, de *interés* y de *participación* activa y directa de las más amplias capas de la población en la búsqueda, la realización y el control de los cambios, y en la reestructuración y el manejo del Estado. El derecho a la diferencia debe ser afirmado y legitimado, y cualquier criterio discriminatorio (clase, nación, etnia, religión, convicciones ideológicas y políticas, etc.) debe combatirse y descartarse.

Una alianza de este tipo proporciona las bases sociales, las fuentes de poder político, los refuerzos de legitimidad y consenso que un Estado y una élite político-administrativa de características auténticamente democráticas y transformadoras requieren para sobrevivir y desplegar realizaciones efectivas en situaciones nacionales e internacionales que se presentan cada vez más grávidas de peligros y enemigos.

8) Aparición o consolidación y desarrollo de una *élite de dirigentes y cuadros intelectuales, políticos y administrativos*. Ella debe ser, en la mayor medida posible, la expresión de los componentes, de los impulsos y de los requerimientos de la alianza mencionada. Esta alianza constituye la base social

en que la élite debe apoyarse; en la cual la mayoría de sus miembros se recluta; de la que provienen o pueden llegar a derivar su representatividad, su fuerza, su cohesión, su legitimidad, el consenso de que disfrute. Los dirigentes y cuadros de la élite intelectual-político-administrativa deben prevenirse y ser prevenidos contra el peligro de convertirse en una élite en el peor sentido del término; privilegiada y alienada de sus propios pueblos y de sus representados; sustituida a la voluntad, la participación y el control de aquéllos; promotora de alguna variante (fascista o stalinista) de capitalismo monopolista-burocrático de Estado que desvirtúe los objetivos proclamados o frustre su logro.

9) *Control creciente del sistema político y de los instrumentos y mecanismos de poder y decisión por grupos dinámicos y transformadores*, que no teman ni resistan el desarrollo nacional, la autonomía internacional, la alianza y la integración con los grupos y países víctimas y con las avanzadas auténticamente progresistas del mundo subdesarrollado y del mundo desarrollado.

10) Obtención de un grado cada vez mayor de *articulación interna* y de *consenso nacional generalizado* a favor del desarrollo y de la autonomía internacional, como base indispensable para la actuación en tal sentido por *estados representativos, consolidados y eficaces*.

11) Remplazo del crecimiento insuficiente e irregular bajo régimen liberal en lo económico y de estilo autoritario en lo político, por un *desarrollo total e integrado*, promovido y ejecutado por el Estado y las empresas públicas y por las organizaciones sociales de base y contenido populares, a través de un plan que fortalezca al uno y a las otras y extienda sus ámbitos de intervención y realización.

El Estado no se reduce a llenar los vacíos creados o desatendidos por la empresa privada. Producto de la sociedad pero también su productor, el Estado puede promover y regular el proceso de desarrollo histórico de aquélla, asumir y realizar un nuevo modelo de economía y sociedad, de cultura y de régimen político. Debe asumir un papel estratégico y predominante; cumplir una función rectora, precursora y empresarial; actuar como promotor y gestor de los intereses colectivos y del progreso nacional. El Estado no debe actuar como simple árbitro pasivo, aparentemente neutral, entre grupos e intereses contradictorios, ni limitarse a buscar un equilibrio precario a través de concesiones y transacciones retardatarias del desarrollo. La estrategia y el plan del Estado deben inspirarse en una filosofía social y política que permita determinar su carácter y el contenido de una y otro, sus métodos y sus alcances. Ello supone y exige la fijación de metas, instrumentos y prioridades, la realización de programas y proyectos. Tampoco puede reducirse el Estado a instrumento de maniobra para coyunturas transitorias o fines particularistas; ni para la aplicación de meros paliativos que no actúan sobre las causas ni sobre los aspectos sustanciales del atraso, la dependencia y la crisis. Resultan también inconvenientes la búsqueda de soluciones parciales por grupos de funcionarios innovadores, la mera introducción y el agregado mecánico de órganos modernos y dinámicos como enclaves en el cuadro y la estructura tradicionales del Estado. Todo ello no hace más que aumentar las complicaciones, los desajustes y los costos de la gestión estatal, sin garantizar eficacia ni éxito.

Parte esencial de esta perspectiva es la extensión y el fortalecimiento del sector público y de los entes estatales descentralizados, la sustitución por los mismos del sector privado en algunas empresas ya existentes, la creación de nuevos centros gubernamentales de decisión y gestión. El sector público y las empresas estatales tienden a englobar campos y resortes decisivos para el desarrollo autónomo y equilibrado de la economía y para la transformación progresiva de la sociedad. Se piensa sobre todo en la infraestructura y otros servicios públicos esenciales; la producción de ciertas materias primas agropecuarias y minerales y de algunos bienes industriales que revisten carácter estratégico y crítico; la promoción y realización de la investigación científica y de la innovación tecnológica; las ramas dominadas por monopolios nacionales y extranjeros: parte considerable del comercio exterior e interno y del sistema bancario, los principales instrumentos de política económica. El sector público y sus empresas proporcionan la base y el impulso, los instrumentos y los recursos, para la acumulación interna y la inversión productiva con fines de desarrollo, el incremento del empleo y la redistribución progresiva del ingreso, la modernización auténtica, la racionalización sustantiva, la democratización integral y la autonomía externa, sin afectar en lo posible el nivel de ingreso y de consumo razonable de la población.

Se redefinen y precisan los límites del sector público y sus relaciones con el sector privado. Este último opera las ramas y actividades cuya gestión no interese o convenga de modo indiscutiblemente prioritario a entes estatales e instituciones sociales. Las condiciones específicas de la realidad nacional en cada momento histórico, las exigencias del modelo aplicado y las políticas concretas de su realización, indican en cada caso si las empresas públicas actuarán en situación de monopolio o en competencia con las privadas. Este problema se plantea en torno a varias *cuestiones básicas*: ¿en qué ramas es necesaria la intervención estatal? Donde lo sea, ¿en cuáles las empresas públicas constituyen la mejor forma de cumplirla? ¿Dónde y cuándo debe mantenerse el régimen de monopolio o el de competencia? Todo ello no implica en principio suprimir la empresa privada, o reducir drásticamente su ámbito de existencia y despliegue. Ella puede conservar un considerable campo de acción e incluso beneficiarse con el funcionamiento eficiente del Estado y de sus empresas. Por otra parte, un Estado que combine el número y eficacia de sus poderes con un carácter indiscutible de representatividad social y de democratización política, está en mejores condiciones de negociar desde una posición de fuerza y autonomía considerables con la gran empresa nativa y con la corporación transnacional, e imponerles condiciones raciales para su regulación y su cooperación.

A la justificación por los fines se agrega la justificación por los resultados. Estado, sector público y sus empresas se reorganizan, en sus estructuras, en sus interrelaciones y en sus dinámicos, a fin de cumplir los fines justificativos de su existencia, de sus poderes, de sus recursos y actividades, con mucha mayor eficiencia. Los esquemas institucionales y organizativos que han de elaborarse y aplicarse tratan de eludir dos posibilidades siempre amenazantes: la supercentralización burocratizante, la independencia y dispersión excesivas. Para superar esta disyuntiva, se perfeccionan o inventan fórmulas flexibles que permiten combinar la descentralización y la iniciativa independiente de las empresas públicas,

con la subordinación a los intereses sociales y a la política económica del Estado, todo ello coordinado en un plan de conjunto.

Sin embargo, el Estado no debe convertirse en objeto de idolatría, ni ser visualizado como panacea universal, capaz de cualquier milagro por su mera intervención. El Estado en sí mismo, la expansión y el fortalecimiento de sus poderes y ámbitos, son requisitos necesarios y racionales para el desarrollo integral de acuerdo con los lineamientos esbozados. Por otra parte, todo Estado es siempre en mayor o menor grado una forma de alienación, una parte de la sociedad que se separa de ella y se erige sobre ella, la expropia y domina, tiende a volverse limitativo y opresivo de las fuerzas humanas expansivas y de una vida social enriquecida y dinámica. Ello exige combinar la intervención y la planificación de un Estado fuerte (en poderes, en recursos y en campos de actuación económica), socialmente eficiente, respetuoso de los derechos y libertades individuales; con el aumento de la participación activa y directa de grupos, instituciones e individuos en y sobre el Estado, y en todos los ámbitos de la existencia social y cotidiana, para recuperar la libertad humana a través de todos los aspectos y niveles y no sólo en lo meramente político, y para promover la expansión racional de todas las potencialidades y posibilidades de las personas.

El modelo esbozado exige una *sociedad democrática de plena participación, autogestionada y autogobernada*. La componen seres humanos libres, iguales y creativos, que dejan de ser objetos, juguetes, instrumentos pasivos de la historia y de otros seres humanos, para convertirse en sujetos que comparten la racionalidad, la libertad, la espontaneidad, la igualdad y la responsabilidad. La sociedad se constituye y se funda, se desestructura y se reconstruye permanentemente mediante un proceso global y complejo, de libre diálogo y libre acuerdo, de abajo hacia arriba, entre todos los habitantes, en todos sus aspectos y papeles (productores, consumidores, ciudadanos) y en todos los niveles y aspectos de la existencia. La democracia representativa y la democracia directa se combinan. Una escala de estructuras autogestionadas, autogobernadas y federativas ascendentes va integrando individuos, grupos, regiones, actividades de lo local a lo nacional. La autogestión en la escuela, la empresa, las otras instituciones sociales y culturales, el autogobierno en lo político, desembocan en un sistema de *planificación democrática* para el sistema de decisiones de la sociedad global.

El desarrollo nacional y la autonomía e integración internacionales son dos caras indisolubles de una misma realidad y de una misma exigencia. Un Estado a la vez fuerte y de gran representatividad democrática está en mejores condiciones para atenuar o suprimir la dependencia externa respecto a un sistema internacional muy concentrado y polarizado en poderes y respecto a cualquier gran potencia. La recuperación o el refuerzo permanente de la autonomía internacional es indispensable para el fortalecimiento y progreso del Estado y de la sociedad nacionales. Lo es también para el avance hacia formas superiores de integración latinoamericana, y hacia la emergencia y afirmación de un nuevo orden mundial, basado en la libertad, la igualdad, la justicia, la buena voluntad recíproca, el bienestar compartido de todos los países participantes. □