

Las Empresas Públicas y la Constitución

por RAMON DIAZ



Las empresas estatales proponen tres clases de problemas: En primer término, el de si deben existir y, en caso afirmativo, **cuántos** componentes debe tener el conjunto de las empresas estatales, y en qué sectores de la actividad económica deben ubicarse.

En segundo término, el problema de los monopolios que la ley suele acordarles. Si debieran preservarse las empresas estatales, ¿sería conveniente mantener sus monopolios, o suprimirlos? ¿O aumentarlos? ¿O suprimir unos y crear nuevos?

En último lugar, el problema de su puesto en la estructura jurídica del Estado. ¿Forman parte, ellas mismas, del gobierno? ¿O son **propiedades** del gobierno, integrantes de su patrimonio? Y si son lo uno, ¿no convendría que fueran lo otro?

Las soluciones del primer grupo de problemas en buena medida condicionan las de los otros dos restantes. Una cierta concepción sobre la razón de ser de las empresas estatales probablemente llevará a dotarlas de privilegios que las distinguan nítidamente de las empresas privadas, y regirlas por el derecho público; otra concepción, para seguir el ejemplo, conducirá a asimilarlas a las empresas privadas en su estatuto global, y por lo tanto a no concederles prerrogativas monopólicas, y regirlas por el derecho privado.

El Uruguay ha tomado partido de manera muy tajante por un estatuto publicista de las empresas estatales, radicalmente distinto del que rige a las empresas privadas; en sus potestades, en la manera de su administración, en la forma en que sus gestores son supervisados, en el régimen legal de sus empleados, y en cuanto otro rasgo quepa distinguir. Esto singulariza a nuestro país en el ámbito internacional. Muchos países poseen empresas estatales: sólo nosotros tenemos **entes autónomos**.

Esta afirmación resulta abonada por ciertas características de nuestro sistema —consagración constitucional, régimen de derecho público, y profusión de monopolios y prerrogativas— que se analizan seguidamente.

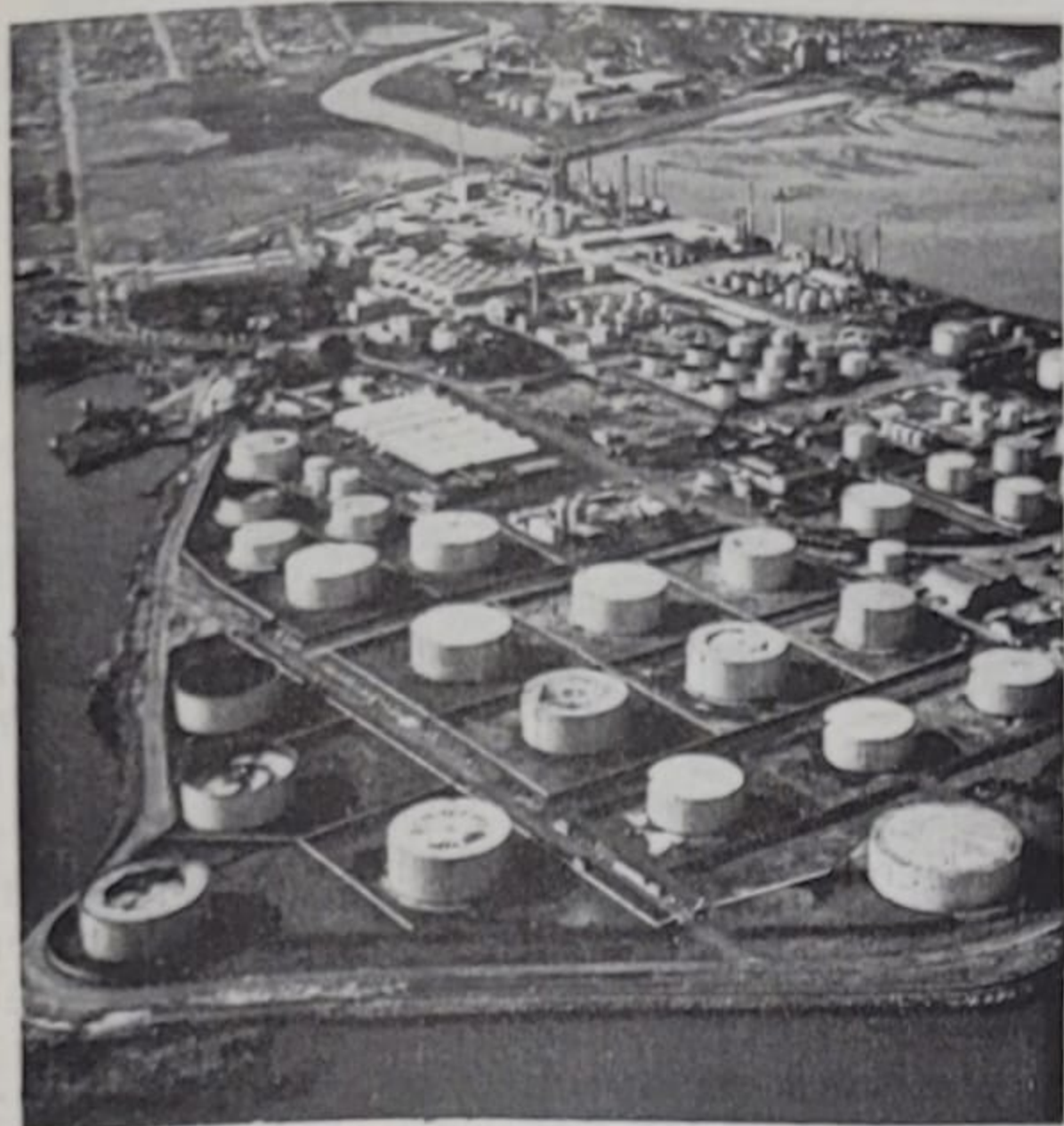
1. **Consagración constitucional.** La existencia de empresas estatales fue reconocida ya en la Constitución de 1918. Las había desde fines del siglo pasado, pero la falta de reconocimiento constitucional suscitaba grandes inquietudes. Más que la conveniencia de instituir las, se debatía entre nosotros la regularidad constitucional de crearlas. El artículo 100 de nuestra segunda Constitución aportó tranquilidad a la opinión estatista, y liquidó el principal (y frágil) argumento de sus opositores.

No ha solido ocurrir cosa semejante en el resto del mundo. Cuando allá por los años 1870 Benjamin Disraeli compró las acciones del Canal de Suez para la Corona británica, en sociedad con el gobierno francés, ni en Inglaterra ni en Francia se le ocurrió a nadie controvertir la legalidad de la operación, sobre la base de que la explotación de canales marítimos no estaba prevista en las respectivas constituciones; cuando F. D. Roosevelt estableció una represa para producir energía y servicios de riego, la Tennessee Valley Administration, fue acusado de socialista, pero no de violar la Constitución Federal. En realidad, las empresas estatales se han multiplicado en los EEUU, y nadie ha percibido la necesidad de una Enmienda titulada "**Autonomous Entities and Decentralized Services**". Aproximadamente el mismo fenómeno se ha repetido por todas partes: la difusión de las empresas estatales no ha conllevado en general una paralela complicación del derecho constitucional, como la que nosotros hemos desarrollado.

¿Qué conclusión se sugiere? Hay dos explicaciones posibles: o bien los uruguayos poseemos una sensibilidad jurídica más fina que el resto del mundo, o bien percibimos el objeto "**empresa estatal**" con un perfil distinto del que los demás discernen. Sobre este punto crucial no dejaremos de regresar.

2. **Derecho público.** Según ya se ha adelantado, el régimen jurídico de las empresas estatales difiere tajantemente del estatuto legal de las empresas privadas. En este terreno quiero distinguir tres zonas: (a) la de las relaciones entre los gestores de la empresa y sus dueños; (b) la de las relaciones entre la empresa y su personal; y (c) la del mecanismo de adopción de decisiones y su registro.

a) Toda empresa tiene un dueño, individual o pluripersonal, en cuyo interés es operada. En todos los casos en que el dueño es pluripersonal, el conjunto de los que toman decisiones sobre la actividad de la empresa (gestores o directores) y el conjunto de los receptores de los resultados de esas decisiones (dueños, o socios, o accionistas) no pueden ser totalmente iguales, y cuando los dueños o socios son muchos, la distinción se vuelve tanto más marcada. En la empresa pública, los dueños o socios en teoría son la misma comunidad. La meta del socialismo de implantar la



ANCAP goza del privilegio de ser un monopolio para importar crudo y derivados del petróleo, y para refinarlo, así como para fabricar alcohol.

propiedad colectiva de los medios de producción hace referencia precisamente a este concepto. En la práctica, con contadas excepciones, de escasísima vigencia en nuestra tradición política, la comunidad debe contentarse con ser representada por su gobierno en la gestión de sus intereses colectivos. En lo que concierne a las empresas públicas, por consiguiente, una representación de segundo grado en su manejo resulta inescapable. El tema de las relaciones entre gestores y dueños se enfoca, pues, en torno a las que mantienen los directores o administradores de las empresas con el gobierno. Las relaciones entre éste y el cuerpo electoral suscitadas por la existencia de empresas de propiedad colectiva se engloban dentro de las cuestiones generales que motivan el proceso político de evaluación, confirmación, sustitución y remoción de los partidos y los gobernantes.

La solución generalizada en el mundo a propósito de estas relaciones es regirlas por las normas prescritas por el derecho comercial a propósito de las empresas grandes, es decir, las sociedades anónimas, asignando al gobierno el papel de accionista. Por ejemplo, el proyecto de reforma constitucional aprobado por el Consejo de Estado de Chile establece al respecto:

"El Estado y sus organismos podrán desarrollar actividades empresariales o participar en ellas si una ley los autoriza. En tal caso, esas actividades estarán sometidas a la ley común aplicable a los particulares..." (art. 19, N° 21, inc. 2°)

Esta disposición —que, dicho sea de paso, es la única que contiene el proyecto chileno sobre empresas estatales, en comparación con la veintena larga de nuestra Constitución— por

regla general, en el mundo entero, se da por sobreentendida. Las empresas estatales son sociedades anónimas. El gobierno, en nombre de la comunidad, tiene las acciones y ejerce los derechos de nombrar, supervisar, remunerar, confirmar o sustituir a los gestores.

En nuestro país las cosas son enteramente diversas. Las empresas estatales poseen un estatuto constitucional, reglamentados por su carta orgánica y numerosas otras disposiciones legales y administrativas, de cuño claramente publicista. Es decir, completamente distintas de las normas del derecho comercial.

¿Cuáles son las implicaciones prácticas de esta diferencia?

El derecho privado suele proveer a la protección del interés del accionista facilitando la remoción de los directores. Nuestro Código de Comercio enfatiza la precariedad de la posición de los directores frente a la presencia soberana de los accionistas: prescribe que las sociedades anónimas son administradas por "mandatarios revocables"; la revocabilidad pertenece a la esencia del mandato, pero nuestro codificador prefiere la redundancia al riesgo de la más ligera oscuridad al respecto.

Nuestra solución de derecho público, por contraste, torna sumamente difícil la remoción de los directores durante el término de su mandato. El gobierno no está autorizado, por sí mismo, a revocar la designación de un directorio y designar otro; todo lo que puede hacer es solicitar su destitución ante el Senado de la República, y éste debe actuar como juez de la controversia.

Las soluciones del derecho privado parecen partir del supuesto de que los accionistas contarán usualmente con información sencilla y adecuada para pronunciarse. Por lo general esto es cierto, ya que el balance suele resumir admirablemente todo lo que al respecto interesa.

Nuestro régimen parece en cambio partir de una presunción totalmente distinta. No resulta posible imaginar que el Constituyente se haya representado al Senado de la República analizando los balances de un ente autónomo para decidir si autorizaba o no al Presidente de la República a cambiar al respectivo directorio. Debieron tenerse presentes otras posibilidades, mucho más sutiles y complejas, aunque no resulte fácil imaginar cuáles puedan haber sido.

La firme estabilidad con que nuestro régimen instala a los directores de las empresas estatales conlleva el contrapeso de una minuciosa supervisión de todos los actos, y sobre todo de todas las compras y todos los pagos, de la empresa. Esta vigilancia tiene por fin asegurar sólo la legalidad u honestidad de la gestión de cada directorio, no su acierto, y representa, a la vez que un despilfarro de recursos, una de las fuentes importantes de enlen-

tecimiento del mecanismo de adopción de decisiones, al que me referiré dentro de un instante.

b) Nuestro régimen de derecho público también difiere del que gobierna a las empresas privadas en lo concerniente al personal. De manera semejante a lo que ocurre con los directores, los empleados gozan de una estabilidad mucho mayor en sus puestos que los servidores de las empresas privadas.

Si conseguimos sacudir el velo de familiaridad que oscurece la percepción de los uruguayos sobre este punto, encontraremos que esa dicotomía es sorprendente. ¿Resulta deseable el grado de estabilidad en sus puestos de que gozan los empleados de las empresas estatales? El sentido de seguridad que de ello emana, ¿propende a una mayor felicidad de los trabajadores, a un mejor desarrollo de la personalidad de cada uno, o algo por estilo? Entonces, ¿por qué no extender la solución al sector privado? ¿Tal vez porque se detecta en ello un costo, una pérdida de eficiencia asociada quizá a un adormecimiento de los incentivos que para cada trabajador se sigue del deseo de conservar el empleo? En esa hipótesis, ¿en virtud de qué razón se pondera de forma tan distinta los costos generados en un sector y otro de la economía? ¿No es cierto, por ventura, que el sacrificio de bienestar implícito en toda ineficiencia debe ser soportado inevitablemente por la comunidad, sea cual fuere el sector donde la ineficiencia se genera?

Una posible interpretación de este dualismo podría formularse suponiendo que el Constituyente y el Legislador de nuestro país miraron al empleador estatal con particular suspicacia, presumiéndolo especialmente propenso a discriminar entre los funcionarios en razón de razones políticas o filosóficas, y por ende se resolvieron a dotar a éstos de garantías que respecto de los empleados de la actividad privada se reputaron prescindibles. Dudo que pueda haber, de esta extraña dualidad de criterios, una explicación más plausible; pero, en honor a la verdad, es preciso dejar constancia de que ella contradice las convenciones estatistas, dominantes en nuestro medio desde tiempo inmemorial, que postulan la superioridad del empleador gubernamental frente a su codiciosa contraparte privada, en punto a humanidad y desvelo por el bienestar de sus subordinados.

c) Finalmente, el dualismo tajante del régimen de la empresa estatal se traduce en un sistema absolutamente heterogéneo respecto de la toma de decisiones y manejo de los asuntos de la empresa, en comparación con el que impera en la empresa privada. Sólo a vía de ejemplo, y muy sencillamente:

◆ Las empresas privadas tienen un gobierno unipersonal; las estatales, un gobierno colegiado. Los directorios de las empresas privadas son órganos de planificación y control,

cuya principal tarea usualmente consiste en la designación, incentivación, supervisión y remoción de un gerente general, o principal funcionario ejecutivo, como quiera que se le llame. En las empresas estatales, el directorio es su propio gerente general, y quien lleva el nombre de tal suele ser un mero asesor del directorio, con capacidad decisoria propia escasísima o nula. Consiguientemente, la función de toma de decisiones en las empresas estatales es discontinua, ya que coincide con el horario de sesiones del directorio. Este solo rasgo del sistema basta abundantemente para imposibilitar una administración empresarial eficiente.

◆ Las compras de la empresa estatal se efectúan por un procedimiento totalmente distinto del que usa la empresa privada para organizar sus suministros: la licitación pública. La finalidad que con ello se busca no puede consistir en un sistema eficiente de compras; de otro modo la empresa privada no lo habría descartado de manera tan total. La virtud de la licitación pública se refiere pues a otro orden de cosas: es el método que permite a los agentes encargados de los abastecimientos, directorio inclusive, minimizar el riesgo de ser responsabilizados por una compra inconveniente, mediante el cumplimiento de operaciones meramente formales: publicidad del llamado, apertura en presencia de escribano, informes de todas las reparticiones reglamentariamente competentes, etc.

Las empresas estatales forman expedientes, las privadas no. Ninguna empresa privada encuentra que los beneficios de documentar el proceso de toma de cada decisión a través de una secuencia de informes escritos y enlegajados, si es que realmente los genera, compensan los costos, nada menos que apabullantes, en términos de recursos y de tiempo, de semejante práctica. De modo análogo con lo que decía sobre las licitaciones: el expediente no puede constituir el método universal de organizar el proceso de gestión en la empresa estatal con miras a optimizar la calidad de las decisiones, dados los recursos disponibles; porque si pudiese ser así, habría al menos un corto número de empresas privadas que llevasen expedientes. Una vez más, el método tiene por fin permitir a los agentes de la gestión empresarial pública, directorio incluido, minimizar el peligro de ser responsabilizados por la toma de decisiones inconvenientes, mediante el sólo cumplimiento de operaciones puramente formales y mecánicas.

3. **Profusión de monopolios y prerrogativas.** La regla general en nuestro país es que la empresa pública sea titular de monopolios jurídicamente protegidos. ANCAP goza de ese privilegio para importar crudo y derivados del petróleo, y para refinarlo, así como para fabricar alcohol; UTE para la generación y trasmisión de la energía eléctrica; OSE para la venta de agua corriente; ANTEL respecto de las comunicacio-

nes telefónicas, el Banco de Seguros a propósito de la mayor parte de los riesgos, etc., etc. Pero esto no es todo. Fuera del ámbito de los monopolios legales, la acción, frecuentemente concertada, de las empresas estatales tiende a restringir adicionalmente la competencia. Usted, que ve los emblemas de varias compañías privadas en estaciones de servicio, puede pensar que al menos en la venta de combustibles rige la competencia. No es, sin embargo, el caso. La distribución del combustible está rigurosamente cuotificada; nadie puede abrir nuevas estaciones de servicio, y ANCAP tiene un programa para reducir su número. Ninguna empresa nueva puede establecerse en el ramo. El mismo ente carece de monopolio legal para la fabricación de cemento, pero **de facto** lo tiene para las obras públicas. El Banco de Seguros no tiene monopolio legal respecto del seguro de incendio, pero **de facto** lo tiene para cubrir contra ese riesgo todos los activos sobre los cuales el Banco de la República concede préstamos industriales. PLUNA carece de monopolios legales, pero de hecho ella misma dosifica la competencia que tendrá según sus inclinaciones, que son más bien renuentes a aceptarla. El Banco de la República tiene el monopolio de los depósitos de todas las oficinas públicas, y así sucesivamente.

¿Por qué ocurre todo esto? El monopolio no puede crear riqueza. Puede en cambio, destruirla. Más aún, si el poder monopólico es efectivamente utilizado, resulta necesariamente destructivo de riqueza y bienestar. ¿Utilizan nuestras empresas estatales los monopolios de que son, **de jure** o **de facto**, titulares? Si la respuesta es afirmativa, ¿quién soporta las consecuencias? Hay sólo una respuesta posible: la población, aquéllos que son en teoría los dueños de las empresas. Supongamos, en cambio, que no usan sus poderes monopólicos, que se comportan según un patrón de empresa competitiva, sólo que sin competencia. Entonces, ¿por qué ese celo para defender sus privilegios **de jure**, y para extenderlos **de facto**?

Los economistas han creído descubrir algunas leyes a propósito del monopolio, que vale la pena mencionar. No son leyes absolutas ni tienen porqué ser pertinentes respecto de nuestra situación, pero no debería descartarse de entrada que lo fuesen.

1ª Ley: Si una empresa cualquiera tiene un monopolio, lo usará.

Lo que la ley viene a decir es que los derechos monopólicos ociosos son rarezas que la realidad muestra con extremada parsimonia:

2ª Ley: Si una empresa monopolista tiene controladas sus ganancias, el privilegio será usado en provecho de los agentes empleados en la empresa, en cosas como mejores condiciones y menores exigencias de trabajo, oficinas más espaciosas, facilidades para vacaciones; o, simple-

mente, el provecho será despilfarrado en ineficiencia.

Sobre la pertinencia para nuestro caso de este segundo enunciado, dejaré que juzgue el lector.

Sugiero que lo dicho hasta ahora puede resumirse, muy brevemente, en estos tres puntos:

(1) Los estatutos legales y las condiciones de hecho en la empresa pública y en la privada son radicalmente diferentes en el Uruguay.

(2) Esta situación no es fatal, ni representativa de lo que ocurre en el resto del mundo; constituye, por lo tanto, la resultante de un complejo de opciones libremente seleccionadas.

(3) Al mismo tiempo, tal situación es adversa a la eficiencia de la empresa estatal. Dicho de otro modo: si fuera preciso concluir que en el mundo entero la empresa pública es menos eficiente que la privada (como muchos observadores sostienen) las cosas estarían organizadas en el Uruguay **como si** se desease que el diferencial de eficiencia fuese apreciablemente mayor aún.

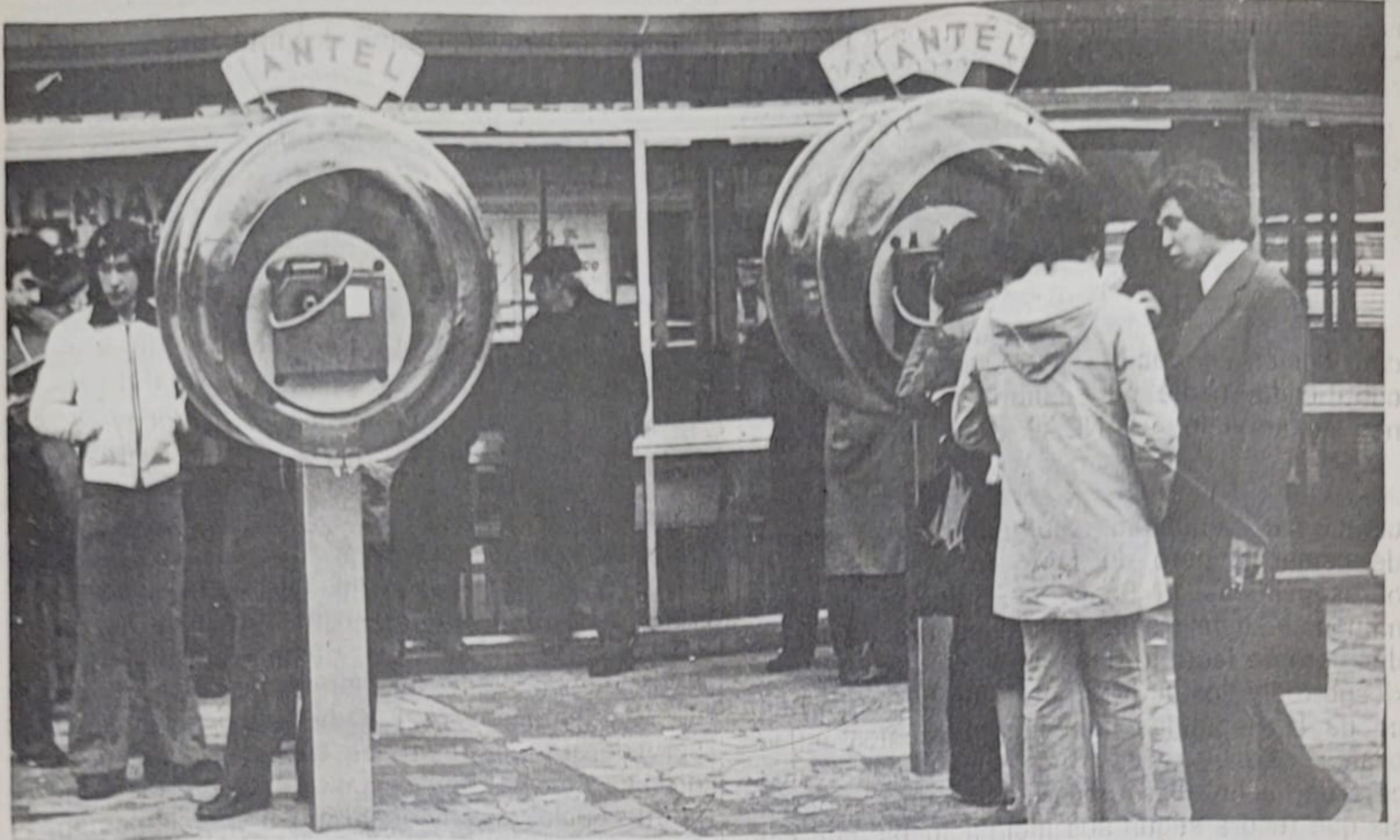
Deseo destacar el "**como si**" de la última proposición. Nadie puede sostener, por absurdo, que la pérdida de eficiencia haya constituido una meta de nuestra organización de la empresa estatal. Sin embargo, hay una coherencia notable en las opciones adoptadas, ya que todas apuntan en una misma dirección, y esa dirección se opone directamente a la eficiencia.

Ello sugiere una hipótesis, que voy a analizar ahora: la hipótesis de que existe una **concepción** especial de la empresa pública que implica, a propósito de la estructuración de esta clase de organizaciones empresariales, una orientación consistentemente propensa a la ineficiencia; y ésta habría sido, naturalmente, la concepción dominante entre nosotros, digamos, en los últimos tres cuartos de siglo.

Para proceder al análisis, voy a dividir los argumentos que se enuncian a favor de la empresa estatal en dos grupos, y voy a mostrar que los argumentos del primer grupo no propenden a la organización de la empresa estatal que hemos plasmado los uruguayos; y que en cambio el único argumento del segundo grupo sí propende a ella.

Argumentos del primer grupo

+ El único argumento con curso académicamente reconocido en Occidente —lo que no significa **consenso** al respecto, demás está decirlo— es el que concierne los monopolios naturales. Se recurriría a la empresa pública porque cuando el monopolio no es una opción del legislador, sino una imposición de la naturaleza de las cosas, la empresa privada, movida por el espíritu de lucro, generará un costo social evitable con la empresa pública.



ANTEL también tiene prerrogativas y monopolios sobre las comunicaciones.

+ Un argumento de frecuente uso en nuestro medio es el nacionalista. Se recurre a la empresa pública porque, dadas las limitaciones del mercado doméstico de capital, los únicos inversores factibles en campos que requieren una escala grande de producción serían extranjeros.

+ Hay, sostendría este argumento, sectores de actividad especialmente rentables. (Debe sobreentenderse, en régimen de competencia; afirmar que una empresa puede ganar mucho si se mantiene a los competidores fuera del mercado constituye una trivialidad, para casi la totalidad de las actividades). Conviene que el gobierno participe con sus empresas de esa fuente de ingresos, a fin de aliviar a los contribuyentes.

+ Existen, según otro argumento a veces esgrimido, sectores estratégicos, donde los abastecimientos no pueden depender de los vaivenes de la rentabilidad de los negocios. El Estado pone empresas para preservar la regularidad de tales abastecimientos cruciales.

+ De hecho, suele tener importancia, al menos transitoria o esporádicamente, el argumento de que el Estado debe penetrar en tal o cual sector para preservar el nivel de empleo o, como suele decirse, las **fuentes de trabajo**.

Los argumentos expuestos difieren bastante en calidad, y en su mayor parte son muy endeblés. Pero no es eso lo que hoy viene al caso. Sostengo que la admisión de uno o más de estos argumentos no podría conducir nunca a la estructura institucional que los uruguayos hemos conferido a nuestras empresas públicas.

Tomemos el caso de los monopolios. Claramente, si se trata de evitar un monopolio pri-

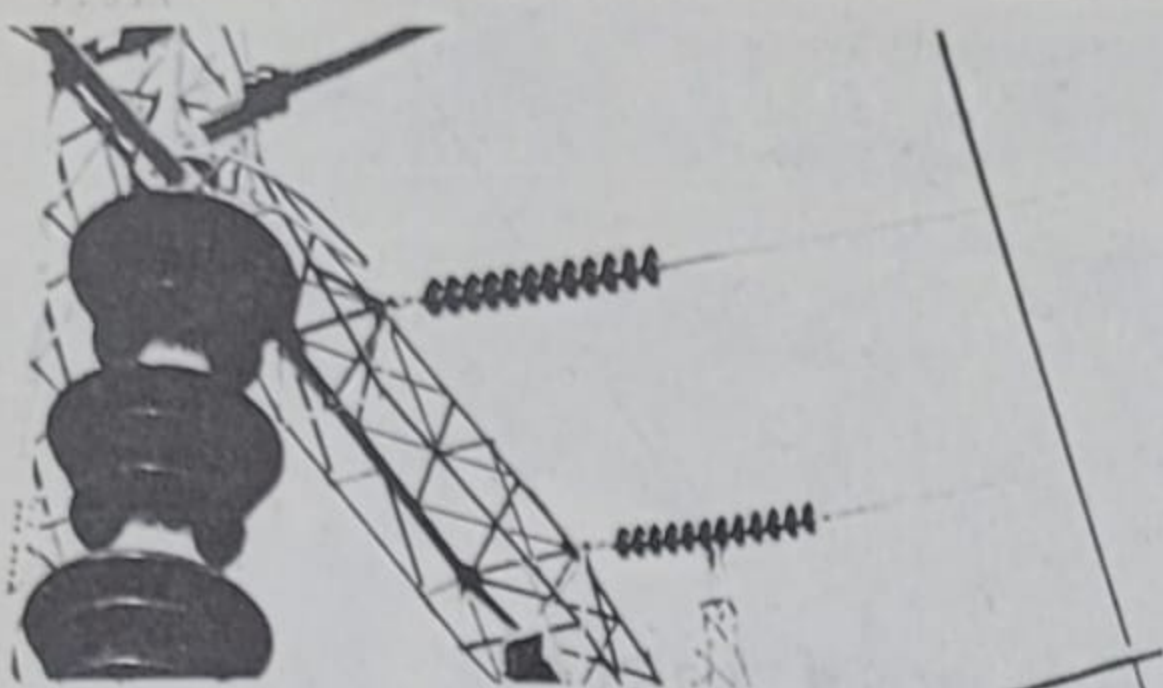
vado **de facto**, en razón del carácter de monopolio natural que la actividad puede constituir, el monopolio **de jure** es intrínsecamente absurdo. No sólo porque carece de sentido prohibir lo imposible, y la competencia lo sería en tal hipótesis; sino que el punto de partida es el recurso a la empresa pública ante la imposibilidad de tener la privada en el ámbito competitivo en que sus virtudes pueden desplegarse. Más brevemente: si la competencia es deseable, sólo que imposible, ¿a quién se le ocurriría prohibirla?

Tampoco tiene sentido prohibir la competencia privada si lo que nos inquieta es la eventual discontinuidad de los abastecimientos. Cuantas más empresas actúen en el sector estratégicamente crítico, obviamente tanto mejor.

Podría parecer, superficialmente mirada la cuestión, que el argumento de la rentabilidad particular de ciertos mercados es compatible con el monopolio legal; pero no es difícil apreciar que no puede ser ese el caso.

La existencia de sectores especialmente remuneradores para el capital es una cuestión de contenido empírico. Si los hay, una empresa establecida en uno de ellos, aún en condiciones competitivas, podrá obtener utilidades que superen el interés normal del capital propio invertido, y si las obtiene, la tesis resultará demostrada.

Pero existe a la vez una proposición trivial, que dice que una empresa titular de un privilegio legal puede realizar ganancias superiores al interés normal, prácticamente en cualquier actividad. De manera que si usted pone una empresa en un sector, digamos el sector seguros, porque sostiene que es muy rentable, y a la vez



UTE no tiene competencia admitida en la generación y transmisión de energía eléctrica.

confiere un monopolio, entonces el hecho de que la empresa realice beneficios no prueba en modo alguno la hipótesis en que se basó su creación.

¿Sostendrá alguien que, en cualquier caso, se habrá alcanzado el ingreso deseado? No debería serlo porque, evidentemente, las ganancias de un monopolista son estrictamente asimilables al ingreso del fisco por un impuesto al bien monopolizado, y dado que el Estado puede poner, y pone de cualquier manera, impuestos, sería absurdo que buscarse la complicación de una empresa estatal monopolista sólo para obtener entradas estrictamente asimilables a las de naturaleza fiscal.

De modo general, absolutamente nada en los argumentos del primer grupo apunta hacia una organización de la empresa pública con una estructura radicalmente diferente de la estructura de la empresa privada. Nada explica el gobierno colegiado ni la burocracia de la empresa estatal, de la misma forma que no justifica sus monopolios.

Y, ¿sabe usted por qué? Pues por una razón muy sencilla.

Todos los argumentos del primer grupo presuponen la empresa privada; más aún, **implican el principio de que la empresa privada es la regla, y la estatal constituye la excepción.** Todos presuponen una filosofía que afirma que la empresa privada es valiosa, bajo ciertas condiciones. Es la quiebra parcial de esas condiciones aquí y allá, la que justifica esa excepción a la regla, que las empresas estatales constituyen.

De lo que se desprende que las empresas estatales son, como lo indica su nombre, empresas; sólo que difieren de las privadas en su peculiar titularidad. Y como empresas, es natural que posean los rasgos generales de su especie.

El argumento del segundo grupo

En el segundo conjunto encuentro solo el argumento del **fin social** de las empresas estatales. Estas no tendrían por fin producir ganancias, sino otros fines, semejantes a los que deben inspirar la acción gubernamental, y que tienen que ver con la felicidad de la población en general, o de aquella parte de la población que preste servicios en ella, o les proporcione suministros, o les compra bienes y servi-

cios. La empresa estatal no es, en rigor, una empresa, vista desde este ángulo. Es un fragmento del gobierno. De ahí que se requiera su consagración constitucional. La teoría implícita en semejante argumento afirma la superioridad de la gestión de una organización productiva con miras de interés colectivo y sin reparar en cosas tales como la minimización de los costos, o la maximización de los ingresos. La empresa estatal, para decirlo brevemente, es un ente de naturaleza cualitativa y radicalmente distinta de la empresa privada. Y no sólo distinto: también superior; superior en dignidad, superior éticamente, superior desde el punto de vista de la utilidad social.

Debe resultar transparente que semejante teoría tiene que conducir a la universalización de la empresa pública. En cierto sentido, ésta se vuelve la regla apenas ha aceptado usted el punto de vista. Si la elección entre empresa pública y privada es una cuestión abierta a la elección libre, la forma superior tiene que constituir la regla y la inferior la excepción. Una excepción, por el momento, **de facto**, mayoritaria; por eso sólo es una cuestión de tiempo.

El monopolio legal, o impuesto por otros medios institucionales, se justifica entonces en nombre de la protección de los consumidores, que deben ser puestos al amparo de la codicia de los empresarios privados.

No tiene absolutamente nada de extraño, desde semejante punto de vista, que la empresa estatal difiera radicalmente en su organización y en su estilo de funcionamiento, de la empresa privada. ¿Acaso tendría sentido que la forma superior creciera imitando a la forma inferior. Parte ella misma integrante del gobierno, es hacia la configuración de este organismo, su congénere ético, que la empresa estatal tiene que volcarse en busca de inspiración, al ir estructurándose.

Sugiero al lector que este argumento, frecuentemente repetido en nuestro medio, con todo que no constituya sino uno entre varios, se distingue de entre todos nítidamente y que sólo él puede explicar la organización que hemos dado a la empresa estatal en nuestra Constitución y en nuestras leyes.

Si rechazamos este argumento, por más que aceptásemos todos los demás, tendríamos que pronunciarnos por un cambio drástico en la organización jurídica de las empresas estatales. Movernos en la dirección de algo así, digamos, como la solución del proyecto chileno, mencionada al principio. Ahora, en ocasión de la primer reforma constitucional que enfrentamos y no más tarde. La cosa es demasiado clara, y demasiado grave, para incurrir en dilaciones.

Con los entes autónomos perderíamos uno de nuestros rasgos prominentes. Pero nos quedaría el Cerro, de todos modos.