

CAPÍTULO IX

<i>CARACTERES Y FUNCIONES DEL ESTADO</i>	205
A) <i>Institucionalización, legitimidad, consenso, legalidad</i>	207
B) <i>Funciones de coacción social</i>	211
C) <i>Funciones de educación y propaganda</i>	212
D) <i>Funciones de organización colectiva y política económica</i> ...	214
E) <i>La función de relaciones internacionales</i>	218

CAPÍTULO IX

CARACTERES Y FUNCIONES DEL ESTADO

El encuadre global que se ha intentado requiere una explicación más amplia en lo referente a los caracteres y a las funciones del Estado. En sus formas más desarrolladas, el Estado se caracteriza ante todo, en comparación con los otros grupos e instituciones, por los siguientes rasgos.

1. Todo poder estatal exhibe, como se ha visto, un doble carácter o ambivalencia esencial, en función de la coexistencia, en proporciones variables, de las dos dinámicas señaladas. Producto de la sociedad, se vuelve también y cada vez más productor de aquélla, de fuerzas y relaciones de producción, sociales y políticas; es actor y factor de la reproducción de la sociedad, de su crecimiento y de su desarrollo. El Estado aparece siempre en mayor o menor grado como un elemento de dominación clasista, pero también de creación de interdependencias, de solidaridades y de integraciones de clases, grupos e individuos en un orden social unificado y estable, sin dejar de tender siempre a su autoafirmación como institución —grupo con un grado más o menos considerable de autonomía relativa.

2. El Estado es a la vez coproducido por un espacio determinado y a la vez lo coproduce y modifica, de modo directo y de modo indirecto (a través de las otras transformaciones que desencadena o induce).²²² El Estado surge y opera en un ámbito espacial delimitado, dentro de los cuadros de un territorio. La sociedad de la cual el Estado surge y a la que rige es estructurada así como unidad política cerrada. La pertenencia de los individuos y grupos al sistema político se define por el nacimiento o por la residencia. Lo interno y lo externo están formalmente separados. El Estado es intransigente en materia de soberanía territorial, y organiza el espacio político de manera que ello corresponda a la jerarquía de su poder y de su autoridad, y asegure la ejecución de sus decisiones fundamentales en el conjunto del país sometido a su jurisdicción. En la etapa contemporánea, la supremacía del Estado sobre su ámbito espacial tiende a erosionarse por la acción de un doble movimiento, externo (multinacionales, fenómenos y efectos de la concentración

²²² H. Lefebvre, *La production de l'espace*, Anthropos, París, 1974.

del poder a escala mundial) e interno (rebeliones regionales de signo autonomizante).²²³

3. El Estado no es una creación instintiva o improvisada. Expresa una racionalización progresiva de diferentes niveles y grados del poder en el cuerpo social, de estructuras políticas preexistentes o coexistentes. En el Estado se refuerzan y consagran la jerarquía y la integración de elementos subordinados unos a los otros; las relaciones de mando y obediencia se han formalizado y operan a través de circuitos especializados, que calcan o reflejan los circuitos pre- y extra-políticos, incorporándolos sin abolirlos.

4. El Estado presupone, ahonda y consolida la separación creciente entre gobernantes y gobernados. Se configura como aparato diferenciado, especializado y permanente de acción política y de gestión administrativa, dotado de una organización que se caracteriza cada vez más por la centralización, la complejidad y las grandes dimensiones. El aparato, identificado con quienes lo encarnan y lo controlan, actúa incesantemente en el sentido de la conservación y de la extensión del poder político como poder de arbitraje y sobre todo de decisión.

5. El Estado pretende la autonomía, la supremacía y la capacidad totalizadora o de inclusión total. Aparece como grupo general que abarca a la sociedad global, con la que tiende a identificarse, sobre todo a partir de la Edad Moderna (conceptos de Estado-Nación, Estado soberano, etcétera), sin confundirse completamente con aquella por una parte, y sin hipostasiarse por la otra. Reivindica la apropiación total del poder político, la autoridad soberana en el orden interno y en las relaciones exteriores. Aparece como lugar de elaboración y aplicación de las decisiones supremas y de las normas que se refieren a la dirección de los asuntos públicos y comprometen a toda la sociedad. Su acción se ejerce por consiguiente sobre la totalidad de instituciones, de grupos menores y de individuos, existentes y operantes en su ámbito espacial de poder, articulados entre sí y con la estructura del gobierno. Se alza e impone sobre ellos, les exige y extrae un grado supremo de solidaridad y acatamiento. Subordina o niega toda forma de poder y toda decisión de origen privado que no emane de las suyas o no se conforme a ellas.

Las principales funciones del Estado se refieren a: institucionalización, legitimidad y consenso, legalidad; coacción social; educación y propaganda; organización colectiva y política económica; relaciones internacionales. Estas funciones son distinguidas para fines analíticos y positivos. La determinación de las funciones del Estado no pueden resultar, como se ha señalado con justeza, de categorizaciones ahistóricas ni de una sistematización empírica de funciones parciales. Deben ser deducidas lógicamente e históricamente del desarrollo de sociedades concretas.²²⁴

²²³ Véase Richard Barnet & Ronald E. Muller, *Global reach-The power of the multinational corporations*, Simon and Schuster, Nueva York, 1974.

²²⁴ Ver nota (186.)

En realidad las funciones están entrelazadas por su origen común o centro de imputación (el Estado), y por la convergencia o identidad de sus finalidades y resultados. Las estructuras políticas son siempre multifuncionales, y ninguna de ellas está especializada de modo total y exclusivo. Las mismas estructuras o instituciones pueden tener funciones diversas. A la inversa, grupos, estructuras e instituciones de tipo privado pueden desempeñar funciones políticas, estatales o para-estatales.

A) *Institucionalización, legitimidad, consenso, legalidad*

Las relaciones de mando y obediencia organizada por y en función del Estado necesitan ser institucionalizadas por éste desde un doble pero interconectado punto de vista: en lo que se refiere al Estado mismo, y en lo que se refiere a los grupos e individuos, a sus vínculos entre sí y con el gobierno.

Toda sociedad se articula en y por medio de *instituciones*,²²⁵ éstas son en esencia modelos de relaciones humanas, de distribución y ejercicio de status, funciones y roles, sobre las que se calcan, se estructuran y se formalizan las relaciones concretas de grupos e individuos, mediante su formulación o consagración por la autoridad estatal que les confiere así cohesión, estabilidad, permanencia, inserción en órdenes y niveles más generales, reconocimiento y valorización por otros grupos e individuos. Las instituciones que dentro de una estructura social tienen funciones, fines y consecuencias similares constituyen un *orden institucional*: económico, político, militar, familiar, religioso. La estructura social global aparece integrada por instituciones y órdenes institucionales, y por sus articulaciones e interacciones.

Las instituciones son parte cristalizadas de un continuo más extenso. Por una parte, en su aspecto creativo, toda institución se relaciona con las actividades de una sociedad, de sus clases y grupos, y con sus resultados. La sociedad, las clases, los grupos, requieren y se dan una organización racional, ligada a aquéllas, sus actividades, sus productos y sus obras. Por otra parte, las actividades y organizaciones se dan como *instituciones*, formas de contenidos y como tales indispensables a éstos. Toda institución comienza por ser una forma derivada, secundaria, sobreimpuesta a las actividades originarias, sus producciones y sus obras. La forma, sin embargo, tiende a tomar una existencia autónoma. Se convierte en una abstracción reificada y reificante. Se elabora por separado, se autovaloriza, y se autosobrestima. Adquiere un carácter sobredeterminante, coactivo y parasitario, que gravita como peso muerto sobre las actividades y los contenidos que le dieron origen, base y sustancia. La

²²⁵ Ver René Lourau, *El análisis institucional*, Amorrortu editores, Buenos Aires, 1975.

actividad racional organizada como contenido, y la institución constituida como forma, están en una relación de unidad y conflicto, tienden a disociarse y oponerse, a que el primero sea constreñido, deformado o ahogado por la segunda.

El Estado se presenta por una parte como causa y resultante de la creación de un orden político-militar, referido a la constitución de un conjunto de instituciones que regulan la adquisición, el ejercicio y la distribución del poder, y el monopolio y organización de la violencia legítima. Por otra parte, la autoridad suprema institucionalizada del Estado sobre los restantes grupos y sobre los individuos le permite a su vez institucionalizar otros modelos y órdenes de relaciones humanas: el orden económico (organización de recursos para la producción de bienes y servicios), el familiar (sexo y procreación), el religioso (culto colectivo a las divinidades, etcétera).

La aceptación del poder estatal y de su función institucionalizadora no se produce de modo natural ni mecánico. Implica y exige crear y mantener permanentemente una legitimidad, un consenso y una legalidad; tres fenómenos y dimensiones que se conectan, interactúan y se superponen como partes de un proceso único.

Todo Estado tiende necesariamente a la *autosacralización*. Pretende captar a la sociedad como un todo, darle orden y permanencia, identificarse con ella, idealizarla o idealizarse como valor supremo trascendente a los grupos e individuos y coactivamente imponible a los mismos. Los gobernados aceptan en parte la sacralización y la supremacía del Estado y del sistema que aquél expresa e impone, como premisas y garantías del orden, la seguridad, la permanencia y la convivencia civilizada.

Al mismo tiempo, el Estado es emanación y requisito de vigencia de una sociedad contradictoria e inestable, basada en la desigualdad y portadora de conflictos. Los súbditos, sobre todo los que pertenecen a las clases subordinadas y dominadas, esperan del Estado o le exigen cierta reciprocidad de responsabilidades y obligaciones, a cambio de su sometimiento. Lo cuestionan en la medida que lo visualizan como expresión e instrumento de la desigualdad. Temen sus desbordes y sus abusos. El acatamiento va siempre acompañado, en combinación variable, por la contestación crítica del poder, el deseo de limitarlo, la evasión de la ley, el desafío abierto.

La supremacía del Estado no puede pues mantenerse por puro automatismo ni por la coacción física desnuda. La disciplina basada en el temor debe ir acompañada por la adhesión interiorizada y ser sacralizada por el consentimiento, combinando para su logro mecanismos formales e informales. Una de sus funciones esenciales consiste precisamente en su contribución, siempre sustancial y a menudo decisiva, a la elaboración, sistematización e imposición —coactiva y persuasiva— de una concepción del mundo y de la sociedad, de un sistema de valores y de representaciones colectivas, de una ideología, que expresen y justifiquen

las relaciones y estructuras parciales y el sistema general vigente para un país y una etapa particulares. Ello constituye a la vez una expresión simplificada de situaciones, estructuras y procesos reales, y un revestimiento mistificador y justificatorio de los intereses del Estado y de las clases y fracciones hegemónicas y dominantes. La acción ideológica del Estado tiende a lograr una movilización de conciencias y energías en favor del mismo y en contra de sus enemigos actuales y potenciales, para atenuar o suprimir conflictos, y lograr el más alto grado posible de estabilidad e integración. La *legitimidad* es pues el proceso y el resultado de la identificación de un orden sociopolítico afirmado como ideal de la comunidad y del Estado, y el gobierno que rige a la primera y encarna al segundo. El Estado en abstracto, el gobierno en concreto, son postulados como formas necesarias y convenientes de estructuración institucional, idénticos a un orden racional y justo, dispensadores de beneficios, autolimitados en el despliegue y en el uso de sus poderes, que por lo tanto pueden y deben exigir y merecer aceptación y obediencia. Ello justifica y sacraliza el poder, confiriéndole un carácter absoluto y perdurable. El *consenso* es el acuerdo general de los grupos e individuos constituyentes de una sociedad sobre la legitimidad de una forma de Estado o de un gobierno determinado.²²⁶

Instituciones, legitimidad, consenso, a la vez presuponen, exigen y generan una legalidad, un *Derecho*.²²⁷ Todas las sociedades conocidas se basan en la escasez, la desigualdad y la injusticia. Reparten de modo desigual los poderes, las tareas, las responsabilidades, los recursos, los productos y los ingresos. Están desgarradas por conflictos múltiples. La división y la especialización del trabajo determinan la complejidad y el entrelazamiento de las relaciones sociales e individuales, la falta de un orden coherente fuera de las unidades productivas, el caos de iniciativas y de conflictos de intereses. El sistema social se presenta diferenciado en subsistemas o unidades relativamente independientes, todos los cuales deben contribuir al funcionamiento del conjunto. La sociedad no puede operar como mera agregación de estructuras y funciones socioeconómicas. Estas, sus relaciones y su organización de conjunto, deben ser mantenidas y reguladas mediante un sistema formal e institucionalizado que asegure un grado mínimo de cohesión, coherencia y estabilidad. Se plantea así una doble necesidad: por una parte, el ajuste de subsistemas o unidades, la reducción o supresión de sus conflictos; por la otra, la integración, la coor-

²²⁶ Ver David Easton, *A system analysis in political life*, J. Wiley, New York, 1965; Jurgen Habermas, *Legitimation crisis*, Beacon Press, Boston, 1975.

²²⁷ Sobre el Derecho: Radomir Lukic, *Théorie de l'Etat et du Droit*, Dalloz, Paris, 1974; Jean-Marie Vincent, *Fetichismo y sociedad*, Era, México, 1977; Umberto Cerroni, *Marx y el derecho moderno*, Grijalbo, México, 1975; *Sociology of Law*, edited by W. Aubert, Penguin Modern Sociology Readings; Wolfgang Friedmann, *Law in a changing society*, Penguin Books, 1964.

dinación, el control social, la regulación centralizada, el sistema normativo de reglas y coacciones formales; todo ello a través de Estados y burocracias públicas (y privadas).

Sobre la base y en los marcos de estas necesidades, todo derecho específico de un país y de un periodo histórico aparece como un conjunto de valores, principios, normas y procedimientos que el Estado establece, reconoce y sanciona, y que tienden a cumplir una serie de funciones básicas, sobre todo las siguientes:

a) *Autoinstitucionalización del poder estatal*: Es decir, la consolidación, la formalización y la legitimación del poder que ya se ha obtenido y se ejerce por mecanismos y procedimientos de hecho. A través de la legitimidad y de la legalidad, las decisiones del poder estatal llegan a ser reconocidas como válidas según su forma (quién las toma y de acuerdo a qué normas y procedimientos), más que según su contenido (capacidad, equidad, representatividad reales de los gobernantes). Internamente el Estado reviste así la forma de un complejo axiológico-normativo compuesto por las normas e instituciones del orden jurídico en su conjunto (Estado-organización). Externamente, ello implica y se manifiesta en la monopolización legalizada de los instrumentos de poder y de las decisiones, y por lo tanto, la capacidad para actuar como fuerza de represión jurídicamente convalidada.

b) *Imposición de una coherencia mínima* sobre el caos de intereses, iniciativas y conflictos de grupos e individuos; estructuración de las relaciones entre ellos; institucionalización de funciones, status y roles, y de las formas de conjunto de la sociedad. A través del derecho, se proporciona un cuadro fundamental para la acción social e instrumentos para la organización de la misma.

También por medio del derecho, la sociedad y los dominadores pueden controlar las conductas grupales e individuales e incidir sobre la evolución y las transformaciones de las mismas.

c) *Institucionalización y regulación de la instancia específicamente social*, es decir del conjunto de relaciones sociales que se ubican entre las fuerzas productivas y lo económico particularizado por una parte, y las superestructuras y lo político especializado por la otra. Este nivel se caracteriza en el capitalismo por el *sistema de contratos* (trabajo, compra-venta, locación, matrimonio, etcétera), condición esencial de la reproducción de las relaciones productivas y sociales, a las cuales el derecho formaliza, fija y reduce a formas abstractas.

d) *Fijación de las reglas del juego social y político*, de los principios y procedimientos de adquisición y ejercicio del poder. Como corolario, ello permite determinar si una acción política constituye una forma de lucha dentro del régimen o fuera y contra el régimen.

e) *Mantenimiento de la continuidad de la imagen que la sociedad tiene de sí misma y de su sistema de valores*.

f) *Regulación de la asignación de recursos y de la distribución de bienes, servicios, ingresos y oportunidades, entre los grupos y los individuos.*

El derecho es elemento clave de la sociedad, la cimenta y corona, contribuye a estructurarla y a mantenerla en funcionamiento. Su eficacia exige la combinación de la coherencia formal y de la elasticidad y capacidad de adaptación a las contradicciones y los cambios, que permitan reinterpretar las formas o elaborar otras nuevas, llenar vacíos, superar o compensar distorsiones. El derecho constituye siempre una combinación ambigua y fluctuante entre la expresión de lo que ya es, y que los grupos de intereses dominantes pretenden mantener, y la expresión ideal de lo que puede llegar a ser, cuya realización pueden pretender por su parte los grupos subalternos y dominados.

B) *Funciones de coacción social*

Las relaciones entre individuos, entre éstos y los grupos, y entre los individuos y grupos con la sociedad, oscilan permanentemente entre el *polo de complementariedad-cooperación-solidaridad*, y el *polo de competencia-conflictividad-antagonismo*; entre el egocentrismo individual y grupal y el sociocentrismo colectivo; entre la rigidez de la jerarquía y la movilidad de los grupos e individuos; entre el orden y el desorden. Entre ambos polos se producen oscilaciones, interferencias, combinaciones, conjugaciones, servicios mutuos; se constituye una zona intermedia de contradicciones y ambigüedades. La integración de pulsiones, conflictos y agresiones es siempre relativa e incompleta. El desorden es una amenaza de desintegración de la sociedad, pero da a ésta su complejidad, su diversidad, su flexibilidad, su capacidad de reorganización permanente. El orden y el desorden renacen sin cesar. La sociedad se reorganiza y se autoproduce sin cesar porque se desorganiza y se autodestruye sin cesar.

Para la sociedad oficial, encarnada en el aparato político, lo nuevo, lo diferente, lo no integrado aparece y siempre como perversión y peligro. Desde este punto de vista, el Estado es el instrumento que permite mantener las cosas en su orden tradicional reconocido, y luchar contra la entropía. El Estado sólo admite las modificaciones que aseguran el mantenimiento del orden del cual es guardián. El desorden producido y encarnado por grupos e individuos es absorbido sin cesar por el Estado, a través de la organización; es recuperado y metamorfoseado en su contrario por medio de la jerarquía; o bien es expedido fuera del sistema como desviación, o mantenido en la periferia como marginalidad.²²⁸

Mediante la *coacción social*, el Estado se propone y en mayor o menor grado logra:

²²⁸ Morin, *L'paradigme...*, cit.

a) Crear y conservar su monopolio permanente y legalizado de la violencia, que es así institucionalizada, oficializada y organizada; y en general, absorber de manera en principio exclusiva y excluyente todos los medios de decisión y de dirección de la sociedad y de regulación y orientación de las actividades de clases, grupos e individuos. Ello incluye y se relaciona con la estructuración y el funcionamiento de la burocracia pública, las fuerzas armadas, la policía, los tribunales.

b) Erigirse en instancia suprema sobre y entre los grupos sociales, como medio de mantener la supremacía de las élites político-burocráticas que detentan el gobierno, de la fracción hegemónica y de la clase dominante, sobre las clases subalternas y dominadas; de regular sus relaciones; de crear cierto equilibrio relativo entre los grupos divergentes y antagónicos. Todo ello para la preservación del sistema social y la contención de las fuerzas que lo cuestionan y pueden destruirlo.

c) Construir un subsistema de control político, como conjunto de instrumentos, mecanismos, decisiones y acciones, legítimas o no, que el Estado aplica para el mantenimiento de los grupos, especialmente los subalternos y dominados, dentro de los límites correspondientes a las características y necesidades estructurales del sistema. Este subsistema de control, que despliega una gran variedad de expresiones y modos de operación, regula demandas sociales, en su número y en sus alcances y formas de manifestación, y combina la coacción y la inducción de consenso.²²⁹

d) Atenuar, ajustar o suprimir conflictos de intereses encontrados.

e) Reconocer o imponer formas de compromiso social y político y cooperación interna (cooptación de individuos talentosos y enérgicos de los grupos subalternos y dominados y de sectores de éstos; regulación de acuerdos voluntarios entre grupos y entre individuos; negociación y arbitraje obligatorio; formas regulares y periódicas de adquisición y transmisión de poder).

f) Integrar el país, crear y mantener la unidad nacional y un sistema de lealtades nacionales; para fines internos y para la regulación de las relaciones con el exterior.

C) *Funciones de educación y propaganda*²³⁰

Toda sociedad parece requerir hasta el presente la socialización, la regulación formalizada y la integración colectiva de los grupos e individuos que la componen por un agente con papel específico diferenciado. El Estado define los objetivos de la sociedad global, que determinan alternativas y opciones respecto a la asignación de los recursos culturales

²²⁹ Ver Lefebvre, *L'Etat...*, volúmenes 1, 2 y 3; Carol Ackroyd et al., *The technology of political control*, Pelican Books, 1977.

²³⁰ Sobre educación, ver notas (112), (113), (117), (122).

a los diversos subsistemas. Esta afectación tiene necesariamente un carácter ideológico, reflejado en los conceptos clave y en las actitudes fundamentales que se refieren a la cultura, la educación, la ciencia y la técnica que prevalecen en una sociedad y en una etapa dadas. El Estado crea y administra economías externas de impacto cultural y social difuso, pero indisociables de las fuerzas, estructuras y actividades económicas.

Debe aclararse además que la educación no se limita a la mera enseñanza formal. Toda sociedad tiene su *pedagogía cotidiana*, que interviene en la práctica social, integra o busca integrar sus diversos aspectos. Esta pedagogía general y no explícita es esencial para la transmisión de lo adquirido, y para la perpetuación y reproducción de las relaciones sociales que están implicadas en dicha trasmisión.

A partir de sus formas propias de *educación* y *propaganda*, el Estado tiende a cumplir las funciones y finalidades siguientes:

a) Socialización e internalización de los valores y normas que fundamentan y posibilitan la producción y reproducción regulares del sistema y el cambio inherente al mismo.

b) Conservación y transmisión del acervo histórico (tradicción, cultura, formas organizativas y operativas), como factor de cohesión, equilibrio y continuidad de la sociedad.

c) Incorporación de las nuevas generaciones a la sociedad por medio de la asimilación colectiva de la tradición heredada, de sistemas de valores predominantes, de la enseñanza de solidaridades entre individuos y grupos y de estos con la sociedad y el Estado.

d) Desarrollo de la cohesión colectiva de los adultos.

e) Preparación de los grupos e individuos para los papeles económicos, sociales, culturales y políticos.

f) Selección y formación de las élites intelectuales y profesionales que integran la *capa orgánica* (en el sentido gramsciano del término) para la constitución y el funcionamiento de centros de elaboración, de difusión y de aplicación de los modelos y elementos cultural-ideológicos y científico-técnicos que requieren los grupos hegemónicos, las clases dominantes, la sociedad oficial, el tipo de desarrollo adoptado.

g) Provisión al grupo hegemónico y a la clase dominante de los elementos necesarios para mantener y reforzar su control del aparato productivo y del subsistema científico-técnico, como prerequisites y componentes indispensables de su poder.

h) Formación de personal especializado para el servicio de las estructuras técnicas existentes, su mantenimiento, operación y control.

i) Entrenamiento de científicos asignados a las formas superiores de investigación e innovación.²³¹

j) Elevación de la gran masa de población a un determinado nivel técnico, cultural y moral que corresponda a las necesidades de desarrollo del sistema y a los intereses de la fracción hegemónica.

²³¹ Ver notas (104) y (105).

k) Creación y consolidación del conformismo general, como modo de refuerzo de la legitimidad y del consenso en favor del Estado, y de la aceptación de la hegemonía de ciertas fracciones y clases sobre otras.

l) Contribución a la emergencia y mantenimiento de una personalidad básica.

D) *Funciones de organización colectiva y política económica*²³²

Las funciones de organización colectiva y de política económica y social se refieren a los siguientes aspectos, niveles y comportamientos del Estado:

a) Acción general y específica sobre la orientación, la estructura y el funcionamiento de la economía y del sistema social. Para cada país en las diversas etapas de su evolución, ello se da a través de una política *económica-social* de tipo general y de una gama de políticas específicas que la integran, la definen y la operacionalizan.

b) Regulación de la disponibilidad, la asignación y el uso de los recursos escasos (físicos, humanos, financieros), y de la distribución de bienes, servicios e ingresos, entre los diferentes sectores y objetivos.

c) Reconocimiento, evaluación y jerarquización de las necesidades colectivas, sectoriales e individuales, y determinación y movilización de los medios necesarios para su satisfacción.

d) Regulación y gestión de servicios públicos o de interés general, ya sea mediante la imposición de condiciones obligatorias para las actividades privadas en tales áreas, ya mediante grados crecientes de intervención empresarial directa del Estado en las mismas.

e) Promoción del desarrollo en sus etapas iniciales; estabilización y continuidad del crecimiento después de un desarrollo básicamente ya cumplido.

f) Organización y coordinación de la comunidad y de sus principales aspectos y sectores participantes, en el cuadro de una estrategia de conjunto (mero intervencionismo, dirigismo, planificación parcial y flexible, planificación total o autoritaria).

En la experiencia mundial contemporánea, y sobre todo en las últimas décadas, el Estado ha ido aumentando el número, el ámbito y la envergadura de sus intervenciones, agencias e instrumentos y el grado de ingerencia, de regulación, de promoción y de participación directa en

²³² Jean Meynaud, *La elaboración de la política económica*, Tecnos, Madrid, 1961; Jacques Billy, *La politique économique*, P.U.F., Paris, 1961; Andrew Shonfield, *El capitalismo moderno*, F.C.E., 1967; *Government organisation and economic development*, OECD, Paris, 1966; C. Bettelheim, *Planification et croissance accélérée*, Maspéro, Paris, 1964; Jean Marczewski, *¿Crisis de la planificación socialista?* F.C.E., 1975; A. Waterston, *Development planning-Lessons of experience*, The Johns Hopkins Press, Baltimore, 1969.

formas y actividades que se consideran de interés público. En los países capitalistas —avanzados y del llamado “Tercer Mundo”—, ha contribuido así a la emergencia de un tipo de economía mixta, caracterizada por la extensión del control público y la pluralidad de los centros de decisión. En los países que afirman marchar hacia el socialismo o se identifican explícitamente con un socialismo ya realizado, el Estado y la burocracia de partido y de gobierno se constituyen en el actor primordial o exclusivo de las decisiones y actividades que hacen a la organización colectiva. El impacto del intervencionismo estatal se manifiesta en general a través de una serie de aspectos y mediante indicadores correspondientes.

I) Aumento del gasto del Estado y del sector público, en términos absolutos, y como parte del gasto total y del producto bruto nacional.

II) Participación en la oferta y en la demanda globales de bienes y servicios, para el consumo y la inversión.

III) Contribución directa a la inversión global; estímulo directo e indirecto a la inversión y a la actividad de las empresas privadas en los regímenes capitalistas, para suplir sus insuficiencias y sus ausencias, complementarias y reforzarlas, sin sustituirlas.

IV) Participación de actividades esenciales: infraestructura económica y social, industrias básicas y de punta.

V) Mantenimiento y expansión de la ocupación laboral y, a través de ello y de otros mecanismos —la seguridad social por ejemplo— de la capacidad adquisitiva del mercado.

VI) Multiplicación y entrelazamiento de resortes y mecanismos de tipo monetario, cambiario, crediticio, fiscal, arancelario; de regulación de precios y salarios; de contratación pública; de empresas estatales autónomas.

Como resultado de estos aspectos y niveles I) a VI):

VII) Posibilidades múltiples de uso del aparato estatal, del sector público, de la política económica y de la planificación, para influir en la estructura, la orientación y el funcionamiento de la economía y de la sociedad globales; para asignar recursos y distribuir ingresos; para promover la integración de clases, grupo de interés y de presión y factores de poder en compromisos sociales y políticos relativamente estables y operativos que refuercen el orden vigente o posibiliten su transformación.

El control del Estado se vuelve así una variable casi independiente y en todo caso decisiva, para fijar de modo determinado la configuración y la dinámica de la economía y de la sociedad, y las pautas de generación, distribución y uso de la riqueza y del poder.

En el tránsito de un sistema liberal de tipo clásico a otro de creciente intervencionismo, el Estado contemporáneo en el mundo ha ido operando en un ámbito cambiante y a través de una sucesión o de una combinación de actividades y de formas institucionales y organizativas. Ha fluctuado en general dentro de un continuo que va desde una ingerencia

mínima, pasando por un intervencionismo, un dirigismo o una planificación que respetan las bases del sistema de propiedad e iniciativa privada pero reafirman la prioridad de ciertos intereses y necesidades sociales y participan activamente en su defensa y satisfacción, hasta el advenimiento de alguna forma de socialización. Ha producido así efectos sociopolíticos, institucionales y jurídicos que modifican o quiebran los moldes formales clásicos del Estado de Derecho burgués-liberal. Ello se ha manifestado de diferentes modos y en diferentes grados: actividad administrativa de coacción o policía; actividad administrativa de fomento o estímulo; prestación administrativa de servicios asistenciales y sociales; administración pública como titular de servicios económicos; empresa mixta; administración pública como gestora de empresas económicas.

El *sector público* puede ser definido como el conjunto de actividades institucionales, órganos e instrumentos que integran el Estado o se hallan bajo su control directo, y que le permiten intervenir de diversas maneras en el proceso socioeconómico, incluso producir y distribuir bienes y prestar servicios público. Su discriminación analítica combina criterios territoriales, institucionales y económico-financieros. El sector público abarca así los siguientes niveles y tipos de entes:

a) *Órganos legislativos, ejecutivos y judiciales*, del gobierno central y de los gobiernos provinciales (congreso, tribunales, jefatura ejecutiva, ministerios), y *órganos dependientes* que responden de sus actuaciones ante aquéllos (juntas de planificación, consejos, comisiones, etcétera).

b) *Órganos administrativos o departamentos gubernamentales normales*, a través de los cuales el Estado, como persona del derecho público, asume directamente una actividad económica determinada, la producción y distribución de bienes o la prestación de servicios, bajo la forma y con los métodos de una administración gubernamental común.

c) *Órganos auxiliares*, creados separadamente con el fin esencial de suministrar bienes y servicios destinados al uso de organismos gubernamentales, y subsidiariamente también de empresas públicas y particulares (arsenales y fábricas de municiones, talleres de reparaciones, imprentas, oficinas centrales de compras).

d) *Entidades estatales administrativas con descentralización institucional y competencia especial*.

e) *Organismos creados para ejecutar programas especiales, con algún grado de descentralización funcional y presupuestaria* (institutos de fomento, de previsión, de educación, de investigación).

f) *La empresa pública*, en sentido estricto.²³³ Es ésta una entidad administrativa, una agencia u organización, creada por ley general o por acto especial, de propiedad entera o parcial, y bajo la influencia y el control totales o preponderantes, del gobierno central, de los gobiernos

²³³ Ver nota (200).

provinciales o de colectividades públicas (se comparta o no con particulares el capital y los poderes de decisión). La empresa pública está dotada de un estatuto como persona jurídica. Se le destina al cumplimiento habitual de actividades económicas-industriales, comerciales, financieras, prestación de servicios públicos, dentro de los marcos de una economía de mercado, con el objeto de satisfacer del mejor modo posible —inmediatamente o en el futuro— necesidades o intereses de tipo colectivo o general, con prioridad de este fin sobre la búsqueda del beneficio, aunque sin excluirlo, y asumiendo el riesgo de la explotación. El tipo de su administración y gerencia se acerca o corresponde al de las empresas privadas. Se mantiene financieramente, en todo o en parte, con recursos propios, sobre todo por las transacciones en el mercado a un precio determinado, y eventualmente con subsidios del Estado.

Esta definición tentativa puede ser interpretada en un sentido amplio, y en tal caso abarca diferentes tipos, tales como las empresas mixtas, las sociedades comerciales de Estado, las corporaciones públicas; o en un sentido restrictivo que incluye sólo las citadas en último término.

Toda política que expresa una estrategia de conservatismo, de mero crecimiento o de desarrollo, se manifiesta a través de grados y etapas de acción del Estado, que van desde el mero intervencionismo, pasando por el dirigismo, hasta las variantes posibles de planificación.

El *mero intervencionismo* se caracteriza por una ingerencia del Estado no sistemática ni orientadora. No actúa sobre las causas sino sobre algunas consecuencias del proceso socioeconómico (proteccionismo aduanero, regulación cambiaria, control de precios y salarios, subsidios).

El *dirigismo* es más sistemático y orientador. Se funda y opera a través de algunas ideas y procedimientos generales, y puede articularse en una política económica unificada. Constituye un reglamentarismo más intenso, que no quiere ni busca de todos modos modificaciones estructurales (New Deal rooseveltiano, sistemas nazifascistas).

La *planificación* propiamente dicha constituye una intervención deliberada, basada en un conocimiento racional del proceso socioeconómico y de sus leyes y caracterizable por los rasgos y elementos siguientes:

a) Se presenta como un conjunto de medios, mecanismos y procesos sociales por los cuales los actores, las estructuras, los comportamientos y los movimientos que constituyen la sociedad y participan en su modificación y desarrollo, son controlados de modo consciente e integrados en la totalidad de modo que se pueda diseñar, dominar y conformar el porvenir del sistema.

b) Supone un esquema de la sociedad, a mantener y reformar, o a modificar y remplazar. Define el proyecto fundamental de esa sociedad, fija sus objetivos, sus caminos y sus implementaciones.

c) Busca beneficiar subconjuntos (clases, grupos, sectores, ramas, regiones) en el seno del conjunto, de modo desigual en relación a otros que resultan postergados o perjudicados.

d) Da prioridad a ciertos progresos; elige polos o focos de formación e incremento de los productos y resultados; selecciona itinerarios de propagación y formas de concreción de esos avances en el seno del conjunto. Resuelve tensiones y conflictos que perturban, frenan o impiden la realización de los fines seleccionados.

e) Asume una orientación general, la búsqueda de una maximización, el logro de una evolución, que se juzga deseables, y para cuya concreción se ha constatado la insuficiencia de las acciones espontáneas de los subconjuntos y actores que existen y operan en el sistema dado.

f) Requiere una autoridad capaz de arbitrar los intereses y las demandas no automáticamente compatibles o conflictivas de los subconjuntos y actores, cuyas decisiones se vuelven normas para estos últimos.

g) Implica una estrategia, concebida como cuerpo orgánico de decisiones sobre una serie de opciones —económicas, sociales, políticas, ideológicas y culturales—, resultante en un programa suficientemente preciso para ser guía efectiva de los órganos públicos de intervención y planeamiento, y de los destinatarios— conjunto nacional, subconjuntos, clases, grupos, sectores, regiones. Las decisiones son tomadas deliberadamente, con referencia de una hacia las otras, de modo de proporcionar programas de acción relativamente coherentes.

h) Debe traducirse en un conjunto orgánico de objetivos y medios, cuantitativamente evaluados y adaptados unos a otros, que interesan a toda la economía, la sociedad y el sistema político, o a sus sectores fundamentales, con determinación de recursos, instrumentos y etapas, y atribución de tareas y responsabilidades para los principales actores sociales.

i) Puede ser básicamente de tipo parcial y flexible (Francia, India), o total e imperativa (URSS, Europa Oriental, China, Cuba, etcétera).

En cualquiera de sus variantes, la planificación es una actividad compleja y continua, con diferentes funciones, tareas y etapas que se desarrollan en el tiempo. Es un conjunto de actos que configuran un proceso singular dentro de otro proceso más general, el de las decisiones del poder político. La actividad planificadora del Estado, su formulación y su ejecución, suponen y exigen una decisión política permanente.

E) *La función de relaciones internacionales*²³⁴

Las funciones estatales de relación internacional entran a la vez, por lo menos, en las esferas de la coacción social, de la educación y propaganda, y de la organización colectiva y la política económica, pero las exceden y configuran una esfera específica de acción estatal que a su vez incide en las otras.

²³⁴ Ver Joseph Frankel, *International Politics, conflict and harmony*, Pelican Books, 1973; Marcel Merle, *La vie internationale*, A Colin, Paris, 1970.

Cada sociedad global espacialmente delimitada se relaciona hacia el exterior con otras sociedades, potencial o efectivamente hostiles y peligrosas. Necesita así preservar su integridad contra las amenazas externas a su soberanía, su seguridad y su continuidad; organizar sus defensas y sus alianzas. Para ello debe al mismo tiempo exaltar su unidad, su cohesión y sus rasgos distintivos. El poder estatal como ya se dijo surge, se estructura y se refuerza, no sólo como resultado de dinamismos internos, sino también bajo la presión de los peligros exteriores, reales o supuestos. Esto permite al Estado expresar la personalidad de su sociedad; contribuye a darle cohesión y eficacia. Los factores internos y los externos se enlazan o interactúan en la emergencia, la organización y la continuidad del Estado.

Las relaciones internacionales deben así ser concebidas por una parte como expresión y proyección de las relaciones sociales y de la estructura global del Estado en cuestión. Los movimientos y los cambios de las fuerzas y estructuras internas inciden en las relaciones internacionales, a través de expresiones y mecanismos de tipo económico, político, militar, ideológico, cultural. A su vez, la dinámica de las relaciones internacionales reacciona sobre las fuerzas y las estructuras internas. Las relaciones internas de una nación se entrelazan con las internacionales, ambas complejas y heterogéneas en su composición, en la distribución e imbricación de sus fuerzas; y pueden crearse nuevas combinaciones originales y específicas. La voluntad del Estado es proyecta hacia el ámbito externo, se inserta e integra en equilibrios de fuerzas y en procesos que la desbordan y condicionan, en un nivel donde la iniciativa de cada gobierno se ve más limitada y puede actuar con menor eficacia decisoria. El peso relativo de ambas dimensiones, la interna y la internacional, varía de acuerdo al grado de independencia o de dependencia del país de que se trate; es decir, en la medida en que los centros de decisión tienden a existir y a predominar dentro o fuera de aquél.

México, enero 1978.