

las congregaciones religiosas y luego, en 1794, decidió la nacionalización de los bienes de los hospitales. Éstos fueron confiados a las comunas (ley del 16 vendimiario año V, 7 octubre de 1796), bajo la vigilancia de prefectos y subprefectos (1800). En todo esto se está entrando ya en el periodo liberal.<sup>21</sup>

## 2. *El Estado liberal*

Por encima y más allá de las especificidades nacionales, —primero Inglaterra y Francia, seguidos por los principales países desarrollados y potencias—, a partir y a través del absolutismo monárquico y de la política mercantilista, y luego del sistema político liberal con grados variables de avance y democratización, el moderno Estado, en su organización y en su funcionamiento, presupone e implica, induce o coproduce las premisas, fuerzas y estructuras, tendencias y cambios, que son propias de la economía y la sociedad capitalistas.<sup>22</sup>

En lo *económico*, el Estado va posibilitando e imponiendo, favoreciendo y reforzando, las premisas básicas, las características estructurales, las tendencias dinámicas, del desarrollo capitalista, en general, y de la Primera Revolución Industrial en particular. Estas resultantes de sus tareas y logros van contribuyendo a configurar a la vez su naturaleza y sus funciones, sus bases y los contenidos de sus políticas, sus realizaciones y sus límites.

Lo económico tiene relevancia directa para las tendencias al intervencionismo y autonomización del Estado, y para el surgimiento de empresas públicas *strictu sensu*, y se entrelaza con otras instancias y procesos que actúan en el mismo sentido.<sup>23</sup>

Así, *en lo social, lo político y lo jurídico-institucional*, el Estado moderno en parte crea e impone, en parte acepta y favorece, la *autonomización* recíproca de las grandes instancias sociales, de él mismo, y de la economía de mercado y la sociedad civil. Desarrolla

21 "Hôpital", en Mourre, *Dictionnaire Encyclopédique d'Histoire*, cit.

22 Para la comparación de los tipos francés e inglés de Estado, ver Pierre Birnbaum, *La Logique de l'État*, Paris, Fayard, 1982.

23 Ver N. Poulantzas, *Hegemonía y Dominación en el Estado Moderno*, Córdoba (Argentina), Pasado y Presente, 1969, pp. 43 a 105; Alessandro Pizzorno, "Introducción al Estudio de la Participación Política", en A. Pizzorno, M. Kaplan, M. Castells, *Participación y Cambio Social en la Problemática Contemporánea*, Buenos Aires, Ediciones SIAP, 1975.

su intervencionismo, su independencia, su supremacía, su papel rector, a partir y a través de esa disociación de instancias, y de su realidad, lógica y dinámica del propio Estado, de su autoacumulación de poderes y ámbitos; pero también a partir y a través de las insuficiencias, contradicciones y conflictos del capitalismo, con el cual mantiene una relación indisoluble pero ambivalente y problemática.

El Estado moderno, —sobre todo en el paradigmático caso francés, a partir y a través de la monarquía absoluta, y luego del jacobinismo, el bonapartismo y el liberalismo— capta los cambios profundos del siglo XVIII, la razón y la racionalidad difusa que en esta fase emerge y se expande a partir de una constelación de fuerzas y procesos y del paso de un sistema a otro; crea la ideología y los mitos que lo legitiman. Se establece un lazo indisoluble entre Estado, razón, pueblo, nación. Razón y racionalidad son canalizadas y desviadas por el Estado para su uso y en su beneficio, y para los del sistema emergente; se vuelven Razón de Estado, instrumento ideológico de legitimación y de manipulación. El Estado sustituye la sacralización tradicional por la secularización gradual de las relaciones sociales y por la regulación jurídica contractual. Tras este velo ideológico, el Estado es promotor y productor de la nación más que a la inversa; hace converger los caracteres locales y regionales, los homogeneiza y absorbe en la identidad colectiva de lo territorial y lo nacional.

Ello es resultado de una vasta operación de homogeneización de la sociedad, en función de los problemas planteados por la transición del feudalismo al capitalismo, y por la búsqueda y logro de la unidad nacional y de la centralización y la supremacía estatales. Por una parte, el Estado distingue y decreta las normas y las anomalías, lo normal y lo anormal; toma y realiza decisiones y medidas que colocan fuera de la ley, expulsan, encierran o exterminan a los considerados anormales, diferentes, indisciplinados, improductivos, inasimilables. Por otra parte, el Estado, siempre a partir de una razón y una racionalidad determinadas, y a través de un proceso similarmente homogeneizante, lanza un proceso de aislamiento, aplastamiento y control centralizado de las sociedades agrarias, las comunidades patriarcales, las ciudades y regiones; reduce o suprime sus particularismos y diferencias; las identifica e integra en nombre y por medio de elementos comunes (lengua, historia, cultura, futuro) que lleva al primer plano y convierte en primordiales.

El Estado centralizado/centralizador se va presentando cada vez más como aparato político-administrativo duradero y complejo; servido por funcionarios que se identifican con su papel; separado de la sociedad civil a quien intenta controlar mediante sus órganos —militares, policiales, y administrativos, eclesiásticos. Estos órganos, creados y desarrollados “con arreglo a un plan de división sistemática y jerárquica del trabajo—...”, permiten al Estado dominar a la sociedad por su política, animarla por sus intervenciones económicas, someterla por la conquista de los espíritus y la aceptación de sus propios valores. El Estado se vuelve “organismo parasitario que se ciñe como una red al cuerpo de la sociedad... y le taponan todos los poros...”<sup>24</sup>

Por una parte, en un clásico análisis de Werner Sombart, el Estado moderno va afirmando entre sus “principios formativos”, el principio de poder político, “que desde el comienzo de la época moderna (Maquiavelo) crea una ideología sobre la base de la razón de estado... El Estado moderno es liberado de todas relaciones o vínculos superestatales, ‘soberano’, *ipse Deus*”.<sup>25</sup>

Por otra parte, en contradicción con el principio de poder político, en el principio liberal confluyen tres corrientes:

La “apelación a los inalienables derechos económicos del hombre”; la “creencia en una armonía preestablecida dentro de una comunidad formada atómicamente”; la interpelación en favor de “los intereses del empresario capitalista, del artesano que actúa fuera del gremio, del comerciante”.

La “unidad sustancial” entre pueblo y Estado, individuo y comunidad, propia de los sistemas precapitalistas, es remplazada por una serie de dualismos, ante y sobre todo el planteado entre sociedad civil y Estado, como los dos términos en que la sociedad moderna tiende a desdoblarse. El distanciamiento creciente entre ambos términos es en parte herencia de la monarquía absoluta, y en parte resultado de la lucha de la burguesía ascendente contra los resabios feudales y el poder político del Antiguo Régimen. La distinción entre sociedad civil y Estado es presentada como total y necesaria, y se reserva en principio a la primera el monopolio de la actividad

24 Carlos Marx, *El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte, y La Guerra Civil en Francia, passim*.

25 Werner Sombart, *El apogeo del capitalismo I*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 64 y 65.

económica, a partir y a través del principio universalista del mercado autorregulado.

En la sociedad civil, los seres humanos son liberados de las jerarquías tradicionales estrictas, determinadas por funciones socioeconómicas inmutables que surgen a su vez de las relaciones de dependencia personal y sujeción directa y de la pertenencia forzada a conjuntos estamentales o corporativos, y por la coacción del Estado. Adviene así

*la libertad política del ciudadano*, o sea la liberación del individuo (y de la familia) de todas las asociaciones oficiales o semioficiales en que estaba esencialmente encuadrado y a través de las cuales se verificaban sus relaciones con el estado: asociación feudal, señorial, de aldea, urbana, gremial, cooperativa, etcétera. Cada uno actúa por sí mismo y dedica sólo una parte estrictamente limitada de su fuerza y sus bienes a las numerosas organizaciones públicas o privadas de que forma parte. Antes, cada uno era, ante todo, labriego, miembro de un gremio, etcétera, y *por ello* y eventualmente ciudadano. Hoy es, ante todo —y sin más requisito—, ciudadano, y como tal, con una pequeña parte de su yo, elector, contribuyente, miembro de un *cártel*, miembro de una cooperativa lechera, etcétera.

...*Cada uno persigue sus "intereses"*... Todos los lazos de "comunidad" solidaria que reposaban sobre el principio "todos para todos" están rotos, y sólo en la familia continúan arrastrando todavía una existencia lánguida, que lenta e indeclinablemente va extinguiéndose. Relaciones sociales contractuales unen a unos con otros, y todos se inclinan ante el principio "cada cual para sí"... Los hombres ya no se sienten recíprocamente unidos por sentimientos, simpatías o deberes, sino por "intereses" de toda especie, o sea por problemas cuya raíz se encuentra en el propio provecho.

...*El Estado se muestra "débil" frente a esta lucha de intereses*. Resalta la tendencia a inclinarse ante los *más fuertes* grupos de intereses y a poner en las manos de sus representantes la dirección del estado o, por lo menos, la influencia decisiva en la dirección del mismo. El más alto ideal de la política interior del estado parece ser, en todo caso, el equilibrio de los diferentes intereses privados o de los distintos intereses de grupos, o la "prosperidad" individual de los ciudadanos....

En remplazo de aquello se establecen relaciones sociales a través del cambio y la competencia, entre individuos atomizados, formalmente libres e iguales, privatizados y autonomizados, que se agrupan en clases móviles y abiertas, no se someten a una comunidad

natural ni subordinan esa comunidad a ellos mismos de un modo colectivo y consciente. La primacía del principio individualista hace que cada uno se vuelva fin para sí mismo del cual los demás son medios. La sociedad emergente, a la vez dividida en clases y molecularizada, no logra unificarse y se ve amenazada por toda clase de conflictos y tendencias a la desintegración.

En lo *político*, los individuos son separados de sus determinaciones socioeconómicas concretas, y convertidos en entes abstractos, a los que se otorga libertad e igualdad formales, y que participan con tales caracteres en la comunidad política a través del sufragio universal. La legitimidad del Estado se funda en la soberanía del pueblo y en la responsabilidad que hacia éste debe tener el gobierno. Al dualismo sociedad civil/Estado corresponden otros que emergen y se afirman en el mismo proceso: ser individuo/ser social, hombre privado/ciudadano político, interés público/interés privado.

...La *política exterior del Estado* se inspira en principios algo diferentes. En cuanto a la forma, reposa sobre el principio de soberanía, que corresponde esencialmente a una concepción realista del estado. En cuanto al contenido, la política del estado moderno, en sus relaciones exteriores, se escinde: en parte,... determinada por el interés general y atenta a éste, pero en parte, también,... puesta al servicio de los intereses parciales de grupos determinados.<sup>26</sup>

Los caracteres fundamentales del Estado moderno se enriquecen y clarifican con la consideración de las medidas que aquél adopta en las políticas interiores y exteriores. El capitalismo no se instaaura, no se reproduce ni se desarrolla, no organiza la dominación, exclusivamente a partir de sus propias fuerzas y a través de sus mecanismos inherentes. Ello ha requerido por el contrario la permanente presencia y la activa intervención del Estado. El papel del Estado se revela ante todo en la creación del mercado autorregulado y de los mercados de trabajo, tierra y dinero que lo integran, como ha contribuido a revelarlo el iluminador análisis de Karl Polanyi.

El cambio de los mercados regulados y su reemplazo por la creación de los mercados autorregulados, desde fines del siglo XVIII, representan una transformación completa en la estructura de la sociedad. Se producen la separación institucional de la sociedad en una esfera económica y una esfera política, la subordinación de la

26 *Ibidem*.

sociedad a las leyes y los requerimientos de la economía de mercado que “debe comprender todos los innumerables elementos esenciales de la industria, incluidos y sobre todo la mano de obra, la tierra y el dinero...”. Debe haber mercados para cada elemento de la industria, en los cuales cada uno de se organiza en un grupo de oferta y uno de demanda, y cada elemento tiene un precio que interactúa con la demanda y la oferta. “Estos mercados —innumerables— están interconectados y forman un Gran Mercado”. Aquéllos “se compran y venden efectivamente en el mercado; su demanda y oferta son magnitudes reales; y todas las medidas o políticas que inhibieran la formación de tales mercados pondrían en peligro *ipso facto* la autorregulación del sistema”. Principio de organización vital en lo referente al conjunto de la sociedad, afectando casi todas sus instituciones en la forma más variada, es “el principio según el cual no debiera permitirse ningún arreglo o comportamiento que pudiera impedir el funcionamiento efectivo del mecanismo del mercado según los lineamientos de la ficción de las mercancías”.<sup>27</sup>

Sin embargo, en lo referente a la mano de obra, la tierra y el dinero:

si se permitiera que el mecanismo del mercado fuese el único director de la cantidad y el uso del poder de compra, se demolería la sociedad... Ninguna sociedad podría soportar los efectos de tal sistema..., ni siquiera por muy breve tiempo, si su sustancia humana y natural, al igual que su organización empresarial, no estuviesen protegidas contra los excesos de este molino satánico.

Con la Revolución Industrial, los mejoramientos se obtienen al precio de la dislocación y hasta la catástrofe social. “...la sociedad humana habría sido aniquilada, si no hubiesen existido medidas contrarias, protectoras, que minaban la acción de este mecanismo autodestructivo”.

La historia social del siglo XIX fue así el resultado de un movimiento doble: la extensión de la organización del mercado en lo referente a las mercancías genuinas se vio acompañada por su restricción en lo referente a las mercancías ficticias. Mientras que los

27 En este punto de las relaciones entre Estado y mercados autorregulados, sigo especialmente a Karl Polanyi, *La Gran Transformación - Los Orígenes Políticos y Económicos de Nuestro Tiempo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 80-85, 144-147, 154-155.

mercados se difundieron por toda la faz del globo y la cantidad de los bienes involucrados creció hasta alcanzar proporciones increíbles, una red de medidas y políticas se integraba en instituciones poderosas, destinadas a frenar la acción del mercado en relación con la mano de obra, la tierra y el dinero. Mientras que la organización de los mercados mundiales de dinero daba un impulso nunca antes visto al mecanismo de los mercados bajo la égida del patrón oro, surgía al mismo tiempo un movimiento profundamente arraigado para resistir los perniciosos efectos de una economía controlada por el mercado. La sociedad se protegía contra los peligros inherentes a un sistema de mercado autorregulado: éste fue el aspecto comprensivo en la historia de la época.

El *laissez-faire* no tenía nada de natural; los mercados libres no podrían haber surgido jamás con sólo permitir que las cosas tomaran su curso. Así como las manufacturas de algodón —la principal industria del libre comercio— se crearon con el auxilio de los aranceles protectores, los subsidios a la exportación y los subsidios indirectos a los salarios, el propio *laissez-faire* fue impuesto por el Estado. Los años treinta y cuarenta (del siglo XIX. M. K.) no presenciaron sólo una avalancha de leyes que repelían las regulaciones restrictivas, sino también un incremento enorme de las funciones administrativas del Estado, que ahora estaba siendo dotado de una burocracia central capacitada para realizar las tareas fijadas por los defensores del liberalismo. Para el utilitario característico, el liberalismo económico era un proyecto social que debía ponerse en vigor para la mayor felicidad del mayor número; el *laissez-faire* no era un método para el logro de algo, sino lo logrado. Es cierto que la legislación no podía hacer nada directamente, fuera de derogar las restricciones nocivas. Pero ello no significaba que el *gobierno* no pudiera hacer nada, especialmente en forma indirecta. Por el contrario, el liberal utilitario veía en el gobierno la gran agencia para el logro de la felicidad. Por lo que se refiere al bienestar material, creía Bentham que la influencia de la legislación “no es nada” por comparación con la contribución inconsciente del “ministro de la policía”. De las tres cosas necesarias para el éxito económico —la inclinación, el conocimiento y el poder— la persona privada poseía sólo la inclinación. Enseñaba Bentham que el conocimiento y el poder pueden ser administrados por el gobierno a un costo mucho menor que el de las personas privadas. El ejecutivo debería reunir estadísticas e información, promover la ciencia y la experimentación, además de proveer los innumerables instrumentos de la realización final en el campo del gobierno. El liberalismo de Bentham significaba la sustitución de la acción parlamentaria por la acción de los órganos administrativos.

...la construcción gradual de una maquinaria administrativa muy compleja que necesita constantemente de reparación, renovación, reconstrucción y adaptación a los nuevos requerimientos de la planta de una fábrica moderna (Ilbert, cit. por Polanyi), este crecimiento de la administración reflejaba el espíritu del utilitarismo... en el Estado utilitario aseguraba (Bentham) su principio favorito de “posibilidad de inspección” que el ministro de más alto rango mantuviera un control eficaz sobre toda la administración local.

El camino hacia el mercado libre se había abierto y mantenía abierto por un incremento enorme del intervencionismo continuo, centralmente organizado y controlado. Volver compatible la “libertad simple y natural” de Adam Smith con las necesidades de una sociedad humana era un asunto muy complicado. Así lo revela la complejidad de las provisiones de las innumerables leyes de cercamientos; el grado del control burocrático involucrado en la administración de las Nuevas Leyes de pobres... efectivamente supervisadas por la autoridad central; o el incremento de la administración gubernamental involucrado en la... reforma municipal. Y sin embargo, todos estos baluartes de la interferencia gubernamental se erigieron tratando de organizar cierta libertad simple, como la de la tierra, la mano de obra o la administración municipal... La introducción de mercados libres, lejos de eliminar la necesidad del control, la regulación y la intervención, aumentaba enormemente su alcance. Los administradores debían estar constantemente alertas para asegurar el libre funcionamiento del sistema. Por lo tanto, incluso quienes deseaban más ardentemente liberar al Estado de todos los deberes innecesarios, y cuya filosofía demandaba la restricción de las actividades estatales, no podían dejar de otorgar al mismo Estado las facultades, los órganos y los instrumentos nuevos requeridos para el establecimiento del *laissez-faire*.

A esta paradoja se sumó otra. Mientras que la economía del *laissez-faire* era el producto de una acción estatal deliberada, las restricciones subsecuentes al *laissez-faire* se iniciaron en forma espontánea. El *laissez-faire* se planeó; la planeación no... Si hubo alguna vez un uso consciente del ejecutivo al servicio de una política de control gubernamental deliberado, ello ocurrió con los benthamistas en el periodo heroico del *laissez-faire*...

Por el contrario, no existió

ninguna intención deliberada de extender las funciones del Estado, o de restringir la libertad del individuo, por parte de quienes eran directamente responsables de las leyes restrictivas de los años setenta y ochenta. La acción legislativa de la reacción contra un mercado

autorregulado, que surgiera en el medio siglo siguiente a 1860, fue algo espontáneo, no dirigido por la opinión, y movido por un espíritu puramente pragmático... En innumerables puntos desconectados surgió tal corriente sin ningún lazo visible entre los intereses directamente afectados o alguna inconformidad ideológica entre ellos. Incluso en la solución del mismo problema,... los remedios variaban desde lo individualista hasta lo “colectivista”, desde lo liberal hasta lo antiliberal, desde las formas de *laissez-faire* hasta las intervencionistas sin cambio alguno del interés económico, las influencias ideológicas o las fuerzas políticas en juego, sólo como resultado de la creciente conciencia de la naturaleza del problema en cuestión.... Ni siquiera los partidarios radicales del liberalismo económico podían escapar a la regla que vuelve inaplicable el *laissez-faire* a las condiciones industriales avanzadas; en el caso decisivo del derecho sindical y las regulaciones antimonopólicas, los propios liberales extremos debieron pedir variadas intervenciones del Estado a fin de asegurar las condiciones necesarias para el funcionamiento de un mercado autorregulado frente a los arreglos monopólicos. Incluso el libre comercio y la competencia requerían de la intervención para funcionar...

...Si la economía de mercado era una amenaza para los componentes humanos y naturales de la urdimbre social,... ¿qué otra cosa podríamos esperar sino la presión de muy diversos grupos a favor de alguna clase de protección?

Esto ocurrió “sin ningún prejuicio teórico o intelectual de su parte, e independientemente de sus actitudes hacia los principios básicos de una economía de mercado... Los intereses particulares son independientes de las ideologías específicas existentes en diversos países...”.

Al papel de Estado en la instauración de las premisas, componentes estructurales, mecanismos e instrumentos esenciales del capitalismo, se agrega el que cumple en su reproducción y crecimiento. El curso real del proceso de acumulación y desarrollo del capital depende, —en sus bases, posibilidades, límites— de ciertas *condiciones generales* y sus ramificaciones, es decir, del conjunto de la situación social. Ello incluye especialmente: capital acumulado, nivel tecnológico, disponibilidad y explotabilidad de la fuerza de trabajo, fuentes de materias primas y energéticos, extensión del mercado general y de los mercados que lo integran (trabajo, tierra, capital y dinero), condiciones políticas. Las condiciones generales son relativamente rígidas, no se adaptan por sí mismas y de modo automático a los niveles y exigencias de la acumulación del capital, pueden

dejar de corresponder a unos y otras. El despliegue de las tendencias contrarrestantes de la baja de la tasa de ganancia y el estallido y operación de las crisis contribuyen a la reorganización de estas condiciones sociales generales y a la redefinición de los límites del proceso de acumulación. Los grados y los modos de la reorganización se ven influidos por los intereses, las estrategias, las actuaciones de los actores sociales, y sus conflictos, las crisis resultantes y sus consecuencias, las circunstancias empíricas y las particularidades históricas.

El capitalismo implica a la vez competencia entre propietarios-empresarios, explotación del trabajo asalariado por el capital y oposición entre uno y otro, contradicciones en el proceso de reproducción y acumulación, conflictos y crisis de todo tipo. La clase socioeconómicamente dominante se divide por la competencia entre sus fracciones y unidades componentes, con las consiguientes dificultades para establecer y conservar la hegemonía de una de ellas sobre las otras y sobre las clases subalternas y dominadas.

Fenómenos inquietantes que se perfilan tempranamente, son las fallas en la estructura y el crecimiento del capitalismo, sus ciclos, la tendencia a la caída de la tasa de ganancia; las restricciones a las oportunidades de inversión, al funcionamiento del mercado, a las implicaciones de la rivalidad mercantil e industrial; el desarrollo de las nuevas formas de imperialismo y colonialismo.

El capitalismo parece no ser capaz de constituirse, reproducirse y desarrollarse, y de superar sus crisis, solamente por sus propias fuerzas, sobre la mera base y por el exclusivo movimiento de los capitales individuales y de las empresas competitivas. Unos y otras están sometidos al juego de la competencia, del cambio y del mercado; a la necesidad de crear valor y de producir un excedente; a las coacciones y restricciones que surgen de todo ello. Actúan de manera más o menos aislada e inconsciente, utilizan sus recursos en búsqueda del mayor beneficio posible, sin tener en cuenta las premisas ni las consecuencias económicas y sociales. Se desprecupan por la creación de ciertas precondiciones y regulaciones que no dan beneficios o son demasiado generales, y por los efectos de las propias actividades que impliquen la destrucción de las bases sociales de su existencia y funcionamiento como empresas. Son incapaces por sí mismas de producir y desarrollar las bases y prerrequisitos y de realizar las funciones que se requiere para su propia existencia y su acumulación, para la defensa y satisfacción de sus intereses, para la producción y reproducción del capital, y para

el logro de una forma de coordinación, estructuración y continuidad en el desarrollo de la sociedad. Las condiciones de la producción mercantil y de la competencia intercapitalista dificultan que la totalidad social asuma una forma más o menos permanente, funcional y operativa.

De todo ello surge y se afirma la necesidad de la diferenciación del sistema político, y de la particularización de la totalidad social en el Estado como institución especial, surgida del sistema capitalista y de la sociedad burguesa, que se coloca por encima de uno y otra, se independiza de ellos y los domina. El Estado se presenta y opera como nivel y actor políticos, con unidad interna, estructuras y prácticas, eficacia propia, autonomía respecto a la sociedad y a las clases. Se constituye como instancia universal que incluye la globalidad compleja de la sociedad, y de manera contradictoria e ilusoria armoniza lo público y lo privado, y encarna el interés general de la colectividad y la voluntad del cuerpo político de la nación. En el Estado, la comunidad, la totalidad social, los intereses colectivos, revisten una forma particularizada, desligada de los grupos e individuos, materializada como algo externo y autónomo respecto de los reales intereses particulares y globales.

El Estado se constituye y desarrolla independientemente de los individuos y grupos, como expresión, síntesis y resultado de un conjunto de fuerzas y relaciones sociales que se autonomizan, de procesos contradictorios, de los rasgos y efectos de la anarquía capitalista, que requieren algún tipo de solución. Una serie de actividades y productos sociales se fijan y se articulan en el Estado como potencia objetiva que a todos domina, escapa a su control, frustra sus expectativas, aniquila sus cálculos, aunque aquél no tenga la misma relación con las diferentes clases y grupos.

El Estado escapa al juego de la competencia interempresarial, no está sometido a la necesidad de crear valor ni de producir un excedente. No es institución que el capital en general, los capitalistas individuales o los monopolios crearían e impondrían como su agente directo y su instrumento político. Es el capitalista global o ideal, que se autonomiza y coloca sobre la sociedad y las clases, poder extraño a las preocupaciones inmediatas de aquéllas, que se opone a las unidades de capital para expresar, orientar y defender (de modo siempre diferenciado) los intereses de todas éstas y los intereses generales del sistema.

Las principales tareas y objetivos que el Estado va asumiendo, ya desde la culminación del Estado absolutista y luego en su fase liberal, son entre otras las siguientes:

1. Creación de las premisas de instauración y desarrollo, y de las condiciones generales de estructuración y reproducción, de la economía, la sociedad, la clase, capitalistas.

2. Disolución de componentes, modos y formas de producción, de tipo arcaico o precapitalista (agricultura campesina, artesanado, profesiones tradicionales), en favor de la extensión de relaciones capitalistas.

3. Acumulación del capital, originaria primero, normal y permanente luego, y el lanzamiento y la continuidad del crecimiento y la modernización.

4. Control capitalista sobre el proceso productivo (trabajo, tecnología, propiedad).

5. Creación y generalización de mercados libres de trabajo, capital y tierra.

6. Separación de los productores directos y de los medios de producción, para la creación de una masa de trabajadores que venden su fuerza de trabajo como mercancía.

7. Creación y garantías de desarrollo permanente de las fuerzas productivas: tecnología, medios de producción, carácter y organización del proceso de trabajo, naturaleza y estructura de la clase trabajadora, todo ello en adaptación a las necesidades del capitalismo.

8. Racionalización y actualización de las viejas formas, creación, adaptación y desarrollo de las nuevas formas, de la propiedad privada, en general y, sobre todo, con los referentes inherentes a la empresa capitalista, de libre iniciativa y libre competencia en mercados abiertos.

9. Reconocimiento y expresión de las tendencias a la concentración y la centralización del capital y las empresas, sobre todo en términos de las necesidades de dirección y control, financiamiento, tecnología, etcétera.

10. Desarrollo de infraestructuras (económicas, sociales, políticas, militares): transportes, comunicaciones, salud, educación, seguridad social, etcétera.

11. Articulación y mutuo apoyo y refuerzo de los avances y logros en la economía nacional y en la economía mundial en emergencia.

12. Gobierno y administración de la heterogeneidad de actores, intereses, fuerzas y conflictos en sociedades cada vez más comple-

jas, y en el contexto de los procesos de integración creciente en la economía y la política mundiales.

En la medida en que todo esto así ocurre, el Estado liberal asume y cumple *funciones y tareas básicas* requeridas por el sistema, que no pueden ser asumidas ni cumplidas, de modo exclusivo o primordial, por las empresas-unidades de capital. Entre ellas destacan las de organización colectiva y políticas socioeconómicas; de coacción y control sociales; de cultura y educación; de relaciones internacionales; de desarrollo productivo, científico y técnico; de legitimación y consenso, institucionalización y legalidad.

Colocado sobre la economía y la sociedad capitalistas como totalidad compleja, el Estado es agente de disolución de las estructuras precapitalistas de dominación y de producción; es factor fundamental en los procesos de acumulación originaria, de separación de productores y medios de producción, de creación de la economía mercantil y monetaria. Es de estas maneras agente primordial de constitución y de expansión y difusión de las fuerzas, relaciones y estructuras capitalistas; crea y garantiza sus bases de existencia, sus condiciones generales, sus mecanismos e instrumentos de funcionamiento y reproducción.

El Estado, primero absolutista, liberal luego, sin dejar de ser siempre en mayor o menor grado intervencionista, tiene un papel crucial en la edificación de la economía moderna, con prescindencia de las formas políticas, ya que “éstas evidentemente no han tenido, ni tienen, importancia alguna para la vida espiritual del estado, para sus acciones exteriores y su legislación interior, en la medida en que éstas ejercen influjo en la vida económica”. En Inglaterra, Francia, Estados Unidos de América, Alemania, “en todas partes se ha seguido idéntica política exterior, se han promulgado iguales leyes para fomentar el capitalismo”.<sup>28</sup>

Al crear y garantizar las condiciones generales de producción y reproducción, que los capitales privados no quieren o no pueden generar ni asegurar, el Estado liberal las desliga de las condiciones de valorización de los capitales individuales y sus intereses, preservándolas contra las interferencias y conflictos de obreros y capitalistas aislados. Aquél asume así, sobre todo, los procesos de producción no capitalista de la infraestructura económica y social.

Los avances de las fuerzas productivas, la tendencia descendente de la tasa de ganancia, extienden el número y contenido de los

procesos productivos que el Estado liberal tiende a asumir o controlar; aquéllos que se vuelven no rentables para las empresas-unidades de capital privado, son abandonados o reducidos, casi desaparecen de la esfera del capital competitivo. A ello se agregan las demandas engendradas por la división del trabajo expresada en el mercado, que dejan de ser satisfechas en las condiciones capitalistas (doble naturaleza del proceso productivo: trabajo, producción de valor). Las inversiones privadas se revelan incapaces de proveer todas las condiciones materiales generales de producción que por separado reclaman todas y cada una de las unidades productivas, así como para asegurar el desarrollo general a largo plazo, y prevenir o superar importantes, a veces decisivos, puntos de estrangulamiento. Ignoradas o desdeñadas estas esferas por el capital privado, que no invierte en ellas, o lo hace de modo insuficiente o inadecuado, los vacíos deben ser llenados por el Estado, no sometido a las coacciones de la rentabilidad, la acumulación, el mercado y la competencia. Entre las funciones que la empresa privada va dejando de asumir se destacan las siguientes:<sup>29</sup>

1) *Transportes y comunicaciones*: caminos, canales, correos, ferrocarriles, telégrafos, teléfonos.

La construcción y explotación de *ferrocarriles* es apoyada o promovida por el Estado, tomando en consideración razones económicas, militares, administrativas, y políticas (represión interna, expansión colonial). El apoyo estatal mediante concesiones liberales a compañías privadas produce abusos que llevan al rescate total o parcial de las redes.

El Congreso de los Estados Unidos financia la primera línea de *telégrafo eléctrico* según patente de Samuel Morse, 1844, y desde entonces se acelera el tendido de cables por el territorio norteamericano. Los Estados europeos tienden sus líneas, en sus propios territorios primero, luego también, desde 1850, bajo el Canal de la Mancha, de Londres a la India, bajo el Atlántico.

2) *Salud pública*, con los servicios de agua, cloacas, basura, hospitales, para garantizar las condiciones de vida urbana e industrial, y el buen estado físico de la fuerza de trabajo.

3) *Educación popular*, por instituciones estatales. Aquéllas, a través del trabajo de los docentes, deben proveer las calificaciones generales necesarias para el ajuste de la población en su conjunto

29 Ver J.-A. Lesourd et Cl. Gérard, *Nouvelle Histoire Économique*, tome I, *Le XIXe Siècle*, Paris, Armand Colin, 1976, capítulo 8.

a las nuevas condiciones de la economía capitalista, el cambio tecnológico, la sociedad urbano-industrial, el trabajo como instrumento de valorización; para la legitimación y consenso en favor del sistema y del Estado liberal. Ello incluye la incorporación de un nacionalismo impregnado de *chovinismo* y *xenofobia*, en función de las necesidades interrelacionadas de integración nacional y de enfrentamiento de la competencia y el conflicto internacionales.

La difusión de la educación primaria en el siglo XIX constituye otro gran avance en la intervención del Estado central en la vida de los pobres y las clases trabajadoras. El *curriculum* elemental aumenta las aptitudes mentales y las oportunidades sociales de trabajadores y pobres en general, constituyendo en este aspecto un factor importante en el proceso de democratización. La educación elemental proporciona además un código para la comunicación como instrumento de integración nacional. Permite que las elites orientadas hacia el Estado nacional y el mercado nacional gocen de un acceso directo a los potenciales consumidores, trabajadores, contribuyentes, reclutas y votantes del país en general. Las innovaciones burocráticas que integran la política de educación elemental o son suscitadas por ésta (inspectorado, certificación de docentes, subsidios, asistencia obligatoria) ramifican el aparato administrativo en todo el territorio nacional y en aspectos de la vida hasta entonces considerados fuera de la vida pública. Se contribuye así a formar un aparato estatal a la altura de las complejidades del manejo de millones de personas, como requisito esencial para los sistemas contemporáneos de bienestar social.<sup>30</sup>

En Europa en general, desde el siglo XIX, ciertos sectores se van transformando en *entes públicos autónomos*, dotados o no de personalidad jurídica, por la necesidad de administrar componentes y servicios esenciales, según criterios técnico-económico-contables diferentes de los que prevalecen en la administración pública, a través de una serie de empresas que exigen una dirección a escala nacional. A ello se agregan motivos de descentralización por razones técnicas, o fiscales.<sup>31</sup>

30 Ver Abraham de Swaan, "Welfare State", cit.

31 Sobre el surgimiento de empresas públicas en la fase de capitalismo liberal, ver Centre Européen de l'Entreprise Publique, *Les Entreprises Publiques dans la Communauté Économique Européenne*, Paris, Dunod, 1967; Evelio Verdera y Tuells, editor, *La Empresa Pública*, Zaragoza, Real Colegio de España en Bolonia, 1970, 2 vols.

En *Francia*, la acción deliberada del Estado sobre las actividades industriales y productivas en general es, como se ha visto, una larga tradición

de intervencionismo secular que se apoya en una serie de instituciones originales, tales como las empresas y laboratorios públicos, los cuerpos de ingenieros y de funcionarios especializados, interacciones estrechas entre administraciones técnicas y empresas, especialmente para los contratos públicos, e intervenciones financieras de envergadura...

Es además una tradición “de *empresas públicas de resultados bastante buenos*, tanto en el dominio bancario como en el industrial. Estos éxitos son debidos especialmente a dos razones: una gestión progresiva y pragmática, y una administración experta”.

Se constata también que

*el proceso se efectúa por oleadas brutales*, en ocasión de una ruptura histórica o política: las oleadas de nacionalizaciones son seguidas por fases de consolidación en las cuales los contornos del sector público siguen siendo más o menos estables y donde se precisa la doctrina de gestión, una vez que las turbulencias políticas de la fase de nacionalización se han calmado.<sup>32</sup>

La Revolución Francesa constituye una especie de transición; por primera vez, al mismo tiempo que crea la Nación, concibe y casi expresa la idea de la transferencia a aquélla de la propiedad de recursos naturales importantes, que es base de la política de nacionalización, pero extrae de ello consecuencias limitadas. Así como el gobierno revolucionario transfiere la soberanía del rey a la nación, la propiedad real es sustituida por la propiedad nacional, por ejemplo en la Ley minera del 28 de julio de 1791, pero la propiedad de la Nación sólo le da el derecho de conceder las mismas. De manera similar, la Revolución Francesa nacionaliza los bienes del clero por Decreto del 2 de noviembre de 1790, los pone a disposición de la Nación, pero libera a ésta de tal propiedad y de su explotación, organizando la venta de los bienes nacionales.<sup>33</sup>

32 Christian Stoffaës, “Le Contexte Historique”, en *Nationalisations Industrielles et Bancaires, Cahiers Français*, núm. 214, janvier-février 1984.

33 Jean Maillet, “Aspect Historique des Nationalisations Françaises”, cit.

De todas maneras, la Revolución Francesa se identifica, con excepción quizás de la fase jacobina, por el predominio de un individualismo ideológico y práctico muy acentuado, que inspira a Ley Le Chapelier (1791) sobre la libertad de comercio, con efectos restrictivos sobre las posibilidades de intervención directa del Estado en las empresas industriales y comerciales.

El sector público europeo remonta pues sólo a la segunda mitad del siglo XIX y bien parece, de manera general, que no ha habido en el nivel de los Estados, salvo en breves periodos y bajo el impulso de presiones políticas nacidas de acontecimientos excepcionales (guerras, crisis) una política permanente de organización y de extensión del sector público industrial y comercial... La creación de empresas públicas o la puesta bajo tutela pública de empresas privadas existentes se ha realizado más bien de manera esporádica, y ante necesidades particulares limitadas a uno u otro de los sectores económicos.

De todos modos, aún en este contexto liberal predominante del siglo XIX, se despliegan algunas corrientes de importancia y duración suficientes como para permitir un desarrollo casi simultáneo de empresas públicas en Europa, sobre todo la descentralización de servicios públicos, y las llamadas “doctrinas comunistas”.<sup>34</sup>

En cuanto a la *descentralización de servicios públicos*,

las concepciones que presidieron en la mayoría de los países de Europa Occidental la elaboración del derecho presupuestario y de la contabilidad pública datan de principios del siglo XIX, época en la cual se concebía exclusivamente el papel del Estado como restringido a la dirección de algunos grandes servicios de orden político o administrativo, civiles o militares.

En el marco de la revolución industrial, sin embargo, un número creciente de servicios públicos se volvieron, por oportunidad o por necesidad, fabricantes o vendedores directos de mercancías y de servicios, en tanto que las necesidades de recursos suplementarios incitaron al desarrollo de ciertos monopolios.

Fue pareciendo progresivamente que las reglas presupuestarias y contables inspiradas por una preocupación de control estrecho y rígido de los fondos entregados por los contribuyentes debían ser flexibilizadas para permitir al Estado “industrial” o “comerciante” ase-

<sup>34</sup> Armand Bizaguet, *Le Secteur Public et les Privatisations*, Paris, P.U.F., 1988, pp. 14 y ss.

gurar su nuevo papel en mejores condiciones de gestión. De allí la realización de verdaderos “desmembramientos” del Estado, utilizando fórmulas que se orientaron a medida que el tiempo pasaba hacia una autonomía cada vez más completa. Realizados ante todo bajo la forma de una simple demarcación administrativa (servicios autónomos), y luego de una autonomía financiera más importante aunque sin personería jurídica (presupuestos anexos), ellos encuentran su culminación en la creación de “Oficinas” o de “Cajas” dotadas finalmente de personería jurídica pero todavía muy marcados por el carácter administrativo y estrictamente controlados por los poderes públicos.<sup>35</sup>

Las empresas de Estado que van surgiendo del movimiento hacia la descentralización de servicios públicos se van haciendo cada vez más raras, ya que

la evolución constante de toda empresa que conquista una cierta autonomía financiera es la de acceder a una independencia más completa bajo la forma de un establecimiento de personalidad jurídica reconocida, hasta de sociedad de Estado o de capital mixto, formas que flexibilizan sus modalidades de gestión permitiéndole ampliar su campo de actividad.<sup>36</sup>

A ello se van agregando una *doctrina y movimiento comunistas*, con un adjetivo que por extensión cubre las colectividades regionales y locales, que en el siglo XIX se difunden en Alemania, Gran Bretaña, Bélgica, Holanda, y en menor grado en Italia.

Si las manufacturas reales y las compañías coloniales desaparecen en *Francia* con la caída del Antiguo Régimen y sus secuelas, el periodo liberal del siglo XIX presencia la supervivencia y la creación de empresas administradas por el Estado.

La industrialización de Francia en el siglo XIX, época de la burguesía triunfante, se ha realizado en un marco liberal. Con excepción de los resabios colbertistas..., son capitales privados, ciertamente subsidiados, protegidos y enmarcados por el Estado, los que han edificado los grupos industriales y bancarios franceses, incluso en los sectores de “servicio público” (minas, ferrocarriles, agua, gas, electricidad, etcétera) bajo el régimen de concesión. Ciertamente, estas iniciativas han estado enmarcadas por la política industrial (del

35 Bizaguet, cit., pp. 15-16.

36 Bizaguet, cit., p. 17.

Estado), pero sin el recurso a empresas de capital público propiamente dichas.<sup>37</sup>

La supervivencia y la creación de empresas públicas en el siglo XIX francés responden a diversas razones: mantenimiento de tradiciones artísticas (manufacturas de Sèvres y de Gobelinos); actividades gubernamentales (edición de los *Journaux Officiels*, 1880); establecimientos financieros con estatutos especiales (Banque de France, 1800, Caisse des Dépôts, 1816); fiscales (monopolio del tabaco, 1810); policía en el sentido amplio y orden público (moneda, fabricación de armas y pólvora); garantía de servicios públicos, ya sea en su totalidad (correos 1851, y telégrafos, puentes y caminos, arsenales), ya parcialmente (hospitales, imprenta, enseñanza, investigación).

Desde mediados del siglo XIX, el *saint-simonismo* toma el relevo del *colbertismo*:

son los ingenieros del Estado, tanto como los capitalistas, quienes desarrollan, bajo el Segundo Imperio, el ferrocarril y las infraestructuras de transporte, las minas de carbón y la siderurgia. La revolución industrial (en Francia) no se hace, como en Inglaterra, según el mensaje de Adam Smith, preconizando el mercado y la iniciativa de los empresarios contra el Estado burocrático y mercantilista, sino, por el contrario, en cooperación con el Estado... Nación proteccionista, católica y latina, que ha cumplido su reforma agraria con la Revolución, y ha dispersado así el capital agrícola, con un capitalismo pusilánime más que emprendedor, más agrario que mercantil, Francia habría quizás acumulado aún más retraso en ausencia de las iniciativas de la política industrial del Estado. El malthusianismo liberal, el estancamiento demográfico y el proteccionismo de la Tercera República, rural y radical, conducirán al lento adormecimiento de las estructuras industriales francesas, que despertarán sólo con el dirigismo y el advenimiento de la “economía mixta” después de 1945.<sup>38</sup>

Las tareas económicas, aun las de especial relevancia, son entregadas por el Estado a empresarios privados, sin perjuicio de ayudarlos mediante regímenes de excepción, y de controlarlos cuando el interés público está en juego. Así, el financiamiento público de

37 C. Stoffaës, “Le Contexte Historique”, cit.

38 C. Stoffaës, “Le Contexte Historique”, cit.

sociedades privadas se realiza a través de subsidios y ayudas de diferente naturaleza a empresas ferroviarias antes de su nacionalización; los contratos de concesión desde 1859 para los ferrocarriles, y desde 1906 para la industria eléctrica, que contienen garantías de un importante financiamiento público para cubrir sus déficits (leyes del Banco de Francia, 1800; de Explotación de Minas, 1810; de Compañías Ferroviarias 1841, y de Electricidad, 1906).

En materia de ferrocarriles, la ley de 1841 establece un sistema de concesiones, pero los convenios de 1859 y 1883 ponen a cargo del Estado los gastos de instalación de las peores líneas y los riesgos de la explotación de las nuevas líneas mediante una garantía del interés del capital invertido. La colectividad debe pagar para asegurar los beneficios del ferrocarril para el conjunto del territorio.

A partir de todo ello se va constituyendo desde 1878 una red estatal, extendida desde 1908 por el rescate del Ferrocarril del Oeste y la nacionalización de otras líneas deficitarias.<sup>39</sup>

En *Gran Bretaña* surgen también en el siglo XIX empresas de servicios públicos locales (agua, gas, electricidad, tranvías), creadas por municipalidades, propiedad de éstas que las administran o bien las dan en concesión a particulares. Más tarde, por razones técnicas, administrativas y financieras, se hace necesario ampliar la escala de operaciones. Las empresas municipales son reemplazadas por organizaciones regionales o nacionales, o se fusionan para formar a estas últimas.

*La public corporation* no es institución totalmente nueva (en Gran Bretaña). Han existido desde tiempo atrás numerosos órganos que ejercen funciones oficiales o gubernamentales, y que gozan sin embargo en diversas medidas de independencia del ejecutivo y son distinguibles de las grandes administraciones estatales puestas bajo el control directo de ministros de la Corona.

Son entes como el *Public Trustee* (ley de 1906 sobre el curador público), la *Charity Commission* (Charitable Trusts Act, 1853), y *Trinity House* (Merchant Shipping Act, 1854, que le da superintendencia y conducción de todos los faros ingleses).<sup>40</sup> Incluso, la creación de la *public corporation* es práctica temprana en Gran Bretaña.

<sup>39</sup> Ver Bernard Chenot, *Les Entreprises Nationalisées*, Paris, Presses Universitaires de France, 1963.

<sup>40</sup> William A. Robson, *Nationalized Industry and Public Ownership*, London, George Allen & Unwin, 1961.

La *Mersey Docks and Harbour Board* se funda en 1857, con poderes sobre el puerto de Liverpool; la *Port of London Authority* se funda en 1928.

Esta tendencia, ligada a las doctrinas municipalistas y al desarrollo de las participaciones locales, se da también en Alemania, Bélgica, Holanda, Italia. Se trata de países con larga tradición histórica al respecto, donde el papel y la capacidad jurídica de las colectividades locales y provinciales son considerables, sobre todo por su más reciente constitución en Estado nacional. A la inversa, esta corriente tiene menos importancia relativa en Francia, país de larga tradición centralizadora, donde además el municipalismo ha sido frenado por el Consejo de Estado en nombre de la defensa de la libertad de comercio e industria.

En *Alemania*, el Estado bismarckiano asume la dirección de empresas de transportes y comunicaciones (ferrocarriles, correos, telégrafos, teléfonos), electricidad, gas, agua. Aquí, como en el caso de Italia, se da una evolución paralela a la de Francia, con el movimiento hacia la descentralización de los servicios públicos y con la doctrina y el movimiento comunales.

Ello se explica tanto más para estos países cuanto que en el momento de la constitución de un Estado nacional, producida mucho más tarde que en Francia, éste ha encontrado, en el patrimonio de los pequeños Estados anteriores, un cierto número de entes industriales y comerciales administrados según reglas de hecho, pero que no podían continuar siendo tales en el marco de un presupuesto muy reglamentado del Estado unitario....

A ello se agrega que,

en la primera mitad del siglo XIX, han existido, en los diversos Estados alemanes, empresas comunales importantes, en especial Cajas de Ahorro... A partir de 1870, el sector público alemán se apropió de la mayor parte de las empresas de gas, confiadas hasta entonces en general a empresas privadas inglesas. En cuanto a la electricidad, son sobre todo los Estados provinciales los que tomaron la iniciativa, a partir de fines del siglo XIX, de asociar a las comunas alemanas e incluso a ciertos medios privados locales.<sup>41</sup>

El Estado alemán interviene además en la construcción de viviendas y en el crédito, v.gr., con la creación del Deutsche Reichsbank

41 Bizaguét, cit., pp. 17-18.

como banco emisor central, y en la fijación de las bases de uno de los primeros sistemas de seguridad social (*cf. infra*).

En *Italia*, desde la unidad nacional hasta el fin de la Primera Guerra Mundial, el Estado unificado hereda de sus antecesores la gestión de numerosas empresas públicas o semipúblicas, a menudo concesionadas o arrendadas a intereses privados. Se trata de ferrocarriles, empresas industriales (siderúrgicas, mineras, sanitarias, textiles); arsenales militares y astilleros de la marina de guerra; bancos de Estado; empresas agropecuarias y forestales; monopolios fiscales (sal, tabaco, lotería). El clima ideológico liberal predominante y la legislación vigente descartan toda intervención directa del Estado en el mercado, como productor y comerciante, y su competencia con la empresa privada. Para la gestión estatal se admiten, como excepciones a dicha regla, las obras públicas, los transportes y las comunicaciones y, en general, la posible explotación de un monopolio natural, la necesidad de asegurar un servicio de interés público al cual las empresas privadas no quieren o no pueden consagrarse, la oportunidad de una política de precios diferentes a los del mercado, menos elevados (servicios públicos) o más elevados (monopolios fiscales).

Con el predominio de la orientación liberal, el Estado italiano enajena un número significativo de bienes industriales y agrícolas públicos en favor de empresas privadas o de organismos locales. Aquél se reserva el derecho de administración de los ferrocarriles, e instaura para el tabaco una forma mixta. Muchas empresas públicas sobreviven, y la parte conservada por el Estado en ciertas empresas le permitirá en el futuro volver a la gestión directa y a las nacionalizaciones.<sup>42</sup>

Parte de las funciones de organización colectiva y de diseño y realización de políticas socioeconómicas, tiene que ver con aduanas, emisión de moneda y control de la banca, presupuesto de Estado, y en general intervenciones estatales en el crecimiento, la modernización y el desarrollo.

La incidencia de la *política aduanera* se da a través del logro de recursos fiscales, y del proteccionismo industrial.

42 Una enumeración detallada de los principales antecedentes de empresas públicas en los países de Europa Occidental se encuentra en Centre Européen de l'Entreprise Publique, *Les Entreprises Publiques dans la Communauté Économique Européenne*, cit.

El Estado emite y garantiza la *moneda*, y dispone con ello de un potente instrumento de acción económica; la sostiene en dificultades emanadas de los ciclos económicos y de las relaciones internacionales. A través de las *obras y empresas públicas*, el Estado liberal lanza sumas considerables en el circuito económico, que estimulan el comercio, hacen vivir numerosas empresas privadas (trabajos públicos, construcciones).

El *presupuesto de Estado* se vuelve acto esencial de la vida económica nacional. A través de aquél, se sustrae una masa de dinero de la circulación, se la relanza por otras vías, se incide significativamente en la vida económica. El presupuesto está ligado a la actividad económica, a través de los impuestos (directos e indirectos) y de la afectación a los ingresos. Ello permite al Estado comprar y pagar, estimular o desalentar determinadas actividades. Alimentado por impuestos, y la consiguiente extracción de una parte del ingreso nacional, el presupuesto no puede ser neutro ni igualitario; favorece o desfavorece ciertas categorías sociales de productores, empresarios, trabajadores, o consumidores. El presupuesto está adaptado a la estructura económica y política de cada Estado, y a sus estrategias; *v.gr.*, en relación a la existencia o no, y en su caso al grado de compromiso con el armamentismo, el equilibrio, el reparto de cargas, el peso de los derechos aduaneros, etcétera.

La intervención del Estado en el desarrollo nacional se define en el siglo XIX por una dosificación de los componentes de la inyección gubernamental y de la libre empresa, variable según países, periodos, regímenes. La doctrina de una economía del Estado totalmente autonomizada nunca llega a aplicarse plenamente. Entre el Estado liberal y el capitalismo liberal existen lazos, interpenetraciones, retroacciones, pero no neutralidad del primero e independencia del segundo. Los Estados se interesan cada vez más en el logro y goce de una economía productiva y próspera, que pueda desarrollarse con grados variables de independencia y protección, con formas cambiantes de ayuda a empresas y negocios del sector privado, tanto en lo interno como en lo internacional, e incluso con modalidades de injerencia directa del Estado.

Ha existido de una complejidad y ambigüedad en la doctrina y la práctica del Estado liberal, como mero gendarme y protector. Ello se va evidenciando además, en la visión retrospectiva, como el comienzo de una transición hacia el Estado intervencionista y Benefactor o Providencial. Si bien el fenómeno se va desplegando en su plenitud durante las fases de la Segunda y la Tercera Revolución

Industrial, del capitalismo monopolista, de la economía internacionalizada y del imperialismo (*cf. infra*), sus gérmenes y primeras manifestaciones se van dando ya durante la fase liberal y la tendencia puede ser constatada aquí, para luego retomarla y elaborarla más ampliamente.<sup>43</sup>

La doctrina y la práctica del Estado liberal, desarrolladas desde los albores de la modernidad hasta el siglo XVIII, lo han definido, en sus modalidades y tareas, según dos relaciones/ejes: Estado/Sociedad, y Estado/Individuo.

Así, en la doctrina y la mitología, y en la práctica del régimen liberal, por una parte, la actividad del Estado se ejerce en relación a una sociedad civil que es exterior a aquél. Esa sociedad civil tiene una realidad históricamente dada, preconstituida por un pasado que le ha proporcionado sus principales estructuras, rasgos y tendencias. La sociedad civil se identifica con individuos y grupos que poseen sus esencias, propiedades, derechos y deberes, respecto a la vida colectiva; una sociedad civil, independiente de un Estado que no puede afectarla como su objeto o materia prima. La separación de la sociedad civil, su autoconstitución y su autonomización respecto al Estado, la presentan como un espacio propio, pero también como espacio de democratización, de emancipación de la propia sociedad y del individuo.

Por otra parte, en la definición del otro eje esencial, *Estado/Individuo*, también en la doctrina y en la práctica del régimen liberal, el Estado surge del contrato social entre seres humanos portadores de derechos (vida, libertad, seguridad, propiedad...) que requieren protección de un Estado resultante del contrato constitutivo, obligado en adelante a producir seguridad y reducir incertidumbres. Individuo con derecho a protección y Estado protector quedan unidos de modo indisociable.

A ello se agrega que la mutua exterioridad del Estado y su orden público, y de la sociedad civil y su orden privado de mercado, grupos e individuos, implica por una parte la independencia de lo segundo respecto a lo primero, pero por la otra también la institucionalización y garantía de las condiciones y resultados de la exte-

43 Sobre las complejidades y ambigüedades del Estado Liberal en su primera fase "clásica", ver François Châtelet y Évelyne Pisier-Kouchner, *Les Conceptions Politiques du XXe. Siècle*, Paris, Thémis/Presses Universitaires de France, 1981, *passim*; Pierre Rosanvallon, *La Crise de l'État-Providence*, Paris, Éditions du Seuil, 1981.

rioridad por lo primero respecto a lo segundo. El Estado soberano, encarnado en sucesivos gobiernos, que pretende representar a la colectividad y ser expresión y resultado de su consenso, tiene que intervenir, en parte por su propia naturaleza, y por su dinámica de autonomización y autoacumulación de poder; y en parte por la misión que le atribuye e impone la teoría/práctica del régimen liberal.

El intervencionismo inherente ya al Estado del capitalismo liberal se da ante todo en salvaguardia de la esencia reconocida como común a todos los hombres de cualquier condición, pertenencia y especificidad; esencia a la que se vinculan los derechos civiles y políticos que se comienza por reconocer como fundamentales, pero también el mercado libre, y un pluralismo político a través del cual se manifiestan la diversidad y conflictividad de necesidades, deseos, intereses, voluntades, de la sociedad civil. Ya en las vísperas mismas de la fase liberal, el Estado Protector comienza a definirse como la forma política específica del Estado Moderno. El Estado Liberal debe además ir interviniendo cada vez más: en lo externo, para garantizar la independencia y seguridad de la Nación, en lo interno para la buena marcha de los asuntos comunes a todos los ciudadanos.

Así, ya en la fase del capitalismo liberal, las funciones de *regulación formal* son asumidas por un Estado soberano, a través de gobiernos con autoridad pública, designados por un cuerpo de ciudadanos y revocable por éste. Ello se manifiesta ante todo bajo la forma de un *Estado Gendarme-Administrador*, obligado a respetar lo que existe, y a servir a su mandante, con un mandato precario, fijado por las reglas del juego político. Cada acto del Estado como tal, de los diferentes gobiernos, de los poderes (ejecutivo, legislativo, judicial), es acto de un poder soberano, sobre todo cuando las tareas de gobierno y administración pretenden cumplirse para salvaguardia de libertades amenazadas por enemigos y peligros de dentro y fuera. En esa medida, el Estado puede usar sin límites el poder de que está investido.

A partir de finales del siglo XVIII, por los impactos entrelazados o convergentes de la naturaleza y los movimientos del propio Estado-Nación moderno, del capitalismo (su dinámica y su lógica, sus contradicciones y conflictos), y del movimiento democrático e igualitario, el Estado Protector clásico se extiende y profundiza.

Durante gran parte del siglo XIX se endurece la actitud general ante los pobres. La filosofía del liberalismo postula los principios de igualdad de oportunidades y de competencia en la vida econó-

mica y social, y considera la pobreza como vicio o culpa, rescate de la pereza o de la imprevisión. La posición del obrero industrial, dentro del amplio espectro de los pobres, comienza por ser considerada un fenómeno anómalo o transitorio desde los dos polos del espectro ideológico-político, y el sindicalista o socialista. Para el polo conservador-liberal, el trabajador podría desaparecer si fuera capaz de mejora moral, autodisciplina y ahorro como defensa contra la adversidad y como posibilidad de acceso al empresariado. Para el polo de los movimientos sindicalistas y socialistas, la desaparición de la *condición obrera* resultaría de la instauración de un nuevo orden estructurado bajo la forma de un Estado de consejos obreros o de modalidades más radicales de auto-gobierno y auto-gestión.

A medida que avanza la industrialización, que la categoría del empleo asalariado crece cuantitativamente y se va evidenciando como fenómeno permanente y difundido de la sociedad moderna, y que la pobreza generalizada trae consigo una cauda de hacinamiento, insalubridad, marginalización y conflictividad social y política, comienzan a ser objeto de debates cada vez más intensos y amplios los intentos de interpretación y de solución de la llamada "cuestión social", es decir la pobreza obrera industrial. Como parte de ello, se va imponiendo la noción de la necesaria instauración de algún tipo de *seguro colectivo* contra la pérdida del ingreso y otras causas y formas de la adversidad. Durante la segunda mitad del siglo XIX, los fondos mutuos de trabajadores se difunden rápidamente. Se irá pasando del ahorro privado y voluntario en pequeña escala, a la acumulación compulsiva de capital de transferencia en gran escala y para la provisión colectiva.

En *Inglaterra*, el sistema de asistencia establecido por las *Poor Laws* de los siglos XVII y XVIII, es revisado restrictivamente por la *Poor Law Amendment Act* de 1834 que reorganiza las *workhouses*. Esta ley, inspirada por los principios rectores de la primera fase del capitalismo, considera que la pobreza, tara social, revela una incapacidad para la lucha por la vida y la supervivencia, y una imprevisión en la organización de la propia existencia, ejemplificada en la falta de control de la natalidad, deficiencias que no deberían ser estimuladas. Es abolido el principio de territorialización y domicilio. Se instaura un sistema más centralizado, que unifica geográficamente las ayudas, pero también más selectivo. Se busca que la situación del pobre asistido sea mucho menos ventajosa que la del trabajador. Se suprime la asistencia a domicilio; si los individuos quieren ser asistidos, se les debe obligar a volver a las *workhouses*.

Éstas son sometidas a un régimen de confinamiento o verdadera prisión: separación de esposos; prohibición de libros y juguetes para niños, del tabaco, de las salidas al exterior; privación de derechos políticos hasta 1918. Con esta reforma se busca la formación de un mercado de trabajo competitivo, y la emergencia de un proletariado móvil obligado a vender su fuerza de trabajo a bajo precio para sobrevivir.

En respuesta a su situación implacable de aislamiento y de inseguridad, los trabajadores multiplican las *friendly societies* y las organizaciones mutuales obreras tendientes a garantizar un mínimo de protección social a los trabajadores. El *mutualismo* progresa considerablemente (en 1870, las mutuales en Francia tienen más de 800,000 adherentes).

La mayoría de los gobiernos europeos, sin embargo, consideran toda iniciativa pública sobre seguros sociales como un ataque a los principios liberales. Una excepción importante es el gobierno de Prusia, que apoya las *Knappschaftskassen* o cajas mutuales de mineros, e impone a los propietarios de minas el uso de dar a sus obreros, en caso de enfermedad, cuidados médicos gratuitos y el pago de su salario durante uno o dos meses. Hacia 1840, estas cajas son introducidas en las provincias renanas anexadas por Prusia. El gobierno prusiano decide además la creación obligatoria, en minas, altos hornos y salinas, de Cajas regionales, dirigidas por comités de empleados y obreros; sistema que a partir de 1860 es imitado por los otros Estados alemanes.

Con apoyo de esta tradición, y bajo la influencia de los teóricos del llamado “Socialismo de Estado” o “Socialismo de Cátedra”, Bismarck instaura el primer sistema estatal de seguros sociales de protección obligatoria como elemento de política social que abre el camino al moderno Estado Benefactor. Después de su ruptura con los Nacional-Liberales, preocupado por frenar la creciente presencia del Partido Social-Demócrata y compensar su dura represión, y ansioso de lograr instrumentos para el encuadre de la población asalariada, Bismarck se apoya en los grupos conservadores y en el Centro Católico para lograr el dictado de una sucesión de leyes que establecen el seguro de enfermedad obligatorio (15 junio 1883); el seguro de accidentes de trabajo (1884); el seguro de invalidez-vejez (1889).

Alemania se ve dotada así de un sistema de seguridad social sin igual en el mundo de entonces, cuya influencia se va ejerciendo sobre otros países avanzados. Austria y Hungría importan el sistema

alemán de seguro de enfermedad en 1888 y 1907; Suecia, Noruega y Dinamarca instauran legislaciones de este tipo a comienzos de los años 1910.

*Gran Bretaña*, donde el mutualismo se relaciona con el vacío liberal en lo referente a la protección social, recién en 1908 instituye el retiro por vejez (facultativo); en 1911 se vuelve obligatorio el seguro por enfermedad para trabajadores manuales entre 16 y 70 años y para otras categorías de trabajadores que ganen menos de 160 libras por año. También en 1911 se instaura un seguro de desempleo limitado para algunas ramas.<sup>44</sup>

En la *Francia* del Segundo Imperio, sobre todo cuando Napoleón III intenta (sin éxito) el paso del Imperio Autoritario al Imperio Liberal, la expresión *Estado-Providencia* aparece por primera vez en lengua francesa.

Ella es forjada por pensadores liberales hostiles al aumento de las atribuciones del Estado pero igualmente críticos de una filosofía individualista demasiado radical. Émile Ollivier, diputado republicano volcado al Imperio después de 1860, desarrolla este enfoque en su *Rapport fait au nom de la commission chargée d'examiner le projet de loi relatif aux coalitions*. Criticando la ley Le Chapelier de 1791 que había prohibido las corporaciones, estimó que la concepción de lo que él primero llamó Estado-Providencia estaba ligada a una filosofía social que no reconocía más que el interés particular de cada individuo y el interés general. El economista Émile Laurent retomó este tema con vigor, hablando del Estado “erigido en una especie de providencia”. Preconizaba como alternativa el desarrollo de asociaciones de previsión.<sup>45</sup>

Bajo la Tercera República Francia está, en materia de seguros sociales, en retraso considerable respecto a sus grandes vecinos. Su primera ley de protección social moderna es la del 9 de abril de 1898 sobre accidentes de trabajo, votada 20 años después de la propuesta de Martin Nadau en 1880. Con ello se reconoce las insuficiencias del artículo 1382 del Código Civil sobre la responsabilidad individual para el tratamiento de los accidentes de trabajo. Un proyecto de ley presentado en 1890 sobre retiros obreros y campesinos es votado recién en 1910, pero fracasa en su aplicación, sobre todo por efecto de decisiones de la Corte de Casación de 1911 y

44 Ver “Securité Sociale”, *Dictionnaire Encyclopédique d'Histoire*, cit.

45 Ver Pierre Rosanvallon, *La Crise de l'État-providence*, cit., pp. 141 a 152.

1912 que le quitan obligatoriedad. El debate sobre seguros sociales se desarrolló a partir de 1920, hasta que en 1928, bajo el gobierno Poincaré, se vota la ley de seguros sociales, con un sistema único de seguro obligatorio para enfermedad, invalidez y vejez, alimentado por contribuciones iguales de empleadores y asalariados y por una subvención del Estado.

De esta manera, el Estado Protector clásico va transitando, de la mera protección de lo adquirido (vida, libertad, propiedad), a las acciones positivas (redistribución de ingresos, reglamentación de relaciones sociales, servicios colectivos). Ello corresponde a las tendencias y procesos de reivindicación de *derechos completos* de ciudadanía para *todos* los individuos; de ampliación de la protección, desde los derechos cívicos, a nuevos derechos económicos y sociales, y a instituciones y mecanismos sociales, que den a todos los ciudadanos seguridad física, socioeconómica, psicológica, equivalente a la que da la propiedad.

Debe constatarse también, sin embargo, que las exigencias de protección planteadas a la administración van llevando a la prescripción de un derecho positivo y de disposiciones reglamentarias que producen ciudadanos en situación de minoridad, sin pleno y activo goce de sus derechos. Encarnado en gobiernos, el Estado busca instituirse como el buen representante de la colectividad, para extender y perpetuar su administración. La creciente renuncia al *laissez-faire* reduce o suprime los límites a la expansión de la autoridad del Estado. La exterioridad legítima del Estado respecto a la sociedad civil justifica la acción del primero sobre la segunda, el aumento incesante de su poder y dominación, de sus funciones y competencias, y de su penetración en aquélla.

El tránsito del Estado Gendarme-Protector al Estado Intervencionista-Benefactor o Providencial se va intensificando y acelerando —como se verá luego con más detalle— durante la fase de la Segunda Revolución Industrial, capitalismo monopolista y políticas imperiales.<sup>46</sup>

46 Sobre la emergencia y desarrollo del Estado Benefactor, ver Wolfgang J. Mommsen y W. Mock, editors, *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany, 1850-1950*; Maurice Bruce, *The Coming of the Welfare State*, London, 1961, 1968; Martha Derthick, *Policymaking for Social Security*, Washington, D. C., 1979; Margaret Weir, Shola Orloff y Theda Skocpol, editors, *The Politics of Social Policy in the United States*, Princeton, N. J., 1988.