

CAPÍTULO I

III. La fase reciente (1945-1994)	103
1. El Estado dirigista en la posguerra	109

operativos adecuados, ni concepción orgánica de conjunto. La falta de coordinación y la desorganización se expresan en una gran variedad de contradicciones, desequilibrios y conflictos. Las nacionalizaciones son numerosas, pero esporádicas y no integradas ni elaboradas, de todos modos, la intervención estatal se revela permanente, se consolida y avanza por autoacumulación y autosustentación, se apoya y legitima por el uso de técnicas económicas y financieras en progreso. Paralelamente, el Estado soviético va desarrollando, por tanteos y con tropiezos, el primer intento histórico de planificación colectivista, total o centralizada.

Las décadas siguientes al fin de la Segunda Guerra Mundial precisan en los países del capitalismo desarrollado, primero una o varias fases de nacionalizaciones y de expansión del intervencionismo del Estado, del sector público, incluso de intentos de planificación. Tras ello sobreviene una fase de gobiernos y políticas neoliberales, y de intentos de redefinir radicalmente la relaciones del Estado con la economía y la sociedad, de lo que forman parte los procesos de redimensionamiento y reorientación del sector de empresas públicas, sobre todo bajo la forma de privatizaciones.

III. LA FASE RECIENTE (1945-1994)

A partir de 1945, la naturaleza y tendencias, las evoluciones y vicisitudes, del intervencionismo del Estado y de su sector de empresas públicas están insertadas en el contexto del proceso de *mutación* general del capitalismo, ante todo a partir y a través de las potencias y países centrales. Ella se presenta como constelación que abarca las realidades e implicaciones de:

a) La Tercera Revolución Industrial-Científica, a la vez continuidad, proyección y salto cualitativo respecto a las dos anteriores, especialmente en cuanto a su definición como *Revolución de la Inteligencia*.

b) Un nuevo patrón de acumulación y un nuevo paradigma tecnológico-productivo, que tienen como principales núcleos, ejes y logros la creciente aplicación de la ciencia a la innovación tecnológica y a la producción, en especial: las nuevas formas de energía (ante todo la nuclear); la información (electrónica, informática, comunicaciones, telemática, robótica, *productiva*, *burótica*, inteligencia artificial); nuevos materiales; incremento en el dominio de los recursos; renacimiento de los objetos; recreación de la industria;

incremento de sector terciario y de los servicios; dominio cada vez mayor de los fenómenos de la vida.

c) Redefinición de las relaciones entre la economía y la empresa capitalistas, y el empleo, con tendencias a un creciente desempleo estructural, como parámetro virtualmente ineludible en la lógica del sistema y de su fase actual.

d) Vasta ampliación del papel económico del Estado.

e) Fuertes y rápidos avances, virtualmente irreversibles, de la transnacionalización, sobre todo pero no exclusivamente a partir y a través de las macroempresas y conglomerados multinacionales, de la globalización económica, y de su estructuración en términos de una Nueva División Mundial del Trabajo.

f) Refuerzo en grado sin precedentes de la concentración del poder a escala mundial, y de la interdependencia asimétrica entre economías y Estados nacionales.⁸³

El incesante desarrollo de las fuerzas productivas eleva la productividad, avanza la racionalización de la producción, refuerza y refina continuamente las formas de dominación que los grupos concentrados de poder económico ejercen sobre viejas y nuevas clases trabajadoras y medias. Las condiciones y logros del nuevo patrón de acumulación y del nuevo paradigma tecnológico-productivo, la reproducción ampliada y el crecimiento del sistema, van siendo dificultadas para su reproducción y continuidad, por las fluctuaciones y vicisitudes de la tasa de ganancia, y las resistencias y demandas de grupos y movimientos afectados por viejas y nuevas formas de dominación, explotación y alienación. Surgen y se combinan las necesidades y posibilidades de consolidación y avance de las nuevas formas de capitalismo desarrollado en sus centros, y las de su expansión internacional, que generan o refuerzan y aceleran el nuevo avance de la internacionalización del capital bajo la forma de la empresa transnacional, y el proyecto y el proceso de largo plazo hacia la globalización económica y política.

Las tendencias a la transnacionalización incluyen, generan y refuerzan, la Nueva División Mundial del Trabajo, y a la vez son producidas, reforzadas e integradas por ella.⁸⁴ Se entrelazan un mer-

83 Una caracterización y análisis en detalle de la fase reciente y actual se hace en Marcos Kaplan, *Ciencia, Estado y Derecho en la Tercera Revolución*, tomo IV de Marcos Kaplan, coordinador, *Revolución Tecnológica, Estado y Derecho*, México, UNAM/PEMEX, 1993.

84 Sobre el proceso de constitución de una economía mundial, ver Fernand

cado mundial del trabajo y un mercado mundial de emplazamientos industriales.⁸⁵ Inversiones, flujos de recursos (informacionales, financieros, tecnológicos, humanos), unidades de producción, se expanden y se desplazan, se dispersan y se reintegran, de diferentes maneras. Un vasto movimiento mundial de *redespliegue* y de *relevo*, reordena y redistribuye papeles, funciones y posibilidades, respecto de regiones, países, ramas productivas, bienes y servicios, empresas, clases y grupos, organizaciones, instituciones, Estados.

Las economías de los países capitalistas centrales conservan y refuerzan en conjunto el control mundial de los grandes flujos tecnológicos, comerciales y financieros. En ellas se mantienen y desarrollan las industrias más capital-intensivas, los focos de investigación científica y los grandes laboratorios, las innovaciones en tecnologías avanzadas de producción y en nuevos productos, sobre todo en los sectores dinámicos y de avanzada (electrónica, informática, telecomunicaciones, biotecnologías, química, armamento y energía nucleares).

Desde los mismos centros avanzados (Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia) se exportan industrias trabajo-intensivas y contaminantes, y algunas industrias básicas (textil, automotriz, química, electrónica, naval, siderúrgica, ciertos bienes de capital). Estas exportaciones se dirigen a países en desarrollo, sobre todo los más dinámicos, recientemente industrializados o en camino de industrialización acelerada, como los “Cuatro Dragones del Pacífico”, con bajos costos salariales y sociales y considerables mercados (actuales o potenciales).⁸⁶

La globalización va creando un nuevo orden económico internacional. Por los mercados mundiales del trabajo y de los emplazamientos industriales compiten potencias y países desarrollados de economía de mercado, países en desarrollo, y algunos de los que

Braudel, *The Structures of Everyday Life - Civilization & Capitalism 15th-18th Century*, New York, Harper & Row Publishers, 1979, 1982, 3 vols.; Immanuel Wallerstein, *El Moderno Sistema Mundial*, México, Siglo XXI Editores, 1979, 1984, 3 vols.

85 Ver F. Fröbel, J. Heinrichs y O. Kreye, *La Nueva División Internacional del Trabajo*, México, Siglo XXI Editores, 1977.

86 Ver Pierre Judet, *Les Nouveaux Pays Industriels*, Paris, Editions Économie et Humanisme/Les Éditions Ouvrières, 1981; Nigel Harris, *The End of the Third World - Newly Industrializing Countries and the Decline of an Ideology*, Penguin Books, 1987.

fueron países de economía centralmente planificada. El gigantesco movimiento de redespiegue, deslocalización y relevo, se da sobre todo por el impulso, bajo el control y en beneficio de las empresas transnacionales. El capitalismo desarrollado responde así a las aspiraciones de industrialización de los países en desarrollo, imponiéndoles especializaciones, y convirtiéndolos en relevos para la reestructuración de la economía mundial. En el mismo proceso, el capitalismo central valoriza sus capitales de origen, se reproduce y se desarrolla al menor costo y con el mayor beneficio posibles. Este proceso impone a países en desarrollo rasgos y efectos de especialización reestructurante, de subordinación y de descapitalización.

La Nueva División Mundial del Trabajo así caracterizada tiende además a suscitar o a identificarse con un *proyecto político* de los centros de poder en los polos desarrollados, tendiente a la reestructuración en un sentido cada vez más transnacionalizante del capitalismo avanzado y de sus semiperiferias y periferias internacionales. Tiende a surgir una dirección compartida, de altos representantes del poder corporativo, político, tecnoburocrático y militar de los países avanzados, y de dirigentes y personal de organismos internacionales, para el logro y el ejercicio de la unidad de mando del sistema global y del proyecto histórico, y para el logro y uso de nuevos mecanismos de dirección conjunta. Se refuerzan la concentración y centralización de poder y decisión, en particular las ciencias y las tecnologías, la informática y las telecomunicaciones, el financiamiento, los servicios de transporte y distribución, los instrumentos y aparatos ideológicos y de coerción. Se tiende a redefinir el modelo global de organización y funcionamiento del sistema internacional y de las sociedades, incluso en las propias metrópolis. Se busca la integración, lo más rápida y completa que sea posible, de la economía y la política mundiales, en un sentido de interdependencia y cooperación crecientes, como precondition y rasgo de la variedad elegida de desarrollo. Ello requiere la redefinición de los objetivos nacionales de cada país, para su adaptación orgánica y funcional a los intereses y objetivos globales del modelo mundial a imponer. Las vinculaciones entre países, y entre sus políticas internas y externas, deben incrementarse y remodelarse para la constitución de un Nuevo Orden Mundial de propósitos compartidos. Se otorga un papel primordial a las empresas transnacionales. Se tiende a la revisión del principio de soberanía, en un sentido restrictivo, y con él todo lo que implique fronteras políticas, nacionalismo, el Estado-Nación en sí mismo, en su realidad y pretensiones, y en sus

rivalidades y conflictos, como obstáculos a la integración transnacional. La Nueva División Mundial del Trabajo, la transnacionalización, las nuevas tecnologías, el modelo y el proyecto de integración globalizante implican, en los polos desarrollados pero también y sobre todo en las periferias de países capitalistas menores y de países en desarrollo, una constelación de factores, mecanismos y resultados de tipo *reclasificador-concentrador-marginalizante*. El proyecto mismo y las modalidades y consecuencias de su realización tienden a privilegiar una minoría relativa de actividades, sectores y ramas de la economía, de clases y grupos, de regiones y países, en desmedro de unas y otros que en conjunto constituyen mayorías nacionales y mundiales.

El sistema mundial en proceso de integración globalizante presenta cada vez más un perfil de interdependencia asimétrica, con diferencias de estructura y de ubicación en la escala jerárquica y en el sistema de dominación mundial, de los países desarrollados-centrales-dominantes, que tienen o pueden adquirir un *status* de potencia, por una parte, y países en desarrollo o de desarrollo insuficiente-periféricos-subordinados, con baja probabilidad de progreso autónomo y rápido y de ascenso en la jerarquía.⁸⁷ Una serie de factores, mecanismos, instrumentos e indicadores constituyen y definen, cuantitativa y cualitativamente, la concentración del poder mundial y la *brecha diferencial* entre Estados-Naciones y regiones, y la creciente asimetría de posición entre aquéllos. Ellos son, por una parte, los correspondientes al grado de desarrollo alcanzado; por la otra, los económicos (comercio exterior, inversiones y financiamiento, ayuda, moneda); militares; industriales; científico-tecnológicos, cultural-ideológicos, sociales, político-diplomáticos.

La combinación de estas dimensiones permite evaluar el poder promedio de un Estado-Nación, compararlo con el de otros, y establecer así el grado de concentración del poder a escala mundial y la ubicación de cada unidad política en la jerarquía global. Permite asimismo analizar la conducta —efectiva o posible— de los países, en términos de su posición objetiva en el mundo, de las causas y consecuencias de su rango, y de la imagen que de ello se hagan elites dirigentes, clases y grupos, instituciones. La jerarquía está

87 Sobre las relaciones Norte/Sur, ver Abdelkader Sid-Ahmed, *Nord-Sud: Les Enjeux (Théorie et Pratique du Nouvel Ordre Économique International)*, Paris, 1981, Publisud; Roger D. Hansen, *Beyond the North-South Stalemate*, New York, McGraw-Hill Co., 1979.

referida esencialmente a la capacidad o incapacidad de los países para adoptar políticas internas de su elección y desarrollarlas del modo que prefieran; para autodeterminar su política externa; para interactuar internacionalmente; para ejercer influencia y dominación sobre otros países. Un Estado-Nación con una dimensión significativa de poder tiende a tenerlo en las otras. La autodeterminación en lo interno y en lo externo se suponen y refuerzan mutuamente. La interacción internacional tiende a ser variable, dependiente del poder promedio de los Estados nacionales.

Los países que logran ubicarse como potencias (principales, secundarias) en el escalón de la jerarquía pueden adoptar, con alto grado de independencia, las políticas internas de su elección y el modelo de desarrollo acorde con sus intereses. Adoptan, también con gran independencia, políticas exteriores de conformidad con los hechos objetivos de sus realidades internas y de su posición en el mundo; con las causas y consecuencias de su rango y de su esfera de influencia; con su propia ideología de las relaciones internacionales; con la dinámica de sus interacciones con las otras potencias, países avanzados y países menores.

El nivel de poder total de las potencias y países altamente desarrollados determina el grado y el contenido de sus interacciones, marcadas por una dialéctica de divergencia-similaridad. Al mismo tiempo, a través de los recursos y mecanismos analizados, las potencias cuentan con un arsenal de estímulos y disuasivos, de amenazas, sanciones y recompensas, cuyo despliegue les permite determinar o condicionar las políticas internas y externas de las naciones pequeñas y medianas, y legitimar sus exigencias e intervenciones. Pueden crear e instrumentar en su favor alianzas económicas, diplomáticas y militares, así como organismos internacionales. Estos últimos, producto del sistema mundial actual, mantienen y refuerzan sus características, ayudan a crear y reforzar distribuir, regular y equilibrar el poder en beneficio de las potencias y países altamente desarrollados.

Para la gran mayoría de los Estados-Nación, la combinación de las dimensiones de poder les da una capacidad promedio más o menos reducida para la autonomía nacional, en términos de adopción de modelos de desarrollo y sociedad, y de políticas internas, así como de independencia de comportamiento internacional. La relación de subordinación hacia las potencias constituye, para casi todos los demás países, el marco de referencia fundamental; condiciona o determina sus estructuras internas y sus conductas domés-

ticas y externas; les impone una situación y una dinámica de sometimiento y de conformación a los patrones homogeneizantes y totalizantes que provienen de los centros desarrollados. Cuando más débil y pequeña es una nación, más está su política exterior determinada por factores externos, más tiende a la adopción de una política exterior alineada según la esfera de influencia de la potencia en que está ubicada. Las naciones pequeñas y débiles interactúan sobre todo con la potencia que las hegemoniza, y con los demás miembros del mismo bloque; su interacción directa con los países de situación similar es menor o nula. En el mejor de los casos, se unen mediante organizaciones de lenta emergencia, estructura rudimentaria, recursos escasos, fines y logros limitados.

El contexto global de la fase contemporánea, configurado por esta *dialéctica de lo externo y de lo interno*, contribuye a explicar por una parte la necesidad y la racionalidad específica del desarrollo del Estado y el sector público en las potencias y países avanzados, v. gr., a través de las nacionalizaciones y estatizaciones. También, a explicar las coacciones y límites que en determinado momento imponen un reflujó de aquel movimiento histórico y las tendencias al adelgazamiento del Estado y el sector público y hacia variables grados y alcances de privatización (*cf. infra*).

1. *El Estado dirigista en la posguerra*

Desde 1945, se suceden, se acumulan y entrelazan, en las potencias y principales países del capitalismo avanzado, y en la economía y la política mundiales, crisis económicas, sociales, políticas y militares; la combinación de las necesidades preexistentes y emergentes y sus secuelas; los requerimientos de la reconstrucción y la modernización y del crecimiento neocapitalistas; viejos y nuevos conflictos sociales y políticos; las presiones de la democratización. A estas dimensiones nacionales se agregan y con ellas se entrelazan los imperativos de la reubicación en un sistema internacional rápidamente cambiante, sometido a confrontaciones de potencias y bloques, portador de tendencias estructurales de reclasificación, polarización y marginalización en detrimento de la mayoría de los países, ramas y sectores de la economía, regiones, clases y grupos.

Esta constelación de factores, situaciones y problemas da lugar a la continuidad y la diversificación de tendencias y variantes del intervencionismo gubernamental, del estatismo, cuyos antecedentes se han dado como antes se vio en la etapa anterior, sobre todo desde

1914 hasta 1945 de la planificación, la total o imperativa (soviética) que viene de la etapa anterior y termina por desplomarse desde mediados de la década de 1980, la parcial o flexible que surge en la posguerra.⁸⁸

El veloz desarrollo de ciencias y tecnologías, de la productividad, la producción, la distribución, la inversión y el consumo, la acumulación y rentabilidad del capital —parte de una fase de expansión sin precedentes de la economía mundial—, va siendo acompañado por dificultades en la acumulación y rentabilidad de los capitales, y por las amenazas o las realidades de contradicciones y conflictos sociales y de crisis económicas, sociales y políticas que pueden volverse explosivas y en todo caso perturbadoras o peligrosas para la reproducción y el crecimiento del sistema.

Ello se da tanto en las dimensiones nacionales como en las internacionales, por la coexistencia y conflictividad de actores y condiciones de libre competencia y de monopolio, y por divergencias y enfrentamientos entre clases y grupos, a la vez dentro de las potencias y de los centros desarrollados, entre unas y otros, entre bloques, entre Norte y Sur y, con modalidades inherentes a su naturaleza y situación específicas, dentro de los países del Sur.

Contradicciones, conflictos, crisis, revelan una vez más que las condiciones generales para la reproducción y crecimiento del sistema, para la acumulación y la rentabilidad, y para la competencia y las confrontaciones internacionales, no son aseguradas automáticamente por el libre funcionamiento y los mecanismos y comportamientos económicos de las empresas privadas y del mercado. Las relaciones de dominación tampoco pueden ya fundarse ni reproducirse de modo espontáneo y mecánico, sólo mediante las fuerzas y estructuras del libre intercambio. Tanto o menos que en las fases anteriores, el Estado no es reductible al mítico “Gendarme”, con un mínimo de funciones y poderes. La multiplicidad de problemas y dilemas, de conflictos y amenazas de todo tipo, hace cada vez más difícil o cuasi imposible la representación de los intereses de conjunto del sistema por individuos o grupos aislados del sector privado, incluso los que detentan posiciones de predominio socioeconómico.

Se vuelve necesario o indispensable el continuo incremento de la injerencia del Estado en la economía y en la sociedad; su definición como supremo actor político, como aparato de coerción dirigido a

88 Kaplan, *Ciencia, Estado y Derecho...*, tomo I, cit.

la vez hacia el interior y el exterior del respectivo país, con crecientes funciones de intervención, de regulación, de control, incluso un papel económico directo, todo ello con un grado creciente de rectoría. Las funciones del Estado se van ampliando sucesiva y permanentemente, dando lugar a una redefinición cuantitativa y cualitativa de la naturaleza de aquél, de su papel, del carácter de sus actividades.

Ello conlleva y refuerza la tendencia a la hipertrofia del Estado y su autonomización de la sociedad y sus principales clases y grupos. A la vez institución/aparato/grupo, el Estado se redefine o reafirma como “capitalista colectivo ideal”, o *instancia social universal*. Como tal, asume la responsabilidad y las tareas de la superación de las contradicciones y conflictos de las fuerzas y tendencias estructurales del capitalismo real, de los grupos con intereses divergentes y competitivos; para la consolidación y la preservación del sistema en su conjunto; para establecer e imponer los patrones de la dominación política y dar solución duradera al problema de la hegemonía; y para el manejo de las relaciones y problemas internacionales. Tal intervención se vuelve inevitable, cada vez más amplia e intensa, deliberada y sistemática.⁸⁹

El Estado lo puede hacer, en tanto es instancia autonomizada. Está dotado de autoridad, de recursos e instrumentos propios; extrae recursos de la sociedad y usa su poder para decidir y realizar sus gastos. Está separado y colocado por encima de la sociedad, de los intereses y presiones de sus clases y grupos, sobre el proceso de producción y de reproducción global del sistema. No está sujeto a las condiciones inmediatas del proceso de valorización, a las coacciones de la acumulación y de la rentabilidad, de la competencia y el mercado, ni es afectado directamente por las crisis.

En tales condiciones, el Estado puede imponer y ejercer la supremacía y la rectoría; estructurar los intereses comunes de fracciones hegemónicas o dominantes; obtener el consenso de grupos subalternos y dominados; definir y encarnar el interés general de la

⁸⁹ Ver Andrew Shonfield, *El Capitalismo Moderno - El Cambio de Equilibrio de los Poderes Público y Privado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1967; Henri Lefebvre, *De l'État*, Paris, Union Générale d'Éditions, Coll. 10/18, 1976, 4 vols.; Ernest Mandel, *La Troisième Age du Capitalisme*, Paris, Union Générale d'Éditions; Jean Marie Vincent et al., *L'État Contemporain et le Marxisme*, Paris, François Maspero, 1975; Ian Gough, *The Political Economy of the Welfare State*, London, The Macmillan Press, 1979.

sociedad. Asume las funciones de regulación, intervención, control; de organización y de racionalización de la economía, la sociedad y la política en su conjunto. Garantiza el logro de niveles óptimos posibles de la producción, la realización máxima del beneficio, los patrones de distribución de recursos y posibilidades entre clases y grupos, el manejo de las contradicciones y conflictos, la obtención de la cohesión y la estabilidad a largo plazo.

La respuesta del Estado a las demandas, presiones y conflictos de actores y fuerzas sociales se da en términos de *políticas públicas*, cuyos contenidos y resultados vuelven a la economía y a la sociedad. Aquéllas se formulan y realizan a través de una variedad de motivaciones y objetivos, de formas jurídicas e institucionales, de instrumentos y mecanismos, y con una variedad también de efectos previstos o logrados. Las políticas públicas pueden así diferenciarse (analítica y heurísticamente), según los aspectos, niveles o esferas a los que corresponden (producción, circulación, sistema interno, sistema internacional, dentro del mercado o fuera y contra el mercado, etcétera).⁹⁰

Funciones del Estado y políticas públicas se presentan sobre todo con referencia a determinados *polos y ejes estructurantes*, entre ellos especialmente: *a)* garantía de condiciones generales; *b)* coacción social; *c)* integración social; *d)* acciones anticíclicas, y *e)* ciencia y tecnología.⁹¹

El Estado interviene a partir y a través de *instrumentos y mecanismos* que corresponden a sus poderes y recursos: régimen jurídico de validez y vigencia generalizadas; moneda generalmente aceptada; capital, crédito, fiscalidad, aduanas, subsidios, gastos, presupuestos de las administraciones públicas, empresas del sector público, etcétera.

Los *presupuestos de las administraciones públicas* (centrales, autónomas, regionales, provinciales, municipales) usan sus ingresos y

90 Ver Jacques et Colette Nême, *Politiques Économiques Comparées*, Paris, Presses Universitaires de France, 1977; Pierre Muller, *Les Politiques Publiques*, Paris, Presses Universitaires de France, 1990; Jean-Claude Thoenig *et al.*, "Les Politiques Publiques", volumen 4 de Madeleine Grawitz y Jean Leca (directeurs), *Traité de Science Politique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1985.

91 Ver James O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, New York, St. Martin's Press, 1973; Ian Gough, *The Political Economy of the Welfare State*, London, The Macmillan Press, 1979; Javier Braña, Mikel Buesa y José Molero, *El Estado y el Cambio Tecnológico en la Industrialización Tardía-Un Análisis del Caso Español*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.

gastos para la realización de las funciones y políticas públicas del Estado, según principios, intereses, motivaciones y objetivos más o menos comunes, referidos a los supuestos estructurales y dinámicos de una economía capitalista. Los *ingresos públicos* son fundamentalmente los fiscales o impositivos, la deuda pública, la inflación.

Los impuestos son y operan a la vez como ingresos fiscales, incentivos para la rentabilidad y la acumulación e inversión de capitales, y medios de legitimación por el reparto equitativo de la carga tributaria. La deuda estatal es otra forma de financiamiento del presupuesto que incrementa la capacidad de maniobra del Estado en sus políticas monetarias y fiscales, en su aumento del gasto, su apoyo al capital privado, y su provisión de bienestar para la legitimación integradora. Con la inflación, la emisión de papel moneda, en condiciones de inconvertibilidad y en exceso respecto al nivel de producción, permite al Estado pagar sus gastos no cubiertos con impuestos ni con deuda pública, y así reducir o suprimir los déficits. La inflación permite además alterar los precios relativos de los bienes y servicios, y con ello la distribución del ingreso y del poder entre grupos e individuos públicos.

A los ingresos corresponden, también como instrumentos y mecanismos de intervención estatal, los gastos públicos, tendientes a la inversión social y al consumo social.

Como *garante de las condiciones generales*, el Estado asume, sobre todo a través de las políticas socioeconómicas, un papel primordial en la acumulación y rentabilidad del capital en general y de las grandes empresas privadas y, a través de ello, en la reproducción ampliada de la economía (y de la sociedad). Para desempeñar este papel, el Estado tiende a separarse de la economía y de la sociedad en general, y a colocarse sobre ambas, pero interviene en una y la otra a la vez desde fuera y en su interior; las influye y penetra, a la vez que es influido y penetrado por los actores y las fuerzas socioeconómicas y políticas de aquéllas.

Intervenciones y regulaciones se vuelven a la vez permanentes y siempre contradictorias, por la competencia entre empresarios individuales y consorcios respecto a los beneficios que pueden provenir del Estado, y por las presiones de clases subordinadas y dominadas. La búsqueda de influencia y el forcejeo respecto a las políticas estatales y al goce de sus beneficios contribuyen a la interpenetración del Estado y la sociedad civil.

De estas maneras, lejos de ser una presencia extraña, una acción puramente negativa, una carga sólo improductiva para la economía,

el Estado interviene directamente y se integra en el proceso de reproducción; es precondition, factor y componente de la acumulación y la rentabilidad del sector de empresas privadas.

Como en las fases anteriores, el Estado de los países avanzados en la posguerra sigue creando, reproduciendo, garantizando las llamadas *condiciones externas y generales de producción y reproducción* que permiten y favorecen la valorización del capital privado. El Estado opera ahora sin embargo sobre y en la economía con modalidades renovadas y mayores alcances; no sólo interviene en el propio ciclo de reproducción ampliada del capital social, sino que extiende su garantía a la preservación de la unidad y la cohesión del sistema. Las intervenciones, regulaciones y controles del Estado al respecto se realizan de maneras indirectas y directas.

Las condiciones generales de producción y de reproducción del sistema no surgen ni se mantienen por el automatismo económico; no son usual y necesariamente rentables, sino deficitarias y riesgosas para las empresas del sector privado, pero resultan indispensables para la acumulación y la rentabilidad, para el funcionamiento del sistema en su conjunto, y para crear o reforzar su legitimidad y el consenso de la población a su respecto. Las acciones de salvaguarda cubren no sólo las condiciones generales del sistema, sino también las condiciones particulares de valorización de empresas individuales o consorcios con papeles influyentes o decisivos en lo económico y lo político y en el contexto del sistema mundial.

El Estado, por una parte, reconoce y promueve la concentración y centralización del capital, la consiguiente extensión de monopolios, para no perturbar o favorecer una acumulación que se identifica con el progreso de las fuerzas productivas y, más en general, con la reproducción del sistema.

Esta parte de las funciones del Estado de potencias y países desarrollados se extiende a las divergencias y conflictos entre unas y otros y con países en desarrollo, en cuanto al acceso y control de zonas de inversión y abastecimiento y de mercados, mediante las políticas aduaneras, comerciales y monetarias, incluso y sobre todo mediante mecanismos e instrumentos de tipo político, diplomático y militar.

Por otra parte, y en sentido contrario, el Estado debe intervenir para atenuar o contrarrestar los efectos negativos o destructivos del proceso de acumulación; para preservar el sistema de los desequilibrios producidos por la concentración monopolista; para regular la distribución del trabajo social y los recursos de manera proporcional

entre ramas de producción; para garantizar la disponibilidad en condiciones cuantitativa y cualitativamente adecuadas de la fuerza de trabajo; para preservar la paz social.

La garantía de las condiciones generales es provista por el Estado a través de funciones y actividades de intervención, de regulación y de control, incluso las otras funciones de coerción social, de integración social, de prevención de las crisis, de desarrollo científico y tecnológico, etcétera. Estas funciones se entrelazan, se ramifican y superponen. Intervenciones, regulaciones, controles, se dirigen como se dijo a diferentes aspectos, niveles y esferas; a la producción y la circulación, a lo interno y a lo externo, mediante instrumentos y mecanismos destinados a operar dentro del mercado o fuera de él y en contra de sus supuestos y efectos.

Las intervenciones y regulaciones pueden producirse de manera indirecta o directa. Ello se da ante todo bajo la forma de *inversión en capital social, físico*: medios de producción; proyectos y servicios que aumentan la productividad. Se incluye especialmente la provisión de infraestructuras económicas y sociales: energía, transporte, comunicaciones, suelo industrialmente acondicionado, renovación urbana. Con ello, el Estado provee bienes y servicios que la empresa privada requiere permanentemente, a precios bajos y estables, pero cuyos costos exceden los recursos que aquéllas podrían dedicar para su producción rentable. De manera más general, el Estado contribuye así a suplir la falta o insuficiencia de coherencia del sistema productivo, y por lo tanto a garantizar las condiciones de organización y funcionamiento del sistema.

Ello se ejemplifica notablemente en la intervención estatal bajo forma de empresa pública en determinados sectores, especialmente en infraestructuras de energía, transporte, comunicaciones. En ellos, el aumento de la dimensión (física, económica, espacial) y de la complejidad organizativa del aparato de producción y circulación, se traduce en el creciente carácter social de sus actividades que exige una gestión pública. Se trata, en efecto, de sectores con actividades de base y de punta, organización compleja, actividades voluminosas, técnicas de amplitud y refinamiento considerables, fuerte capital fijo, altos costos de mantenimiento y desarrollo. Estos sectores establecen una multitud de lazos e interdependencias con otras actividades productivas; funcionan en grandes espacios (al nivel de cada país y con proyecciones hacia el exterior); su comportamiento influye en el de toda la economía nacional y en la internacional. Se

plantea así la conveniencia de las economías de escala y se afirma la tendencia a formar un solo organismo nacional.

Por otra parte, estas actividades de alta complejidad organizativa, con instalaciones de larga duración y naturaleza indivisible, falta de especificidad y carácter colectivo, producen ventajas para toda la colectividad, y su desempeño contribuye decisivamente a la reducción de costos o al aumento de beneficios de las empresas privadas usuarias, pero no resultan atractivas para aquéllas que se hagan cargo de su gestión. Tales actividades están obligadas a realizar y a mantener importantes capacidades instaladas que no pueden utilizar permanentemente en plenitud, por la imposibilidad de variar la oferta de acuerdo a las fluctuaciones de la demanda en coyunturas específicas y periodos dados; resultan así de rentabilidad imposible, condenadas a la desvalorización de su capital, a la quiebra o a la imposición de una posición y un comportamiento monopolistas. Esta última solución resulta, sin embargo, difícil. Abandonada la gestión exclusiva de las actividades de base a la iniciativa privada, surgen riesgos en términos de graves deficiencias, bloqueos al crecimiento (el propio y el de los sectores que de ellas dependen), altos precios, heterogeneidades técnicas, oposiciones entre monopolios compradores y vendedores, y los perjuicios finales para el funcionamiento del sistema y la realización de los beneficios globales. Por estas razones, las grandes empresas y conglomerados pueden aceptar el control público y hasta la nacionalización o la estatización como empresas públicas de estos tipos de actividades, en la medida en que sus posiciones de predominio y sus posibilidades de acumulación y rentabilidad no se vean afectadas o se vean incluso favorecidas.

La provisión de condiciones infraestructurales incluye la salud, la educación, la formación profesional, para la calificación de la fuerza de trabajo, y para la disponibilidad de una mayor capacidad en investigación científica y en innovación tecnológica, todo ello en favor de la acumulación, la productividad, la competitividad, la comercialización, la realización y la rentabilidad, el poder militar. En estos aspectos, la motivación de la garantía de condiciones generales en parte coexiste y se entrelaza con la motivación de integración social.

Intervenciones y regulaciones pueden estar referidas a la producción o a la circulación, al ámbito interno o al internacional. En lo que a la *producción* se refiere, puede imponer, a las empresas, para su constitución y su funcionamiento, determinados requisitos y pa-

trones tecnológicos, de especialización, organizativos, de calidad, de seguridad, precios políticos.

En lo que respecta a la *circulación*, las intervenciones y regulaciones del Estado buscan regularla y ordenarla, a través de la imposición de normas y patrones sobre el mercado, la moneda, las transacciones comerciales, las relaciones entre productores, y entre éstos y los consumidores, todo ello en un doble nivel: nacional e internacional; sobre todo y cada vez más en lo referente a su articulación y a la necesidad de una mediación-arbitraje por parte del Estado en las competencias y conflictos entre empresas y corporaciones nacionales y extranjeras o transnacionales.

Las *intervenciones y regulaciones directas* se manifiestan y ejemplifican históricamente en los países capitalistas desarrollados en una variedad de fases, grados y formas, en sus coexistencias y combinaciones, integrantes todas de un *continuo* que culmina en la estatización o cuasiestatización de empresas. A través de éstas el Estado, sin dejar de ser lo que es como potencia pública asume papeles específicos de capital privado, en la producción, la circulación y el financiamiento, en principio no rentables, de bienes y servicios.⁹²

El continuo abarca, como se vio, las actividades administrativas: de coacción y policía; de fomento o estímulo de actividades privadas de interés público; de servicios asistenciales y sociales; la

92 Sobre el desarrollo de la empresa pública, ver *La Empresa Pública*, edición y prólogo de Evelio Verdera y Tuells, publicación del Real Colegio de España en Boloña, 1970, 2 vols.; Pierre Bauchet, *Propriété Publique et Planification (Entreprises Publiques non Financières)*, Paris, Éditions Cujas, 1962; Fondation Nationale des Sciences Politiques, *La Planification comme Processus de Décision*, Paris, Armand Colin, 1965; David E. Lilienthal, *El Valle del Tennessee. La Obra de un Pueblo*, Buenos Aires, Editorial Hobbs-Sudamericana, 1967; A. H. Hanson, editor, *Nationalisation-A Book of Readings*, London, George Allen and Unwin Ltd., 1963; William A. Robson, *Nationalized Industry and Public Ownership*, London, George Allen and Unwin, 1961; A. H. Hanson, *Public Enterprise and Economic Development*, London, Routledge and Kegan Paul, 1959; Centre Européen de l'Entreprise Publique, *Les Entreprises Publiques dans la Communauté Économique*, Paris, Dunod, 1967; *Organization and Administration of Public Enterprises-Selected Papers*, New York, United Nations, 1968; Marie-France l'Héritau, *Pourquoi des Entreprises Publiques*, Paris, Presses Universitaires de France, 1972; *Les Entreprises Publiques en France-Ouvrage Collectif sous la Direction de H. Sègre*, Paris, Éditions Sociales, 1975; Frédéric François-Marsal, *Le Déperissement des Entreprises Publiques*, Paris, Calmann-Lévy, 1973; *Nationalisations Industrielles et Bancaires, Cahiers Français*, Paris, núm. 214, janvier-février 1984.

administración pública como titular de servicios económicos, con los conceptos de servicio público y de su concesión; la empresa mixta; la administración pública como gestora directa de empresas económicas; la corporación pública.

El Estado contemporáneo configura así un *sector público* como conjunto de actividades, instituciones, órganos e instrumentos que forman parte del Estado o se hallan bajo su control directo, y le permiten intervenir de diversas maneras en el proceso socioeconómico. El nuevo derecho económico expresa, en su emergencia y evolución, la creciente importancia del Estado intervencionista, dirigista o planificador en los principales aspectos y problemas de organización y funcionamiento de las economías capitalistas (sobre todo las desarrolladas).⁹³ Al continuo de intervenciones económicas del Estado, el esquema estructural del sector público y los indicadores económicos de importancia se vuelve luego.

Mediante sus funciones y políticas de *coacción social* y de *integración social*, el Estado entrelaza dos momentos/procesos en parte contradictorios y opuestos, en parte complementarios y convergentes.

Por una parte, momento de la *coerción*, el Estado crea y reproduce, refuerza y amplifica, su *monopolio legalizado de la violencia*, que es así institucionalizada, oficializada y organizada. En general, absorbe de manera en principio exclusiva y excluyente una amplia gama de 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.

Con ello, el Estado ya comienza a realizar, aunque sólo en parte, su autoinstitución como instancia suprema sobre las clases y grupos y entre unas y otros, y a consagrar la supremacía de elites dirigentes y gobernantes y de grupos socioeconómicamente dominantes; la regulación de las relaciones entre las principales clases, grupos e instituciones; el establecimiento del poder arbitral para el logro de un cierto equilibrio entre sus divergencias, conflictos y antagonismos; la preservación del sistema.

Con tales fines, y como momento ya de integración más que de pura coerción, el Estado incluye un *subsistema de control*, consti-

93 Ver Gérard Farjat, *Droit Économique*, Paris, Collection Thémis, Presses Universitaires de France, 1971; Alex Jacquemin et Guy Schrans, *Le Droit Économique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1974.

tuido por el conjunto de instrumentos, mecanismos, decisiones y acciones, en variable grado legítimos y/o legales, que el Estado aplica para el mantenimiento de clases y grupos dentro de los límites correspondientes a las características y necesidades estructurales del sistema. El subsistema de control, que despliega gran variedad de expresiones y modos de operación, regula las demandas sociales, en su número y en sus alcances y formas de manifestación y combina la coacción y la inducción de consenso.

El Estado atenúa así, ajusta o suprime los conflictos derivados del choque de intereses encontrados. Reconoce o impone formas de compromiso social y político y de cooperación interna. Ello incluye: la cooptación de individuos talentosos, enérgicos, representativos de grupos influyentes; los acuerdos voluntarios entre grupos; la negociación y el arbitraje obligatorio; las diferentes modalidades de *corporativismo*;⁹⁴ las formas regulares y periódicas de adquisición y transmisión de poder. Puede así integrar el respectivo país, crear y mantener la unidad nacional y un sistema de lealtades nacionales, para fines internos y para la mejor regulación de las relaciones con el exterior.

Junto con el momento/proceso de coacción social, en competencia/complementariedad/convergencia, se da el momento/proceso de *integración social*.

Las funciones y tareas de garantía de las condiciones generales de producción y reproducción del sistema y de coacción e integración sociales se relacionan entre sí y con las otras funciones y actividades. Entre todos estos subconjuntos pueden darse convergencias, entrelazamientos, coproducción de fuerzas y tendencias, pero también pueden surgir áreas, situaciones y procesos de conflicto. Las decisiones y acciones del Estado interventor o dirigista no son ni pueden ser neutras respecto a las relaciones y conflictos sociales, *v.gr.*, entre empresarios, y de éstos con otros grupos, y de sectores nacionales con sectores externos. Aquéllas reaccionan sobre la competencia, modifican la distribución del excedente, favorecen o perjudican a diferentes grupos, obligan a todas las clases y grupos a la actuación política en defensa de intereses generales y particulares. Todo ello vuelve a retroactuar en refuerzo de la autonomía del Estado.

94 Ver Philippe C. Schmitter y Gerhard Lehbruch (coordinadores), *Neocorporativismo - Más allá del Estado y del Mercado*, México, Editorial Paria/Alianza Editorial, 1992, 2 vols.

La posguerra iniciada en 1945 es coetánea de un extraordinario desarrollo de las funciones y políticas de *integración social*, de su entrelazamiento con las de creación y mantenimiento de las condiciones generales de reproducción del sistema de las que tienden a formar parte. Algo más tarde y en la actualidad se va dando también una crisis de las funciones de integración social, manifestada en las vicisitudes experimentadas por el llamado Estado Benefactor o Providencial.

Como se vio desde la fase histórica anterior, el Estado Interventor, Dirigista, a veces más o menos Planificador, tiende a ser (de hecho nunca ha dejado completamente de serlo), un Estado Benefactor o Providencial.⁹⁵

En respuesta a las posibilidades creadas y a los problemas y conflictos socioeconómicos planteados por el nuevo patrón de acumulación y por el emergente paradigma tecnológico-productivo (ver *supra*), el Estado usa su poder, a través de sus *políticas públicas*, de la *extensión de la legislación social y económica*, de la reestructuración de las formas y contenidos de los recursos y gastos de los presupuestos públicos, de intervenciones tanto directas como indirectas, para el cumplimiento de sus funciones de integración. Garantiza y reajusta la *reproducción de la fuerza de trabajo*. Mantiene la *población no trabajadora*. Regula, reduce o suprime los *conflictos*. Combina los requerimientos de la acumulación capitalista con los de la legitimación ideológica y política del sistema.⁹⁶

Con miras a la reproducción ampliada del sistema, el Estado Benefactor busca garantizar la continua *reproducción de la fuerza de trabajo*, su conservación física y psicológica, su renovación por la contribución de las nuevas generaciones. Lo busca y hasta cierto punto lo logra, mediante el aseguramiento de ingresos y poderes de compra de los bienes y servicios de consumo (alimento, vestido, vivienda, salud, transporte, recreación) necesarios para la restauración regular de la capacidad de trabajo.

95 Sobre la temprana presencia de un componente benefactor en el Estado liberal clásico, ver M. Kaplan, *Ciencia, Estado y Derecho en las Primeras Revoluciones Industriales*, cit.

96 Sobre el Estado Benefactor, ver Ian Gough, *The Political Economy of the Welfare State*, cit.; Pierre Rosanvallon, *La Crise de l'État-Providence*, Paris, Éditions du Seuil, 1981; Robert L. Heilbroner, *Naturaleza y Lógica del Capitalismo*, Barcelona, Península, 1990.

En el mismo sentido, el Estado garantiza la permanencia y desempeño de la *familia*, cuya estructura y funciones son radicalmente alteradas por el propio desarrollo capitalista, la urbanización y la industrialización. Ello se manifiesta ante todo en la disociación entre producción y consumo-reproducción, entre el asalariado y el ama de casa; y en el debilitamiento del control familiar y comunitario. El Estado Benefactor interviene para reforzar las estructuras familiares y de parentesco, en favor de la reproducción y el mantenimiento de la población, mediante las infraestructuras de los servicios necesarios al trabajador, y para el mantenimiento de grupos que no trabajan: niños, ancianos, enfermos, incapacitados, mentalmente disminuidos. Su sostenimiento es compartido por la familia ante todo, pero también por el Estado, a través de pensiones, seguros, planes jubilatorios, servicios de salud. El Estado asume además el sostenimiento del excedente continuo de fuerza de trabajo desocupada que tiende a incrementarse con el propio avance tecnológico de la Tercera Revolución.

La disponibilidad de la fuerza de trabajo es garantizada además por instrumentos y mecanismos de regulación de las condiciones de trabajo (higiene, seguridad, jornada laboral, descanso); de los salarios; de las condiciones de vida en los espacios urbano-industriales (vivienda, agua, alcantarillado); de los medios de transporte y comunicaciones, y de la infraestructura en general.

El Estado Benefactor se hace así cargo cada vez más de los gastos en los necesarios medios de consumo social o colectivo, los proyectos y servicios de todo tipo, especialmente seguros sociales. Estos gastos son económica y socialmente (también políticamente) orientados y reproductivos.

La intervención reguladora del Estado deriva así en parte de la creciente incapacidad de las familias trabajadoras para atender sus propias necesidades con los ingresos provenientes de la venta de la fuerza de trabajo de sus miembros. El sistema estatal de conservación de la fuerza de trabajo realiza un proceso de socialización de necesidades. El Estado provee directamente bienes, servicios y beneficios, ya sea gratis o a precios reducidos. Utiliza los sistemas impositivos y de seguridad social de modo redistribucionista. Regula las actividades privadas de individuos y corporaciones y la naturaleza y calidad de los valores de uso provistos a los trabajadores. Da empleo directo dentro del propio aparato gubernamental.

Consumo colectivo de bienes y servicios por los trabajadores se refieren a: viviendas subvencionadas, instalaciones para ocio y re-

creación, transportes, vías de acceso a los centros de trabajo o consumo, guarderías, hospitales, atención médica. Los seguros sociales cubren los riesgos económicos de los trabajadores (vejez, enfermedad, invalidez).

La garantía de la reproducción de la fuerza de trabajo por las políticas sociales del Estado apunta no sólo a lo actual sino a lo generacional-futuro, a la capacidad de la familia para la cría y socialización de los niños: educación, salud, mantenimiento, vivienda.

En las sociedades del capitalismo desarrollado, sometidas por los incesantes avances tecnológicos, y por la división del trabajo en flujo a cambiantes exigencias y capacidades productivas, la garantía de reproducción de la fuerza de trabajo se extiende, además de los aspectos cuantitativos, a los cualitativos. Éstos se refieren a los gastos estatales en el llamado *capital humano*, es decir en educación por una parte, y en investigación y desarrollo por la otra, dimensiones en las cuales es improbable o incluso imposible que las empresas privadas dediquen suficientes recursos, por los problemas de enormes costos en condiciones de alto riesgo e incertidumbre.

En el sentido más amplio, la *educación* abarca los aspectos y problemas de la socialización, la capacitación y la especialización de la fuerza de trabajo en distintos niveles, la formación profesional, el reajuste continuo de calificaciones, la disciplina, la motivación, la conducta, la estructura de personalidad. La *educación* se entrelaza con las funciones del Estado en cuanto a la *cultura*, la *ciencia* y la *tecnología*, como el financiamiento de programas de investigación básica y de innovación tecnológica.

Estas funciones del Estado desarrollado contemporáneo contribuyen decisivamente a la acumulación y rentabilidad del capital. Lo hacen ante todo a través de las múltiples modalidades de garantía de la reproducción de la fuerza de trabajo; de su disponibilidad; de sus modificaciones necesarias en naturaleza, extensión y distribución; del aumento de su productividad; de la reducción de los costos de reproducción directamente pagados por las empresas, y el consiguiente aumento de las tasas de beneficio.

Por añadidura, la seguridad económica de los trabajadores contribuye al mantenimiento de relaciones menos conflictivas entre el capital y el trabajo, más adecuadas a la acumulación; reduce la necesidad de métodos policiales de control. Ayuda —en condiciones de capacidad productiva excedentaria que requieren la constante ampliación del mercado interno o externo— a mantener niveles mínimos de demanda efectiva. El Estado de Bienestar preserva así la

armonía social, y se vuelve factor decisivo de legitimación y consenso.

Las funciones y recursos del Estado, que se orientan como se ha visto a la garantía de las condiciones generales de reproducción del sistema, al sostén de la rentabilidad y la acumulación, a la coacción e integración sociales, incluyen en sus objetivos y despliegues, por una parte, la asunción de las posibilidades actuales y potenciales de la ciencia y la tecnología, y por la otra las acciones contrarrestantes de las tendencias autodestructivas y críticas del propio sistema. Ello incluye las políticas públicas de desarrollo *científico-tecnológico*, de *preservación del medio ambiente*, y las *políticas anticíclicas y de planificación*.

2. Estado científico, planificación

La posguerra iniciada en 1945 presencia también, en las potencias y países del capitalismo desarrollado, la culminación del proceso de creciente interrelación entre Estado y desarrollo científico y tecnológico, la vigorosa afirmación de la idea y la imagen de un *Estado Científico*, autoproclamado y operante como tal, y con ello también la justificación legitimante de su capacidad para la *planificación*.

En un doble movimiento, por una parte,

las *actividades científicas* —...disciplinas experimentales que tienen por objeto la materia inanimada y la vida— penetran cada vez más profundamente en la vida de las sociedades que se han ido industrializando y que por ello, poco a poco, por causas que se refieren a la vez a las exigencias de la productividad y a las necesidades militares, la organización de las ciencias y las técnicas que son sus corolarios, se vuelve un asunto de Estado... Esta situación de hecho trae consigo la aparición de instituciones sin precedentes en cuyo seno poder y saber anudan relaciones originales que modifican los dos términos en presencia;... de lo que resulta una mentalidad, una “ideología” que induce, según la previsión de Nietzsche, una nueva sacralidad.

Por otra parte, “al mismo tiempo que se diferencian socialmente y que se industrializan, las sociedades avanzadas... se encuentran... obligadas a pensarse a sí mismas como conjunto empírico complejo, a intentar prever sus crisis y dificultades...”. Es por ello que sus intelectuales, para “*conocer las leyes que gobiernan la realidad so-*