

# SOBRE LA INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA

Gonzalo Portocarrero

## 1. INTRODUCCION

La relación Estado-Economía, en el transcurso de la acumulación de capital, ha sido un problema abordado con frecuencia por las Ciencias Sociales en América Latina. Pocas veces ha sido, sin embargo, objeto de un tratamiento sistemático, y casi siempre ha constituido un aspecto menor dentro de estudios más amplios referidos sea al proceso político, económico o a coyunturas determinadas. Otras líneas de investigación se han ocupado, con preferencia, del tema desde una perspectiva normativa. Es decir, del papel que el Estado podría y debería cumplir en función del desarrollo económico. En este caso se parte de un hecho real cual es la importancia que puede adquirir la contribución del Estado al desarrollo de las fuerzas productivas. Así en vistas a alcanzar una mayor eficiencia en el uso de los recursos y a elevar la tasa de crecimiento, la intervención del Estado puede ser decisiva. El supuesto de estas posiciones es la posibilidad de existencia de un Estado gestor del bien común, capaz de orientar y distribuir armónicamente los frutos del progreso<sup>1</sup>. Esta línea ha sido desarrollada principalmente por la CEPAL, que de hecho se ha convertido en ideóloga de la participación del Estado y en intelectual orgánico de la tecnocracia estatal en América Latina.

El interés del tema justifica un tratamiento más independiente y más centrado en explicar las características reales de la relación Estado Economía. Como es sabido, la intervención creciente del Estado ha sido una de las tendencias de fondo del desarrollo capitalista, principalmente a partir de la crisis del 29. Lenta pero seguramente las funciones reconocidas como de competencia del Estado han ido aumentando, tanto en los países centrales como en la periferia.

Cabe entonces preguntarse sobre el significado general de la presencia del Estado en la economía. Al respecto el hecho básico es que el Estado introduce una dimensión de conciencia e intencionalidad en la acumulación de capital. Esto es posible por la capacidad del Estado de concentrar y controlar una parte significativa del excedente y de poder afrontar los problemas desde una

perspectiva macrosocial en la que las consideraciones de lucro no son necesariamente las más relevantes. Es así que el Estado puede coordinar el desarrollo de los capitales individuales, preservando las condiciones generales de reproducción del sistema. No obstante, a pesar de ésta, en principio, mayor racionalidad interna del capitalismo, su fin sigue siendo siempre la valorización del capital fundada en la apropiación del trabajo ajeno.

¿Hasta que punto la relación Estado-Economía puede ser objeto de análisis teórico? Mientras que el desarrollo capitalista puede ser concebido como un proceso abierto pero reglado, es decir, sujeto a cierta legalidad, la intervención del Estado supone la voluntad conciente de actores políticos y clases sociales. En tanto se trata de una relación cuyo perfil no es necesario y se constituye por la acción histórica de las clases sociales, no parece posible una teoría (entendida como representación abstracta, simple, pero adecuada de lo real) sobre ella. Sin embargo, la teoría tiene algo que aportar a la investigación: situar el problema, o sea, precisar sus alcances y ponerlo en relación con el proceso político y el económico. Se trata entonces de proponer hipótesis sobre la posible correspondencia entre las formas de intervención del Estado en la economía, las relaciones de fuerza entre clases sociales y la forma y nivel de desarrollo de la productividad.

## 2. *DESARROLLO CAPITALISTA, POLITICA E INTERVENCION DEL ESTADO*

El capitalismo es un sistema social esencialmente dinámico. En él existe una tendencia permanente hacia la acumulación y producción de una mayor riqueza. No obstante, el desarrollo de las fuerzas productivas constituye simplemente un medio al servicio de la creación de un mayor excedente, verdadero fin del sistema. La raíz de esta tendencia está en la búsqueda a nivel del empresario individual de las innovaciones que le permitan aumentar su margen de beneficio y expandir su capital. El resultado es el aumento más o menos sostenido del capital social.

El desarrollo capitalista se da sobre la base de la transformación del producto excedente en nuevo capital. Se trata de un proceso espontáneo: el excedente está fragmentado y controlado, principalmente, por las empresas quienes tienen a su cargo las decisiones de producción e inversión (qué producir, cómo hacerlo y en qué cantidad). No existe una entidad social que distribuya concientemente los recursos entre las ramas productivas de acuerdo, por ejemplo, a ciertos criterios sociales, fijados democráticamente. La acumulación a pesar de su aparente anarquía y atomización no es un proceso irracional, sujeto

al azar, y por tanto ininteligible. Tiene por el contrario una cierta lógica: el excedente tiende a capitalizarse en los sectores cuya rentabilidad es más alta y que están frente a una demanda en expansión. Paralelamente la formación de nuevo capital va alterando la estructura y productividad media de la economía y con ellas el carácter y peso relativo de las clases sociales y sus términos de intercambio.

Por otro lado si bien el desarrollo redefine las relaciones entre clases (creando nuevas fracciones o haciendo perder significación a otras) es también cierto que la lucha de clases modifica el volumen y destino del excedente. Es aquí donde se hace evidente que a una concepción puramente económica de la acumulación se le escapa un factor de importancia fundamental.

Ciertamente es legítimo, en una primera aproximación, analizar el desarrollo como acumulación de capital, tratando a las clases sociales como objetos a explicar, sin embargo, las clases sociales se constituyen en fuerzas políticas; toman conciencia de sus intereses en el terreno de la ideología y se organizan en partidos. Como fuerzas políticas las clases sociales formulan y sostienen determinados proyectos de desarrollo. Precisamente, uno de los puntos que define un proyecto es el alcance y racionalidad de la intervención del Estado en la Economía.

Un proyecto social implica siempre la formulación de un diagnóstico donde queden identificados los problemas que afronta una nación así como una estrategia de cómo vencerlos. Esta identificación y estrategia suponen la comprensión por una clase de sus intereses histórico-concretos y su voluntad de recogiendo intereses reales pero secundarios de las clases subordinadas, convertirse en la clase dirigente, que oriente el desarrollo de las fuerzas productivas y su distribución entre las clases sociales.

Es claro que una clase no es inmediatamente consciente de sus intereses, son los "intelectuales orgánicos" (Gramsci) los que homogenizan su visión de la realidad y hacen programa de los intereses de clase de sus dirigidos; convirtiendo así a una clase social en fuerza política. Este programa puede ser más o menos sistemático, o más o menos acertado en el diagnóstico de los problemas y las soluciones que proporciona. La historia brinda ejemplos frecuentes, positivos y negativos, de la importancia de un diagnóstico solvente, de una correcta interpretación de los problemas que permita "orientar mejor" la acción y los recursos del Estado. Las funciones a cargo del Estado serán variables, pero en tanto la clase dominante controle efectivamente el aparato del Estado apoyarán la acumulación privada de capital.

Se tiene entonces que si bien la dinámica de la infraestructura es un proceso espontáneo que transforma la estructura económica y las clases sociales,

esto no significa que éstas sean meros espectadores. Por el contrario, las clases dominantes construyendo y controlando el estado como fuerzas políticas pueden encauzar el desarrollo dentro de ciertos límites. Según una serie de circunstancias la participación del estado puede ser más o menos importante. Esta intervención puede obedecer a un provecho más o menos coherente o puede ser resultado de la yuxtaposición empírica de medidas.

### 3 *NIVELES DE INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA*

Se trata de clasificar las diferentes acciones del estado en el proceso económico. Este será entendido en un sentido amplio abarcando tanto la producción de mercancías como el contexto socio-económico directamente relacionado.

- a) **Regulación.** El Estado institucionaliza las reglas capitalistas del juego económico. Para tal efecto norma los comportamientos de los agentes (individuos, empresas) deslindando lo prohibido de lo permitido. El Estado se presenta como tercera parte sostén de un ordenamiento legal de carácter coactivo. Se constituye así un marco legal e institucional donde se desenvuelve la actividad económica (derecho de propiedad, contrato de trabajo, etc.). Una sección del aparato del Estado se especializa en estas funciones de regulación (policía, poder judicial, etc.).

La actividad reguladora del Estado en el proceso económico también abarca funciones más positivas: sobredeterminar las relaciones de intercambio entre grupos y clases sociales, a través, por ejemplo, de fijar el salario mínimo, las tasas de interés, los controles de precios, el tipo de cambio, etc. Desde fuera de la economía pero como institución que concentra el poder en una sociedad, el Estado, destruyendo o acelerando tendencias en curso, modula el ciclo económico distribuyendo los beneficios de la prosperidad o la carga de la crisis. Además el Estado cuenta con la posibilidad de influir sobre el destino del excedente a acumularse mediante una variada gama de mecanismos (p.e. incentivos tributarios y crediticios). Por último el Estado puede apelar al consenso o a la fuerza para dirigir la distribución del producto entre clases sociales.

- b) **Intervención.** El Estado participa directamente en el proceso económico.
- i) **Productor de servicios sociales** (típicamente salud, educación, vivienda, asistencia social). Parte del consumo necesario para la reproducción de la fuerza de trabajo ha dejado de ser individual. Generalmente una parte importante de los ingresos de los que se apropia el Estado financian el consumo social, que es factor

integrante del valor de la fuerza de trabajo.

El desarrollo de la productividad, la mayor complejidad y urbanización de la vida económica, y la integración de nuevos valores de uso y servicios en el valor de la fuerza de trabajo son los factores responsables de este aumento de importancia del consumo social.

Es imposible delucidar en abstracto si se trata o no de un consumo productivo. En principio, en el capitalismo, el consumo de la fuerza de trabajo, dentro de ciertos límites, es parte integrante de la reproducción del capital, o mejor, uno de sus elementos constituyentes. En la medida que los servicios sociales proporcionados por el Estado son "necesarios" para la vida del trabajador son productivos. Sin embargo, la definición de necesarios es forzosamente ambigua. Las clases dominantes tienen interés en entender como mínimos estos servicios necesarios.

- ii) Producción de infraestructura y servicios económicos. Entre el piso geográfico natural de una sociedad y las unidades productivas existe lo que A. Pinto llama "plataforma de sustentación del aparato productivo": carreteras, obras urbanas, etc., que constituyen el ambiente en que se desarrolla la actividad económica; obras que suponen grandes inversiones y que crean considerables economías externas a las unidades productivas, aumentando el nivel de productividad de una economía en general y en especial de algunas empresas.

Esta infraestructura y los servicios económicos ligados a ella son ofrecidos gratuitamente (p.e. una carretera y sus gastos de mantenimiento) aunque ellos mismos no produzcan excedentes son indirectamente productivos por cuanto facilitan su producción o realización.

- iii) Producción de bienes y servicios. El Estado se convierte en empresario productor de mercancías. En este caso el Estado exige una retribución de individuos y empresas a los que facilita determinadas mercancías.
- iv) Financiamiento de la acumulación. En este caso el Estado dinamiza la acumulación al poner en manos del sector privado recursos ya sea el origen de éstos el tesoro público, el sector privado, o créditos del extranjero (Ej. Banca de Fomento). El Estado agiliza la transferencia del excedente y la formación de capital en las áreas de mayor rentabilidad. El Estado crea empresarios.

Sin embargo, la intervención del Estado en la economía es un hecho

histórico complejo. En cada situación se encuentra un perfil definido en la relación Estado-Economía (tanto en su profundidad, como en su sentido general) producto de la historia individual de los distintos países. A pesar de esta complejidad e historicidad de cada situación es posible detectar lo que se podría denominar un “sentido general” de la intervención del Estado, es decir, su racionalidad desde el punto de vista de las clases sociales: qué intereses de qué clases se ven favorecidos por la intervención del Estado

#### 4. *ALGUNOS PROBLEMAS EN LA CONCEPTUALIZACION*

Es precisamente en este punto donde la concepción general que se tenga del Estado resulta decisiva para la investigación. En este sentido lo más frecuente ha sido una concepción instrumentalista del Estado, que puede sintetizarse en dos hipótesis centrales: a) El Estado es un instrumento de la clase dominante; b) Por tanto las acciones del Estado deben interpretarse como cumpliendo una función positiva (es decir, x satisfaciendo las necesidades) de un orden social, respondiendo a los intereses de las clases dominantes.

Esta concepción da lugar a un estilo de investigación que lleva a un análisis de la realidad orientado por la siguiente pregunta: ¿De qué modo la intervención del Estado favorece a las clases dominantes? En esta perspectiva las respuestas son simples y concluyentes. Por ejemplo, para Mandel el Estado cumple una serie de funciones superestructurales e infraestructurales. Las primeras consisten en garantizar y reproducir “La estructura socioeconómica. . . en la medida en que no pueden ser aseguradas por el automatismo económico”<sup>2</sup> Las segundas implican que el Estado funcione, “como sostén del capital privado” sobre todo del monopólico, mediante una diversidad de iniciativas que tienden a rentabilizar la acumulación. Para James O’Connor los gastos del Estado tienen un carácter dual: o son gastos de acumulación por medio de los que se apoyan las ganancias privadas, o bien son gastos de legitimación, que buscan mantener la paz social, y preservar la dominación burguesa<sup>3</sup>. La intervención del Estado es en el primer caso directamente favorable a la burguesía, en el segundo si constituye un costo en el corto plazo, éste se ve más que compensado por el beneficio que la burguesía de él extrae: consolidar su hegemonía. (Ej. programas de asistencia social, etc.).

El punto de partida es la creencia de que existe una racionalidad lineal en la intervención del Estado; la investigación consistirá en “probar” cómo en una situación determinada se “manifiesta” esta racionalidad.

El problema básico de esta hipótesis radica en una concepción simple del

Estado y la dominación social. La clase dominante es asumida como dominante a veces sin precisar los alcances de su hegemonía y control sobre el Estado, es decir, en qué medida su poder se encuentra limitado (o compartido) por una correlación política de fuerzas sociales, donde las clases dominadas pueden hacerse sentir: las clases dominantes no hacen lo que quieren sino lo que pueden.

La intervención del Estado en la Economía en relación a los intereses de las clases sociales (es decir, el balance de su intervención sobre la acumulación y distribución del ingreso) está en función de la correlación política de fuerzas sociales. Es necesario señalar que el término "correlación de fuerzas", en sí no explica nada. Se trata más bien de un principio metodológico y teórico que ubica la investigación en una perspectiva heurística. Desde el punto de vista teórico hace resaltar la idea del poder no como capacidad omnipotente sino sujeta a un conjunto de restricciones. Metodológicamente indica lo que hay que analizar y reconstruir y los pasos para hacerlo<sup>4</sup>.

Muchas situaciones de intervención del Estado, que de una perspectiva economicista y funcionalista resultan ininteligibles, en tanto aparentemente irracionales, pueden tener una racionalidad política clara.

Brevemente: esta concepción lleva a entender la intervención del Estado no como resultado de una racionalidad a priori, como respuesta inmediata a una exigencia del sistema sino fundamentalmente como un hecho político que traduce las relaciones de poder entre clases sociales. Así, una conquista popular como p.e. un aumento general de salarios o subsidios a los alimentos, no será pensada unilateralmente como un mecanismo de legitimación, sino como resultado de la lucha política, de una determinada relación de fuerzas.

Es claro que no puede descartarse la importancia del análisis funcional (las acciones del Estado en relación con los intereses de las clases), pero éste debe estar subordinado a un análisis histórico causal.

En cuanto al sentido general de la intervención del Estado podemos distinguir dos situaciones polares:

- a) El Estado se convierte en un lastre en el proceso de acumulación. Por un lado se apropia de una parte determinada del excedente: sostiene a una frondosa e improductiva burocracia y sus gastos de inversión no ayudan al desarrollo de la empresa privada sino más bien "obras sociales", etc. Este tipo de situaciones se producen cuando hay una relativa estabilización de las luchas políticas y un empate entre fuerzas sociales. Surge un Estado precozmente benefactor. (Argentina 1974-75, Uruguay, Chile, etc.).
- b) El Estado se convierte en una poderosa palanca de acumulación privada de capital. Se trata de un Estado con alta productividad, que distribuye "convenientemente" la carga fiscal, que financia y apoya activamente las

ganancias de los capitalistas.

Entre estos extremos lógicos se sitúan los casos reales. No es sustentable la idea de una funcionalidad perfecta del Estado respecto a la burguesía. Es preciso analizar, en cada situación, la constelación de fuerzas políticas y la capacidad hegemónica de la clase dominante; especialmente su grado de control sobre el aparato del Estado.

La funcionalidad del Estado respecto a la acumulación privada depende de la hegemonía de las clases dominantes; constituye un hecho a establecer y no un punto de partida de la investigación.

## 5. ECONOMIA Y ESTADO

Hasta ahora se ha subrayado la profundidad y racionalidad política de la intervención del Estado en el proceso económico. Poco se ha dicho de la influencia de la economía en la configuración del Estado. Aunque no sea el objeto específico de este trabajo, es necesario fijar ciertas coordenadas generales.

La hipótesis más amplia sobre el tema es que el tamaño relativo del Estado está en función del nivel de productividad de una economía, de su capacidad de producción de excedentes y de la manera cómo éste está distribuido.

La consolidación del Estado en las sociedades latinoamericanas, fue un proceso paralelo al desarrollo del sector exportador. Fue éste el que proporcionó el excedente que hizo posible la organización del Estado. Paralelamente la centralización del poder y el afianzamiento del aparato del Estado permitieron institucionalizar un orden social donde pudiera desarrollarse la acumulación.

La ampliación del tamaño y funciones del Estado tuvo como condición básica el desarrollo de las fuerzas productivas. Así, en algunos casos el crecimiento del Estado fue impulsado por la existencia de empresas fundamentalmente extranjeras, que al explotar ricos recursos naturales generaban una masa considerable de excedente en parte apropiado por el Estado. Países como Venezuela, Chile y en menor medida, Perú, contaron con un estado más fuerte que el de aquellos países donde el excedente estaba más fragmentado (Colombia, Ecuador, etc.).

En general, han sido las crisis económicas las que al hacer patente el debilitamiento o agotamiento de un modelo de acumulación, preparan el terreno para una mayor intervención estatal.

### *Ingresos y Egresos del Estado*

a) La principal fuente de ingresos del Estado son los impuestos. Estos deben ser conceptualizados como apropiación (más o menos legítima) de los



ingresos de las distintas clases sociales. Históricamente el Estado en América Latina encontró su primer renglón significativo de ingresos en los impuestos al comercio exterior (importaciones y exportaciones) cobrados en las aduanas. Se trataba de los impuestos más fáciles y baratos de recabar. Cuando se desarrolla la sustitución de importaciones y éstas pierden importancia como proporción del producto, el peso mayor de la carga fiscal se centra en los impuestos a la renta, producción y consumo. Resultaba además contraproducente gravar la importación de bienes de capital e intermedios, en tanto se quería favorecer la industrialización.

Otro medio de financiación importante de los gastos públicos es la deuda tanto interna como externa. En este caso el Estado emite y vende títulos en el mercado de capitales o contrata directamente préstamos. Este medio permite ampliar el gasto sin necesidad, en lo inmediato, de aumentar la carga tributaria. Pero, en tanto los intereses y amortización tienen que ser tarde o temprano cancelados gracias a los impuestos (o a una nueva ampliación de la deuda) esta fuente es en principio limitada.

Por último, otro mecanismo importante de financiación es la emisión inflacionaria de moneda. Los egresos del Estado superan sus ingresos, la creación de dinero permite cubrir la diferencia. El resultado será la creación o robustecimiento de tendencias inflacionarias y la expropiación forzada de una parte mayor del excedente por parte del Estado.

b) Egresos. Los gastos del Estado se dividen en corrientes y de capital. La magnitud total de los gastos en relación al producto y su división son ya índices significativos del peso del Estado y su participación en la acumulación.

Son otra vez las relaciones de poder entre clases las que enmarcan la distribución de los gastos fiscales. Si bien en principio a la burguesía le convendría un Estado "ligero" y capaz de acumular en un sentido complementario al suyo, las diferentes fuerzas políticas son capaces de presionar al Estado para que atienda las demandas de sus bases sociales.

Es necesario también tener en cuenta las presiones dentro del propio aparato de Estado (en América Latina el ejemplo más ilustrativo son las Fuerzas Armadas).

Aunque es el conjunto de la sociedad la que financia el aparato del Estado, la distribución de los servicios públicos, no es necesariamente simétrica respecto a la repartición de la carga fiscal. El Estado opera redistribuyendo el ingreso apropiado. A nivel global su acción puede tener un impacto progresivo o regresivo sobre la distribución del ingreso y condiciones de vida de los sectores populares.

## 6. FORMAS TÍPICAS DE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA

Se intentará definir distintas formas de implantación del Estado en la estructura económica y la función general de éste en el desarrollo capitalista. Con tal fin se formula una tipología donde se precisan los rasgos centrales de las distintas formas que puede tomar la relación Estado-Economía. Es la confrontación entre situaciones históricas particulares la que permite derivar ciertas características que definen un tipo de relación. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que estos tipos constituyen abstracciones que no pretenden, en su pureza y simplicidad, ser representaciones inmediatas de la realidad.

Su utilidad reside sobre todo en facilitar la investigación. Esto último en la medida en que se analizan hechos prioritarios en la relación Estado-Economía: el sentido general de la participación del Estado, su profundidad, y sus condiciones políticas.

Es necesario remarcar la unilateralidad de los tipos construidos en base a la significación para la clase dominante de la relación Estado-Economía. Por último el problema es enfocado en una perspectiva histórica a largo plazo.

### a) *El Estado Liberal*

Representa el grado cero de intervención del Estado en la economía. Su relación se define negativamente: el Estado se limita a formular y garantizar el ordenamiento legal característico de una sociedad capitalista, a través de la superestructura política e ideológica. Cronológicamente corresponde al período competitivo del capitalismo; a una burguesía progresista que cree que las libres fuerzas del mercado son las únicas capaces de asegurar un máximo de producción. Cualquier "interferencia política" en la marcha de la economía es juzgada como una distorsión que al trabar la expresión espontánea de los mecanismos del mercado se traduce como una disminución de la eficiencia y de la producción. El Estado no sólo no interviene en la actividad económica sino también el menor grado de fiscalización es el mejor. Se reclama un Estado "barato", donde no haya lugar al burocratismo. Los gastos del Estado no deben trabar la acumulación. Es el capital privado el motor del desarrollo, mientras que el Estado se comporta como espectador. Más que una realidad definida, la esquematización presentada corresponde a una ideología implícita en una estrategia de desarrollo, donde la intervención del Estado es un "mal menor", destinado a corregir desequilibrios extremos. Por otro lado, esta intervención allí donde se da, no se produce al interior de un plan global,

donde se definan las funciones del Estado, sino es más bien empírica y puntual. Los fondos de inversión, que en esta estrategia son siempre escasos, se distribuyen sin un plan orgánico en respuesta a presiones de clases o regiones. En rasgos generales la situación esbozada refleja la realidad del Estado Oligárquico en América Latina hasta la gran crisis de 1929.

b) *El Estado promotor*

En este caso tenemos un tipo de Estado que interviene positivamente en el desarrollo capitalista. Pero, su intervención es principalmente indirecta y de alcance limitado.

El Estado "promueve" la iniciativa privada. Es decir, se dedica a la construcción de capital social y a la creación de la infraestructura física necesaria para el funcionamiento de las empresas capitalistas. El Estado crea de esta manera oportunidades de inversión rentable que serán aprovechadas por la burguesía. Estas "grandes obras públicas" pueden impulsar el desarrollo general de las fuerzas productivas y la disminución de los costos para las empresas.

Para que el desarrollo capitalista sea viable en este cuadro es necesario que:

a) Exista una capacidad considerable de acumulación en manos de la empresa privada. Simultáneamente, la burguesía debe contar con la capacidad empresarial que le permita liderar la acumulación; b) La burguesía controle ideológica y políticamente el Estado, de forma que pueda utilizar los recursos fiscales "racionalmente", esto es, en concordancia con una estrategia definida de acumulación. En este caso, generalmente, la intervención del Estado se da al interior de un proyecto social y de una definición positiva de sus funciones económicas.

Otro aspecto de importancia en esta relación es el estímulo al sector privado a través del financiamiento y del marco legal e institucional. El Estado pone en manos de los empresarios, a bajas tasas de interés, créditos a largo plazo a través por ejemplo de la banca de fomento. El sistema impositivo deja de ser sólo medio de financiamiento del gasto público para convertirse también en medio de promoción de la empresa privada (desgravación a las importaciones de bienes de capital, barreras arancelarias, incentivos tributarios, etc.)

Otro hecho importante es la orientación de la infraestructura construida por el Estado, si los beneficios de ésta están concentrados en pocas manos, o dispersos abarcando a vastos sectores sociales.

c) *El Estado Empresario*

El Estado interviene en la base de la estructura productiva, pero a diferencia del caso anterior lo hace también, y significativamente, en la producción de mercancías. Se crea así una rama especial del aparato del Estado: las empresas públicas, encargadas de canalizar la actividad productiva del Estado.

En general, se trata de crear economías externas al capital privado, aumentando indirectamente su rentabilidad. La intervención del Estado es complementaria y subordinada respecto a la acumulación privada de capital. Aunque el "Estado" puede "guiar" el desarrollo, lo hace en función de centralizar la dirección política de las clases dominantes y de su posibilidad de perfeccionar los mecanismos capitalistas de distribución del excedente, evitando el surgimiento de desequilibrios intersectoriales en el aparato productivo, maximizando la tasa de crecimiento.

Al respecto hay dos situaciones típicas:

a) El Estado toma ciertas áreas "podridas" de la economía.

A pesar de ser necesarias para la reproducción social y acumulación, este tipo de actividades han dejado de ser lucrativas para el capital privado. Suponen una gran concentración de capital de dudosa rentabilidad y cuyos precios afectan a importantes sectores populares (en América Latina, el ejemplo más típico son los ferrocarriles, y también el transporte urbano).

b) Inversamente, el Estado monopoliza ciertas industrias muy modernas que no pueden ser desarrolladas por la empresa privada por el volumen de capitales que requieren. A este factor se suma el hecho de ser frecuentemente consideradas como de "seguridad nacional", (petróleo, siderurgia, electricidad, principalmente).

En ambos casos lo importante es analizar la relación entre el aparato económico del Estado y el capital privado, tanto a nivel de la articulación física como de los términos de intercambio. En lo que toca al primer punto las inversiones estables serán tanto más significativas cuanto menor sea la capacidad de acumulación del sector privado. Generalmente se sitúan en áreas donde son necesarias grandes inversiones y que cumplen funciones de apoyo. En cuanto a los términos de intercambio las empresas públicas pueden vender sus mercancías por debajo de sus precios de producción (esto es, costo más ganancia media); de esta manera el excedente generado por estas empresas es transferido a través de menores precios al capital o a consumidores privados.

Las empresas públicas se encuentran con una reducida o nula capacidad de acumulación, su expansión depende entonces de recursos generados por

otras unidades económicas y transferidas por el Estado. No es raro, sin embargo, que esta situación obedezca más a la ineficiencia técnica y/o administrativa que a los precios bajos. En el sector público la exigencia de rentabilidad es menor que en el privado, lo que favorece la creación de una burocracia excesiva o la ineficiencia que aumenta los costos.

En algunos casos la existencia de una burocracia políticamente poderosa (civil o militar) o el resquebrajamiento de la hegemonía burguesa sobre el Estado posibilitan una política más autónoma donde la expansión del área estatal pase a convertirse en un fin y donde la distribución del excedente estatal es más amplio. Las empresas públicas son rentables y se sitúan en sectores dinámicos de la economía.

Se tiene pues un proyecto de acumulación donde si bien domina la iniciativa privada, el estado tiene importantes funciones de encuadramiento tanto más relevantes cuanto menos estructurado sea el control de la burguesía sobre el aparato del Estado.

La intervención del Estado traduce muchas veces la incapacidad económica y política de la burguesía para presidir un proyecto de desarrollo más autónomo.

#### d) *Capitalismo de Estado*

El Estado se convierte en el líder de la acumulación. Es decir, no sólo orienta y guía sino controla el desarrollo capitalista. Se convierte en el director de escena que asigna a cada fracción y estrato del capital social el papel que ha de jugar. La empresa privada, allí donde existe, se encuentra en una posición subordinada. Es el Estado el propietario de las industrias más vitales, que tienen mayor capacidad de producir excedente y que perfilan un patrón de desarrollo.

Sea a través de mecanismos directos, mediante el marco legal o el sistema financiero, el Estado puede determinar el destino del capital a acumularse. En conjunto las empresas públicas funcionan sobre la base de la eficiencia y rentabilidad. Sus precios les permitirán realizar una ganancia similar a la media, teniendo por tanto capacidad de expansión.

Políticamente supone la descomposición de la dominación burguesa y su incapacidad para manejar el aparato del Estado. Por el contrario existe dentro de éste una voluntad política coherente capaz de subordinar a la empresa privada.

¿Cuál es la lógica de clases a la que responde este tipo de intervención?

Responder esta pregunta implica, en un primer momento, hacer un análisis a dos niveles:

A) Relaciones políticas entre clases.

Es necesario examinar la voluntad política que sustenta el capitalismo de Estado. Particularmente su composición social, su ideología y su forma de organización

b) Distribución del excedente.

Como se vio en el capitalismo de libre empresa el excedente se reparte entre las distintas esferas de la producción según la rentabilidad de cada una de ellas. Se trata de un proceso más o menos automático; el capital busca siempre la industria donde puede valorizarse a una tasa mayor. En el capitalismo de Estado este proceso es más complejo, pues también existe una racionalidad política, las funciones del mercado son menores. La propiedad y el excedente se encuentran mucho más centralizados y las decisiones de inversión pasan por un momento político. En la distribución de la inversión entre sectores de la economía, en el tipo de producción que se va a desarrollar, en tanto se halla necesariamente ligada al consumo de sectores sociales definidos, puede leerse la dinámica de clases de la que resulta el Capitalismo de Estado.

e) *Observaciones*

Estos tipos no deben entenderse en un sentido evolutivo como si el Estado empresario estuviese necesariamente llamado a suceder al Estado promotor. Por el contrario es concebible el paso de una situación de Capitalismo de Estado a un Estado Empresario, en tanto la burguesía sea capaz de reconstituir su control sobre el Estado a través de la lucha política e ideológica, ante el fracaso o reveses de una forma de relación y de la dirección política y clases comprometidas.

Hay situaciones que resultan difícilmente clasificables. Se trata más bien de una limitación de los tipos construidos atendiendo a la significación del Estado desde el punto de vista del capital.

NOTAS

- 1 Ver Cibolti y Sierra *El Sector Público en la planificación del desarrollo*. Ed. Siglo XXI.  
Para una discusión del tema, Marshall Wolfe, *El desarrollo esquivo*. Ed. F.C.E.
- 2 Mandel, Ernest. *La troisième age du capitalisme*, Colección 10 18, Paris 1976, p. 168.
- 3 O'Connor, James *Estado y capitalismo en la sociedad norteamericana*, Ediciones Periferie, pag 15
- 4 Ver Gramsci, Antonio, *Notas sobre Maquiavello, la política y el Estado Moderno*, Ed. Nueva Vision, Buenos Aires, 1972.