

Caracteres seculares y coyunturales de la intervención económica  
del Estado

*Alain Lipietz*

Liberalismo económico e intervención estatal:

¿la mano o la pata invisible?

*Rodney Maddock*

Rafael Reyes, o los inicios del Estado moderno en Colombia

*Humberto Vélez*

La economía y lo social en la reforma constitucional de 1936

*Alvaro Tirado*

Dolarización y heterodoxia en América Latina

*Pierre Salama*

Diagnóstico y políticas para el sector informal en Colombia

*Hugo López*

Logros y perspectivas de la reforma agraria en Colombia

*Mariano Arango*

Empleo, desempleo e ingresos de la fuerza de trabajo universitaria  
1976-1985

*José Antonio Ocampo*

# LECTURAS DE ECONOMIA

Septiembre-diciembre 1986

21

Caracteres seculares y coyunturales  
de la intervención económica  
del Estado

Alain Lipietz

Alain Lipietz

Centre d'Études Prospectives d'Économie Mathématique Appliquées à la Planification –CEPREMAP– Paris.

### Caracteres seculares y coyunturales de la intervención económica del Estado

*Lecturas de Economía*. No. 21. Medellín, septiembre-diciembre de 1986. pp. 9-32.

● **Resumen.** Para hacer una reevaluación de la noción marxista de Estado, en este artículo se destacan algunos aspectos del mismo, como son su condición de ser tanto aparato represor como regulador, y el de ser fruto tanto de la división de intereses de la sociedad como del necesario compromiso entre sus partes. Así, no puede entenderse el Estado sin acompañarlo de la idea de hegemonía, con lo cual se desarrolla una nueva metodología para comprender las diversas formas de relación entre el Estado y la sociedad, especialmente las relaciones económicas; para estas últimas se propone el concepto de "modelo de desarrollo", el cual es la clave para entender tanto los períodos pasados como la crisis actual de la sociedad capitalista moderna.

● **Abstract.** *This article draws out some elements of the Marxist notion of the State with the objective of re-evaluating them. The most important strands considered here are its ability to combine repressive and regulatory apparatuses, and the tensions implicit in the role of the State as representative of various social interest and its role as arbitrator in conflicts between social interests. It is suggested that the concept of hegemony is essential to understanding the State, and from that concept the author develops the idea of "development models" as vehicles for understanding the various economic relations between State and society in actual historical contexts.*

Presentado en el simposio *Estado y economía: a propósito del centenario de la Constitución de 1886*. Medellín, septiembre 24-26 de 1986. Organizado por el Departamento de Economía y el Centro de Investigaciones Económicas –CIE– de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Antioquia y la Asociación de Economistas de la Universidad de Antioquia –Adeco–, con el apoyo de la Embajada de la República de Francia en Colombia y del Banco de la República. Traducción del francés por José Félix Cataño Molina, con la revisión de Eduardo Aldana Cárdenas.

Introducción, 11. – I. Dos teorías del Estado en la tradición marxista, 12. – II. El papel económico del Estado: caracteres seculares, 18. – III. Del Estado circunscrito al Estado inserto, 20. – IV. Modelos de desarrollo capitalista e intervención del Estado, 23. – V. Para concluir: la crisis del Estado inserto, 29. – Bibliografía, 31.

### INTRODUCCION

Tratar en un artículo un tema tan vasto es una empresa imposible. Nos contentaremos con cuestionar una visión de las cosas demasiado corriente, tanto entre los liberales como entre los marxistas. Según esta visión, el Estado tendría, *secularmente*, un cierto número de tareas (a grosso modo: las infraestructuras y el mantenimiento del orden). También tendría, *coyunturalmente*, misiones económicas para el manejo de circunstancias atípicas: guerra, crisis, desarrollo acelerado . . .

Mostraremos que, en realidad, la distinción *secular-coyuntural* no es muy pertinente. Todo Estado hace recurrentemente la guerra y ella puede ser la razón de ser y la base económica de la formación social que él dirige (por ejemplo: los Estados azteca e inca) ¿Diríase entonces que la guerra hace parte de esos modos de intervención económica seculares o coyunturales? En realidad, hay algo en común en todas las intervenciones del Estado (esos caracteres seculares, si se quiere), pero ese algo no se realiza de la misma ma-

nera según el modo de existencia de la sociedad, en un estado dado de articulación y de funcionamiento de las relaciones sociales.

Para ilustrar esta idea nos centraremos en el enfoque marxista, dejando a los liberales el cuidado de que definan ellos mismos lo que juzguen sea la norma y la excepción en las intervenciones económicas del Estado. Mostraremos, en la primera parte, que el papel del Estado, según Karl Marx y Friedrich Engels, ha sido abusivamente reducido por sus sucesores a un puro "instrumento" de las clases dominantes; por esta razón, redefiniremos el Estado como una forma institucional dominante de la hegemonía. Podremos así, en la segunda parte, volver sobre las responsabilidades económicas más comunes que se derivan de esta función (los aspectos *seculares*, si se quiere). En la tercera parte mostraremos que los límites relativamente circunscritos de las intervenciones económicas de los Estados burgueses clásicos constituyen sólo una ilustración bastante excepcional (algunos Estados capitalistas desarrollados del siglo XIX), límites corrientemente sobrepasados después de la segunda guerra mundial, tanto en los países capitalistas avanzados como en los países del Tercer Mundo; en la parte cuarta mostraremos que esta intervención *ampliada* representa la forma misma del ejercicio de las tareas generales del Estado en un modelo de desarrollo particular. Desarrollaremos sobre todo el caso de los países capitalistas avanzados, al tiempo que bosquejaremos algunas hipótesis sobre los Estados *corporativistas* del Tercer Mundo. Finalmente, a manera de conclusión, discutiremos las causas de la crisis actual del Estado intervencionista.

## I. DOS TEORIAS DEL ESTADO EN LA TRADICION MARXISTA

De toda la literatura marxista existente que tiene como objeto explícito el tema del Estado, el libro más conocido es seguramente *El Estado y la revolución* de Vladimir Ilich Lenin, que da de éste la definición más simple posible: "un instrumento de la clase dominante para dominar a las demás clases". Definición ciertamente muy operativa pero que deja sin respuesta dos cuestiones importantes:

— Si el Estado no es más que un instrumento, la clase dominante debe existir como tal por fuera del Estado; sin embargo, la mayor parte de los modos de producción implican al Estado en la construcción de las relaciones sociales, aún en la de la clase dominante misma.

— Si el Estado no es más que un instrumento de la clase dominante, ¿cómo comprender que se acuda a él cada día más, después de un siglo, por parte de los dominados contra los dominantes?

Este doble *impasse* de la concepción instrumentalista del Estado no es, sin embargo, la última palabra del corpus teórico marxista sobre este problema. En realidad, las obras teóricas de Marx y Engels nos presentan otra concepción del Estado. En una palabra: el Estado no surge tanto del hecho de que en la sociedad existan algunos intereses que *dominan* sobre los otros como de que, simplemente, existan intereses *divergentes*, aunque existan también intereses comunes en esa sociedad. Más directamente: la existencia del Estado es la respuesta a la fragmentación de la actividad común de la sociedad. Por ende, la existencia de la sociedad como producto de su propia actividad, se presenta como una realidad separada que domina a los individuos

Esta plasmación de las actividades sociales, esta consolidación de nuestros propios productos en un poder material erigido sobre nosotros [...] es uno de los momentos fundamentales que se destacan en todo el desarrollo anterior, y precisamente, por virtud de esta contradicción entre el interés particular y el interés común, cobra el interés común, en cuanto *Estado*, una forma propia e independiente, separada de los intereses particulares y colectivos y, al mismo tiempo, como una comunidad ilusoria, pero siempre sobre la base real de los vínculos existentes, dentro de cada conglomerado familiar y tribal, como la carne y la sangre, la lengua, la división social del trabajo en mayor escala y otros intereses y, sobre las clases, ya condicionadas por la división del trabajo, que se forman y diferencian en cada uno de estos conglomerados humanos y entre las cuales hay una que domina sobre todas las demás.\*

Como se ve en este texto muy antiguo, extraído de la *Ideología alemana* (1846), Marx y Engels introducen el tema de la dominación de clase sólo en posición subordinada con relación a la preexistencia (histórica y conceptual) de un Estado separado, regulador, autónomo de la sociedad dividida contra ella misma. ¿Herencia de la crítica todavía muy reciente de la teoría hegeliana del Estado? ¿Error de juventud rápidamente superado por la constatación de que "después de cada revolución, que marca un paso adelante en la lucha de clases, se acusa con rasgos cada vez más destacados el carácter puramente represivo del poder de Estado", como lo reconoce Marx en *La guerra*

\* Marx, Carlos y Engels, Federico. *La ideología alemana*. Montevideo-Barcelona, Ediciones Pueblos Unidos-Ediciones Grijalbo, 1972. 4. ed. pp. 34-35 [ed.].

rra civil en Francia\*, después de la Comuna de París? En realidad, nada en los trabajos ulteriores de Marx y Engels confirma una presunta adhesión a la tesis *instrumentalista*. Por el contrario, la tesis *reguladora* es reafirmada y afinada. El Estado, escribe Engels en *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, es

Un producto de la sociedad cuando llega a un grado de desarrollo determinado; es la confesión de que esa sociedad se ha enredado en una irremediable contradicción consigo misma y está dividida por antagonismos irreconciliables, que es impotente para conjurar. Pero a fin de que estos antagonismos, estas clases con intereses económicos en pugna, no se devoren a sí mismas y no consuman a la sociedad en una lucha estéril, se hace necesario un poder situado aparentemente por encima de la sociedad y llamado a amortiguar el choque, a mantenerlo en los límites del "orden". Y ese poder, nacido de la sociedad, pero que se pone por encima de ella y se divorcia de ella más y más, es el Estado.\*

Asombra en este texto la similitud, aún terminológica, de la problemática del Estado con aquella desarrollada más tarde por los teóricos de la cibernética, la biología y otros pensadores de la regulación.

El Estado aparece aquí como un aparato regulador, en el sentido de que mantiene una realidad contradictoria en el seno de un cierto orden. Resulta que este orden es una dominación: la dominación de una clase o de un grupo de clases. Lo anterior deja abierto nuestro problema inicial: ¿Qué se deriva de qué? ¿De dónde provienen las relaciones de dominación? Engels (esta vez en el *Anti-Dühring*) responde negando la posibilidad de decidir: "ellas nacieron por dos vías diferentes". De una parte, la sumisión directa de los vencidos, pero también por la dinámica misma de la autonomización de los intereses colectivos a medida que se desarrollaba la división del trabajo:

Las fuerzas productivas crecen paulatinamente; la concentración de población, crea aquí intereses comunes, allá intereses en pugna entre las diversas comunidades cuya agrupación en conjuntos más grandes y complejos suscita una nueva división del trabajo y la creación de órganos para proteger los in-

\* Marx, Carlos. "La guerra civil en Francia". En: Marx, C. y Engels, F. *Obras escogidas*. Moscú, Editorial Progreso, 1976. Vol. II. p. 231 [ed.].

\* Engels, F. "El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado". En: Marx, C. y Engels, F. *Obras escogidas*. Moscú, Editorial Progreso, 1976. Vol. III. p. 344 [ed.].

tereses comunes y repeler los contrarios. Estos órganos, que actuando como representantes de los intereses colectivos de todo el grupo asumen frente a cada comunidad particular una determinada posición, la cual a veces puede ser de contraposición, empiezan pronto a independizarse progresivamente [. . .] No es necesario que consideremos ahora la forma en que esa independización de la función social frente a la sociedad pudo llegar, con el tiempo, a ser dominio sobre la sociedad, o cómo el que empezó como servidor se transformó paulatinamente en señor [. . .] o cómo las diversas personas provistas de dominio fueron integrando una clase dominante. Lo único que nos interesa aquí es comprobar que en todas partes subyace al poder político una función social y que el poder político ha subsistido, a la larga, sólo cuando ha cumplido esa función social. Los muchos despotismos que han aparecido y desaparecido en Persia y en la India supusieron siempre muy bien que eran, ante todo, los empresarios colectivos de la irrigación de los valles fluviales, sin la cual no es posible la agricultura en esas regiones\*.

Este notable texto nos permite aprehender, de un golpe, el vínculo íntimo entre los conceptos: división del trabajo, separación entre trabajadores manuales e intelectuales ("especialistas de lo general"), aparición del Estado, división técnica y social del espacio (la primera "función social" en la que piensa Engels es la ordenación del territorio), constitución de una clase explotadora a partir del Estado (aún en el caso de que esa explotación se haga a nombre de la sociedad, o de la "dictadura del proletariado").

Siempre nos encontraremos en presencia de dos teorías del Estado que debemos relacionar; o mejor, de una teoría articulada del doble origen de Estado, de la cual debemos verificar si nos permite entender la realidad secular y coyuntural de ese "cuerpo separado" que es el Estado. Tal enfoque implica comprender cómo el "orden social" es en cada período (exceptuando las crisis, por supuesto), a la vez, la forma de un consenso sobre intereses comunes (que se condensa en el respeto de la legitimidad del poder del Estado) y la forma del ejercicio de dominación por parte de un grupo social específico. Ahora bien, un nuevo concepto, el de *hegemonía*, elaborado por Antonio Gramsci, viene justamente a aclarar este problema.

La hegemonía es la capacidad de una clase (o de una alianza de clases) de presentar sus intereses como el interés del pueblo entero. El aporte de Gramsci consistió en mostrar, basado en algunos análisis concretos, la ampli-

\* Engels, Federico. *Anti-Dühring*. México, Editorial Grijalbo, 1962. p. 173 [ed.].

tud material e institucional de un dispositivo hegemónico digno de ese nombre, aceptándose de todas maneras que existen casos de dominación basados únicamente en la coerción (lo que dudo mucho). Un sistema hegemónico comprende a la vez un compromiso entre clases dirigentes, y un compromiso entre ellas y las clases sociales de enlace. Estos compromisos se materializan en una serie de instituciones, que Gramsci engloba bajo el nombre de Estado ("Estado = sociedad civil + sociedad política"\*), mientras que instituciones de derecho privado (en la sociedad civil, por supuesto) pueden desempeñar el papel de cemento material de la hegemonía, como sería el caso de un sistema escolar confiado a la Iglesia o un sistema de convenciones colectivas entre patronos y sindicatos, las cuales harían, de esa manera, parte del Estado. Esta definición nos parece un poco amplia (el Estado, en el lenguaje corriente, es la sociedad política y su aparato burocrático), pero tiene la ventaja de subrayar que tal o cual institución "privada" puede jugar el papel de un aparato de Estado (por ejemplo, la seguridad social francesa, cuyo presupuesto es más grande que el del Estado central). Inversamente, ciertos aparatos de Estado adquieren una permanencia tal que escapan a la sociedad política y aparecen como partes de la sociedad civil (la "casta militar" por ejemplo). La autonomización de los aparatos del Estado (los maestros, los tecnócratas, los militares . . .) es, además, la perfecta ilustración de que éste no puede reducirse a un simple instrumento "fabricado" por una clase dominante. Estos aparatos, al convertirse en concreciones autónomas de un compromiso más general (por ejemplo, la promoción y la garantía de la existencia social de una pequeña burguesía o, aún, de una aristocracia obrera), pueden a su turno constituir la base de un grupo social con ambiciones mucho más amplias, según el segundo esquema de Engels. Tales grupos pueden constituirse, por ejemplo, en "grupos de presión" que negocian agresivamente sus intereses (por ejemplo, los docentes franceses), o aún en grupos dirigentes que conforman, enteramente, nuevas burguesías (caso frecuente entre los militares del Tercer Mundo).

El análisis en términos de hegemonía —o más bien, a partir del sistema ideológico-institucional-hegemónico— permite, por lo tanto, reconciliar en forma concreta las dos tradiciones marxistas con respecto al Estado. *El dispositivo institucional del Estado* (que incluye a la vez el régimen político y la forma de reproducción de los aparatos permanentes del Estado) como

\* Gramsci, Antonio. *Cuadernos de la cárcel*. México, Ediciones Era, 1984. Vol. 3. p. 76. [ed.]

compromiso institucionalizado<sup>1</sup> es el producto de las luchas que se originan en la sociedad civil (desde los conflictos por la propiedad privada hasta la contradicción hombre/mujer). Ese *dispositivo institucional* traduce y asegura la supremacía de ciertos grupos sociales definidos independientemente de él. Sin embargo, como institución que finalmente se automatiza, el Estado genera sus propios grupos sociales con ambiciones que pueden ser hegemónicas. Típico es el caso de la ideología y de las políticas "desarrollistas" que, tanto en Francia como en el Tercer Mundo, han pretendido dirigir a buena parte del mundo latino hacia el logro del modelo norteamericano bajo la dirección de la tecnocracia estatal, sea ésta gaullista o cardenista. Podemos ver aquí en qué medida la concepción instrumentalista ha sido desvirtuada y también como la concepción *reguladora* sería incapaz de validar la ideología del Estado-árbitro o de un Estado servidor de uno u otro amo, según la relación de fuerzas existente en la sociedad civil. Si una clase social-dominada (la clase obrera, por ejemplo) no puede "apoderarse" del Estado existente para hacerlo funcionar a su servicio es porque el Estado, en su forma misma, conlleva la marca del compromiso que garantiza la dominación de otra clase y, además, por el hecho de que el personal de sus aparatos no tiene, necesariamente, intereses comunes con las clases dominadas.

Para finalizar, observemos que todos estos análisis del Estado reposan sobre sus atributos y sus funciones *internas* y que son suficientes, en gran medida, para dar cuenta de su existencia. El *Estado externo*, el Estado como aparato de defensa frente al exterior de la sociedad (contra otras sociedades) está subordinado a su definición "interna fundamental". En última instancia, el *Estado externo* es sólo un atributo del *Estado interno*: permite a una colectividad determinada definir por ella misma sus compromisos<sup>2</sup>. Esta

1 Este término, como los de *Estado interno*, *Estado externo*, *Estado inserto* y *Estado circunscrito*, definidos más adelante, se deben a Delorme y André (1983). Con respecto a lo que él sugiere —la automatización de las instituciones que materializan el compromiso— nos parece más apropiado que la expresión "condensación de una relación de fuerzas" propuesta por Poulantzas (1976).

2 Según Ernest Renan, la nación no es sino un "plebiscito de todos los días", la expresión de un acuerdo para continuar juntos (para combatirse o para llegar a un compromiso) en el seno de un subgrupo circunscrito del género humano. La definición de este subconjunto es la historia nacional misma: ¿quién hace parte de la nación? Pregunta siempre candente "en el margen": este margen puede ser territorial (colonias) pero también puede presentarse dentro de las fronteras (¿Los indios de América hacían parte de las naciones creadas a raíz de la ruptura con las metrópolis inglesas e ibéricas? ¿Los inmigrantes en Francia?).

es la razón por la cual todas las revoluciones, aún las más radicales, están íntimamente ligadas a la cuestión nacional, que puede llegar a ser incluso, en algunos casos, el punto de partida de esas revoluciones (la revolución norteamericana, la Comuna de París en 1871 . . .).

## II. EL PAPEL ECONOMICO DEL ESTADO: CARACTERES SECULARES

Sigamos ahora el hilo conductor extraído de la sección precedente (dominación con regulación en el marco de un sistema de hegemonía) para identificar las funciones propiamente económicas del Estado. Primero que todo, y siempre que se dé el caso que el o los modos de producción dominantes en una formación social estén basados sobre la explotación y la dominación, el Estado, “instrumento de la dominación”, garantiza esta dominación y asegura los medios físicos para ejercerla: “la hegemonía está acorazada de coerción” dice Gramsci\*. El derecho fija las reglas de la dominación (incluyendo la dominación hombre/mujer) sin que haya necesidad cada día de emplear la fuerza; pero la fuerza de que dispone el Estado —según las palabras de Max Weber “el monopolio de la violencia legítima”— permanece siempre implícita al derecho. De esta manera, el derecho y la fuerza (derecho civil y policía), consubstanciales a una vida económica regular, movilizan desde el origen la intervención del Estado en la economía. Pero, ¡atención!, la fuerza del Estado se presenta desde el origen como expresión del derecho, al menos en las situaciones normales. Pero el derecho no es la expresión de los puros intereses egoístas o “corporativistas” de un grupo social que tiene la fuerza para ejercerla (si no fuera así, el derecho sería inútil), sino la expresión de la forma bajo la cual ejerce su hegemonía. El derecho materializa entonces, en sí mismo, compromisos entre clases dominantes, entre éstas y sus aliados, y, aún, con las clases dominadas (también con los esclavos). Como agente económico el Estado represivo es ya un Estado regulador.

El papel económico del Estado se manifiesta primordialmente en la producción de las condiciones generales de la división del trabajo, es decir, en la construcción y mantenimiento de infraestructuras (transporte, comunicaciones, irrigación . . .); si la economía es mercantil en la institucionalización del sistema monetario nacional; si la economía no es mercantil el Estado parece aún absorber toda la administración de la economía, como en el imperio in-

\* Gramsci, Antonio. *Op. cit.* [ed.].

ca. Pero es esencial entender que aún en la sociedad mercantil la intervención estatal es consubstancial a la economía política (es decir, entre las unidades económicas). El dinero, cualquiera que sea su naturaleza (material o fiduciaria), es, en efecto, el ejemplo típico (también el lenguaje) de la institución que requiere la aceptación unánime, aún la de aquellos cuya posición subordinada se simboliza en él. El Estado fija la unidad de cuenta y le da curso legal, valor liberatorio, a los signos utilizables como medios de pago; sólo una moneda reducida al papel de medio de circulación puede ser emitida por agentes privados, ya que éstos esperan que en la circulación estos signos retornarán hacia el emisor. Ninguna mercancía, aún aquella que tenga valor en ella misma (como el oro), puede desempeñar el papel de dinero (valor universalmente aceptado) si la unanimidad no está garantizada por el uso de esa mercancía como moneda. La capacidad del Estado de acuñar el sello del soberano (símbolo de esta unanimidad) en los signos portadores de la calidad de dinero le permite entonces, desde el comienzo, apropiarse de una parte de la riqueza social circulante bajo la forma mercantil: se trata del *señorío*, es decir, del derecho a la amonedación, muchas veces suficiente para financiar los gastos colectivos.

Los defectos del *derecho de monedaje*, ese financiamiento del Estado dado por la capacidad de acuñar dinero (al poner sus sellos sobre piezas de oro o imprimiendo billetes), no son, sin embargo, pequeños. En su contra, la inestabilidad del valor representado por el dinero, rápidamente perjudicial para todos aquellos cuyos intereses estaban ligados a la capacidad de atesorar el valor (los primeros banqueros) o para los que se libran al comercio internacional (los primeros capitalistas mercantiles). A su favor existe la posibilidad de financiar sin tropiezos los gastos del Estado, aunque no todos éstos sean de interés colectivo: se trata también de financiar el personal de los aparatos del Estado, principalmente la clase dominante del Estado feudal.

Por lo tanto, el impuesto es una forma más estable de financiamiento del Estado. Mientras que el *derecho de monedaje* se apoyaba sobre un consenso “técnico” (la utilidad del dinero) que le permite al Estado escapar a todo control (si no tenemos en cuenta la reprobación que cae sobre los reyes “falsificadores de dinero”), el impuesto no se apoya *a priori* sobre ningún consenso: él plantea abiertamente la cuestión del control y del logro explícito de un compromiso. El impuesto moviliza la fuerza y por eso debe buscar su legitimación. La cuestión del “justo impuesto” y del “Estado ecó-