

II. El Estado y la Empresa Pública Industrial.	39
1. El intervencionismo económico del Estado y su contradicción determinante en primera instancia.	44
2. Las funciones general y parcial del Estado y las empresas públicas generadoras de valores de uso.	61
3. La función sectorial del Estado y las empresas públicas productoras de valores de cambio.	68

II. EL ESTADO Y LA EMPRESA PUBLICA INDUSTRIAL

En la actualidad, la gran mayoría de las investigaciones empíricas centradas en el estudio concreto de empresas públicas industriales, desde las interesadas en el análisis de sus economías internas hasta las más enfocadas en el examen de sus procesos y estructuras organizacionales, plantean un sinnúmero de obstáculos que impiden, o al menos dificultan, el propósito legítimo de buscar inferir sus conclusiones al conjunto de las manufactureras estatales. De entre ellos, el más importante y el que posiblemente sintetice con mayor claridad la tarea que deben superar futuras investigaciones sobre este particular, apunta a la carencia de un marco de referencia que mediante una discusión en torno a la lógica o a las diferentes lógicas de lo *público* en dichas manufactureras, brinde una primera definición del objeto de interés. Como es bien sabido, los problemas teóricos que suscita esta laguna se traducen, inmediatamente, en otros de carácter práctico, los cuales guardan estrecha relación con las trabas empíricas que surgen para identificar y en su caso diferenciar, las varias unidades de análisis. En ese sentido, conviene preguntar si las diferentes empresas estatales se refieren a una misma problemática socioeconómica, o en otras palabras, si son igualmente *públicas* las manufactureras de Estado¹ comprometidas con el abasto de una serie de productos que, por diversas razones, no pueden ya suministrar las particulares; y las otras que, por el contrario, proporcionan toda una serie de mercancías que las convierten en competidoras directas de las empresas privadas.

Por desgracia, es un hecho que muy pocos estudiosos de este tema se han enfrentado a tan espinoso interrogante, pues los más numerosos prefieren debilitar su discurso al adoptar como punto de partida definiciones de carácter jurídico basadas en una determinada legislación, cuyos criterios frecuentemente no persiguen los mis-

¹ Debe quedar claro que no estableceremos, en el contexto de este capítulo, diferencias fundamentales entre los términos de "Estado" y "aparatos estatales", por lo que serán utilizados como sinónimos cuando así convenga.

mos objetivos de tales investigadores. De esta manera, surgen con bastante regularidad artículos y trabajos que pretenden haber analizado importantes propiedades de las empresas públicas industriales, con base en datos estadísticos censuales que, desafortunadamente, pueden excluir aquellas instituciones que no se encuentran presupuestariamente controladas por el Estado, a la vez que incluir todo tipo de manufactureras y, en ocasiones, hasta organizaciones estatales desvinculadas del proceso productivo, como son las financieras, las comerciales, o bien las orientadas a garantizar servicios educativos, de salud, de recreación, etcétera.²

Pues bien, con el propósito de esclarecer tal confusión consideramos que el marco teórico de referencia —a partir del cual se logre definir a la empresa pública industrial y discernir sus diferentes tipos que el sentido común más obvio advierte cuando mezcla sus diversos orígenes y metas inmediatas— debe necesariamente descansar en un análisis de las contradicciones inherentes a las unidades privadas de producción que impulsaron al Estado a participar activamente en la economía. Dicho de otro modo, que con el fin de evitar la deificación normativa de las manufactureras estatales, es menester abordar su estudio enfrentándolas a las manufactureras privadas, para que surja de esa manera la lógica o las lógicas de lo *público*, como contraparte de la lógica de lo *privado*.

Sin embargo, es un hecho que la bibliografía sobre esto último ofrece un panorama analítico altamente desalentador. En ese sentido, parecería que existe una tendencia teórica empesinada en destruir la distinción entre lo público y lo privado, cuyos orígenes —como señala un conocedor de la materia— deben ubicarse en las visiones doctrinarias de los dos modelos socioeconómicos, entre los cuales, conviene ubicar a la mayoría de las diferentes formaciones sociales: el capitalismo y el comunismo.³ Como es sabido, los defensores más puros de ambas visiones plantean sociedades desestatizadas. Para los capitalistas acérrimos, lo público pierde sentido ya que puede ser subsumido por la sumatoria de lo privado, supuestamente distribuido en la sociedad de manera plural y homogénea; en tanto que los comunistas

² Tal es el caso de los trabajos de Alejandro Carrillo Castro, 1975 y 1980; Gloria Brasdefer y colaboradores, 1976; Silvia Gómez Tagle y colaboradores, 1980, etcétera.

Gómez Tagle y colaboradores proponen, por ejemplo, un interesante estudio sobre los trabajadores de las empresas estatales en México, cuyos resultados no pueden, sin embargo, legítimamente aplicarse al caso de las manufactureras públicas, siendo que la actividad económica del Estado y sus efectos sobre la fuerza de trabajo correspondiente, es el tema que más interesa a los investigadores. En efecto, al adoptar una definición operacional de empresa pública que consta de los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, los fideicomisos y las instituciones nacionales de crédito, los autores incluyen en su estudio a trabajadores no productivos de instituciones públicas que no se encuentran directamente vinculadas con la producción, de allí que la tarea consecuente se vea seriamente limitada.

³ Nos referimos a Oscar Oszlak quien sostiene esta hipótesis en un artículo en el que analiza los sistemas sociales "intermedios o reales", que no es posible equiparar con los sistemas "capitalistas" o "comunistas". Véase Oscar Oszlak, 1978(a), p. 18.

más ortodoxos, después de desentrañar el carácter necesariamente clasista que condiciona lo público a lo privado en el plantamiento capitalista anterior, añaden que en un futuro inexorable lo privado deberá desaparecer con el propósito de que surja lo público realmente libre de compromisos clasistas.

En la actualidad ya no hay país auténticamente capitalista, en el sentido de que responda aún a las tesis profundamente individualistas del liberalismo más recalcitrante; como tampoco ninguna nación socialista puede vanagloriarse de haber alcanzado la etapa suprema del comunismo. En parte y como es lógico suponer, a ello se debe que existan instituciones, organismos, empresas, etc., que tienen carácter público, frente a otras que se cobijan en los principios de la propiedad privada. Sin embargo, es desafortunado que en sus análisis concretos, la mayoría de los estudiosos se inclinen por otorgar poca importancia a este fenómeno, reduciéndolo a simples manifestaciones de derecho más que de hecho; o bien concibiéndolo como estratagemas que inventan sistemas ya caducos en su afán por sobrevivir.

Es así como —siguiendo muy de cerca el pensamiento de Bendix o Dahl, autores que no perciben un límite en el auténtico desenvolvimiento de la libertad y de la iniciativa de individuos inmersos en Estados pluralistas, donde el poder se encontraría diluido merced a su ejercicio descentralizado—⁴ ciertos estudiosos han llegado a formular la ruptura entre lo público y lo privado, advirtiendo que lo primero constituye tan solo materia de organización social que las distintas disciplinas abordan de manera diferente en función de sus correspondientes necesidades. Para el economista, dice uno de estos autores, “es pública la función de producción de bienes y servicios de demanda indivisible o preferente; el politólogo tendrá por tal la estructura en que encarna el poder soberano; a mitad de camino entre ambos, el hacendista verá como públicas las instituciones sujetas al régimen financiero del fisco; el jurista llamará derecho administrativo al régimen de derecho común que privilegia las estructuras, funciones y procesos gubernamentales; el psicólogo social identificará organización pública con burocracia y tratará de descubrir los comportamientos intra y extra institucionales del servidor público, de anotar sus diferencias con el resto de la fuerza de trabajo y de cotejarlo con la clientela”.⁵

Al señalar que el corte entre lo público y lo privado constituye tan sólo una operación analítica sin referente empírico, no podemos dejar de afirmar que estos pensadores coinciden con Parsons, para quien la distinción sirve únicamente en cuanto está encaminada a lograr un adecuado funcionamiento del sistema social. De hecho, su materialización es ocasional y se produce cuando para ciertos individuos fallan los mecanismos de internalización de pautas de valor socializante; sólo enton-

⁴ Reinhard Bendix y Robert Dahl han sido identificados como dos de los más importantes representantes de las teorías pluralistas del Estado, cuyo fundamento doctrinario se remite al liberalismo y al individualismo más reacios. Véanse Reinhard Bendix, 1964; Robert Dahl, 1963 y 1966.

⁵ Véase Juan Ignacio Jiménez Nieto, 1978, p. 91.

ces surge el Estado o lo público, como contraparte del individuo o lo privado, pero con el único propósito de restaurar el orden quebrantado.⁶

Así pues, el concepto de empresa pública industrial tiene poca cabida en este discurso, cuyas fuentes doctrinarias el lector seguramente identificó y ubicó en la filosofía individualista del capitalismo liberal. Junto con Waldo —para quien la distinción entre lo público y lo privado no tendrá sentido en muchas organizaciones del futuro—⁷ estos autores concluyen que “la acción empresarial carece de sexo, su estructura no ha de ser pública ni privada”.⁸

Por su parte, siguiendo otra línea de pensamiento, la reflexión de ciertos marxistas vulgares en su afán de analizar las diversas manifestaciones del capitalismo contemporáneo tampoco ofrecen lugar al concepto que nos ocupa, pues cometen el doble error de aplicar mecánicamente la determinación que condiciona la superestructura a la infraestructura y de abordar teleológicamente la consideración del Estado. En efecto, en contraposición con el panorama anterior, estos autores advierten como hecho empírico definitivo la injerencia cada vez mayor del sector público en materia económica, pero están firmes en la doble convicción de que responde automáticamente a los intereses privados y en la inexorabilidad del derrumbe final del capitalismo. Siendo así, su tarea se simplifica al examen de los mecanismos que permitirían a un sector de la burguesía servirse del Estado para buscar vanamente prolongar la agonía del sistema.⁹

Amén de que la empresa pública reclame el sitio que le otorga el razonamiento teleológico del planteamiento anterior, la verdad es que ni en los estudios más sofisticados, como el de Boccara, se concede cierta especificidad a la acción económica del Estado actual. Con relación a la actividad productiva privada, el autor señala que ambos, es decir, el conjunto, “se constituye en un todo orgánico conducente a salvar al capitalismo, pero preparando, sin embargo, el escalón superior. No se puede oponer —como se ha hecho a veces, desde el punto de vista esencial y en el marco del CME— la acción del Estado en el sector público propiamente dicho, que forma el ‘capitalismo de Estado’, y la acción del Estado sobre la economía privada, que sería la intervención pública en beneficio de los monopolios en el capitalismo contemporáneo”.¹⁰

6 Véase Talcott Parsons, 1968, pp. 262-270.

7 Véase D. Waldo, 1974.

8 Véase Juan Ignacio Jiménez Nieto, 1978, p. 94.

9 Esta corriente de pensamiento será analizada con más detalle en este mismo capítulo cuando se examinen las teorías voluntaristas clasistas del Estado.

10 Paul Boccara es, sin duda, uno de los autores más profundos de esta corriente de pensamiento, la cual, durante la fase del capitalismo denominado monopolista de Estado, supone que la estructura espontánea del proceso de reproducción capitalista se quebranta por la planificación del Estado, debido a que este último logra unir, fusionar o conjuntar sus esfuerzos con los de los monopolios. Véase Paul Boccara, 1970, p. 28.

De esta manera volvemos a encontrarnos en un callejón sin salida, que observa periféricamente la participación económica del sector público al condicionarla a los intereses del sector burgués capaz de postergar la crisis final del sistema, vale decir, en posibilidad de utilizar al Estado para continuar, por un tiempo, valorizando el capital. En ese sentido se afirma que al dejar de exigir la tasa media de ganancia, la empresa pública industrial cumple tal cometido al desvalorizar el capital que representan sus medios de producción.

Ahora bien, con base en esta breve introducción, creemos haber expuesto los argumentos suficientes que invalidan cualquier intento de buscar significado al fenómeno de las manufactureras de Estado, ya sea en los discursos que fundamentan su juicio en las tesis del capitalismo liberal, o bien en aquellos que están más interesados en proclamar el advenimiento ineludible de una sociedad sin clases que en analizar situaciones presentes. De esta manera consideramos necesario entonces remitirnos a estudios que, como señalamos, inicien su reflexión en un primer reconocimiento de lo privado y posteriormente centren su atención en el desarrollo del Estado capitalista, en el examen detallado de las causas de su intervencionismo económico y en las formas que adopta para que, volviendo a la realidad, se pueda conferir sentido a la problemática de las empresas públicas industriales y distinguir diversos tipos en términos de sus respectivos procesos de surgimiento y reproducción. Con ello, evitaremos volver a deificar al Estado como lo hicieron —implícita o explícitamente— las denominadas teorías de la modernización, las cuales, más que explicar el desarrollo de los países periféricos, se dieron por tarea marcar su rumbo. Por encima de su carácter funcionalista y del error que cometieron al malinterpretar el pensamiento de Weber,¹¹ estos modelos normativos confirieron un rol fundamental al Estado y a su actividad modernizante, que sólo se entendería en un plano idealista.

Siendo así, divideremos este capítulo en tres grandes apartados. El primero se avocará a presentar una revisión teórica de aquellas perspectivas que nos permitieron esclarecer la contradicción que, en primera instancia, determina el intervencionismo económico del Estado. Con base en dicha contradicción, los siguientes dos apartados se centrarán en la identificación de las funciones económicas del Estado, a partir de las cuales cobran significado los procesos de surgimiento y reproducción respectivos, de los dos tipos de empresas públicas industriales que nuestro análisis distinguió. En ese sentido, el segundo apartado se ocupará del estudio de las manufactureras estatales que calificamos como *generadoras de valores de uso*, las cuales se encuentran condicionadas por aquellas dos funciones antitéticas del Estado que lo orillan tanto a reproducir las condiciones materiales de existencia del capitalismo, así como a privilegiar los intereses sectarios y de corto plazo de las fracciones hegemónicas del capital. Al respecto, indicaremos que la orientación no productivista

¹¹ Tuvimos oportunidad de señalar este fenómeno en un artículo enfocado al estudio de la marginalidad en América Latina. Véase Víctor Bravo Ahuja Ruíz, 1979, pp. 83-116.

de estas manufactureras, invalidaría cualquier intento de entender y explicar sus estructuras y procesos organizacionales a partir de las conclusiones de las escuelas más relevantes del análisis organizacional. Por último, el tercer apartado de este capítulo se centrará en el examen de las empresas públicas *productoras de valores de cambio* que vinculamos con una función económica que el Estado revertiría en la sociedad civil, para de esa manera mediar la contradicción que determina su intervencionismo y tiende a apartarlo de su compromiso original de garantizar la reproducción material del sistema en su conjunto. Con el propósito de verificar la orientación supuestamente productivista de estas últimas manufactureras de Estado y así legitimar la aplicación del análisis organizacional para el entendimiento de sus estructuras y procesos organizacionales, se diseñó entonces el trabajo empírico de esta investigación que detallaremos y expondremos, a su vez, en los próximos capítulos.

1. El Intervencionismo Económico del Estado y su Contradicción Determinante en Primera Instancia

Pues bien, con el propósito de exponer desde un inicio la revisión bibliográfica, con base en la cual, esclarecimos más tarde la contradicción que determina el intervencionismo económico del Estado burgués, decidimos distinguir dos secciones en el primer apartado de este capítulo. En la primera, recapitularemos las aportaciones vinculadas con nuestros objetivos, de las dos corrientes de pensamiento que más han influido en los análisis histórico-materialistas de los últimos años y en particular, en aquellos más interesados en el estudio de la participación estatal en materia económica: nos referimos a la escuela *instrumentalista* y a la *estructuralista*. En ese sentido, optamos por remitirnos a los escritos de Ralph Miliband y Paul Boccara para ilustrar el punto de vista de los autores marxistas instrumentalistas quienes, en última instancia, consideran que la actividad estatal se encuentra mecánicamente condicionada por la fracción hegemónica del capital, en la medida en que sus representantes o intelectuales orgánicos controlan los puestos de más alta jerarquía de los organismos públicos. Por su parte, juzgamos obviamente lógico ejemplificar el parecer de los marxistas estructuralistas examinando las reflexiones de Nicos Poulantzas, por ser éste uno de sus más connotados inspiradores. Al respecto, es bien sabido que en franco desacuerdo con respecto de los juicios de Miliband y Boccara, Poulantzas enriqueció el análisis del Estado capitalista cuando propuso la noción de su "autonomía relativa", liberándolo de esa manera del determinismo mecánico en donde se encontraba encasillado. Finalmente, después de criticar la postura metodológica de los diversos autores citados, en la segunda sección de este apartado nos daremos por tarea identificar la contradicción que, en nuestra opinión, condiciona en primera instancia el intervencionismo económico estatal, que incorpora dialécticamente el parecer respectivo de los instrumentalistas y de los estructuralistas. Para tal efecto, nos apoyaremos en un estudio de los textos más relevantes en términos de nuestros intereses, de Ernest Mandel y de algunos de los más sobresalientes miembros de la *escuela alemana*, entre quienes destaca Elmar Altvater.

Sin embargo, antes de iniciar el análisis del intervencionismo económico del Estado burgués —que en los dos próximos apartados de este capítulo nos permita delinear las funciones estatales y diferenciar dos tipos de empresas públicas industriales— importa señalar que la participación del Estado en materia económica no es un fenómeno reciente o pasajero, no obstante lo que piensen algunos liberales acérrimos, ni tampoco homogéneo o uniforme, como convendría a espíritus simplistas.

Al respecto, es bien sabido que desde sus más tempranos inicios el capitalismo empezó a cobrar vigor amparado, antitéticamente, en la fortaleza del Estado absolutista, el cual, al imponer y defender el mercantilismo, permitió el tránsito de la acumulación originaria a la propiamente capitalista. Cuando la ley del valor terminó por imponerse en todas las regiones del globo, el ya robustecido modo de producción *arrojó las muletas* que lo vinculaban con su antiguo y paradójico progenitor. En adelante, su desenvolvimiento se relacionaría con otra forma de Estado, cuya nueva ideología le permitiría ocultar su intervencionismo en términos de acciones pasivas y no activas como antaño. El liberalismo se constituyó así en una doctrina siempre vigilante y, en su caso, demoledora de todo tipo de obstáculo que frenara la auténtica soberanía de la libre competencia: de esa manera, durante cierto tiempo, los diferentes capitales emprendieron la función productiva con pesos específicos más o menos similares. Sin embargo, sus rápidas concentración y centralización pronto rompieron el precario equilibrio, se incrementó la producción y surgieron las crisis. En la actualidad es de sobra evidente que el Estado capitalista se ha desprendido de su velo de aparente neutralidad e injiere, activa y directamente en la economía; pero desentrañar la lógica de tal intervención y de que aquella que genera a la empresa pública industrial es tarea menos obvia, ya que la respuesta del Estado a la crisis del sistema no puede considerarse automática ni mecánicamente orientada a paliarla.

Es verdad que el panorama anterior no corresponde, de hecho, a la realidad de ningún país central y menos aún periférico. Sin embargo, como subrayan Sonntag y Valecillos, la variedad empírica de las diversas naciones “no puede ocultar el hecho de que las características generales del Estado capitalista pueden ser encontradas en todas las formaciones sociales del capitalismo, aunque en formas considerablemente diferentes y múltiples”.¹² Así, por ejemplo, Rolando Cordera opina que se distinguen tres periodos en el desarrollo histórico mexicano, en un estudio reciente encaminado a analizar la participación económica del Estado a raíz de que el país rompiera con la relación colonial y se incorporara definitivamente al mercado mundial. En una primera etapa, que va de 1821 a los últimos años de 1940, la indefinición pública y la opacidad socioeconómica del país, conjuntamente con los intereses que animaban al capitalismo competitivo de la época, permitieron la paulatina conformación de un gobierno encaminado a asegurar la consolidación del capitalismo, a través de un tránsito ciertamente disímulo y contradictorio. Merced a un

¹² Véanse Rudolf Sonntag y Héctor Valecillos, 1979, p. 10.

proceso de "ocupación y desalojo de territorios y formas de organización de la producción", el Estado logró impulsar las fuerzas productivas, y fomentó y expandió activamente un mercado interno a escala nacional. Más adelante, y hasta mediados de los años cincuenta, la participación pública se tornó pasiva y se orientó hacia el apoyo del desarrollo de un capitalismo autónomo dirigido por aquella fracción burguesa industrial urbana que el contexto de la segunda guerra mundial alentó por un tiempo. Es la época en que, frente al intervencionismo dirigista de Cárdenas, Alemán encontró una conocida etiqueta que intentó velar la injerencia estatal en la economía: el sistema de economía mixta. Sin embargo, el autor señala que poco tiempo después el surgimiento de la gran empresa oligopólica y la penetración del capital transnacional inician un tercer periodo, aún vigente, que comprende la crisis que atravesó el país los primeros seis años de la pasada década. En lo relacionado con el análisis de la conducta económica del Estado durante este último lapso el examen de Cordera se vuelve menos preciso. El autor ciertamente reconoce un notable incremento en la actividad pública vinculada con la producción, pero no parece ofrecer explicación satisfactoria sobre el particular. Así se contenta con subrayar que, "a pesar de su indudable potencialidad centralizadora, de que mantiene su participación en el proceso de formación de capital, de que aumenta el número de empresas directamente productivistas bajo su control, (el Estado) se ve cada vez más inmerso en el cuerpo económico de la sociedad y, en su propio interior, reproduce, con las mediaciones y especificidades del caso, la competencia incesante de la economía capitalista privada".¹³

Por lo que a nosotros respecta, juzgamos que no será éste el lugar donde podamos proponer las indicaciones que servirían de punto de partida para despejar la lógica de la acción económica estatal de los últimos años; siendo así, sólo nos interesa subrayar que, en lo general, el intervencionismo no es un fenómeno nuevo: sus manifestaciones exteriores pueden haber variado con el tiempo, mas no su esencia. Por lo tanto, se entiende que sus raíces más profundas no deban buscarse en los rasgos sobresalientes de la actual organización de los países capitalistas centrales o periféricos, sino que, por el contrario, en primera instancia se desprendan de la dialéctica misma que determina al modo de producción capitalista. En suma, dentro del régimen mismo de propiedad privada, pretendemos historizar el concepto del "intervencionismo económico de Estado" para poder discernir la lógica de lo público, de sus manifestaciones concretas y, muy en particular, de aquellas que conllevan a la creación y la reproducción de las manufacturadoras estatales.

La tarea no es simple. Piénsese que su vocación última, tendente a la explicación de la empresa pública industrial, de alguna manera tiene que superar el problema de encontrar un cierto orden en el impresionante arsenal de políticas orientadoras, dirigistas, directas o indirectas con las que cuenta el Estado para injerir en la economía: políticas impositivas, de endeudamiento, de crédito, regímenes de rehabilitación empresarial, de concesiones, de subsidios, coinversiones con capitales privados

¹³ Véase Rolando Cordera, 1979. p. 118.

nacionales o extranjeros, nacionalizaciones, expropiaciones, regímenes promocionales de vivienda, turismo, etcétera.

Ahora bien, parecería necesario que un estudio histórico materialista del intervencionismo económico del Estado burgués, se iniciara desentrañando el carácter ilusorio o formal de la identificación primaria del fenómeno con un pretendido interés general. Como es sabido, en su lucha frente a otras sociedades de clase, el Estado capitalista tiende a manifestar existencia propia al lado y por fuera de los intereses particulares, cuyos conflictos animan la sociedad. Por nuestra parte, eludiremos la tarea al considerar que enriqueceríamos en muy poco los argumentos que, hace más de un siglo, utilizara Marx para desmistificar este primer aparente desdoblamiento de elementos civiles, por un lado, y estatales, por el otro.¹⁴ Sin embargo, nos importa subrayar que si bien Marx visualizó y puntualizó el fenómeno, también es verdad que ni él ni sus más connotados discípulos lograron desarrollar una teoría sistemática y más profunda del Estado.¹⁵

En la opinión de varios expertos, esta ausencia de estudios clásicos sobre el tema, junto con la barrera que la versión dogmática estalinista impuso al desenvolvimiento del pensamiento marxista, explican que, durante largo tiempo, sólo tuvieron auge los ensayos orientados a insistir en el carácter eminentemente supraestructural y clasista del Estado. Así, tres rumbos permiten clasificar el contenido de estos primeros análisis: los encaminados a la crítica ideológica de la teoría del Estado burgués; los relacionados con la historia de sus génesis y con el examen de sus instituciones y funcionamiento en momentos normales y de crisis, y, por último, aquellos más interesados en formular su superación.¹⁶

Sólo recientemente, con la comprobación empírica del crecimiento del Estado capitalista y de su intervención cada vez mayor en la economía, surge una cuarta corriente que, implícita o explícitamente, se plantea la tarea de examinar las relaciones estructurales que la actividad productiva estatal estrecha con la privada en general. Sea dicho lo anterior, sin cuestionar obviamente los señalamientos tempranos de Marx, más allá y a raíz del reconocimiento de una falsa pero necesaria separación, en primera instancia, de lo público y lo privado.¹⁷ Pues bien, consideramos

¹⁴ Carlos Marx analizó el tema del pretendido interés general que perseguiría la burocracia estatal en la *Crítica de la Filosofía del Estado de Hegel* y en la *Ideología Alemana*, donde advierte que la existencia de la burocracia corresponde a la existencia de intereses particulares en la sociedad civil, y que en el proceso de satisfacer tales intereses los miembros del Estado pueden desarrollar los suyos propios. Ni los primeros ni los segundos son compatibles con un idealizado interés general. Véase Carlos Marx, 1968, pp. 54 y ss; y 1974, pp. 49, 67, 75, 102, 113 y 128.

¹⁵ Es bien sabido que Carlos Marx hubiera deseado completar *El capital* con el análisis de las clases sociales y de las superestructuras política e ideológica: elementos fundamentales para una teoría crítica del Estado.

¹⁶ Véase Tilman Evers, 1979, pp. 47 y ss.

¹⁷ Tendremos oportunidad de señalar que Tilman Evers denomina escuela alemana a esta cuar-

oportuno iniciar el estudio tendente a arrojar luz sobre el fenómeno de las empresas públicas industriales, no sólo con el análisis de las aportaciones de los representantes de esta nueva perspectiva que más se relacionen con nuestros fines; sino además con las contribuciones de aquellos autores de cuya crítica emerge esta corriente ya que, como subraya Evers, "los resultados hasta ahora obtenidos de la polémica sobre la lógica del Estado burgués todavía distan de haber descubierto los vínculos estructurales buscados, (por lo que) no pueden arrojarse el derecho de invalidar cualquier ensayo que no los asuma como armazón categorial".¹⁸

El primer autor comúnmente citado para hacer la revisión que proponemos es, sin duda, Ralph Miliband, quien un tanto a la ligera ha pasado a ser representante de las denominadas teorías instrumentalistas clasistas del Estado. Desde un punto de vista metodológico, estas versiones promueven un análisis exógeno del aparato público, el cual es inicialmente conceptualizado como instrumento neutro por cuya atribución se justifica rivalizar. "Como nunca antes (dice Miliband), los hombres viven hoy a la sombra del Estado. Lo que desean realizar, individualmente o en grupos, depende hoy, en lo fundamental, de la venia y apoyo del Estado. Pero como esa venia y ese apoyo no se otorgan indistintamente, tienen que procurar, cada vez más directamente, influir y dar forma al poder y a las intenciones del Estado o, si no, intentar apropiarse de él por completo. Por la atención del Estado o por su control, compiten los hombres; y contra el Estado rompen las olas del conflicto social".¹⁹

Es posible que los orígenes de esta interpretación que plantea un conflicto primario entre los hombres por adueñarse de los mecanismos legítimos de un poder público imparcialmente concebido, guarden un parentesco no muy lejano con los análisis de Mosca y Pareto en torno a la circulación de las élites, o bien con la sociología de la dominación weberiana. Sin embargo, contrariamente a estos autores, y a pensadores como Dahl, quienes no advierten grupo social alguno que lo conviertan, según determinadas razones, en influyente general (de donde se deduce la alternancia y no la permanencia de las élites), Miliband considera la postura marxista que señala la heterogeneidad y la asimetría características de las relaciones sociales y fruto de la coexistencia concreta de clases dominantes por encima de otras dominadas.

ta corriente de pensamiento. Lo anterior debido a la procedencia de sus miembros, entre los que conviene citar a Elmar Alvater, Claus Offe, Erik Olin Wright, David A. Gold, etc. En 1977, Heinz R. Sonntag y Héctor Valecillos reunieron siete artículos traducidos al español de algunos de los más importantes representantes de esta escuela. Véanse Heinz R. Sonntag y Héctor Valecillos, 1979.

¹⁸ Véase Tilman Evers, 1979, p. 51.

¹⁹ Véase Ralph Miliband, 1974, p. 3. Al respecto conviene tener presente que el autor dejó de ser un instrumentalista clásico poco tiempo después de la aparición de su obra *El Estado en la sociedad capitalista*; posiblemente a raíz de una polémica que, sobre el particular, sostuvo con Nicos Poulantzas. Véase Ralph Miliband, 1970 y 1973.

De esta manera se entiende que la lucha entre los diferentes grupos sociales aspirantes a conquistar el control del Estado, no puede ni debe visualizarse igualitaria y simplemente orientada a identificar a aquellos hombres con aptitudes técnicas óptimas tendientes a regular el orden social. Es obvio que esta concepción pluralista homogénea carezca de sentido para Miliband, quien considera que la contienda termina dando razón al grupo vinculado con la clase más poderosa, el cual una vez en el poder, amén de que pretenda responder a los intereses generales de la sociedad, inclinará la balanza del instrumento estatal a favor de los intereses particulares dominantes. De la misma manera que Domhoff replicó a Wright Mills en su intento por demostrar que la clase superior americana es gobernante a pesar de su carácter heterogéneo,²⁰ debe quedar entendido que Miliband no llega al absurdo de suponer que la clase dominante detiene directamente el poder, como antes lo hacía la aristocracia. Es sabido que estos autores comparten los principios de la metodología del liderazgo que, con base en los antecedentes sociales y en la preparación de los individuos que controlan las instituciones, infiere el tipo de decisiones que adoptan.

Aún muy contaminada por los tres tipos de corrientes que caracterizan los estudios tempranos marxistas del Estado burgués, esta interpretación ofrece un lugar conceptual limitado a la acción económica estatal, y por ende, a la empresa pública industrial. Miliband ciertamente advierte su presencia: nos dice que, "por supuesto, los países capitalistas poseen ahora un sector público que a menudo es muy grande, a través del cual el Estado posee y administra una amplia gama de industrias y servicios que sobre todo, pero no exclusivamente, pertenecen a la infraestructura".²¹ Sin embargo, en su obra clásica, *El Estado en la sociedad capitalista*, ni explícita ni implícitamente ofrece elemento alguno que permita recuperar la génesis de tales manufacturadas, pues prefiere detallar las funciones que cumplen y que consisten en convertirse en mercados excepcionalmente amplios, sin los cuales las empresas de los miembros de la clase dominante dejarían de realizar sus mercancías. En las contadas ocasiones en que alcanza a entrever alternativas independientes en el desarrollo de estas industrias públicas, el enfoque teleológico que domina su percepción frena, inmediatamente, todo intento explicativo, por lo que el autor termina alegando que más allá de su función básica las otras posibles manifestaciones tienen poca importancia. Así concluye que, no obstante la existencia de un sector público y de las políticas de intervención, regulación y control del Estado en la vida económica, las actividades de las empresas capitalistas no han sido afectadas, por lo que es equívoco hablar de lo público, de sistemas de economía mixta, etc., en sociedades donde impera el derecho privado.²²

²⁰ Nos referimos a la monografía de William Domhoff: *¿Quién gobierna a los Estados Unidos?*, que responde a *La élite del poder* de Charles W. Mills y donde se vincula "clase gobernante" con clase dominante. Véase G. William Domhoff, 1969, pp. 20 y ss.

²¹ Véase Ralph Miliband, 1974, p. 10.

²² Véase Ralph Miliband, 1974, p. 12 y nota de pie de página 22.

Ahora bien, las críticas más demoledoras formuladas a la obra de Miliband provienen de otros marxistas,²³ quienes coinciden en señalar que si bien el autor —junto con Domhoff y otros estudiosos— logró desenmascarar la mecánica falsamente pluralista de la democracia burguesa, también es verdad que su discurso no alcanzó a abandonar el carácter instrumentalista, por lo que sus fundamentos metodológicos se apartan de los principios explicativos del marxismo. En efecto, debe resultar claro que Miliband no efectúa un análisis endógeno del Estado capitalista que le permita concluir acerca de su esencia necesariamente clasista. En ningún momento proporciona elemento estructural alguno que vincule la actividad económica pública con los intereses privados de las clases dominantes; en su lugar propone un esquema doblemente teleológico y mecánico, encaminado a relacionar las dos instancias. Por un lado, asume que el Estado es un instrumento cuya orientación interna la fija el voluntarismo de la clase que protege a los diversos responsables de las instituciones públicas; y por el otro, advierte que la determinación de esa clase indirectamente gobernante debe buscarse fuera del Estado, en la sociedad civil, donde el imperio del *orden* económico capitalista sobre todas las otras formas sociales productivas hace claro que la burguesía se convierte en detentora última del poder público.

El hermetismo normativo de toda lógica funcionalista y la unilinealidad propia de la causalidad mecánica necesariamente acotan el alcance interpretativo de la explicación de Miliband, la cual debe limitarse a descansar en el voluntarismo economicista de las clases dominantes para dar cuenta de la actividad estatal en general, y de su intervencionismo, en particular. Esta última tarea, que el autor no desarrolla en profundidad, puede encontrarse en las obras de los teóricos del capitalismo monopolista de Estado (CME), que con ciertas salvedades, conviene ubicar dentro de esta perspectiva instrumentalista clasista.²⁴

Como es sabido, los defensores de la tesis del CME parten de escritos de Lenin donde se advierte que, en una determinada fase del capitalismo, las cada vez más impresionantes concentración y centralización del capital, ya definitivamente determinado por leyes monopólicas, conllevan a que el aparato estatal y sus consorcios se entretejan con los privados para formar un todo único. En la opinión de los teóricos del CME, este fenómeno resulta de la crisis general del sistema, cuyo sector monopolístico principal no logra valorizar su propio capital, por lo que sólo le resta recurrir al Estado y evitar así el *derrumbe final*. Este último interviene desvalorizando el capital que le corresponde, poniéndose al servicio del sector monopolístico, con lo que abandona al resto de la burguesía y pone en entredicho al pretendido interés general de la sociedad que debería salvaguardar.

²³ Como fue señalado, véase Nicos Poulantzas, 1971.

²⁴ Es el mismo Nicos Poulantzas quien advierte la convergencia de las tesis de Ralph Miliband expuestas en *El Estado en la sociedad capitalista* con las comunistas ortodoxas del CME, y considera que su aparente ultraizquierdismo conduce al más feroz revisionismo. Véase Nicos Poulantzas, 1971.

Es verdad que los diferentes autores marxistas alegarían la necesidad de matizar y aclarar síntesis que, como la del párrafo anterior, posiblemente exageren los rasgos mecanicistas de las tesis del CME en su afán de resumirlas. Considérese que de su planteamiento se pueden desprender supuestos, por demás polémicos, en lo concerniente a la praxis revolucionaria. Por ejemplo, sería factible pensar que si el Estado es un instrumento neutro, cuya orientación final sólo se encuentra en manos del voluntarismo del sector monopólico, la tarea revolucionaria no debería consistir en destruirlo, sino en apoderarse de su control para ponerlo al servicio del movimiento obrero. Entendiendo que no nos incumbe participar en tal debate, señalemos que el vínculo entre el Estado y el sector monopólico ha dado lugar a discusiones encaminadas a definirlo con más especificidad, que conviene resumir, dada la importancia que pueden tener, en un intento por recuperar cierta independencia en la acción del Estado.

En primer lugar, parece haber cierto acuerdo en autores como Katzarov, Baran y Sweezy, quienes independientemente de que comulguen con el conjunto de las tesis del CME, parecen aceptar la idea de Stalin según la cual "el capitalismo monopolista del Estado consiste en subordinar el aparato de Estado a los monopolios capitalistas", por lo que se subraya entonces la mecanicidad del vínculo que nos ocupa. A su vez, Varga considera al capitalismo monopolista y al Estado como instancias independientes que, no sin conflictos, unen sus fuerzas para que a través del sector público los monopolios socialicen sus pérdidas. Como advierte Oszlak, esta independencia es obviamente rechazada por Baran y Sweezy cuando indican que los conflictos que la materializan son, de hecho, intracontradicciones en el seno de las diversas fracciones de las clases dominantes. Como es sabido, estos autores se encuentran más cercanos al pensamiento de Miliband y no aceptan que la intervención del Estado, en la actualidad, corresponda a una nueva fase del capitalismo; y añaden que siempre ha sido la misma, contrariamente a los postulados del CME.²⁵

Si Baran y Sweezy preferirían hablar de *fusión* y dar énfasis a la unidad de objetivos para ilustrar el lazo que estrecha el Estado con el capitalismo monopólico, por su parte, Varga propone el término de *conjunción* que destaca las discrepancias constantes del vínculo no obstante su fin determinado. En este nivel de la exposición es común citar a Boccara, quien se inclinaría a rechazar tanto la expresión de *fusión* y su mecanicismo subyacente, como la de *conjunción* que deificaría al Estado. "Las nuevas formas unen la acción económica de los monopolios y del Estado capitalista en una totalidad orgánica única que funciona según sus propias modalidades. Pero si hay ligazón, interpenetración, combinación, no hay fusión, sino por el contrario, muchos roces, contradicciones y conflictos en el interior de este organismo único".²⁶

²⁵ Extrajimos estos puntos de vista de un artículo de Oscar Oszlak donde analiza la naturaleza del capitalismo de Estado. Véase Oscar Oszlak, 1978(a), pp. 43-54.

²⁶ Véase Paul Boccara, 1970, p. 27.

Coincidimos con Oszlak al indicar que esta afirmación de Boccara, junto con escritos más recientes de Miliband, donde llega a conceder cierto grado de libertad a la actividad estatal con relación a los intereses de las clases dominantes que la gobiernan, contienen los elementos necesarios para dinamizar el esquema instrumentalista clasista y permitir, así, una captura y una explicación menos automáticas —y por tanto más complejas y ricas— de los fenómenos de la intervención del Estado y de las empresas públicas industriales. Sin embargo, la verdad es que, salvo su decisión de cambiar de perspectiva, los seguidores de esta corriente se caracterizan por su concepción teleológica, mecanicista y economicista de lo público.

Así, por ejemplo, Alonso Aguilar —conocido investigador mexicano que en varios artículos ha aplicado las tesis de CME al estudio de la injerencia económica estatal y de las manufactureras públicas— subraya, como fue indicado, que la tendencia al descenso de la tasa de ganancia y la crisis económica inherente al país explican que el Estado, merced a los mecanismos más variados y a su contingente de empresas industriales, contribuye a suavizar o contrarrestar esa y otras contradicciones. Más allá de que otorgue mínima independencia a la actividad gubernamental, restringiéndola por cierto al Congreso y a la actividad de ciertos ministerios relacionados con la importación de servicios sociales, el autor añade que el intervencionismo económico está, por mucho, funcionalmente condicionado al desenvolvimiento de los grandes monopolios. Así concluye: “la tesis según la cual (las empresas de Estado) constituyen el sector ‘público’ de nuestra economía mixta, es un hábil recurso verbal para confundir a los trabajadores y hacerles creer que en tal ‘sector’ no existe la explotación sino el irrestricto respeto a la ley y a la armonía propia de una ‘democracia social’. Las empresas estatales no representan los intereses generales de la sociedad sino los intereses generales de la clase dominante, o sea de la burguesía, y a menudo, sobre todo, el interés particular de la fracción hegemónica, es decir, del capital monopolista”.²⁷

Con lujo de detalle, el autor proporciona una lista de 17 “razones” que, más que explicar, indicarían cómo hacen las manufactureras públicas, es decir, los mecanismos que utilizarían, para compaginar y servir siempre a los mismos objetivos que las empresas privadas. Frente a cualquiera de los desarrollos del grupo Somex —y es sólo un ejemplo— el lector más ingenuo se preguntaría si es verdad que las industrias de Estado venden a bajo precio, presentan gastos desorbitantes, compran materia prima sin control alguno, adiestran a millones de trabajadores que posteriormente pasan a ubicarse en las manufactureras privadas, se convierten en receptoras de cha-

²⁷ Véase Alonso Aguilar M., 1977, p. 47.

Los vínculos de Alonso Aguilar con las teorías instrumentalistas clasistas se vuelven más evidentes si se consulta otro artículo del autor donde ilustra el carácter de clase del Estado; en él establece el origen burgués de 800 altos funcionarios públicos de los últimos treinta años, siguiendo muy de cerca la metodología de William Domhoff. Véase Alonso Aguilar M., 1970, pp. 20-62.

tarra procedentes de empresas al borde de la quiebra y en manos de particulares etc., etc.²⁸

No hay duda de que es necesario insistir en desmistificar —con el propósito de esclarecer— el pretendido interés general que, según los discursos ideológicos de las autoridades, perseguirían las empresas de Estado; como también es cierto que algunas de estas instituciones se constituyen en apoyo para el desarrollo de las industrias privadas. Sin embargo, aludir que todo el sector empresarial público se encuentra al servicio del capital monopólico, sólo se justifica por error de observación, por la falta de una teoría que brinde una explicación alternativa, o por el imperio del razonamiento teleológico más ingenuo, el cual, al advertir que el sistema no se derrumba y responde a los intereses monopólicos, deduce entonces que directa o indirectamente todo lo que sucede en su interior se encuentra manipulado por dichas motivaciones.²⁹

No sería muy atrevido afirmar que, más allá de otros argumentos, fueron precisamente los sesgos teleológicos y mecanicistas del esquema instrumentalista clasista del Estado, los supuestos metodológicos que hicieron reaccionar al pensamiento marxista francés, el cual, con base en su tradición estructuralista, formuló nuevos lineamientos para interpretar al Estado, que como veremos han sido aplicados al estudio de su intervencionismo económico y de allí la importancia de analizarlos. Al respecto, Gold y colaboradores señalan, con razón, que el exponente más acabado de esta corriente marxista estructuralista es Nicos Poulantzas, quien, en su obra clásica *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, afirma el deseo de marcar claramente la distancia que separa su concepción de aquella visión “simplista y vulgarizada que ve en el Estado el utensilio o instrumento de la clase dominante”, por lo que es inepta para captar el funcionamiento del Estado capitalista con relación a los tipos de Estado precedentes.³⁰

Condenando la confusión entre lo económico y lo político, que termina por provocar el modelo “Estado-comisionado de los monopolios” del CME, Poulantzas subraya la necesidad de buscar en las condiciones inherentes al modo de producción capitalista, el elemento estructural que condicione y explique las diversas manifestaciones del Estado y, en particular, las contemporáneas. Para ello propone el concepto de su *autonomía relativa*, pieza central del pensamiento del autor, que aclara el embrollo volviendo a ubicar al Estado en su lugar, en tanto instancia dialécticamente determinada por la estructura económica.

Como es bien sabido, Poulantzas inicia la exposición del concepto de *autonomía relativa del Estado* advirtiendo que su contenido no tiene parentesco alguno con la

²⁸ Véase Alonso Aguilar M., 1977, p. 46.

²⁹ Esto último equivaldría volver a recuperar los postulados de la unidad funcional de la sociedad y del funcionalismo universal, criticados por Robert K. Merton hace más de treinta años. Véase Robert K. Merton, 1972, pp. 35-42.

³⁰ Véase Nicos Poulantzas, 1979, pp. 332-333.

orientación que adoptaría el aparato estatal ante una pretendida nivelación o empate de las fuerzas proletarias en su lucha con las burguesas; tal concepción mecánica sería resaltada por espíritus simplistas que, con base en lecturas superficiales de *El dieciocho Brumario de Luis Bonaparte* y *Las luchas de clases en Francia de 1848 a 1850*, pretenderían de esa manera explicar la libertad relativa que goza el Estado respecto de la burguesía en condiciones similares. Asimismo —continúa señalando el autor— el concepto no puede ser equiparado con una situación utópica en la que el aparato estatal, convenientemente dirigido por determinadas élites, alcanzara la suficiente independencia para permitir el paso de un modo de producción a otro; semejante idea resultaría de interpretaciones revisionistas de los textos de Marx y Engels acerca del bismarckismo. Así, Poulantzas concluye el apartado donde examina algunas versiones erróneas en torno a la autonomía relativa del Estado, poniendo el énfasis en que la noción “no tiene que ver con la de un equilibrio de fuerzas ni con la de un Estado de transición. Dicho de otro modo, no pone en causa las relaciones del Estado actual y de la fracción hegemónica de los monopolios: al contrario, las presupone”.³¹

Para entender el concepto de autonomía relativa es necesario, primero, abstraer de situaciones concretas, tales como el bonapartismo, el atributo general que caracteriza al Estado capitalista, de suerte que volviendo a la realidad se obtenga la explicación buscada; en este sentido, Poulantzas sugiere que tal rasgo general se identifique con la unidad propia del poder que logró institucionalizar. En efecto, al afirmar que una concepción marxista científica de la superestructura debe conferir al Estado “la función fundamental de constituir el factor de cohesión de los niveles de una formación social”, Poulantzas añade que el aparato estatal burgués llegó al extremo de alcanzar una unidad propia, al homogeneizar y deseconomizar la pluralidad compartimentada de los centros de poder de carácter económico-político que particularizaban a los tipos de Estado precedentes. El Estado contemporáneo posee, afirma, una coherencia interna tal que “impide que las relaciones de las clases o fracciones del bloque en el poder y, con mayor razón, las de éstas y las clases o fracciones aliadas o apoyos, se fundan en una parcelización, o fragmentación, o reparto del poder institucionalizado del Estado”.³²

Ahora bien, contrasta con esta unidad propia del Estado capitalista el hecho de que sólo en contadas ocasiones la burguesía haya sido capaz de gobernar directamente, de conformar merced a sus propios partidos políticos el nivel hegemónico de la sociedad. Parecería ser —como subraya Marx— que esta clase social sacrifica, a cada instante, su propio interés general y su interés político a sus motivaciones particulares más precarias, más próximas. Sin embargo, en su intento de arrojar luz sobre esta limitante, Poulantzas descarta toda explicación de carácter voluntarista; en su lugar, propone buscar orígenes estructurales y, además, sugiere ubicarlos en el

³¹ Véase Nicos Poulantzas, 1979, p. 357.

³² Véase Nicos Poulantzas, 1979, p. 332.

campo de la lucha de clases. En ese sentido, el autor señala dos rasgos de esta lucha, cuyas implicaciones impiden que la burguesía detente ella misma el poder.

Por un lado, cabe mencionar la lucha interna de las clases dominantes, en la cual participan las diversas fracciones que compiten entre sí por intereses inmediatos diferentes, con lo que impiden que la burguesía logre realizar una unidad interna, en tanto que materialización política de un interés común. Pero, por otro lado, también importa señalar la lucha de la burguesía con el proletariado, que por ser este último cada vez más consciente de su condición de explotado, brinda menos oportunidad a las clases dominantes de controlarlo política e ideológicamente.

Siendo así, se entiende que el Estado burgués sólo pueda presentar esa unidad propia en la medida en que, al estar determinado por la lucha de clases, cuente con cierta autonomía relativa respecto de las clases o fracciones del bloque en el poder y por extensión, de sus aliados. Lejos de corresponder a una situación atípica o novedosa, Poulantzas considera que la autonomía relativa constituye una característica propia del Estado capitalista, cuantitativamente variable y directamente correlacionada con su unidad propia, con su unidad de poder de clase. De ahí su insistencia en que la noción no pueda ser equiparada con una situación de empate o de equilibrio entre las fuerzas de las clases en lucha que, pasajeramente, desvinculara al Estado del bloque dominante que representa. Por el contrario, "esa autonomía relativa le permite (al Estado) precisamente intervenir, no sólo para realizaciones de compromiso con las clases dominadas que, a la larga, resultan útiles para los intereses económicos de las clases y fracciones dominantes, sino también intervenir, según la coyuntura concreta, contra los intereses económicos a largo plazo de tal o cual fracción de la clase dominante: compromisos y sacrificios necesarios a veces para la realización de su interés político de clase".³³

La superioridad interpretativa de este esquema estructuralista-marxista respecto del voluntarista —cuando se trata de explicar el intervencionismo económico del Estado y el fenómeno de las empresas públicas industriales— debe resultar clara. Se desprende, en primer lugar, del abandono del enfoque teleológico, el cual, con base en paliativos que encontraría la burguesía destinados a postergar la crisis final del sistema, pretendería dar cuenta de la acción del Estado contemporáneo. Al respecto, importa recalcar que Poulantzas no cuestiona la funcionalidad del sistema, el hecho de que en el largo plazo sea posible vincular las políticas estatales con el establecimiento de las condiciones tendentes a reproducir el capitalismo. Sucede simplemente que el autor va más allá, pues advierte que el error que se cometía era confundir los fines con las causas; asimismo, propone el elemento estructural verdaderamente genético de la actividad del Estado burgués: su unidad interna y su autonomía relativa.

En este sentido conviene señalar que si bien las tesis del CME brindan una ima-

³³ Véase Nicos Poulantzas, 1979, p. 372.

gen confusa acerca del vínculo que estrecha el capital monopolístico con el Estado, permitiendo pensar en fusión o conjunción, Poulantzas por el contrario, parece aclarar la duda al formular el problema de la intervención del Estado y relacionarlo con el concepto de su autonomía relativa, que considera al conjunto de las clases que conforman la sociedad: las explotadoras y las explotadas, las dominantes y las dominadas. En ese vasto contexto de luchas y de alianzas, se entiende que la explicación de la actividad del Estado no debe mecánicamente remitirse a los intereses económicos de una fracción de la burguesía. El autor señala que, de esa manera, no podrían interpretarse las funciones actuales del Estado, que si bien pueden tender a absorber los excedentes de la producción monopolista, las medidas fueron impuestas a las clases dominantes por el Estado bajo la presión de las clases dominadas.

En suma, el esquema estructural marxista permite extraer dos conclusiones de particular importancia con relación a los fundamentos metodológicos de la explicación y clasificación de las políticas de intervención económica del Estado y, por ende, de las empresas públicas industriales. En primer lugar, destaca que su análisis no puede iniciar ni descansar, exclusivamente, en el examen de sus fines últimos, ya que se corre el riesgo de caer en el razonamiento teleológico más ingenuo. En segundo lugar, propone desarrollar el análisis sirviéndose de la noción de la autonomía relativa, la cual circunscribe la actividad estatal en la doble consideración —económica y política— del conjunto de las clases en lucha, y evita el mecanicismo y el economicismo de reducirla a su sola vinculación con los intereses materiales de un sector particular de la burguesía.

A pesar de que destaquemos la importancia, aún vigente, del esquema estructural marxista en los estudios de la actividad estatal contemporánea, conviene señalar que la reflexión de Poulantzas ha sufrido críticas severas. Por lo que respecta a nuestro interés, consideremos aquellas centradas en apuntar la insuficiencia conceptual de la noción de autonomía relativa, sobre la cual autores como Gold y colaboradores llegan al extremo de afirmar el carácter eminentemente funcional de su inserción teórica. Alegan que, en vez de una explicación, Poulantzas “produce una discusión bastante rica acerca de *cómo* la autonomía relativa del Estado protege los intereses de la clase dominante y también de la necesidad funcional de tal estructura de Estado”.³⁴

Con el propósito de matizar tal censura, que sólo compartimos parcialmente, importa recordar que el concepto poulantziano de la autonomía relativa del Estado en gran medida se presenta orientado a despersonalizar el sesgo voluntarista de la concepción instrumentalista clasista del Estado. Al respecto, el autor es claro cuando advierte que la relación entre el aparato estatal y la burguesía es objetiva, por lo que de coincidir sus funciones con los intereses de la clase dominante, ello se debería al sistema mismo y no al origen social de sus miembros, a su propio albedrío.³⁵

³⁴ Véanse David Gold y colaboradores, 1979, p. 35.

³⁵ Véase Nicos Poulantzas, 1979, p. 245.

Pues bien, fiel a este principio, Poulantzas desarrolla una exposición de la autonomía relativa que —si bien deja desarmados a los espíritus deductivos individualistas— es falso que descansa en supuestos teleológicos. La estructura de Estado que discutimos, independientemente de su función, tiene una génesis bien determinada, que el autor ubica en su contraparte: en la unidad propia que logró integrar el aparato estatal burgués.

Consideramos que la verdadera crítica al análisis de Poulantzas debería conducir a determinar si el autor proporciona elementos explicativos de los procesos que generan esa unidad propia que caracteriza al Estado capitalista, cuya materialización posterior consiste en las funciones que debe satisfacer. En este momento importaría censurar a Poulantzas, alegando que en lo relacionado con las funciones económicas del Estado, su análisis dista aún de brindar los elementos teóricos suficientes que permitan circunscribir a la autonomía relativa. Tarea que, poco tiempo después, completan autores como Alvater y Mandel.³⁶

En efecto, Mandel considera que de tres funciones que competen al Estado capitalista sólo dos han sido analizadas en profundidad por la teoría marxista. La primera, vinculada con el quehacer de reprimir cualquier amenaza al modo de producción prevaleciente, fue la dimensión del Estado que el marxismo clásico estudió más de cerca: destacó la importancia del ejército, la policía, el sistema judicial y el penitenciario. La segunda, relacionada con la necesidad de aglutinar hegemonícamente a las clases explotadas, se constituyó a partir de las reflexiones de Lukács, Gramsci y Poulantzas quienes —después de advertir que la dominación de clase exclusivamente apoyada en la represión equivale a una situación insostenible de guerra civil permanente— se dieron por tarea analizar los procesos integradores del aparato estatal burgués. Así, Mandel llega a la tercera función del Estado, que juzga poco desarrollada por el marxismo, y que precisamente consiste en facilitar las condiciones materiales necesarias para la producción capitalista.³⁷

Ahora bien, con el propósito de examinar este último punto, Mandel considera útil para iniciar el análisis demostrar primero, que libradas a ellas mismas, las diferentes unidades individuales de capital se muestran incapaces de proveer las bases para su reproducción general, contrariamente a lo predicado por el dogma liberal y por las teorías pluralistas del Estado. En efecto, es sabido que en un mercado competitivo el capital sólo se regenera como tal en la medida en que las diferentes unidades productivas se interrelacionan, realizando sus mercancías y, consecuentemente, el plusvalor contenido en ellas. En ese sentido, se entiende que las condiciones generales para la reproducción del capitalismo puedan ser elaboradas por las

³⁶ Nos referimos al artículo de Elmar Alvater: "Notas sobre algunos problemas del intervencionismo de Estado", en el cual se inspiró Ernest Mandel para ubicar al Estado en la era del capitalismo tardío. Véanse Elmar Alvater, 1979, y Ernest Mandel, 1972.

³⁷ Véase Ernest Mandel, 1972, p. 462.

propias unidades individuales, únicamente cuando su realización arroje plusvalor, de lo contrario no se explicaría el intercambio. Sin embargo, también debe quedar claro que, una vez encaminados a la obtención máxima de ganancia, los capitales individuales dirigen su mirada a las actividades que les permitan incrementar el ritmo y el volumen de la acumulación, ya que de ello depende la obtención de plusvalor. Precisamente en este punto —cuando la lógica de los capitalistas no va más allá de sus unidades productivas específicas— se percibe la incapacidad que presentan para elaborar mercancías que no les reditén suficientemente y de manera inmediata, no obstante dependan de ellas a largo plazo. Tal es el caso de las condiciones generales para la reproducción del capitalismo, cuya obtención no rinda beneficios adecuados en términos de los intereses individuales, o bien requiera de la participación de un número elevado de unidades especiales de producción que sería difícil integrar debido a la infinidad de motivaciones privativas que persiguen.

Así pues, la estabilidad del capitalismo se vería fuertemente comprometida si su existencia sólo dependiera de la voluntad de las diferentes unidades de producción. Sujetos a una competencia sin tregua, los capitalistas tienden inevitablemente a proteger sus intereses, y olvidan o postergan aquellos de carácter general que, de manera integral y a largo plazo, aseguran su reproducción. Siendo así, se comprende que el capitalismo requiera de una institución que, con cierta autonomía respecto de las diferentes unidades productoras, garantice los intereses generales del sistema que éstos son incapaces de afianzar, constituyéndose así en un “capitalista total ideal”.³⁸

De esta forma Mandel concluye el primer apartado de su argumentación, al establecer las bases que darían cuenta de las funciones económicas de una institución que, como subraya Alvater, no podría estar sujeta a las limitaciones del propio capital. En ese sentido, las decisiones de dicha institución se enmarcarían en un contexto que, articulado al capitalismo, permanecería sin embargo por encima de la necesidad de producir plusvalor, es decir, manteniéndose “junto a la sociedad burguesa pero al margen de ella”.³⁹

El segundo y último momento del discurso de Mandel está, entonces, destinado a esclarecer las razones que permiten al aparato estatal burgués satisfacer tales requisitos. Al respecto, el autor recurre a la historia del desarrollo del capitalismo y a los textos clásicos de Marx y Engels, donde, como fue indicado en este capítulo, se desmistifica el aparente desdoblamiento que opera el modo de producción burgués

³⁸ Con esta concepción se quiere enfatizar que el Estado cumple una función económica estructuralmente determinada y no al servicio de tal o cual fracción de la burguesía. El Estado es la materialización de poder entre las relaciones de clase; siguiendo la conocida fórmula de Federico Engels, es un “capitalista total ideal” que —sin suprimir la espontaneidad del proceso anárquico de la producción mercantil— mantiene las condiciones generales de la producción frente a las invasiones de los capitalistas aislados como ante las de los trabajadores. Véase Federico Engels, 1972, pp. 242 y ss.

³⁹ Véase Elmar Alvater, 1979, p. 91.

entre elementos civiles, por un lado, y estatales, por el otro. Mandel señala que, debido a la singular generalización de mercancías, a la propiedad privada y a la competencia de todos contra todos, el capitalismo produce un aislamiento de las esferas privadas y públicas que impide a capitalistas individualmente activos representar, a través de lo público, los intereses generales del capital. Recuperando a Poulantzas y otorgando contenido económico al concepto de autonomía relativa, el autor concluye que "la competencia capitalista determina así, inevitablemente, una tendencia a la autonomización del aparato estatal, de suerte que éste puede funcionar como un 'capitalista total ideal' que sirva a los intereses del modo de producción capitalista en su conjunto, protegiéndolo, consolidándolo y sentando las bases de su expansión por encima y contra los intereses en conflicto del 'capitalista total real' que en el mundo concreto se compone de muchos capitales".⁴⁰

A diferencia de las teorías voluntaristas clasistas del Estado y de las tesis del CME, que en última instancia remiten el fenómeno del intervencionismo económico estatal —ya sea a la simple sumatoria de los intereses de las diversas unidades de producción que conforman el capitalismo, o bien al interés exclusivo y predominante del capital monopólico— las reflexiones de Altvater y Mandel tienen la ventaja de ubicar el origen de las funciones económicas del Estado en el conjunto dialéctico de los distintos capitalistas en conflicto, vale decir: en el "capitalista total real". Sin embargo adolecen del defecto, señalado por Merton, en torno a las alternativas, equivalentes o sustitutos funcionales. En efecto, si bien es cierto que los autores establecen la imperiosa necesidad que tiene el capitalismo de contar con una institución cuyas funciones puede cubrir el Estado, no es menos verdad que dejan de analizar dos puntos particularmente importantes. Por un lado, omiten señalar que otro tipo de organismo, funcionalmente equivalente al Estado, tendría la posibilidad de suplirlo en tanto institución vital para la economía capitalista; por el otro, señalan muy superficialmente las tensiones estructurales que originan en el sistema, las funciones adicionales del Estado que no fueron tomadas en cuenta al atribuirle su papel económico.

Por lo que respecta al primer asunto, estudiosos tales Gold, Lo, Olin Wright y Evers no vacilan en admitir que la teoría marxista no ha podido aún explicar, es decir, deducir de los fundamentos lógicos del Estado el surgimiento de sus funciones materiales ni determinar su contenido exacto. Sin embargo Evers cuestiona y concordamos con él, la legitimidad de la concepción materialista de los autores aferrados en demostrar deductivamente, no sólo la posibilidad, sino también la necesidad estructural, en este caso de índole económica, del Estado capitalista, menospreciando el valor cognitivo de la inducción y abstrayendo el acontecer de su existencia histórica real.⁴¹

En lo relacionado con el segundo punto, importa señalar que nuestra censura es más bien de grado, ya que los dos autores se cuidan bien de subrayar, aunque de

⁴⁰ Véase Ernest Mandel, 1972, pp. 465-466.

⁴¹ Véanse David Gold y col., 1979, pp. 49-52, y Tilman Evers, 1979, pp. 61-63.

manera periférica, el carácter conflictivo y contradictorio que confieren al Estado al atribuirle su papel económico. Alvater, por ejemplo, indica que el aparato estatal burgués no expresa el interés general del "capitalista total real" en forma libre, puesto que "la existencia promedio del capital no elimina las acciones e intereses de la multitud de unidades de producción, las cuales permanecen contrapuestas unas a otras".⁴² Por su parte, Mandel agrega que la autonomización del poder estatal no puede ser sino relativa, debido "a que las decisiones del 'capitalista total ideal', si bien trascienden los intereses competitivos en conflicto de las unidades productoras específicas, ni 'carecen de valor', ni son neutrales sus efectos sobre ellas(...). Por lo tanto, todos los grupos del capital están obligados a participar activamente en política, no sólo para articular sus propias concepciones sobre los intereses de clase, sino también para defender sus intereses particulares".⁴³

En suma, creemos haber argumentado lo suficiente como para afirmar que el fenómeno del intervencionismo económico del Estado y, por ende, aquel de las empresas públicas industriales, se encuentra determinado en primera instancia por la contradicción que enfrenta el aparato estatal entre: asegurar las condiciones materiales para la reproducción del capitalismo en su conjunto, y responder a los intereses particulares de aquellos capitalistas individuales que logran constituirse en presión política. Esta contradicción y aquella que encara a productores y propietarios directos, constituyen el núcleo central del antagonismo que una sociedad capitalista establece entre el carácter social de la producción y el carácter privado de la propiedad.⁴⁴

- Pues bien, antes de iniciar la exposición de los dos próximos apartados de este capítulo que, con base en las conclusiones del párrafo anterior, nos lleve a identificar las diferentes funciones del Estado y a distinguir dos tipos de empresas públicas industriales, señalemos que el análisis de la contradicción determinante del intervencionismo económico estatal, subsume dialécticamente las respectivas metodologías que sugieren los autores estructuralistas e instrumentalistas para estudiar la actividad económica del denominado sector público. En efecto, al señalar que el Estado se ve sujeto a suministrar las condiciones materiales necesarias para asegurar las condiciones de existencia del capitalismo en su conjunto, se está suponiendo implícitamente que el aparato estatal busca defender cierta autonomía, para de esa manera garantizar la unidad estructural clasista que lo define formalmente; pero al indicar que también responde a los intereses sectarios y a corto plazo de las fracciones hegemónicas del capital, se destacan igualmente las presiones individuales y antitéticas de los capitalistas particulares que, asimismo, condicionan su actividad económica y tienden a desviarlo de su compromiso inicial.

⁴² Véase Elmar Alvater, 1979, pp. 92-93.

⁴³ Véase Ernest Mandel, 1972, p. 466.

⁴⁴ En ese sentido, aunque con ciertas diferencias, compartimos el parecer de Pedro Pírez. Véase Pedro Pírez, 1979, pp. 15 y 16.

2. Las Funciones General y Parcial del Estado y las Empresas Públicas Generadoras de Valores de Uso

Como señalamos en un principio, dedicaremos el contenido de este segundo apartado al examen de los procesos de surgimiento y reproducción del primer tipo de empresas públicas industriales que distinguió nuestro estudio y a las cuales, siguiendo a Offe, calificaremos como generadoras de valores de uso al no encontrarse directamente condicionadas por el objetivo de realizar plusvalor. Para tal efecto, remitiremos el análisis de tales empresas a dos funciones antitéticas del Estado que nos fue posible diferenciar por su vínculo respectivo con cada uno de los dos polos opuestos de la contradicción que, en primera instancia, determina el intervencionismo económico estatal. En ese sentido y con el propósito de simplificar la exposición en términos de una lógica expositiva, decidimos quebrar la citada contradicción para, en un primer momento, aislar aquellas actividades industriales del Estado que denominaremos *generales* y cuya función debe garantizar el suministro de las condiciones materiales necesarias para la reproducción del capitalismo en su conjunto. En páginas anteriores vimos que el aparato estatal se encontraría en la posibilidad de satisfacer tal cometido al articular su doble autonomía respecto de la necesidad de acumular un capital propio y en relación con las fracciones de clase del bloque en el poder. Esto le permitiría, cubrir los intereses generales del capitalismo y presentarlos como intereses generales de la sociedad. Más adelante y en un segundo momento, concluiremos el análisis de este primer tipo de empresas públicas al señalar que sus actividades concretas tienden siempre a apartarse de sus metas generales, ya que el Estado debe igualmente responder a los intereses antitéticos de aquellas fracciones hegemónicas del capital más preocupadas por su devenir sectario e inmediato, dando así lugar a una función estatal que llamaremos *parcial*.

Ahora bien, en un intento por detallar las “funciones generales” del Estado y los medios utilizados para garantizarlas, Evers subraya atinadamente la existencia de una amplia bibliografía sobre el particular que, sin mayor escrúpulo, describe funciones que no van más allá de la tosca sistematización de apreciaciones subjetivas de sentido común.⁴⁵ La literatura de corte teleológico —usualmente desprovista de marcos teóricos de referencia— tiende a confundir los fines con los medios por falta de criterios que le permitan distinguir entre el hecho y el valor, vale decir, entre los objetivos intermedios y finales que caracterizan el contexto de toda acción. Por su parte, las aportaciones de la teoría marxista deben considerarse con precaución, ya que explicitar las funciones y los medios de la actividad estatal representa una tarea práctica que depende del establecimiento de los fundamentos lógicos del Estado burgués, labor que tal como hemos visto apenas se inicia.

Sin embargo, el propio Evers añade que, de entre los esfuerzos que más han con-

⁴⁵ Véase Tilman Evers, 1979, p. 63.

tribuido a arrojar luz sobre este punto, resaltan los de Alvater y Lapple. Alvater clasifica en cuatro tipos las "funciones generales" del Estado.⁴⁶

1. suministrar las condiciones materiales generales de producción (infraestructura);
2. asentar y afianzar un ordenamiento jurídico global dentro del cual se muevan las relaciones de los sujetos jurídicos en la sociedad capitalista;
3. regular el conflicto entre trabajo asalariado y capital y, en caso de necesidad, reprimir la política de la clase trabajadora; finalmente,
4. garantizar la existencia y la expansión del capital nacional en su conjunto dentro del mercado mundial capitalista.

Por su parte, Lapple distingue tres categorías:⁴⁷

1. asegurar los requisitos generales materiales de la producción;
2. establecer las bases necesarias para la reproducción de la fuerza de trabajo; y por último,
3. fomentar y consolidar las condiciones generales de la difusión externa del modo de producción capitalista, tanto como afianzar un ordenamiento jurídico defendiéndolo si así se requiere por la vía de la fuerza pública institucionalizada.

Independientemente de que las dos clasificaciones sólo difieren por el hecho de que Alvater ubica en un cuarto apartado la función general del Estado tendente a garantizar la expansión externa del capitalismo, no sería de extrañar que ambas tipologías se enfrentaran a dos críticas inmediatas. Estas últimas censurarían la extrema generalidad de sus categorías y la consideración indistinta, en un mismo desarrollo, de las instancias infraestructural y superestructural. Al respecto, conviene añadir en primer lugar que precisamente por la generalidad de las categorías descritas se evita la confusión de medios y fines. Piénsese, por ejemplo, en las tres actividades estatales que propone Mandel: ideológica, represiva y material; pues bien, un rápido examen de su contenido inmediatamente advertiría que las funciones ideológicas y represiva representan tan solo un par de aspectos intermedios orientados a un mismo objetivo: el de garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo.

⁴⁶ Véase Elmar Alvater, 1979, pp. 94 y ss; así como Tilman Evers, 1979, p. 64.

⁴⁷ Véase Tilman Evers, 1979, p. 65.

En segundo lugar, importa agregar que la escuela alemana, así denominada por Evers y a la cual pertenece Alvater,⁴⁸ de ninguna manera confunde los momentos infraestructural y superestructural, como lo hacen las teorías voluntaristas clasistas del Estado y las tesis del CME al proponer una fusión entre los monopolios y el Estado. Tampoco llega esta escuela al extremo de marcar una diferencia tal entre la economía y la política que esquemas similares al de Poulantzas no logran después articular claramente. Sucede, como ha sido señalado y debe quedar claro, que a partir de la autonomización del Estado frente a las diversas unidades de capital y a la lucha de clases, se busca condensar en el aparato estatal las determinaciones estructurales que parten desde la infraestructura hacia la superestructura. Es por ello que Evers y O'Donnel advierten, en este esfuerzo, un intento por conferir al Estado la categoría de *punto* entre lo económico y lo político, la y en *sociedad y Estado* o, al menos, lo que se pueda deducir lógicamente para esta y.⁴⁹

Volviendo a nuestra discusión señalemos que, con el propósito de cubrir su "función general", el Estado emplea trabajadores que se suman al aparato administrativo gubernamental o se aglutinan en empresas públicas tendentes tanto a crear la infraestructura global del capitalismo (construcción y mantenimiento de carreteras, puentes, vías férreas, etc.), así como a establecer las condiciones para la reproducción de la fuerza de trabajo (edificación y organización de sistemas educativos, de salud, de recreación, etc.), y también a garantizar un orden legal (fundación y administración de cuerpos judiciales, policiacos, militares, etc.).⁵⁰ De entre esas áreas, la primera ofrece particular importancia para este estudio, ya que en su contexto el Estado emplearía aparentemente fuerza de trabajo y transformaría materia prima, es decir: se convertiría en empresario público industrial. En la medida en que este apartado se ocupa de analizar el intervencionismo estatal relacionado con las "funciones generales" del Estado, o sea, con aquéllas del "capitalista total ideal", interesa indagar si es posible deducir lógicamente el por qué y el cuándo del surgimiento de estas empresas, así como explicitar su articulación con las de capital privado.

Con el fin de responder al primer grupo de interrogantes, Alvater se sirve de un ejemplo que, en nuestra opinión, permite concretar la única explicación viable sobre el particular. Tomando el caso de las empresas ferroviarias, el autor busca las razones que llevaron al Estado a garantizar su operación, puesto que dichos negocios despertaban un interés considerable en los capitalistas del siglo XIX. Al respecto, advierte que para comprender el fenómeno basta remitirse a una etapa histórica del

⁴⁸ Recordemos que esta escuela alemana, así denominada por el origen de sus más connotados representantes (Elmar Alvater, Claus Offe, David A. Gold, etc.), intenta descifrar los determinantes que condicionan la actividad económica del Estado y se articulan con las funciones políticas e ideológicas.

⁴⁹ Véanse Tilman Evers, 1979, p. 51; asimismo Guillermo O'Donnel, 1977, p. 1.

⁵⁰ Al respecto, no incluimos aquella función que procura la expansión externa del capitalismo, ya que Dieter Lapple, la ubica junto con la que establece un orden legal. Las dos se servirían de medios similares: orden legal, y ejército si es necesario.

desarrollo del capital y entender que el nivel expansivo de las fuerzas productivas, conjuntamente con la tendencia histórica de la tasa de ganancia a disminuir, implicó que tales actividades se tomaran poco redituables para unidades individuales de capital, incapaces de encarar procesos de acumulación cada vez más voluminosos y lentos. Es obvio que, al facilitar condiciones necesarias para la reproducción del capitalismo, el Estado se viera entonces en la obligación de asumir el control de estas empresas, por encontrarse él mismo libre de la necesidad de crear plusvalor.

Una vez en manos del Estado, Alvater invita a profundizar el análisis de los vínculos que estas empresas públicas industriales —relacionadas con las “funciones generales” del Estado— estrechan con el capital. Para ello, propone establecer una clara distinción entre sus dos momentos: el productivo y el operativo. El autor sugiere que, salvo casos *accidentales*, el momento productivo permanece en manos de unidades productoras privadas. Ellas, ciertamente, pueden enfrentar la tarea de construir un puente, de edificar una presa o perforar un pozo petrolero, siempre y cuando el Estado las contrate avanzando los recursos monetarios que indirectamente contribuyen a la creación de plusvalor. Cuando la tarea capitalista concluye debe quedar claro que le toca al Estado responsabilizarse de la operación de los valores elaborados, sin servirse, obviamente, de criterios lucrativos óptimos o medios, debido a las razones expuestas en el párrafo anterior. En suma, “las condiciones materiales generales de la producción pueden así ser creadas muy fácilmente, pero no pueden ser administradas rentablemente por las unidades individuales de capital”.⁵¹

Estas empresas públicas industriales que no emplean directamente fuerza de trabajo productiva, y prefieren contratar los servicios del capital cuando es necesario, son aquellas que el Estado presenta orientadas a satisfacer auténticamente el interés general de la sociedad. Cualquier estudio que examine sus estructuras organizacionales tendrá que desarrollar categorías de análisis adecuadas que tomen en cuenta que, a diferencia de las privadas, tales instituciones no pueden ni deben operar con base en los criterios clásicos de eficacia y eficiencia. Por ejemplo, es posible que el Estado se sirva de estas empresas, no sólo para promover la fabricación de las condiciones materiales necesarias para la reproducción del capitalismo, sino que además, aunque igualmente orientado, busque ampliar las bases de un mercado interno. Se justificaría, entonces, operar con un personal cuyas dimensiones rebasarían toda lógica inmediata y eficientista.

Ahora bien, con el propósito de proseguir la exposición y matizar las conclusiones que hemos obtenido, es menester volver a insertar la acción del Estado en la contradicción que determina su intervencionismo económico, al enfrentar su “función general” con la presión de aquellos capitalistas individuales que logran constituirse en fuerza política. Pretenderemos no sólo identificar los límites o las restricciones de la actividad del “capitalista total ideal”, sino además evidenciar las

⁵¹ Véase Elmar Alvater, 1979, pp. 94-97 y 105-110.

consecuencias que origina en el comportamiento empresarial público descrito la agudización de una contradicción que sólo puede alentar el desarrollo del capitalismo.

En primer lugar, es necesario recordar, como señala Mandel, que si bien la "función general" del Estado trasciende los intereses competitivos en conflicto de las unidades individuales productoras no es verdad que sus consecuencias "carezcan de valor", ni por lo tanto, les sean neutrales. En efecto, las condiciones generales para la reproducción del capitalismo, administradas por el aparato estatal, incorporan valor social que se remite a un no capital o capital social, el cual, libre de la necesidad imperiosa de optimizar su tasa de ganancia, frena, sin embargo, la acumulación de capital de las unidades individuales productoras. Dos conclusiones son entonces importantes. Por un lado, advertir que la "función general" del Estado no puede rebasar ciertos límites que de manera general agote el proceso privado de acumulación; por el otro, comprender que aquellos capitalistas individuales más inmediatamente afectados por dicha "función general" estatal busquen influir en su desarrollo.

Al respecto, Gramsci estudió magistralmente el proceso que permite a una clase o fracción dejar de ser una simple fuerza política, de manera que pueda constituir el nivel hegemónico de la sociedad. Como es sabido, un determinado sector de capitalistas individuales se constituye en fuerza política cuando sus miembros —además de responder a intereses objetivos comunes— se conscientizan de ello: percibiendo subjetivamente la similitud de objetivos, organizándose homogéneamente en torno a ellos y tratando de imponerlos al resto de la sociedad, bajo la forma de proyectos que cubren la mayor cantidad posible de sectores sociales. Sucede entonces una lucha de alianzas entre los programas de los distintos sectores, hasta que uno de ellos "tiene a prevalecer, a imponerse, a difundirse por toda la arena social, determinando además la unidad de los fines económicos y políticos, la unidad intelectual y moral, formulando todas las cuestiones en torno a las cuales hierve la lucha, no sobre un plano corporativo sino sobre un plano universal, y creando así la hegemonía de un grupo social fundamental sobre una serie de grupos subordinados".⁵² Es en ese momento —al enmascarar o encubrir sus intereses particulares imponiéndolos como intereses universales— cuando una clase o fracción alcanza el nivel hegemónico de la sociedad.

A partir de entonces se entiende que la clase o fracción hegemónica y sus aliados, cuya agrupación da forma al bloque dominante, encuentren altas probabilidades de influir sobre el Estado y logren su apoyo directo al apartarlo de la "función general" que debe cubrir en beneficio de la reproducción del capitalismo en su conjunto. En efecto, como bien sugiere Offe, el aparato estatal burgués se halla seriamente limitado en su quehacer de planificar a largo plazo y por encima de los intereses capitalistas particulares en conflicto.⁵³ Sucede que, si para las unidades individuales

⁵² Véase Antonio Gramsci, 1972, p. 58; también citado por Pedro Pirez, 1979, p. 20.

⁵³ Véase Claus Offe, 1979, p. 77.

productoras la labor proyectiva se circunscribe, sin equívoco alguno, a la optimización de la ganancia a través de la producción y la venta de las mercancías, en el caso del Estado la tarea se complica considerablemente debido a que no se halla directamente inmerso en el mercado o en la sociedad civil. Así, el autor propone hablar de la producción que promueve el Estado, calificándola como orientada al uso y no al intercambio. Todo el problema, como bien subrayan Gold y colaboradores, reside entonces en identificar los criterios que determinarían esos valores de uso,⁵⁴ cuestión que en nuestra opinión, trata de cubrir el bloque dominante en curso, en su carácter de hegemónico.

De esta manera, se comprende que las empresas públicas industriales descritas tienden necesariamente a cumplir otra función, antitética a la *general* y que denominaremos *parcial*, la cual responde específicamente a los intereses del bloque dominante que, en gran medida, se imponen en el Estado como propios del capitalismo, y en la sociedad, en tanto que generales. Es obvio que con la locución *en gran medida* queremos poner énfasis en el carácter contradictorio de esta "función parcial" del Estado, que en última instancia no logra callar los intereses marginados de los capitalistas en su conjunto ni aquellos de los explotados en general, pese a la hegemonía que ejerce el mencionado bloque dominante.

Esta concepción guarda cierto parentesco con la interpretación de Offe, quien a partir de un enfoque sistémico, desarrolla el análisis del carácter clasista del Estado burgués. Si bien no corresponde detallar el contenido de su discurso, importa recordar que el autor refiere las diferentes actividades del aparato estatal a un conjunto interdependiente de tres subsistemas de mecanismos selectivos, denominados *negativos*, *positivos* y *enmascarantes*, cuyo funcionamiento contradictorio ilustra la esencia clasista del Estado y determina sus límites operativos. Los mecanismos negativos serían aquellos que apoyándose en las garantías constitucionales y en los aparatos estatales ideológicos, decisorios y represivos, filtrarían y eliminarían todos aquellos posibles proyectos gubernamentales de tendencias anticapitalistas. Por su parte, los mecanismos positivos seleccionarían, de las alternativas restantes, las que beneficiarían al capitalismo, por encima de los intereses particulares de las unidades productoras individuales. Finalmente, los mecanismos enmascarantes buscarían aparentar la neutralidad de clase que debe circunscribir la acción del Estado.⁵⁵

Como se puede apreciar, Offe parte de un modelo sistémico que comprende la actividad del "capitalista total ideal" tendente a cubrir su "función general". Posteriormente, el análisis se orienta a identificar los elementos que originan un inadecuado funcionamiento del sistema, así como a exponer las consecuencias correspondientes. Para ello, el autor se concentra en el examen de los mecanismos positivos

⁵⁴ Véanse David Gold y colaboradores, 1979, p. 45.

⁵⁵ David Gold y colaboradores ofrecen un resumen sintético del pensamiento de Claus Offe en la compilación de Heinz Sonntag y Héctor Valecillos. Véanse David Gold y colaboradores, 1979, pp. 40-45.

estatales, entre los que distingue aquellos asignativos, cuyo objetivo consiste en coordinar y regular la distribución de recursos ya elaborados, y los productivos, que deben garantizar las condiciones infraestructurales para la reproducción del capitalismo en su conjunto. Pues bien, Offe concuerda con nosotros al destacar entre las razones que desajustan el funcionamiento del "capitalista total ideal", expuestas en los párrafos anteriores, la fuerza política que ejercen sobre el Estado los "intereses testarudos, empíricos y miopes de los sectores particulares de capital", para los que la función general del Estado sólo se percibe "desde el ángulo de una absorción parasitaria de valor que se torna en una amenaza directa para sus procesos específicos de acumulación de capital".⁵⁶

Extrapolando un tanto el pensamiento del autor con el propósito de detallar la "función parcial del Estado", podría añadirse que la presión de estos sectores de capitalistas individuales —en la medida en que no han logrado imponer su hegemonía— se dirige en un principio a obtener beneficios de las políticas asignativas del Estado, particularmente a través de la aplicación de tarifas impositivas preferenciales, la obtención de créditos "blandos" o el apoyo subsidiario en la compra de materia prima, la adquisición de tecnología avanzada o la organización de programas educativos tendentes a reproducir fuerza de trabajo específicamente entrenada. Más adelante, conforme un sector particular de capitalistas adquiere mayor fuerza política, es de pensar que su influencia se incrementa cuantitativa y cualitativamente, pasando a determinar los "valores de uso" que seleccionan aquellas decisiones globales del Estado destinadas a promover la reproducción de las condiciones de existencia del capitalismo. En síntesis, el proyecto económico del Estado termina, en gran medida, por coincidir con aquel particular del bloque hegemónico.

De lo anterior debe quedar claro que, si bien la "función parcial" del intervencionismo económico estatal no permite directamente desprender empresas públicas industriales, influye sin embargo en el surgimiento y la reproducción de aquellas relacionadas con su "función general", cuya identificación se logró aislándolas del contexto real. En efecto, aunque rechazamos las tesis del CME, que llegan al extremo de postular una fusión del Estado con los monopolios, por haber demostrado a lo largo de este capítulo que los fundamentos lógicos de una teoría marxista sobre el tema en cuestión llevan a descartar la existencia de una determinación mecánica y voluntarista de ciertos sectores capitalistas sobre el Estado, pensamos que sería igualmente unilateral o parcial considerar la actividad estatal fuera de la arena política, libre de las presiones que ejercen sobre su desarrollo, tanto fracciones de capitalistas, como de trabajadores, cada vez más conscientes de sus intereses objetivos.

Así pues, el análisis del surgimiento y la reproducción de las empresas públicas industriales que hasta el momento hemos distinguido, no debe limitarse al examen exclusivo del nivel alcanzado por el desarrollo de las fuerzas productivas en una formación socioeconómica concreta, que junto con el estudio de la tasa media de

⁵⁶ Véase Claus Offe, 1979, p. 66.

ganancia permitiría identificar las condiciones de existencia del capitalismo que no pueden ya facilitar, espontáneamente, las unidades individuales productoras bajo pena de frenar el adecuado desenvolvimiento del sistema. Es menester, asimismo, considerar la correlación de fuerzas y las alianzas que estrechan los diferentes sectores de capitalistas, cuya presión política sobre el Estado conforma, con el análisis material anterior, un contexto determinante más preciso de por qué, cuándo y dónde aparecen tales empresas públicas industriales. Si la primera parte del estudio requiere de la ayuda de técnicas macroeconómicas estructurales, la segunda —como sugiere acertadamente Offe— puede valerse de los mecanismos empleados por los autores instrumentalistas.⁵⁷

3. La Función Sectorial del Estado y las Empresas Públicas Productoras de Valores de Cambio

Una vez descifrada la lógica que permitiría examinar los procesos de surgimiento y reproducción de las empresas públicas industriales comprometidas con el suministro de las condiciones necesarias para la sobrevivencia global del capitalismo, obviamente corresponde preguntar si los lineamientos teóricos propuestos recuperan también la etiología de otras manufactureras que el sentido común más inmediato distingue de las anteriores por fabricar toda una serie de mercancías, que también proporcionan las empresas privadas sin cuestionar su propia reproducción ni la del sistema capitalista. Estas últimas manufactureras estatales cobran particular importancia en términos de los objetivos de esta investigación, ya que como demostraremos y verificaremos en los próximos capítulos, sus estructuras y procesos organizacionales pueden legítimamente entenderse y explicarse aplicando las conclusiones de las escuelas más relevantes del análisis organizacional. Pues bien, con el propósito de delinear los procesos de surgimiento y reproducción de este segundo tipo de empresas públicas industriales, que calificaremos como productoras de valores de cambio, decidimos dividir el último apartado de este capítulo en tres secciones. En la primera, intentaremos evidenciar que las crisis socioeconómicas inherentes a la contradicción cada vez más intensa que determina el intervencionismo económico estatal, crean las condiciones para que el propio Estado genere una tercera función denominada *sectorial* y cuyo objetivo persigue, precisamente, mediar la contradicción anterior que cuestiona la sobrevivencia del capitalismo. Más adelante, brindaremos indicaciones con base en las cuales consideramos que en los países dependientes es estructuralmente probable que la función sectorial del Estado ampare un sector de manufactureras públicas productoras de valores de cambio y acumuladoras de un capital propio, que permite controlar el poder socioeconómico de las fracciones de capital más interesadas en sus objetivos sectarios y a corto plazo que en aquellos del capitalismo en su conjunto. Para terminar, la última sección de este apartado se

⁵⁷ Véanse David Gold y colaboradores, 1979, pp. 45-49.

propondrá un rápido análisis de las motivaciones de aquellos sectores de la burocracia pública, cuya creciente conscientización de un *espíritu estatal* garantizaría la definitiva consolidación de ese sector de manufactureras públicas revertidas en la sociedad civil.

Ahora bien, con el propósito de iniciar la presentación de este último apartado, es necesario tener presente que el análisis ya expuesto no ubica al Estado en una cómoda situación de equilibrio, sino que lo coloca en un contexto de permanente inestabilidad reflejo de la contradicción que lo determina y que debe materializarse, ya que su resolución no es factible en el seno de una sociedad capitalista. En efecto, después de establecer, junto con Mandel, la tendencia histórica que explica el crecimiento desproporcionado de las actividades estatales en el capitalismo tardío —momento en que buscaría imponer su hegemonía el sector monopolístico del capital—, autores cercanos a nuestros puntos de vista se han dado por tarea estudiar la crisis del sistema y sus consecuencias inmediatas. O'Connor, por ejemplo, circunscribe el agotamiento fiscal del Estado al antagonismo fundamental que le exige responder tanto a los requerimientos cada vez mayores del proceso de acumulación del capitalismo, como a aquellos que reclama la legitimación del orden vigente. El razonamiento es simple: para hacer frente a las demandas de la acumulación es necesario recurrir a sus frutos, o sea, a la ganancia, que por no hallarse socializada se obliga a descansar con más frecuencia en los contribuyentes asalariados. Ello origina descontentos y conflictos que expresan la necesidad de incurrir en gastos para legitimizar al sistema; al mismo tiempo bloquean una respuesta adecuada a los requisitos que la misma acumulación formulaba. De esta manera, surgen tendencias inflacionarias en el presupuesto público que llevan a la crisis fiscal, la cual se ve agudizada por las respuestas estatales a las presiones políticas que ejerce el sector monopolístico en busca del apoyo económico correspondiente a sus intereses sectarios.

Tanto O'Connor como Offe concluyen que las dificultades crecientes del Estado, destinadas a mediar las contradicciones que le son inherentes, lo han conducido a incorporar de manera paulatina actividades diferentes a las ya descritas. Más allá de promover las condiciones globales de la acumulación capitalista o aquellas de sectores individuales particulares, el aparato estatal se ha inmiscuido progresivamente en la creación directa de otras, y aunque no ha quedado rígidamente determinado por la acumulación, ha establecido con ella un poderoso vínculo dialéctico. Así, Offe es claro cuando señala que los obstáculos que enfrenta el Estado para actuar como "capitalista total ideal" lo han conducido a "bloquear el propósito mismo de la producción de valores de uso estrictamente complementaria a la acumulación capitalista, cediendo ante las exigencias que surgen meramente de la competencia entre partidos y de los conflictos políticos, pero que de ninguna manera provienen de la acumulación misma. La consecuencia de ello no ha sido una complementariedad 'simbiótica', sino una autonomía y una autosuficiencia 'parasitaria' de la producción infraestructural del Estado" ⁵⁸

⁵⁸ Véase Claus Offe, 1979, p. 78.

Por su parte, más cercanos a nosotros, autores como Sonntag y Evers concentran su atención en los países subdesarrollados, entre otras razones para analizar el intervencionismo económico estatal, particularmente importante en esos países y que también remiten al carácter aún más crítico de la crisis que enfrentan. Pues bien, aunque sus respectivos discursos ofrecen importantes discrepancias, procuramos conjuntar su análisis puesto que coinciden en la identificación de los rasgos que particularizan la situación socioeconómica del subdesarrollo: la dependencia.⁵⁹

Resumiendo su concepción común, en términos de la exposición que hemos venido desarrollando, ambos autores concuerdan en señalar que las formaciones sociales denominadas *dependientes* se caracterizan tanto por la heterogeneidad estructural de sus economías locales, como por incluir en sus bloques dominantes a sectores capitalistas externos, es decir, cuya base económica trasciende los límites formales o fronteras de dichas formaciones. En efecto, apoyándose en un análisis histórico, los investigadores opinan que el ocaso del imperio mercantilista de las metrópolis ibéricas y el auge del nuevo imperialismo británico, que sirvieron de contexto a los movimientos independentistas de la mayoría de esos países, modificó sustancialmente el proceso de acumulación que los condicionaba. Si durante la época colonial el mencionado proceso se encontraba fundamentalmente orientado hacia fuera, la emancipación política originó una nueva forma de acumulación y reproducción ampliada —de carácter bidireccional, que dialécticamente articuló al anterior—; un nuevo proceso de acumulación dirigido hacia dentro con el propósito de que se consolidara definitivamente el capitalismo en tanto relación mundial.⁶⁰ A partir de entonces, se entiende que la transferencia hacia las metrópolis de una parte de la ganancia local producida por una elevada tasa de plusvalor, junto con el proceso de acumulación interna, hayan incrementado cualitativa y cuantitativamente la heterogeneidad estructural de las formaciones dependientes, logrando que con ello se enfrentaran a partir de ese momento intereses de capitalistas externos con otros nacionales, como reflejo del antagonismo intrínseco entre el principio formal de garantizar una reproducción capitalista subordinada y el de constituir un Estado soberano.

Pues bien, Sonntag y Evers advierten que el carácter antagónico de la acumulación bidireccional, propia de los países subdesarrollados, dificulta aún más la tarea de los Estados correspondientes, orientada a mediar la contradicción que determina su actividad económica, determinando la situación de crisis permanente que los hunde y reforzando otro tipo particular de intervencionismo económico estatal, directamente vinculado con la generación de valores de cambio. En efecto, la creciente heterogeneidad estructural, consecuencia inmediata de la acumulación bidireccional de las formaciones dependientes, no sólo ha diferenciado el espectro de las clases dominadas —incluyendo tanto a trabajadores directamente generadores

⁵⁹ Véanse Rudolf Sonntag, 1979, pp. 134-184, y Tilman Evers, 1979, pp. 96-112.

⁶⁰ Véase Rudolf Sonntag, 1979, p. 151.

de plusvalor como a aquellos marginados subsumidos al modo de producción capitalista— sino que también ha ampliado el abanico de las clases dominantes, el cual suma a los capitalistas relacionados con la acumulación hacia afuera con otros interesados en promover procesos internos de desarrollo. Ante este panorama altamente complejo, debe reconocerse que los Estados periféricos, en relación con los centrales, encuentran mayores trabas para realizar la “función general” que les corresponde, en tanto “capitalistas totales ideales”. Si en una sociedad desarrollada es particularmente problemático identificar las condiciones materiales generales, cuya producción debe promover el Estado con el propósito de garantizar la existencia del capitalismo, en una sociedad dependiente la tarea se vuelve más confusa, ya que la extrema heterogeneidad de los diferentes procesos de acumulación particulares impide que las distintas clases o fracciones dominantes respondan a intereses objetivos comunes, y así coadyuvan a desentrañar esas condiciones generales.

Con base en lo anterior, Evers sugiere que la crisis permanente de los Estados periféricos consiste, entonces, en la tendencia que presentan a orientar cíclicamente sus actividades económicas, alternando funciones *generales* y *parciales* que, en un momento, intentan apoyar proyectos de desarrollo global cuya difícil identificación y falta de apoyo político los convierte, en otro momento, en programas directamente vinculados con sectores particulares de capitalistas, que importa identificar con los externos por su mayor poderío económico. Los procesos de acumulación de estos últimos, como podría añadir O'Connor, tienden a producir conflictos sociales que, aunados al consecuente déficit fiscal generado, cierran el esquema pendular de la crisis permanente o incesante que caracteriza a los Estados dependientes.

Ahora bien, es obvio que en su intento por mediar la contradicción que determina la actividad estatal capitalista, condicionándola a responder tanto a las exigencias generales del sistema como a aquellas de unidades productoras políticamente significativas, los Estados periféricos se vean en la imperiosa necesidad de sortear su inestabilidad cíclica o permanente para proteger sus economías locales de las influencias que tienden a destruir el mercado mundial. En efecto, librados a sus propios intereses necesariamente inmediatos, los capitalistas externos destruirían las precondiciones para un aprovechamiento a más largo plazo de los aparatos productivos subdesarrollados, a la vez que reforzarían procesos de acumulación primitiva y obstaculizarían el establecimiento del capitalismo en tanto relación mundial. Lo anterior no sólo explica que, en ciertos momentos, los Estados dependientes tiendan a incrementar su actividad económica, apoyando los proyectos de acumulación de capitalistas locales, sino que además —y es ésta nuestra opinión— participan directamente en empresas orientadas a generar valores de cambio, para crear así un medio de presión destinado a contrarrestar la fuerza que ejercen las distintas unidades individuales productoras más directamente vinculadas con el exterior, cuya actividad aislada implicaría la destrucción de las condiciones de reproducción de esas sociedades en su carácter mismo de capitalismo dependiente.

En síntesis, el proceso de acumulación bidireccional que caracteriza el desarrollo de los países dependientes tiende a agudizar la contradicción que determina la acti-

vidad económica estatal; de esta manera, provoca situaciones de crisis permanente que terminarían por cuestionar la permanencia del capitalismo en las sociedades subdesarrolladas, si la posibilidad interventora del Estado no se conjuntara con su necesidad de reproducir al sistema y de impulsarlo a participar en actividades directamente productivas, y así conformar un contrapoder económico y político ante los intereses fragmentados, tercios y miopes de las unidades particulares de capital. Este tercer tipo de intervencionismo económico estatal, que surge como materialización de una contradicción que rehúsa a resolverse, corresponde a la función que denominaremos *sectorial*. Son dos las anotaciones que conviene formular al respecto.

En primer lugar, es necesario tener presente que, abandonando el mecanismo y el voluntarismo de las tesis del CME, esta última "función sectorial" de la actividad económica del Estado emerge de un contexto contradictoriamente gobernado, que reconoce tanto la posibilidad de una existencia del aparato estatal apartada de la esfera económica, así como postula que la necesidad última del Estado, es decir su razón de ser, lo remite a garantizar las condiciones de reproducción del capitalismo, y no de una de tales o cuales unidades productoras particulares. Posibilidad y necesidad se conjugarían armoniosamente si el Estado lograra siempre articular su doble autonomía con respecto a la sociedad civil y en relación con la lucha de clases. En ese sentido, se entiende que la "función sectorial", precisamente, materialice la dificultad que se tiene para llevar a cabo tal articulación, debido al carácter relativo de las autonomías. Evers no dice otra cosa cuando subraya que la heterogeneidad estructural de las sociedades periféricas sitúan a sus Estados en una situación tirante "entre la posibilidad teórica de una ampliación casi ilimitada de su autonomía relativa y la probabilidad empírica de que esta autonomía resulte por el contrario severamente restringida".⁶¹

En segundo lugar, y como ya fue apuntado, importa recordar que el razonamiento efectuado circunscribe la "función sectorial" del Estado a una clase de equivalencia, cuya finalidad última consiste en crear un frente económico y político, de manera que el propio Estado asegure reproducir las condiciones materiales necesarias para la reproducción del sistema, frente a las presiones de las fracciones hegemónicas de capital. Es así como Offe subraya, acertadamente, que ese frente o contrapoder puede rastrearse a lo largo de toda la historia de los Estados burgueses; señala que en el caso de la Francia de 1848 Marx asignó tal cometido a los esfuerzos del Estado encaminados a lograr el apoyo político y económico de los pequeños propietarios campesinos, de otros pequeños burgueses y de los estratos medios.⁶² ¿Por qué entonces sugerimos que en el capitalismo contemporáneo, y particularmente en el subdesarrollado, las empresas públicas industriales orientadas al mercado pueden cubrir esa "función sectorial"?

⁶¹ Véase Tilman Evers, 1979, p. 129.

⁶² Véase Claus Offe, 1979, p. 67.

Responder a este interrogante guarda el peligro, que ya subrayamos, de pretender deducir la historia a partir de la ayuda exclusiva de un esquema lógico formal, tarea por demás ajena al enfoque materialista que hemos adoptado. En ese sentido, debe resultar claro que en determinadas formaciones socioeconómicas, los Estados no limitan su "función sectorial" al auxilio único de empresas públicas generadoras de valores de cambio, o bien que definitivamente descarten su apoyo. En todo caso, podemos señalar, junto con Evers, que el creciente intervencionismo estatal de los países periféricos, aunado a la extrema heterogeneidad estructural de esas sociedades, vuelve altamente probable la posibilidad que discutimos. En efecto, en un contexto productivo donde coexisten procesos de acumulación muy diversos que una economía local de mercado no logra integrar, es común advertir la escasez de productos intermedios que suelen importarse para evitar el surgimiento de *cuellos de botella*, pero olvidando que la medida incrementa el déficit en la balanza de pagos y tiende a agotar la reserva de divisas y promueve la inflación. Con el propósito de evitar una situación que haría peligrar la estabilidad de las finanzas públicas, el Estado bien puede intervenir en la fabricación directa de esos productos, que si no representan condiciones generales de existencia para el capitalismo, tampoco interesan a los capitalistas individuales, momentáneamente ocupados en otras actividades. Es obvio que, a diferencia de las empresas promovidas por el aparato estatal en su función de "capitalista total ideal", estas manufactureras pueden administrarse lucrativamente, de donde no hay impedimento alguno para su privatización posterior en coyunturas políticas propicias.

En suma, el contexto estructural de los países subdesarrollados se presta a que el Estado participe, directamente, en empresas públicas industriales vinculadas al mercado. La reproducción de este tipo particular de intervencionismo dependerá del desarrollo de la contradicción que condiciona la actividad económica estatal, la cual se verá influida en la medida en que el mismo Estado logre visualizar cierto orden en esas manufactureras, orientado a traducir su "función sectorial" y cuyo objetivo tiende a mediar el antagonismo que lo sujeta. Parece necesario entonces que un análisis más completo sobre este particular deba considerar el comportamiento de la burocracia pública como único respaldo consciente de la "función sectorial" estatal, pese al sociologismo desindividualizador de los enfoques estructuralistas.

Al respecto, es bien sabido que el propio Marx, en su crítica a la filosofía del Estado de Hegel, señalaba que la burocracia pública no podía verse como mero apéndice de la burguesía. Objetaba que si bien su existencia respondía a intereses generados en la sociedad civil, no era menos verdad que en la tarea de satisfacer tales demandas la burocracia desarrollaba intereses propios no necesariamente vinculados con un pretendido interés general de la sociedad. Así pues, contrariamente a Hegel —para quien la actividad burocrática pública era un simple instrumento mecánico regulador de los posibles conflictos entre el Estado y las corporaciones privadas— Marx apuntaba el carácter esencialmente dialéctico del vínculo Estado-burocracia-corporaciones.⁶³

⁶³ Véase el análisis que, sobre este particular, desarrolla Oscar Oszlak en un estudio tendiente a

El pronto olvido de estos primeros señalamientos sobre el comportamiento de la burocracia pública posiblemente se debió a la ausencia de una teoría del Estado donde, al ser insertados, cobraran plena significación, tarea que Marx no alcanzó a desarrollar y que apenas se inicia. En ese sentido, aun los estudios marxistas contemporáneos que directa o indirectamente versan sobre el tema, tienden a debilitar el análisis al aplicar concepciones por demás voluntaristas y mecanicistas, o bien esquemas exageradamente estructuralistas. Vimos, por ejemplo, que amén de ciertas desviaciones periféricas, los autores instrumentalistas conceptualizan a la burocracia pública como mera prolongación de las clases dominantes; para ellos, los aparatos estatales conforman, tan sólo, cajas negras que responden de manera automática a las demandas de los sectores económicamente poderosos. Por su parte, después de advertir que las diferentes clases o fracciones de la burguesía difícilmente pueden conciliar sus intereses a corto plazo en torno a proyectos comunes, los teóricos estructuralistas proponen la noción de *autonomía relativa*, que si bien libera relativamente a la burocracia pública de su yugo respecto de las clases dominantes, también es verdad que vuelve totalmente inoperante su operacionalización por haber descuidado la tarea de articular la noción al momento económico y, sobre todo, por insistir en eliminar la "acción consciente" para respaldarla.⁶⁴

Haciendo a un lado a instrumentalistas y a estructuralistas, Oszlak señala acertadamente que han sido los tratadistas latinoamericanos quienes, ante el creciente intervencionismo económico de sus respectivos Estados, han vuelto a difundir la tesis de los intereses propios que genera la burocracia pública llegando, en ocasiones, al extremo de recuperar el término de "burguesía estatal" atribuido a Bettelheim.⁶⁵ Kaplan, por ejemplo, que ha dedicado varios de sus ensayos al estudio de este tema, señala que la burocracia pública en tanto capa social y tipo de organización "se articula como personal, aparato, patrimonio, sistema jerarquizado de poder y saber, con fuerte interdependencia de personas, engranajes y mecanismos. Sus miembros cambian la subordinación disciplinada, la aceptación del autoritarismo, la devoción de los superiores(...), a cambio de la identificación de sus intereses y fines con los del Estado".⁶⁶

Pues bien, las indicaciones tempranas de Marx, y otras más actuales de autores como Kaplan, tienen la enorme ventaja de apuntar que el Estado no es una simple entidad abstracta sin contenido empírico alguno; añaden que está integrado por individuos concretos, los cuales generan intereses propios que si bien tienden a compaginar con los fines del Estado, también obstaculizan su manejo instrumental mecánico. Sin embargo, importa insistir que, al margen de consideraciones teóricas

proponer nuevos elementos para el estudio de la burocracia estatal. Oscar Oszlak, 1978(b), pp. 884-892.

⁶⁴ Véanse David Gold y colaboradores, 1979, p. 64.

⁶⁵ Véase Oscar Oszlak, 1978(a), pp. 48-49.

⁶⁶ Véase Marcos Kaplan, 1980, p. 257; también 1978(a) y 1978(b).

estructurales mayores, los mismos señalamientos darían lugar a interpretaciones sin fin: desde las que visualizan aparatos burocráticos dedicados al pillaje y a la corrupción, al amparo de líderes autoritarios, hasta aquellas que destacan las capacidades técnicas y administrativas de élites políticas al mando de Estados directamente capitalistas. ¿Cuál es, entonces, esa burocracia pública consiente; qué intereses persigue y con cuáles fines del Estado pretende articularse?

Con el propósito de responder a tales interrogantes, importa recordar que la burocracia pública no constituye un cuerpo uniforme, integrado homogéneamente. Por el contrario, los miembros de los aparatos estatales presentan importantes disparidades que la bibliografía enterada ha intentado agrupar en clasificaciones por demás diversas, entre las que destacan aquellas orientadas a distinguir técnicos y políticos, cuyo criterio tipificador se apoya en el género de actividad que ejercen los agentes; o bien, las que toman en cuenta el origen social de los sujetos, usualmente empleadas por los investigadores instrumentalistas. Se podrían citar otras; sin embargo, dado el contexto clasista de este estudio y puesto que nos interesa identificar a los burócratas que generan y consientizan intereses propios en el seno mismo del Estado, consideramos necesario remitirnos a una tipología que, como dice Pirez, realice una analogía con la situación de clase. En ese sentido, De Ipola y Torrado proponen servirse de los dos criterios económicos delineados por Marx con el fin de señalar una clase, a saber: su relación con respecto del proceso productivo y su forma de participación en la obtención de lo necesario para su reproducción. Así, pueden distinguirse tres grupos de burócratas.

1. quienes son productivos, es decir, que desarrollan un trabajo abstracto, y son asalariados explotados;
2. aquellos improductivos, gestores de trabajo concreto, que igualmente son asalariados explotados; y finalmente,
3. los también improductivos, pero que no son asalariados ni explotados.⁶⁷

El primer grupo de burócratas se compone de aquellos trabajadores de empresas públicas industriales orientadas al mercado y que viven una situación aparentemente ambigua, en tanto que forman parte directa de una clase social, el proletariado, pero al mismo tiempo se hallan inmersos en el aparato estatal. En ese sentido, es muy probable que el Estado, guardián del ilusorio interés general de la sociedad, se encuentre particularmente motivado en sostener un nivel adecuado en los ingresos de sus *propios* trabajadores, creando así una aristocracia obrera. Sin embargo, tanto la creciente conscientización proletaria, como las cada vez más frecuentes crisis fiscales, limitan los alcances de cualquier política distributiva, por lo que conviene descartar toda posibilidad de que este "proletariado público" entrelace intereses propios con los fines de un Estado capitalista.

⁶⁷ Véanse E. de Ipola y Susana Torrado, citados por Pedro Pirez, 1979, pp. 23-24.

Por su parte, aquellos miembros del Estado que perciben un salario fijo y que son improductivos pero se encuentran explotados, conforman lo que el sentido común identifica usualmente como burocracia. Estos agentes integran el personal de las numerosas oficinas públicas y el de las empresas de Estado que administran las condiciones materiales para la reproducción del capitalismo en su conjunto, previa o periódicamente elaboradas por empresas industriales privadas. En su carácter de explotados, estos burócratas presentan características análogas a las del proletariado, sin embargo su distanciamiento respecto de los procesos productivos en gran medida impide que logren tener intereses mayores de clase, limitándose a defender su empleo y el valor adquisitivo de sus salarios. Para la gran mayoría de ellos, el Estado, lejos de garantizar la existencia del capitalismo en general o de beneficiar a una determinada fracción burguesa, representa su única fuente de existencia, por lo que compaginarán sus motivaciones inmediatas con aquella función estatal que tienda a asegurar la reproducción misma de los aparatos administrativos públicos.

Por último, el tercer grupo de burócratas, compuesto por aquellos funcionarios improductivos que no son asalariados ni explotados, integra lo que cierta bibliografía denomina "clase" o "élite" política, la cual ocupa los puestos de mayor responsabilidad en los ministerios de Estado o en las empresas públicas administradoras o directamente productoras de mercancías. Al respecto, existen opiniones por demás diversas en torno a los intereses que genera esta capa particular de burócratas y que, posteriormente, intenta articular con determinados fines del Estado. En un extremo, los autores instrumentalistas —consecuentes con sus principios teóricos— señalan que por el origen de clase o la educación elitista que recibieron estos funcionarios no asalariados ni explotados conscientizarían motivaciones similares a los intereses de la clase o fracción hegemónica que terminarían sirviendo, para así poner el énfasis en la "función parcial del Estado" que *se desocupa* de asegurar las condiciones de existencia del capitalismo en su conjunto. En otro extremo, algunos estudiosos estructuralistas, como Kaplan, acentúan las propiedades de la autonomía relativa del aparato estatal y añaden que, por el contrario, estos administradores políticos articularían sus motivaciones con la "función general" del Estado al situarse por encima de la lucha política, apoyados en racionalizaciones que correrían el peligro de relegarse en un mundo ajeno a las presiones del momento.⁶⁸

Por nuestra parte, consideramos muy posible que determinadas coyunturas político-económicas facilitan el surgimiento de burócratas públicos de más alto nivel, previamente comprometidos con los intereses de determinadas clases o fracciones presentes en la arena política; como también no dudamos de que la autonomía estructural del Estado fundamente la creencia utópica de algunos de sus miembros, los cuales lleguen a creer en las categorías que consecuentemente utilizan, en la neutralidad y en la supremacía de las políticas estatales. Sin embargo, juzgamos más

⁶⁸ Véase Marcos Kaplan, 1980, p. 258.

adecuado suponer que, conforme se agudizan las contradicciones que condicionan la actividad económica del Estado y se repiten con más frecuencia las crisis cíclicas que sacuden al capitalismo contemporáneo y muy en especial al subdesarrollado, aparece en la cúspide de la burocracia una capa de funcionarios que toma conciencia de la importancia de su tarea en tanto mediadora, en primera instancia, del interés general del capitalismo frente a aquel de sectores burgueses particulares. Nos referimos, precisamente, a la "función sectorial" del Estado, la cual no podría entenderse sin la presencia de estos políticos profesionales, quienes además logran articularla a un "espíritu estatal" propio, cuya interiorización es producto de una evaluación consciente y profesional de una sociedad calculable, como acertadamente señala Zavaleta parafraseando a Gramsci.⁶⁹

Así pues, el surgimiento y la reproducción de las empresas públicas industriales generadoras de valores de cambio no podría limitarse al análisis estructural-económico de la contradicción que determina el intervencionismo estatal, cuya intensificación pone en peligro la sobrevivencia del sistema o materializa la "función sectorial" del Estado; asimismo, debe conjugar el nivel de lo político que, al enfatizar la conscientización de intereses objetivos, explica la creciente fuerza de la lucha política y la posible conformación de una élite burocrática que, anticipándose a los hechos, conforme un contrapoder económico con el propósito de que el Estado medie el antagonismo y asegure la reproducción del mismo sistema al amparo del aparato estatal. En ese sentido, vimos que en las formaciones dependientes existe una alta probabilidad para que este contrapoder económico se gesticione a través de un cuerpo de empresas industriales orientadas al mercado; afirmaciones adicionales se remitirán, entonces, al estudio de situaciones concretas.

Por último, importa tener presente que el análisis propuesto de ninguna manera intenta encontrar un marco de referencia que permita justificar las tesis denominadas del "estancamiento", las cuales señalan que el capitalismo puede continuar desarrollándose por mucho tiempo e incluso atravesar periodos de auge económico y social. Sin embargo, tampoco pretende comulgar con las tesis opuestas del "derumbe final" puesto que consideramos que su empleo tiende a funcionalizar todo discurso científico al obstaculizar el estudio del origen de los fenómenos sociales, sin el cual predomina un simplismo teleológico encaminado a confundirlo todo en términos de una pretendida finalidad última.

En ese sentido, creemos que para comprender nuestra postura, es necesario tener una idea clara de los lineamientos generales del razonamiento de este capítulo. Al respecto, sinteticemos su contenido indicando que se analizaron los procesos de surgimiento y reproducción de las empresas públicas industriales con base en un estudio del intervencionismo económico del Estado y de sus tres funciones cuya etiología responde a la contradicción que, en primera instancia, determina la propia

⁶⁹ Véase René Zavaleta, 1978, pp. 23-24.

injerencia estatal en la economía. Adoptando la terminología de Oscar Oszlak en cuyos trabajos nos hemos inspirado, en un principio identificamos como "función general" a aquella actividad del Estado orientada a garantizar las condiciones generales de reproducción del capitalismo, la cual da cuenta de la existencia y del crecimiento de empresas públicas industriales que, en el parecer de Offe, orientan su quehacer a promover valores de uso. Más adelante, reservamos el calificativo de "función parcial" al intervencionismo económico que, fruto de las presiones políticas del bloque hegemónico, limita el papel del Estado en tanto "capitalista total ideal", condicionándolo a responder a los intereses de capitalistas particulares y a su proyecto de clase. Si bien esta actividad no genera empresas públicas industriales particulares, no es menos verdad que interviene en el desarrollo de las anteriores. Finalmente y en oposición a los estructuralistas —para quienes las actividades económicas adicionales del Estado constituyen una extrapolación patológica de su autonomía relativa— propusimos considerar la contradicción cada vez más intensa que enfrentan las funciones *general* y *parcial* del aparato estatal, cuyo nudo materializa una última función del intervencionismo que bautizamos con el nombre de *sectorial*. En este sentido se analizaron las condiciones que, al amparo de esta tercera actividad estatal, permiten la conformación de un cuerpo de manufactureras públicas orientadas al mercado, vale decir, productoras de valores de cambio.

Pues bien, este panorama altamente complejo no traduce una situación estancada en equilibrio armonioso por dos razones. En primer lugar, porque el objetivo de la "función sectorial" del Estado, destinado a mediar la contradicción que, en primera instancia, condiciona la actividad estatal en sus dos tendencias opuestas de responder a los intereses generales del capitalismo y a aquellos de ciertas unidades individuales de capital, acota las posibilidades del mismo Estado orientadas a mantener al sistema, ya que al capital social en sus manos se suman gastos, o bien un capital real, que ponen en peligro la acumulación privada del conjunto de los particulares y de cada uno de ellos. En segundo lugar, puesto que más allá de la contradicción anterior, la lucha de clases tiende necesariamente a incrementar el antagonismo entre propietarios y productores directos, provocando conflictos sociales que, como diría O'Connor, terminan por poner en entredicho económico al Estado, en su carácter de guardián de cualquier equilibrio. Con todo, el estudio de esta "función sectorial" y de los medios que emplea el Estado para cubrirla es particularmente significativa, ya que cuando se articula con la subjetividad de ciertos miembros de la burocracia, bien puede no cambiar la ubicación de la Cordillera de los Andes ni la determinación objetiva de la historia, pero sí explotar a su favor lo que la misma historia tiene de azaroso, tal como lo sugiere Zavaleta.⁷⁰

Ahora bien, con el propósito de concluir este capítulo, importa recordar que, interesados en el estudio del fenómeno del surgimiento y la reproducción de las empresas públicas industriales, fue nuestra intención remitirnos al análisis del interven-

⁷⁰ Véase René Zavaleta, 1978, pp. 23-24.

cionismo económico del Estado capitalista, con el doble objetivo de otorgar significado al carácter público de las diversas actividades estatales, así como de establecer diferencias cualitativas entre las diversas manufactureras públicas. En ese sentido, conviene tener presente que las tres funciones causalmente identificadas como orientadoras del intervencionismo estatal conforman un contexto contradictorio, dentro del cual el Estado se desvía del cumplimiento de su razón de ser en tanto guardián de un ilusorio interés general que intenta desdoblar en públicos los intereses privados del capitalismo en su conjunto. En efecto, por encima de su "función general", el Estado se encuentra sometido a la presión política que ejercen fracciones particulares de capitalistas, de suerte que sus actos necesariamente benefician o perjudican intereses determinados y niegan dialécticamente su pretensión formal de representar al bien común. Así se manifiesta la "función parcial" que busca privatizar lo público general y surge la "función sectorial" que, por su parte, tiende a estatificar lo privado, mediando y materializando la misma negación, sin por ello superarla.⁷¹ De esa manera se entiende que, bajo la misma etiqueta de "públicas", en determinadas situaciones concretas se cobijen dos tipos de empresas cualitativamente diferentes, aunque asimismo vinculadas con el intervencionismo económico del Estado. Por un lado, las relacionadas con los intereses privados generales que promueven la producción de los bienes materiales necesarios para la existencia del capitalismo, los cuales, son más adelante administrados como valores de uso; y por el otro, aquellas que se orientan al mercado produciendo valores de cambio y cuyas actividades conviene vincular con los intereses particulares de aquellos funcionarios públicos que han conscientizado "un espíritu estatal".

Consideramos que más allá de las conclusiones generales del párrafo anterior, la discusión teórica desarrollada podría, igualmente, servir de apoyo a otras más concretas, encaminadas, por ejemplo, a esclarecer el contexto económico, jurídico, administrativo e ideológico de las manufactureras públicas mexicanas, cuya indefinición fue destacada en el primer capítulo. Sin embargo, dejaremos a un lado esa tarea con el propósito de acentuar en este momento que, al amparo del marco referencial que permite insertar los dos tipos de empresas públicas distinguidas en una teoría naciente del Estado, se está finalmente en posición de formular los elementos conceptuales orientados a plantear estudios empíricos en torno a estas instituciones.

Al respecto, un primer objetivo, que no perseguimos, podría ser investigar en una formación socioeconómica concreta como la nuestra, el surgimiento histórico de las manufactureras de Estado y las líneas generales de su posterior reproducción. En ese sentido, fue indicado que deberían articularse dos niveles de análisis, de manera que combinen dialécticamente técnicas estructurales con instrumentales. El primero, de índole macroeconómico, se ocuparía de examinar los niveles alcanzados por el progresivo desarrollo heterogéneo de las fuerzas productivas y la decreciente tasa media de ganancia, con el fin de facilitar la identificación de aquellas mercancías de

⁷¹ Véase Tilman Evers, 1979, p. 122.

cuya producción se responsabilizó el Estado, ya sea porque en una determinada etapa de crecimiento del país no encontraron capital privado disponible que enfrentara su elaboración, o bien porque su producción dejó de ser redituable para cualquier capitalista. El segundo análisis incorporaría al estudio el examen de la instancia política y consideraría la agudización de las contradicciones que determinan el intervencionismo económico del Estado, para así despejar aquellos sectores capitalistas y capas burocráticas que, al tomar conciencia de sus intereses objetivos, irrumpieron en la arena política interfiriendo el proceso investigado.

Si bien muy pocos trabajos han abordado el estudio de las manufactureras públicas de acuerdo a esta perspectiva, existe sin embargo una amplia bibliografía que, con base en enfoques clasistas o pluralistas y a partir de metodologías estructuralistas o instrumentalistas, se ha dado por tarea analizar el contexto económico y político que permitió el desarrollo y la consolidación del sector empresarial público mexicano. Como fue indicado en el primer capítulo, los diferentes autores, amén de sus divergencias, parecen concordar en tres señalamientos que cobran pleno significado a la luz de la argumentación expuesta en las últimas páginas. En primer lugar, subrayan que el Estado mexicano participa en la "producción" de bienes de infraestructura, tales como petróleo, electricidad, vías férreas, caminos, etc., que en su momento dejó de proporcionar la iniciativa privada. Sin embargo inmediatamente después añaden que, a partir de los años cuarenta, se gestó un cambio cualitativo en las actividades económicas estatales cuando, a la par de las ramas productivas tradicionales, el Estado empezó a adquirir y a promover el desarrollo de un número creciente de manufactureras públicas dedicadas a la fabricación indiscriminada de mercancías de todo tipo y en plena competencia frente a los capitalistas individuales. Por último, los investigadores coinciden en relacionar el afianzamiento de este sector empresarial público con el fortalecimiento de una élite de políticos profesionales que ocupan importantes cargos en los ministerios de Estado, y asimismo se responsabilizan de la administración de las mencionadas empresas.

Es cierto que la mayoría de esas investigaciones históricas —cuyas perspectivas teóricas en torno a las manufactureras públicas se caracterizan por su parcialidad y unilateralidad, algunas insistiendo en los condicionantes estructurales socioeconómicos que determinan sus mecanismos de surgimiento y reproducción, otras destacando el voluntarismo de los agentes que participan en su gestión— no suplantán los análisis que, al adoptar el enfoque delineado anteriormente, lograran articular las dos metodologías, estructuralistas e instrumentalistas, al amparo de una visión dialéctica materialista. Sin embargo, entendamos que los propósitos prácticos de esta investigación orientados a examinar si el análisis organizacional puede aplicarse para comprender y explicar las estructuras y procesos organizacionales de algún sector de empresas públicas industriales, por nuestra parte, nos hallan orillado a desarrollar un estudio sincrónico de carácter precisamente organizacional que cumpliera con los objetivos enunciados de comparar y establecer la similitud estructural y procesual de las empresas privadas respecto de aquel tipo de manufactureras estatales que, en términos del desarrollo teórico deductivo de este capítulo, no pueden distinguirse de las privadas con base en lo que llamaremos su "orientación

productivista". Nos referimos, obviamente, a las empresas públicas generadoras de valores de cambio que, al optimizar la extracción de plusvalor y al acumular un capital propio, constituyen ese contrapoder económico y político, merced al cual, el Estado logra mediar la contradicción que determina su intervencionismo económico y lo aparta de su "función general" de reproducir las condiciones de existencia del capitalismo.

Por último, debe quedar muy claro que no hubiera sido posible diferenciar los dos tipos de manufactureras públicas que distinguió nuestro estudio, si nos hubiéramos impuesto la tarea de hacerlo con base, exclusivamente, en los fundamentos teórico-metodológicos de las más relevantes escuelas del análisis organizacional. Lo anterior, sencillamente, por el ahistoricismo inherente a la perspectiva estructural-funcionalista que caracteriza el discurso científico de dichas disciplinas y que, por el contrario, el enfoque materialista de las últimas páginas recupera en el centro mismo de su argumentación.⁷² En ese sentido, propondremos en el próximo capítulo articular el análisis organizacional con una concepción marxista del desarrollo del capitalismo, para así ampliar su alcance teórico y demostrar que las empresas privadas y las públicas vinculadas con el rol sectorial del Estado, constituyen un mismo fenómeno organizacional en la medida en que ambas orientan inequívocamente sus actividades en términos de una misma racionalidad: la tendente a optimizar la extracción de plusvalía. Sin embargo, verificar la similitud de sus respectivos procesos y estructuras internas, no sólo persigue el objetivo práctico de establecer la gran utilidad del análisis organizacional para entender y explicar un conjunto delimitado de actividades concretas del sector público; sino que también se busca, con ello, proponer una primera prueba empírica del razonamiento teórico de este capítulo.

⁷² Sobre este particular, conviene no olvidar que es justamente el desarrollo histórico de la lucha de clases el motor que agudiza la contradicción determinante, en primera instancia, del intervencionismo económico del Estado y de cuya mediación se materializan las empresas públicas generadoras de valores de cambio. Se entiende, entonces, que las crisis históricas permanentes por las que atraviesan los países capitalistas y en particular los dependientes, constituyen acontecimientos que, paulatinamente, permiten a las élites políticas tomar conciencia de la necesidad de consolidar un rol sectorial del Estado que, bajo circunstancias concretas, se apoye en un crecimiento sostenido de dichas manufactureras.