

LA DILATACION SOCIAL DEL ESTADO EN AMERICA LATINA

ANTONIO GARCÍA

Instituto de Ciencias Económicas
Bogotá

A lo largo del siglo XIX —como época comprendida entre la Primera Revolución Industrial y las guerras universales y la aparición del neo-imperialismo— se produjeron fenómenos que, al mismo tiempo que han dado nueva vitalidad a la economía capitalista —ampliando sus marcos, su estructura y sus coeficientes de flexibilidad— se han convertido en sus elementos condicionantes. Sin ellos estaríamos en incapacidad de entender las verdaderas posibilidades del sistema, su elástica capacidad de defensa, su poder de adaptación y sus efectivas limitaciones. Se trata, en suma, de rectificar el cuadro descrito por los teóricos clásicos de la economía: como un sistema rígido, sin elementos de compactación interna que neutralicen el efecto disolvente de las propias contradicciones, regido por leyes inexorables que, pese a la acción del estado, debían imponer el derrumbamiento a corto plazo; o como un sistema de funcionamiento automático, en el que los intereses se ajustan espontáneamente —en el orden nacional o en el internacional— y en el que todos los conflictos se resuelven por la acción de los mismos principios ordenadores del sistema, por sus innatas tendencias de equilibrio.

Pese a las grandes transformaciones económicas que se han operado, las concepciones teóricas no se han modificado tan rápida o profundamente como esas transformaciones. Como ciencia política, la economía está mucho más atrás que los hechos económicos, particularmente los realizados después de la primera guerra mundial. Pero aunque los grandes economistas políticos del siglo XIX no han sido superados aún —como constructores de sistemas de ideas, en el li-

EL TRIMESTRE ECONOMICO

beralismo o en el socialismo— sus esquemas de la economía capitalista resultan casi del todo inadecuados, como es natural, por la sobreestimación optimista de las cualidades y la subestimación de los defectos —especialmente los relacionados con “los principios de contradicción”— o por la sobreestimación pesimista de los principios catastróficos y la subestimación de los elementos defensivos, como los derivados de una nueva organización estatal y de un nuevo régimen de relaciones sociales. Este enunciado carece de toda intención de censura, desde luego que se acepta que los economistas clásicos no estuvieron en presencia de los grandes hechos revolucionarios del capitalismo o carecieron de la posibilidad de estudiarlos en su conjunto. Su papel no era el de profetas, sino el de científicos: su pesimismo o su optimismo se explican por una deformación ocasionada por el ángulo de enfoque, en una dirección política adversa o favorable al sistema.

Es a estos “hechos condiciones” que cabe llamar coyunturas revolucionarias del sistema, porque con ellos se produce una reestructuración total, en las formas de organización, en los principios maestros y en las leyes que presiden el desarrollo. Son estas coyunturas revolucionarias las que sirven para prolongar, en el siglo xx, la vigencia del capitalismo, no obstante la presión de sus contradicciones internas, de las clases y naciones trabajadoras que luchan por su liberación y del sistema de economía socialista planificada de la Unión Soviética.

Sin pretensiones dogmáticas, pueden definirse como coyunturas revolucionarias, entre otras, las migraciones europeas de capital y técnica a Estados Unidos y su construcción neo-capitalista, de tipo liberal; la elaboración neo-capitalista alemana, por la vía de la estatización; la saturación colonial y la nueva estrategia financiera; las crisis cíclicas y la dilatación social del estado; la abolición de formas sociales antiguas como técnica revolucionaria de ensanchamiento del mercado; la incorporación de la América Latina al “mercado mundial”, por medio de las guerras de independencia.

LA DILATACION SOCIAL DEL ESTADO

En el presente estudio nos ocuparemos solamente de la dilatación social del estado, refiriéndonos en especial a América Latina.

I. Las crisis cíclicas y la dilatación social del estado

El moderno proceso de dilatación social del estado supone un ciclo de grandes transformaciones: en el orden administrativo, por la creación de órganos destinados a la prestación de servicios sociales, que han ido progresivamente cubriendo nuevos circuitos de población, necesidades y riesgos colectivos; en el orden jurídico, por la organización especializada de una justicia del trabajo, esencialmente diferente en sus principios y en su arquitectura del tipo de justicia tradicional ordinaria, con un derecho propio, ya no sólo desprendido de las concepciones troncales del derecho civilista e igualitario, sino modelado plenamente como un derecho de desigualdades; en el orden político, por el reconocimiento y vigilancia de las organizaciones coactivas —estructuradas como poderes de clase— que operan y negocian en el ámbito de la vida nacional y que, según el poder concentrado, pueden o no dar juridicidad a sus actos de guerra económica (huelga, *lock-out*, boicot, listas negras para dirigentes sindicales, etc.); en el orden financiero, para instaurar un régimen de ingresos que pueda alimentar esta nueva red de servicios sociales y que pueda garantizar tanto una más equitativa distribución de cargas fiscales como una más racional y equilibrada distribución de la renta nacional entre empresarios y trabajadores.

La delimitación de los linderos de este proceso es, prácticamente, una definición de lo que puede entenderse por dilatación social del estado: el crecimiento de la “organización estatal” en cuanto trata de adaptarse, por la fuerza de las cosas, a las necesidades vitales de regular las guerras de clases, de crear y dirigir el “mercado de trabajo”, de construir un sistema de servicios públicos y de asegurar el fin social de la vida económica. Este crecimiento, como es obvio, se realiza en el más largo y accidentado proceso: no puede entender-

EL TRIMESTRE ECONOMICO

se como el producto de una racionalización espontánea del estado, sino como la consecuencia de unas grandes luchas políticas en las que participan no sólo clases contra clases —a través de las más diversas y complejas organizaciones (sindicatos, partidos, corporaciones, cooperativas, consorcios, etc.)—, sino también naciones contra naciones. En razón de que esta transformación estatal es la que se relaciona más directamente con el modo de existencia de las sociedades, es no sólo la más irregular y violenta, sino también la más profunda. Cabría sentar la tesis de que es de tal naturaleza la dilatación social del estado, que no cabe ya dentro de los marcos de la teoría clásica, ni liberal ni socialista: el mundo contemporáneo está abocado a la necesidad ineludible de construir una nueva teoría del estado que se ajuste a los hechos que experimenta. Esta es —sin duda alguna— la más alta transformación política realizada en el sistema capitalista, por cuanto significa simultáneamente un radical abandono de su filosofía tradicional individualista e igualitaria y una constante concesión (cuya velocidad se mide por la fuerza de la presión política de las clases trabajadoras organizadas en partidos, sindicatos y cooperativas) a los planteamientos socialistas del estado-empresario de servicios.

Pero así como sería negativo desconocer este cardinal hecho político de la expansión social y socialista del estado —forzado por las necesidades y los organismos— nos situaríamos en el extremo opuesto si llegásemos a aceptar la tesis de que este proceso puede calificarse, a secas, de socialización del estado. Tanto en las guerras como en las crisis modernas —de una naturaleza tan universal y totalista— se ha dado en llamar socialización del estado a toda actividad social de los organismos públicos, en cualquier sentido. Este concepto está originado en la carencia de una noción precisa de lo que es la socialización y de lo que es la naturaleza del estado capitalista.

En primer lugar, toda expansión social del estado no es socialización: no lo es la elaboración de una jurisdicción del trabajo, ni la sustitución del mercado en la fijación de los salarios (para asegurar

LA DILATACION SOCIAL DEL ESTADO

niveles compatibles con las necesidades del hombre y de la unidad familiar a que está vinculado o para imponer una capacidad de absorción del mercado o para garantizar un orden público social), ni el racionamiento del consumo (entendido como una manera de hacer posible que, en un régimen de oferta necesariamente limitada, cada quien encuentre una cierta masa de mercancías para comprar). Lo sería una organización de la seguridad como servicio social, hecha directamente por el estado para cubrir los riesgos de una población nacional —por el solo hecho de pertenecer a unas categorías de trabajo o a una comunidad política solidaria— y sin recurrir a los medios capitalistas de financiación del seguro.

En segundo término, es necesario fijar claramente el carácter de esta reestructuración social del estado —desde el ángulo de enfoque del sistema capitalista— para determinar su sentido político, esto es, si forma parte de una ley de socialización incesante y general del orden económico, o si, por el contrario, es sólo una manera de conservar el propio sistema. ¿No es este el procedimiento para calificar las cosas e instituciones políticamente, observándolas en función de sus fines reales?

Precisados estos conceptos, resulta sencillo afirmar que, no obstante la presencia de una cierta socialización de la trama del estado (en cuanto se organizan auténticos servicios sociales), este proceso general no puede llamarse de socialización estatal. ¿La razón de que exista? La que siempre preside la aparición y desarrollo de los hechos sociales: la necesidad. Sin dilatación o reestructuración social del estado sería imposible el sistema capitalista actual, entre otras causas por éstas:

- 1) las organizaciones de poder de las clases —orientadas hacia la eficacia destructiva o de coacción— serían más fuertes que el estado;
- 2) la ausencia total de servicios sociales habría llevado ya a una sustitución revolucionaria del capitalismo como sistema completamente irracional;

EL TRIMESTRE ECONOMICO

- 3) la ausencia de actividades de creación de trabajo por parte del estado haría más frecuentes, más profundas, más largas y más anarquizadoras las crisis;
- 4) sería más gigantesco el desequilibrio entre el crecimiento de los medios productivos y el crecimiento de los medios de compra (que se expresan en las relaciones reales de oferta y demanda).

• Se deduce de este planteamiento que esta dilatación social del estado es obra de la necesidad y expresa, ante todo, el instinto de conservación del sistema. Esta conclusión nos servirá de criterio para apreciar los términos o alcances de la reforma social del estado y para comprender la coexistencia de dos conceptos que nada tienen de excluyentes, a pesar de su apariencia: el concepto del estado clasista y el de la actitud proteccionista del trabajo asumida por el estado (y que toma cuerpo en el derecho social). La declaración del estado de que el contrato de trabajo es un pacto entre dos personas económicamente desiguales, lo conduce —por lógica estricta— a la aceptación de una postura proteccionista en favor de la parte débil, para lograr teóricamente un equilibrio de las partes. No debe olvidarse que se trata de un equilibrio teórico, que sirve para idear un nuevo concepto jurídico de la igualdad: quiere decir que el estado no suministra el peso necesario para hacer que las partes desiguales contraten en condiciones iguales, sino que se limita a establecer unas normas favorables en principio a la parte que representa el trabajo. Es, como se advierte, un proteccionismo jurídico, que nada tiene que ver con el que podría llamarse proteccionismo político, que consistiese en una actitud práctica y sistemática del estado en favor de la parte débil, en busca de un verdadero equilibrio de poder.

¿Esta actitud proteccionista destruye la naturaleza clasista del estado? Se disimula esa naturaleza, pero no se destruye. ¿Y es que puede hablarse de naturaleza clasista del estado si éste se define como la expresión jurídica de una comunidad organizada solidariamente en términos nacionales? No puede ser ésta sino una concepción

LA DILATACION SOCIAL DEL ESTADO

metafísica del estado, pero que en modo alguno tiene operancia en la esfera de las ciencias políticas. La naturaleza clasista del estado se determina por medio de la observación sociológica:¹ ¿qué grupos de intereses sociales han elaborado el orden jurídico y han hecho equivalente esos intereses de la parte con el interés del todo nacional? ¿qué clases económicas han ido modelando el estado a su imagen y semejanza, construyéndolo como un sistema de defensa general (desde luego, no absolutamente directa y restringida) de un cuadro de intereses esenciales? ¿Cómo influyen las clases en la actividad práctica del estado? Sociológicamente, los estados que conocemos tienen una estructura clasista (lo que no quiere decir que deba tener necesariamente esa estructura): sirven para conservar la utilización coercitiva del hombre como medio de producción o la acumulación del dinero o el mantenimiento de la propiedad privada sobre la tierra o la conservación irrestricta del derecho de propiedad aun sobre cosas y servicios de los que dependa la vida pública. Todos estos fines económicos no son fines en sí, esto es, que comiencen y terminen en ellos mismos: son fines ligados a intereses sociales. Pero es ésta una expresión ambigua, porque cobija simultáneamente a la parte y al todo: de ahí la necesidad política de definir la clase de interés social. También sociológicamente es posible lograr esa definición, al contestar esta pregunta: ¿toda la comunidad está solidaria e indivisiblemente interesada en la conservación de la esclavitud, en la acumulación de metales preciosos o de bienes territoriales? Naturalmente que sólo aquellos sectores que se benefician económicamente con la acumulación o el uso de esclavos: esos sectores ligados por necesidades e intereses económicos homogéneos (en ese sentido a la vez concreto y esencial) no son otra cosa que las clases, en el más estricto

¹ "Todo análisis del estado pone de manifiesto que, a pesar de sus pretensiones de imparcialidad, su esencia consiste en ser una autoridad coactiva puesta al servicio de quienes detentan el poder económico." Laski, *El estado en la teoría y en la práctica*, Madrid, ed. Revista de Derecho Privado, 1936, p. 371.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

sentido. Esas clases son las que orientan y estructuran —según su interés general— el estado y el orden político. De ahí que doctrinarios de tan diversa procedencia, categoría y especialización como el filósofo alemán Hegel, el jurista francés Jèze y el sociólogo inglés Laski acepten por igual esta naturaleza clasista del estado, tal como ha existido en la historia.²

Dilucidado este punto podremos absolver la cuestión propuesta: ¿la actitud proteccionista del estado (en los marcos del capitalismo) destruye su naturaleza clasista? Absolutamente que no, en cuanto el fin de la protección jurídica ni es el de eliminar las contradicciones existentes entre los intereses sociales que negocian o se ponen económicamente en contacto (como medio de desatar situaciones conflictivas y oposiciones en el interés de las partes), ni el de establecer una rasa igualdad entre las clases, compensándose el poder económico de los empresarios con el poder coaligado del estado y las organizaciones de trabajadores. Muy al contrario: la protección jurídica tiene por verdadero fin político (objetivo de última instancia) la conservación del sistema, vale decir, de un cierto ordenamiento de la economía favorable a las clases poseedoras de tierras y capitales. Lo que también equivale a afirmar, colateralmente, que la reforma orientada hacia este tipo de dilatación social del estado es una política de “conservación” del sistema.

Como es nítidamente visible, este análisis objetivo del estado excluye todas las concepciones puramente ideales:

- a) las originadas en el derecho civil igualitario, que supone una sociedad de intereses económicos homogéneos;
- b) las derivadas de la idealización del estado como expresión de un interés nacional abstracto y distinto del interés de las clases, que conciben un estado “neutro” (desde el punto de vista de las clases y los partidos), un “juez entre partes” o, para

² Laski, *op. cit.*, pp. 370 ss.

LA DILATACION SOCIAL DEL ESTADO

usar la terminología rodoniana, “un algodón entre dos vidrios”;

- c) las que afirman la tesis de la abolición espontánea del estado como efecto del crecimiento orgánico de las clases (no tanto consideradas como conjuntos numéricos, sino como organizaciones de poder, con propia y excluyente dirección política);
- d) las que, sosteniendo la tesis de la naturaleza clasista del estado (como los enunciados clásicos de Marx, Engels y Lenin) ni alcanzan a estimar las profundas modificaciones introducidas por el proceso de reestructuración social de los aparatos de gobierno, ni logran libertarse de un acentuado fatalismo político (el que se deriva de la consideración simple de que todo estado es sólo una maquinaria de opresión de clase) que les lleva a afirmar que, destruídas las clases, el estado debe desaparecer por “marchitamiento”.

En resumidas cuentas, el crecimiento social del estado puede condensarse en los siguientes elementos:

- a) aparición de la organización estatal —en razón de su amplitud, estabilidad y coherencia— como el mercado de mano de obra de más alta concentración y regularidad;
- b) conversión del estado en morigerador de la lucha de clases y en regulador de un sistema de relaciones contractuales interclasistas (expresado en las convenciones colectivas de trabajo);
- c) incorporación al ámbito del derecho (es decir, adquisición de una juridicidad) de actos intrínsecamente revolucionarios (en cuanto conducen, en último término, a provocar una desmoralización del sistema y del orden político sobre él edificado) como la huelga; una vez lograda esta naturalización jurídica del “derecho” de huelga, ya no puede detenerse el proceso de extensión progresiva del área social cobijada por este derecho (hasta el reconocimiento, por algunas legislaciones sociales, de la legitimidad de la huelga en los servicios públicos);

EL TRIMESTRE ECONOMICO

- d) creación de organismos para la sustitución de la competencia (relaciones circunstanciales de oferta y demanda) en la fijación del salario, ya no considerado exclusivamente como un precio, sino como un elemento vital en el desarrollo orgánico de la sociedad;
- e) elaboración de organismos y sistemas para realizar una política económica con una finalidad social (construcción de obras públicas como medio de abrir nuevos mercados de trabajo o de estabilizar la demanda de mano de obra);
- f) elaboración de organismos y sistemas para realizar una política social con una finalidad económica (organización de la seguridad social como un medio de obtener, colateralmente, el sostenimiento o ampliación del poder de compra de una población incapacitada biológicamente o que ha sido afectada por riesgos);
- g) elaboración de organismos y sistemas para el desarrollo de la previsión social o de las políticas sociales destinadas al mantenimiento o mejora de las condiciones biológicas de la población.

Es necesario insistir en el carácter irregular de este régimen de crecimiento: primero, es una forma mecánica, una dilatación puramente cuantitativa de órganos y de instituciones, al verificarse la incorporación simple —por el estado— de instrumentos administrativos modelados de acuerdo con una función o un tipo de necesidad; luego —especialmente a partir de la primera guerra mundial y de la más universal de la crisis cíclica, la de 1930— la dilatación mecánica o simple se transforma en un crecimiento orgánico, al aplicarse una técnica de integración de sectores administrativos del estado, al racionalizarse la vida política y al definirse la necesidad (evidente en un tiempo de crisis cíclica pero plenamente evidente en un período de guerra total) de que el estado se organice como una unidad empresaria, como un sistema de política y administración.

Pero no debe confundirse este proceso de crecimiento irregular

LA DILATACION SOCIAL DEL ESTADO

del estado —en razón de las diversas condiciones de cada medio geoeconómico nacional o regional— con el proceso de dilatación cíclica del estado: éste corresponde a las ampliaciones realizadas en un período de crisis cíclica, que a veces tienen un carácter permanente (esto es, que entran a formar parte de la estructura administrativa del estado) y otras un sentido puramente temporal (cuando están destinadas a desaparecer con la situación crítica que determina una función).

La irregularidad del crecimiento no sólo hace relación al fenómeno de que las adquisiciones carecen de continuidad o permanencia —desde luego que el perfeccionamiento social del estado no se efectúa como una curva de ascenso ininterrumpido y que sólo en las crisis cíclicas y las guerras se impone la necesidad de los nuevos organismos e instituciones—, sino también al hecho de que existen períodos, como la postguerra o las fases expansionistas de la economía, de verdadero desmantelamiento social del estado: en ellos se trata de desmontar el aparato de protección o regulación sociales incorporado a la maquinaria estatal y de eliminar todo aquello que se considera superfluo, no urgente o vital o excesivamente gravoso desde el punto de vista financiero. Es obvio que estas actividades negativas de desmantelamiento suponen la inexistencia de una presión política por parte de las organizaciones de trabajadores. En los períodos de reconversión de 1918 y 1945 —en los que “se organiza” la transición de la economía de guerra a la de paz— una de las preocupaciones fundamentales en el orden político (por el miedo a recortar el campo de la “iniciativa individual” y a crear un tren de vida administrativa que suponga la modificación esencial del régimen financiero, en el sentido de elevar el nivel de ingresos del estado por medio de una radicalización de los sistemas impositivos) es despojar a la organización estatal no sólo de aquellos organismos que sólo pueden operar en tiempo de guerra, sino aun de aquellos que representan una conquista en la esfera del tratamiento de los problemas sociales. Ni siquiera subsisten —por el complejo li-

EL TRIMESTRE ECONOMICO

beral de “economía dirigida”— aquellos mecanismos necesarios para la desmovilización de una voluminosa población en armas, buscando su readaptación a la vida civil no sólo en cuanto se la devuelva su capacidad teórica de trabajo o se la dote de unas condiciones técnicas, sino en cuanto se le suministre empleo. En esto consiste —como lo temía Nathan en su *Camino de la abundancia*³— la pérdida de la guerra por las potencias capitalistas liberales: fueron incapaces de transformarse para mantener las grandes conquistas hechas en la organización del estado. Se supone que la creación de un sistema eficiente de tratamiento de los problemas públicos y de satisfacción racional de las necesidades sociales requiere una condición esencial: la existencia de la guerra. Lo que equivale a sentar que el capitalismo sólo puede funcionar perfectamente en época de guerra, pero es anárquico y altamente despilfarrador (en capitales, materias y energías humanas) en tiempo de paz.

³ El punto de vista de Nathan —economista norteamericano ligado a los comités de planificación económica en tiempo de guerra— se basa en este raciocinio: “puesto que somos capaces de movilizar tan rápida y eficazmente nuestros recursos para una producción bélica tan inmensa, ¿no podemos movilizar con igual eficacia, tanto desde el punto de vista técnico como desde el político, nuestros recursos económicos para el consumo en tiempo de paz? (*Camino de la abundancia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1944, p. 39.) Presta Nathan especial atención al problema de la crisis, considerando tan importante la lucha organizada contra ella como la que supone la apertura de frentes militares. “Se ha concedido mucha atención —escribe— (p. 35) al aumento de la eficiencia y a la reducción del derroche de material en los procesos de la producción. Por desgracia, no se ha prestado casi ninguna al mayor derroche de todos: la desocupación del hombre y la máquina.” “La guerra contra la depresión y la desocupación puede compararse a la resistencia militar frente a una invasión. Las perspectivas de derrotar al ejército invasor no serían, desde luego, brillantes, si cada ciudadano se defendiera separadamente y en la forma que mejor se le antojase. El sentido común ordena crear una poderosa y bien organizada fuerza armada con mando único, subordinando los combatientes sus decisiones y actos a una autoridad central. De tal sacrificio de libertades individuales resultará, una vez derrotado el enemigo, una libertad mayor que la que quedaría si éste triunfase.” (P. 81.)

LA DILATACION SOCIAL DEL ESTADO

Planes de tan alta trascendencia como el Beveridge de Seguridad Social o el del Libro Blanco del Ministerio de la Reconstrucción de Gran Bretaña para evitar el desempleo —elaborados para demostrar a las clases trabajadoras que esta guerra era “su guerra”, destinada a “libertar al hombre de la necesidad”— fueron abandonados apenas Alemania e Italia desaparecieron como potencias militares. Este abandono demostró que imperios como el inglés estaban más interesados en conservar el alto nivel de ingresos de los empresarios y exportadores metropolitanos que en haber cumplido el único objetivo revolucionario de la guerra: la liberación del hombre de la necesidad y la elevación de su nivel de vida, creando una economía de ocupación plena.⁴

Lo mismo puede afirmarse de las épocas de postcrisis: después de 1935, una vez restablecido el ritmo de expansión, la preocupación fundamental fué la de impedir la estabilización o permanen-

⁴ Una exposición de las ideas teóricas que contiene el proyecto oficial inglés, siguiendo los principios inspiradores de Keynes, se encuentra en el ensayo *El Plan Inglés para Evitar el Desempleo*, del Dr. Jesús Prados Arrarte, *Jornadas*, n° 23, El Colegio de México, 1944, p. 33. También se exponen en este ensayo otras características teóricas del plan. El Plan Beveridge (traducción del texto oficial inglés por Vicente Peris, Ediciones Minerva, México), obedeció a un principio táctico: el de que “sólo obteniendo de cada ciudadano su esfuerzo máximo, concentrado en los fines de guerra, pueden esperar una pronta victoria. Esto altera tres hechos: que el fin de la victoria es vivir en un mundo mejor que el antiguo; que es más probable que cada ciudadano se concentre en su esfuerzo de guerra si cree que su gobierno tendrá dispuestos a tiempo planes para ese mundo mejor; que hay que hacerlos ahora si esos planes han de estar listos a tiempo” (William Beveridge, *Las bases de la seguridad social*, Fondo de Cultura Económica, México, 1944, p. 13). Pero como se reconoce en el mismo plan (*op. cit.*, 1942, p. 86), “la liberación de la necesidad no puede ser impuesta ni concedida a una democracia. Debe ser conquistada por ella misma”. El pueblo inglés conquistó, con su esfuerzo de guerra, ese “derecho a la vida libre de necesidad”. Pero no creó el orden político correspondiente a esa conquista, para que el reconocimiento del derecho hubiese tenido, por lo menos, una expresión práctica: la organización de un sistema de seguridad social como el propuesto en el Plan Beveridge.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

cia de aquellas organizaciones administrativas creadas durante la crisis, pero que continuaban teniendo funciones (como en el caso de las oficinas para asistir a la población desempleada). La estabilización de una conquista institucional en esta esfera de la actuación social del estado, supone la existencia de una doble presión: la de organizaciones de clase con suficiente poder coactivo para imponer sus intereses al estado y la de situaciones críticas cada vez más frecuentes y regulares.

La crisis de 1930 fué lo suficientemente profunda para provocar, irremediablemente, una estatización de la vida económica y una intervención de la autoridad pública en el ordenamiento de los mercados y el ajuste de las diversas ramas de la producción nacional. La acción del estado tuvo que orientarse —como lo anota Bertrand Nogaro⁵— en el sentido de remediar el desajuste entre el progreso técnico y las necesidades de la organización económica. La tesis del “empleo total”, de la financiación de obras estatales por medio de la emisión de “bonos de trabajo”,⁶ de las bolsas de trabajo reguladas estatalmente, etc., suponen una economía nacional dirigida con fines sociales.

Lógicamente, el crecimiento social del estado se realiza con mayor facilidad y más planificadamente en tiempos de guerra que en tiempos de crisis, por la mayor subordinación de los intereses privados y la más evidente necesidad de la acción estatal centralizada. La simple regulación o estabilización nacional de los salarios su-

⁵ *La crise économique dans le monde et en France*, París, 1936, Librería General de Derecho y de Jurisprudencia, p. 302.

⁶ Véase el plan francés Milhaud, comentado por Nogaro (*op. cit.*, p. 288), o los planes alemanes de obras públicas —dentro de los programas de reocupación— financiados mediante valores gubernamentales a corto plazo como los Certificados de Creación de Trabajo. Maxine Y. Sweezy, *La economía nacionalsocialista*, Fondo de Cultura Económica, México, 1944, p. 28. Sobre el Frente del Trabajo alemán, véase la síntesis que presenta Lewis L. Lorwin, *Consecuencias económicas de la segunda guerra mundial*, Edit. Minerva, México, 1943, p. 53.

LA DILATACION SOCIAL DEL ESTADO

pone la más elevada concentración de poder en el estado y la más compleja organización de análisis de problemas y de ejecución de decisiones. Con razón dice Brady en su obra maestra *La riqueza tras el poder*⁷ que detrás de la campaña inglesa contra la ingerencia del estado en los contratos de trabajo se encontraban más de 1,000 millones de libras esterlinas de capital invertido. Debe, pues, entenderse que, en realidad, este tipo de dilatación social del estado (en lo que significa un recorte a los intereses más fuertes y organizados de la sociedad, como son los detentadores exclusivos de la riqueza) representa una modificación profunda en la estructura estatal y en el sistema de relaciones políticas, aunque no tan grande que alcance a neutralizar los efectos del ciclo económico y particularmente de su fase de crisis. ¿Pero sin esta transformación —operada mecánica u orgánicamente— no se habría operado ya un proceso de enquistamiento del capitalismo?

II. *El problema de la dilatación social del estado en la América Latina*

El fenómeno de la irregularidad en el crecimiento social del estado es mucho más visible en las áreas subcapitalistas del mundo, incapacitadas para construirse un sistema propio de defensas, y especialmente incapacitadas para resolver el problema del estado como instrumento de creación nacional.

Dentro de este escenario debe localizarse a la América Latina, definida como un conjunto de países que, reteniendo poblaciones con los más bajos niveles de vida y de cultura técnica y política —poblaciones que existen gregariamente, como hacinamientos mecánicos en los marcos de una nación, pero sin relaciones vivas y orgánicas con ella— se abstienen, por ortodoxia liberal (la misma que inspira la política de las grandes potencias capitalistas), ya no

⁷ Fondo de Cultura Económica, México, 1945, p. 182.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

digamos de organizar el estado, sino de plantear el problema de su necesidad.

Tenemos entonces el fenómeno paradójico —pero, desde luego, perfectamente explicable— de que justamente en donde, como en los países latinoamericanos o correspondientes a esferas coloniales, es más vitalmente necesaria la actividad social del estado, éste no existe como construcción enérgica y nacional, con capacidad de rehacer una sociedad, de modificar unos sistemas de trabajo y de vida y de recuperar biológicamente una población en estado regresivo (desde el punto de vista de las condiciones sanitarias, los altos coeficientes de morbilidad y el bajo o nulo poder de compra de servicios).⁸

No sobra afirmar que una de las causas fundamentales de que la América Latina no haya conquistado un mínimo de independencia económica, ni superado su localismo, ni sus formas tradicionales de existencia política, es la carencia de una eficaz y verdadera organización estatal. Ni en los períodos de más amplia democratización —en cuanto se ensanchan las bases y condiciones de la representación electoral, no en cuanto se califique la opinión política—, ni en los de más inflexible dictadura, se plantea siquiera la necesidad de construir este mecanismo como centro de gravedad del sistema de relaciones nacionales: en los primeros, el problema de la expresión política del pueblo —como problema concerniente a la fundamentación jurídica de un orden social— obstruye la posibilidad de que se comprenda el problema de una construcción del estado; en los segundos, la concentración de poder sólo ha tenido un sentido cesarista, unipersonal u oligárquico, no intentándose resolver, en modo alguno, el problema de la anemia estatal. ¿Cuáles son las razones

⁸ Véase Moisés Poblete Troncoso: *El standar de vida de las poblaciones de América*, Edic. Universidad de Chile, 1942, Santiago, pp. 284 ss.; *El contenido social de las nuevas constituciones políticas de América*, Santiago de Chile, 1939; *Problemas sociales y económicos de América Latina*, Edit. Universidad de Chile, Santiago, 1939, y Emilio Lloréns, *El subconsumo de alimentos en América del Sur*, Edit. Sudamericana, Buenos Aires, 1942, p. 139.

LA DILATACION SOCIAL DEL ESTADO

sociales de que aun hoy, después de experiencias tan formidables como la crisis de 1930 y la guerra de 1939, no se ponga en evidencia política la necesidad de dar una estructura nacional y técnica al estado latinoamericano? Podrían señalarse las siguientes como fundamentales:

- 1) la permanencia de una filosofía antiestatal (ya que el liberalismo ha inspirado, en esta materia, al sistema tradicional latinoamericano de dos partidos básicos, liberal y conservador, rojo y azul, federal y unitario, etc.) que ha erigido en condición del orden democrático el mantenimiento de un subestado, carente de estructuración racional, con endebles e irregulares sistemas financieros, con una teórica división interna del trabajo que apenas ha servido para confundir y entorpecer todas las funciones (por cuanto ha llevado, en la práctica, a una simulada disputa de poder entre los llamados "órganos del poder público") y con un sistema de representación que ha desempeñado eficazmente la tarea de desmoralización y dispersión de la opinión pública;
- 2) el mantenimiento de un sistema financiero cuasi colonial, no sólo en cuanto a sus bajos rendimientos, sino en cuanto a la multiplicidad y dispersión de los ingresos y al predominio cuantitativo de las rentas tradicionales (aduanas, monopolios fiscales sobre el tabaco, la sal, los licores, alcabalas, papel sellado, etc.);
- 3) el mínimo desarrollo práctico del sentido de servicio en los organismos regulares del estado: en algunos países latinoamericanos —no obstante que sus constituciones⁹ están ane-

⁹ Poblete Troncoso señala tres principios sociales consagrados en las nuevas constituciones políticas de América y que se refieren al problema del nivel de vida (hasta 1941): a) el que declara que el estado debe asegurar a todos los ciudadanos un mínimo de bienestar compatible con la dignidad humana; b) el de que el estado tiene el deber de proteger al obrero, reglamentando sus condiciones de trabajo, de acuerdo con ciertos principios fundamentales que

EL TRIMESTRE ECONOMICO

gadas de principios sobre los servicios públicos y las obligaciones estatales (y podemos citar a Colombia, como un ejemplo clásico)—, la justicia se administra con un criterio mercantil, como una prestación de servicios a cambio de unos desembolsos directos en papel sellado, estampillas, derechos de anotación y registro, etc.;

- 4) la existencia de mínimas fuerzas de presión social y política, a causa de la dispersión territorial y económica de la población campesina (como población mayoritaria y condicionante en países agropecuarios), de la debilidad orgánica del movimiento sindical (que se expresa en el hecho de que aún no ha podido crear una conciencia política de las clases trabajadoras ni dar consistencia democrática al sindicato) y de la ausencia de partidos con organización cohesiva y regular, ideología vertebrada y sistema de responsabilidades;
- 5) la oculta, pero indivisible dictadura —económica y política— del localismo, entendido como fuerza antinacional;
- 6) el bajo nivel de cultura política de las altas clases sociales (terratenientes, comerciantes mayoristas, industriales, banqueros) que apenas han entendido el estado como un organismo concesionario de ganancias extras (en forma de tarifas arancelarias, preferencias, subsidios, etc.), pero no como la única fuerza capaz de unificar e imprimir una dirección enérgica a la economía nacional y de crear y consolidar un mercado interior; tanto las clases capitalistas como las de cierta conformación feudal, sólo entienden la acción política sobre el estado con un criterio parasitario y de casta: obtención de ganancias o rentas inmerecidas (que no suponen actividad ni esfuerzos productivos) en beneficio de grupos familiares dentro de la órbita de las clases;

constituyen un mínimo de protección social, y c) el de que el estado debe garantizar la justa remuneración del trabajo y la protección del salario de los trabajadores. (*El standar de vida de las poblaciones de América*, pp. 16-18.)

LA DILATACION SOCIAL DEL ESTADO

- 7) la interferencia del imperialismo, por cuanto la efectiva organización del estado representaría la imposición de una política nacional en las ramas en las que han penetrado de preferencia las grandes corrientes financieras de dominio y control (petróleos, cobre, oro, platino, etc.);
- 8) la enérgica intrusión de la economía feudal superviviente en las nuevas formas de economía capitalista y de organización política, que ha alimentado tradicionalmente el federalismo radical (entendido como una tendencia de segregación simulada y de autogobierno local, definiendo la localidad en su amplio sentido geoeconómico de zona territorial que posee una esfera de intereses y desarrolla una política endógena de consumo de energías y medios nacionales sin compensación proporcionada) que ha estimulado las combinaciones o ententes que manejan el mercado como un sistema de feudos y que se constituyen con una estructura familiar o de casta.

En este medio no cabe la dilatación social del estado: las elaboraciones jurídicas —como el derecho del trabajo— no siempre suponen la creación de organismos administrativos para el desarrollo de la correspondiente política social. En muchas constituciones latinoamericanas se establece que la asistencia pública es una función del estado, pero aunque sus poblaciones mayoritarias carecen de poder de compra de servicios (hospitalarios y médicos), el estado no está organizado ni dotado financieramente para darles asistencia; aunque se reconoce la obligación y el derecho al trabajo, el estado no puede garantizar empleo ni a sus propios trabajadores, dado que uno de los medios tradicionales de resolver el déficit fiscal es el recorte de gastos administrativos; aunque se garantiza el derecho a la seguridad, apenas recientemente se organizan las instituciones de seguro social —financiadas con aportes parciales de los mismos trabajadores— y aún se tolera que las empresas comerciales de seguros asuman riesgos en el campo del trabajo; aunque se declara el derecho a una remuneración suficiente, el estado no

EL TRIMESTRE ECONOMICO

sólo es incapaz de dar forma a una política de fijación de salarios mínimos (en cuanto cubran las necesidades vitales, en el orden cultural y biológico), sino que no ha podido resolver el profundo y extenso problema de la subalimentación (tanto de las poblaciones campesinas como de algunos sectores de las urbanas), ya que cualquier solución de conjunto entrañaría la existencia de un régimen de planificación económica. En donde se requeriría —como medida elemental de preservación o recuperación de una masa humana en condiciones de vida infrahumana y en niveles de salarios infra-capitalistas— la socialización de la medicina y de la organización hospitalaria, a falta de asistencia estatal, continúa en vigencia el anticuado e irracional mecanismo de la beneficencia pública.¹⁰

La dispersión de la opinión pública y la irregularidad de los cauces de la vida política, explican el que, no obstante la continua presencia de las crisis (a más de las cíclicas, las originadas por las caídas súbitas de precios de productos fundamentales de exportación, dado que los sistemas de comercio exterior descansan sobre dos o tres productos y que todo el desarrollo de la economía interna se rige, inflexiblemente, por las ventas en el mercado internacional), la dilatación social del estado es insignificante y mecánica: comprende algunas instituciones —especialmente relacionadas con la policía del trabajo— que aún no han logrado soldarse con el sistema general de gobierno.

¹⁰ Ver José M^a García, *Economía y política social de Colombia*, Edit. Anales de Economía y Estadística, Bogotá, 1942; especialmente el capítulo "La intervención del estado en los problemas sociales", p. 38.