

Area de Economía y Desarrollo Productivo

# ESTUDIOS DE LA FUNDACIÓN

---

2010  
NOVIEMBRE  
41

Economía política y  
actividad financiera  
pública

FRANCISCO JAVIER BRAÑA PINO  
CATEDRÁTICO DE ECONOMÍA APLICADA  
UNIVERSIDAD DE SALAMANCA



Fundación 1º de Mayo | Centro Sindical de Estudios  
C/ Arenal, 11. 28013 Madrid. Tel.: 913640601. Fax: 913640838  
[www.1mayo.ccoo.es](http://www.1mayo.ccoo.es) | [1mayo@1mayo.ccoo.es](mailto:1mayo@1mayo.ccoo.es)

Estudios de la Fundación. ISSN: 1989-4732

# Economía política y actividad financiera pública\*

FRANCISCO JAVIER BRAÑA PINO

CATEDRÁTICO DE ECONOMÍA APLICADA. UNIVERSIDAD DE SALAMANCA

## INDICE

Introducción.

1. Una perspectiva general del Estado en el materialismo histórico.
2. El papel económico del Estado capitalista y sus funciones.
  - 2.1. Las prácticas de regulación.
  - 2.2. Las prácticas de intervención.
3. La intervención indirecta: los Presupuestos de las Administraciones Públicas.
  - 3.1. Los ingresos públicos.
  - 3.2. Los gastos estatales.
  - 3.3. Un análisis conjunto de los ingresos y gastos.
4. La intervención directa: las empresas públicas.
  - 4.1. La tesis de la sobreacumulación-desvalorización.
  - 4.2. Un marco alternativo sobre las empresas públicas.
5. Los intereses de clase y la política económica.

Referencias bibliográficas.

\* *Este Estudio ha servido de base para el debate en el Seminario que sobre el sector público en la economía se celebró el pasado 28 de octubre de 2010.*

## **0. INTRODUCCIÓN.**

El objetivo de este documento es poner al día y completar un conjunto de trabajos desarrollados hace tiempo por el autor (<sup>1</sup>), en los que se elaboraba una teoría alternativa sobre la intervención del Estado en la economía, pretendiendo también hacer más accesibles los textos originales, en particular a los estudiantes de la asignatura Hacienda Pública (o en su caso de Economía del Sector Público), tanto de las Facultades de Economía como de las de Derecho. La expresión “una teoría alternativa” hace referencia a una propuesta teórica que se aparta de la actualmente dominante, la basada por una parte en la teoría de los “fallos del mercado”, a partir de las contribuciones de Musgrave y Samuelson y, por otra parte, en la llamada teoría de los “fallos del sector público”, basada en las contribuciones de Downs y Buchanan, que se enraízan ambas en el llamado enfoque “neoclásico” o convencional de la economía.

## **1. UNA PERSPECTIVA GENERAL DEL ESTADO EN EL MATERIALISMO HISTÓRICO.**

En este tema se pretende ofrecer una reflexión teórica sobre las prácticas de actuación económica del Estado en el capitalismo, esto es, en una economía de mercado que utiliza como mecanismo fundamental de asignación de recursos un sistema de precios descentralizado. Más concretamente, se trata de averiguar en qué medida es posible pensar teóricamente todas aquellas prácticas de actuación económica del Estado que se engloban hoy bajo el término de “política económica”. La base conceptual en este caso la proporciona en un grado importante el materialismo histórico, con su

---

<sup>1</sup> Braña, Buesa y Molero (1984) y Braña (2002).

correspondiente terminología: modo de producción, formación social, fuerzas productivas, etc. cuyo significado se da por conocido <sup>(2)</sup>.

Al iniciar nuestro recorrido, parece interesante recoger algunas notas sobre el contenido de la política económica. Dentro de la vertiente convencional u ortodoxa de la Economía <sup>(3)</sup>, la política económica, que no es otra cosa que la actividad económica del Estado, consiste en la elaboración de una serie de modelos que, basados en los postulados de la teoría económica correspondiente (clásica, keynesiana, neo-keynesiana, post-keynesiana, etc.) tienen por objeto o bien alcanzar una meta prefijada o bien delimitar y alcanzar una política óptima <sup>(4)</sup>. Esto quiere decir que *no se investigan las causas* sino los medios que deben utilizarse para obtener los fines propuestos, fines u objetivos que suelen ser para la mayoría de los economistas tres: la estabilidad de los precios, el pleno empleo y el equilibrio de la balanza de transacciones exteriores. De hecho, puede decirse que lo que en la teoría económica convencional son causas, en la política económica convencional son fines, mientras que los fines de la teoría económica se convierten en medios o efectos de la política económica. Y así, tomando como ejemplo la política económica coyuntural – que de hecho es la única que se practica en los países capitalistas, pues son contadas las experiencias de utilización de la llamada política o planificación del desarrollo –, cinco serían los instrumentos que suelen emplearse: la política monetaria, la política fiscal, la política mixta, la política de rentas y los controles directos.

De esta forma, en el seno de la teoría económica ortodoxa la explicación fundamental de las “causas” de la actuación económica del Estado puede encontrarse en primer lugar en la teoría de las necesidades sociales y de las necesidades preferentes e indeseables, perteneciente al campo de la teoría de

---

<sup>2</sup> Puede consultarse cualquier manual entre los existentes, pero teniendo en cuenta las simplificaciones que conlleva todo manual. Advirtiendo de su enfoque “troskista”, puede adoptarse como punto de referencia el de Mandel (1976).

<sup>3</sup> En lo que sigue usaremos como sinónimos los términos “convencional”, “ortodoxa” y “neoclásica” para referirnos a la teoría económica dominante.

<sup>4</sup> Para una visión sintética en castellano de la teoría convencional de la política económica y, con más detalle de la política coyuntural, puede consultarse Fernández Díaz, Parejo Gámir y Rodríguez Sáiz (2006 McGraw Hill 4ª ed), que procede del trabajo de Fernández Díaz (1979).

la Hacienda Pública, conocida como la teoría de los “fallos del mercado”. Como es de sobra conocido, partiendo de un modelo ideal de capitalismo en libre competencia, sistema que lograría, por medio de la actuación del mercado, la asignación óptima de los recursos, una distribución adecuada de la renta y un crecimiento con estabilidad de precios, una serie de *razones técnicas*, – la inaplicabilidad del principio de exclusión y la oferta conjunta en el caso de los bienes que satisfacen necesidades sociales, los bienes públicos – hacen que para tales tipos de bienes el mecanismo del mercado “falle” en conseguir una asignación eficiente. Estos bienes que, en cualquier caso, expresan necesidades individuales, deberán ser provistos – y no necesariamente producidos – por el Estado, mientras que la financiación de los gastos que ocasiona tal provisión, realizada por medio del establecimiento de impuestos, habrá de atenerse deseablemente al llamado “principio del beneficio”. Junto a la presencia de los bienes públicos, se admite la existencia de otros fallos del mercado: las externalidades, los fallos en la información y los mercados incompletos. Aunque no todos los economistas neoclásicos los aceptan, habría un segundo tipo de bienes, que atienden necesidades preferentes o indeseables, los bienes de mérito y de demérito respectivamente, con un fuerte componente de externalidades, en los que se admitiría que la intervención del Estado se impusiera a las preferencias individuales, incentivando o impidiendo su consumo. La intervención del Estado en la producción se justifica igualmente por razones prácticas, especialmente por las dificultades que plantean las estructuras de los costes de producción de las industrias a la hora de aplicar la regla “precio igual al coste marginal”, lo que daría lugar a la presencia de los llamados “monopolios naturales”. De otro lado, la influencia de la llamada “nueva economía institucional”, que acepta también los postulados neoclásicos, hace que se admita que el papel del Estado es también definir y configurar, por medio del parlamento y de los tribunales, el marco de actuación de las actividades económicas de las personas físicas y jurídicas, estableciendo las reglas de juego del mercado y actuando como árbitro <sup>(5)</sup>.

---

<sup>5</sup> Para la exposición ortodoxa remitimos a los manuales de Musgrave y Musgrave (1992) y Stiglitz (2002) y para su crítica, en la que aquí no se entra, O’Connor (1969), Attali y Guillaume

En consecuencia, este tipo de teoría localiza los cambios en los programas específicos de gasto público y de política económica en general en cambios en las preferencias individuales o en las tecnologías de producción. Y cuando se admite que los programas de política económica responden a decisiones de los individuos, la denominada teoría de la Elección Social estudia los aspectos formales del proceso de elección democrática mediante votaciones, asumiendo que los agentes se comportan siempre como maximizadores individuales, dejando a un lado “que de hecho algunos de los actores son capitalistas y otros trabajadores, que el propio capital está desigualmente desarrollado y de aquí que se encuentre dividido en pequeños y grandes capitales” (Foley, 1978; 172). De esta manera se elimina lo sustantivo - lo político - del proceso conflictivo de elaboración y toma de decisiones para resolver los problemas económicos. Proceso conflictivo que remite, como veremos, a los intereses de las clases y sus funciones de preferencia; es decir, remite al poder del Estado dentro de una formación social concreta, por ser el Estado el sujeto activo de la política económica.

Debe tenerse bien claro, por tanto, a la hora de abordar las causas de la política económica, cuál es la concepción del Estado que se está sustentando, para explicar después su funcionalidad económica. Tres son los posibles enfoques del Estado, según la sistematización realizada por Alfred Stepan (1975): el liberal-pluralista, el orgánico-estatista y el marxista.

- En el enfoque **liberal-pluralista**, si bien el Estado es una variable dependiente, se considera como una institución separada de los individuos, presuponiendo que al nivel económico la consecución del bien óptimo para la sociedad se basa en la búsqueda de los intereses individuales, que al nivel político han suscrito un “contrato social”. El mecanismo del mercado, en un sistema capitalista, se supone que es autorregulador una vez que el Estado ha provisto las infraestructuras administrativas, institucionales y físicas indispensables, pero éstas

serán a la vez neutrales e imparciales para el funcionamiento del capitalismo.

- En el enfoque **orgánico-estatista**, el Estado se considera una variable independiente. La idea central es que la naturaleza del hombre sólo puede realizarse dentro de una comunidad. El Estado tiene entonces un fin moral, el “bien común” como principio predominante, que se conoce mediante la razón justa, siendo esta la medida por la que se evalúa la legitimidad del Estado. Por ello, en la consecución del bien común al nivel económico, el Estado es claramente intervencionista, por gozar de una gran autonomía, lo que no impide su carácter subsidiario respecto a los intereses de los individuos.
- El tercer enfoque, el **marxista**, no constituye un cuerpo homogéneo de explicaciones teóricas, ya que pueden encontrarse al menos tres orientaciones, como luego se verá, construidas a partir de la falta de elaboración completa en los pensadores marxistas clásicos, de Marx a Gramsci, muy especialmente en los que respecta a su papel económico, tal como se estudia a continuación.

Centrándonos ya en el enfoque marxista o, con más rigor, en un enfoque que adopta como método científico el materialismo histórico, se parte de la tesis de que no hay lugar en el marxismo para una teoría política general, válida para todas las épocas y situaciones históricas (Pérez Royo, 1980), y de que Marx y Engels no formularon tampoco como tal una teoría del Estado capitalista. De hecho, Bobbio se ha planteado la pregunta de si existe una doctrina marxista del Estado (Varios Autores, 1977b) o, más ampliamente, Cerroni se pregunta si puede afirmarse la existencia de una ciencia política marxista (Varios Autores, 1977b). La respuesta a estas cuestiones es negativa. El punto de partida adoptado es el siguiente: en tanto el marxismo no es ni una economía política ni una teoría del Estado, sino una crítica de ambas (Albiac, 1977), “no tiene el menor sentido señalar que en el marxismo no se encuentra una teoría general del Estado”, No es una limitación que en el marxismo clásico

no se desarrolle una teoría general del Estado, sino una coherencia (...). En cuanto antimetafísico, no cabe en el marxismo una teoría general del Estado” (Cabo, 1979; 101). Así pues no puede hablarse de fracaso, como quisieran algunos (Birbaum, 1974; 105), pero tampoco puede hablarse de validez permanente de algo que no se ha construido (Carlo, 1980; 236).

Creemos sin embargo que puede encontrarse, a partir del abandono por Marx (1844) de las tesis idealistas y racionalistas de sus primeros trabajos, una línea homogénea de tratamiento del Estado en su aspecto político. Se trata de una concepción basada en la subordinación del Estado a la sociedad civil, subordinación que puede desaparecer aparentemente en algunas ocasiones, dando lugar al “bonapartismo”. El Estado es concebido en Marx y Engels, por lo menos hasta la muerte del primero, como un producto necesario de la dominación burguesa, como un poder organizado de clase, cuyas formas concretas dependerán de las condiciones históricas de cada formación social. No puede hablarse entonces de una concepción del Estado como parásito, ni menos de la existencia de muchas concepciones diferentes. Hay, eso sí, dos tratamientos que no se excluyen desde una perspectiva teórica: el Estado como aparato de dominación de la burguesía y el Estado como aparato o conjunto de aparatos dotado de autonomía (relativa) que en determinados momentos o coyunturas históricas se eleva por encima del bloque en el poder, esto es, del conjunto de clases y fracciones de clases que ostentan la hegemonía en la sociedad civil.

Posteriormente, los escritos de Engels, una vez muerto Marx, no abandonan esta concepción, si bien se enfocan hacia un aspecto de la relación entre Estado y sociedad civil que destaca la instrumentación de aquel por las clases y fracciones de clase capitalistas. Pero en todo caso, está claro que Engels repite constantemente su análisis del Estado como “capitalista colectivo ideal” (1892; 78 y ss). Quizá puede criticarse a Engels el intento de proporcionar una teoría general del Estado para todas las épocas históricas, cuando, si concebimos al Estado como la forma que adopta el poder político en



el capitalismo, lo que parece más apropiado es intentar elaborar una teoría del poder político en cada modo de producción.

Por lo que respecta a la función económica del Estado, que es lo que más nos interesa, son muy escasas las referencias al tema en Marx y Engels. Su papel general al respecto es asegurar — dicen Marx y Engels — las condiciones generales de la producción, mencionando esta concepción en diversos trabajos. Sí que existen referencias al papel de los impuestos en relación sobre todo con el tema de la reforma fiscal. Los impuestos aparecen como el medio, siempre insuficiente, de financiar las actividades del Estado, actividades que quedan enunciadas implícitamente en un texto de 1848 (Marx y Engels, 1978): mantenimiento de la dominación a un triple nivel ideológico, represivo y económico (reproducción del capital). También insisten en varios lugares uno y otro, en el hecho de que los impuestos no determinan el salario, aunque suponen una deducción, ya que sirven para financiar gastos que de otra manera deberían realizar los capitalistas por su cuenta, lo que muchas veces no sería posible. En esta línea, proponen la reforma tributada, basada en impuestos directos y progresivos, que atiendan al principio de capacidad de pago, considerándola una medida progresista en la transición a una nueva sociedad, pero dejando claro sus limitaciones, esto es, que ninguna reforma tributaria por sí sola puede ser un elemento fundamental en la construcción del socialismo, pero sí lo es para acelerar el desarrollo capitalista y la socialización, porque frente a la ideología dominante de la sacrosanta propiedad privada, los impuestos educan en la consideración de las actividades humanas y especialmente de la economía, como un acto social. Complementariamente, Marx y Engels destacan que la aristocracia financiera es la primera interesada, por beneficiaria, del déficit de Estado y de las emisiones de deuda pública.

Hasta prácticamente el último tercio del siglo XX no podemos encontrar en los economistas de orientación o influencia marxista contribuciones destacables sobre el papel del Estado y específicamente sobre su papel económico, probablemente por la esterilidad a que condujo el estalinismo y por el dogmatismo imperante en las llamadas economías socialistas. Pero a partir

de los años sesenta, surge en Occidente una nueva reflexión sobre el Estado, al principio fundamentalmente desde una perspectiva filosófica, pero enseguida preocupándose por su papel político y económico, apareciendo diversas corrientes que, siguiendo a Jessop (1982), se han venido clasificando en tres grupos: instrumentalistas, estructuralistas y neo-hegelianos, si bien estos apelativos son meras etiquetas, útiles para la descripción, pero que simplifican en exceso la riqueza de matices interna a cada uno de ellos (<sup>6</sup>) y cuyas propuestas podemos sintetizar, en un apretado resumen.

- El enfoque **instrumentalista**, ve al Estado como Estado de los monopolios, instrumento de la clase capitalista, existiendo lazos personales directos entre ésta y la burocracia. Los trabajos más destacados de este enfoque son los de Baran y Sweezy (1942, 1957 y 1966) y Miliband (1965, 1969, 1970, 1974-75, 1978), así como los de los teóricos del Partido Comunista Francés (Herzog, 1973 y Boccara, 1973), e incluso muchos de sus críticos de inspiración trostkista,
- El enfoque **estructuralista** insiste primordialmente en el Estado como una relación objetiva, cuyas funciones vienen establecidas por las estructuras de la sociedad, en especial a través de la determinación en última instancia de la economía, aunque el Estado goce de autonomía relativa. A este enfoque se pueden adscribir los trabajos del filósofo Althusser (1965, 1967y 1971) y Balibar (1974) y los primeros trabajos de Poulantzas (1964, 1968, 1973 y 1974), por citar sólo los matrices.
- El enfoque **neo-hegeliano** o de la derivación, pretende deducir el Estado de la propia lógica del capital, entendiéndolo como un elemento constitutivo de las relaciones de producción capitalistas, existiendo unos mecanismos selectivos estructurales en su actuación que garantizan su carácter de clase. En la escuela de la derivación se

---

<sup>6</sup> Otros trabajos de esa época, en la que se analizan las diferentes interpretaciones de influencia marxista sobre el papel del Estado, son los de Sontag y Valecillos (1977), Jessop (1977), Gold y otros (1977-78), Vegara (1978) y Rodríguez Cabrero (1979).

encuentran gran parte de los estudiosos alemanes, ya que de su país surge el enfoque: Altvater (1975), Offe (1975) y los reunidos en la selección de Holloway y Piccioto (1979), como más representativos.

Pero es sorprendente que, con poquísimas excepciones, la mayoría de los trabajos sobre el Estado, han desconocido lo que quizás podría caracterizarse como un cuarto enfoque metodológico o, quizá mejor, como una corriente de estudio: se trata de aquellos que trataron de teorizar, desde la propia periferia, especialmente desde Latinoamérica, el papel del Estado en el capitalismo dependiente. El marxismo no ha podido sustraerse tampoco al eurocentrismo dominante en las ciencias y por ello ha sido muy escasa la atención dedicada a la periferia y no sólo en este aspecto. Existe, sin embargo, en paralelo al renacimiento del materialismo histórico en Occidente, un resurgir de los estudios sobre el “subdesarrollo”, y dentro de ellos, de los dedicados al papel del Estado. Porque el Estado, paradójicamente, aparece jugando un papel fundamental en la periferia. La mayor parte de dichos estudios parten del enfoque denominado *histórico-estructural* y se fijan en las peculiaridades y potencia del Estado en relación a la sociedad civil en la periferia, en especial su protagonismo económico, construyendo una serie de explicaciones en función de la autonomía relativa del Estado, del “adelantamiento” respecto a la sociedad civil, del carácter burocrático-autoritario de la mayoría de los regímenes, por recoger los aspectos teóricos más diferenciados. Los análisis más importantes, sin duda, son los de Cardoso (desarrollados en el marco del CEBRAP en Brasil y los de O’Donnell (desarrollados en el entorno del CEDES en Argentina), en los años 70 del siglo pasado.

Pues bien, basándonos en estas contribuciones, a continuación se va a tratar de situar teóricamente la función del Estado en la fase actual del capitalismo, que denominaríamos monopolista <sup>(7)</sup>, a fin de elaborar un modelo con el que comprender y explicar el funcionamiento concreto de la política

---

<sup>7</sup> Partimos de que el capitalismo ha atravesado hasta ahora dos fases, la concurrencial y la monopolista y estaríamos en el inicio de una tercera, la de la globalización.

económica en una formación social determinada. Para ello partiremos de los conceptos de *estructura jurídico-política* y de *Estado*.

El hecho que importa resaltar es el siguiente: “El Estado no es una forma general de la manifestación del poder político, si no únicamente la forma correspondiente a aquellas sociedades en las que el Modo de Producción Capitalista es el dominante, pues sólo en éstas las relaciones entre los individuos aparecen desprovistas de los vínculos de dependencia personal, de los vínculos políticos característicos de las formas de organización social anteriores” (Pérez Royo, 1980; 32). Esto significa elaborar una teoría histórica y no general del Estado como la forma que adopta la dominación política en el modo de producción capitalista, caracterizada por el hecho de que el poder político, en su forma estatal, no es un presupuesto, si no un resultado de las relaciones de producción. Para decirlo con palabras de Pérez Royo, el Estado “no es el punto de partida, sino el punto de llegada (1980; 45).

El punto de partida no puede ser otro que el proceso de producción o dicho de otra forma: “El poder capitalista (y las formas de autoridad que a él corresponden) no puede derivar de otra cosa que de las peculiaridades de la forma en que el no-productor extrae trabajo excedente al productor directo” (Albiac, 1977; 48). Esto supone decir que el poder burgués, cuya forma es el Estado, “tiene sus raíces en la lucha de clases que se desarrolla en el centro de gravedad de todo el sistema: el proceso de apropiación de los medios de producción” (Albiac, 1977; 59).

Y, como consecuencia de todo lo anterior, los dos problemas básicos que se plantean, desde la perspectiva aquí adoptada, al estudiar al Estado en sus relaciones con el poder son: “En primer lugar, la cuestión fundamental ha de girar en torno al carácter de clase del poder del Estado (...). En segundo lugar, el poder político y el poder del Estado deben analizarse en relación con los procesos de reproducción y transformación social” (Therborn, 1979; 171). Como señala el propio Therhorn, “lo que importa de manera crucial son más bien los *efectos* del Estado en la producción y la reproducción de determinados

modos de producción (...). La respuesta hay que buscarla en *lo que se hace* (y en algunos momentos críticos *no se hace*) a través del Estado y en *cómo se hace* a través del Estado” (Therborn, 1979; 170).

Podemos concebir entonces al Estado como una *relación social*, constituida por las contradicciones de las clases existentes en las formaciones sociales capitalistas, clases que están presentes en el armazón material del Estado y que estructuran su organización, de forma que la política del Estado no es sino el efecto del funcionamiento de tales contradicciones en su seno. Pero además de esta imagen del Estado como una arena en la que se condensan las relaciones de fuerzas e intereses de las clases en confrontación — dentro de la unidad a que le obliga su función principal, asegurar el dominio de la clase capitalista — no puede dejarse de lado que el Estado es también un campo y un proceso estratégicos, donde se entrelazan nudos y redes de poder, que se articulan y presentan a la vez contradicciones y desfases entre sí (Poulantzas, 1979; 149 y 154).

Profundicemos. El Estado capitalista, en tanto relación social, es una exigencia simultánea de la relación de cambio, más que un instrumento puro y simple de la clase dominante, que debe evitar la destrucción de la sociedad, tal como apunta Pasukanis (1976) en su crítica a las formulaciones de Engels. El Estado, como conjunto de aparatos o instituciones, como tal no puede ejercer poder (Jessop, 1982; 221), pero se convierte en un tercero que asegura la coerción, ya que la relación de cambio en el modo de producción capitalista refleja la contradicción entre capital y trabajo asalariado — es su forma de expresión — y es esta contradicción la que asegura el contenido y el carácter del Estado (Pérez Royo; 1980), en su cualidad de garante de la relación de cambio. Si bien tal contradicción no basta, por sí sola, para explicar la configuración concreta — es decir, histórica — del Estado, al resumir éste todas las contradicciones de una formación social capitalista, por ser el instrumento fundamental de mantenimiento de las relaciones de producción. Pues bien, partiendo de la *reproducción*, es decir, producción más circulación, lo que enlaza directamente con la el conflicto político, la actuación del Estado

va a afectar principalmente a la *circulación*, que es la que pone de manifiesto la naturaleza social de la producción, a pesar de ser esta última el aspecto dominante.

Conviene recordar a este respecto que la circulación es, para Marx “una simple fase de la producción” en el capitalismo (1867, tomo 3; 137-76). Con el capital portador de interés, tal como lo estudia Marx (1894, tomo 3; 306), «la circulación conquista su autonomía en relación al proceso de producción, pero no por eso vuelve a ser periférica en relación al proceso de producción — como en los modos de producción precapitalistas —. Antes bien, la fracción hecha autónoma está en el centro del proceso de reproducción. *La circulación se ha apoderado* por completo del proceso de producción» (Rey, 1973; 139). Pero, siguiendo a Rey, «la función original de la circulación en el “proceso capitalista de producción real” es permitir la adquisición, además de los medios de producción, de la fuerza de trabajo misma» (*Ibíd.*: 142). Y además, «en cuanto el capitalismo es dominante, ya no es sólo la circulación de sus relaciones de producción, sino la circulación *en el conjunto de la formación social*» (*Ibíd.*; 197), cuyo representante oficial no es sino el Estado.

Ahora bien, la política no es un mero objeto pasivo de la economía. Aquella actúa sobre ésta a través de unos medios de actuación que responden de alguna forma, eso sí, a las exigencias de la esfera económica. Siguiendo a Evers (1979), esos medios son de dos tipos: a) *medios de regulación de la circulación*: Dinero y Derecho, y b) *medios de dominación*: ideología y violencia. Por otra parte, existen una serie de *mediaciones* entre lo público y lo privado, entre Estado y sociedad civil, tal como ha destacado O'Donnell (1977). En efecto, presuponiendo el Estado una comunidad política, debe tener un fundamento y un referente. Ese «fundamento» será la ciudadanía, mientras que el «referente» serán la nación y el pueblo. De esta forma, «buena parte de las acciones de las instituciones estatales y de lo que transcurre a través de la normatividad del derecho es el entretrejimiento de esas mediaciones y con ellas, la organización consensual de las articulaciones de la sociedad. En la medida en que es así, el Estado capitalista es un inicial *factor de cohesión* de la

sociedad global: su condición de garante y organizador de la sociedad *qua* capitalista se redondea con el consenso en la sociedad y su correlato de legitimación del Estado fetichizado en instituciones. El resultado es un amplio control ideológico o *hegemonía*» (O'Donnell, 1977) <sup>(8)</sup>.

Desde otro punto de vista complementario, el Estado es formalmente una estructura o nivel de una determinada formación social, que para cumplir con esa función particular de constitución de factor de cohesión del conjunto de los niveles — político, económico, ideológico — ha de poseer una *autonomía relativa* con su eficacia específica. Pero en tal sentido, el concepto de autonomía no debe ser utilizado como un concepto meramente formal, como un principio de explicación reduccionista, sino como algo a explicar, una resultante compleja de las formas concretas de separación entre los distintos niveles, de la estructura institucional del Estado, de las bases sociales de soporte y resistencia y de la efectividad de las diversas políticas en relación con la reproducción (Jessop, 1982; 227) <sup>(9)</sup>.

La función de cohesión, a la que llamaremos con Poulantzas (1968; 43) *función general del Estado*, tiene dos direcciones: por una parte la cohesión de los distintos modos de producción que coexisten en una formación social para asegurar el dominio de uno de ellos, necesariamente el capitalista, sobre los demás y, por otra, la cohesión de los distintos niveles para mantener el dominio de una clase social sobre las demás e, incluso, de la burocracia sobre el pueblo.

La función general del Estado tiene distintas modalidades que es necesario explicar. Dichas modalidades se refieren a los niveles estructurales en los que se ejerce de forma particular la función de cohesión del Estado: en primer lugar, y en el nivel económico, la *función técnico-económica*; en

---

<sup>8</sup> Precisamente, el hecho de que fallen estas mediaciones es un elemento explicativo fundamental en la aparición del autoritarismo. Para un extenso estudio de la dialéctica mediación-represión, *vid.* Bartra (1977), en especial el cap. III.

<sup>9</sup> Sobre el concepto de autonomía relativa, *vid.* Althusser (1965; 91) y Poulantzas (1968; 156. 1974; 79-80). Para una crítica de las tentaciones o excesos «estructuralistas» a que puede conducir el abuso de esta terminología, *vid.* la crítica de Miliband (1974-75) a Poulantzas.

segundo término, la *función política* en el nivel estructural político, y, por último, en la estructura ideológica, la *función ideológica*. Sin embargo, hay que tener en cuenta que, al ser el papel global del Estado un papel político, «la función técnico-económica y la función ideológica del Estado están *sobredeterminadas* por su función propiamente política — la concerniente a la lucha política de clases—, en cuanto constituyen modalidades del papel global del Estado, factor de cohesión de la unidad de una formación social» (Poulantzas, 1968; 52).

Si, como se acaba de señalar, la función política es la que se refiere a la lucha política de clases, la función técnico-económica afecta, en general, tanto a la organización del trabajo y su productividad, como a la organización de los intercambios y de las relaciones económicas en cualquier formación social capitalista. Respecto a la estructura ideológica, la función del Estado consiste en la sumisión de las masas a la ideología dominante y en la reproducción ampliada de la fuerza de trabajo en lo que afecta a su formación cultural, niveles de cualificación y educación en general (<sup>10</sup>).

En definitiva, los resultados a los que llegamos difieren notablemente de las concepciones voluntaristas del Estado impuestas por el marxismo vulgar, en las que se trata de identificar de forma mecánica al Estado con la voluntad de la clase dominante. Tales concepciones conducen, como ha señalado Poulantzas (1974; 76-77), a considerar al Estado como patrimonio de una clase dominante unificada por su voluntad de dominio, utilizando al Estado como aparato creado para sus fines, manipulándole según su voluntad y restándole toda especificidad histórica.

Desde la perspectiva que aquí se presenta, «el Estado, dominio particular de la superestructura no se presenta ya como un simple fenómeno de la sociedad civil-individuos concretos, como una “alienación” o un predicado de una esencia, sino como una *realidad objetiva, específica y de eficacia propia* gestada a partir de la base científicamente delimitada como lucha de clases de

---

<sup>10</sup> Sobre esta cuestión puede verse Althusser (1971; 121-139).



un modo de producción históricamente determinado» (Poulantzas, 1978; 79-80). Y por ello, sólo existe una correspondencia entre el Estado y los intereses de las clases dominantes en la medida en que esos intereses responden objetivamente a la estructura económica que determina la existencia de dichas clases.

Por tanto, el Estado «no traduce al nivel político los “intereses” de las clases dominantes, *sino la relación de esos intereses con los de las clases dominadas*» (Poulantzas, 1968; 80), lo cual significa que la política del Estado y la política económica en particular, vienen determinadas en última instancia por las necesidades objetivas a largo plazo de las clases dominantes o, lo que es igual, responden al objetivo último de la reproducción ampliada de las relaciones sociales que conforman una formación social capitalista. Ello implica, en cada coyuntura concreta, la posible existencia de contradicciones secundarias entre las acciones y medidas que promueve el Estado a través de su burocracia y las clases dominantes, cuando la correlación de fuerzas entre éstas y las clases sociales dominadas se inclina a favor de estas últimas.

Por esta razón, la superestructura jurídico-política en el ámbito de las formaciones capitalistas tiene una **doble función**: por un lado, la de aislar las relaciones sociales económicas respecto de las políticas y, por otro, la de «establecer el marco formal de cohesión externa de un campo práctico de relaciones competitivas y de cambio en la sociedad civil fraccionada en una multiplicidad de centros de voluntades autonomizadas» (Poulantzas, 1974; 87), lo cual conduce en definitiva a que la legitimidad del Estado no sea ya la de un poder que emana de la divinidad, sino que está fundamentada en la soberanía popular, encarnando de este modo el interés general de toda la sociedad. A este respecto, es importante destacar el papel del Estado como productor de ideología, en el sentido de que intenta ocultar ante la sociedad su propio papel como instrumento político de dominación.

Veamos con más detalle esa doble función que acabamos de mencionar. Lo característico del Estado capitalista es que institucionalmente

oculta el predominio político de clase — produciendo ideología —, lo cual supone una ambivalencia de su función política, como señala Poulantzas de nuevo, «según se trate de las clases dominantes o de las clases dominadas:

1) Respecto de las clases dominadas, la función del Estado capitalista es impedir su organización política, con la que sino superaría su aislamiento económico.

2) Por el contrario, respecto a las clases dominantes, el Estado capitalista trabaja permanentemente en su organización en el nivel político, anulando su aislamiento económico (Poulantzas, 1968; 239).

Todo ello implica que la contradicción principal del Estado capitalista se sitúa en que, teniendo por función desorganizar políticamente a los grupos sociales y clases dominadas, a la vez que organiza a los grupos sociales y clases dominantes, se presenta como un Estado de clase en una sociedad «institucionalmente fijada como no-dividida-en-clases».

Las precisiones anteriores permiten analizar la posición del Estado capitalista respecto de las clases dominantes y dominadas y sus relaciones mutuas, rechazando la concepción voluntarista-economicista del Estado, que lo identifica mecánicamente con la clase dominante, bien bajo la forma del Estado-Cosa o la del Estado-Sujeto, predicando ambas una relación de exterioridad. El análisis debe hacerse desde una perspectiva que admita por un lado la autonomía relativa de lo político, impidiendo tal identificación mecánica, y, por otro lado, considere a la política como el resultado de las contradicciones entre las clases, que tienen lugar en el interior de sus aparatos.

Esa perspectiva nos la ofrecen dos conceptos. Por un lado el concepto de *hegemonía* que, en la relación clases dominantes-clases dominadas nos indica que el Estado no puede ratificar de forma unívoca los intereses de las clases dominantes, sino que tiene que garantizar algunos derechos económico-políticos de las clases dominadas que, eventualmente, son compatibles con la

dominación de aquellas a largo plazo, estando limitados por su función hegemónica. Y respecto de las relaciones entre el Estado y las clases dominantes, el concepto de hegemonía nos indica que el Estado «*actúa en el sentido de su unidad política bajo la égida de una clase hegemónica (... que) polariza los intereses contradictorios específicos de las diversas clases o fracciones del bloque en el poder*»<sup>11</sup>, constituyendo sus intereses económicos en intereses políticos, que representan el interés general común de las clases o fracciones del bloque en el poder: interés general que consiste en la explotación económica y en el dominio político» (Poulantzas, 1968; 309). O, lo que es igual, que el Estado actúa en el sentido de proporcionar una organización política a las clases dominantes para que ejerzan su predominio político.

Por otro lado, existe un proceso de *selectividad estructural* — concepto elaborado por C. Offe (Hirsch, 1977; 140) —, de manera que si a corto plazo las contradicciones entre clases y entre aparatos del Estado le hacen aparecer como incoherente o caótico, las estructuras de representación política y el conjunto de aparatos e intervenciones están sujetas a un orden de prioridades, además de existir un acceso diferencial y oportunidades diferenciales de llevar a cabo políticas en función de ese orden o sistema de filtros, barreras y posibilidades de estrangulamiento desde centros clave impermeables o de transformación contra las políticas disfuncionales desde el punto de vista de la conservación de la dominación.

---

<sup>11</sup> Se entiende por «bloque en el poder» la «unidad contradictoria de clases o fracciones políticamente dominantes bajo la égida de la fracción hegemónica» en su relación con un Estado concreto. *Vid.* Poulantzas (1968; 308).

## **2. EL PAPEL ECONÓMICO DEL ESTADO CAPITALISTA Y SUS FUNCIONES.**

Caracterizado el Estado capitalista, desde el punto de vista político, como un conjunto de aparatos e instituciones cuyo poder, reflejando en cada coyuntura el balance de las fuerzas sociales en conflicto, es el medio de la clase burguesa para la consecución de sus objetivos a largo plazo, medio que proporciona a dicha clase la necesaria organización política que exige el mantenimiento de su posición dominante, pasamos a analizar la función económica de ese Estado en la que se denomina fase monopolista del capitalismo.

Dicho análisis, que nos permitirá sistematizar las claves explicativas fundamentales de la política económica en el momento actual, debe responder a los siguientes interrogantes:

1. ¿Qué papel ejerce el Estado en las formaciones sociales capitalistas?
2. ¿En qué consiste la intervención del Estado en la economía?
3. ¿Es posible determinar en función de qué intereses concretos tiene lugar tal intervención?

Como se ha señalado más arriba, las funciones económica e ideológica del Estado están sobredeterminadas por su función política, cuya finalidad es el mantenimiento de la hegemonía de las clases dominantes. En el capitalismo son las distintas fracciones de la burguesía las que ocupan la posición dominante en el conjunto de las relaciones sociales, posición dominante cuya continuidad histórica exige la extensión del régimen de explotación capitalista hacia los espacios donde persisten otros modos de producción o, lo que es igual, necesita de la reproducción ampliada del capital. Si dividimos la historia del capitalismo en dos etapas, la primera la pre-monopolista o *concurrential* — que comenzaría a mediados del siglo XVIII, cuando en terminología Wallerstein (1980), la economía-mundo se extiende al mundo entero — y la segunda la *monopolista* — que aparecería a finales del

siglo XIX —, la estructura que ejerce el papel dominante en la *etapa concurrencial* del capitalismo, es decir, la estructura que asegura la reproducción ampliada, es la económica. Ello implica que, desde una perspectiva económica, el Estado capitalista se caracteriza por una *no-intervención específica* en las relaciones económicas que se establecen entre los distintos agentes de la estructura social (<sup>12</sup>).

No ocurre igual en la *fase monopolista* del capitalismo, donde el Estado asume, a través de la política económica, un importante papel en la reproducción ampliada del capital, papel que se concreta en la realización de una doble actividad que denominamos *reguladora-interventora* a nivel económico, que es absolutamente necesaria — admitiendo obviamente diferentes grados de intensidad — para hacer posible la reproducción (<sup>13</sup>).

Efectivamente, como ha señalado Mandel (1975), con el acceso del capitalismo a la fase monopolista, «en todas las capas decisivas de la burguesía reina ahora la convicción profunda de que el automatismo de la propia economía, de que los “mecanismos del mercado” son incapaces de asegurar la supervivencia del régimen, de que ya no se puede remitir al funcionamiento interno, automático, de la economía capitalista y que falta una intervención consciente cada vez más amplia, cada vez más regular, cada vez más sistemática, para salvar a este régimen» (p. 82).

---

<sup>12</sup> Para un análisis que liga las formas y funciones generales de actuación económica del Estado — con una concepción similar a la aquí utilizada — con las formas de representación política en las fases concurrencial y monopolista, *vid.* Strinati (1979; 196-201).

<sup>13</sup> Diversos autores utilizan una terminología parecida, aunque el contenido y la extensión conceptual sean bien distintos en nuestro caso, habiéndola venido empleando en trabajos no publicados desde 1977. En especial, el término «regulación» se utiliza para un campo mucho más amplio que el del Estado. Así, para Aglietta (1979; 4), «hablar de la regulación de un modo de producción es intentar expresar mediante leyes generales cómo se produce la estructura determinante de una sociedad». O, dicho de otro modo, para esta corriente (...) «la regulación es el conjunto de actuaciones que tratan de asegurar la reproducción armónica del modo de producción. Esta reproducción comporta dos aspectos: reproducción de los hombres y de los medios de producción y reproducción de las relaciones de producción», lo que pone en juego regulaciones económicas, políticas e ideológicas (Matouk. 1981; 305) con un sentido pues bien diferente al aquí utilizado. Para una apretada síntesis de las teorías de la regulación, en la que se cita la bibliografía mas importante, evitando tener reproducirla aquí ver Bustelo (1993). La obra de referencia es la de Boyer y Saillard (1995).

Esta falta de automatismo y, consecuentemente, la necesidad de intervención, vendrían determinadas por la progresiva desaparición de la ley del valor — según la cual el valor constituye la referencia objetiva en la determinación de los precios de las mercancías — con el imperialismo, puesto que «ahora el valor de cambio aparece mistificado en el precio de monopolio y la diferencia entre precio y valor deja de ser coyuntural para hacerse sistemática» (Beramendi y Fioravanti, 1974; 87).

En estas condiciones, se considera que la única fuerza capaz de asumir el papel regulador de la economía, necesario al mantenimiento del régimen de explotación capitalista al desaparecer la ley del valor, es el Estado. Ello significa que el Estado capitalista toma sobre sí el papel dominante en estas formaciones sociales pues, a través de la regulación-intervención en la economía es capaz en principio de asegurar la acumulación del capital o, lo que es igual, la reproducción ampliada del régimen capitalista de producción, pareciendo alejar definitivamente el peligro de las crisis. Ello va ligado además a lo que A. Wolfe (1980; 303 y ss.) ha denominado «reificación» del Estado, proceso por medio del cual se le atribuyen poderes míticos, considerando que es capaz de resolver problemas que están fuera de su jurisdicción.

Pues bien ¿en qué consiste esa doble actividad o práctica reguladora-interventora? La respuesta exige el análisis de las formas e instrumentos a través de los cuales el Estado ejerce su función económica, análisis que debe centrarse tanto en los efectos directa o indirectamente económicos de los distintos instrumentos, como en la funcionalidad específica de los mismos bajo la óptica de la racionalidad capitalista.

El desglose de la actuación económica del Estado, *regulación-intervención*, tiene una virtualidad fundamental que debe ya destacarse: combinar la explicación de dicha actuación desde la lógica del capital — en tanto la regulación muestra al Estado como una «relación del capital» (Holloway y Piccioto, 1977; 85 ) —, esto es, como una forma de dominación política que adopta formas fetichizadas al igual que el dinero, con la explicación

de sus actuaciones concretas al nivel histórico, por medio de las prácticas interventoras, como exigencias del proceso de producción y reproducción de cada formación social.

Por otra parte, estas prácticas *pueden* ser realizadas por el Estado, pero el grado en que lo sean y su forma dependerán de las exigencias funcionales en cada formación social históricamente determinada, de forma que lo que ofrecemos es el marco teórico general de referencia. Además, es importante resaltar que toda práctica interventora lleva paralelamente consigo una práctica reguladora y la única forma de conocer los resultados de esta última es el estudio de las intervenciones en que se ha concretado, pues puede ocurrir que los efectos anunciados — a través de la necesaria materialización jurídica, en sus varias formas, de las normas reguladoras que constituyen el entramado de la política económica — tengan o no lugar o incluso sean de hecho opuestos a los enunciados, lo que de nuevo exige el estudio de casos. De ahí que, en el análisis empírico de las políticas económicas, sea preciso tener en cuenta las relaciones instrumentales entre las acciones interventoras directas e indirectas, y entre éstas y las reguladoras. Veamos con detalle el contenido de esta doble práctica.

## 2.1 LAS PRÁCTICAS DE REGULACIÓN.

Este nivel de actividad o conjunto de prácticas económicas del Estado se puede derivar de la propia existencia del capital, en tanto va a estar, por su propia naturaleza, presente desde la propia constitución del modo de producción capitalista. Su objetivo es asegurar aquellas condiciones generales de la reproducción que no surjan del automatismo económico del mercado, pero que constituyen una necesidad para el capital. Sus *medios* de actuación son el Derecho y el Dinero (ambos mediadores y recursos a la vez, en el sentido señalado más arriba). Pero aquí intervienen también decisivamente la función ideológica, que confiere al Estado un carácter tan fetichista como el de

la mercancía, según destaca Pasukanis (1976), y la función represiva o de coerción.

La regulación económica del Estado se va a producir en una triple esfera: producción, circulación y reproducción de la fuerza de trabajo.

- a) *Producción*: se trata de garantizar las condiciones generales materiales de la producción, según expresión de Engels (1891). Pueden incluirse aquí medidas como la exigencia de requisitos tecnológicos o de dimensión de las empresas para constituirse legalmente; normas sobre calidad de las materias primas o sobre seguridad en la producción; el establecimiento de prioridades sectoriales de acuerdo con un objetivo concreto de especialización productiva, en el marco de la división internacional del trabajo; el establecimiento de precios administrados, etc.
  
- b) *Circulación*: hace referencia a la imposición de las reglas generales del mercado, en especial la gestión de la moneda y el crédito, la normalización de las transacciones mercantiles entre los productores y entre estos y los consumidores, etc. Por lo que respecta a la gestión de la moneda, se reconoce con generalidad que una de las principales debilidades de la teoría marxista se encuentra en la formalización de los mecanismos monetarios del capitalismo, si bien los trabajos de Suzanne de Brunhoff (1973 y 1976) y Panico (1980) — este último utilizando un marco sraffiano — han supuesto un considerable avance, analizando las formas y funciones de la moneda en la evolución del capitalismo — en especial sus relaciones con la inflación y con la internacionalización del capital (Brunhoff, 1976) — y estableciendo los vínculos entre el análisis de las variables monetarias y las reales, analizando el papel del sistema de crédito por medio de la relación entre los tipos de interés y de



beneficio de la economía (Panico, 1980) (14). Por otra parte, una de las manifestaciones más claras de esta forma de regulación la constituye lo que se viene denominando Derecho Económico. Pues bien, la ordenación o regulación de la circulación tiene lugar, a su vez, a un doble nivel:

— *Externo*: En primer lugar, se trata de *articular* las exigencias del capital extranjero, transnacional y el capital nacional, aspecto cada vez más complejo, económica y socialmente, según crece el aparato productivo nacional y según crece la diferenciación de clases (<sup>15</sup>). Esta articulación se convierte en *mediación* de la lucha competitiva por la orientación y control del proceso productivo, de forma que cuanto más compleja sea la articulación-mediación, mayor autonomía y relevancia cobra la instancia política, como lo pone de manifiesto el papel de los organismos estatales de “defensa” de la competencia. En segundo lugar, se trata de *proteger* el espacio económico local de las influencias tendencialmente destructoras de la articulación dependiente o semi-periférica (Lechner, 1977).

— *Interno*: Con una doble vertiente, se trata de *garantizar-medar* al tiempo que *imponer* las condiciones de la reproducción.

- c) Reproducción de la fuerza de trabajo: supone garantizar su disponibilidad, lo que puede conseguirse a través de actuaciones del tipo formación profesional, regulación de las condiciones de vida y vivienda, urbanismo (16), ocio, cultura, fijación de condiciones de trabajo — higiene, jornada laboral, descanso, etcétera —, y

---

<sup>14</sup> El papel del dinero y la teoría monetaria han tenido posteriormente un cierto desarrollo, como prueban los trabajos que periódicamente aparecen el *Cambridge Journal of Economics*.

<sup>15</sup> Aquí se plantea todo el problema de la «burguesía local» y sus relaciones con el capital transnacional, estudiadas en su día por O'Donnell (1978).

<sup>16</sup> No hay espacio aquí para considerar la extensa literatura existente sobre el papel de la urbanización capitalista. *Vid.* Lojkine (1979), Lipietz (1976) y Castells (1977), entre otros, no siempre coincidentes en sus interpretaciones, por partir de diferentes concepciones del Estado.

regulación de los salarios. Aunque en términos estrictos no tienen por objeto la reproducción de la fuerza de trabajo, incluimos en esta esfera las actuaciones destinadas al mantenimiento de los grupos que no trabajan: niños, ancianos, disminuidos físicos y mentales, etc., dado que no pueden distinguirse muy bien del primer tipo de actuaciones reguladoras. Es fundamentalmente en esta esfera de la regulación donde aparece con nitidez la actividad del Estado conocida como «Estado del Bienestar», que puede concretarse, como se verá a continuación, en intervenciones directas o indirectas. Y ello sin olvidar que en esta esfera la actividad del Estado está complementada por la presencia de las estructuras familiares y de parentesco en general (Eisenstein, 1979).

Pueden extraerse algunas consecuencias de esta actividad ordenadora o reguladora del Estado. Fundamentalmente se trata de destacar que dicha actividad redunde en intervenciones permanentes y permanentemente contradictorias, resultado de la competencia entre los capitales individuales por obtener los beneficios del Estado —competencia que no juega sólo al nivel económico y que puede llegar a absorber incluso la capacidad empresarial—, así como de la presión de las clases subordinadas y de las dominadas. De ahí la existencia de «anillos burocráticos» (Cardoso, 1975; cap. VI) en busca de los beneficios de las políticas estatales, dando lugar a una interpenetración mutua entre Estado y Sociedad civil, especialmente característica —aunque no exclusiva— de los países dependientes. Además, estas prácticas pueden provocar crisis, en especial cuando se da un «adelanto» de la autonomía de la esfera política respecto a la económica, ya sean permanentes, por irresolubles, o agudas si se trata de sociedades en transición, tal como pone de relieve el análisis de Evers (1979: 120 y ss.).

## 2.2 LAS PRÁCTICAS DE INTERVENCIÓN.

En primer lugar, debe aclararse que la palabra «intervención» no significa en ningún momento una relación de exterioridad de las actuaciones del Estado, de ahí el entrecomillado inicial. Por el contrario, como se ha expuesto anteriormente, se trata de una exigencia del propio proceso de reproducción, si bien por ello los tipos de intervención ya no pueden ser deducidos lógicamente, sino *históricamente*. Esto es así porque los tipos de bienes necesarios son tan variados y cambiantes según la situación histórica, como lo son las causas por las que quedan excluidos de una producción capitalista privada.

Este segundo tipo de prácticas estatales está constituido por las *intervenciones directas* — producción estatal de mercancías — y las *indirectas* — provisión de condiciones generales materiales de la producción — que, como se ha dicho, responden a una previa o al menos paralela actividad reguladora. Y, en todo caso, tratan de salvar las condiciones estructurales del modo de producción capitalista, en especial la contradicción entre creación-realización de la producción (Marx, 1867; tomo 3, 243), así como intentar suplir la coherencia del sistema productivo, inexistente especialmente en las formaciones sociales periféricas o dependientes (Palloix, 1978).

Dos campos o esferas podemos diferenciar dentro de estas prácticas de intervención estatal: A) los Presupuestos de las Administraciones Públicas, y B) las Empresas Públicas. Se debe señalar de antemano que entre estos dos campos existen superposiciones, es decir, están muy interrelacionados entre sí y no es posible delimitar esferas puras para el análisis, ni tampoco, como veremos, encuadrar estrictamente una medida o actuación determinada en un solo campo. Ahora bien, como ya destacó el hacendista Goldscheid (1979) a principios de siglo, «el presupuesto es el centro del Estado. La estructura del Estado constituye la armazón superior de las finanzas estatales», razón por la que las prácticas de intervención se resumen en gran parte en los Presupuestos, de manera que, como señaló Schumpeter (1970) por la misma

época: «La Hacienda Pública es uno de los mejores puntos de partida para realizar una investigación de la sociedad y, en especial, aunque no de manera exclusiva, de su vida política.»

Debe señalarse además que las manifestaciones concretas y orígenes coyunturales diversos de estas prácticas y sus campos respectivos son fundamentalmente de carácter histórico, militar, socioeconómico o de tipo político e ideológico, pero más como precedente que como consecuencia de una voluntad expresa (Kaplan, 1969). Como resultado, el Estado asume papeles específicos en el campo de la producción y de la circulación, como el capital privado, y aunque el mecanismo regulador de la ganancia no sea directamente su inspirador, puede serlo coyunturalmente interfiriendo incluso determinados intereses privados de una clase o fracción dominante o de un sector de la misma, pero conservando en última instancia el objetivo de la valoración del capital total, dentro de su autonomía relativa. Veamos el contenido de cada uno de los campos de las prácticas interventoras, acompañadas, no se olvide, de las prácticas reguladoras.

### **3. LOS PRESUPUESTOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.**

Bajo esta denominación, correspondiente a la de los sistemas de Contabilidad Nacional, se incluyen los Presupuestos del Estado propiamente dicho o Administración Central y sus Organismos Autónomos administrativos, los Presupuestos de las Haciendas Territoriales en sus diferentes niveles y los Presupuestos de la Seguridad Social. Consideramos que los ingresos y gastos de estas instituciones responden básicamente a motivaciones comunes. Comenzaremos examinando los tipos de ingresos públicos y los principios que los rigen, haciendo lo mismo a continuación con los gastos públicos, para finalizar con la discusión de algunas tesis sobre el comportamiento de la actividad presupuestaria pública en relación a las funciones económicas del Estado capitalista.

### 3.1 LOS INGRESOS PÚBLICOS.

Diferenciaremos tres grupos principales: a) los ingresos fiscales, analizando con detalle los principios que guían su establecimiento; b) la deuda pública; y c) la inflación.

#### 3.1.1. *Los ingresos fiscales.*

Como ha señalado Delorme (1965, p. 130), «son el procedimiento por el cual el Estado toma, principalmente de las clases oprimidas, definitivamente y sin contrapartida, una parte de sus bienes o de sus rentas para afectarlas a la cobertura de los gastos, cuyo destino está asignado por la clase en el poder, esencialmente en su beneficio. Su técnica y su peso son determinados por la relación de fuerzas entre las clases antagonistas y entre los grupos sociales que componen ciertas de esas clases». Si bien la definición se apoya en la concepción instrumentalista del Estado, bastará recordar por nuestra parte, con Goldscheid de nuevo, que las luchas tributarias han sido la forma más antigua de la lucha de clases y que la explotación fiscal ha sido la forma más vieja de explotación (1970, pp. 170-171), si bien su funcionalidad es cambiante según las formas de dominación política en cada modo de producción.

En efecto, el fundamento del tributo se encuentra en los modos de producción precapitalista, donde desempeña un papel muy importante en las formas de dominación política, existiendo conexiones con su función en el capitalismo, pero más que nada al nivel político-ideológico: se trata de una deducción practicada en nombre del interés general, que, en el caso de la imposición directa especialmente, otorga el derecho de ciudadanía, como en el feudalismo el pago de impuestos suponía la participación en las Cortes. Pero en el plano económico, su naturaleza es bien distinta.

Dos son las tesis que se enfrentan al respecto. Por un lado, los teóricos franceses del Capitalismo Monopolista de Estado, para quienes el impuesto es

un instrumento de explotación cuya canalización juega un papel activo en la formación del plusvalor, una relación de explotación esta vez entre los asalariados y el Estado (Varios Autores, 1977b. tomo 2; 198 y 206). Por otro lado y para otros autores (Theret y Wieviorka, 1980), el impuesto interviene no en la producción del excedente o plusvalor, sino en su distribución: «es la relación de distribución correspondiente a una relación de producción emparentada con la relación de propiedad de la tierra» (p. 83). Puede sostenerse entonces que los tributos — debiendo recordar que incluimos también los ingresos parafiscales — constituyen una detracción cuya naturaleza en el capitalismo sólo va a poder ser comprendida en relación con las funciones que cumplan los gastos públicos que financian. En consecuencia, no es posible disociar la explicación teórica de las funciones económicas de los ingresos y gastos públicos. Adelantando acontecimientos, habrá que dilucidar en qué medida los gastos públicos son o no productivos y en qué medida los gastos públicos constituyen un «salario social» o indirecto o forman parte de los falsos costes de producción. Puede señalarse, sin embargo, que el establecimiento de los tributos responde a una serie de principios de hecho.

En el Estado capitalista, cuatro serían los principios básicos que rigen los sistemas tributarios: el principio de los beneficios, el principio de equidad horizontal, el principio de capacidad de pago y el principio de traslación.

En primer lugar, *el principio de los incentivos*, que sostiene que si se gravan demasiado las ganancias disminuirá la acumulación de capital y, en consecuencia, se reducirá a largo plazo el crecimiento de la producción y la ocupación. Y que si se afectan los incentivos a las familias y los individuos más ricos, así como los de las instituciones financieras, que monopolizan la oferta de capital-dinero, se agotará la oferta de fondos para que se produzcan inversiones. Como señala O'Connor (1973; 281), a quien seguimos: «En otras palabras, la ideología oficial de la tributación afirma que los impuestos no deben reducir los incentivos para la oferta e inversión de capital monetario.» Siempre y cuando sea moderada, la parte de los tributos que recaigan sobre la renta capitalista no influyen sobre la formación de capital, pues incide sobre la

renta que se destina al consumo de lujo. Pero no por ello deja de ser un obstáculo a la libre disposición del beneficio global por parte de la empresa capitalista (Aglietta, 1979, p. 214).

Dado que si la presión fiscal llega a ser elevada puede obstaculizar la formación de capital monetario y asfixiarla centralización financiera, una de las consecuencias prácticas del principio de los incentivos son los «gastos fiscales»; esto es, el conjunto de exenciones, bonificaciones y reducciones tributarias que Melguizo (1979; 438) ha definido como «el instrumento fiscal por el que el Estado capitalista concilia y armoniza (intenta amortiguar) la contradicción entre su función legitimadora — que requiere no transgredir visiblemente el supuesto principio de reparto equitativo de la carga tributaria — y la función de acumulación, que exige favorecer al capital. Y es idóneo (útil) porque evita la publicidad del gasto» (<sup>17</sup>). Los gastos fiscales, de los que la literatura hacendística sólo se ha ocupado recientemente como un hecho con sustantividad propia, vienen constituyendo, en efecto, proporciones crecientes de los Presupuestos, dando lugar a intentos de conocer su magnitud y efectos económicos, ligados en algunos países a la elaboración de un «Presupuesto de gastos fiscales» a partir del cual conocer la presión fiscal teórica y la pérdida de ingresos que suponen estas concesiones, que vienen a actuar como gastos públicos.

En relación con este punto, el término («presión fiscal» — tal como se define a partir del cuadro de los sistemas de contabilidad nacional armonizados — se utiliza como indicador de la carga tributaria soportable por la economía y como indicador «objetivo» del límite a la intervención pública. Ahora bien, el *ratio* Ingresos coactivos/Producto Interior Bruto, denominado «presión fiscal», no mide realmente el peso de las Administraciones Públicas en el Producto Interior Bruto, y ello por varias razones. Algunas de ellas han sido destacadas desde antiguo por los hacendistas; así, Fuentes Quintana (1973; 22), al señalar que el sector público tiene otras fuentes posibles de financiación y que un mismo nivel de imposición puede tener efectos muy

---

<sup>17</sup> Melguizo utiliza en su definición el análisis de O'Connor sobre las funciones del Estado capitalista — acumulación y legitimación—, interpretación que difiere de la sustentada en este trabajo, aunque ello no sea sustantivo. Para el concepto de «gasto fiscal» en la literatura hacendística ver Braña (1981b).

distintos según su estructura. Pero sobre todo, como resaltan Theret y Uri (1982), porque a diferencia de agregados contables, como el Producto Interior Bruto, los ingresos coactivos no constituyen flujos consolidados, ni de forma interna a las Administraciones Públicas, ni consolidados con el resto de la economía. En el primer caso, por ejemplo, por el tratamiento ficticio de las cotizaciones a la Seguridad Social, tanto en la parte patronal que corresponde a la propia Administración Pública como en la de los asalariados públicos, pues no existe en realidad movimiento alguno de fondos. En el segundo caso, porque una parte de los ingresos públicos es pura y simplemente recuperación de flujos emitidos por las AA. PP. al pagar a sus empleados o al realizar compras. Por estas razones, Theret y Uri proponen agrupar todos estos flujos internos en el circuito de las AA. PP. bajo la denominación de «ingresos coactivos autofinanciados», que deben excluirse a la hora de realizar una comparación homogénea con el PIB. Ahora bien, dependiendo de que se considere que la actividad administrativa del Estado cree valor de cambio nuevo o que sólo se trate de una actividad útil, pero no productiva — lo que dependerá del concepto que se adopte de trabajo productivo —, los ingresos coactivos autofinanciados y la presión fiscal corregida deberán compararse en el primer caso con el PIB total y en el segundo únicamente con el PIB mercantil. Finalmente, remarcar con Theret y Uri tres aspectos que no pueden olvidarse: «1. Que el *ratio* de presión fiscal no mide la importancia de las deducciones (ingresos coactivos) que entran en los “costes de producción” de las empresas (...). 2. Que la *ratio* de presión fiscal no permite apenas aproximarse a los efectos de las deducciones sobre la rentabilidad del sistema productivo, tanto en lo que concierne a la tasa de beneficio general como a su diferenciación sectorial.» «3. Que, en todo caso, estas cuestiones no podrían ignorar los efectos de retorno que suscitan, al considerarlos, los gastos públicos y sus usos diferenciados» (Theret y Uri, 1982; 26). Aspectos todos ellos que remiten tanto a la incidencia efectiva de los tributos como al destino y funcionalidad de los gastos públicos, aspecto este último en el que ya hemos insistido y se estudiará posteriormente.

El tratamiento iguala los iguales, o *equidad horizontal*, es el segundo principio de la imposición capitalista. Para O'Connor, «esta doctrina, en principio inatacable, en la práctica perjudica a la clase obrera. La sociedad capitalista no es una sociedad de iguales (...). Por tanto, un sistema impositivo que trata “igualmente a los iguales”, no hace sino consolidar las desigualdades existentes» (1973; 282). Y ello ocurrirá siempre que no se aplique paralelamente el principio de equidad vertical, reconocido en la teoría de la hacienda pública neoclásica, lo que no se hace, al menos hasta sus últimas consecuencias, como lo ponen de manifiesto mecanismos como los topes en la



progresividad del impuesto sobre la renta, al conjugarse con el principio de los incentivos.

El tercer principio tributario es el de *capacidad de pago*, fórmula de instrumentar el principio de equidad, según el cual los miembros de la sociedad, sean o no capitalistas, deben pagar sus impuestos en proporción a sus rentas, en el caso de la imposición directa, o al consumo o gasto realizado, en el caso de la imposición indirecta (<sup>18</sup>). Pero, como destaca O'Connor, «este principio no se aplica cuando entra en conflicto con la doctrina de los incentivos» (1973; 281), razón por la cual los hacendistas neoclásicos insisten en la aplicación del principio del beneficio, esto es, tributar en función de los beneficios obtenidos del gasto público, aplicándose sobre todo en el marco de las Haciendas Locales. Ahora bien, la aplicación del principio del beneficio no sólo supone que todos los ciudadanos se benefician de igual modo de los gastos públicos y además son conscientes de ello, sino que deja inalterada la distribución de la renta antes de los impuestos. Tales argumentos quedan sujetos a la existencia o no de prioridades en el destino de los gastos públicos, según respondan a las funciones económicas del Estado en un país y momento histórico concretos.

Finalmente, el cuarto principio por el que se guía el sistema tributario es el de la *traslación* de la carga impositiva, en virtud del cual, señala O'Connor (1973; 284), «desde el principio, los dirigentes empresariales han favorecido el gravamen de los ingresos de sus empresas en lugar de los que afectan a sus ingresos personales, debido a que las empresas del sector monopolista controlan los precios y, por tanto, pueden trasladar el impuesto a los consumidores».

---

<sup>18</sup> Si bien deben mencionarse los reiterados intentos de fundamentar una imposición directa tomando como referencia el gasto, siguiendo la propuesta de Impuesto personal sobre el gasto elaborada por Kaldor, recogida en los informes norteamericano (Bradford), sueco (Lödin) y británico (Meade). Un tercer criterio subsidiario de estimar la capacidad de pago es el patrimonio. Los tres informes están publicados en castellano por el Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

Este principio plantea un interesante problema a la hora de construir una teoría de la imposición alternativa a la neoclásica. Como ya hemos destacado al principio del trabajo, Marx y Engels, en los pocos lugares en que se ocuparon del tema, sostienen que los impuestos no determinan el salario, pero sirven para financiar gastos que de otra manera deberían realizar los capitalistas (Marx y Engels, 1844 (1847); 244-245. Marx, 1864-66; 82-83), siendo, por tanto, accidentales al proceso capitalista de producción. En consecuencia, cabe sostener que en último término vienen a recaer sobre el capital, al reducir el excedente disponible para la producción del área privada de la economía. Esta tesis es similar a la de la teoría neoclásica, que a partir del modelo de incidencia impositiva en equilibrio general de Harberger, llega a la conclusión de que el Impuesto sobre Sociedades, tanto en un marco competitivo como con cierto grado de monopolio, lo soportan todos los capitalistas, aunque de forma regresiva en relación al valor de su capital. Resultados que contradicen las tesis de O'Connor, pero que quedan matizados cuando se consideran prácticas de fijación de precios distintas de la regla precio coste marginal, tales son los casos de maximización de ventas, el recargo o margen comercial, etc., que parecen responder más a la realidad empresarial y en los que puede tener lugar la traslación del impuesto a los consumidores.

Sin embargo, ni el planteamiento de la hacienda pública neoclásica ni el de O'Connor son satisfactorios si lo que queremos es analizar cómo inciden los impuestos, esto es, cómo se reparten entre capitalistas y trabajadores. El único marco teórico que puede proporcionar tal perspectiva es el diseñado por Marx en *El Capital*: los esquemas de reproducción del tomo tercero. Ahora bien, está sobradamente demostrado que el análisis de Marx falla cuando pretendemos realizar nuestro trabajo en términos de precios — que es como negocian y luchan capitalistas y trabajadores en las economías capitalistas —, y, por tanto, debemos buscar una alternativa, que encontramos en el análisis teórico

elaborado a partir de la obra de Piero Sraffa (<sup>19</sup>). En un marco sraffiano, la incidencia de los impuestos introduce un grado más de libertad en la solución del problema del reparto del excedente del trabajo, de manera que en último extremo la incidencia depende de la relación entre los salarios y los beneficios para una tecnología dada y de las fuerzas determinantes de la distribución, pudiendo decirse poco más a nivel teórico.

Ahora bien, si son los capitalistas los que pagan los impuestos, el modo de repartición y percepción se constituye en una cuestión vital, como ya destacó Marx en 1847 (1844, p. 245), pudiendo existir disparidades entre sectores productivos y entre fracciones de clase y clases subordinadas, enfrentando a capitalistas particulares entre si y con el Estado. En este sentido podemos comprender cómo la tributación constituye una de las formas de presión sobre las pequeñas empresas, los agricultores o el artesanado, o, por el contrario, la baja presión fiscal soportada por alguno de estos sectores nos proporcione un índice de su peso pasado o presente en el bloque en el poder, como ocurre en un número elevado de formaciones sociales con el bajo gravamen de la agricultura. En el mismo sentido, las ventajas que ofrece para las grandes empresas el manejo de la parte de las retenciones por la imposición personal y la imposición indirecta, que supone disponer de un capital monetario sin coste alguno hasta su ingreso en el Tesoro Público, más aún cuando se retrasa ese ingreso, pues las grandes sumas retenidas pueden llevar un beneficio de oportunidad para la empresa o, en función de la tasa de inflación, compensar el recargo que establezca el Tesoro.

Por otro lado, si fuera cierto que los tributos recaen finalmente sobre el consumo y sobre los trabajadores principalmente, puede entonces afirmarse con O'Connor que, «al limitar su capacidad de acumular ahorros líquidos, el sistema impositivo obliga a los obreros a continuar siendo obreros, ya largo plazo obliga a la clase trabajadora a depender cada vez en mayor grado del

---

<sup>19</sup> La exposición de una teoría de la imposición, sobre la base de las contribuciones de Sraffa, puede encontrarse en Francisco Javier Braña: "Principios de la imposición y crisis fiscal: un enfoque alternativo". *Hacienda Pública Española*, nº 83-1983:113-127.

capital y en última instancia del Estado. Esta es una interesante contradicción del sistema impositivo; por una parte, la carga tributaria recae más pesadamente sobre la clase obrera; por la otra, la clase obrera requiere cada vez más gastos, precisamente debido a su condición de clase obrera. Puede ser cierto que cuanto mayor es el grado de explotación impositiva, mayor será el nivel de gastos gubernamentales, y de allí la necesidad de una explotación impositiva cada vez mayor» (*Op. cit.*, pp. 289-290). Esta es una de las razones para que se produzca una crisis fiscal, tesis que examinaremos más adelante.

### 3.1.2. *La deuda estatal.*

La deuda es la segunda forma de financiación del Presupuesto, pero jugando un importante papel como instrumento de apoyo al capital privado, especialmente al capital financiero. En efecto, la deuda estatal conduce a un doble resultado: por un lado, incrementa la capacidad de maniobra del Estado en cuanto a las políticas monetaria y fiscal; por otro, somete esa capacidad a los capitales privados no sólo por ser los suscriptores, sino también y principalmente al capital financiero, pues es a través del sistema financiero privado como se canalizan los títulos de deuda, con los beneficios que lleva consigo el considerable manejo de sus fondos, así como porque la colocación de los títulos le concede una posición de oligopolio para negociar condiciones y contrapartidas: tipos de interés, no competencia con los títulos de las propias instituciones financieras privadas, etcétera.

Así, el Estado capitalista para poder incrementar los gastos se endeuda, incremento que a su vez puede ampliar la base impositiva al acelerar la ocupación, las ganancias privadas o los salarios — efecto multiplicador que en un principio sólo será cierto al nivel de la circulación, pues en el nivel de la producción dependerá del crecimiento de la productividad (Cogoy, 1977; 120-122) — aumentando de ese modo la capacidad del Estado para hacer frente a sus deudas de forma indirecta. «Pero ni las asignaciones del capital social ni los gastos sociales aumentan la capacidad estatal de amortizar la deuda en

forma directa (... pues) la seguridad de los préstamos al Estado es su poder de gravar y su capacidad de incrementar la base impositiva expandiendo el Producto Nacional Bruto» (O'Connor, 1973; 258).

### 3.1.3. *La inflación.*

Constituye, finalmente, la tercera forma de financiación del Sector Público, si bien su tratamiento, al igual que con la deuda pública, debe ser forzosamente breve, en tanto lleva al estudio de una serie de aspectos teóricos y técnicos — relacionados fundamentalmente con la gestión de la moneda — que se salen del marco de este trabajo <sup>(20)</sup>.

La emisión de papel moneda por el Estado, inconvertible y excedentario en relación al nivel de la producción, para poder pagar de este modo los gastos del Estado no cubiertos con los ingresos ordinarios — fundamentalmente tributarios — o extraordinarios — deuda pública —, ha sido una forma de financiación no exclusiva del Estado capitalista, pues ha sido utilizada con profusión en las Haciendas precapitalistas. Y ello porque se trata de una forma de financiación no dolorosa, que no suscita resistencias en los contribuyentes, pues provoca en éstos un tipo de «ilusión financiera», tal como se concibe por Puviani (1972; 44-47), o la «ilusión monetaria» de Fisher. Por otra parte, no deben olvidarse los efectos económicos que produce esta forma de financiación, en especial la alteración a largo plazo de la economía real, debido a los cambios en los precios relativos de los bienes y servicios y, como consecuencia — dependiendo de las reacciones de los sujetos pasivos — cambios en las rentas reales de los individuos, más intensos según sea menor su capacidad de defensa del poder adquisitivo.

---

<sup>20</sup> Pueden verse los tempranos trabajos de Brunhoff (1976) y Dallemagne (1972) — este con una concepción instrumentalista del Estado —, donde se resalta la importancia que tiene la constitución de los Bancos centrales y la internacionalización del capital.

Finalmente, la inflación como ingreso público — que puede provocarse de forma indirecta a través de la monetización de la deuda pública — ha sido ligada por los hacendistas (<sup>21</sup>) a la existencia de déficit público, financiado con el recurso del Tesoro al Banco Central. No es este el lugar para el análisis de la ideología del «pecado original del Presupuesto», como se ha denominado al déficit público, pues ello remite a la debatida cuestión de si hay o no una crisis fiscal. Baste señalar aquí que al hablar del déficit público debe tenerse bien claro y explícito el ámbito subjetivo de referencia — qué aparatos u organismos del Estado se incluyen —, su forma de contabilización y operaciones incluidas, pero que lo fundamental no es el déficit en si mismo, sino sus causas: por qué los ingresos no son suficientes o los gastos excesivos y, en este último caso, en qué medida desempeñan los gastos una misión compensadora de la falta de actividad del sector privado, así como si se cumplen los fines de redistribución y eficacia, lo que, como es obvio, remite a las funciones asignadas al gasto público.

### **3.2 Los gastos estatales.**

Para su análisis utilizaremos las categorías elaboradas por O'Connor, quien emplea implícitamente un modelo de tres secciones, paralelo al utilizado por Marx en sus análisis de la reproducción, a saber: I. Medios de producción; II. Medios de consumo necesario, y III. Medios de consumo suntuario. A cada uno de estos sectores o departamentos le corresponde una categoría de gastos: «Inversión en capital social», «Consumo social» y «Gastos sociales», respectivamente. Veamos el contenido y significado de cada uno de ellos.

#### *3.2.1. La inversión en capital social*

La inversión en capital social está constituida por aquellos «proyectos y servicios que aumentan la productividad de una cantidad dada de fuerza de

---

<sup>21</sup> Véase cualquier manual de Hacienda Pública o de Economía del Sector Público en el que se traten los problemas del déficit público.

trabajo y, a igualdad de otros factores, aumentan la tasa de utilidades» (O'Connor, 1974, p. 16). Dentro de ella se comprenden, por un lado, el capital físico o infraestructura económica física (instalaciones para el transporte, aprovechamientos energéticos, suelo industrial, infraestructura educativa, regadíos, proyectos de renovación urbana, así como los gastos en destruir capital físico, etc.), y, por otro, el llamado capital humano (sistema educativo, investigación, etc.). Para Gough (1982), el conjunto de estos gastos tiene un objetivo preponderantemente económico: la *acumulación*, constituyendo un gasto económicamente reproductivo en medios de producción colectivos.

En las formaciones sociales capitalistas monopolistas, las inversiones en capital físico se encuentran total o parcialmente socializadas por dos razones fundamentales, a juicio de O'Connor. La primera de ellas es que el «capital físico se utiliza para suministrar bienes o servicios que el capital privado requiere de forma permanente» (1974; 142) y cuyo precio ha de ser bajo y estable. La segunda, que el coste de la planificación, construcción y modernización de los proyectos excede de los recursos que las empresas directamente afectadas podrían dedicar a los mismos.

Existen dos tipos de inversiones en capital físico: complementarias y optativas. Las *inversiones complementarias* son aquellas que se realizan en proyectos totalmente necesarios para la producción y circulación de las mercancías, cuya ejecución no es rentable en una perspectiva privada y que están determinadas por el ritmo de acumulación del capital. Las *inversiones optativas* están destinadas a incentivar la inversión privada en determinados sectores o zonas geográficas considerados como prioritarios a fin de reordenar la asignación de los recursos existentes en una formación social determinada.

Por otro lado, el gasto estatal en lo que se denomina capital humano — categoría que comprende tanto los gastos en educación destinados a la capacitación y especialización de la fuerza de trabajo en sus distintos niveles de cualificación, como la financiación de programas de investigación y experimentación tecnológica, administración, etc. — encuentra su explicación

en la imposibilidad de que las empresas dediquen suficientes recursos para la formación de su propia fuerza de trabajo o a la investigación que requiere su propio desarrollo tecnológico; asimismo no pueden olvidarse Los problemas de riesgo e incertidumbre que conlleva toda investigación, en especial la básica. Si en el primer caso el coste de perder fuerza de trabajo especializada puede ser especialmente alto para un proceso industrial en particular, en el segundo caso está el riesgo de no llegar a obtener resultados directamente aplicables a los procesos de producción.

### 3.2.2. *El consumo social*

El consumo social o gasto en medios de consumo colectivos está formado por todos aquellos proyectos y servicios que permiten reducir los costes de reproducción de la fuerza de trabajo directamente soportados por las empresas. y a igualdad de los otros factores, aumentan la tasa de beneficio. Dentro de este tipo de gastos se incluyen, por un lado, las mercancías que son consumidas colectivamente por los trabajadores (viviendas sociales subvencionadas, instalaciones para el ocio, transportes públicos, vías de acceso a los centros de trabajo o de consumo, guarderías infantiles, instalaciones hospitalarias, atenciones médicas, etc.) y, por otro, los seguros sociales que cubren los riesgos económicos de los trabajadores (seguro de vejez, enfermedad, invalidez, etc.). Se trata de gastos con carácter económicamente reproductivo que, en la terminología de Gough, tienen preponderantemente un objetivo social: la *reproducción*.

De igual forma que en el caso de las inversiones en capital social, el Estado capitalista debe hacerse cargo, cada vez más, de los gastos en consumo social, y ello porque en las condiciones de crecimiento de las sociedades capitalistas, «la creciente proletarización de la población en general, la especialización de las funciones, la mayor división del trabajo y la creciente urbanización (hacen) cada vez más difícil para una familia tipo de la clase obrera atender sus propias necesidades» (O'Connor, 1974; 174), con los ingresos provenientes de la venta de la fuerza de trabajo de sus miembros. Se



produce así, aunque subordinado al desarrollo de las relaciones capitalistas en cada formación social, un proceso de socialización de las necesidades, a través de un sistema de conservación de la fuerza de trabajo (<sup>22</sup>).

Por otro lado, el gasto estatal en consumo social, y especialmente los seguros sociales, no sólo permite una reducción en el coste de la reproducción de la fuerza de trabajo pagado por las empresas, sino que favorece también a éstas en un doble sentido: en primer lugar, al aumentar la seguridad económica de los trabajadores, contribuye a mantener relaciones armoniosas entre el capital y el trabajo, que son indispensables para la acumulación de capital, restringiendo los métodos puramente policiales de control, y en segundo término, permite mantener un nivel mínimo de demanda efectiva, lo que introduce en el mecanismo económico un importante componente anticíclico capaz de amortiguar los efectos acumulativos de las crisis económicas.

### 3.2.3. *Los gastos sociales de producción.*

Por último, los *gastos sociales de producción* son aquellos cuya finalidad primaria consiste en el mantenimiento de la armonía social, o, lo que es igual, sirven para satisfacer lo que O'Connor denomina función «legitimadora» del Estado. Su carácter es económicamente no reproductivo, pero junto con los gastos en consumo social constituyen la manifestación del Estado del Bienestar. Tres son las categorías de gastos que se incluyen bajo este concepto: la primera se refiere al sostenimiento del ejército de reserva de fuerza de trabajo; la segunda, a la creación de salidas externas al capital excedente, y la tercera, a la reposición de los elementos constituyentes del entorno natural destruidos por la producción privada.

Este tercer tipo de gastos estatales tiende a crecer de forma continuada a medida que se desarrolla la acumulación de capital. En efecto, la capacidad productiva de las formaciones sociales capitalistas, en la fase monopolista,

---

<sup>22</sup> Uno de los más completos estudios sobre los orígenes históricos de este tipo de gastos, referido al caso francés, es el de Grevet (1976).

tiende a crecer por encima del techo fijado por las posibilidades de realización de las mercancías producidas <sup>(23)</sup>. Ello implica la existencia creciente de un excedente de fuerza de trabajo que no puede ser absorbido por la economía, pues la oferta de puestos de trabajo crece por debajo de la demanda, lo que obliga al Estado capitalista a subvencionar al ejército de parados, aunque nunca a su totalidad, quedando por lo general totalmente desprotegidos los jóvenes en busca de un primer empleo, que se ofrecerán al mercado «subterráneo» por un salario inferior al de subsistencia en empresas que eluden el pago de las obligaciones sociales y fiscales. Por otro lado, existe un capital excedente cuya puesta en funcionamiento exige la ampliación de la dimensión y profundidad del mercado, bien sea interno o externo. Esto último fuerza a la expansión económica en el extranjero, lo cual se traduce, en términos de gasto estatal, fundamentalmente en el militarismo.

De este modo, el Estado capitalista tiende a comportarse como Estado benefactor y Estado militarista, «para mantener un nivel adecuado de demanda global (... que exige) expandir los mercados y las inversiones en el extranjero y subsidiar a los trabajadores del sector competitivo y a los desocupados del país. Resumiendo — señala O'Connor —, tanto los gastos militares como las subvenciones sociales tienen una doble naturaleza: la función del sistema benefactor no consiste en controlar políticamente el excedente de población, sino también expandir la demanda y los mercados internos; y el sistema militarista no sólo mantiene a raya a los rivales extranjeros y obstaculiza el desarrollo de la revolución mundial (...), sino que también ayuda a evitar el estancamiento económico interno» (1974; 208).

Por otra parte, el gasto estatal en la reparación de los daños causados por la producción privada en el medio ambiente (gastos de preservación del ecosistema) son crecientes a medida que se desarrolla el sistema productivo, centrado en el crecimiento industrial y en la aglomeración urbana (crecimiento de los servicios), pues los costes ecológico-ambientales no se consideran

---

<sup>23</sup> Véase a este respecto Baran y Sweezy (1966; 47-66).

directamente imputables a las empresas que los provocan en la mayoría de los casos. En este sentido, deben ligarse estos costes con el modo de vida y de consumo que conllevan los actuales estilos de desarrollo: agotamiento de recursos no renovables, en especial energéticos; producción creciente de residuos no reciclables por la naturaleza; transformaciones geográficas y climáticas, en algunos casos irreversibles, que requieren cuantiosos gastos de acondicionamiento *a posteriori*, etcétera.

### **3.3 Un análisis conjunto de los ingresos y gastos públicos.**

Se trata ahora de intentar deducir algunas reglas generales de comportamiento en el Estado capitalista, contraponiéndose al respecto dos interpretaciones: la que podemos denominar clásica u «ortodoxa» y la más reciente originada con las aportaciones de O'Connor. Un ejemplo destacado de las formulaciones clásicas u «ortodoxas», sin negar sus posibles aportaciones en otros aspectos, son las tres leyes que, según el economista francés Delorme (1965; 92-93), gobiernan [os gastos presupuestarios, partiendo de una concepción previa basada en las tesis del Capitalismo Monopolista de Estado, según la cual «la acción presupuestaria del Estado deviene enteramente una injerencia - cuya incidencia es considerable - de la superestructura en las relaciones económicas». Estas tres leyes son:

*Primera:* «El mismo volumen de los gastos presupuestarios globales resulta de las opciones políticas y económicas de la oligarquía financiera con el fin de mantener y salvar al régimen capitalista» (p. 94). Dos derivaciones tiene esta ley. La primera señala que los gastos militares (y de policía) constituyen el elemento determinante de la naturaleza del presupuesto y de la característica de la clase en el poder. La segunda resalta el papel relevante que desempeñan los costes de mantener el aparato del Estado.

*Segunda:* «Bajo el Capitalismo Monopolista de Estado, los gastos

gubernamentales aseguran directa y necesariamente una parte creciente de los beneficios de la oligarquía» (p. 103). Los pedidos públicos a las grandes empresas, los gastos militares permanentes y la absorción de la casi totalidad de los gastos de investigación serían manifestaciones de esta segunda ley.

*Tercera:* «Los gastos presupuestarios de carácter social o de interés verdaderamente nacional son siempre limitados al mínimo que, teniendo en cuenta las relaciones de fuerza entre las clases antagonistas, es considerado por las capas dirigentes de la burguesía como indispensable para que sobreviva el régimen capitalista» (p. 116).

En contraste con estas tesis «ortodoxas», los análisis que siguen la línea marcada originalmente por O'Connor proponen dos tesis básicas. Como es sabido, O'Connor parte de la división de la economía en tres sectores — monopolista, competitivo y estatal (<sup>24</sup>) — y de la asignación al Estado de dos funciones, acumulación y legitimación, resumiendo ésta última las funciones que aquí hemos denominado política e ideológica.

*Primera tesis.* Señala que el crecimiento del sector estatal funciona cada vez más como la base del sector monopolista y de la producción en su conjunto. Pero también el crecimiento del sector estatal es el resultado del crecimiento de las industrias monopolistas. «En otras palabras, el crecimiento del Estado es tanto la causa como el efecto de la expansión del capital monopolista» (O'Connor, 1974; 17). De esta forma, añade, «el impacto del presupuesto depende del volumen y productividad indirecta del capital y del volumen de gastos sociales. Por otra parte, las asignaciones de capital social no aumentan la capacidad productiva, a pesar de que expanden la demanda global. Que el crecimiento de la capacidad productiva sea más rápido o más

---

<sup>24</sup> Una sugerente crítica a esta discutible división la realiza H. Mosley (1979) al destacar su posible viabilidad para los EE. UU., pero no forzosamente para otras formaciones sociales, siendo más relevante probablemente el análisis en términos de localidades, ramas industriales o grupos específicos de empresas. O'Connor (1979) da una respuesta evasiva. *Vid.* también las reseñas críticas de Salvemini (1977), Negri (1978), San Francisco Bay Area Kapitalistate Group (1980) y Woodiwis (1980).

lento que el crecimiento de la demanda depende, por tanto, de la composición del presupuesto estatal» (p. 18).

Un aspecto importante que plantea esta primera tesis es el carácter productivo o improductivo de los gastos estatales, así como el hecho de proporcionar una explicación a los mismos en el nivel de la circulación — de ahí la etiqueta de «neorricardiana» que se le coloca — y no en el de la producción.

No es posible entrar aquí en el fondo de tal polémica <sup>(25)</sup>, basten para ello las siguientes observaciones. Tomando como referencia al Estado del Bienestar, Gough (1982) parte de considerar que los gastos públicos que lo caracterizan —consumo social y gastos sociales— pueden diferenciarse según sean «reproductivos» o «no reproductivos», con independencia de que sean o no productivos.

Siguiendo el Apéndice C de Gough (1982), los trabajadores estatales son productivos cuando el trabajo que realizan excede del tiempo de trabajo incorporado en los bienes que consumen — siempre que puedan compararse los niveles salariales de los sectores público y privado y que las productividades del trabajo sean equivalentes en ambos, supuestos que no son obvios —, de manera que los impuestos para financiar los salarios sean iguales al capital constante más el variable, mientras que la producción de bienes y servicios vendrá dada por la suma del capital constante, el variable y el excedente, transfiriéndose este último a los consumidores de tales servicios, es decir, al sector capitalista.

Ahora bien, lo anterior será cierto si los gastos públicos son reproductivos, es decir, si entran como insumos en los circuitos de producción de medios de producción o de medios de consumo, lo que sólo ocurre con los gastos de capital social y de consumo social, mientras que los gastos sociales no son reproductivos, como ya se señaló, ya que no existe un flujo de retorno al sector capitalista, aunque los trabajadores empleados en el sector sean productivos. En consecuencia, se produce un flujo neto al sector capitalista, en términos de trabajo incorporado, si el excedente de los trabajadores estatales empleados en los sectores I y II — de capital social y de consumo social, respectivamente — es mayor que los impuestos necesarios para financiar al sector III de gastos sociales.

---

<sup>25</sup> Un resumen se encuentra en Fine y Harris (1982) con contestación, centrada en la teoría del valor y desde un planteamiento «neorricardiano», de Hodgson (1982).

Gough denomina «salario social» al conjunto de gastos de consumo social que suponen beneficio en metálico y que se utilizan para la compra de mercancías (<sup>26</sup>), denominando «consumo colectivo» a los beneficios en especie, que producen valores de uso. El salario social sería reproductivo en la medida en la que es un factor necesario en la reproducción de fuerza de trabajo y no constituyen una detracción del excedente del sector privado. En resumen: «Mientras más contribuyan los servicios sociales a la reproducción de la fuerza de trabajo (en términos cuantitativos y cualitativos), más contribuyen a la producción de *output* a largo plazo. Si estos trabajadores estatales al mismo tiempo llevan a cabo trabajo excedente, también contribuirán a los beneficios y/o salarios reales del sector capitalista. Cuanto más crezcan los gastos (sociales), por otra parte, menos habrá para el *output* futuro» (Gough, 1982; 222).

*Segunda tesis.* Señala que la acumulación de capital y gastos sociales es un proceso contradictorio que crea tendencias a la crisis, pero rechazando los análisis simplistas que afirman la tendencia general en todo tiempo y lugar, y dan validez universal a la pauperización y el subconsumo de la clase obrera. En este sentido, O'Connor argumenta: «A pesar de que el Estado ha socializado en forma creciente los costes del capital, el excedente social (incluyendo los beneficios) continúa siendo apropiado en forma privada. La socialización de los costes y la apropiación privada de los beneficios crea una crisis fiscal o “brecha estructural” entre los gastos e ingresos estatales». Además, esta *crisis fiscal*, resultado del aumento de los gastos a un ritmo de crecimiento mayor que el de los ingresos estatales, «resulta exacerbada por la apropiación privada del poder del Estado para fines particulares» (p. 19), mientras que, por otro lado, los diversos «intereses especiales» reclaman de los presupuestos su satisfacción, por lo que no son coordinados por el mercado: «La mayoría son procesados por el sistema político y se ganan o se pierden como resultado de la lucha política. Precisamente debido a que la acumulación de capital y de los gastos sociales se produce dentro de un

---

<sup>26</sup> Pero, como ha destacado Harrison (1980), lo sustancial en la definición del «salario social» no es si los beneficios se reciben en metálico o en especie, sino que los beneficios sean una condición en la venta de la fuerza del trabajo o no. *Vid* también Hawley (1980).

esquema político, existe en gran medida la pérdida, duplicación y superposición de proyectos y servicios estatales» (p. 20), que agudizan la crisis fiscal.

Quedaría así explicado el fuerte crecimiento absoluto y relativo del sector público en casi todas las formaciones sociales capitalistas a partir de la Segunda Guerra Mundial, proceso que ha provocado una extensísima literatura hacendística que no cabe citar aquí <sup>(27)</sup>, Este crecimiento ha conducido — bajo los auspicios de las teorías de inspiración keynesiana — a la aparición de déficit públicos sistemáticos, que han aumentado considerablemente tras el inicio de la crisis a mediados de los años 70 y llegan hasta nuestros días, lo que podría entenderse como una confirmación de la tesis de la crisis fiscal.

Como resultado, tanto O'Connor como Gough, en sus trabajos ya citados, y también de forma específica (O'Connor, 1981; Gough, 1980 y 1981), interpretaron los *cortes fiscales* producidos en Estados Unidos y Gran Bretaña principalmente como un intento de atajar la crisis fiscal y el creciente intervencionismo que lleva consigo, al ampliar la esfera estatal, ampliación a la que se oponen con más fuerza que nunca los sectores llamados neoliberales. Se trataría incluso de reducir el tamaño del Sector Público, que se encontraría en la zona prohibitiva de la llamada curva de Laffer <sup>(28)</sup>, cuyo argumento básico es que podrían obtenerse los mismos ingresos fiscales con tipos impositivos más bajos. La reducción del intervencionismo para estos sectores llevaría aparejada la reducción de los altos costes de administración de las funciones económicas y la eliminación de los «fallos del sector público» en aspectos de asignación, fallos que serían tan graves como los «fallos del mercado» a corregir — de acuerdo siempre con la teoría neoclásica de la Hacienda Pública —, dado que la burocracia trataría de maximizar su propio poder o influencia, esto es, maximizar el tamaño del Presupuesto. Pero la práctica de los cortes fiscales, que encuentra su justificación al nivel de las Haciendas Locales en causas sociológicas que dan lugar a lo que se denomina «revuelta fiscal»

---

<sup>27</sup> Ver el completísimo trabajo de Delorme y Andre (1983) con un estudio específico del caso francés desde 1870, así como los trabajos de Francisco Comín para España.

<sup>28</sup> Para una síntesis de las proposiciones de Laffer, ver por todos Sempe, 1982.

(Rodríguez Cabrero, 1979), muestra que cuando se han convertido en medidas de política económica, más que atajar los «fallos del mercado» han tenido explícitamente por objeto reducir el salario social, bajando los costes de reproducción de la fuerza de trabajo suministrados vía Presupuestos.

Cabe considerar por tanto que estas dos últimas tesis son más acertadas, frente a la linealidad y simpleza de las tesis del marxismo «ortodoxo», habiendo sido contrastadas por algunos análisis empíricos, entre los que sobresale el de Gough (1977), quien utiliza los conceptos de O'Connor para destacar las principales tendencias en la evolución de los gastos públicos en los cinco principales países de la OCDE hasta mediados de los años 70 del siglo pasado y que pueden resumirse en cuatro: a) el crecimiento de los gastos en servicios sociales, ciertos rubros de infraestructura y ayudas a la industria privada, disminuyendo la parte absorbida por los armamentos; b) el crecimiento de los gastos dedicados al medio ambiente, con un descenso relativo del apoyo a la agricultura; c) un incremento de los gastos destinados al aparato legal y coercitivo del Estado, y d) el reemplazo de las subvenciones directas a las empresas por gastos fiscales. Un análisis de lo ocurrido con el gasto público hasta el prime lustro del siglo XXI confirma, con algunos matices, las conclusiones de Gough.

En España se realizaron tres trabajos aplicando las categorías de O'Connor - Gough al análisis del gasto público. Se trata de las tesis doctorales de Fernández Cainzos (1979) y Rodríguez Cabrero (1978), la primera referida a los años 1939-1958 y la segunda a los años 1958-1974. Estos dos trabajos se complementan con el realizado por Alvarez Corbacho y Pousa (1979) para el período 1958-1978, contrastando todos ellos positivamente las tesis de partida, esto es, que los gastos de reproducción o consumo social habrían sido, junto con el creciente intervencionismo económico, las rúbricas que mayor crecimiento experimentan en el período que coincide con la dictadura. Esa tendencia queda confirmada plenamente en los años 1978-1982, en la que el Sector Público español, como consecuencia del papel jugado en la crisis económica y la recepción y satisfacción de las presiones para ofrecer un mayor



salario social, entra en una fuerte crisis fiscal a pesar de la reforma tributaria realizada, no produciéndose la recuperación hasta principios del siglo XXI, en el marco de una fuerte expansión económica con reducción de los impuestos directos y mantenimiento de los gastos.

De todo lo que antecede, «surge como la conclusión más importante el hecho de que una creciente proporción del total (constituyendo, por consiguiente una proporción del PNB de rápido crecimiento) son gastos productivos que suministran *inputs* para el sector capitalista. La proporción de gastos en servicios sociales, infraestructura y acumulación está creciendo, mientras que la de los gastos superfluos improductivos declina. *En consecuencia, es por demás erróneo considerar el crecimiento del Estado como una carga improductiva que pesa sobre el sector capitalista: cada vez más constituye una precondition necesaria para la acumulación de capital privado*» (Gough, 1977; 278-279).

Conclusión que nos lleva a la necesidad de tener en cuenta la incidencia de la actividad presupuestaria desde un punto de vista más amplio que el que proporciona, por ejemplo, la división que hace O'Connor de una economía en sólo tres sectores, lo que exige que nos situemos en la dinámica global de la acumulación y en las restricciones a la reproducción del capital, combinando un enfoque macroeconómico con otro microeconómico. Tal punto de vista lo proporciona la división de la economía en *secciones productivas*, engarzando en ella la realizada para los gastos públicos por O'Connor-Gough y la incidencia de los tributos. Mientras que el análisis de las empresas beneficiarias de ayudas estatales pertenecientes a una sección o sub-sección nos permitiría examinar las relaciones entre las actuaciones estatales y el poder de las clases, fracciones o grupos de interés determinados, teniendo en cuenta la presencia de las empresas públicas, que examinamos a continuación.

## 4. *Las empresas públicas*

El objetivo fundamental de la actividad empresarial pública y la constitución de lo que algunos autores denominan un «sector productivo estatal» (Reichstul y Coutinho, 1975), no es la obtención de beneficios, sino el apoyo a la iniciativa privada o su sustitución, lo cual no supone que en estas empresas no se extraiga al trabajador el máximo volumen de excedente posible. Pero no tiene sentido, teórico ni práctico, tratar a las empresas estatales como una forma de ingresos del sector estatal — paradójicamente, en muchos países la conexión con los Presupuestos suele venir vía cobertura de su déficit, al estar generalizada la existencia de empresas estatales con pérdidas — en el sentido en el que lo hacen O'Connor y otros autores.

### 4.1 **La tesis de la sobreacumulación-desvalorización.**

La cuestión más debatida dentro de las teorías no convencionales de las funciones económicas del Estado capitalista es, sin duda, el papel de la empresa estatal en el marco del proceso de acumulación. La tesis más conocida al respecto es la de *la sobreacumulación-desvalorización* del capital, que también se aplica a los gastos públicos. Esta tesis, desarrollada por los teóricos del Partido Comunista Francés (Boccaro, 1973; Herzog, 1973, y Varios Autores, 1977a), fue elaborada por vez primera por Paul Boccaro en 1966, enmarcada en una reformulación de la teoría del Capitalismo Monopolista de Estado (CME) tal como aparecía en los manuales soviéticos, que recogían a su vez las tesis de Lenin (<sup>29</sup>).

Boccaro parte de las páginas que Marx dedica, en el tomo tercero de *El Capital*, al desarrollo de las contradicciones internas de la ley de la tendencia al descenso de la tasa de ganancia. Para Marx (1894, tomo 3.º, p. 249), la superproducción de capital indica la existencia de una superacumulación (o sobr-

---

<sup>29</sup> El artículo está recogido en Boccaro (1973; 41-69).

acumulación) de capital, presentándose cuando el capital acrecentado —  $C + \Delta C$  — no produce más ganancia, sino menos que el capital  $C$  antes de acrecentarse con  $\Delta C$ . Se trata de una superacumulación absoluta, por tanto general, afectando a todos los sectores productivos, basada en la hipótesis de la imposibilidad para los capitalistas de aumentar el tiempo de trabajo absoluto que proporciona la masa trabajadora, así como el tiempo de sobre-trabajo relativo. Boccara define entonces la superacumulación como «exceso de acumulación de capital, en una sociedad capitalista dada, en relación con los límites de la suma total de plusvalía o de ganancia que es posible obtener para valorizar el capital» (1973, p. 42), pudiendo ser absoluta — al empleo de una cantidad adicional de capital no le corresponde ninguna ganancia adicional— o relativa —a un capital adicional no le corresponde una masa de ganancia adicional capaz de asegurarle una tasa de ganancia mínimamente necesaria— (Varios autores, 1977a, tomo 1º; 39-40).

Para Marx, el resultado de la superproducción es que una parte del capital quedaría total o parcialmente ociosa (pues para poder valorizarse de algún modo tendría que desalojar de su posición a un capital ya en funciones) y la otra parte se valorizaría a una cuota más baja de ganancia por efecto de la presión del capital ocioso u ocupado sólo a medias. La baja de la tasa de ganancia que tiene lugar irá acompañada de una disminución absoluta de la masa de ganancia, desatándose la lucha de la concurrencia: por un lado, la parte de  $\Delta C$  que se encuentre en manos de los antiguos capitalistas en activo será dejada por éstos más o menos ociosa para no depreciar por sí mismos su capital original, y, por otro lado, la parte de  $C$  que se encuentre en nuevas manos procurará ocupar su puesto a costa del capital antiguo, y en parte lo logrará, condenando a la ociosidad a una parte de aquél (Marx, 1984, tomo 3.º; 250). «Pero, en todo caso — añade Marx unos párrafos más adelante —, el equilibrio se restablecerá mediante la inmovilización e incluso la destrucción de capital en mayor o menor proporción.» La «depreciación» (por desvalorización) sería uno de los métodos de aumentar la cuota de ganancia, teniendo por efecto una pérdida en cuanto al valor del capital (p. 123), pero sin que puedan confundirse ambos procesos, el primero de los cuales es utilizado por Marx en el sentido económico-empresarial habitual del término (p. 246).

Boccara y los teóricos del Partido Comunista Francés, por su parte, entienden por desvalorización la valorización nula, reducida o negativa de una parte del capital total que permite en principio la búsqueda de la puesta en valor de otros capitales y del capital global (Boccara, 1973; 44). Y aplican los dos conceptos a explicar el papel del Estado en el CME, en especial a partir de la crisis de 1929, fecha en la que aparecería una sobre-acumulación de capital, provocando un bloqueo durable del crecimiento. El Estado, a través de la toma a su cargo, directa o indirectamente, de una parte de los

medios de producción, procedería a su desvalorización. «Los medios de producción, en la medida en que son financiados públicamente, no pueden ya reclamar para ellos el beneficio que reclaman los fondos privados. Esta descapitalización relativa, realizándose en cuadro del capitalismo, sin embargo, tiene como resultado el crecimiento de la ganancia de las otras fracciones del capital social total. Pero ello no significa que el capital desvalorizado no participe en la producción de la plusvalía global» (Boccarda, 1973; 47). En términos estadísticos, la desvalorización del capital se mide por la diferencia entre la parte que representa el capital de las empresas públicas en el conjunto de las empresas, con la parte del beneficio que reciben (Le Pors, 1977; 25-26). Además, la desvalorización no sería más que una parte de las ayudas que el Estado proporcionaría en beneficio de los grupos monopolistas en virtud de su fusión en un mecanismo único, característica central del CME, según los teóricos del PCF. Otras ayudas serían las subvenciones, los regímenes fiscales especiales — en especial, los de amortización acelerada —, los mercados públicos, los gastos fiscales y las políticas de crédito y de precios protegidos o subvencionados. De esta forma, la intervención del Estado tendría por efecto contrarrestar el decrecimiento de la tasa de ganancia, actuando a través de la desvalorización sobre la composición orgánica del capital.

Ahora bien, las debilidades e insuficiencias de la teoría de la sobre-acumulación son enormes. En primer lugar, como han destacado Andoche (1972), Nelson (1972) y Theret y Wieviorka (1980), entre otros, la utilización de los textos de Marx es inadecuada, al sacar las citas de su contexto y darles otro sentido al modificar las hipótesis sin modificar las conclusiones. En particular, confunden la sobre-acumulación y sus resultados, la situación ociosa de una parte del capital social, sin que, por otro lado, se aporten pruebas de la tendencia al excedente de capital con carácter permanente. Otra cuestión adicional es el concepto de monopolio del que parte la teoría del CME, pensado como una excrescencia del modelo de funcionamiento del capitalismo concurrencial, cuando no es sino un elemento consustancial a las formas actuales de competencia capitalista (Wirth, 1975).

Por lo que respecta a la desvalorización, no puede entenderse cómo opera la misma en una empresa pública concreta, ya que la valorización de sus capitales, mas aun **si** es de capital mixto, se realiza a través de los circuitos financieros, sin que sea posible separar de hecho la parte del capital que

supuestamente se está desvalorizando ¿Cómo explicar, entonces, el caso bastante frecuente de las empresas públicas competitivas y con beneficios? Hay que destacar entonces que el capital en el sector productivo estatal se valoriza como cualquier capital, mientras que los gastos públicos, los salarios y las compras públicas se valorizan en el sector privado.

Por otra parte, como ha destacado Palloix (1977; 112), la teoría de la desvalorización «no puede convertirse en una teoría totalizante, al faltarle investir las relaciones entre valorización y reproducción del capital social con el análisis del proceso de producción inmediato». La circularidad de las tesis de la sobreacumulación-desvalorización tampoco se soluciona cuando se intenta explicar la intervención del Estado desde el terreno de la acumulación, ya que queda sin elucidar el estatuto de la reproducción. Es evidente que muchas de las empresas públicas producen pérdidas u obtienen tasas de beneficio sensiblemente inferiores a las empresas privadas de la misma rama y que en muchos casos las nacionalizaciones suponen una transferencia de fondos a los sectores privados. Ahora bien, la cuestión fundamental a nuestro juicio son las transferencias vía precios y, lo que es más importante, el papel que juega el sector productivo estatal en la especialización y jerarquización del sistema productivo, en el marco de la división internacional del trabajo. Adicionalmente, la desvalorización, en el sentido en que la emplea Marx, se da en todo tipo de capitales a través de las prácticas de depreciación. El Estado colabora en esas prácticas a través de beneficios fiscales, pero en cualquier caso el argumento se sitúa ahora en el plano de la circulación, al nivel de la redistribución.

Pero sin duda la objeción fundamental que puede dirigirse a las teorías que — como en el caso de la tesis de la desvalorización —, para explicar el papel económico del Estado, se apoyan en el papel de la composición orgánica del capital para determinar la existencia de un decrecimiento de la tasa de ganancia, es de tipo lógico-teórico. Utilizando la estructura teórica marxista de los valores, esto supone determinar cuáles son los factores que inciden en la tasa de ganancia a la hora de comprobar la posible existencia de una ley o una tendencia a su decrecimiento en el capitalismo. Del examen de la bibliografía

disponible (Braña, Buesa y Molero, 1984; 139-139) puede concluirse que, en un contexto de capitalismo competitivo, no cabe una explicación teórica de la tendencia al decrecimiento de la tasa de ganancia basada en la introducción de técnicas que supuestamente darían lugar a un aumento de la composición orgánica del capital, ya que tal aumento no tiene por qué ocurrir. De esta forma, «el resultado final no depende directamente del procedimiento seleccionado, sino también de la configuración resultante en la distribución del producto. Si la nueva distribución es muy favorable a los trabajadores no se excluye una reducción de la tasa de beneficio» (Vegara, 1980; 97). Pero como ha señalado Roemer (1979; 393), todo lo anterior no significa que la tasa de beneficio no descienda realmente, dependiendo fundamentalmente de la relación entre el salario real y los beneficios; es decir, dependiendo en última instancia de la lucha y el conflicto político, además de que debe considerarse que muy frecuentemente el progreso técnico se produce en mercados oligopolistas.

De esta forma, el rechazo de la tesis de la sobreacumulación-desvalorización por quiebra de su base teórica supone sustituir una explicación mecanicista, basada en el protagonismo de las fuerzas productivas, por una explicación más acorde con los presupuestos marxianos, centrada en las relaciones de fuerza y el conflicto de clases en la fábrica y la empresa <sup>(30)</sup>. Todo ello implica que los razonamientos deben situarse en el campo de las explicaciones históricas y en casos concretos.

Lo anterior no quiere decir que el papel del Estado quede relegado a un segundo plano, pudiendo resaltarse tres aspectos. El primero resalta el papel que puede jugar el Estado abaratando los bienes-salario, forma de evitar que aumentos en la composición orgánica del capital pudieran dar lugar al descenso de la tasa de beneficio (Meek, 1972). En segundo lugar, el Estado

---

<sup>30</sup> El razonamiento matemático más completo, en términos de valores, de la no relación entre alza de la composición orgánica del capital y disminución de la tasa de ganancia y de las condiciones para que la primera pueda aumentar, se encuentra en Van Parijs (1980). Ahora bien, como razonablemente señala Lipietz (1981, p. 6), estamos contrastando una hipótesis conceptual — alza de la composición orgánica — con una demostración hipotético-deductiva — la baja de la tasa de beneficio—, de manera que la primera no debe ser objeto de una discusión matemática, pues se trata de una tesis a juzgar por su pertinencia con la realidad.

también puede desempeñar un importante papel facilitando el progreso técnico ahorrador de capital, al proporcionar economías externas engendradas por la mejora de la infraestructura de los beneficios sociales (Blaug, 1973). Un tercer aspecto, destacado por Roemer (1979), es explicar las diferencias entre las tasas de beneficios antes y después de impuestos, lo que dependerá del nivel y la estructura de los ingresos y gastos públicos.

Así pues, al desplazarnos del campo de la teoría al de la realidad histórica, se trata ahora de comprobar si en la práctica se ha producido o no un decrecimiento de la tasa de ganancia. Aunque pueda parecer sorprendente dada la importancia teórica que se le concede a la tesis, son muy escasos los estudios empíricos sobre la tasa de ganancia, si bien existe una razón que explica en parte esta laguna: la ausencia de estadísticas apropiadas en la mayoría de los países y el hecho de que en aquellos en que se disponen los conceptos y magnitudes utilizados no se corresponden con los de la teoría marxista, ni vienen expresados en términos de valor, sino de precios.

Los resultados de los estudios disponibles muestran que el papel determinante en la evolución de la tasa de ganancia lo desempeña la lucha política, manifestada esencialmente a través de la presión de los trabajadores por elevar su salario y por mejorar las condiciones en que se realiza, tanto en la fábrica y la empresa como a través de lo que hemos denominado «salario social» a cargo del Estado. Resultados que concuerdan con las hipótesis sustentadas respecto a la incidencia de los tributos y a la estructura y volumen de los gastos estatales.

#### **4.2 Un marco alternativo sobre la función de las empresas públicas.**

Debemos prescindir pues de la ley de la tendencia decreciente de la tasa de ganancia como explicación de la dinámica general y objetiva del capitalismo, puesto que su presencia debe ser producto de una constatación histórica y en

cada formación social, habiendo comprobado cómo no se da siempre ni en todas las formaciones sociales estudiadas. Menos aún nos sirve tal explicación para el estudio de las formas y actuaciones del sector productivo estatal. Proponemos por ello **un marco alternativo** que se basa en una triple distinción de las empresas públicas, según el tipo de razones que orienten la intervención del Estado: empresas subsidiarias, empresas complementarias y empresas competitivas.

Las *empresas estatales subsidiarias* se crean para socorrer al capital privado, al que se absorbe o «socializa» —la socialización de pérdidas—. La razón se encuentra en el hecho de que tales empresas, pudiendo ser indispensables para el funcionamiento de la economía, bien por dedicarse a la producción de determinadas mercancías que constituyen insumos fundamentales de otros sectores, bien por mantener el empleo en ciertas zonas geográficas en las que el paro provocaría fuertes conflictos sociales capaces de hacer peligrar el sistema, no pueden funcionar con un nivel de beneficios mínimamente aceptable o generan pérdidas. Este tipo de empresas ha sido el privilegiado en el análisis de la intervención del Estado, por ser el más aparente o en ocasiones escandaloso, cuando coincide con la existencia de corruptelas o ineficiencia de la burocracia que gestiona las empresas estatales, cuyos propios intereses pueden llegar a ser predominantes y no necesariamente coincidentes con proyectos de transformación social de los trabajadores. Pero lo anterior no es un argumento teórico para otorgarles el primer y casi único lugar del análisis (Vergés, 1982).

En segundo lugar, serían *empresas estatales complementarias* las que ofrecen determinados servicios al capital para su valorización, en cuanto no quieren ser asumidos por éste al pertenecer a sectores que, generalmente por su novedad, no son todavía rentables <sup>(31)</sup>, También se incluirían aquí todas

---

<sup>31</sup> A este respecto, señalaba Baran (1969; 130): «Donde el gobierno tiene “permiso” para invertir es en las esferas de actividad que, hasta ese momento, están fuera de toda explotación comercial y no tienen importancia para los intereses de las grandes empresas. Este tipo de inversiones, en que el gobierno absorbe los costes y los riesgos de exploración y experimentación, recibe el aliento del capital monopolista. Pero en el caso de que esta acción



aquellas empresas que algunos autores denominan «comunitarias» o de «servicios públicos», no privatizables por las características técnicas de la producción (Cuervo y Peres, 1980).

Las *empresas estatales competitivas*, por último, serían aquellas que compiten de hecho en el mercado con las empresas privadas y ocupan sectores y actividades que en otros países o situaciones históricas están en manos privadas. En su origen podría tratarse incluso de empresas subsidiarias, pero su carácter concreto ha de buscarse en las líneas maestras de la intervención estatal en particular a lo largo de la historia de cada formación social.

En el conjunto del sector productivo estatal debemos distinguir, por otra parte, entre el sector industrial-comercial y las empresas públicas financieras (Theret y Wieviorka, 1980; 124 y ss.). Por lo que respecta al sector financiero público, se trata de un aspecto íntimamente ligado con la gestión de la moneda, poco estudiado como ya se ha mencionado, debiendo separarse a su vez la institución específica del Banco Central del resto, pudiendo encontrar tanto empresas subsidiarias — por lo general las diversas instituciones de crédito oficial y cajas populares — como empresas competitivas — que también por lo general tienen comportamientos que en nada las diferencian del sector bancario privado y en las que se suele conceder participación a este último como medio de evitar una nacionalización encubierta.

Debe señalarse que, obviamente, existen diversas formas jurídicas de intervención estatal en este campo y que esta diversidad no es irrelevante: desde Organismos autónomos industriales y comerciales, pasando por empresas con forma de sociedad anónima, por participaciones mayoritarias o minoritarias en empresas privadas, hasta empresas nacionalizadas con estatuto especial o más recientemente agencias y fundaciones públicas.

---

tenga éxito en sus primeras fases, el desarrollo posterior y los beneficios que resulten de ellas deben traspasarse rápidamente a las empresas privadas.»

Existen, en consecuencia, diferentes dependencias orgánicas de aparatos del Estado que, en principio, impiden una coordinación de sus actuaciones, pudiendo explicarse este fenómeno, entre otras causas, en el deseo de distanciar las empresas públicas de las, en su caso, instituciones políticas representativas. Por ello, la importancia de esta parcela del intervencionismo estatal y su forma de organización permite deducir importantes conclusiones de cara al tema de la autonomía relativa de los aparatos del Estado que, en muchos países periféricos encuentra su base más sólida en dicho sector, hasta llegar a convertirse para algunos en un Leviathan «criollo» (Kaplan, 1978) <sup>(32)</sup>.

Antes de finalizar, dos observaciones. Por un lado, es de vital interés estudiar en qué medida las actuaciones de las empresas estatales intervienen en el proceso de valorización del capital, generalmente por una doble vía: vía política de precios, cuyo bajo nivel no es sino una forma encubierta de financiación a sectores concretos, produciéndose déficit generalizados que se financian a través de los Presupuestos, remitiendo a la estructura de los ingresos públicos para saber sus efectos últimos; también por la vía de la dependencia del sistema bancario privado para financiar sus déficit de caja o el capital circulante, otorgando a dicho sistema no sólo una sustancial fuente de beneficios, sino también un cierto control de las propias empresas públicas. Por otro lado, es de importancia saber qué papel desempeñan en el proceso de especialización productiva de cada formación social en el marco de la división internacional del trabajo.

En consecuencia y para finalizar, las actuaciones estatales en este campo no son meramente el producto de las necesidades del sistema capitalista o de la lucha y el conflicto y cooperación de clases, sino de la interacción entre ambos, que no puede reducirse a una simple explicación monocausal, siendo un buen ejemplo de ello en muchos países las industrias

---

<sup>32</sup> La bibliografía más importante sobre este tema, en lo que conocemos, se ha producido en Latinoamérica en los años 70 del siglo pasado y, en especial, con el estudio del caso brasileño. La preponderancia del Estado en algunos países periféricos, basada sobre las empresas públicas, llevó a algunos autores a hablar de Capitalismo de Estado. Puede verse, entre otros, Bresser Pereira (1977), Kaplan (1979), Martins (1977) y Oszlak (1974).

nacionalizadas. En principio, la intervención estatal en la producción implica que la lógica de la asignación de recursos por el mercado ha sido saltada en interés público, de manera que se reconoce que el principio de rentabilidad por sí sólo es insuficiente para asegurar la reproducción, requiriendo un criterio que atienda a la producción de valores de uso. Pero esto no quiere decir automáticamente que la utilización de un criterio basado en la producción de valores de uso deba asumirse como contraria a las necesidades del capital (Williams. 1982; 86). Aspecto importante a la hora de diseñar políticas de transformación económica basadas en nacionalizaciones y sin olvidar la segura presencia de un sector autónomo de la burocracia cuyos intereses, como hemos dicho ya, no tienen por qué coincidir con los de la clase trabajadora y el conjunto de las clases subordinadas.

## **5. LOS INTERESES DE LAS CLASES Y LA POLÍTICA ECONÓMICA.**

Al comenzar el apartado anterior nos planteábamos tres interrogantes, el tercero de los cuales se preguntaba sobre los intereses concretos sobre los que se articulan las actuaciones económicas del Estado. Al intentar ahora contestar, importa volver a resaltar que la separación entre Estado y economía, entre Estado y sociedad civil, propia del modo de producción capitalista, «no debe hacer creer que existe exterioridad real entre el Estado y la economía, como si el Estado no interviniese en la economía más que desde fuera. Esta separación no es más que la forma precisa que reviste, bajo el capitalismo, la presencia constitutiva de la política de las relaciones de producción y, por lo mismo, de su reproducción» (Poulantzas, 1978; 20).

Esta presencia de la política supone que, citando de nuevo a Poulantzas, «las contradicciones de clase constituyen el Estado, están presentes en su armazón material y estructuran su organización: la política del Estado es el efecto de su funcionamiento en el seno del Estado» (1978, p.

145). El resultado es que la política del Estado se va a manifestar como un proceso efectivo de contradicciones — en sentido horizontal y vertical — entre los diversos aparatos y ramas de que consta, producto de las propias contradicciones entre las fracciones del bloque en el poder y entre éstas y las clases subordinadas y las dominadas. «En una palabra — añade Poulantzas — captar el Estado como condensación material una relación de fuerzas, significa que hay que captarlo también como *un campo y un proceso* estratégicos, donde se entrelazan nudos y redes de poder, que se articulan y presentan a la vez contradicciones y desfases entre sí» (p. 149). Y ello sin que suponga la pérdida de la *unidad de aparato*, que se traduce en una política global en favor de la clase o fracción hegemónica, *acomodando*, pero no necesariamente «resolviendo», las presiones contradictorias que emergen de la puesta en práctica de las políticas (Baesse, 1979; 42).

Así, lo que Cardoso (1977) denomina *Pacto Básico de Dominación* permite elaborar, desde la perspectiva anterior, la distinción entre dominación y poder estatal, en tanto el espacio teórico de dominación no coincide totalmente con el del Estado. Y ello porque, como se acaba de señalar, el proceso de dominación y su articulación por medio del Estado son contradictorios y variables. En definitiva, a la hora de saber en función de qué intereses concretos tiene lugar la intervención del Estado capitalista en la estructura económica, debe tenerse presente que el Estado, en cuanto burocracia y organización, es permeable al control por distintas fuerzas sociales y también es permeable a las contradicciones de la sociedad civil, de la que es mediador con esas fuerzas.

Pues bien, dentro de esa política global y correspondiendo a su función económica, entendemos por *política económica* la materialización jurídica de las actuaciones estatales que tienen por objeto la estructura económica de una formación social. Actuaciones que se plantean para la consecución de unos objetivos concretos — siempre relacionados con el «interés general» que se dice encarna el Estado — y a través de unos instrumentos específicos que se presupone son conducentes a tales objetivos. La política económica es, pues,

una manifestación singular de las relaciones entre el Estado y la economía, de contenido tanto ideológico como práctico, cuyo análisis permite aclarar algunos aspectos fundamentales de tales relaciones (Ianni, 1975; 11).

Como han destacado Oszlak y O'Donnell (1976): «Esto sugiere que las políticas estatales se insertan en una “estructura de arenas” que debemos conocer mejor para entender por qué se plantean y resuelven cuestiones en unas y otras», permitiendo además obtener una visión del Estado «en acción», «desagregado y descongelado como estructura global y “puesto” en un proceso social en el que se entrecruza complejamente con otras fuerzas». Este enfoque se revela *necesariamente complementario* con el estudio de las vinculaciones entre clases y Estado, así como con el análisis de una o pocas cuestiones y sus respectivas políticas, a través del *estudio de casos*.

De esta forma, al concebir a las políticas estatales «como un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil» (Oszlak y O'Donnell, 1976, página 21), tales políticas sólo adquirirán significación en la medida que se vinculen al tema o cuestión que las origina, al ámbito social en el que se insertan, a los actores que intervienen en el proceso de «resolución» de la cuestión — que puede consistir en su no resolución o su postergamiento indefinido — y las respectivas y sucesivas políticas.

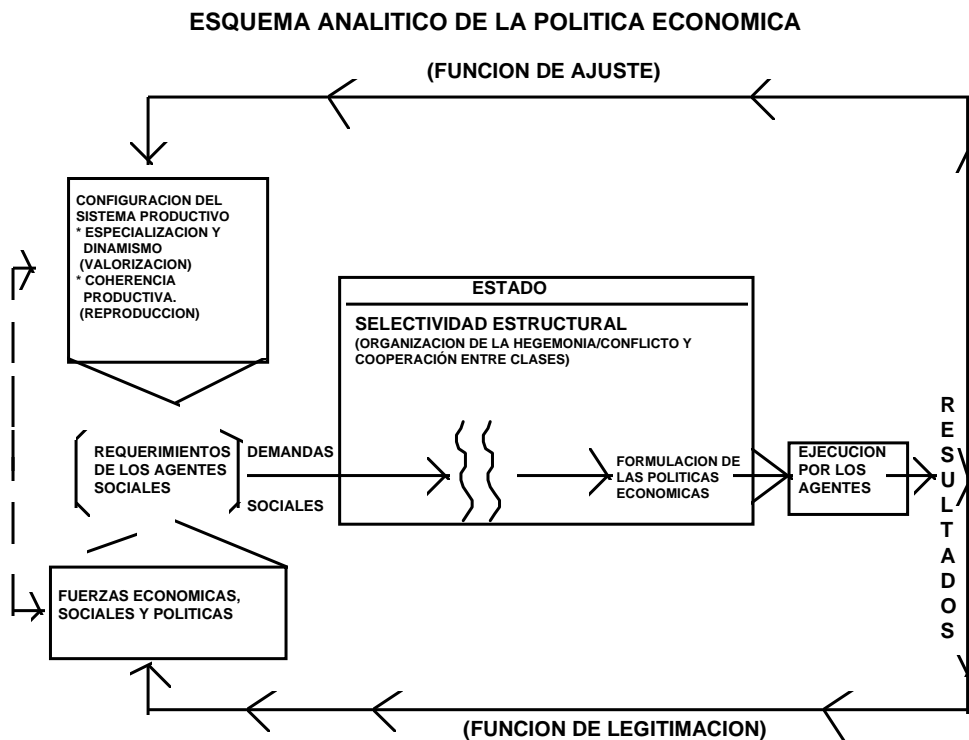
La virtualidad del estudio de las políticas estatales es que permite comprender la mediación de las estructuras estatales entre los insumos instrumentales introducidos en su seno por la lucha política y los productos funcionales. Es decir, permite comprender la relación existente entre las demandas que se realizan al Estado y sus resultados. Para ello podemos construir una tipología de los diferentes tipos de demandas y sus correspondientes políticas, siguiendo el esquema propuesto por Espig-Andersen *et al.* (1976).

Las políticas estatales variarán con el *nivel* de las relaciones sociales al que se dirigen, según se refieran a la esfera de la producción o la de la circulación, de manera que las demandas sobre lo que se produce y cómo se produce constituyen demandas al nivel de la producción, mientras que las demandas en el nivel de la circulación se refieren a lo que se produce. En ambos casos el punto de referencia es la estructuración del sistema productivo en el marco de configuración tendencial del capitalismo como un sistema mundial. Junto al objeto de las demandas, hay que referirse en segundo lugar a los medios con los que el Estado «resuelve» las mismas, es decir *la forma* que adoptan. La distinción se establece según tome una forma mercantil (*commodified*) o no mercantil. Las demandas que toman una forma mercantil son aquellas con las cuales el Estado pone en marcha y refuerza los mecanismos del mercado para hacer cumplir algún objetivo. La forma no mercantil de las demandas supone que el Estado se sitúa fuera del mercado o incluso directamente opuesto a los mecanismos del mercado. Por último, las demandas llevan consigo unas *consecuencias estructurales*, pudiendo llevar a la reproducción o a la no-reproducción de las relaciones sociales capitalistas.

Pus bien, la delimitación conceptual del Estado y de su actividad económica que se ha presentado en este trabajo posibilita la explicación de la racionalidad de las políticas estatales y, en particular, de la política económica en una doble perspectiva: por un lado, en el *plano lógico*, la política económica se muestra como un procedimiento del ejercicio del poder cuya concreción está determinada por la coyuntura del conflicto y cooperación entre clases sociales; y por otro, en el *plano histórico*, las políticas económicas concretas se explican en función de las exigencias que, en cada momento, impone la reproducción de las relaciones sociales, tanto en el terreno económico, como en el político e ideológico. De ahí que pueda afirmarse que esas políticas cumplen simultáneamente una *función de ajuste* referente a la estructuración del sistema productivo, y otra *de legitimación* referente al consenso social respecto a las reglas de funcionamiento de las relaciones de producción capitalistas.

Todo ello hace que el análisis de la política económica ponga de relieve el fraccionamiento de sus objetivos e instrumentación, a la vez que las dimensiones de su unidad expresadas en la configuración estructural del sistema productivo. Dicho de otro modo, el Estado, que se muestra a sí mismo como un poder exterior a los capitales, busca asegurar las relaciones capitalistas integrando y combatiendo, simultáneamente, los intereses de los capitales individuales y de los trabajadores, dando lugar a medidas reguladoras e interventoras fraccionadas y, frecuentemente, contradictorias y cambiantes. Pero a su vez, esas políticas económicas adquieren su coherencia global en los efectos que, a través de la mediación de los agentes económicos, producen sobre la estructuración del sistema productivo.

A partir de las consideraciones efectuadas en los epígrafes precedentes, puede plantearse una metodología analítica para el estudio empírico de las políticas económicas en la que se recogen todos los elementos teóricos que se han expuesto. Tal metodología se sintetiza esquemáticamente en el gráfico adjunto, cuyo contenido se explica seguidamente.



El punto de partida que se adopta en esta metodología se refiere al proceso de formación de las demandas sociales que se vierten sobre el Estado para exigir su actuación, bien sea en el terreno regulador, bien en el de la intervención.

Tales demandas surgen de la configuración estructural del sistema productivo, en la que existen dos planos analíticos referidos, respectivamente, a la valorización y a la reproducción de los capitales. En ambos se suscitan problemas derivados de la insuficiencia de los mecanismos de mercado para asegurar la eficiencia en la asignación de recursos, así como la consecución de determinados objetivos respecto a la coherencia del sistema que pueden considerarse socialmente deseables.

Pero también las demandas sociales surgen del proceso político en el que intervienen las organizaciones e instituciones sobre las que se estructura la sociedad civil. Además de los derechos de propiedad y de la estructura jurídica, hay un conjunto de instituciones, formales e informales, que definen quién es titular de cada uno de los derechos y quién puede participar, cuáles son los objetos legítimos a asignar por el mercado y cuáles por el Estado, cuáles son las conductas aceptables y en qué términos pueden participar los diferentes agentes. Se hace preciso por tanto especificar esas instituciones, que pueden ser formales, como los sindicatos, pero incluyendo también instituciones privadas auto-reguladoras, como las asociaciones profesionales o las asociaciones empresariales, o informales tales como las convenciones sociales<sup>(33)</sup>.

Por tanto, desde ambos frentes se determinan requerimientos que determinados agentes o actores políticos, económicos o sociales traducen en demandas sobre el Estado. Y puesto que tales demandas se encuentran en la base de la actuación estatal, el análisis de las políticas económicas ha de

---

<sup>33</sup> Sobre el papel de las instituciones y su relación con el Estado puede consultarse H-J. CHANG (2002).



identificarlas, junto con los grupos sociales y las instituciones que las sustentan, para poder dar cuenta de ellas en toda su extensión.

El segundo momento analítico hace referencia a la formulación de las políticas económicas. Aquí el punto de partida ha de ser el conocimiento del proceso de selección de las demandas sociales, pues no todas ellas son asumidas por los órganos del Estado para traducirse en objetivos de la política económica. Sobre tales demandas se ejerce un filtro - que en el esquema expuesto se denomina "selectividad estructural" - cuya configuración es cambiante en el tiempo y que depende de la organización de la hegemonía - es decir, de la capacidad de los distintos grupos de agentes para participar en los órganos de poder y para determinar sus decisiones -, lo que remite a la coyuntura concreta del conflicto social, o en otros términos, de la confrontación y cooperación entre clases sociales.

Ha de hacerse notar de nuevo que cuando se habla de participación no se hace referencia únicamente a la presencia en órganos formales de representación democrática, sino a todo tipo de instancias institucionales, formales e informales, que en el seno del Estado coadyuvan a la discusión y formulación de las políticas económicas.

Por otra parte, hay que señalar que las demandas sociales filtradas por el proceso de selección estructural se reflejan en ocasiones de una forma directa en los objetivos de la política económica, pero también puede ocurrir que, al formularse éstos, experimenten una mistificación que los haga irreconocibles a los agentes que los sustentan. Ello es relevante pues, como más adelante se pone de relieve, son los agentes sociales - y no el Estado - quienes ejecutan las políticas económicas, configurando su conducta en función del contenido instrumental de ésta. Y siendo esto así, bien puede ocurrir que una determinada política carezca de efectos sobre los agentes por el mero hecho de que éstos no se reconozcan en sus objetivos. Así pues, el análisis de la coherencia entre los objetivos de la política económica y las demandas sociales es relevante en su explicación y evaluación.

Asimismo, en este momento analítico cabe un tema tradicional en los estudios sobre la política económica como es el de la coherencia entre objetivos e instrumentos, pues de ella también depende que los agentes sociales configuren sus conductas de la forma más apropiada al logro de aquellos objetivos.

El tercer momento del análisis se centra en la relación entre la formulación de las políticas económicas y sus resultados. Tal relación pasa necesariamente por la mediación de determinados agentes económicos, pues el Estado no ejecuta por sí mismo las políticas económicas. En efecto, éstas se establecen como un conjunto de objetivos e instrumentos, acompañados, en su caso, de criterios de selección de los agentes sobre los que la política quiere incidir. El contenido instrumental se configura así como una batería de incentivos que se vierten sobre determinados agentes para que adopten conductas conducentes al logro de los objetivos propuestos. Y, en consecuencia, son los agentes quienes, acogidos a los incentivos, ejecutan las acciones previstas en la correspondiente política. Esta es la razón por la cual, el análisis de la actuación estatal no puede detenerse en el problema de los objetivos o del contenido instrumental, sino que debe clarificar la mediación de los agentes para poder establecer alguna relación entre esos elementos y los resultados obtenidos. A este respecto, los análisis empíricos muestran una diversidad de situaciones posibles, que van desde la modulación de la conducta de los agentes de acuerdo con las previsiones de la correspondiente política - lo que denota un diseño instrumental correcto -, hasta la ausencia de cambios en ella - lo que implica que la política formulada simplemente carece de efectos -, pasando por las múltiples situaciones en las que los agentes se comportan de una manera desviada respecto a las previsiones implícitas o explícitas en la instrumentación correspondiente.

Por otra parte, este análisis de la mediación de los agentes requiere su identificación. Ello no constituye una tarea fácil cuando las actuaciones estatales poseen un carácter general o un extenso ámbito de aplicación, como ocurre con determinadas regulaciones o con las políticas macroeconómicas.

Pero en este caso, aunque no puedan identificarse nominalmente los agentes, si pueden analizarse sus comportamientos a través de la información estadística habitualmente disponible, tratada mediante procedimientos econométricos. Así, la estimación de las funciones de demanda de crédito de los distintos grupos de agentes - consumidores o empresas de distintos tamaños - es básica para el análisis de la política monetaria basada en la modificación de los tipos de interés; o los modelos sobre las decisiones de inversión son relevantes en la evaluación de las políticas reguladoras de la inversión extranjera; o, finalizando con otro ejemplo entre los muchos que podrían citarse, los análisis acerca de la configuración de las empresas exportadoras y de sus estrategias, son relevantes en el estudio de las políticas de tipo de cambio o de regulación del comercio exterior.

Sin embargo, respecto a las políticas de corte microeconómico y, en particular, a las de intervención sobre la industria, la identificación nominal de los agentes sobre los que se vierten los incentivos correspondientes es, en general, viable, de manera que, a través de su análisis pueden concretarse los grupos y clases sociales que se benefician de ellas. En el caso de las empresas, esos grupos son las fracciones del capital que las controlan; y en el de los trabajadores, los colectivos que poseen determinadas características en cuanto a su ubicación en el sistema productivo, edad, sexo, competencia profesional o nivel de sindicación.

Pues bien, es precisamente esta operación de identificación de los agentes la que proporciona la clave para desvelar el juego de intereses convergentes o contrapuestos, aunque siempre diversos, que se encuentran en la base de las diferentes políticas, y para establecer el modo como el Estado resuelve los conflictos existentes en el entramado social sobre el que actúa. Y es sobre esta base empírica sobre la que se puede caracterizar, en cada momento histórico, el contenido de clase del propio Estado.

Finalmente, el esquema analítico propuesto se cierra con el estudio de los resultados de las políticas económicas. Tales resultados tienen lugar, de

forma inmediata, en el interior de los agentes que se benefician de las actuaciones correspondientes, por lo que la evaluación ha de atender a los cambios que experimentan estos agentes y el sector o segmento productivo en el que se ubican. Pero también las políticas económicas inciden sobre el conjunto del sistema productivo y sobre la configuración de las fuerzas económicas, políticas y sociales de las que emergen las demandas que se encuentran en su origen. Ello es así porque la selección de agentes incide sobre la concurrencia de los productores - pues son unos y no otros los beneficiarios de la actuación del Estado - y la de los capitales - pues los beneficiarios se ubican en un segmento productivo determinado, lo que implica la exclusión de otros -, de manera que, a través de esta mediación, cada política incide sobre la propia organización del sistema productivo y del sistema social en el que se ubican aquellas fuerzas. Se configuran así dos elementos de la evaluación de los resultados que en el esquema antes expuesto se significan bajo las denominaciones de función de ajuste y de función de legitimación.

La función de ajuste hace referencia al modo como la política económica incide sobre la estructura del sistema productivo, modificando las condiciones en las que tienen lugar los procesos de valorización y de reproducción. A este respecto, hay que señalar que lo relevante no es sólo el análisis de los efectos de cada política sobre el sistema productivo, sino el hecho de que la configuración de éste, en un momento determinado, expresa la coherencia global del conjunto de las actuaciones estatales en el terreno de la economía. Tal coherencia es resultado de actuaciones contradictorias que responden a intereses y compromisos contrapuestos, de manera que la situación del sistema productivo proporciona un elemento de evaluación global del conjunto de las políticas desarrolladas por el Estado.

La función de legitimación se refiere a la incidencia de la política económica sobre el consenso social en el que se fundamenta la estabilidad de las relaciones sociales. Es éste un elemento relevante, pues no cabe olvidar que, tal como se ha argumentado en el epígrafe anterior, el Estado ejerce una

función de cohesión del sistema social en la que se inscribe su acción tanto en el terreno político e ideológico, como en el económico.

Evidentemente, las funciones de ajuste y de legitimación pueden resultar contradictorias, de manera que el énfasis en una de ellas puede implicar una insuficiencia de los recursos asociados a las actuaciones que tienen por objeto la otra función. Dicho de otro modo, la legitimación puede lograrse a costa de mantener o acentuar los problemas del sistema productivo que se encuentran en la base de la actuación estatal; o por el contrario, el ajuste puede lograrse a costa del deterioro del consenso social, tal como ha mostrado Navarro (1989) en sus estudios sobre la reconversión industrial en España, particularmente sobre la siderurgia. De ahí que el análisis de la política económica haya de atender a las relaciones entre ambos elementos.

Ahora bien y para concluir, no puede olvidarse que las actuaciones estatales encuentran unos *límites* <sup>(34)</sup>, derivados de la propia lógica de su actuación en el modo de producción capitalista. Estos límites son de dos tipos: límites del sistema y límites de acción.

Los *límites del sistema* hacen referencia al hecho de que el Estado no es sino, en último término, una garantía de la propiedad privada, es decir, de su contenido material: el derecho de apropiación del excedente por el capitalista. Y, por otro lado, el Estado es también la garantía del carácter clasista de la sociedad, lo que asegura la reproducción del sistema de apropiación privada del producto social.

Los *límites de acción* corresponden y se determinan en el análisis histórico de cada formación social, pudiendo señalar al menos ocho tipos:

---

<sup>34</sup> La exposición sigue los planteamientos de Altvater (1975 y 1978), Evers (1979), Martins (1977) y Offe (1975/6), encuadrados en la explicación «neohegeliana» o de la «derivación» de las funciones del Estado, que es la que más ha insistido en el problema de los límites, así como recoge las puntualizaciones de Torres (1977) y las recientes contribuciones de los economistas institucionalistas, en particular el trabajo de Moreau (2004).

a) Las actuaciones estatales no pueden traspasar el límite de la propiedad privada de forma sistemática, por lo que muchas veces ocurrirá que serán a ese respecto indirectas, imprecisas e impredecibles en sus resultados individuales.

b) Existe una «restricción financiera», dados los recursos financieros siempre limitados del Estado — ahí está la crisis fiscal —, incluso aunque se recurra al endeudamiento o a la inflación como impuesto.

c) Una «restricción informativa», en tanto las demandas de los diversos intereses sociales le llegan al Estado, la mayoría de las veces, mistificadas, aparte de no tener capacidad de procesar — por utilizar una expresión de la informática — esas demandas y las ofertas de los agentes y clases sociales. Como han señalado recientemente los economistas institucionalistas, el Estado también está afectado por la existencia de información imperfecta, especialmente por las asimetrías en la información, así como por la presencia de incertidumbre radical en un mundo abierto.

d) El Estado la mayor parte de las veces sólo puede resolver un problema a costa de crear otro, sobre todo en todos aquellos casos, la mayoría en que se trata sin duda de «juegos de suma cero». De ahí las contradicciones e incoherencias de sus actuaciones, que trata de solventar adoptando rutinas organizativas y adaptándose a las circunstancias, sin nada que tenga que ver, por supuesto, con la maximización de una supuesta función de bienestar social.

e) Las actuaciones del Estado están también sometidas a la presión de la lucha, el conflicto y la cooperación entre grupos y clases sociales, como es lógico, sin que quepa desprestigiar el papel que juega en la política económica la presión de las clases dominadas.

f) Existen problemas de incentivos, que proceden de lo que se ha llamado la “captura burocrática” — esto es, la influencia de los propios funcionarios — pero también de la presencia de grupos de interés horizontales,

aquellos que representan a capitalistas y trabajadores de un sector o una industria concreta, y de los procesos de búsqueda de rentas.

g) Como resaltan especialmente los institucionalistas, en su intento de pilotar la dinámica del sistema, a través de lo que hemos denominado su función de ajuste, el Estado está sometido a dos inconvenientes mayores: la irreversibilidad de muchas acciones y, especialmente, la historicidad del proceso económico, la irreversibilidad del tiempo, por lo que las políticas públicas son propensas a estar afectadas por el fenómeno conocido como dependencia del pasado y de la senda, esto es, la capacidad de que una medida de política económica alcance sus objetivos depende dramáticamente de la fecha de implantación (algunas veces es demasiado tarde, otras demasiado pronto) y de la senda que haya seguido previamente el sistema económico.

h) Por último, es de gran importancia la posición relativa ocupada por una formación social en el cuadro general del capitalismo a nivel mundial, sobre todo en la fase actual de globalización.

-----

**BIBLIOGRAFIA.**

- AGLIETTA, M. (1979): *Regulación y crisis del capitalismo*. Ed. Siglo XX. Madrid y Buenos Aires.
- ALBIAC, Gabriel (1977): «Poder y lucha de clases. Por una caracterización de la teoría marxista del Estado». *El Cábaro*, núm. 6. Mayo-junio: 39-70.
- ALVAREZ CORBACHO, Xoaquín y POUSA, Miguel (1979): «Estructura y dinámica del gasto público en España (1958-1978)». En *Capitalismo y gasto público*. Editorial Barca de Caronte. Santiago de Compostela.
- ALTHUSSER, Louis (1965): *La revolución teórica de Marx*. Ed. Siglo XXI, México, 1973.
- (1971): «Ideología y Aparatos Ideológicos de Estado». En *Escritos 1968-1970*. Ed. Laia. Barcelona, 1974: 107-172.
- ALTHUSSER, Louis; BALIBAR, Etienne (1967): *Para leer El Capital*. Siglo XXI. Madrid, 1973. 6ª ed.
- ALTVATER, Elmar (1975): «Notes on some problems of the state interventionism». *Kapitalistate*, nº 1: 96-108); y nº 2: 76-83.
- (1978): «Crisis económica y planes de austeridad». *Transición*, nº 1. Octubre: 5-10.
- ANDOCHE, Robert (1972) : «La théorie de la suraccumulation-dévalorisation». *Critiques de l'économie politique*. Nº 6. Enero-marzo: 164-179.
- ATTALI, Jacques y GUILLAUME, Marc (1976) : *El antieconómico*. Ed. Labor. Barcelona.
- BAESSE, Carlos E. (1979): «0 capitalismo contemporáneo: O papel do Estado e o problema das crises». *Cadernos do Departamento do Ciência Política*, nº 5. Março. Universidad Federal de Minas Gerais: 21-44.
- BARAN, Paul A. (1957): *La economía política del crecimiento*. Ecl. Fondo de Cultura Económica. México, 1969.
- BARAN, P. A., y SWEEZY, P. M. (1966): *El capital monopolista*. Ed. Siglo XXI. México, 1972 (5ª ed.).
- BARTRA, Roger (1977): *El poder despótico burgués*. Eds. de Bolsillo-Península. Barcelona.
- BERAMENDI, Justo G.; FIORAVANTI, Eduardo (1974): *Miseria de la economía*. Eds. Península. Barcelona. 2 tomos.
- BIRNBAUM, Norman (1971): *Hacia una sociología crítica*. Eds. Península. Barcelona, 1974.
- BLAUG, Mark (1973): «Cambio técnico y economía marxista». *Marx y la economía marxista*. D. Horowitz (ed.). Laia. Barcelona: 233-249.
- BOCCARA, Paul (1973). *Etudes sur le Capitalisme Monopoliste d'Etat, sa crise et sou issue*. Editions Sociales. Paris.



- BOYER, R. y SAILLARD, Y (Dir.). (1995): *Théorie de la régulation. L'état des savoirs*. La Découverte. Paris
- BRESSER PEREIRA, Luis Carlos (1977): *Estado e subdesenvolvimento industrializado*. Ed. Brasiliense, Sao Paulo.
- BRAÑA, Francisco Javier (1981a): *La función económica del Estado capitalista. Contribución al estudio del proceso de industrialización dependiente de España, 1964-1977*. Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid, Servicio de Publicaciones.
- (1981b): «Los gastos fiscales: concepto y problemática». *Hacienda Pública Española*, núm. 72: 87-114.
- (1983): "Principios de la imposición y crisis fiscal: un enfoque alternativo". *Hacienda Pública Española*. Nº 83: 113-127.
- (2002): *Proyecto Docente para la obtención de la Cátedra de Economía Aplicada*. Universidad de Salamanca.
- BRAÑA, Javier; BUESA, Mikel, y MOLERO, José (1984): *El Estado y el cambio tecnológico en la industrialización tardía. Un análisis del caso español*. Fondo de Cultura Económica. Madrid y México.
- BRUNHOFF, Suzanne de (1973): *La política monetaria*. Ed. Siglo XXI. Mexico.
- (1976): *Etat et Capital*. PUG-Masperó. Grenoble, 1976.
- BUSTELO (1993): *El enfoque de la regulación en economía: una reseña*. Documento de trabajo 9303. Facultad de CC. Económicas y Empresariales. Universidad Complutense. Madrid.
- CABO MARTIN, Carlos de (1979): «Estado y Estado de derecho en el capitalismo dominante: aspectos significativos del planteamiento constitucional español». *Revista de Estudios Políticos*, nueva época. núm. 9. Mayo-junio: 99-120.
- CARDOSO, Fernando H. (1975): *Autoritarismo e democratização*. Paz e Terra, Río de Janeiro. 2ª ed.
- (1977): «Desenvolvimento capitalista e Estado, bases e alternativas». En *Estado e capitalismo no Brasil*. Ed. HUCITEC-CEBRAP. Sao Paulo: 205-220.
- CARLO, Antonio (1980): «Sociología del Diritto». En *Introduzione alla sociologia*. Ed. Terzo Mondo. Milano: 201-290.
- CASTELLS, Manuel (1977): *La cuestión urbana*. Siglo XXI. México.
- CHANG, Ha-Joon (2002): "Breaking the mould: an institutionalist political economy alternative to the neo-liberal theory of the market and the state". *Cambridge Journal of Economics*. Vol. 26, nº 5. September: 539-559.
- COGOY, Mario (1977): «Teoría del valore e capitalismo contemporáneo». En A. MARTINELLI (Ed.): *Stato e accumulazione del capitale*. Mazzota. Milano: 92-129.
- CUERVO, Álvaro y PERES, Wilson (1980): «Hacia una teoría de la empresa pública». *Hacienda Pública Española*, nº 63: 15-30.

- DALLEMAGNE, Jean Luc (1972): *La inflación capitalista*. A. Redondo (editor). Barcelona.
- (1973): *La política económica burguesa*. Siglo XXI. México.
- DELORME, Henri (1965): *L'impot a l'époque du capitalisme monopoliste d'Etat*. Editions Sociales. París.
- DELORME, Robert y ANDRE, Christine (1983): *L'Etat et l'Economie*. Eds. du Seuil. Paris.
- DUMENIL, Gérard and Dominique Lévy (2002): "The profit rate: where and how much did it fall? Did it recover? (USA 1948-2000)". *Review of Radical Political Economics*. V. 24, Issue 4, Autumn: 437-461.
- EISENSTEIN, Zillah (1979). "El Estado, la familia patriarcal y las madres que trabajan". *En Teoría*, núm. 1. Abril-junio: 113-168.
- ENGELS, Federico (1891). *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*. Ed. Fundamentos. Madrid, 1970.
- (1892). *Del socialismo utópico al socialismo científico*. Ricardo Aguilera Editor, Madrid. 1969.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta; FRIEDLAND, Roger; WRIGHT, Erik Olin (1976): «Modes of class struggle and the capitalist state». *Kapitalistate*, nº 4-5: 86-220.
- EVERS, Tilman (1979): *El Estado en la periferia capitalista*. Siglo XXI. México.
- FERNÁNDEZ CAÍNZOS, Juan J. (1979): *La Hacienda Pública y la acumulación de capital en España (1939-1959), un ensayo de interpretación*. Tesis Doctoral. Universidad de Santiago. Inédita.
- FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (1979): *Política económica coyuntural*. ICE ediciones. Madrid.
- FERNÁNDEZ DÍAZ, PAREJO GÁMIR y RODRÍGUEZ SAÍZ (2006): *Política Económica*. McGraw Hill. Madrid, 4ª edición.
- FINE, Ben y HARRIS, Laurence (1982): «Algunas cuestiones polémicas en la teoría económica marxista». *En Teoría*, núm. 10. Abril-Junio: 3-54.
- FOLEY, Duncan K. (1978): «State expenditure from a marxist perspective». *Journal of Public Economics*, vol. 9: 221-238.
- FUENTES QUINTANA, Enrique (1973): *Hacienda Pública*. Imprenta Ruffino Blanco. Madrid.
- GOLD, D. A.; LO, C. Y. H., y OLIN WRIGHT, E. (1977): «Aportaciones recientes a la teoría marxista sobre el Estado Capitalista». *Revista Mensual-Monthly Review*, vol. 1. nº. 8: 93-122.
- GOLDSCHIED, Rudolf (1979): «Estado, presupuesto público y sociedad. Esencia y cometido de la Hacienda desde el punto de vista de la sociología». *Hacienda Pública Española*, núm. 58: 334-367.
- GOUGH, Ian (1975): "Gastos del Estado en el capitalismo avanzado". *New Left Review*, nº 92. Julio-agosto: 53-92.

- (1979): *The political economy of the welfare state*. Macmillan. London. Traducción castellana. H. Blume, Ed. Madrid, 1982.
- (1980): «Thatcherism and the welfare state». *Marxism Today*. July: 7-12.
- (1982): «The State and the crisis». Ponencia al simposium *Estado y Sector Público en España*. Madrid. Febrero. Mimeo.
- GREVET, Patrice (1976): *Besoins populaires et financement public*. Editions Sociales. París.
- HAWLEY, James P. (1980): «Review of Ian Gough "The Political Economy of the welfare state"». *Kapitalisiate*, nº 8 : 121-130.
- HERZOG, Philippe (1973) : *Politique économique et planification en régime capitaliste*. Editions Sociales. Paris.
- HIRSCH, Joachim (1977): «Observaciones teóricas sobre el estado burgués y su crisis». En *La crisis del Estado*. Ed. Fontanella. Barcelona: 123-151.
- HODGSON, Geoff (1979): «La teoría de la caída de la tasa de ganancia». En *Teoría*, núm. 1. Abril-junio: 93-134.
- (1982): «Empapelando las grietas: comentarios al análisis de Fine y Harris». En *Teoría*, núm. 10. Abril-junio: 55-77.
- HOLLOWAY, John and PICCIOTTO, Sol (1977): «Capital, crisis and the state». *Capital & Class*, nº 2. Summer: 76-101.
- (Eds.) (1979): *State and capital. A marxist debate*. Edward Arnold. London.
- JESSOP, Bob (1977): «Recent theories of the capitalist state». *Cambridge Journal of Economics*, nº. 1. Pp. 353-373.
- (1982): *The capitalist state*. Martin Robertson. London.
- KAPLAN, Marcos (1969): «El Estado empresario en la Argentina». *El Trimestre Económico*, vol. XXXVI (1). México. Enero-marzo. Nº 141: 69-111.
- (1972): «Estado, dependencia externa y desarrollo en América Latina. (Nota para un esquema analítico)». En *La crisis del desarrollismo y la nueva dependencia*. Amorrortu eds. Buenos Aires: 135-172.
- (1978): *Estado y Sociedad*. Universidad Nacional Autónoma de México, México.
  - (1978): «El leviatán criollo: Estatismo y Sociedad en América Latina contemporánea». *Revista Mexicana de Sociología*. U.N.A.M., vol. XL. Nº 3. Julio-septiembre: 795-829.
- (1979): «Estado, acumulación de capital y distribución del ingreso en la América Latina Contemporánea». *Comercio Exterior*, vol. 29, nº 4. México. Abril: 433-442.
- LECHNER, Norbert (1977): «La cuestión del Estado en el Capitalismo Dependiente». *Estudios Sociales Centroamericanos*, núm. 16. Enero-abril: 129-164.
- LE PORS, Anicet (1977) : *Les béquilles du capital. Les transferts Etat-industrie*. Eds. du Seuil. París.

- LIPIETZ, Alain (1976): «Algunos problemas sobre la producción monopolista del espacio urbano». *Zona Abierta*, núm. 8 : 61-72.
- (1981): *Derriere la crise: la tendance a la baisse du taux de profit*. CEPREMAP. Doc. núm. 8115. Paris.
- LOJKINE, Jean (1979): *El marxismo, el Estado y la cuestión urbana*. Edl. Siglo XXI. México.
- MANDEL, Ernest (1975): *Iniciación a la economía marxista*. Ed. Nova Terra. Barcelona.
- (1976): *Le troisieme áge du Capitalisme*. Eds. 10/18. U.G.E. París.
- MARTINS, Carlos Estevan (1977): *Capitalismo de Estado e modelo político no Brasil*. Ed. Graal. Río de Janeiro.
- MARX, Carlos, y ENGELS, Federico (1844): *La sagrada familia*. Ed. Akal. Madrid. 1977.
- (1848): *El Manifiesto comunista*. Ed. Ayuso. Madrid, 1974.
- MARX, Carlos (1864-66): *El Capital. Libro 1. Capítulo VI. Inédito*. Ed. Siglo XXI. Madrid, 1973.
- (1894): *El capital. Crítica de la economía política*. Fondo de Cultura Económica. México.
- MATOUK, J. (1981): «Crisis y porvenir de las regulaciones». En *Rupturas de un sistema económico*. H. Blume eds. Madrid: 305-331.
- MEEK, Ronald L. (1972): *Economía e ideología*. Ed. Ariel. Barcelona.
- MELGUIZO, Ángel (1979): «Los presupuestos de Calvo Sotelo. Notas en torno a sus cifras de liquidación». *Cuadernos Económicos de ICE*, núm. 10. Madrid: 401-442.
- MILIBAND, Ralph (1965): «Marx y el Estado». En *Marx, el Derecho y el Estado*. OIKOS-TAU. Barcelona: 49-76.
- (1969): *El Estado en la sociedad capitalista*. Ed. Siglo XXI. México, 1970.
- (1970): «The capitalist state: reply to Nicos Poulantzas». *New Left Review*, nº. 59. Enero-febrero: 284-295.
- (1974-75): «Poulantzas y el estado capitalista». *Zona Abierta*, núm. 2:103-116.
- (1978): *Marxismo y política*. Ed. Siglo XXI. Madrid.
- MOSLEY, Hugh (1979): «La teoría de la crisis fiscal del estado capitalista». *Revista Mensual- Monthly Review* - Febrero, v. 2. nº 7: 80-91.
- MUSGRAVE, Richard A., y MUSGRAVE, Peggy (1992): *Hacienda Publica Teórica y Aplicada*. McGraw Hill. Madrid. 5ª edición.
- NEGRI, Antonio (1978): «L'Etat, les dépenses publiques: problémes el perspectives». *Critiques de l'economie politique*. NS, nº. 3. Avril-juin : 115-147.

- NELSON, Claude (1972): «Le P.C.F. et l'économie politique». *Critiques de l'économie politique*. Nº 7-8. Abril-septiembre: 314-336.
- O'CONNOR, James (1969): «Elementos científicos e ideológicos en la teoría económica de la política gubernamental». En *Crítica de la ciencia económica*. Ed. Periferia. Buenos Aires, 1972: 91-132.
- (1973): *Estado y capitalismo en la sociedad norteamericana*. Ed. Periferia. Buenos Aires, 1974.
  - (1979): «La crisis fiscal del Estado: respuesta a H. Mosley». *Revista Mensual*. Febrero, vol. 2, núm. 7: 92-95.
  - (1981): «Luchas de clases, Crisis Fiscal, Crisis de Acumulación». Ponencia al simposium *Estado y Sector Público en España*. Madrid. Febrero. Fundación Hogar del Empleado.
- O'DONNELL, Guillermo (1977): *Apuntes para una teoría del Estado*. Documento CEDES/G.E. CLACSO/núm. 9. Buenos Aires.
- (1978): *Tensiones en el estado Burocrático-autoritario y la cuestión de la democracia*. Documento CEDES/G.E. CLACSO/núm. 11. Abril. Buenos Aires.
- OFFE, Claus (1975-1976): «The abolition of market control and the problem of legitimation». *Kapitalistate*, nº. 1-1975: 109-116; y nº 2-1976: 73-75.
- OSZLAK, Oscar (1974): *Capitalismo de Estado: ¿Alternativa o transición?* Ponencia al «Seminario Latinoamericano sobre empresas públicas y sus relaciones con el Gobierno central» CLAD, Caracas. Noviembre.
- OSZLAK, Oscar y O'DONNELL, Guillermo (1976): *Estado y Políticas Estatales en América Latina. Hacia una estrategia de investigación*. Documento CEDES/GE. CLACSO, nº 4. Buenos Aires.
- PALLOIX, Christian (1977): *Procés de production et crise du capitalisme*. PUG - Masperó. Grenoble.
- (1978): *Travail et production*. Masperó - París.
- PANICO, Carlo (1980): «Marx's analysis of the relationship between the rate of interest and the rate of profits». *Cambridge Journal Of Economics*, vol. 4, núm. 4. December. 363-378.
- PASUKANIS, Eugeni B. (1976): *Teoría general del Derecho y marxismo*. Ed. Labor. Barcelona.
- PEREZ ROYO, Javier (1980): *Introducción a la teoría del Estado*. Ed. Blume. Barcelona.
- POULANTZAS, Nicos (1964): «El examen marxista del Estado y del derecho actuales y la cuestión de la alternativa». En *Marx, el Derecho y el Estado*. OIKOS-TAU. Barcelona, 1969: 77-107.
- (1968): *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. Ecl. Siglo XXI. Madrid, 1972.
  - (1970): *Fascismo y dictadura*. Ed. Siglo XXI. Barcelona. 1976.

- (1973): *Sobre el Estado capitalista*. Ed. Laia. Barcelona. 1974.
- (1974): *Las clases sociales en el Capitalismo actual*. Ed. Siglo XXI. Madrid, 1977.
- (1978) : *L'Etat, le pouvoir, le socialisme*. Ed. PUF. París.
- PUVIANI, Amilcare (1972): *Teoría de la ilusión financiera. (Introducción de Álvaro Rodríguez Bereijo)*. Ed. I.E.F. Ministerio de Hacienda. Madrid.
- REICHSTUL, Henri P. y COUTINHO, Luciano, G. (1975): *O sector productivo e o ciclo*. Mimeografiado. Sao Paulo. 28 páginas.
- REY, Pierre Philippe (1973): *Las alianzas de clases*. Ed. Siglo XXI. México, 1976. 2.a edición.
- RODRIGUEZ CABRERO, Gregorio (1978): *Gasto público en España (1958-1974). Las funciones de acumulación y legitimación del Estado español*. Tesis Doctoral (Inédita). 27 de octubre de 1978. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad Autónoma de Madrid.
- (1979): «La Economía política del gasto público: un enfoque sociológico». *Presupuesto y Gasto Público*, nº 2: 139-178.
- ROEMER, John E. (1979): «Continuing controversy on the falling rate of profit: fixed capital and other issues». *Cambridge Journal of Economics*, nº 3: 379- 398.
- SAN FRANCISCO BAY AREA KAPITALISTATE GROUP (1980): «Recensión a la Crisis Fiscal del Estado». *Hacienda Pública Española*, núm. 66. Páginas 185-192.
- SALVEMINI, Biagio (1977): «La crisis fiscale dello stato». *Crítica Marxista*, 1. núm. 6. Noviembre-diciembre: 151-159.
- SEMPE, Henri (1982): «La baisse de la pression fiscale et la recherche de l'équilibre budgétaire aux Etats-Unis: la loi de Laffer». *Revue du Tresor*; nº 10. Octubre: 543-549.
- SONNTAG, Henrie R., y VALECILLOS, Héctor (compiladores) (1977): *El Estado en el capitalismo contemporáneo*. Ed. Siglo XXI. México.
- STEPAN, Alfred (1975): *El papel del Estado. Conceptos y comparaciones*. Universidad de Yale. Otoño. Mimeografiado.
- STIGLITZ, Joseph E. (2002): *La economía del sector público*. 3ª edición. Editorial Bosch. Barcelona.
- STRINATI, Dominic (1979): «Capitalism, the State and Industrial relations». En *State and economics in contemporary capitalism*. Croom Helm. London: 191-236.
- SWEEZY, P. M. (1942): *Teoría del desarrollo capitalista*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1970.
- THERBORN, Góran (1979): *¿Cómo domina la clase dominante?* Ed. Siglo XXI. Madrid.

- THERET, Bruno y WIEVIORKA, Michel (1980): *Crítica de la teoría del capitalismo monopolista de Estado*. Ed. Terra Nova. México.
- THERET, Bruno y URI, Didier (1982): «La pression fiscale: une limite à l'intervention publique?». *Critiques de l'économie politique*, nº 21. Octubre-diciembre: 3-56.
- TORRES, Joao Carlos (1977): «Referencias teóricas para a análise da questão da estatização». En *Estado e capitalismo no Brasil*. Eds. HUCITEC-CEBRAP. Sao Paulo: 241-268.
- VAN PARIJS, Philippe (1980): «The Falling Rate-of-Profit theory of Crisis: A Rational Reconstruction by Way of Obituary». *The Review of Radical Political Economics*. vol. 12, nº 1. Spring: 1-16.
- VARIOS AUTORES (1977a): *Tratado marxista de Economía Política. El capitalismo monopolista de Estado*. Eds. de Bolsillo. Laia. Barcelona. 2 tomos.
- (1977b): *El marxismo y el Estado*. Ed. Avance. Barcelona.
- VEGARA, Josep M<sup>a</sup> (1978): «Tres temas centrales de la Economía Política marxista: un panorama». (Versión parcial del trabajo *Panorama actual de la economía política marxista*. Barcelona. Mayo, 1976). *Investigaciones Económicas*, núm. 5. Enero-abril: 215-282.
- (1979): *Economía política y modelos multisectoriales*. Tecnos. Madrid.
- (1980): «Selección de técnicas, mecanización y tasa de beneficio». *Revista Española de Economía*. Año X, nº 2. Abril-junio: 87-105.
- VERGÉS, J. (1982): «Las empresas públicas como instrumento de política económica». *Hacienda Pública Española*. Nº 78.
- VIANÉS, André (1980): *La Raison Economique d'Etat*. Presses Universitaires de Lyon. Lyon.
- WALLERSTEIN, Immanuel (1979): *El moderno sistema mundial*. Ed. Siglo XXI. Madrid.
- WILLIAMS, Mike (1982): «Industrial Policy and neutrality of the state». *Journal of Public Economics*, vol. 19 : 73-96.
- WIRTH, Margaret (1975): «Contribution a la critique de la théorie du capitalisme monopoliste d'Etat». En *L'Etat contemporain et le marxisme*. Ed. Masperó. París : 95-133.
- WOLFE, Alan (1977): *Los límites de la legitimidad. Contradicciones políticas del capitalismo contemporáneo*. Siglo XXI. México, 1980.
- WOODWIS, Tony (1978): «Critical theory and the capitalist state». *Economy and Society*, v. 7, nº 2. Mayo: 175-192.