

# EL ESTADO DE NUESTRO TIEMPO

## Curso del profesor García Pelayo

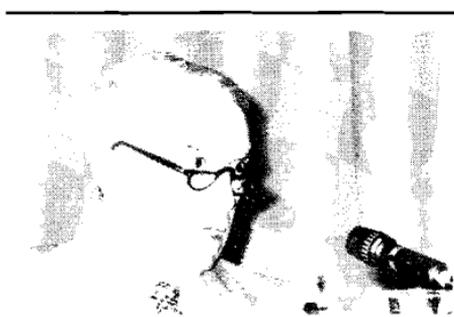
«Las decisiones estatales están condicionadas por el sector político dentro y fuera del Gobierno, por el económico-social y por el administrativo, a través de unos nudos de intersección más o menos complejos, y unidos por el común objetivo de influir en las decisiones. Estos sectores constituyen básicamente los tres grandes poderes del Estado de nuestro tiempo», dijo el profesor y jurista Manuel García Pelayo en el curso que, sobre el tema general *El Estado de nuestro tiempo*, impartió del 4 al 13 de abril en la Fundación Juan March. En cuatro conferencias, el profesor García Pelayo abordó los siguientes temas: «Consideraciones generales sobre el sistema estatal»; «Crecimiento de demandas y de los medios de acción»; «Legitimidad y racionalidad»; y «La situación histórica del Estado». En las páginas que siguen ofrecemos un resumen del curso.

---

### SISTEMA DE ACCION ABIERTO

---

**B**asándonos en las líneas generales de la teoría de sistemas, por creer que su aplicación permite dar cuenta de la complejidad adquirida por el Estado en la época presente, podemos considerar a éste como un sistema constituido por subsistemas de instancias y competencias, sectores de acción, etc. En el Estado de nuestro tiempo el centro de las propiedades del sistema estatal está constituido por la posibilidad real de tomar y operacionalizar decisiones imperativas, vinculantes o que comprometan a toda la sociedad nacional, teniendo a su disposición los medios para ejecutarlas. Como sistema de acción, el Estado está compuesto por las accio-



Nacido en Corrales (Zamora) en 1909, Manuel García Pelayo estudió en Madrid, Viena y Berlín. Encargado de la Cátedra de Filosofía del Derecho de la Universidad Central de Madrid antes de la guerra civil, se vio excluido de la docencia universitaria al término de la misma. Desde los años cincuenta ha sido profesor en varios países de Latinoamérica, y desde 1958, dirige el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Central de Caracas. Sus libros, especialmente su *Derecho Constitucional Comparado* (1950), han sido clave en la formación de muchas promociones de juristas españoles. Entre sus últimos trabajos figuran *Burocracia y tecnocracia* y *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, ambos aparecidos en 1974.

---

nes de los investidos de autoridad o de función pública para los menesteres citados, dentro de un orden de competencias y de instancias jerárquicamente organizado. Como cualquier otro sistema, el estatal está rodeado de un ambiente, es decir, aquellas condiciones o acontecimientos en torno al sistema que pueden afectar, positiva o negativamente, a su funcionamiento, y que pueden verse, a su vez, afectados por la acción esta-

tal. Ahora bien, el ambiente está también sujeto a cambios estructurales y coyunturales.

El sistema estatal es un sistema abierto y no puede ser plenamente comprendido más que considerándolo como tal. Recibe algo del ambiente (*insumo*) y remite algo al ambiente (*producto*). Como insumos podemos considerar las demandas de los grupos políticos y sociales, ciertos acontecimientos ambientales, los recursos materiales y personales y los informativos en sentido amplio; insumos que pueden ser positivos y negativos. El sistema estatal procesa estos insumos y los transforma en productos creando un orden objetivo expresado en la emisión de normas jurídicas. Por consiguiente, las posibilidades del sistema estatal están condicionadas por la estructura y coyuntura del ambiente, y, a su vez, la acción estatal puede contribuir a la transformación del ambiente. Ahora bien, el ambiente no es un todo indiferenciado, sino que constituye en sí mismo un sistema que puede articularse en varios subsistemas: económico, social, cultural y político. Todos estos factores interactúan entre sí en relaciones directas o indirectas de retroacción.

El sistema estatal no puede ser, sin embargo, totalmente abierto, es decir, no puede recibir ni responder a todo lo que le envíe el ambiente, ya que es incapaz de procesarlo todo, tanto por carecer de recursos como por enfrentarse a demandas contradictorias. Por consiguiente, ha de desarrollar una actividad de selección. El grado y las modalidades de apertura y cierre dependen de una serie de variables y, en primer lugar, de las condiciones de cada época. Actualmente el progreso de las comunicaciones, la estructura de la economía mundial, la incapacidad del Estado nacional para subvenir por sí solo a su defensa, etc., tienen como consecuencia que ningún sistema esté cerrado a las influencias del exterior. Además, las modalidades de apertura y cierre están condicionadas por los valores y objetivos de un régimen, pudiendo establecerse un continuo, uno de cuyos extremos sería el de los Estados totalitarios como el máximo grado de cierre, y el otro, el de los regímenes democráticos, como el má-

ximo grado de apertura compatible con la autodeterminación del Estado.

---

## COERCIONES Y LIMITES

---

El sistema estatal está sujeto a coerciones, a límites en sus posibilidades de acción o de funcionamiento, que pueden ser internas o ambientales. Para neutralizarlas, el sistema estatal puede: a) cambiar su estructura y función (el problema social obligó a la creación del derecho laboral; la complejidad económica ha conducido a la planificación y creación de órganos de control, etc.); b) cambiar el ambiente, tratando de excluir factores perturbadores (exclusión de los partidos por un régimen autoritario); c) incorporar partes del ambiente al sistema para tener un control más directo sobre ellas (la estatización de empresas clave o de sindicatos); y d) expulsar al ambiente partes integrantes del sistema (desestatización de los mismos).

En cuanto a las fronteras o límites del sistema estatal, la general aserción de que aquéllas están entre lo que tiene carácter público y lo que tiene carácter privado ofrece no pocas dificultades, debido a la actual simbiosis entre lo público y lo privado. Digamos que los límites del Estado están constituidos por subsistemas de intersección entre factores y componentes del ambiente y del sistema. Así en un Estado democrático occidental, el subsistema «político-estatal» está integrado por tres sectores: el *político* (los partidos, principalmente, en el Gobierno o en la oposición), el *socio-económico* (las grandes empresas y organizaciones de intereses, especialmente las empresariales y sindicales); y la *Administración*. Frecuentemente, los Gobiernos cuentan entre sus miembros, especialmente para algunas carteras, con ministros procedentes de los grados superiores de los cuerpos administrativos; fenómeno éste que viene a ser una síntesis de contrarios: de un lado muestra el ascenso de la tecnoburocracia a los centros del poder político, y de otro proporciona al Gobierno la posibilidad de controlar a algunos sectores del aparato tecnoburocrático. Importante es también el

fenómeno conocido en Italia con el nombre de *clientelas* y en Francia con el de *relais*, que son los gestores de un sector privado frente a la Administración y, a la vez, interlocutores privilegiados del Gobierno y agentes idóneos para el desarrollo de las políticas estatales.

---

## CRECIMIENTO DE DEMANDAS Y DE MEDIOS DE ACCION

---

El sistema estatal está, pues, sujeto siempre a demandas de los grupos políticos y organizaciones sociales, de acuerdo con los valores, intereses y objetivos de quienes las formulan, además de aquéllas que el propio Estado se autoformula. El Estado ha de tener siempre, sin embargo, un ámbito de autodeterminación y de libertad de acción frente a las demandas, para operar con arreglo a su propia representación de la realidad. Después de la II Guerra Mundial las demandas al Estado se han acrecido considerablemente. No hay grupo o categoría social que no demande la intervención estatal, sea para la satisfacción directa de sus intereses, sea para impedir que se satisfagan los de otros grupos en contradicción con los propios.

De un lado, vivimos en un mundo con una superabundancia de posibilidades, pero, de otro, se ha generado una especie de alienación existencial en cuanto que para actualizar esas posibilidades vitales hemos de hacerlo por la mediación y mediatización de grandes sistemas organizativos sobre los que no tenemos control ni individual ni por pequeños grupos. La cuestión se complica todavía más si tenemos en cuenta que los sistemas que nos rodean interactúan entre sí: así el sistema industrial tiene importantes efectos negativos sobre el sistema ecológico, por ejemplo. Es preciso, por ello, que haya una instancia capaz de cuidar esa interacción con los menores disturbios posibles entre los distintos sistemas. Corresponde al Estado la responsabilidad de asumir las medidas que ofrezcan al hombre las posibilidades de existencia en las complejas condiciones del mundo de nuestro tiempo.

El sistema neocapitalista se orienta hacia el crecimiento del consumo que,

si bien no ha cancelado las desigualdades sociales en cuanto a niveles de ingresos y posibilidades de poder económico y social, sí ha aumentado el nivel de vida de los estratos inferiores y ha hecho menos visibles las diferencias de clases. El hecho mismo de que el desarrollo capitalista exija un crecimiento sostenido que sólo puede llevarse a cabo con la mayor intervención del Estado le ha planteado nuevas demandas. A ello cabe añadir que la sociedad de bienestar ha operado cambios en el sistema político que pueden considerarse como insumos positivos para el sistema estatal. La lucha de clases ha perdido polaridad y radicalidad existencial, disolviéndose en conflictos limitados a determinadas empresas o sectores industriales.

Sin embargo, desde 1974 el mundo ha entrado en una recesión en la que ha disminuido el crecimiento del PNB en un promedio del 2 por 100 en los países miembros de la OCDE, mientras que las demandas permanecen las mismas o tienden al aumento. En estas condiciones se hará más difícil la satisfacción de las demandas sociales. El Estado de nuestro tiempo es favorecido, por otra parte, por desarrollarse en la era de la civilización tecnológica. De los dos sectores de la tecnología —la material de máquinas e industria *sensu stricto*, y la intelectual—, el segundo cobra progresiva importancia, y sus técnicas han sido aplicadas a la gestión estatal.

---

## LEGITIMIDAD Y RACIONALIDAD

---

La pretensión de legitimidad no sólo ha acompañado constantemente a la vida del Estado sino que constituye, además, un factor inexcusable de su existencia. El poder será tanto más cierto, eficaz y económico cuanto más extensa y profunda sea su legitimidad; de aquí que toda lucha existencial por el poder comience por denegar la legitimidad de los que lo detentan y, al revés, que todo poder fáctico trate de buscar su propia legitimidad o de ampliar socialmente su área. De ahí también que uno de los principios de la estrategia subversiva sea crear conflictos de tal naturaleza que obliguen al Gobierno a actos que

contradigan su propia base de legitimidad. En el Estado de nuestro tiempo y tomando como ámbito de referencia los países europeos accidentales, la legitimidad se concreta en el principio democrático, al que se ha añadido un principio típico de hoy al que denominamos la legitimidad funcional.

Nuestra época se caracteriza por una acentuada actitud pragmática y una infraestructura tecnológica que juzga la acción por su funcionalidad y eficacia para la consecución de un objetivo. Cuanto más aumenten las demandas al Estado, tanto más importante será la presencia del principio de funcionalidad. Ello significa que el Estado ya no se aloja sólo en la racionalidad jurídica, sino también en una racionalidad a la que provisionalmente podemos llamar técnica.

---

## SUBJETIVIDAD EN LA DECISION

---

También en el campo de la racionalidad, la civilización de nuestro tiempo ha generado unos nuevos tipos cuyo *substratum* no es ya ni la naturaleza primaria ni la historia, sino una segunda naturaleza constituida por todos esos artefactos (teléfono, TV, automóvil, aparatos electrodomésticos, etc.), sin los cuales no es concebible nuestra vida, y por todos esos sistemas que hacen posible su producción y su uso. Todo ello plantea problemas antes desconocidos, como la destrucción del equilibrio ecológico, el agotamiento de los recursos naturales, la necesidad de programación generalizada, etc. El problema es pues, cómo el Estado puede hacer frente a las demandas y coerciones que le supone esta civilización.

En nuestro tiempo, los estudiosos de la teoría de la decisión han hecho la crítica de la racionalidad y han mostrado sus límites. Negando la racionalidad global y plena, sus tesis tienen como punto de partida que en la práctica no se está en disposición de utilizar todas las posibilidades que asigna la teoría, pues la capacidad del hombre para actualizar tales posibilidades son limitadas, es decir, las creaciones del cerebro humano han rebasado las posibilidades de su utili-

zación por dicho cerebro. Existe, además, una subjetividad y diferencia de intereses en la decisión, y una clara primacía del presente sobre el futuro. No hay distinción entre fines y medios, ni entre estrategias y tácticas. Con frecuencia son los medios los que determinan los fines y no al revés. Por ejemplo, la elaboración de la Constitución, ¿es un fin o un medio? Lo mismo cabría decir de una ley electoral: medio para actualizar la democracia y fin en sí mismo para los partidos que buscan darle una estructura destinada a acrecer sus posibilidades de poder. Hay entonces otras formas de racionalidad más limitada, *a posteriori*, derivada del ajuste de una pluralidad de decisiones parciales sincrónicas o diacrónicas.

Para mí, desde un punto de vista político, todas estas tesis pueden ser utilizadas para la sustentación de ideologías conservadoras opuestas a las grandes reformas. En este sentido considero válido lo que Etzioni designa con el nombre de «perspectiva mixta» o combinatoria de los dos modelos, la racionalidad *a priori* y *a posteriori*. La complejidad interna y ambiental del Estado del presente exige, sin duda, unas perspectivas y planificaciones globales que tengan en cuenta el mayor número de variables o de factores posibles. Pero la misma complejidad plantea de tiempo en tiempo el examen de los problemas y la rectificación o adaptación de las grandes decisiones por decisiones sobre problemas menores. Armonizar ambos tipos de racionalidad, controlar su dialéctica o, dicho de otro modo, la retroacción o *feedback* entre ambas, es uno de los grandes problemas de la dirección política y de la gestión administrativa del Estado de nuestro tiempo.

---

## DISPERSION DEL PODER

---

Dado el carácter del Estado de principal actor de la economía nacional, de regulador general de grandes sistemas de toda especie y su consiguiente función de entidad productora de prestaciones, podemos afirmar que hoy no sólo vivimos en el Estado sino que también, de un modo u otro, vivimos de él y en dependencia de él en grado mucho mayor

que en cualquier otro tiempo. Sin embargo, es evidente la incapacidad del Estado para proveer exclusivamente por su propio aparato la garantía de la seguridad pública. En relación con este deterioro de los poderes públicos nos encontramos en algunos países —pero es dable pensar que se extienda a otros— con la proliferación de empresas privadas para la seguridad personal, compañías que están organizadas en algunos casos como empresas multinacionales. Nos encontramos así con un caso de «complejo público privado» y con que una función esencial del Estado ha de ser llevada a cabo en cooperación con la acción privada.

El Estado nacional se ha hecho angosto para cumplir sus fines y satisfacer las necesidades de la sociedad nacional en virtud de la creciente sistematización del planeta. La comunidad mundial se ha transformado en un sistema mundial, es decir, un conjunto de partes fundamentalmente interdependientes; y así como hay una sociedad internacional compuesta de Estados, hay también una sociedad transnacional constituida por las interacciones directas de individuos o grupos pertenecientes a sociedades de distintos Estados: tráficos monetarios y financieros, de mercancías, de ideas, de movimientos políticos, etc. Por consiguiente, el Estado de cada sociedad se encuentra ante problemas originados por actores o por estructuras, o en conexión con ellos, más allá de su control. Esta situación ambiental tiene como consecuencia que de un lado, el Estado nacional se ve obligado a formar parte no sólo de organizaciones mundiales globales (como la ONU) o sectoriales (como la FAO, entre otras), sino también de organizaciones llamadas regionales destinadas a agrupar Estados de un área para fines económicos, políticos, militares, etc., teniendo que desarrollar una política transnacional, entendiendo por tal aquella política no llevada a cabo con otros Estados, sino con actores de otras sociedades nacionales, por ejemplo, una compañía multinacional, un banco extranjero, un partido político extranjero, pero que puede tener influencia sobre su homólogo nacional, etc. Y, en fin, el hecho mismo de la transnacionali-

dad de la sociedad; el hecho mismo de que muchos de los difíciles problemas que plantea al Estado su propia sociedad nacional formen una unidad, un sistema con los de otra, inclina al acuerdo entre los Estados para enfrentar los mismos problemas y genera la formación de estructuras supraestatales.

---

## ¿UN MUNDO SIN ESTADO?

---

Dada la historicidad del Estado y, por tanto, su mutación a través del tiempo, no puede negarse *a priori* la hipótesis de que deje de existir históricamente, lo que eventualmente podría acaecer no tanto por un acontecimiento drástico cuanto por una acumulación de acontecimientos cuya significación podría resultar incluso difícil percibir para sus actores y observadores. Naturalmente, ello no supondría un mundo sin poder y sin organización, sino simplemente otra forma de organización o de coerción de la vida política. Podemos concluir diciendo que los Estados, antes sistemas independientes, han pasado a constituirse en subsistemas de sistemas multiestatales, lo que, de un lado, aumenta el área de sus posibilidades y, de otro, le impone límites a su acción.

Frente a la estructura monocéntrica que el Estado tenía en el pasado, hoy, en cambio, cualesquiera que sean sus estructuras formales, el poder está disperso en el oligopolio de las grandes organizaciones con un derecho; y lo cierto es que, mediante las crecientes intervenciones estatales, la sociedad se estatiza a la vez que, dado el influjo de los grupos sociales sobre las decisiones del Estado, éste se ve sometido a un proceso de socialización. El Estado de nuestro tiempo se caracteriza en definitiva, por haber entrado en un proceso más amplio de sistematización tanto hacia el exterior, donde se integra en grandes sistemas internacionales y transnacionales, como hacia el interior, donde se intersecciona con los sistemas social, económico y de otra especie. Pero no por eso deja de ser Estado, aunque ciertamente con un grado acentuado de complejidad si se le compara con el de otras épocas.