

# DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DEL ESTADO DE BIENESTAR <sup>1</sup>

LILIANA BEATRIZ COSTANTE \*

## I. INTRODUCCIÓN

*“Es necesario examinar el ‘habla’ del Estado,  
en especial del Estado ‘autor’”*

Darío Melossi

Los países capitalistas industrializados se enfrentaron a fines del siglo XIX con problemas muy graves referentes a sus zonas periféricas internas. La destrucción de la producción tradicional y el enfrentamiento entre campo y ciudad había llevado a una situación de miseria tanto a las poblaciones urbanas como al campo en los países centrales <sup>2</sup>. “Existía por lo tanto un desequilibrio de tales zonas periféricas, que parecía amenazar la existencia del sistema capitalista en los centros. El surgimiento de movimientos de masas y la consiguiente política de tipo populista determinó programas destinados a incorporar a estas masas marginadas. Las medidas tomadas fueron de carácter distributivo e impusieron un cambio en la estructura de la demanda. (...) El éxito de esta política que en muchos casos fue muy rápido, expandió la industrialización hacia las zonas periféricas internas de estos países desarrollados” <sup>3</sup>. El Estado gendarme ya no daba buenos resultados

\* Abogada, UBA; docente en Teoría del Estado, Cátedra Dra. Beatriz Rajland, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UBA.

<sup>1</sup> Los distintos nombres que aparecieron en el trabajo y que tienen que ver con la forma de conocerse este modelo son: Estado de Bienestar, Estado del Bienestar, *Welfare State*, EB y EBK.

<sup>2</sup> “Los estadounidenses iban a conocer el conflicto y la división de la experiencia democrática durante los violentos enfrentamientos entre el capital y el trabajo que tuvieron lugar en el período que medió entre la guerra civil y la década de 1930” (ADAMIC, 1934, citado por MELOSSI, Darío, *El Estado del control social*, Siglo XXI, México, 1992, p. 137).

<sup>3</sup> HINKELAMMERT, FRANZ, *Dialéctica del desarrollo desigual*, Amorrortu, Buenos Aires, 1984, p. 133.

para el capital. Las fuerzas sociales presionaban frente a la desprotección, sucumbiendo en la miseria. Las clases poseedoras comenzaron a temer por el potencial de beligerancia de las masas oprimidas. Había que encontrar una solución que impidiera a los desposeídos llegar a un lugar de mayor poder, y restableciera “el orden social”. La solución se dio a través de la construcción del mítico Estado de Bienestar <sup>4</sup>. Como dice Macpherson: “El Estado ha sido forzado a intervenir, en parte por la presión de los gremios, en parte por la de sectores diversos del capital organizado, y en parte por la necesidad de salvar al sistema de sí mismo” <sup>5</sup>.

El Estado de Bienestar fue utilizado entonces como una fórmula pacificadora de las democracias capitalistas avanzadas para el período subsiguiente a la Segunda Guerra Mundial, en el entendimiento de que las premisas de aquél limitan y mitigan el conflicto de clases, equilibrando la asimetría de poder entre trabajo y capital. Funcionó hasta mediados de los años sesenta, período en el cual se presenta como nueva fuente de contradicciones y divisiones políticas en que la propia maquinaria del compromiso de clase se convirtió en el objeto del conflicto de clase <sup>6</sup>. Esto así, atento a que la característica más visible de esta nueva crisis es lo que en macroeconomía se ha dado en llamar la “estagflación” entendida como la coexistencia de desocupación con inflación con la caída general de la economía —recesión—.

El EB llegó a concebirse como un estabilizador interno de tipo económico y político que ayudaba a regenerar las fuerzas del crecimiento económico y evitaba que la economía cayese en espirales descendentes hacia profundas recesiones.

El EB consiste básicamente en:

- a) la obligación explícita que asume el aparato estatal de suministrar asistencia y apoyo a los ciudadanos que sufren necesidades y riesgos específicos característicos de la sociedad mercantil; esto así, a partir de pretensiones legales otorgadas a los ciudadanos;
- b) el reconocimiento del papel formal de los sindicatos tanto en la negociación colectiva como en la formación de los planes públicos.

<sup>4</sup> Señalaré Estado de Bienestar como EB y Estado de Bienestar Keynesiano como EBK a lo largo de este trabajo.

<sup>5</sup> MACPHERSON, C. B., *Ascenso y caída de la justicia económica y otros ensayos. El papel del Estado, las clases y la propiedad en la democracia del siglo XX*, Manantial, Buenos Aires, 1991, p. 27.

<sup>6</sup> Cf. OFFE, Claus, *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Alianza, Madrid, 1990, p. 137.

Acordamos con Picó que “la evolución del Estado hacia su actual formación está en función de las crisis de la sociedad burguesa y de las luchas de clases y ciudadanas, y en esa dialéctica los cambios en la formación del Estado moderno han de generar las condiciones de posibilidad para que se convierta en el distribuidor justo del proceso de acumulación y en el defensor de todas las potencialidades democráticas que contiene la sociedad civil”<sup>7</sup>. De allí que, como toda construcción histórica, las instituciones del EB se gestaron y difundieron sustentadas sobre un determinado estado del desarrollo de las fuerzas productivas y sobre un escenario político donde las relaciones de poder de los actores amenazaban la propia integridad del sistema social vigente<sup>8</sup>. La variante del EB fue una alternativa para resolver el conflicto entre democracia y capitalismo sin suprimir las bases fundamentales de ambos principios de organización social. En el extremo derecho se ubicó el fascismo<sup>9</sup>, que suprimió la democracia para expandir y preservar el capitalismo. En el izquierdo, el ideal socialista que pretendió suprimir el capitalismo para construir la democracia de masas, derivando en el comunismo, que acabó con ambos principios de organización y creó un nuevo escenario de contradicciones en su interior.

Ni EE.UU. fue el primer modelo de EB, ni Keynes fue el primer keynesiano. No existe un único EB que trascienda al tiempo y al espacio, así como no existe una única expresión de las contradicciones que le son propias. La “cuestión social” se modifica junto con la sociedad, se transforma con las mutaciones de las fuerzas productivas y en las relaciones de poder y autonomía que se verifican entre los intereses contrapuestos.

La propia definición de Bienestar hace mención a un proceso de permanente construcción social y, más que encarnar un valor absoluto, repre-

<sup>7</sup> Picó, Josep, *Teorías sobre el Estado de Bienestar*, p. 13.

<sup>8</sup> Dice Holloway que “la adopción de las políticas keynesianas fue la culminación de un prolongado conflicto de violencia, horror y derramamiento de sangre sin precedentes en la historia del mundo” (HOLLOWAY, John, *Se abre el abismo. Surgimiento y caída del keynesianismo*, p. 37).

<sup>9</sup> “...hubo keynesianos antes que Keynes. Uno de ellos fue Adolf Hitler, quien, libre de las cadenas de una teoría económica, emprendió un gran programa de obras públicas al tomar el poder en 1933, entre las cuales el ejemplo más visible fueron las *autobahnen*. En verdad, empezó invirtiendo en obras de ingeniería civil antes de emprender los gastos armamentistas. Los nazis (...) recurrían sin escrúpulos a la financiación a través del déficit. (...) Hacia 1936, el desempleo, que había ejercido una influencia tan considerable en el acceso de Hitler al poder, había sido eliminado en gran medida” (GALBRAITH, John K., *Historia de la economía*, Ariel, Buenos Aires, 1993, ps. 242/243).

senta la ideología <sup>10</sup> y la racionalidad prevalecientes como sistema interpretativo de la complejidad social. El EB con el período del llamado EBK son la efectivización de una disfuncionalidad del sistema capitalista en pos de dar una solución rápida para los países capitalistas a la hecatombe que implicó la revolución rusa de 1917 <sup>11</sup> y los cambios en el tipo de producción (con la consiguiente modificación en el costo de explotación).

Me propongo reseñar los antecedentes del EBK, el desarrollo del EBK y su crisis, todo ello en un período de la historia que abarca desde 1920 hasta mediados los años setenta.

Las premisas sobre la que construyo y constituyo la respuesta a mi hipótesis de trabajo, son dos:

- 1) El EBK es una reformulación que hace el propio sistema capitalista hacia su interior para sostenerse frente a una de sus crisis <sup>12</sup>.
- 2) El agotamiento y crisis del EBK era previsible y se gesta desde su mismo desarrollo.

## II. NI EE.UU. FUE EL PRIMER MODELO DE EB NI KEYNES FUE EL PRIMER KEYNESIANO. NO EXISTE UN ÚNICO EB QUE TRASCIENDA AL TIEMPO Y AL ESPACIO (ANTECEDENTES DEL EBK)

El reconocimiento a Lorenz von Stein (1850) como *precursor* de la idea del Estado social o para otros Estado de Bienestar no empaña la exis-

<sup>10</sup> Dice Hinkelammert: "(...) El culto de la personalidad es solamente la expresión máxima de la forma de legitimación del poder a través de la ideología, en tanto que el centralismo democrático representa el principio político que sustenta, en términos de poder, el carácter clasista de esta sociedad. (...) Habíamos dicho que la función que posibilita un sistema de actitudes universalista es aquella que permite una correspondencia entre dichas actitudes y normas universalistas de la estructura de funcionamiento. Si bien esta es la función más inmediata de la ideología, ella solo puede ser cumplida mediante la racionalización general de la situación de intereses materiales. Da una visión del mundo, para luego derivar de ella las tesis específicas que soportan el sistema de actitudes que la ideología imponga. En todo caso, la ideología vincula este cálculo de intereses con el destino humano, mostrando a la sociedad concreta en relación con alguna proyección de este destino" (*op. cit.*, p. 242).

<sup>11</sup> Señala Galbraith que "A partir de 1917, el nuevo hecho fundamental en economía fue la existencia de una alternativa, pues, para entonces, frente al sistema clásico había hecho su aparición el socialismo. En 1919, Lincoln Steffens, prolífico comentarista de los abusos contemporáneos del poder económico y de aspectos afines de la política y la corrupción en el medio urbano, al volver de una visita a Rusia fue a saludar a Bernard Baruch, y en una efusión de espontaneidad ciudadanosamente ensayada le dijo: 'He estado en el futuro, y he visto que funciona'" (GALBRAITH, John K., *op. cit.*, p. 202).

<sup>12</sup> MACPHERSON, C. B., *op. cit.*, p. 70. Coincido con este autor en que "todavía tenemos que considerar el segundo de los principales trueques liberales, el del liberalismo del estado asistencial que, si bien admite un nivel mínimo de derechos materiales, sigue ligado al capitalismo".

tencia de importantes trabajos sobre “la economía del bienestar”, particularmente en la literatura inglesa moderna <sup>13</sup>. La primera formulación de la doctrina del “welfare economics” se debe a la escuela de Cambridge. Sus representantes fueron Sidwick, Alfred Marshall (1824-1924), Pigou (1877-1959) y Edwin Cannan (1861-1935).

Únicamente Hobson (1858-1940) pertenece a la escuela de Oxford. Justamente él es el primero que trató de construir un sistema económico basado en la idea del bienestar, idea que debía servir de guía a la política económica y social.

También la escuela de Londres se ocupó del problema del bienestar. Aquella fue fundada por la sociedad fabiana <sup>14</sup> de los Fabian Socialists (los hermanos Sidney y Beatrice Webbs, Shaw y Wallas), quienes, no satisfechos con las enseñanzas de la escuela clásica, enderezaron su actividad al campo social. Cannan cooperó también con esta escuela. Lo cierto es que, para la teoría clásica económica, el estudio de las depresiones no tenía cabida específica en su materia. La trataba como una rama separada de investigación y docencia a la que llamaban “ciclos económicos” o simplemente “los ciclos”. La teoría clásica daba las más variadas respuestas al interrogante de la existencia de los mencionados ciclos. Desde las economicistas, atribuyendo la depresión a la restricción de la oferta monetaria y a la correlativa deflación de los precios, hasta las esotéricas y místicas como la existencia de manchas solares o ciclos meteorológicos. Siguiendo a pie juntillas la ley de Say, las depresiones no merecían estudio porque simplemente no podían existir en una economía equilibrada <sup>15</sup>.

No obstante lo dicho, y volviendo al mencionado Von Stein, la importancia que damos a sus consideraciones responden a su apreciación sobre el momento de comenzar con las revoluciones sociales, habiendo finalizado —según su entender— el período de revoluciones políticas. Partiendo del supuesto hegeliano de la distinción entre Estado y sociedad, “Von Stein señalaba que aquél encontraba amenazada su estabilidad por el movimiento

<sup>13</sup> GRIZIOTTI y otros, *Historia de las doctrinas económicas modernas*, 1ª ed., Unión Tipográfica Edit. Hispano Americana, México, 1961, ps. 77 y ss.

<sup>14</sup> Señala Picó que la sociedad fabiana es el exponente más pragmático dentro de la corriente más moderada del posibilismo socialdemócrata, insistiendo en las posibilidades democráticas de la sociedad civil como motor de cambio; dirigiendo la sociedad hacia el socialismo sin necesidad de abolir la propiedad privada, colectivizar la gran propiedad ni embarcarse en planes económicos detallados. Cfr. Picó, J., *op. cit.*, p. 11.

<sup>15</sup> Según Galbraith, aun producido el derrumbe de octubre de 1929, Joseph Schumpeter —en ese momento profesor de Harvard— declaró explícitamente que el restablecimiento del sistema siempre tenía lugar espontáneamente. Y añadió: “Y eso no es todo: nuestro análisis nos conduce a creer que la recuperación sólo puede ser efectiva si se produce por sí misma” (GALBRAITH, John. K., *op. cit.*, p. 213).

hacia la revolución social que aparece tan pronto como las clases oprimidas comienzan a tener acceso a la cultura, y con ello, a adquirir conciencia de su situación”<sup>16</sup>. Era entonces una exigencia *ética* además de una necesidad *histórica* “optar necesariamente entre la revolución o las reformas sociales”<sup>17</sup>.

De la misma forma es que llega, por ejemplo, Pigou (discípulo de Marshall<sup>18</sup>) a la conclusión de que resulta necesaria la intervención del Estado para lograr la “satisfacción colectiva”. “Así, por ejemplo, en el campo del trabajo el Estado puede intervenir en la cuestión de la jornada de trabajo o del nivel de los salarios. La acción del Estado puede desarrollarse con la política de la protección, o de las subvenciones, a fin de obtener una mejor distribución del dividendo nacional, así como mediante intervención en la producción, limitando los monopolios, o recurriendo a una política fiscal que asegure una distribución más equitativa de la riqueza”<sup>19</sup>.

El EB nació en la Alemania de fines del siglo XIX y por iniciativa del canciller alemán Otto von Bismarck (1815-1898) quien urgió a que se mitigaran las más flagrantes crueldades del capitalismo<sup>20</sup>. En 1884 y en 1887, el *Reichstag* adoptó un conjunto de leyes que otorgaban una protección elemental bajo la forma de *seguros* en previsión de accidentes, enfermedades, ancianidad e invalidez. La medida dio origen al llamado EB (prekeynesiano) y fue una ruptura con el criterio de las instituciones de beneficencia, discrecionales y estigmatizantes en su focalización (p. ej.: la Ley de Pobres de Inglaterra que data del tiempo de la reina Isabel, la ayuda eclesiástica, etc.). El seguro social actuaba *ex facto* y representaba una programación que suponía la existencia de un asalariado ya sea en actividad o momentáneamen-

<sup>16</sup> RAJLAND, Beatriz, “Sobre el Estado de Bienestar” en *Estudios de derecho político*, Suárez, Mar del Plata, 2000, p. 181.

<sup>17</sup> LORENZ VON STEIN, “Geschichte der sozialen Bewegung” (1850), München, 1921 —citado por García Pelayo—, citado por RAJLAND, Beatriz, *op. cit.*, p. 181.

<sup>18</sup> Picó señala a Marshall y a Norberto Bobbio como exponentes de la tradición socialdemócrata en términos que “para ellos el Welfare se constituye desde finales del siglo pasado no sólo en razón de la lógica del capital y la acumulación sino también como resultado de la reivindicación y la lucha sistemática de la clase obrera y de las luchas ciudadanas y políticas, insistiendo en este segundo término”, haciendo notar que “la reforma puede modificar los peores aspectos de la desigualdad económica y social” (*op. cit.*, p. 13).

<sup>19</sup> GRIZIOTTI y otros, *op. cit.*, p. 85.

<sup>20</sup> Recordemos que los economistas alemanes del decenio de 1880 no eran del todo antagonistas de la posible intervención del Estado en la economía. Más aún, lo que se consideraba como principal peligro en la época era la activa militancia de la clase obrera industrial en rápido crecimiento, con su ostensible proclividad a las ideas revolucionarias, y en particular, a las que provenían de su compatriota recientemente fallecido, Karl Marx. Cfr. GALBRAITH, J. K., *op. cit.*, ps. 229 y ss.

te sin ella. Giancarlo Pasquini pone a la Alemania de Bismarck como un modelo de modernización económica <sup>21</sup> por el tipo de iniciativas que tuvo en cuanto a la intervención estatal en la economía. No obstante el período de Bismarck ha sido considerado por Engels como un ejemplo más del bonapartismo por la sustitución que se opera dentro del seno del Estado burgués de las prerrogativas del parlamento al poder ejecutivo <sup>22</sup>.

Medidas similares se fueron adoptando en Austria, Hungría y otros países europeos. En Gran Bretaña se inicia tal proceso recién veinticinco años más tarde <sup>23</sup>.

Otro modelo de EB, tal vez el más civilizado y solvente —según señala Galbraith <sup>24</sup>—, fue el caso de Suecia. Entre las figuras descollantes del pensamiento económico de la época encontramos a Knut Wicksell (1851-1926), Bertil G. Ohlin (1899-1979), Erik Lindahl (1891-1960) y Dag Hammarskjöld (1905-1961). Estas dos generaciones de pensadores independientes desarrollaron proyectos que fueron puestos en práctica para mejorar el funcionamiento general de la economía. Comprendían un sistema de seguridad social bien desarrollado, precios de apoyo a la agricultura y un sistema muy estructurado de cooperativas agrarias y de consumo. Lo más importante en todo esto fue la utilización deliberada del presupuesto del Estado para respaldar la demanda y el empleo. La idea central era que, si bien en épocas normales el presupuesto estatal debía mantenerse equilibrado, en tiempos de depresión, a la inversa, convenía desequilibrarlo deliberadamente, de modo que el excedente de los gastos sobre los ingresos contri-

<sup>21</sup> PASQUINO, G. - BOBBIO, Norberto - MATEUCCI, Nicola., *Diccionario de política*, Siglo XXI, Madrid, 2000, p. 994, 2ª columna.

<sup>22</sup> Cfr. BOBBIO, Norberto, *op. cit.*, p. 939.

<sup>23</sup> Es la época ya mencionada de la Sociedad Fabiana y Pigou. Este último escribió su obra magna, *The economics of Welfare* (MacMillan, Londres, 1920) en la que hace un planteo realmente subversivo para la doctrina clásica, señalando que la utilidad marginal del dinero, para cada comprador individual, a diferencia de la utilidad marginal de cada mercancía tomada por separado, no podía bajar; afirmando asimismo que no se podían hacer comparaciones interpersonales de utilidad. Es de hacer notar que la teoría clásica formulaba que en términos económicos estrictos no había ninguna razón para transferir rentas (o riqueza acumulada) de los ricos a los pobres. El cambio introducido por Pigou era el siguiente: según su criterio, la utilidad marginal del dinero disminuía al aumentar su cantidad, y en consecuencia, el hombre pobre, o la familia menesterosa, disfrutaban más que los ricos de un incremento de ingresos o de mercancías obtenido en esa forma. De ese modo se proveería a la satisfacción de los más necesitados y se evitaría que estos promovieran disturbios con el consiguiente riesgo para el capital y el sistema. (Cfr. GALBRAITH, J. K., *op. cit.*, p. 234.) Según señala Galbraith (*op. cit.*, p. 238) "a medida que iban apacigándose la furia y la alienación de los desposeídos, calmados precisamente por el Estado de Bienestar, iba también disipándose el temor bismarckiano a la revolución."

<sup>24</sup> GALBRAITH, J. K., *op. cit.*, p. 243.

buyera a sostener la demanda y el empleo. Todo esto se decía y hacía en Estocolmo mucho antes de Keynes <sup>25</sup>.

En EE.UU. la Universidad de Wisconsin constituyó la fuente a la vez de las ideas y de la iniciativa práctica fundamentales en la legislación del EB <sup>26</sup>. El Plan Wisconsin, obra conjunta de economistas y políticos, estaba integrado por una ley de Administración Pública del Estado de características progresistas; una normativa eficaz de las tarifas de los servicios públicos; una limitación de los intereses crediticios; una política de apoyo al movimiento sindical de los trabajadores; un impuesto estatal sobre la renta y, por último —ya en 1932—, un sistema estatal de subsidio de desempleo.

El sistema de seguridad social que fue desarrollado a fines del siglo XIX —y así continuó—, obliga a los beneficiarios potenciales a contribuir, de manera fundamental, a su financiamiento, relativizando la cuantía del monto del llamado “gasto social” del Estado. Esas inversiones (pensiones, prestaciones por desempleo, subsidios por accidentes de trabajo, enfermedad, vejez, asignaciones familiares, abaratamiento de los productos de consumo básico, educación, salud) sobre todo después de 1914 hasta 1930 se fueron institucionalizando y comenzaron a incorporarse en las constituciones como derechos adquiridos en la conciencia de la población (por ej.: constitución de Weimar de 1919) <sup>27</sup>. Es interesante destacar que, con relación a la clasificación clásica de los tributos (impuestos, tasas y contribuciones especiales), la existencia de una contribución especial se corresponde al beneficio sectorial que comprende. Este beneficio sectorial es notorio en el caso de los obreros y empleados ya que recibirán las prestaciones en algún momento del futuro. Pero la pregunta que cupo hacerse es: ¿cuál es el beneficio sectorial para los empleadores que también pagan una parte de la seguridad social? Valdez Costa, tributarista uruguayo, responde resumida y certeramente que el beneficio sectorial es la paz social.

Y ¿cuál es el objetivo básico de la seguridad social en términos de control social? Por la claridad de sus dichos —y como respuesta a la pregunta formulada—, me permito transcribir lo que al respecto señala O'Connor <sup>28</sup>: “Aunque la seguridad social contribuye a la estabilidad so-

<sup>25</sup> Señala acertadamente Galbraith (*op. cit.*, p. 245) citando a Ben B. Seligman que “la barrera lingüística ha impedido durante mucho tiempo la difusión de este modelo. Y por otra parte no se concebía que las grandes ideas económicas se originaran en pequeños países.”

<sup>26</sup> John R. Commons (1862-1945), catedrático de dicha universidad, es en EE.UU. la figura equivalente a Bismarck en Alemania o Lloyd George en Gran Bretaña.

<sup>27</sup> En América latina es la Constitución de México de 1917 la que marcó el arco de incorporación de las regulaciones sociales.

<sup>28</sup> O'CONNOR, James, *La crisis fiscal del Estado*, Península, Barcelona, 1981, p. 176.

cial y política volviendo conservadores a los jubilados y a los parados, el objetivo fundamental de este sistema es crear una sensación de seguridad económica entre las filas de los trabajadores del sector monopolista y, de esta forma, elevar la moral y reforzar la disciplina. Esto, a su vez, contribuye a armonizar las relaciones entre la dirección y los trabajadores, factor indispensable para la acumulación de capital y el crecimiento de la producción. De ahí que la finalidad y las consecuencias esenciales de la seguridad social sean la expansión de la productividad, de la producción y de los beneficios. *Visto de esta forma, el seguro social no es, básicamente, un seguro para los trabajadores, sino una especie de seguro para los capitalistas y las grandes compañías*” (las bastardillas son del original). Estos conceptos quedan ratificados por las expresiones de Milton Friedman quien, en su oportunidad, señaló que “no puede decirse en absoluto que la seguridad social constituya un programa de seguros en el sentido de que los pagos que realiza cada persona sirvan para comprar unos beneficios actuariales equivalentes. Es tan sólo la combinación de un impuesto determinado —un impuesto proporcional sobre los salarios hasta un cierto mínimo— y un programa especial de transferencias. Casi nadie es partidario de estas dos medidas si se toman por separado. No obstante, la combinación de ambas se ha convertido en una vaca sagrada (...) [es] el triunfo de un arreglo ingenioso ‘vendido’ con las técnicas publicitarias de la Madison Avenue”<sup>29</sup>.

No resulta inútil reiterar que la cuestión del papel del Estado ya estaba viva durante los años veinte. Porque es durante la Primera Guerra Mundial que hubo una expansión de aquél, con la toma del control (directa o indirecta) de importantes secciones de la producción y del transporte<sup>30</sup>. Estaba en discusión la idea del equilibrio económico automático entre oferta y demanda señalándose que la única manera de sostener la prosperidad era que el Estado interviniera para mantener un flujo adecuado de ingresos monetarios a los consumidores.

Podemos señalar, entonces, que el contexto histórico sobre el que se encararon las medidas del EB entre finales del siglo XIX y principios del XX, se puede esquematizar así:

- 1) Surgimiento de la sindicalización gremial y la organización de las luchas de los trabajadores contra esa explotación. Como bien señala Picó la praxis corporatista —combinación entre representación e

<sup>29</sup> FRIEDMAN, Milton, “The poor man’s welfare payment to the middle class” (*The Washington Monthly*, mayo 1972, p. 6) citado por O’Connor (*op. cit.*, nota 42, p. 177).

<sup>30</sup> Luego, las industrias expropiadas durante la guerra fueron devueltas a manos privadas.

intervención— se extendió como instrumento político del EB logrando una legitimidad que modificó la que tenía el liberalismo clásico basada exclusivamente en el mercado. Esto así atento a que “las estructuras corporativas tratan de mediar y modificar la dominación del capital y desvelan sus contradicciones más duras”<sup>31</sup>. Es fácil ver cómo y por qué la existencia de este pacto global ha contribuido a la compatibilidad de capitalismo y democracia: la estimulación mutua del crecimiento económico y las relaciones pacíficas entre las clases. Esto se correlaciona con el funcionamiento del régimen competitivo de partidos.

- 2) Aparición de los partidos social demócratas en Alemania, Polonia, Francia, Rusia, Inglaterra, etc., íntimamente ligados a las organizaciones sindicales.
- 3) La Primera Guerra Mundial y la Revolución Rusa de 1917. En cuanto a los efectos de esta última señala Galbraith que “la caída de la Rusia imperial anunciaba que la revolución era posible. A raíz de ello sobrevino en los círculos económicos predominantes una división radical, a veces muy antipática y violenta. Había quienes consideraban que la modificación y reforma del sistema clásico, la corrección de sus defectos más obvios, la atenuación de sus crueldades más flagrantes eran medidas para *alejarse* la revolución. Lo mejor era implantar pensiones de vejez y subsidios de desempleo, fomentar la organización sindical, establecer salarios mínimos y muchas otras medidas por el estilo”<sup>32</sup>.

“El meollo de los debates en los años 20 fue el choque entre dos respuestas estratégicas al nuevo poder simbolizado en la Revolución de Octubre de 1917”<sup>33</sup>. Una respuesta era la de la fuerza contra cualquier movimiento o amenaza revolucionaria; la otra, más compleja, era la adopción de un nuevo papel del Estado. Esto fue lo que aconteció con las medidas que dan nombre al Estado de Bienestar el que, a nuestro entender, y por lo expuesto, no importa un sistema particular y diferente del Estado capitalista sino que aparece como una especie de disfuncionalidad dentro de ese sistema. De allí que su gestación y puesta en marcha tiene justamente que ver con la garantía de reproducción del propio sistema<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> Cfr. PICÓ, J., *op. cit.*, p. 8.

<sup>32</sup> GALBRAITH, John Kenneth, *op. cit.*, p. 204.

<sup>33</sup> HOLLOWAY, John, citado por RAJLAND, Beatriz, *op. cit.*, p. 194.

<sup>34</sup> RAJLAND, B., *op. cit.*, p. 179.

### III. EL ESTADO DE BIENESTAR KEYNESIANO

Recién después de la Gran Crisis, los problemas de desocupación hacen que se reformulen las teorías sobre la economía del bienestar, conduciendo a una nueva elaboración.

El crac del '29 significó la ruptura del modelo de acumulación dominante hasta ese momento en el sistema capitalista. La depresión revestía tres facetas visibles que las podemos sintetizar de la siguiente forma:

- 1) La deflación de los precios con la consiguiente ola de quiebras en la industria y en la agricultura.
- 2) El desempleo.
- 3) Los padecimientos que la depresión acarreó para los grupos sociales especialmente vulnerables.

La respuesta que encuentra el sistema para hacer frente a las condiciones enunciadas son la aplicación de las ideas de John Maynard Keynes en lo económico y las del Report Beveridge (1942) en lo social. Este último trataba de afrontar las circunstancias de la guerra y suavizar las desigualdades sociales a través de una doble redistribución de la renta que actuase sobre la seguridad social y otras subvenciones estatales <sup>35</sup>. El informe presentado por Sir William Beveridge es un amplio estudio de los sistemas nacionales de seguro social y servicios afines y un detallado marco de propuestas en atención al "pueblo y sus necesidades" dividiendo aquél en "clases" (empleados; otras personas lucrativamente ocupadas; amas de casa; otras personas en edad activa; personas por debajo de la edad activa; retirados que han excedido la edad activa) y haciendo un relevamiento específico "sobre los límites entre ellas y las providencias para pasar de una a otra" <sup>36</sup>. Este informe se complementa con el presentado al Parlamento por el ministro de Reconstrucción, por orden de Su Majestad, en septiembre de 1944, en el que se trataba el seguro social y el seguro contra accidentes industriales <sup>37</sup>.

La época de aplicación de las ideas de John Maynard Keynes (economista inglés, 1883-1946) <sup>38</sup> encuentran su fundamento no sólo en las condi-

<sup>35</sup> BEVERIDGE, W. H. "Social insurance and allied services", Cmd. 6404, Londres, 1942. Citado por PICÓ, J., *op. cit.*, p. 2, nota 3.

<sup>36</sup> BEVERIDGE, W. H., *Seguridad social y servicios afines*, Losada, Buenos Aires, 1943, ps. 73 y ss.

<sup>37</sup> *Seguro social en Gran Bretaña*, trad. por el Dr. José Arce, Losada, Buenos Aires, 1945.

<sup>38</sup> "La trayectoria existencial de Keynes es completa. Docente, periodista, polemista, tratadista, político, especulador, pródigo y altamente inclinado al cultivo de valores como la amistad y el amor. Su formación intelectual estuvo regida por una jerarquía de conocimientos que por sí mismo denuncia su

ciones sociales y económicas sintentizadas en el párrafo anterior sino en la actividad de investigación y política desplegada por el mencionado economista desde hacía más de un decenio <sup>39</sup>. Su teoría se encuentra explicada en su obra *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* publicada en 1936. La teoría keynesiana se desarrolló en el contexto de la profunda crisis económica de los años treinta. La caída de la producción en los países industrializados ocasionó la rápida disminución del empleo: entre 1929 y 1932 la crisis dejó un saldo de aproximadamente 30 millones de desocupados. “El autor de la *Teoría General* se mantuvo lógico consigo mismo no pidiendo medidas verdaderamente revolucionarias. Denunció, sobre todo, una tara del capitalismo, la insuficiencia de la demanda efectiva; lo hizo sin acusar ni siquiera verdaderamente al ahorro; no incriminó a éste, sino más bien al exceso de atesoramiento, o mejor, a la diferencia amenazadora entre el ahorro y la inversión, y más bien, a fin de cuentas, a la insuficiencia de la inversión. De ahí que le bastara con preconizar medidas que pudieran permitir la intensificación de ésta. El capitalismo le parecía corregible” <sup>40</sup>.

La crisis se caracterizaba por un “exceso de oferta” y Keynes la interpretó como una “falta de demanda” por lo que cabía entender la crisis como un problema de creación de demanda efectiva. Era necesario suscitar demanda de bienes: la gente debía construir cualquier cosa (“aunque sean pirámides”) y ser pagadas por ello. Para esto *el Estado debía abandonar su papel económicamente limitado e intervenir en la producción como un importan-*

---

occánica versación. La filosofía, sobre todo Moore y su *Principia Ethica* (1903), la historia, la matemática y la estética ocupan tempranamente su atención” (LASCANO, Marcelo R., *Reflexiones sobre la economía argentina*, Macchi, Buenos Aires, 1996, p. 19).

<sup>39</sup> “En 1925, al plantearse la cuestión del patrón oro, y al amenazar lo que llegaría a convertirse —como él pronto lo advirtió— en una temporada tempestuosa, sostuvo una brillante polémica con el entonces ministro de Hacienda Winston Churchill. Se trataba del retorno de la libra, luego del deterioro experimentado durante la guerra, a su antiguo valor en metal de 123,7 granos de oro fino, y a su anterior parida de 4,87 dólares estadounidenses por una libra esterlina. Ésta era una medida reclamada por la solemne sabiduría financiera y la tradición en Gran Bretaña, pero sucedía a la vez que con una libra esterlina cara, los precios de exportación de los productos británicos y en particular el carbón, venían a situarse en un 10 por ciento por encima del precio del mercado mundial. (...) A fin de poder afrontar la competencia, debían reducirse los precios de las mercancías británicas, y como condición para ello, también los costes, y en especial, los salarios. Gradual y penosamente, luego de una larga y muy ingrata huelga de los mineros del carbón y de la gran huelga general de 1926, se bajaron los salarios. En síntesis, el retorno de Gran Bretaña al patrón oro en 1925 todavía se recuerda como una de las decisiones más evidentemente equivocadas en la larga e impresionante historia del error económico” (GALBRAITH, John. K., *op. cit.*, p. 251/252). Keynes fue implacable en su oposición a Churchill a tal punto que su obra fijando posición al respecto se llamó *Consecuencias económicas del señor Churchill*. En su *Tratado sobre la moneda* de 1930 ya presagiaba las posiciones que iría a desarrollar o rebatir en la posterior *Teoría general*.

<sup>40</sup> JAMES, Emile, *Historia del pensamiento económico en el siglo XX*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, p. 284.

*te agente económico, actuando sobre salarios y prestaciones sociales, regulando la inversión o el consumo a través de herramientas tales como el gasto público, la creación de la moneda y la determinación del interés.*

De allí que, bajo la administración Roosevelt, EE.UU. decidió hacer frente a las consecuencias de la crisis con medidas que incidieran en los precios, suministrando trabajo a los desempleados y mitigando los padecimientos de los más necesitados. La intervención del Estado a partir de una política fiscal definida a la imputación de los mencionados rubros fue tomada de las ideas que habían sido planteadas por fuera y en contra de la teoría clásica, y de las iniciativas que Keynes venía desarrollando desde un decenio atrás <sup>41</sup>. Roosevelt se rodeó de un grupo de consejeros —expertos en economía y decididos en política— los que llegaron a ser conocidos como el “Brain Trust” (gabinete de expertos), situación ésta que hacia 1930 constituía una innovación gubernamental. Dos de aquellos conspicuos miembros fueron Rexford Guy Tugwell (1891-1979) y Adolf A. Berle Jr. (1895-1971) <sup>42</sup>. En términos de explicitación del disciplinamiento social, estos autores utilizaban un vocabulario verdaderamente nuevo del motivo económico. John Dewey enlaza la política con la filosofía; Tugwell afirmaba que con el Decreto Nacional de la Recuperación Industrial “le hemos dado la espalda a la competencia y hemos optado por el control social”. En fin, que la década de 1930 presencié una verdadera explosión en cuanto a trabajos sobre el control social <sup>43</sup>.

El keynesianismo era coherente con el *fordismo* <sup>44</sup> en el plano productivo. Las políticas keynesianas son:

<sup>41</sup> “Hay, pues, que estimular la demanda a través de inversiones públicas, estimular las inversiones privadas y promover el consumo. Keynes hace en su programa las conocidas proposiciones de impuestos sobre las transferencias de riqueza y capitales, maniobras inflacionistas, reducción de la tasa de interés y socialización de la producción, con objeto de aumentar las inversiones y obviar a la desocupación” (GRIZIOTTI, *op. cit.*, p. 97).

<sup>42</sup> Cfr. GALBRAITH, John. K., *op. cit.*, p. 216 y ss. Señala este autor la importancia del trabajo de Tugwell y Berle Jr. El primero por trabajar la economía con premisas antropológicas, lo que implicaba una apertura en las conclusiones imposibles de imaginar en la teoría clásica. El segundo —al que no se le prestó la debida atención en un comienzo por ser jurista y no economista— por ocuparse de demostrar que, según un concienzudo estudio sobre las empresas norteamericanas de aquella época, no existía libre mercado sino un verdadero oligopolio atento la concentración económica. Esto, unido a que el control de aquéllas era ejercido por directivos profesionales y no los accionistas minoritarios, hacía a la existencia de un fenómeno a tener muy en cuenta por su significación: el poder sin propiedad. En igual sentido se manifiesta al respecto MELOSSI, Darío, *op. cit.*, p. 173.

<sup>43</sup> MELOSSI, D., *op. cit.*, p. 160.

<sup>44</sup> “*Fordismo*: designa un conjunto de transformaciones en el proceso del trabajo industrial que implicaron cambios esenciales en las condiciones de vida de los asalariados. El fordismo es una forma de articulación entre el proceso productivo y el modo de consumo orientada a promover la producción y el consumo de masas. Las cadenas de montaje nacieron con Henry Ford (1863-1947), quien instaló la

- a) *Expansivas* (o de crecimiento) en el plano económico: creación de empresas públicas principalmente en ramas industriales como las comunicaciones, la minería y la siderurgia o la construcción naval, y las grandes obras públicas;
- b) *Redistributivas* en el plano social: redistribución de las rentas, salario mínimo, pago de vacaciones, escala móvil de salarios (ligada a la evolución de la inflación garantizando el valor real de los salarios), pensiones por jubilación, limitación de la jornada laboral. También implica un cierto tipo de política fiscal basada en impuesto sobre la renta y disminución del peso relativo de los impuestos indirectos en los ingresos de la hacienda pública.

Esto abría la perspectiva de un gran pacto expreso o tácito entre las clases sociales que se formalizaba de esta forma:

1) Las clases poseedoras aceptaban la legitimidad de las instituciones creadas por las clases subalternas (partidos políticos y sindicatos) exigiendo a cambio el reconocimiento de la intangibilidad de los fundamentos de la producción capitalista —la propiedad privada de los medios de producción— que se configura como un derecho de exclusión.

---

primera en 1913, creando con ello la producción en serie que implica una mayor adaptación humana al ritmo del proceso de producción. Las distintas tareas están coordinadas entre sí y son ejecutadas sin interrupción, utilizando una cinta transportadora para evitar el desplazamiento del trabajador. A las innovaciones del *taylorismo*, Ford introdujo la standadización de piezas y productos con el objeto de ponerlos en manos del consumo masivo. Preconizó la suba de salarios para garantizar la demanda que la oferta hacía posible. El aumento considerable del nivel de vida obrero tuvo como contrapartida la degradación de las condiciones de trabajo en cuanto a su alienación, ritmo productivo como por la descalificación de la mano de obra requerida.

”Gramsci señala (en sus *Notas sobre Maquiavelo*) que EE.UU. desarrolló un nuevo tipo de obrero adaptado a las necesidades de la industria fordista mientras los industriales despotricaban contra los viejos sindicatos obreros que eran ‘expresión corporativa de la propiedad de los oficios calificados’. Estas transformaciones no se dan sólo en el plano económico sino que van acompañadas por un cierto ordenamiento jurídico, una determinada estructura social con una determinada ética, (...) un nuevo tipo de Estado. Dice Gramsci: ‘Es digno de hacer notar cómo los industriales (especialmente Ford) se han interesado por las relaciones sexuales entre sus dependientes y en general por la instalación de sus familias; las apariencias de puritanismo que asumió este interés no debe conducirnos a error; la verdad es que no puede desarrollarse el nuevo tipo de hombre exigido por la racionalización de la producción y del trabajo, mientras el instinto sexual no haya sido regulado de acuerdo con esta racionalización, no haya sido también racionalizado’. Por eso estas iniciativas del nuevo industrialismo ‘tienen sólo el fin de conservar, fuera del trabajo, un cierto equilibrio psicofísico que impida el colapso fisiológico del trabajador, exprimido por el nuevo método de producción’” (DI TELLA, Torcuato y otros, *Diccionario de ciencias sociales y políticas*, Emecé, Buenos Aires, 2001, ps. 285/86).

2) Las clases trabajadoras aceptaron poner entre paréntesis el cuestionamiento político real de los fundamentos del capitalismo privado. Lo que pasó a cuestionarse ya no era el modo de producción sino el volumen a distribuir; no el control, sino el crecimiento.

El "New Deal" formuló una esperanza para la supervivencia del capital frente al posible descontrol de las masas <sup>45</sup>. Pero en su interior se mantenía la postura tradicional o clásica. De allí que sostengo que el germen de su desaparición se encuentra en la propia gestación del modelo. Se exhibía un cambio de rumbo mientras se mantenía el mismo destino <sup>46</sup>. Dice O'Connor: "Hasta hace poco, los dirigentes empresariales consideraban el sistema salarial como la pieza central (si no la única) de la disciplina social y estaban convencidos de que el crecimiento acabaría por socavar el mecanismo salarial y la disciplina social. Se temía, por ejemplo, que el control de los fondos públicos fuera cayendo gradualmente en manos de asistentes sociales 'sentimentales' e, incluso, de los mismos pobres. No puede encontrarse una mejor exposición de la postura tradicional de las empresas y de la Administración nacional que el mensaje que el presidente Roosevelt dirigió al Congreso en 1935: 'Las lecciones de la historia, corroboradas por los hechos que se presentan a mis ojos, demuestran de forma concluyente que la dependencia continuada de la ayuda pública conduce a una desintegración espiritual y moral que destruye la esencia de la fibra nacional (léase, 'el orden social capitalista'). Repartir ayuda pública (...) equivale a administrar un narcótico, a destruir sigilosamente el espíritu humano. Es contrario a los dictados de una política sana. Constituye una violación de las tradiciones de América'" <sup>47</sup>.

Lo cierto es que el Estado debió hacerse cargo de los gastos sociales de la producción que se incrementaban cada vez más, porque el capital privado no lo iba a hacer. "En la segunda década del siglo XX, el capital monopolista intentó costear sus propios gastos sociales por medio de un sistema conocido con el nombre de capitalismo benefactor. Pero el sistema fracasó porque ninguna compañía ni industria consiguió planificar de forma efectiva o financiar un método que permitiese mantener la armonía en los órdenes social y político. De hecho, el capital no puede hacer frente a los

<sup>45</sup> "De hecho, el New Deal de Roosevelt fue un verdadero triunfo del control social" (MELOSSI, D., *op. cit.*, p. 160).

<sup>46</sup> Desarrollo esta línea de pensamiento en el punto IV, "La crisis fiscal del Estado".

<sup>47</sup> O'Connor, J., *op. cit.*, p. 207.

programas que son necesarios para mantener unas buenas relaciones de producción”<sup>48</sup>.

El pensamiento liberal demócrata<sup>49</sup> entendió entonces que el Estado debía aprestarse con una orientación pragmática a solucionar estas crisis que no serían otra cosa que una crisis de crecimiento en el momento particular del desarrollo capitalista. Así tomado, el Welfare State pondría en funcionamiento la modificación de estructuras sociales conectadas directa o indirectamente con la producción pero sin poner (nunca) en discusión las estructuras fundamentales de la organización social<sup>50</sup>. El fundamento era recuperar la legitimidad de un sistema contradictorio sin cambiar fundamentalmente ni su economía de mercado ni su estructura social de clase. Entre las consecuencias mediatas que podemos mencionar están:

- 1) los movimientos migratorios rápidos con la consiguiente creación de aculturalización entre los trabajadores;
- 2) la aparición de un nuevo “sur” en las periferias metropolitanas;
- 3) la cultura del ahorro que se trasmutó por la cultura del endeudamiento;
- 4) el “obrero masa”, con un poder de negociación sin precedentes, pero crecientemente endeudado no obstante el acceso a bienes, fueron acomodados por primera vez en el sistema capitalista.

## 1. Las críticas al EB

A pesar de haber sido utilizado por gobiernos de derecha y de centroizquierda, el EB (en su versión original como en la keynesiana) recibió críticas tanto en cuanto a su desarrollo teórico como a su aplicación y a las consecuencias de ésta.

En cuanto a su formulación teórica, las ideas de Keynes fueron duramente criticadas desde la aparición de su *Teoría General* —sobre todo a partir de 1940— por utilizar como premisas aseveraciones económicas que los hechos podían demostrar de falaces o, por lo menos, contradictorias. Siendo extensa la bibliografía al respecto, nos limitaremos a reseñar que algunas de las propuestas de François Perroux, C. A. Pigou y de Albert Hahn (quizá el autor más violento) han sido en términos de reformulación de la

<sup>48</sup> O'Connor, J., *op. cit.*, p. 187, nota 1.

<sup>49</sup> Algunos de sus suscriptores son Schumpeter, Lipset, Almond y Verba y Dahl.

<sup>50</sup> Señala James que, aunque Keynes “no haya propuesto una solución verdaderamente revolucionaria a los problemas de su época y que él mismo haya puesto en duda su propia originalidad, se ha podido hablar de una *keynesian revolution*” (*op. cit.*, p. 285).

tesis keynesiana sin desconocer que, “en el terreno metodológico (...) para el análisis del capitalismo, Keynes ha transformado todo el pensamiento posterior a él”<sup>51</sup>.

Hahn refutó ciertos temas como el de la preferencia por la liquidez<sup>52</sup>, si se toma en cuenta que la preferencia por la liquidez tiende a aumentar por distintas razones entre las que se encuentran, por ejemplo, el desarrollo de las formas colectivas de ahorro o el carácter cada vez más progresivo del impuesto. Incluso se demostró que la preferencia por la liquidez tiende a aumentar a principios de una guerra —por lo menos entre los particulares—. Frente a las diversas medidas tendientes a realizar la ocupación plena, sobre todo a las facilidades de crédito y a las grandes obras públicas señala este autor que, con salarios altos, no siempre el nivel de ahorro es constante: cuando el público no presta, el Estado pide prestado a los bancos y entra en el círculo infernal inflacionista. La política de ocupación plena debe sostenerse con inversiones perpetuas y el Estado, en efecto, se ve obligado a sustituir a todas las empresas. “La economía pues, se hace típicamente socialista y se transforma en capitalismo de Estado”<sup>53</sup>.

Como contracara del ahorro, Keynes definió su estrategia en relación al consumo sosteniendo que, a medida que el ingreso aumenta, la parte de ese ingreso dedicada al consumo tiende a disminuir. Pero había supuesto que la propensión media a consumir era relativamente constante. La crítica a esta premisa fue rotunda. Distintos autores<sup>54</sup> mostraron que la propensión media a consumir varía según las clases sociales, los países, que varía en el tiempo y según las categorías de consumo. Por ej.: los gastos de alimentación son poco elásticos, es decir, aumentan o disminuyen mucho menos rápidamente que el monto de los ingresos. Por lo que todo cálculo generado a partir de entender a la media del consumo como premisa constante era —por lo menos— arriesgado por el tipo de conclusión —no verdadera— a la que se llegaba.

De la misma forma se criticó la posición de Keynes en cuanto a la ingerencia de la tasa de interés en el ahorro señalándose que ni aquélla tiene tanta importancia como le había dado Keynes ni el motivo de especulación desempeña el papel casi exclusivo que tal autor le había atribuido.

<sup>51</sup> JAMES, E., *op. cit.*, p. 295.

<sup>52</sup> Para Keynes, la preferencia por la liquidez reposaba en tres motivos: el motivo transacción, el motivo precaución y el motivo especulación, siendo este último el más importante, a causa de su inestabilidad.

<sup>53</sup> Citado por JAMES, *op. cit.*, p. 288.

<sup>54</sup> James Duesenberry, Mrs. E. Gilboy, W. S. Woytindky, F. Modigliani, Haavelmo, Tinbergen, Simon Kuznetz y, en Francia, J. M. Jeanneney.

Pigou —de quien hemos hablado en el punto I de este trabajo— respondió a Keynes en *Equilibrium and employment* (aparecido en Londres en 1941) reclamándole sobre la rigidez de su teoría sobre los salarios y la economía. Pigou cree que el aumento de la ocupación provocado por el aumento del ingreso no es idéntico en todas las ramas de la industria y, además, el multiplicador no es el mismo según la rama de la industria en la que la ocupación primaria ha aumentado (por ejemplo, el multiplicador se eleva sobre todo si la ocupación primaria crece en la industria de la construcción).

Tanto el mencionado autor como Perroux critican a Keynes en cuanto a haber formulado su modelo a partir de una economía deprimida como la de Inglaterra en 1936 (salarios rígidos, economía de mercado mal arreglada y no planificada, competencia imperfecta) <sup>55</sup>.

Claus Offe <sup>56</sup> reseñó el ataque al EB desde la derecha y la izquierda en una estupenda sistematización. Me permito basarme en el mencionado autor para encarar el tema.

El ataque proveniente *de la derecha*:

“(...) ‘La libertad individual, ha escrito Fr. Hayek en *La route de la servitude*, es incompatible con la supremacía de un objetivo único’ aunque el objetivo único perseguido sea tan digno de aprobación como la lucha contra el desempleo a todo precio <sup>57</sup>”.

El EB impone una *carga fiscal y normativa al capital* que equivale a un *desincentivo* para la inversión (los inversores están en posición de *crear la realidad —y los efectos—* de semejante cosa). Asimismo garantiza pretensiones laborales que resultan un desincentivo para el trabajo. Esto lleva a una sobrecarga de demanda económica (inflación) y política (ingobernabilidad) que cada vez pueden satisfacerse menos con la producción disponible.

Lo cierto es que “esta argumentación falla no tanto por lo que dice como por lo que no dice: las tasas declinantes de crecimiento y fracaso capitalista son resultado de tendencias inherentes a la crisis de las economías capitalistas”. Y el EB en vez de ser una fuente separada y autónoma de confort, en sí depende de la prosperidad y la continua rentabilidad de la economía.

<sup>55</sup> JAMES, E., *op. cit.*, p. 292. En cuanto a la planificación, los desarrollos sobre el tema en el pensamiento económico soviético parecerían indicar que fueron los pioneros al respecto. Por lo que se refiere a la programación lineal, se sabe que el problema fue completamente formulado por el matemático Kantorovic en 1939, junto a otros economistas entre los que descollan Nemcinov y Lange ( NAPOLEONI, Claudio, *El pensamiento económico en el siglo XX*, Oikos-tau, España, 1968, p. 146).

<sup>56</sup> OFFE, C., *Contradicciones...*, cit., cap. 5, ps. 135/150.

<sup>57</sup> Cita y texto de JAMES, *op. cit.*, p. 287.

El EB mantiene el control del capital sobre la producción y por eso mismo la fuente básica de conflicto industrial y de clase entre trabajo y capital. Al mismo tiempo, fortalece el potencial obrero de resistencia ante el control del capital, siendo el efecto neto que un conflicto inmodificado se lucha con medios modificados a favor del trabajo.

El argumento conservador falla en demostrar que “capitalismo avanzado” menos “EB” es un modelo operativo. *La contradicción es que el capitalismo no puede existir ni con ni sin el Estado de Bienestar.*

El ataque proveniente *de la izquierda*:

“A Keynes no le debemos la macroeconomía, sí su actualización y el desarrollo de las cuentas nacionales, una elaborada intervención anticíclica y la salvación del sistema...”<sup>58</sup>.

Señala entonces la crítica socialista que el EB es:

1) Ineficaz e ineficiente porque no elimina las causas de contingencias y necesidades individuales sino compensa las consecuencias de tales eventos. Sus medidas son siempre *ex post facto*. La respuesta *standard* es la recomendación de adoptar más estrategias preventivas. Además hay una constante amenaza a la que se encuentran expuestas la planificación social y los servicios sociales debidos a la crisis fiscal del Estado que por su parte refleja discontinuidades tanto cíclicas como estructurales en el proceso de acumulación. Incluso cuando el producto (servicios sanitarios) se incrementa realmente, puede producirse un incremento aún mayor de riesgos y necesidades por partes de los clientes o receptores de tales servicios, haciendo que el resultado sea negativo.

La forma burocrática y profesional por cuya mediación dispensa sus servicios el Estado se ve crecientemente como una fuente de su propia ineficacia, por la absorción de recursos y la consiguiente merma de prestación de servicios.

2) Represivo. La represividad es indicada por el hecho de que para acceder a los beneficios y servicios del EB, el cliente no sólo debe probar su “necesidad” sino ser merecedor, esto es, que se pliegue a las pautas y normas económicas, políticas y culturales.

3) Condicionador de un entendimiento falso (“ideológico”) de la realidad social y política dentro de la clase obrera. Crea la falsa imagen de dos esferas separadas en la vida de la clase trabajadora. Por una parte, la esfera del trabajo, la economía, la producción y la distribución del ingreso “primario”; por la otra, la esfera de la ciudadanía, el Estado, la reproducción y la distribución “secundaria”.

<sup>58</sup> LASCANO, M. R., *op. cit.*, p. 21.

Señala Galbraith <sup>59</sup> que “Keynes conjuró al íncubo de la depresión y del desempleo, liberando de él al capitalismo, o al menos eso fue lo que se propuso. Así eliminó el único aspecto que el capitalismo no podía explicar y que, según Marx, no podía superar. Pero eso fue todo. La revolución keynesiana <sup>60</sup>, desde este punto de vista, no sólo fue limitada, sino también intensamente conservadora.

#### IV. LA CRISIS FISCAL DEL ESTADO <sup>61</sup>. (LA DESAPARICIÓN DEL EBK)

Dice Galbraith que “hubo una característica de la revolución keynesiana que casi no llegó a mencionarse. Al impresionarse tanto con la magnitud de los cambios introducidos, los economistas no se detuvieron a reflexionar acerca de lo mucho que permanecía invariable.” Para afirmar: “Desde luego que [a partir de la implementación de las ideas de Keynes] sobrevendría un cambio. Pero en contraste con el que Marx había preconizado y previsto, la proeza de Keynes se cifra en haber dejado tantas cosas como antes” <sup>62</sup>.

Lo cierto es que el EBK ni fue capaz de resolver todos los problemas socioeconómicos y políticos de las sociedades capitalistas avanzadas ni estaba preparado para llevar a cabo tal empresa. Esto así por la imposibilidad intrínseca al propio sistema capitalista en cuanto éste genera sus propias crisis cíclicas de demanda efectiva/realización. Conforme dice Picó “el intervencionismo estatal, más que una ayuda para resolver los problemas de la sociedad, parece haberse convertido en un impedimento, y una pérdida de confianza cada vez mayor se acrecienta a su alrededor” <sup>63</sup>.

Esto se explica en función a que *el tandem producción/explotación y el problema de la demanda efectiva/realización* pudieron encontrar una so-

<sup>59</sup> GALBRAITH, John K., *op. cit.*, p. 257.

<sup>60</sup> Ver nota 47.

<sup>61</sup> Tomo el título del famoso libro de James O'Connor sobre la materia. O'Connor señala que “el Estado interviene para burocratizar y administrar el conflicto de clase regulando las relaciones entre trabajo y capital, entre el empleo y el desempleo, entre el gran capital y el pequeño capital, entre el capital en sectores de expansión y el capital en sectores recesivos. Estos aspectos del poder del Estado son caros, y es el crecimiento del gasto del desarrollo del capital monopolista el que crea su crisis fiscal. Esta enorme acumulación para sostener los costes económicos y sociales de la lógica del capital cambia la naturaleza del Estado y desplaza la lucha de clases a la superestructura. Estos conflictos que recorren la economía de mercado, por una parte, y el intervencionismo político, por la otra, se reflejan en la política diaria del Estado. (...) La crisis se produce porque éste es incapaz de mantener sus promesas democráticas y se ve obligado continuamente a utilizar subterfugios ideológicos en aras de legitimar su actividad. La lógica del capital acentúa la tensión entre acumulación y democracia, una de cuyas principales consecuencias es la despolitización de las masas y por tanto, el aumento del corporatismo”. Cfr. Picó, *op. cit.*, p. 26.

<sup>62</sup> GALBRAITH, John K., *op. cit.*, ps. 256 y 257.

<sup>63</sup> Picó, Josep, *op. cit.*, p. 3.

lución sólo coyuntural en el EBK. “Entre ambos hay una relación inversa: *cuanto más eficazmente se resuelve uno de los dos, más dominante y urgente se hace el otro*”<sup>64</sup>. Es así que, a largo plazo, la tensión entre las dos patas del *tandem* harían perder el precario equilibrio conseguido y aparecería, entonces, la debilidad del andamiaje sobre el que corría la economía. Me permito confrontar con la tesis de Offe en cuanto a que “Este *corrimiento* de la problemática socioeconómica es, además, en parte una *consecuencia imprevista de la operatividad del propio EBK*”<sup>65</sup>. Esto así atento a que considero que no existe una operatividad imprevista en el EBK. Antes bien, podemos señalar que las causas de su desaparición se van gestando desde el momento mismo de la gran expansión del Estado en la medida en que la economía no tiene un flujo estable y, a largo plazo, era previsible que los mercados podrían saturarse y que los beneficios del EBK iban a tener un costo difícil de sostener. “Lo dijo con todas las letras un economista del Chase Manhattan Bank, quien sostuvo en 1975 que ‘comparado con los próximos diez años, el período de crecimiento económico estable, que abarca desde 1954 a 1973 será juzgado por lo que realmente era: una aberración’”<sup>66</sup>. Como iremos viendo en las páginas siguientes de este trabajo, el desempleo masivo —con sus correlatos de miseria, indignidad, insalubridad, marginalidad— fue instalado a consecuencia de la instauración de políticas neoliberales a partir de los setenta. En 1989 Mishra señalaba “(...) no sólo se ha acabado el pleno empleo sino que el período de poscrisis ha supuesto también el fin de la creencia de que el desempleo masivo es políticamente peligroso para el capitalismo”<sup>67</sup>.

<sup>64</sup> OFFE, Claus, *Partidos y nuevos movimientos sociales*, Sistema, Madrid, 1992, p. 77.

<sup>65</sup> GALBRAITH, John K., *op. cit.*, ps. 256 y 257; PICÓ, Josep, *op. cit.*, p. 3; OFFE, Claus, *Partidos y nuevos...*, cit.; OFFE, Claus, *Contradicciones...*, cit., p. 76.

<sup>66</sup> Chase Econometrics, “The ten year outlook for the world economy” (citado por BRAILOVSKY, Antonio E., *Historia de las crisis argentinas*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1982, p. 181).

<sup>67</sup> Citado por MINUJIN, A. y otros, en *Desigualdad y exclusión*, Unicef/Losada, Buenos Aires, 1996, p. 35. Esta aseveración puede ser puesta hoy —por lo menos en Argentina— en tela de juicio. Advertí hacia 1996 en una ponencia para el XIV Congreso de la Asociación Internacional de Juristas Demócratas sobre “Transformaciones del Derecho y de los juristas en el próximo milenio” —que luego quedó incorporado en el libro *Derecho al desarrollo* (Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Gioja”, Departamento de Publicaciones de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UBA, 1997)— sobre la funcionalidad del llamado “ejército de reserva” y de la masa marginal para la legitimación política del capitalismo. Hoy distintos movimientos sociales —especialmente los del bloque piquetero— ponen en jaque el “orden” que el sistema pretende y, entonces, éste se cobija en su aparato represivo y en algunas estrategias asistencialistas que sólo demoran su crisis terminal junto a la del pueblo que las padece.

El EBK creó interferencias <sup>68</sup> en la capacidad de la economía capitalista de adecuarse al problema de producción/explotación que se ha planteado incluso con mayor urgencia desde mediados de los setenta. Entonces, en la medida en que se da solución a la demanda, aparece el problema del suministro. Como señala Capella <sup>69</sup>, “El problema, en términos de razonamiento económico, es sencillo: el incremento de demandas sociales suscita un incremento de la presión fiscal para hacerles frente, incremento que a la larga se traduce vía costes de producción crecientes en un descenso de la competitividad económica y por tanto de los beneficios empresariales, con la consiguiente caída de la capacidad de contribución fiscal. Las premisas de redistribución a favor de salarios quedaban así rotas.” En esas condiciones, el déficit fiscal se torna difícil de paliar y el dinero se vuelve escaso y caro por el aumento en las tasas de interés <sup>70</sup>. Los empresarios exigen bajar el coste trabajo —*nuevamente el problema central del mercado pasa a ser el del suministro, cómo contratar y despedir adecuadamente para el capital*— y aumentar la aplicación de impuestos indirectos. La mano de obra —asegurada a un tipo de trabajo— queda menos preparada y al mismo tiempo forzada a ajustarse a las contingencias de los cambios estructurales, tecnológicos, de emplazamiento, etc., de la economía.

La crítica desde la derecha en cuanto a que los efectos estimulantes de las políticas keynesianas desincentivan el capital y el trabajo, tuvo andamiaje en la realidad ya que “desde el punto de vista empresarial y estatal, las políticas de pleno empleo redundaban en relajación de la disciplina social” <sup>71</sup>.

La frustración de las expectativas puestas en el sistema de derechos sociales frente a la empresa, podría haber sido salvada con una política que apuntara a la superación de las falencias a favor de los asalariados, como la desprivatización de multinacionales (nacionalización o regulación efectiva, impugnación de los precios de transferencia, aplicación de los principios de

<sup>68</sup> ISUANI, Ernesto A., *Bismarck o Keynes, ¿quién es el culpable? Notas sobre la crisis de acumulación*, p. 19. Señala este autor que “Otra hipótesis de naturaleza sociológica sugiere que el EBK introdujo un elemento que perturbó seriamente el proceso de acumulación al debilitar los mecanismos tradicionales de disciplinamiento de la fuerza de trabajo: la recesión y el desempleo”.

<sup>69</sup> CAPELLA, Juan R., *Los ciudadanos siervos*, 2ª ed., Trotta, Madrid, 1993.

<sup>70</sup> Precisamente una de las estrategias de la administración Reagan fue forzar a casi todos los países del mundo a elevar sus tasas de interés. La manera de hacerlo fue fijar para los EE.UU. intereses tan altos que provocarían la fuga de capitales de todos los mercados financieros del mundo, a menos que esos mercados también elevaran sus tasas. El resultado fue el aumento de la especulación financiera y las ganancias de los financistas en todo el mundo, al precio de un encarecimiento de los créditos y de condiciones recesivas generalizadas.

<sup>71</sup> CAPELLA, Juan R., *op. cit.*

aporte y del beneficio), la nacionalización de la banca y políticas internacionales que hicieran base en la soberanía del Estado frente a entidades crediticias y organismos supraestatales. No fue ése el camino elegido. *La respuesta fue la apología de las fuerzas espontáneas del mercado* <sup>72</sup>.

Se regresa con la solución de políticas desreguladoras: gracias a estas prácticas el empresariado en su conjunto pudo proceder a despidos masivos para a lo sumo readmitir o recontratar a los trabajadores en condiciones de trabajo a tiempo parcial, con contratos temporales o precarios (los llamados “contratos basura”), y ahondar en las diferencias entre el trabajo de los hombres y de las mujeres, de los jóvenes o de los trabajadores mayores de cuarenta años. Es lo que Capella llama “la minoración de la fuerza del trabajo” señalando que “el impacto de las políticas desreguladoras sobre el empleo redundaba en un reforzado disciplinamiento laboral” <sup>73</sup>, emparentado con el debilitamiento de la capacidad negociadora de los sindicatos. En el caso de los países dependientes: la desindustrialización y la extranjerización (empresas nacionales compradas por capitales extranjeros). Se privatizan las empresas públicas. Esto da lugar, no obstante, a una actividad reguladora: la de los entes reguladores de servicios privatizados. Se inicia una política legal de liberalización de controles: se dejan de lado los controles de precios, de precios máximos, de precios de exportación. Se modifica la legislación laboral y de seguridad social. Se privatizan servicios sociales (jubilaciones y pensiones). Se ha estudiado este fenómeno y se lo ha denominado “Estado ausente” o “Estado desertor”. Si bien puede entenderse por tal el

<sup>72</sup> Hacia 1970 aparece un librito aparentemente inofensivo llamado *Los límites del crecimiento* (Fondo de Cultura Económica, México, 1972), escrito bajo la dirección del profesor Meadows, que resume conclusiones apocalípticas de no modificarse drásticamente las políticas hacia un “Estado estacionario” —de crecimiento cero— con el congelamiento de las situaciones de privilegio actuales. Este informe es una propuesta de ordenamiento de la economía mundial efectuada por un grupo de corporaciones multinacionales con suficiente poder para llevar a cabo tal empresa. Este grupo de poder incluye representantes de las más poderosas corporaciones mundiales, conocido como el Club de Roma. La influencia de los hombres del Club de Roma es decisiva en instituciones como el FMI o la Trilateral Commission. En otros términos, la misma ideología fue sustentada por el ex presidente Ronald Reagan en una reunión efectuada en julio de 1981 en Ottawa entre los jefes de Estado de las grandes potencias, diciendo: “EE.UU. debe retornar a un nivel de consistencia tal que los demás países puedan depender de nosotros”. En igual sentido Margaret Thatcher reafirmó que “el Tercer Mundo no debe esperar nada hasta que las naciones industrializadas hayan superado sus problemas económicos”.

El ex presidente mexicano Luis Echeverría Álvarez contestó los pronósticos escatológicos para la periferia en “Los verdaderos límites del crecimiento” en “Comercio Exterior, México, febrero de 1974” planteando que “pretender que las disponibilidades de materias primas y recursos naturales de las sociedades opulentas serán mayores en tanto menos se expanda la población de la periferia, es un simplismo conceptual, un racismo inconfesado o una utopía totalitaria”. Citas por BRAILOVSKY, *op. cit.*, ps. 179 y 183.

<sup>73</sup> CAPELLA, Juan R., *Fruta prohibida*, Trotta, Madrid, 1997, p. 251.

hecho de haber abandonado su intervención en la economía, el Estado existe, está. En el aparato represivo y en la formulación de políticas económicas que han llevado al pueblo a un estado de pobreza y marginalidad (en lo económico y en la participación política) tal que los porcentajes alcanzan —por ejemplo, en nuestro país— a más del 50% de la población.

Si las decisiones políticas se producen dentro de un marco definido de relaciones sociales y como consecuencia de los conflictos sociales, económicos y políticos, ¿por qué las ideas de Milton Friedman —profesor de la Universidad de Chicago— y el proyecto monetarista fue la decisión adoptada? Porque la balanza se inclinó definitivamente para esa postura a tenor de las causas internas que debilitaron el modelo keynesiano. La ciudadanía había ganado derechos pero perdió poder. Es más, el poder nunca dejó de estar en las manos de las clases poseedoras. Esto es lo que el EBK había dejado intacto. Como bien dice O'Connor: "Ni el volumen y la composición del gasto del Gobierno ni la distribución de las cargas fiscales están determinados por las leyes del mercado sino que reflejan los conflictos sociales y económicos entre grupos y clases y están estructuralmente determinados por ellos" <sup>74</sup>.

Las *causas internas* <sup>75</sup> —parte de la crítica que se le hace al funcionamiento del EBK— que minaron el modelo pueden sintetizarse en:

- 1) La racionalidad de la expectativa (intervención estatal que funciona y se aplica de forma rutinaria), en términos de comportamiento estratégico, aumenta el calibre de los problemas a los que tendrá que responder el Estado.
- 2) La burocratización del Estado, fenómeno que se desarrolla a los fines de poder estar ampliado. Especial hincapié se debe hacer en la burocratización de las actividades económicas en determinadas áreas de servicios (escuelas, hospitales, universidades, cárceles y servicios sociales), lo que subvierte las capacidades del cliente de ayudarse a sí mismo. Esto se acrecienta porque los que dan esos servicios —particularmente, burócratas— tienen un interés material en que persistan las condiciones necesarias para mantenerse en el puesto u oficina. En un paso posterior o concomitante la burocracia pacta con los técnicos dando lugar al ensamble burocrático-tecnológico que da como resultado la oligarquización de la dirigencia política. Todo en función a la preservación de un único sistema: el capitalismo.

<sup>74</sup> O'CONNOR, James; *op. cit.*, p. 21.

<sup>75</sup> Cfr. OFFE, C., *Partidos políticos...*, cit., ps. 81/82.

Hemos comenzado diciendo que el EBK tiene en su interior presiones y tiranteces por el hecho de tener que decidir cuál prevalecerá y cómo se compondrá la solución <sup>76</sup>. Estas tensiones son vistas como *amenazas de desorganización* por parte del modelo conceptual de capitalismo avanzado. Esto así atento a que:

- a) A nivel interorganizacional: la premisa del EBK de la existencia de “contratos sociales” —“cuasi constitucionales”— que dan la certeza de existir relaciones de confianza y reconocimiento de las esferas mutuas de interés y competencia en una economía política compleja, bajo el impacto del estancamiento continuo tienden a romperse.
- b) A nivel de la organización de los protagonistas colectivos (sindicatos, asociaciones de empresarios y partidos): en ellas, el supuesto compartido por sus miembros es que por medio de la acción colectiva se efectivizan logros a expensas de terceros (y no a expensas de grupos de miembros y a favor de otros miembros). La frustración de esas expectativas solidarias vuelve cuestionable la representatividad de la organización. Las consecuencias de esta desorganización interna de los actores colectivos incluyen o un “fraccionalismo” de los intereses políticos y económicos en el mismo seno de la organización y/o una reducción del alcance social, temporal y substantivo de la representación que es capaz de mantener la organización.

No fue sino hasta finales de los sesenta que el patrón de relaciones entre capital y trabajo que había sido establecido después de la guerra comenzó a desintegrarse. Es a este fenómeno que Capella le dará el nombre de “la gran transformación” señalando que la misma está compuesta por dos macrofenómenos estrechamente interdependientes entre sí:

- 1) La *mundialización (desigual o deforme)* de las relaciones sociales: se trata de un fenómeno de globalización en lo económico y cultural, que crea relaciones de interdependencia entre las distintas poblaciones del planeta y reorganiza el tiempo y la distancia en la vida social, “con un ‘sur’ del mundo infradotado cuya periferia se hunde en la miseria y un ‘norte’ trifocal (en torno al Japón, la Unión

<sup>76</sup> Ya que, como venimos diciendo, el EBK trata de compatibilizar sistema político con políticas sociales.

Europea y Norteamérica), con su propio entorno”<sup>77</sup>. A la idea de Capella en cuanto a que “la forma Estado pierde su primacía al subordinarse a un soberano privado supraestatal de carácter difuso con una asignación de funciones nueva en este campo interrelacionado” me permito señalar que, por las condiciones de dominación imperantes, en la actualidad el soberano supraestatal no parece privado ni difuso, sino que sigue siendo un Estado nacional (EE.UU.) con las características de dominación política y económica que se conocen como “imperialismo”<sup>78</sup>. Acuerdo con lo que, en esta última línea de ideas, manifiesta Atilio Borón quien señala que “En la reorganización mundial del sistema imperialista que tuvo lugar bajo la égida ideológica del neoliberalismo, los estados fueron radicalmente debilitados y las economías periféricas sometidas cada vez más abiertamente, y casi sin la mediación estatal, a los influjos de las grandes empresas transnacionales y las políticas de los países desarrollados, principalmente los Estados Unidos. (...) En su conjunto, estas políticas tuvieron como resultado un fenomenal debilitamiento de los estados en la periferia, cumpliendo el sueño capitalista de mercados funcionando sin tener que preocuparse por las regulaciones estatales, lo que originó que de hecho fuesen los conglomerados empresariales más fuertes los que se encargaban de “regularlo”, obviamente en provecho propio. (...) Estas políticas no fueron para nada fortuitas ni producto del azar, toda vez que el desmantelamiento de los estados aumentó significativamente la gravitación del imperialismo y de las firmas y naciones extranjeras en su capacidad para controlar no sólo la vida económica sino también la vida política de los países de la periferia”<sup>79</sup>. No obstante los esfuerzos en Latinoamérica para llevar adelante algún tipo de proyecto de unidad para hacer frente al poderío económico, como es el caso del Mercosur, proyectos que, por decisivas políticas internas de los países miembros, debilitan la posibilidad de su propia y eficaz efectivización.

- 2) Una nueva revolución industrial (la tercera) que consiste sobre todo en las novedades organizativas que se hacen posibles en combinación con las transformaciones tecnológicas y que distan del tipo

<sup>77</sup> CAPELLA, Juan R., *Fruta prohibida*, cit., ps. 238/239, 260 y ss.

<sup>78</sup> Cfr. BORÓN, Atilio A., *Imperio & Imperialismo. Una lectura crítica de Michael Hardt y Antonio Negri*, Clacso, Buenos Aires, 2002.

<sup>79</sup> BORÓN, A. A., *op. cit.*, ps. 91 y 93.

organizativo rígido fordista. Entre las innovaciones encontramos las *empresas transnacionales* y los llamados “conglomerados”; la *deslocalización* de los procesos productivos que pueden ser trasladados de una sede a otra, de un país a otro, en busca de mejores condiciones posibles (de legislación, fiscales, de estabilidad económica o política, etc.).

Podemos decir que la crisis del keynesianismo es el conjunto de manifestaciones de una nueva crisis (otra más) en la relación entre el capital y el trabajo, una crisis en el patrón particular de contención del poder del trabajo. Una crisis no querida pero inevitable. Una crisis que fuera prevista por los teóricos de la economía durante el mismo desarrollo de la era keynesiana <sup>80</sup> y fuera dilucidada por los politólogos *a posteriori*. Una crisis que, inclusive aquellos que han sostenido los beneficios del EB, se encargan de señalar como consecuencia de su propio funcionamiento, dando cuenta de un consenso social generalizado en los ochenta en ese sentido <sup>81</sup>. Esto así porque los métodos fordistas de producción en masa en conjunción con la creciente mecanización del proceso de producción habían traído un marcado incremento de la productividad pero con un alto costo: el descontento fue transformado en la demanda y regulado a través de los contratos salariales anuales. Es lo que se conoce como la “monetización del conflicto”. De esta situación se derivó un nuevo y creciente poder de los sindicatos que se transformaron en administradores del descontento. Señala Holloway que “Lo que cambió no fue que la tasa de explotación bajara, sino que la explotación se volvió más costosa para el capital”. Así “la tasa de ganancia (la tasa de retorno del capital total invertido) descendió no obstante la creciente tasa de explotación.” Es a este fenómeno por el que la explotación se vuelve más y más costosa lo que Marx llamó “aumento en la composición orgánica del capital”. El por qué de este fenómeno tiene su causa en que las revueltas en contra del trabajo y las luchas por incrementos salariales tuvieron un efecto directo, tanto en la restricción de la explotación como en el alza de los costos. Esto se corresponde asimismo con un momento de expansión del Estado que trajo consigo costos muy grandes para el capital que es quien paga los gastos del Estado “cualquiera que sea la toma de imposición en el sentido de que constituyen una deducción del plusvalor disponible para la acumulación” (cf. Bullock y Yaffe, 1975, citado por Holloway).

<sup>80</sup> Algunas de las posiciones críticas fueron desarrolladas en el acápite “Críticas al EB” en este mismo trabajo.

<sup>81</sup> MINUJIN, Alberto y otros, *op. cit.*, p. 28.

Lo cierto es que mientras la monetización del conflicto no solucionó el descontento social en contra del trabajo, el Estado se volvía cada menos efectivo como medio de canalizar aquél. El paso siguiente fue que la rebelión contra el trabajo fue complementada por una rebeldía contra el Estado. Ejemplo de esto son el Mayo Francés del '68 y el "otoño caliente" de Italia de 1969.

De allí que, a finales de los sesenta, las ganancias disminuían en todos los países dominantes. Los sindicatos volvieron a estar en el centro de la escena política ya que su cooperación era fundamental para la implementación de políticas salariales. Esto implicó que la actuación de los sindicatos fuera contradictoria: cooperaban con el Estado para restringir las demandas salariales mientras debían negociar concesiones estatales en otras áreas para retener al mismo tiempo el apoyo de sus miembros. Es una etapa de integración de los sindicatos dentro del Estado que, de la misma manera que los partidos socialdemócratas, mientras más poderosos parecían en términos de su influencia dentro del Estado menos efectivos resultaban tanto en la representación como en la contención de sus miembros.

La crisis petrolera desatada por los aumentos resueltos por la OPEP en los '70 influyó en los procesos inflacionarios atento a que los países productores de petróleo aumentaron el precio del combustible con lo cual las empresas de los países consumidores vieron incrementados sus costos. Si recordamos que el precio se forma con la suma de costo más ganancia, es fácilmente entendible colegir cómo se generó la estampida inflacionaria, la que impactó en la población provocando una sensible disminución de la demanda global. Asimismo, en los países petroleros de estructura feudal (como Arabia Saudita), los yacimientos a manos privadas —jeques— aumentaron sus ganancias, las que no fueron reinvertidas sustancialmente en el desarrollo de sus países de origen sino que fueron colocadas en bancos extranjeros. Éstos se hacían de una masa de dinero que luego prestaban a países periféricos, generando deuda externa tanto sea por importaciones prescindibles que desplazaban a la industria nacional como por gastos en armamentos. Señala Calcagno que "cuando los países petroleros reciclaron gran parte de sus petrodólares en los países subdesarrollados (ante la crisis de los países desarrollados), se trató de un movimiento mundial que abarcó al conjunto de los países subdesarrollados. (...) Ésa fue la época dorada del endeudamiento, con tasas de interés muy bajas. Después vino el alza descomunal de las tasas de interés y la estatización de las deudas privadas. Como frente a la crisis internacional no podían pagar, los gobiernos pidieron alivios, que el FMI les concedió a cambio de fuertes ajustes, primero coyunturales y después estructurales (...). De tal modo, con alguna que otra me-

jora en las condiciones de pago, el FMI hizo que los países subdesarrollados reestructuraran su sistema productivo, privatizaran empresas públicas e implantaran una apertura externa de la economía, tanto comercial como financiera. No es este sólo un problema entre deudores y acreedores, sino un tema mayor de política nacional e internacional, en el que la deuda es un instrumento”<sup>82</sup>.

De igual forma los efectos inflacionarios de la financiación de la guerra de Vietnam —que fueron trasladados a los países periféricos— y los movimientos de descolonización de los 60 que pusieron fin a una etapa de fácil acceso del capital a las materias primas<sup>83</sup>.

“Lo que está claro, es que la crisis del EBK quedó decidida en la crisis económica de los 70 a favor de las clases dominantes”<sup>84</sup>. No en igual forma en todos los Estados-Nación. Los periféricos (el “sur” en palabras de Capella) fueron los más damnificados, agobiados bajo el peso de la gran deuda externa contraída en beneficio del capital financiero internacional<sup>85</sup>.

Como bien señala Hinkelammert, “Al término del período populista, el sistema capitalista latinoamericano no puede ya legitimarse por una eficiencia económica que permita una creciente incorporación de las masas al sistema industrial productivo. Al perder esta legitimidad, el sistema tiene que buscar otras bases de sustentación ideológica. Si bien puede suplir su falta de legitimidad mediante la violencia institucionalizada creciente, necesita a la vez una penetración de las conciencias que le permita imponer el miedo a la violencia y el terror institucionalizado como determinantes de la aceptación del sistema”<sup>86</sup>. Las reformas en los sesenta y setenta en Argentina,

<sup>82</sup> CALCAGNO, Eric y otro, *La deuda externa explicada a todos*, Catálogos, Buenos Aires, 2002, ps. 27/29.

<sup>83</sup> La descolonización es el proceso histórico por el que las colonias de Asia y de África, dependientes de Europa, alcanzan la independencia política tras la Segunda Guerra Mundial; constituye un fenómeno totalmente nuevo y trascendental durante los años centrales del siglo XX y supone la liquidación de los imperios coloniales europeos constituidos en la época del colonialismo. La génesis de este proceso es bifronte: en lo internacional y en el orden interno de cada Estado. Se inicia con el planteamiento del problema entre los pueblos árabes del Islam asiático (1919-1945) y se continúa después de 1945 entre los países de Asia y seguidamente entre los pueblos del África (1952-1980). Es la Conferencia de Bandung en 1955 el puntapié inicial de lo que será luego la acción solidaria en la lucha por la liberación de los países afroasiáticos que, en lo sucesivo, configurarán el llamado Tercer Mundo y animarán el Movimiento de Países No Alineados.

<sup>84</sup> RAJLAND, Beatriz, *op. cit.*, p. 219.

<sup>85</sup> Baste un ejemplo que podría ser usado en cuanto a cualquier país latinoamericano: “La importancia de las elecciones presidenciales, con fraude o sin él, es relativa. Las decisiones que afectan a Honduras se toman primero en Washington. (...) Votamos, pues, por un funcionario de sexta categoría en cuanto a nivel de decisión. Las funciones del presidente se limitan a la administración de la miseria y la obtención de préstamos norteamericanos”. Citado por BORÓN, *op. cit.*, p. 94.

<sup>86</sup> HINKELAMMERT, Franz, *op. cit.*, p. 143.

Brasil, Chile y Uruguay se caracterizaron por concentración del poder en manos de los gobiernos y en muchos casos férreas dictaduras militares fueron el instrumento idóneo para asegurar la fluidez del ciclo de acumulación del capital. “La estrategia era disciplinar al pueblo preventivamente para mejor instalar el nuevo modelo de acumulación”<sup>87</sup>.

## V. ALGUNOS DATOS SOBRE LA SITUACIÓN INTERNACIONAL (1930-1970)

### 1. En América

La administración Roosevelt abandonó el patrón oro en 1933 con el objetivo de desvincular la administración de la economía nacional de los apremios del mercado mundial y dar al gobierno la posibilidad de responder a la intensa presión social. El abandono del patrón oro significó que el dominio del dinero podría responder más flexiblemente a las presiones sociales en cada área financiera.

La contracara fue el Acuerdo de Bretton Woods de 1944 que entró en operación en 1947. A partir de la Segunda Guerra Mundial se va transformando el esquema político americano. Una primera “transformación aparente” del hegemonismo norteamericano hacia un pretendido espíritu colaborador se dio con la creación en 1948 de la OEA en sustitución a la anquilosada Unión Panamericana<sup>88</sup>. Este espíritu no evitó la intervención norteamericana en los procesos reformistas y revolucionarios que signaron a la Guatemala de 1954, la Cuba de Castro de 1961, la República Dominicana de Bosch en 1963 y el Chile de Allende de 1973. De la misma forma que con los movimientos nacionales reformistas de Torres en Bolivia y Velazco Alvarado en Perú. Tales intervenciones como fenómeno imperialista son conocidas como “pentagonismo”. En el orden económico el poder mundial norteamericano se va a ejercer a través del Fondo Monetario Internacional —que iba a proporcionar dinero para superar desequilibrios a corto plazo— y del Banco Mundial (Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo) creados en la mencionada Conferencia. En el aspecto comercial lo será por medio del GATT, acuerdo general sobre las tarifas aduaneras y el comercio de 1947; también con la llamada “diplomacia del dólar” ya que además de la fuerza militar el dólar pasó a ser el instrumento más eficaz del poder mundial de EE.UU., acudiendo a inversiones y ayuda a otros países. Bretton Woods implicó el establecimiento de un sistema construido alrededor del reconocimiento del dólar como moneda internacional clave, siendo el dólar conver-

<sup>87</sup> RAJLAND, Beatriz, *op. cit.*, p. 222.

<sup>88</sup> MARTÍNEZ CARRERAS, José, “Introducción a la historia contemporánea. Desde 1917”, *Historia Universal Istmo*, Madrid, 1983, p. 349.

tible en oro en una paridad fija. Las monedas nacionales fueron atadas al dólar por tasas fijas de intercambio. Otra disposición del Acuerdo importó la toma de determinadas medidas con el objeto de conservar las economías nacionales respecto del mercado mundial, con el fin no de aislarlas sino de propiciar válvulas que regularan los flujos y lograr su preservación a corto plazo. La preservación de estas válvulas era parte esencial de la concepción keynesiana del Estado intervencionista. Pero es en el sistema financiero internacional donde aparece nuevamente la inestabilidad por la expansión del crédito al sector privado.

La falta de control estatal sobre la expansión del crédito fue exacerbada por el desarrollo de un mercado de dólares fuera de EEUU. Fue el llamado mercado de “eurodólares” a partir de los años sesenta que representaba un mercado internacional financiero fuera de todo control estatal y que coexistía con los mercados nacionales regulados. Bajo estas condiciones la convertibilidad del dólar en oro resultaba, a todas luces, frágil. El capital siempre busca soluciones más rentables y seguras. Comenzaron a manifestarse las crisis monetarias agudas junto a profundos desequilibrios en las balanzas de pagos. Los tenedores de dólares buscaban convertirlos en oro. En 1971 Nixon suspende la conversión de dólares en oro por tiempo indefinido. En marzo de 1973 el principio de tasas de cambio fijas fue abandonado. El final del Acuerdo de Bretton Woods dejó las políticas estatales de nuevo subordinadas directamente al flujo de dinero en los mercados internacionales. El dinero internacional —representado por el dólar— tendría un movimiento más rápido y volátil. Expresión de esto fueron: la aguda recesión de 1974-1975; la caída de la producción en los países centrales; el flujo de “petrodólares”.

Desde 1945, los intentos de recuperación nacional (en lo económico y en lo político) salvo excepciones aisladas fracasaron, acabando en pronunciamientos militares y caudillismos que impusieron regímenes dictatoriales oligárquicos. En los años sesenta y setenta se concentran en el “conosur” los totalitarismos suramericanos: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay <sup>89</sup>.

<sup>89</sup> “Esta campaña de terror cumple una función determinada, que está por encima de todas las mitologías burguesas: configura el único ambiente general donde estas mitologías específicas pueden prosperar. Este ambiente general creado por dicha campaña protege el sistema entero, pero en especial, permite que la clase dominante ejerza el dominio monopólico sobre los medios de comunicación de masas. De este modo pueden orientar las reacciones de miedo frente a la violencia institucionalizada hacia una conducta de integración en el sistema existente. Ésta es la función que cumple la ideología de la libertad burguesa, institucionalizada en este dominio sobre los medios de comunicación” (HINKELAMMERT, F., *op. cit.*, p. 145).

La dependencia y el subdesarrollo económico, la desigualdad y el desequilibrio sociales, el intervencionismo y el neocolonialismo <sup>90</sup> mantienen a Iberoamérica en una continua situación de tensiones y crisis, manifestados en una inestabilidad política permanente.

## 2. En Europa

Durante la década de los setenta, habiendo alcanzado la Comunidad Económica Europea su plena consolidación y funcionamiento, se van a producir los hechos que caracterizan esta nueva fase de su evolución: la ampliación de la comunidad, el enfrentamiento con los problemas y crisis económicas de crecimiento, y la alternativa de la unión política.

El 1º de enero de 1973 nació oficialmente la nueva comunidad ampliada “de los nueve” representando una auténtica potencia mundial en el orden económico y comercial, afirmándose su crédito y poder en el plano político. Entran en vigor los acuerdos de libre intercambio entre la comunidad y los países no adheridos a ella (Suecia, Austria, Suiza y Portugal, a los que se unen más tarde Islandia, Noruega y Finlandia) que forman una unión aduanera sin participar de políticas económicas comunes.

En la reunión cumbre de París de 1972 se definen los campos de acción de la comunidad: las políticas regionales, del medio ambiente y la energía, manteniendo la fecha de 1980 para la unión monetaria.

Hacia 1975 se atraviesa un período difícil de problemas económicos: la crisis de la energía, los problemas monetarios, las dificultades económicas de la unión, el paro y la recesión económicas general. Asimismo comienzan las largas discusiones sobre la incorporación de Grecia (1975-1981), Portugal y España (1977).

Afectada por los problemas derivados de la persistencia de un orden económico desfavorable en general, en 1979 se pone en vigor *el Sistema Monetario Europeo* que se basa en tres elementos principales:

- 1) una unidad monetaria europea,
- 2) un mecanismo de cambio y de intervención, y
- 3) mecanismos de crédito y de transferencias.

<sup>90</sup> Una definición sencilla del neocolonialismo es la que lo considera como “el fenómeno que consiste en mantener una dependencia económica casi colonial sobre las ex colonias, que en la actualidad son Estados independientes, por sus antiguas potencias colonizadoras” (cfr. MARTÍNEZ CARRERAS, José U., “Introducción a la historia contemporánea. El siglo XX”, *Historia Universal Istmo*, Madrid, 1986, p. 476). La esencia es que el Estado que está sujeto es, en teoría, independiente y tiene todas las galas externas de la soberanía internacional cuando, en realidad, su sistema económico y, con ello, su política, son dirigidos desde fuera.

### 3. Un caso particular

Tomo el caso de Inglaterra donde los gobiernos laboristas de 1945 a 1951 llevaron adelante un gran programa en todos los órdenes. En lo social dieron la legislación del “Welfare State” (1946-1948).

No obstante su intento de continuar siendo una gran potencia mundial (la tercera) en el marco de la alianza atlántica con EE.UU. y del apoyo de la ONU, se inicia una política de descolonización de las colonias asiáticas —1947, India y Pakistán— y se ponen las bases de una nueva y multirracial comunidad británica.

Hacia 1956 se produce la crisis del canal de Suez: ante la nacionalización del canal por Nasser, se acordó la intervención combinada de Israel, Gran Bretaña y Francia contra Egipto. Esto provocó la reacción en contra de EE.UU. y la URSS. Gran Bretaña ya no era una potencia mundial y la operación se detiene. Pero la crisis de Suez dejó huellas en la conciencia colectiva británica y marcó el final de su gran época colonial.

Lo que sigue es el cronograma de la descolonización de África británica:

En *África occidental británica*, la independencia de los siguientes países:

- 1) Costa de Oro (hoy *Ghana*) cuya génesis libertaria se remonta a 1946 aunque su independencia fue resuelta en 1957 y su transformación en república en 1969.
- 2) *Nigeria* con su primera Constitución de 1954 aunque su transformación en república es de 1960.
- 3) El pequeño territorio de *Gambia*, última colonia británica en la región, que hacia 1981 se conforma en Estado confederado con Senegal.
- 4) La evolución de *Sierra Leona* en Estado independiente es de 1960.

En *África oriental británica*, la independencia de los siguientes países:

- 5) *Somalia* que fuera el primer país en acceder a la independencia en 1960 y su transformación en república en 1969.
- 6) *Tanganica* fue colonia alemana hasta la Primera Guerra Mundial y mandato británico desde 1919. Su independencia fue proclamada en 1961.
- 7) El proceso de *Uganda* fue más complejo y estaba en concordancia con la idea británica de formar una Federación de África oriental y la situación interna de división en varios reinos. La preparación para la independencia se dio con la celebración de elecciones y la declaración de la independencia en 1961.

- 8) *Kenia* tuvo una génesis compleja y revolucionaria (actuación de los Mau-mau desde 1949) y se transforma en Estado independiente, proclamado pacíficamente, en 1963.

En *África central británica*, la independencia de los siguientes países:

- 9) Nyassa (hoy *Malawi*) proclamó su independencia en julio de 1964 y su transformación en república fue en 1966.  
 10) *Rhodesia del Norte*: su transformación en república es de 1964.  
 11) *Rhodesia del Sur*, proclamó unilateralmente su independencia en 1965. Luego de intensas tratativas se proclama la independencia de la República con el nombre de Zimbawe en 1980.

En *África austral británica*, la independencia de los siguientes países:

- 12) El protectorado de Bechuana (hoy *Gbotswana*) en 1966.  
 13) Besuto se transformó en reino como *Lesotho* en 1966.  
 14) Swazi se transformó en monarquía con el nombre de *Ngwame* en 1968.  
 15) Las islas del Océano Índico: Mauricio y Seychelles se independizaron en 1968 y 1976 respectivamente.

## VI. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- BEVERIDGE, William H., *Seguridad social y servicios afines (Informe)*, Losada, Buenos Aires, 1943.  
 BRAILOVSKY, Antonio E., *1880-1982 Historia de las crisis argentinas*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1982.  
 CALCAGNO, Eric y otro, *La deuda externa explicada a todos*, Catálogos, Buenos Aires, 2002.  
 CAPELLA, Juan R., *Fruta prohibida*, Trotta, Madrid, 1997.  
 — *Los ciudadanos siervos*, 2ª ed., Trotta, Madrid, 1993.  
 DI TELLA, Torcuato S. y otros, *Diccionario de ciencias sociales y políticas*, Emecé, Buenos Aires, 2001; términos “Fordismo”, “Estagflación” y “Taylorismo”.  
 GALBRAITH, John K., *Historia de la economía*, Ariel, Buenos Aires, 1993.  
 HINKELAMMERT, Franz, *Dialéctica del desarrollo desigual*, Amorrortu, Buenos Aires, 1974.  
 HOLLOWAY, John, *Marxismo, Estado y capital* (cap. “La ciudadanía y la separación de lo político y lo económico”, ps. 105/118), Fichas Temáticas de Cuadernos del Sur, 1994.  
 JAMES, Emile, *Historia del pensamiento económico en el siglo XX*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.  
 LASCANO, Marcelo R., *Reflexiones sobre la economía argentina*, Macchi, Buenos Aires, 1996.  
 MACKINSON, Gladys y otros, *Derecho al desarrollo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Gioja” - Departamento de Publicaciones Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires, 1997.  
 MARTINEZ CARRERAS, José, “Introducción a la historia contemporánea. Desde 1917”, *Historia Universal Istmo*, Madrid, 1983.

- MELOSSI, Darío, *El Estado del control social*, Siglo XXI, México, 1992.
- MINUJIN, Alberto y otros, *Desigualdad y exclusión*, Unicef/Losada, Buenos Aires, 1996.
- NAPOLEONI, Claudio, *El pensamiento económico en el siglo XX*, Oikos-tau, España, 1968.
- O'CONNOR, James, *La crisis fiscal del Estado*, Península, Barcelona, 1981.
- OFFE, Claus, *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Alianza Universidad, Madrid, 1990.  
— *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Sistema, Madrid, 1992.
- PICO, Josep, *Teorías sobre el Estado de Bienestar*, Sistema, nro. 70, enero de 1986.
- RAJLAND, Beatriz, "Sobre el Estado de Bienestar" en *Estudios de derecho político* (libro colectivo), Suárez, Mar del Plata, 2000.
- Seguro Social en Gran Bretaña*, traducido por el Dr. José Arce, Losada, Buenos Aires, 1945.