

00464
2es.
5



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**EL ESTADO DEL BIENESTAR EN EL CAPITALISMO
AVANZADO GRAN BRETAÑA 1945 - 1979**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRO EN SOCIOLOGIA
P R E S E N T A:
GUILLERMO ALEJANDRO FARFAN MENDOZA

MEXICO, D. F.

1989

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E

PREFACIO	vi
PROLOGO	ix
INTRODUCCION	xv
CAPITULO 1: CAPITAL, TRABAJO Y ESTADO DEL BIENESTAR EN EL CAPITALISMO AVANZADO	3
a) La relación capital-trabajo como fundamento del Estado	4
b) El Estado y la reproducción de la fuerza de trabajo	12
c) Fordismo y Estado del Bienestar	22
d) La política del Fordismo	32
e) Crisis y Estado del Bienestar	42
CAPITULO 2: RECOMPOSICION DE LA CLASE OBRERA BRITANICA HASTA LA FINALIZACION DE LA SEGUNDA GUERRA GUERRA MUNDIAL	55
a) Surgimiento de nuevas organizaciones. Reestructuración del proceso productivo y clase obrera	56
b) Institucionalización de las luchas obreras. El Trades Union Congress, las iniciativas del capital y los cambios en la política estatal	72
c) La guerra y la culminación de la crisis. Transformaciones en el aparato de Estado y los orígenes el Estado del Bienestar	81

CAPITULO 3: LA PROSPERIDAD KEYNESIANA DE LA POSGUERRA	93
a) La politica económica keynesiana	94
b) El keynesianismo y la prosperidad de la posguerra. El largo plazo	99
c) Los limites del keynesianismo. El corto plazo	115
d) El keynesianismo más allá de las políticas económicas	127
 CAPITULO 4: EL PACTO DE LA POSGUERRA Y EL ESTADO DEL BIENESTAR	 143
a) Luchas obreras y Estado del Bienestar	147
b) Gasto Público y Bienestar	168
c) El carácter capitalista del Estado del Bienestar	179
d) Universalismo y corporativismo en el Estado del Bienestar	186
 CAPITULO 5: LA CRISIS DEL ESTADO DEL BIENESTAR	 195
a) ¿Fordismo británico? Declinamiento relativo y crisis	198
b) La Bancarrota del keynesianismo	216
c) La terminación del pacto de la posguerra: políticas de ingresos y crisis de autoridad	226
d) La crisis del Estado del Bienestar	241
 EPILOGO	 257
 BIBLIOGRAFIA	 281

PREFACIO

La presente tesis es producto del trabajo realizado en diferentes tiempos y circunstancias que ameritan una mención especial, sobre todo porque involucraron el apoyo de diversas personas e instituciones.

En primer lugar, me parece oportuno expresar mi agradecimiento al Consejo británico que, a través de una beca otorgada por el gobierno de ese país, me permitió realizar el inicio de mis estudios de posgrado en la Universidad de Edimburgo, Escocia, en un programa doctoral (Ph.D.) que fue interrumpido por circunstancias financieras derivadas de los acontecimientos de 1982. El avance de mi proyecto de investigación en ese periodo (1982-1983) constituyó la base de lo que ahora presento como tesis de Maestría en esta universidad. El siguiente agradecimiento se refiere, en segundo lugar, a la mencionada Universidad de Edimburgo que no sólo ratificó, hasta el último momento de mi partida de Escocia, su decisión de aceptarme como Candidato a Doctor de esa institución sino que, al mismo tiempo, me puso en relación de trabajo con el Dr. John holloway quien se convirtió en el supervisor de mi trabajo de tesis; el Dr. Holloway ha sido interlocutor de mis reflexiones sobre el problema del Estado del Bienestar tanto desde la perspectiva de su obra escrita, como a través de diversas entrevistas que hemos sostenido en diversas ocasiones en este país, a él hago patente mi reconocimiento por su interés personal en mi trabajo y por su amistad a lo largo ya de varios años. Asimismo, debo agradecer la participación del Dr. José María Calderón en la supervisión de la tesis a partir de la realización de mis estudios de Maestría en México; sus comentarios también han sido de particular importancia para la evolución del trabajo.

En tercer lugar, quiero agradecer el apoyo económico e institucional de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la UNAM en dos etapas especiales; por una parte, con el otorgamiento de una complemento de beca del cual disfruté durante mi estancia en Edimburgo y, por otra, con la ayuda financiera que me hizo posible adquirir, por medio de un préstamo interbibliotecario entre el Consejo Británico y The British Library, los materiales bibliográficos que fueron utilizados en la redacción final de esta tesis. En este respecto estoy agradecido por doble partida con el Consejo Británico y, muy particularmente, con la Señorita Teresa Elvira que se hizo

cargo, durante largos meses, de la gestión de los préstamos de libros.

Por último, quiero manifestar mi reconocimiento a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales por el apoyo permanente en la evolución de mi carrera profesional. En todas las situaciones que han acompañado el desarrollo y culminación de esta investigación, he sido considerado favorablemente dentro de su Programa de Superación del Personal Académico y, en estos términos, acredito todos los logros de mi quehacer profesional como una actividad específica de esta Facultad. Queda claramente entendido que las ideas elaboradas en este trabajo son de mi entera y absoluta responsabilidad.

PROLOGO

El proyecto original que inspiró el estudio del Estado del Bienestar se refería a un análisis comparativo entre el caso británico y mexicano; sin embargo, el hecho de no haber concluido el programa de estudios doctorales en la Universidad de Edimburgo y las características particulares de los estudios de posgrado en la UNAM, me impusieron la necesidad de elaborar una tesis de Maestría como prerrequisito para continuar con el trabajo de investigación para el Doctorado. Por esta razón, decidí presentar en esta ocasión un análisis exclusivo de la experiencia británica con la esperanza de que habré de continuar más adelante con la investigación del Estado del Bienestar mexicano.

A pesar de esta limitación, he intentado seguir con cierta atención la evolución de las políticas sociales en este país porque considero que, en sus aspectos centrales, la evolución de México avala suficientemente la utilización local de los conceptos y categorías centrales concernientes al Estado del Bienestar. Así, en vez de comenzar este trabajo con una introducción acerca de la problemática británica consideré conveniente escribir algunas líneas sobre las características del Estado del Bienestar mexicano, con la intención de dotar de sentido el estudio de la historia social de un país como Gran

Bretaña el cual, sólo de una forma aparente, sugiere divergencias sustanciales a priori con relación a las peculiaridades de una sociedad capitalista subordinada o dependiente.

Dentro de esta lógica, el primer capítulo de la tesis viene a desempeñar el papel teórico introductorio de la investigación sobre el caso británico y los siguientes capítulos están destinados a representar una ilustración histórica de la evolución del Estado del Bienestar en la etapa de la posguerra. En sentido estricto, el desarrollo del estudio de la historia social británica precedió la elaboración de los conceptos y categorías por lo que, más que un marco teórico, el primer capítulo debería leerse como las conclusiones.

El capítulo segundo discurre sobre las grandes transformaciones del movimiento obrero, el capital y el Estado británicos en un contexto de avances y retrocesos de las luchas sociales que, a fin de cuentas, permite madurar la clase de relaciones conocidas más adelante como el pacto de la posguerra. La configuración de un "obrero social", arquetipo de la fase fordista del capitalismo, de ninguna manera presupone el crecimiento incontestado de las luchas obreras sino que tiende a producirse, más bien, como una evolución negativa de esas luchas; de la misma manera, la consolidación del Estado intervencionista aparece desprovista de una imagen racional emanada de las ideas keynesianas o de la planificación y, por el contrario, se presenta como el desenlace de diversos procesos

sociales que cristalizan bajo las circunstancias excepcionales de la Segunda Guerra Mundial.

El tercer capítulo continúa la crítica de la mitología acerca de la existencia de un Estado intervencionista de tipo keynesiano, para situar la expansión del capitalismo británico de la posguerra en los términos de la llamada síntesis neoclásica. A pesar del pretendido éxito de las políticas económicas anticíclicas en el sostenimiento de la expansión capitalista, en la práctica la prosperidad posbélica es el resultado de una atmósfera sumamente favorable para el crecimiento y el pleno empleo a nivel mundial, de la cual se beneficia ampliamente la timorata actividad estatal en el terreno fiscal. Sin embargo, las limitaciones de la versión neoclásica del keynesianismo no evitan el surgimiento de nuevas formas de concertación social, en el ámbito de la inflación y el empleo, que acompañarán al conjunto de las políticas económicas bajo el nombre de políticas de ingresos.

El capítulo cuatro se inserta en el análisis más específico del Estado del Bienestar en Gran Bretaña y pretende señalar la contribución de esta forma contemporánea de redistribución del ingreso para la prosperidad de la posguerra. Más aún, el análisis de las instituciones sociales, perfiladas en el Beveridge Report, cobra mayor relevancia cuando se le dirige hacia la forma en que las políticas sociales funcionan para la estabilización del conflicto político y social dentro de la sociedad británica.

El quinto capítulo trata de explorar las situaciones que llevan a la crisis del Estado del Bienestar a partir de la diferenciación de tres órdenes de problemáticas: la crisis estructural del capitalismo británico; el fracaso de la políticas de regulación estatal; y, el desequilibrio de la relación entre capital y trabajo al modificarse las condiciones en que operó la expansión capitalista de la posguerra y al hacer del pacto de la posguerra un instrumento ajeno y perverso a los objetivos propiamente keynesianos del pleno empleo.

Por último, a manera de epílogo, trato de indicar algunos eventos significativos de los primeros años del gobierno de Margaret Thatcher. El desenlace natural de un ensayo interpretativo sobre la historia social contemporánea de cualquier país trataría de narrar, con el mayor grado de actualización posible, las tendencias más recientes del fenómeno que se está estudiando. Lamentablemente, la imposibilidad de acceder a la información más reciente de tipo periodística o hemerográfica no me permite culminar el trabajo de esta forma, por lo que el periodo de análisis se limita exclusivamente a 1945-79; tanto el capítulo 2 como el epílogo deben ser leídos como un panorama general de apoyo a la problemática central de la tesis: el Estado del Bienestar de la posguerra.

Esto me obliga a señalar otra limitación de la tesis. La misma falta de proximidad con relación a la realidad británica, a que he aludido, hace que las referencias bibliográficas no sean exhaustivas. Sin embargo, opté por utilizar la bibliografía

citada a partir de dos criterios que pueden validar suficientemente el análisis: por un lado, la mayor parte de los textos utilizados son materiales que se apoyan en una amplia base de fuentes de primera mano y documentales provenientes de archivos, entrevistas y testimonios; por otro, intenté consultar la bibliografía que, además de su relevancia sea en el terreno de la historia o del debate, fuera lo más actualizada posible.

En el análisis de la sociedad mexicana, el Estado del Bienestar ha atraído poco interés de los estudiosos ya sea porque se le considera un fenómeno exclusivo de las sociedades capitalistas avanzadas -es innegable la reducida dimensión de las instituciones, prestaciones y servicios sociales en nuestro país-, o bien porque las tradiciones teóricas prevalecientes no han conferido al concepto un alcance explicativo más amplio que la simple referencia a un sistema institucional delimitado. Por tanto, vale la pena someter a consideración, antes de pasar revista a las políticas de bienestar en los últimos años, cual puede ser la potencialidad analítica y explicativa del concepto Estado del Bienestar, en el contexto de sociedades capitalistas que divergen en su nivel de desarrollo con relación a los países de Europa Occidental, paradigma de las políticas sociales surgidas de la posguerra.

A) Los fundamentos del Estado del Bienestar.

Una teoría del Estado del Bienestar no se limita a caracterizar la aparición y el desarrollo de diversas instituciones sociales, sino que al mismo tiempo aspira a dar cuenta de procesos de socialización más extensos en los que se

concatenan diversos procesos económicos, políticos y sociales. La validez explicativa del concepto Estado del Bienestar debe ser enjuiciada a la luz de las experiencias de una sociedad que reúna en sus elementos esenciales aquello que se entiende como un capitalismo contemporáneo. En otras palabras, si el capitalismo mexicano de las últimas décadas ha incorporado en su seno dichos elementos, entonces tiene sentido hablar aquí de la existencia de un Estado del Bienestar propio.

El Estado del Bienestar puede ser definido desde una perspectiva más o menos restringida y desde otra más amplia. En el primer caso, nos referimos a la modificación estatal de la reproducción y de las condiciones de utilización de la fuerza de trabajo, lo que nos lleva a pensar en el surgimiento de un salario indirecto y en la instauración de una relación salarial monopolista acorde con el tipo de capitalismo que presupone esta mayor intervención estatal. En el segundo, nos encontramos ante una serie de relaciones entre los procesos sociales siguientes: a) un patrón de reproducción del capital de corte fordista que permita potenciar no sólo la producción en masa, sino también el establecimiento de una norma de consumo masivo; b) una nueva relación entre el Estado y la sociedad donde la clase obrera es incorporada al proceso de toma de decisiones políticas, menos dependiente del sistema parlamentario de los partidos políticos y más cercana a ciertas formas corporativas de tipo industrial; y, c) una forma de política económica que permita conciliar el ciclo total de la reproducción del capital a través de la

administración de la demanda efectiva, el crédito y el pleno empleo. Este último punto se asocia fundamentalmente con las políticas keynesianas, pero más adelante haremos algunos precisiones sobre la relación entre keynesianismo y Estado del Bienestar (1).

Desde nuestro punto de vista, a partir de la década de los sesenta el capitalismo mexicano logró reunir en lo general el conjunto de procesos sociales que nos permiten hablar de la constitución de un Estado del Bienestar. Sin embargo, esto nos plantea ya importantes diferencias nacionales con relación a lo que sucedió en otros países.

En los países de capitalismo avanzado, el Estado del Bienestar fue un fenómeno de la posguerra que cristalizó los procesos de transformación que se sintetizaron en la Segunda Guerra Mundial: crisis capitalista generalizada y alteración del balance de fuerzas sociales al interior de cada país. Así, a partir de la década de los cincuenta y hasta la segunda mitad de los setenta, el Estado del Bienestar del capitalismo avanzado vivió un auge sostenido solo interrumpido por la aparición del estancamiento económico y, sobre todo, por la inflación. En México, por el contrario, la guerra no podía tener los efectos catalizadores que en los países europeos, por lo que el Estado del Bienestar requirió de un largo proceso de gestación, relacionado con la forma desigual y deformada con que se iban estableciendo las relaciones capitalistas contemporáneas y con las formas peculiares de intervención estatal de esta región.

B) El nuevo Estado y el pacto social corporativo.

Probablemente, los orígenes del Estado del Bienestar mexicano provienen de la etapa cardenista. Esta contribuyó como tal a la gestación del Estado del Bienestar principalmente de dos maneras: por un lado, centralizando e integrando las nuevas estructuras organizativas de las clases populares al interior del Estado y confiriendo a la clase obrera, en particular, un lugar excepcional en la articulación de las relaciones de poder sintetizadas en la institución del presidencialismo; por otro, modificando definitivamente la concepción política e ideológica de las tareas del Estado mexicano en el proceso de industrialización. El impulso a las movilizaciones obreras y campesinas permitió utilizar la política de masas como el crisol de un nuevo pacto social corporativo -un "compromiso institucionalizado" como diría R. Delorme (1984)- sumamente distintivo y eficaz para la estabilización del sistema político mexicano. Al mismo tiempo que la creciente intervención estatal en la economía estableció como una de sus más importantes prioridades el manejo de los déficits presupuestales como palanca del desarrollo económico posterior.

Las políticas sociales cardenistas abrieron una nueva etapa con relación a las políticas posrevolucionarias precedentes, sin embargo, el énfasis estatal se concentró mucho más en la creación de obras de infraestructura que en la fundación de instituciones de bienestar, fenómeno que será característico

prosperidad capitalista durante los años del "milagro mexicano". Los principios iniciales en que se sustentó el modelo de sustitución de importaciones se desplazaron sistemáticamente hacia el recurso al capital extranjero el cual, mediante la instalación local de procesos productivos relativamente obsoletos en el contexto de los países capitalistas avanzados, se convirtió en el centro dinámico de un "fordismo periférico" o, mejor, de un patrón de reproducción capitalista de inspiración fordista.

Este fenómeno tuvo implicaciones muy significativas para el capitalismo mexicano al distorsionar el proceso de transformación tecnológica del capital nacional y al alterar el esquema de la distribución de la ganancia; pero dentro de estos límites, significó también la instauración de las relaciones capitalistas esenciales prevalecientes a nivel mundial. Por una parte, orientó la dinámica del desarrollo industrial hacia la producción de bienes de consumo duradero e intermedios, con la consecuente modificación de los requerimientos de complementariedad en el ciclo de reproducción del capital local. Por otra, impulsó la aplicación de nuevas normas de consumo social, de las cuales se pudieron beneficiar en el mediano y el largo plazo las clases medias pero también aquellos estratos de la clase trabajadora ligados a las ramas industriales más privilegiadas. Más aún, el nuevo patrón de reproducción instauró una relación salarial de tipo monopolista, sustentada en la aplicación de procesos de trabajo propiamente fordistas, en la

también de las décadas de los cuarenta y cincuenta (Wilkie, 1978, p.111-121). A pesar de ello, el pacto social corporativo comienza a dar ya sus frutos tempranos en el primer gobierno poscardenista cuando el movimiento obrero oficial inaugura una nueva modalidad de gestión de sus demandas sociales, al aceptar la contención de las movilizaciones populares y la introducción de políticas de restricción salarial (Gutiérrez, 1987, p.47-48), a cambio de la creación de la institución pilar de nuestro sistema de seguridad social: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), en 1943. Consolidado este avance del Estado del Bienestar Mexicano, la tónica de las políticas sociales se va sometiendo a la estabilidad de la economía, en la medida que el crecimiento económico permite elevar los desembolsos absolutos para el bienestar social (Spalding, 1980, p.419-438).

C) Un régimen de acumulación de inspiración fordista.

La siguiente etapa, del llamado "desarrollo estabilizador", continúa utilizando las bondades del pacto social corporativo - aprovechando los resultados de las políticas represivas y selectivas de los años anteriores- y continúa desarrollando la vocación intervencionista del Estado mexicano, derivada de las necesidades de industrialización del país, a pesar de la concepción ortodoxa que domina las políticas económicas de esos años.

La aportación del "desarrollo estabilizador" al Estado del Bienestar debe buscarse en los factores que permitieron la

programación de la acumulación capitalista sobre la base de los contratos colectivos de trabajo, así como en la vinculación de los incrementos salariales con relación a la productividad y por encima del incremento del costo de la vida; de ahí que el efecto de este fenómeno se tradujera en la elevación de los salarios reales y la ampliación del mercado interno (Gutiérrez, 1988, p.155-162).

Durante esta etapa se producen otros importantes acontecimientos constitutivos del Estado del Bienestar: el reconocimiento de la presencia de los trabajadores del Estado con la fundación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), en 1960; la realización de grandes avances en la política educativa y de vivienda; el inicio de un proceso de extensión del radio de cobertura poblacional del IMSS; y, lo que sintetiza todo lo anterior, la modificación sustancial de las prioridades en el gasto público, que elevaron el gasto relativo al bienestar social a un nivel que sólo tenía como precedente los años cardenistas, y que sólo podrá ser superado en los mejores años de la década de los setenta (Gutiérrez, 1988, p.146-155; Wilkie, 1978, p.189-192 y 353-361).

En su conjunto, la permanencia del pacto corporativo, el patrón de reproducción de inspiración fordista y el papel creciente del Estado mexicano consolidaron el Estado del Bienestar, aunque con características restringidas por la manera como se registró la prosperidad capitalista del "desarrollo

estabilizador" y por la concepción ortodoxa prevaleciente al nivel de las políticas económicas.

Indudablemente, todo el éxito del desarrollo económico de la década de los sesenta se sustentó en la dinámica de la inversión privada, representada por el gran capital nacional y extranjero, y sólo este fenómeno, en conjunción con la elevación de la productividad y su efecto sobre los salarios reales, permite explicar el avance del Estado del Bienestar e incluso la creciente actividad de un Estado que aplicó durante este periodo una política económica que, por sí misma, difícilmente hubiera logrado los resultados alcanzados (podríamos decir más bien que sus resultados habrían sido deflacionarios, aunque eso nos llevaría a observar esas políticas económicas fuera de su contexto) (Fitzgerald, 1983, p.214-239). De esta manera, las políticas restrictivas monetarias (circulante y tasa de interés) y presupuestales que permitieron al desarrollo estabilizador resolver los problemas de la inflación y del tipo de cambio, no impidieron que el empuje de la acumulación capitalista generara el suficiente excedente económico para financiar los proyectos estructuralistas del Estado mexicano (a través del encaje legal bancario) que por esta vía contribuyeron, a su vez, a estimular la acumulación y el Estado del Bienestar a través de la política de inversión pública.

En apariencia, el hecho de que los gobiernos mexicanos desde 1954 utilizaran políticas económicas ortodoxas podría contradecir la tesis de que es justamente en la década de los

sesenta cuando se consolida el Estado del Bienestar; sin embargo, vale la pena subrayar que aún dentro de sus concepciones ideológicas ortodoxas, el Estado mexicano mantuvo una importante actividad promotora del desarrollo industrial que, si bien no correspondía a las modalidades típicas de las políticas keynesianas, fue fundamental para la reproducción del capitalismo en esta país. Vale la pena señalar que incluso en los países europeos, la vigencia del keynesianismo de la posguerra se limitó a su versión de la llamada síntesis neoclásica y que el papel regulador del Estado sobre la producción y la demanda efectiva se verificó no tanto a través de una política presupuestaria muy activa, sino más bien por medio de los efectos redistributivos de los sistemas de bienestar social (sobre la base de una sólida estructura impositiva), o bien por la vía de la política crediticia. En el caso mexicano, al no contarse con un sistema tributario importante y a consecuencia del carácter inherentemente restrictivo de las tasas de interés de esos años, la forma como el Estado del Bienestar pudo desarrollarse se dió a través de una inversión y un gasto social financiados con el endeudamiento interno, en lo general, y externo, dentro de márgenes manejables y complementarios. Aún así, es necesario reconocer que el Estado mexicano va a incorporar en la década siguiente elementos de política estatal más cercanos al keynesianismo, lo que le lleva a ocupar un papel central en el funcionamiento de la sociedad y de la economía, aunque también va a desarrollar otras

contradicciones estructurales que a la larga conducen a la crisis del Estado del Bienestar.

D) Auge y declinamiento del Estado del Bienestar.

Toda la prosperidad que implicó la etapa del "milagro mexicano" no fue capaz de suprimir las grandes desigualdades sociales, pues aún en el marco de la elevación de los salarios reales el ámbito de la masificación del consumo descansaba sobre el crecimiento de las clases medias y de aquellos estratos de la clase trabajadora ligados a los sectores más dinámicos de la economía, mientras que paralelamente se consolidaba otra esfera industrial más tradicional y sostenida sobre relaciones salariales basadas en la superexplotación del trabajo. Por otra parte, también para finales de los sesentas, se comienza a observar un declinamiento del ritmo de acumulación del capital privado que hizo inoperante el modelo de equilibrio entre acumulación y políticas económicas. Así pues, Keynesianismo y Estado del Bienestar pasan a convertirse en el centro de gravedad de la economía mexicana de la década de los setenta, a pesar de la permanencia de una herencia ortodoxa sobre todo al nivel de las políticas monetarias.

En este contexto, es necesario recordar las circunstancias peculiares de la sociedad mexicana de ese período que le confieren un rasgo distintivo: por un lado, el hecho de que México ejerce una década de intervencionismo estatal de corte keynesiano en el momento en que el cono sur latinoamericano

sufre el drama del militarismo y los experimentos económicos neoliberales; y, por otro, que lo hace en medio del desarrollo de la crisis internacional y de la popularización en los medios académicos de la doctrina monetarista.

Estas circunstancias adversas, junto con aquellas específicamente internas como la petrolización de la economía y el manejo de la política financiera, pudieron actuar fatalmente sobre la suerte del Estado del Bienestar, pero por lo pronto no impidieron el florecimiento de políticas fiscales expansionistas y, sobre todo, la utilización gubernamental del pacto social corporativo y las políticas de bienestar para lograr la estabilización del conflicto social. De esta forma, el crecimiento del gasto público con relación al Producto Interno Bruto (26.8% en 1971; 39.6% en 1976 y 58.5% en 1982) (2), no sólo representó una modificación sustancial en las funciones estatales, sino que llevó a primer plano el gasto en Desarrollo Social (7.8%, con relación al PIB, en el periodo 1971-1976; y 7.6% en 1976-1982) (3).

Es verdad que el gasto social comienza a estancarse hacia el final de la década de los setenta, cuando el gasto sectorial en Desarrollo social pasa del 22.1% en 1977 al 16.6% en 1981, con relación al gasto total. Sin embargo, en la medida que dicho estancamiento no se dió en términos absolutos, más bien tuvo como causa el énfasis de la política económica sobre la producción de petróleo, el incremento del empleo y, también ya para esos años, la carga financiera del servicio de la deuda.

La política de bienestar de los setentas permitió además la aparición de nuevas instituciones sociales y junto con ello el reforzamiento del compromiso entre el Estado y el movimiento obrero oficial. La creación del Instituto Nacional para el Fondo de la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT) fue, sin lugar a dudas el suceso más relevante para el afianzamiento del Estado del Bienestar, pero también surgieron otras instituciones importantes como el FOVISSSTE, el FONACOT, así como las ampliaciones presupuestales de la CONASUPO; además, deben mencionarse los programas federales como COPLAMAR, en materia de salud, y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM). La fundación del INFONAVIT y el FOVISSSTE en 1972 implicó, por primera vez, la responsabilización del Estado en la tarea de satisfacer las demandas de vivienda de la clase trabajadora y, en términos del gasto público, se convirtió en mecanismo idóneo para desencadenar un efecto multiplicador sobre el resto de la economía. El INFONAVIT, en particular, cristalizó un proceso de negociación entre el liderazgo sindical y el Estado que se convirtió en el inicio de las negociaciones corporativas tan características de ese período.

Esta dialéctica de compromiso-negociación entre el Estado y la dirigencia sindical fue ilustrativa, a su vez, del manejo presupuestal al interior de las instituciones de seguridad social. En el marco del estancamiento del gasto público en Desarrollo Social hacia el final de los setentas, es significativo que sólo la SSA sufrió una reducción presupuestal

a partir de 1979, mientras que el IMSS y el ISSSTE mantuvieron intacto su presupuesto, salvo pequeñas fluctuaciones.

Por consiguiente, las políticas keynesianas implementadas por el Estado mexicano no se limitaron a utilizar el gasto público como un instrumento para sostener el ritmo de crecimiento fundado en el patrón de reproducción de inspiración fordista, sino que configuraron paralelamente un política de bienestar social que fue la base de la estabilización del conflicto social, a través del compromiso y el ofrecimiento de beneficios a la dirigencia sindical, tanto en lo que se refiere a la gestión administrativa de las instituciones sociales como en lo que respecta a la legitimidad ante la clase trabajadora.

E) La crisis del Estado del Bienestar.

Pero la vigencia de un Estado del Bienestar en nuestro país fue muy breve, irremediamente limitada por la crisis del sistema capitalista mundial y las contradicciones del modelo interno de acumulación. Rápidamente se produjo la bancarrota del paradigma keynesiano y los principios ideológicos neoliberales fueron penetrando y desarticulando las políticas socialdemócratas, convirtiendo al Estado del Bienestar en uno de sus objetivos esenciales de ataque. Por un lado, desde el punto de vista estructural, la crisis del capitalismo mexicano se había incubado en la grave desproporción entre los sectores I y II (medios de producción y medios de consumo) que redundó en la dependencia tecnológica con relación a los Estados Unidos, así como en las relaciones inherentemente

contradictorias del ciclo de reproducción en el terreno de la distribución y del consumo; además, la crisis se vió agudizada por el creciente proceso de autonomización del problema de la deuda a partir de 1982. Sin embargo, desde la perspectiva de la regulación de la economía, y más allá de las circunstancias estructurales que llevaron a la crisis, existieron otros factores específicos que generaron la crisis ulterior del Estado del bienestar. En primer lugar, el abandono de los principios keynesianos por parte de los sectores socialdemócratas de la clase gobernante; en segundo, el carácter selectivista de nuestras instituciones de bienestar que ha permitido llevar adelante su reestructuración neoliberal sin una resistencia importante del movimiento obrero oficial.

Es ya un lugar común entre los estudiosos del régimen echeverrista, que las políticas fiscales expansionistas de esos años se vieron sumamente limitadas como consecuencia de la recurrente utilización de políticas monetarias restrictivas, contradictorias con una estrategia keynesiana, las cuales agudizaron la sensible baja en la inversión privada e hicieron estériles muchos de los esfuerzos para reactivar y relanzar el sector productivo. A pesar de que el discurso oficial se mantuvo adherido a los principios keynesianos del pleno empleo, es de notar que también permaneció, no tan a la sombra, un sector gubernamental plenamente ortodoxo que, a fin de cuentas, consiguió imponerse en la definición de la estrategia gubernamental de la etapa actual. Menospreciando explicaciones

alternativas al problema de la inflación y de la crisis, como el enfoque estructuralista del desequilibrio externo, el grupo político triunfante hizo prevalecer el prejuicio de que el gasto gubernamental y el dispendio de los recursos eran los responsables de ambos fenómenos; así, en adelante, el derrotero de las políticas económicas internas, así como el manejo del financiamiento y la deuda externos, se han regido por el más estricto apego al enfoque monetarista de la balanza de pagos.

El desplazamiento de la prioridad del pleno empleo para dar lugar a la política de combate a la inflación y de pago a ultranza del servicio de la deuda, ha provocado una reestructuración general del papel del Estado dentro de la sociedad mexicana, y en este proceso, por supuesto, no ha podido quedar exento el Estado del Bienestar. Más aún, por sus características tan desiguales y selectivistas este se ha convertido en un terreno fértil para la aplicación de las políticas neoliberales, a pesar de las consignas oficiales de que el bienestar social sería el menos afectado por la crisis fiscal del Estado. Sin embargo, tanto a niveles absolutos como relativos, el gasto público en el rubro de Desarrollo Social ha sufrido las consecuencias de las políticas de austeridad.

A) La reestructuración financiera de las políticas de bienestar.

Efectivamente, a diferencia de los dos sexenios anteriores al gobierno de Miguel de la Madrid, cuando el gasto social se mantuvo alrededor del 7.8%, en 1971-76, y del 7.6%, en 1977-82,

con relación al PIB, en los años de 1983-87 dicho gasto descendió al 5.6%. Así, a lo largo de este sexenio se deterioró el gasto en Desarrollo Social a una tasa promedio anual de -10%, lo que ha significado para la sociedad una disminución en términos reales del orden de un 54.6%, con relación al año de 1981 cuando alcanzó su climax el énfasis gubernamental en el gasto social (4).

En términos relativos, las circunstancias no han sido muy diferentes, a pesar de los intentos gubernamentales para manipular los datos estadísticos y ocultar así los hechos. Desde 1962, el gasto relativo en Desarrollo Social siempre permaneció por encima del 20%, con relación al gasto público total, y sólo a partir de 1979 se comenzó a observar una tendencia descendente que se compensó, sin embargo, por un incremento del gasto social en términos absolutos. En 1982, además de su disminución en términos absolutos, el gasto social en términos relativos descendió hasta niveles sin precedente, 13.8% con relación al gasto total, como consecuencia de la crisis y a partir de entonces la administración de Miguel de la Madrid jamás consiguió rebasar ese nivel: en promedio, en el periodo 1983-88 el gasto en desarrollo social con relación al gasto total fue del 11.6% (5).

Indudablemente, la austeridad del gasto público en bienestar social es el resultado de las restricciones impuestas por la crisis pero, sobre todo, creemos que es una consecuencia también de la aplicación de políticas neoliberales que han

modificado la prioridad de las políticas sociales, para establecer la preponderancia de la lucha contra la inflación a partir de una contracción presupuestal deliberada, agravada solamente por el gigantesco servicio de la deuda, tanto interna como externa (48% del gasto público total, en promedio, para el período de 1983-88; o bien, el 21% del PIB para los años de 1983-87, en promedio) (6).

Inevitablemente, entonces, tiene que surgir la interrogante de si estamos presenciando un desmantelamiento general del Estado del Bienestar, en los términos en que ha sido pregonado por los críticos de las políticas monetaristas. Al respecto, convendría establecer algunas precisiones. Si por Estado del Bienestar queremos entender, en su definición más integral, la conjunción orgánica del modelo de inspiración fordista (con su forma de relación salarial correspondiente), el corporativismo (con la vigencia del pacto social poscardenista) y el keynesianismo (con los objetivos y prioridades de su política económica), dicho Estado del Bienestar ya se ha desarticulado en el marco de la profunda crisis económica, poniendo en desuso las formas e instituciones sociales de los años setentas. Pero, si con la noción de Estado del Bienestar queremos designar, en un sentido restringido, el conjunto de instituciones, prestaciones y servicios sociales conformados a lo largo de toda la era poscardenista, entonces nos encontramos ante un proceso de reestructuración neoliberal de las políticas sociales que no requiere, para dominar el panorama macrosocial, de la

desaparición general e indiscriminada de las mencionadas instancias de bienestar social. Conviene detenernos un momento en este último proceso.

B) El fin de la responsabilidad estatal en las políticas de bienestar (7).

Las políticas sociales se han reestructurado en una dirección que sugiere el desplazamiento de la responsabilidad colectiva que había asumido el Estado mexicano en el pasado, hacia una responsabilización de los propios grupos sociales para que sean ellos, en la medida de lo posible, los gestores de su bienestar; además, dichas políticas sociales tuvieron como fundamento, hasta finales de 1987, el abandono casi total del pacto social corporativo que sustentó la creación del Estado del Bienestar.

El caso de México puede ser una buena ilustración de la reestructuración neoliberal, sobre todo si se considera el carácter tan desigual y selectivo de sus instituciones de bienestar. En el ISSSTE como en el IMSS, este proceso ha avanzado ya significativamente bajo las características específicas de cada institución. Debido a que el Estado es al mismo tiempo empleador, en el ISSSTE la reestructuración ha sido básicamente presupuestal, pues no sólo ha disminuido el gasto público en un 43.8%, en el periodo 1983-1988, con relación al sexenio anterior, sino que ha desaparecido virtualmente todo subsidio gubernamental. En 1977 la contribución del Gobierno

Federal al presupuesto del ISSSTE era de 40.4%, reduciéndose en 1981 al 37.5%, y en 1983 al 16.3%, a partir de entonces, entre 1984-88, desaparece toda transferencia gubernamental. En cambio, en el IMSS el subsidio estatal se mantuvo por encima del 10%, salvo en 1981, pero para 1987 y 1988 descendió al 7.3% y 7.6%, respectivamente (8).

Por su carácter de institución social que atiende de una manera amplia a diversos sectores populares, el IMSS ha iniciado un proceso de reestructuración financiera más complicado en el que se pretende gravar en mayor medida al sector patronal; así lo demuestra el proceso de reforma a los artículos 79, 114, 115, 177 y 178 de la Ley del Seguro Social, que tienen por objeto incrementar la aportación empresarial para el financiamiento de los seguros de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, cesantía por edad avanzada y muerte, liberando al Estado por tanto de una responsabilidad financiera. En la tercera parte de este trabajo veremos más en detalle como han afectado estas reformas financieras los servicios de salud.

Cabe hacer notar, sin embargo, que el intento gubernamental de obligar a la medicina privada a prestar un porcentaje (de un 5% de su capacidad) de servicios gratuitos de hospitalización y atención médica para los grupos de más bajos recursos, fue rechazado por aquella. Este fracaso modificó las condiciones originales de la Ley General de Salud en el proyecto presentado a partir de 1984.

Al parecer, sólo las políticas de vivienda han escapado a este proceso de reestructuración financiera, en parte como consecuencia de su estancamiento desde los años del sexenio lopezportillista, y en parte como resultado del impacto de los sismos de septiembre de 1985 sobre los programas de construcción y rehabilitación habitacional.

C) Estado del Bienestar y crisis del pacto social.

Para continuar con el análisis de la reestructuración de las políticas de bienestar, vale la pena revisar con un poco de mayor atención el declinamiento subsiguiente del pacto social poscardenista en los últimos años.

No es difícil llegar a un acuerdo sobre el hecho de que el Estado del Bienestar, en la década de los setenta, no limitó su acción a estabilizar los conflictos que se fueron presentando en esa época, sino que a su vez constituyó una parte fundamental en la estrategia de regulación económica. La continuidad del pacto social presuponía la aplicación de diversas políticas económicas asentadas en el gasto público, el empleo, la intervención del Estado en las diversas esferas de la vida social y, en particular, la realización de importantes programas de bienestar social sustentados en las transferencias financieras del Estado. Sin embargo, la continuidad del compromiso institucionalizado se fue fracturando con la crisis del régimen de acumulación, permitiendo la aplicación de políticas salariales restrictivas en el período 1977-1982.

La aplicación de políticas de restricción salarial en el contexto de una estrategia de corte keynesiano no es un fenómeno extraño a gobiernos capitalistas en la fase de la posguerra, incluido el nuestro. Sin embargo, la base de toda acquiescencia a una disminución de los niveles de ingreso poseía invariablemente un compromiso a mantener el pleno empleo y a incorporar a la dirigencia sindical en el proceso de la toma de decisiones políticas. Por eso, cuando el gobierno de Miguel de la Madrid decidió incorporar y acentuar las prácticas salariales restrictivas del pasado, sin el correspondiente respeto a los términos del compromiso social, el resultado tenía que ser el enfrentamiento con los representantes del movimiento obrero, puesto que existe una incompatibilidad inherente entre la aceptación de la restricción salarial y la aplicación de políticas ortodoxas como la restricción monetaria y fiscal, la liquidación de las empresas estatales y la liberalización generalizada de los procesos económicos dándole un mayor juego a los mercados.

En los años del sexenio que ha finalizado, el proyecto de reestructuración de las políticas económicas y sociales socavó las bases del pacto social y, en los hechos, se optó por utilizar los nexos estatales con el movimiento obrero oficial para introducir una serie de reformas que perfilaban con mayor nitidez el avance neoliberal. En este marco caracterizado por el adelgazamiento del Estado mexicano, las políticas de subsidio también tendieron a desaparecer dejando abierto el camino para

la introducción de una lógica del mercado que contraviene no sólo la posibilidad de ensanchar la base de consumo de la clase trabajadora sino también de la inversión y el empleo. En este terreno el proyecto monetarista se contrapuso a las premisas políticas y sociales del pacto institucionalizado y, aunque generó importantes progresos en la eliminación de los subsidios, también liquidó junto con ello la capacidad de control corporativo de la clase trabajadora.

La historia de las relaciones entre el Estado y el movimiento obrero oficial en la presente administración ha sido, hasta la firma del Pacto de Solidaridad Económica, un recuento de permanentes enfrentamientos entre las decisiones del llamado "gabinete económico" y las demandas infructuosas del Congreso del Trabajo para revertir los términos de la política económica. Desde el punto de vista gubernamental, la política de restricción salarial y la política selectiva de subsidios se constituyeron en un componente central de la estrategia de combate a la inflación. Durante los primeros cinco años de gobierno neoliberal, las formas de negociación y satisfacción de las demandas derivadas del pacto social cayeron en desuso y paulatina, pero sistemáticamente, la posición gubernamental en connivencia con el sector patronal, se impuso sobre las presiones de la dirigencia obrera no sólo en lo que respecta a las políticas de restricción salarial sino también, y este es el problema que nos ocupa, sobre otras modalidades de las

políticas de redistribución del ingreso, en particular la regulación del consumo popular.

Desde junio de 1984, las medidas de fijación de topes salariales se vieron acompañadas por la liberación de los precios de algunos artículos básicos como la tortilla y el pan; a partir de entonces, prácticamente todos los bienes que componen la "canasta básica" comenzaron a sufrir el mismo destino. Sin embargo, para abril de 1985 el "gabinete económico" comenzó a introducir por primera ocasión una política selectiva en materia de subsidios que se dió a conocer como la política de "precios diferenciales". Esta versión mexicana de la norma neoliberal de permitir la asistencia social a las clases populares para contar con una especie de "colchón de seguridad" político-social, consistió en la idea de reducir los subsidios indirectos a todos los productos básicos, para restringirlos exclusivamente a ciertos bienes de consumo final de la clase trabajadora. La política de precios diferenciales permitió comprimir las transferencias gubernamentales al nivel de la demanda global y del empleo, manteniendo los subsidios solo en aquellos espacios que por razones políticas y sociales no pueden ser sometidos a la órbita de la oferta y la demanda. En otras palabras, dicha política generó un sector económico predominante liberado a las fuerzas del mercado (dominado por los oligopolios), a la vez que sostuvo una provisión de bienestar restringido y marginado para la clase trabajadora, una economía libre v.s. una economía de los pobres.

El ejemplo más significativo de esta tendencia se puede apreciar en la reestructuración de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) que, además de ser una víctima más de la austeridad en el gasto social, se vió acosada por intentos de privatizarla. El presupuesto de la CONASUPO revirtió año con año la tendencia creciente manifestada a partir de 1977 y, mientras los subsidios a la empresa retrocedieron a los niveles anteriores a 1978, aún sus recursos propios disminuyeron por debajo del monto real en 1977 (9).

La CONASUPO, por tanto, se insertó plenamente en la política de restricción fiscal y de reestructuración de las empresas paraestatales. Así lo demuestran los acontecimientos en el año crítico de 1985 (proceso avalado por el propio Presidente de la República) cuando se debatió el futuro de sus funciones con el propósito de incorporar a la iniciativa privada en las actividades de abasto popular y cuando se discutió incluso la posibilidad de elevar la eficiencia de la empresa sometiénola a las fuerzas del mercado. Como se sabe, el intento de privatizar CONASUPO fracasó en medio de la oposición del sindicalismo oficial, aunque esto no impidió la reestructuración financiera de la empresa ni la aplicación de uno de los instrumentos más selectivos y denigrantes de distribución del escaso subsidio: los llamados "tortibonos", implementados desde la segunda mitad de 1986.

D) El PSE y el futuro del Estado del Bienestar.

Los procesos referidos hasta aquí parecerían enfilarse por un rumbo diferente a partir de los acuerdos culminados con la firma del Pacto de Solidaridad Económica, porque ciertamente nos encontramos ante un instrumento de política económica ajeno a la estrategia monetarista, sustentado en la participación del liderazgo sindical en la toma de decisiones políticas y en el control de los precios al igual que los salarios (10). En realidad, estamos frente a una política estatal que ha utilizado los últimos residuos del pacto social corporativo no para mantener el crecimiento económico y el pleno empleo sino, por el contrario, para perseguir objetivos eminentemente neoliberales.

Pese a la utilización de los mencionados mecanismos no ortodoxos, el PSE sintetiza todo su plan de acción en una estrategia profundamente monetarista que no modifica en absoluto las prioridades originales de combate a la inflación, esto es, de reducir la demanda global a través de la drástica contracción del gasto público y del crédito (tasas de interés y nivel del circulante), así como por el agravamiento de la caída de los salarios reales. En última instancia, la bancarrota del pacto social se ha consumado, por este acto, con la inverosímil acquiescencia de la burocracia sindical y campesina a una política de reducción de los niveles de vida diseñada para la recesión y no para el desarrollo social.

Aún así, resta un dato que pone en entredicho el aparente éxito político del proyecto neoliberal en continuar con su estrategia original de reestructuración económica y de sometimiento de los actores principales del pacto social. En México, a diferencia de otras regiones, no existe ninguna evidencia que ratifique el apoyo popular a los largos años de sacrificio económico y social; por el contrario, se manifestó una clara e inobjetable voluntad, para decirlo en los términos de la retórica oficial, a rectificar el rumbo de la nación, en beneficio de la democracia, de la acción colectiva y la justicia social, tal como mostraron los comicios del seis de julio de 1988.

NOTAS:

- (1) Para una explicación más detenida de los elementos que componen una teoría del Estado del Bienestar véase el capítulo 1 del presente trabajo.
- (2) Para 1971 y 1976, SPP, *Información económica y social básica*. vol.1, No.4. Citado por Carlos Tello, *La política económica en México. 1970-76*. 4a. ed., México, Siglo XXI Editores, 1980, p.193. Para 1982, Miguel de la Madrid, *Segundo Informe de Gobierno. 1984. Política Económica*. Presidencia de la República, 1984, p.629-691.
- (3) Para 1971-76, José López Portillo, *Segundo Informe de Gobierno. 1978. Anexo I*. Citado por Daniel López Acuña, *La salud desigual*. 5a. ed., México, Siglo XXI Editores, 1984, p.173. Para 1977-82, Miguel de la Madrid, *op.cit.*, p.691.
- (4) Miguel de la Madrid, *Sexto Informe de Gobierno. 1988. Estadístico*. Presidencia de la República, 1988, p.57.
- (5) *Ibid.*, p.55 y 57.
- (6) *Ibid.*, p.48 y 55.

- (7) Las ideas fundamentales de este y el siguiente apartado fueron desarrolladas con mayor detalle y profundidad en otro lugar (Farfán, 1987).
- (8) Miguel de la Madrid, **Sexto Informe de gobierno. 1988. Estadístico.** op.cit., p.59 y 62.
- (9) Miguel de la Madrid, **Tercer Informe de Gobierno. 1985. Política Económica.** Presidencia de la República, 1985, p.780; y, Miguel de la Madrid, **Cuarto Informe de Gobierno. 1986. Estadístico.** Presidencia de la República, 1986, p.111.
- (10) Esto es lo que se conoce como las políticas de ingresos, popularizadas por diversos gobiernos durante la posguerra, y que vinieron a constituirse en uno más de los instrumentos de política económica neokeynesianos. Este instrumento de política no proviene directamente de keynes sino más bien de Beveridge, aunque en la práctica ha sido recuperado por diversos sectores académicos y políticos neokeynesianos. Por supuesto, el hecho de que un gobierno como el mexicano pueda seguir utilizando formas de política más cercanas al neokeynesianismo, basadas en una concertación social de tipo corporativo, no ha impedido que prevalezca una estrategia neoliberal predominante al interior de sus políticas económicas.

When I was a young man (as all good tales begin)
I was taught to hold out my hand
And for my pay I worked an honest day
and took what pittance I could win
Now I'm a working John and I'm a working Joe
and I'm doing what I know
for God and the Economy -
Big brother watches over me
And the state protects and feeds me
And my conscience never leaves me
And I'm loyal to the unions
who protects me at all levels...

(Jethro Tull, "working John, working Joe")

CAPITULO 1

CAPITAL, TRABAJO Y ESTADO DEL BIENESTAR EN EL CAPITALISMO AVANZADO

En un ambiente generalizado de cuestionamiento y rechazo a las instituciones y valores políticos y sociales heredados de la posguerra, aquella que ofrece una mayor resistencia y conflictiva es el Estado del Bienestar. La crítica neoliberal contra el keyesiano y, en general, contra toda forma de intervencionismo estatal ha tenido que enfrentarse con la virtual imposibilidad de dar al traste con el complejo de instituciones sociales producidas por el pacto social entre capital y trabajo. El verdadero obstáculo de la estrategia monetarista lo constituye el nudo de relaciones institucionales y compromisos políticos y sociales condensado en el Estado del Bienestar.

Pero de la simple identificación de esta dimensión del Estado del Bienestar es necesario transitar, para situar el problema en su justo terreno, hacia la discusión de los conceptos y categorías diseñados para analizar, no ya la indisputada relevancia del Estado capitalista de la posguerra, sino las características distintivas de esa fase de desarrollo del capitalismo contemporáneo; conceptos tales como capitalismo

avanzado, capitalismo tardío, fordismo, entre otros. Asimismo resulta imperativo reconsiderar el significado de otras categorías subsidiarias como el propio Estado del Bienestar, Estado Social, Estado Providencia, etc. y, a partir de esta reflexión, realizar un intento por enmarcar el espectro de las instituciones del bienestar dentro de las relaciones capitalistas en la fase de la posguerra.

En las líneas que siguen no pretendo enfrentar el conjunto de las problemáticas enunciadas sino, más bien, apuntar algunas ideas que conciernen a las relaciones entre Estado del Bienestar y capitalismo avanzado. Sin embargo, en vez de recomenzar la discusión en torno a las relaciones generales entre capital y Estado me limitaré a definir, en el siguiente apartado, aquellos presupuestos teóricos que han orientado mi análisis del Estado del Bienestar en Gran Bretaña.

a) La relación capital-trabajo como fundamento del Estado.

A diferencia de la interpretación tradicional marxista de las relaciones entre estructura-superestructura (bajo la forma en que se les quiera definir), parto de un supuesto metodológico marxista particular que considera como fundamento de la reproducción capitalista y del Estado la relación antagónica, general y abstracta, entre capital y trabajo asalariado. La propia naturaleza de la sociedad capitalista da lugar a que dicha relación se manifieste bajo la forma de diversas instancias separadas, concretas, como la economía, la

política, la ideología, etc. En particular, la existencia del Estado es la expresión formal, materialmente constituida, del contenido antagónico de una relación que no puede desenvolverse independientemente y que requiere, por tanto, de sus formas materiales discretas para reproducirse. De esta manera, es tan irrelevante hablar de la determinación en última instancia por parte de las formas económicas, como de la autonomía, relativa o no, de la política y de la ideología: todas ellas, las formas económicas, políticas e ideológicas, aparecen en la superficie de los fenómenos como instancias igualmente separadas e independientes; todas ellas deben ser referidas a su contenido general y abstracto constituido por la relación social (ni económica, ni política, ni ideológica) entre capital y trabajo asalariado. (1) Desde mi punto de vista, el desarrollo de esta contradicción es lo que dentro del marxismo corresponde a las leyes o tendencias generales del capital, para distinguirse de sus formas históricas concretas.

La función de las formas manifiestas, en relación a su contenido, es la de reproducir, regular y mistificar la relación antagónica, de explotación, que les ha dado origen; y, en este sentido, su función es la de disolver el conflicto hasta el extremo de lograr un momento de estabilidad para el sistema en su conjunto. El papel del Estado, específicamente, consiste en alcanzar la estabilidad política y la regulación general de la relación de explotación entre capital y trabajo, no sólo en lo que se refiere a la dinámica unilateral de la competencia

intercapitalista sino también con relación al conflicto inmanente que se desprende del antagonismo de clase; es, por tanto, una forma de dominación y regulación capitalista. (2)

De esta manera, la vía metodológica para analizar el desenvolvimiento del Estado requiere de una cierta precisión en el manejo de las relaciones entre forma y contenido, es decir, entre el Estado y la relación capital-trabajo. Esta relación, en tanto ley o tendencia general del desarrollo capitalista se rige por la dinámica de la llamada tendencia decreciente de la tasa general de ganancia y las contratendencias movilizadas para contenerla: se rige por tanto, por la dinámica de la crisis como punto de condensación de las contradicciones sociales inherentes a la reproducción capitalista. Esta idea de la crisis como núcleo del conflicto entre capital y trabajo al interior del capitalismo se ajusta a la propuesta teórica de Hirsch (1979), para quien el problema de la acumulación o reproducción capitalista no representa una tendencia económica sino social, esto es, general y abstracta que impone la necesidad de investigar históricamente las diversas formas específicas que adopta en todos sus niveles. La utilidad de la tesis de Hirsch reside, asimismo, en la ubicación que hace del Estado capitalista como el movilizador general de las contratendencias de la crisis, de tal suerte que se convierte en el centro fundamental de estabilización del capital a posteriori; no como instancia consciente y planificadora del capital, sino como respuesta ulterior al desarrollo del conflicto.

"El proceso histórico del desarrollo de la sociedad capitalista debe, así, ser entendido como el despliegue progresivo de las fuerzas productivas, impulsado por la acumulación del capital, desarrollo que entra en conflicto con la estrecha base de las relaciones capitalistas de producción. Esta contradicción se manifiesta en la tendencia absoluta del capitalismo a la crisis y el aniquilamiento, que no puede ser compensada más que por la reorganización permanente, en el momento de las crisis, de las condiciones sociales de producción y de las relaciones sociales de explotación. Las 'contratendencias' a la baja tendencial de la tasa de beneficio, deducibles lógicamente de la ley del valor, (...) se realizan concretamente en forma de cambio de las relaciones sociales complejas, para la instauración de las cuales vuelve a adquirir creciente importancia el aparato de Estado. Este interviene por encima de las actuaciones de los capitales individuales y sobre los conflictos de clase existentes". (Hirsch, 1979, p.29-30)

En los diversos debates en torno a las relaciones entre Estado y capital, la discusión tiende a dirigirse hacia las funciones generales del Estado dentro de la reproducción del capital con lo cual, si no se niega uno de los aspectos esenciales de la sociedad capitalista, si por lo menos confina el estudio de la relación antagónica entre capital y trabajo asalariado a un terreno definido unilateralmente como político, como la arena de la lucha de clases sobrepolitizada. El mejor ejemplo de ello lo ofrecen precisamente los esfuerzos por conectar las funciones del Estado capitalista con el proceso de acumulación, sin hacer mención a los conflictos de clase que están inmersos dentro de la lógica misma de ese proceso. En última instancia, poca utilidad aportaría la propuesta metodológica apuntada hasta aquí si se limitara a considerar las tendencias de desarrollo capitalista como esa "ley de hierro"

de la economía que gobierna el desenvolvimiento de la lucha de clases. Así pues, me parece de mayor significación iniciar el análisis a partir del reconocimiento de una confrontación general entre las "luchas obreras" y las "iniciativas del capital" y del Estado. Si se sigue este procedimiento, en una perspectiva que mantenga una clara distinción entre las tendencias generales y las formas históricas del capital, entre las relaciones sociales abstractas y las formas concretas de su materialidad, es posible dar cuenta, a la vez, de los procesos de acumulación, las funciones del Estado y las formas de recomposición de la clase obrera que acompañan esos procesos. En última instancia, la diferencia entre las llamadas condiciones materiales de una sociedad y la lucha de clases, reside en un problema de perspectivas históricas y niveles de análisis: es la práctica de los hombres la que se constituye en su límite estructural futuro bajo una forma de leyes o tendencias históricas generales; lo mismo sucede al nivel de los conceptos, en que las acciones históricas fundamentales de corto plazo pueden caracterizarse en grandes periodos o cortes históricos, donde pareciera que se disuelve la dinámica implícita en el conflicto, para beneficio de una visión más general y abstracta.

Después de establecer estos presupuestos metodológicos es posible llevar a cabo la recuperación de una serie de propuestas teóricas que, habiendo sido diseñadas bajo una perspectiva metodológica diversa (3), nos pueden ofrecer un panorama

analítico sugerente para los fines que orientan este trabajo; las relaciones entre capital-trabajo asalariado y el Estado de Bienestar en el capitalismo avanzado.

En primer lugar, me parece adecuado fijar, como punto de partida del estudio, aquello que Therborn denomina los terrenos de interrelación entre capital y trabajo: empresas, mercados y Estado; en los cuales se entrelazan antagónicamente los actores (capital y trabajo) a través de diversas estrategias. A grandes rasgos, Therborn entiende por empresas el local de trabajo (fábrica) en el cual se verifica la explotación y la dominación técnica de la fuerza de trabajo; los mercados son los espacios de enfrentamiento entre capital y trabajo para la fijación, básicamente, de la relación salarial, aunque también para la confrontación entre capitales; y, finalmente, los Estados son las instancias "en las cuales se deposita, en aparatos separados, el supremo poder legislativo y ejecutivo sobre un territorio dado" y cuya función esencial consiste en reproducir, a través de un poder impersonal, la dominación del capital sobre el trabajo.(4)

Dentro del complejo de relaciones que pueden verificarse entre la totalidad de las variables mencionadas, hay un aspecto, dentro de la obra de Therborn, que resulta especialmente relevante para el análisis del Estado del Bienestar: el desarrollo del obrero colectivo. Esta idea deriva de las observaciones de Marx acerca de la existencia de una contradicción en el proceso de reproducción capitalista,

mediante la cual el creciente proceso de socialización de la producción se contrapone con la apropiación privada capitalista. A partir del análisis de la cooperación simple, Marx trata de mostrar que la lógica capitalista tiende a convertir el proceso cooperativo de producción en un atributo exclusivo del capital, sometiendo para ello al trabajador y despojándolo, ulteriormente, de todo control sobre el proceso de trabajo, descalificándolo y fragmentándolo como resultado de la especialización y de la división del trabajo al interior de la fábrica. Sin embargo, conforme el proceso de subsunción real del trabajo al capital va progresando, con la manufactura y el desarrollo de la gran industria, también se va constituyendo una especie de trabajador u obrero colectivo que es la contraparte necesaria de la fractura del trabajador individual. Si bien este desarrollo de la socialización de la producción reviste un carácter de mayor fuerza potencial para la clase obrera, de la reflexión de Marx no se desprende, como lo cree Therborn, un debilitamiento del sistema capitalista; lo que podemos descubrir más bien en el surgimiento del obrero colectivo es la fijación de los términos del enfrentamiento entre capital y trabajo dentro de la dinámica del desarrollo capitalista (Marx, cap. XI, XII y XIII).

A partir de las observaciones de Marx en *El Capital* y en los *Grundrisse*, otros autores como Negri y Tronti (5) han intentado utilizar, paralelamente, esta problemática para elaborar un paradigma teórico que no disuelva la lógica

antagónica del capitalismo en el establecimiento de leyes rígidas de la acumulación, externas a la dinámica misma del conflicto que las sustenta; por el contrario, nos ofrecen una perspectiva analítica que se fundamenta más adecuadamente en la concepción unificada de las luchas y recomposición obreras entrelazadas a las respuestas del capital y del Estado. Desde mi punto de vista, la posición de Negri y Tronti permite, mejor que ninguna otra, emprender la investigación que preocupa este trabajo a condición de que la mancuerna analítica luchas obreras-respuestas del capital sea capaz de distinguir los niveles y terrenos dentro de los cuales se desenvuelve esa relación fundamental: leyes generales y formas históricas, formas económicas y formas políticas, fábrica y Estado.(6)

El avance más importante en el ámbito de la construcción de nuevos paradigmas teóricos lo constituye seguramente la introducción del concepto de fordismo en el análisis del capitalismo avanzado contemporáneo. Los enunciados fundamentales acerca de las consecuencias de este viraje en el desarrollo capitalista aparecen ya originalmente en la obra de Gramsci en sus observaciones sobre el "americanismo y fordismo", donde se puede encontrar una formulación incipiente pero aguda de las relaciones entre la "racionalización" del proceso productivo y la necesidad de una planificación estatal, de la destrucción del obrero profesional, de la hegemonía que deriva de las relaciones salariales, y de muchas otras cuestiones relativas al fordismo en el orden de la moral, de la educación

y de la cultura (Gramsci, 1975, p. 281-317). De este racimo de problemáticas otras corrientes marxistas han sistematizado con mayor precisión diversos procesos que conciernen a este trabajo, tales como las formas de acumulación, los procesos de trabajo, las relaciones salariales, las normas de consumo, las políticas de regulación estatal(7); y convendría incluir a estos, asimismo, algunos otros como las formas de organización sindical, los partidos políticos y, en el caso del Estado del Bienestar, las formas de administración estatal que de ahí se derivan.

En las líneas siguientes trataré de llevar a cabo una reinterpretación del Estado del Bienestar a partir de la utilización de los planteamientos esbozados hasta esta parte.

b) El Estado y la reproducción de la fuerza de trabajo.

Dentro de los diversos estudios elaborados en torno al papel del Estado dentro de la reproducción de la fuerza de trabajo, destaca la tesis de la llamada "gestión estatal de la fuerza de trabajo". Aunque no existe una total homogeneidad entre los diversos autores, podríamos decir que esta corriente comparte la idea de la existencia de una tendencia en el capitalismo a establecer una intervención permanente y progresiva del Estado en las condiciones de utilización y renovación de la mercancía fuerza de trabajo. Si bien el aporte principal de esta corriente consiste en su señalamiento de que la gestión de la fuerza de trabajo es el aspecto central dentro

del capitalismo de otra parte también es verdad que las relaciones entre Estado y fuerza de trabajo son concebidas como una función general del Estado y no como la sucesión de etapas dentro de las cuales la intervención del Estado se corresponde con la relación capital-trabajo. Este aspecto cobra particular relevancia cuando se analiza el Estado del Bienestar y la supuesta "necesidad" de su permanencia y desarrollo.

Suzanne de Brunhoff (1980) es uno de los autores pioneros en el desarrollo de esta problemática, para ella la intervención del Estado en la reproducción de la fuerza de trabajo "responde a una necesidad del capital que no puede ser satisfecha por sí mismo". Según Brunhoff, existe una complementariedad dentro del proceso de reproducción capitalista en su conjunto entre los procesos de acumulación y los procesos que se verifican fuera de ella; en particular, parte de la idea de que el capital sólo remunera una porción del valor de la fuerza de trabajo que debe ser complementada mediante la intervención del Estado, a través de instituciones que no están directamente ligadas a la acumulación pero que son indispensables para lograr la plena reproducción de la fuerza de trabajo, tanto la que se encuentra empleada como la desempleada. Para Brunhoff, la gestión estatal de la fuerza de trabajo deriva básicamente de los requerimientos impuestos sobre el Estado para mantener una cierta inseguridad en el empleo y una disciplina en el trabajo; en la medida que la intervención estatal se desarrolla fuera de la órbita de la acumulación, dicha gestión concierne en esencia a la población

desempleada (ejército industrial de reserva) y tiene como objetivo adicional el de abastecer al capital de fuerza de trabajo al menor costo posible. El funcionamiento de las instituciones ligadas a la gestión estatal de la fuerza de trabajo abarca un amplio espectro dentro del tiempo y el espacio, que va desde la beneficencia pública hasta la seguridad social; lo que importa destacar es que, según Brunhoff, los sistemas de seguridad social no suplantán ni se contradicen con la beneficencia y la asistencia públicas, sino que se desarrollan paralelamente y de forma complementaria (Brunhoff, 1980, p. 253-254).

Es incuestionable el carácter sustantivo que, para la explicación del Estado del Bienestar, posee el reconocimiento de los imperativos generales que impulsan la participación estatal en la reproducción de la fuerza de trabajo, pero de este tipo de interpretaciones se deriva una problemática no menos importante que permanece sin respuesta: ¿Cuál es el carácter específico del Estado emanado de la Segunda Guerra Mundial, a diferencia de las etapas de desarrollo capitalista que le preceden? ¿Qué diferencias sustanciales existen entre las funciones asistenciales del Estado capitalista y el surgimiento de los sistemas de seguridad social en el marco de un fortalecimiento de la autonomía política de la clase obrera?

Para Brunhoff, estas cuestiones no parecen encontrar una respuesta sustantiva en la medida que no existe una clara

distinción entre las funciones generales y las formas históricas de la gestión estatal de la fuerza de trabajo.

Esta dificultad para ubicarse históricamente se debe, asimismo, a la incapacidad para sustraerse de un análisis reduccionista de la reproducción capitalista, que no se limita a funcionar como un simple proceso de acumulación. Es aquí donde la escuela regulacionista ha superado estas posiciones, estableciendo un marco de referencia más amplio: procesos de producción, circulación, distribución y consumo; ha podido generar, por tanto, conceptos y categorías históricos. Esto puede ilustrarse más claramente si observamos el efecto producido en el análisis cuando consideramos otro de los aspectos fundamentales que subyace a las interpretaciones ahistóricas. Se trata de la tesis de la llamada "externalidad" de la reproducción de la fuerza de trabajo (Brunhoff, 1980, p. 227; y 253-254). Sin embargo, antes de pasar a discutir este punto es necesario abundar en torno al problema del Estado del Bienestar.

Otro de los autores que refleja cabalmente esta forma de aproximación a las relaciones Estado-reproducción de la fuerza de trabajo es Ian Gough (1981; también Ginsburg, 1979) quien, sin lugar a dudas, es uno de los exponentes más destacados sobre el Estado del Bienestar. Al igual que Suzanne de Brunhoff, Gough se explica la intervención del Estado como consecuencia de las "necesidades" de la acumulación capitalista: "el Estado del Bienestar (es) la utilización del poder del Estado para

modificar la reproducción de la fuerza de trabajo y para mantener a la población desempleada dentro de la sociedad capitalista" (Gough, 1981, p. 44-45).

En primer lugar, para modificar la reproducción de la fuerza de trabajo, el Estado interviene de diversas maneras: a) en la cantidad de dinero que es puesta a disposición de la población a través de los impuestos y los sistemas de seguridad social; b) en la regulación estatal de los valores de uso que puede comprar la gente; c) a través de los subsidios a los bienes y servicios; d) por medio de la provisión directa de valores de uso a la población por parte del Estado; e) por último, junto a la intervención estatal, es necesario incorporar el papel del sector doméstico y capitalista en la reproducción de la fuerza de trabajo. En segundo lugar, para mantener a la población trabajadora desempleada el Estado participa activamente a través de mecanismos de transferencia de recursos desde los productores ocupados hacia los que no se encuentran trabajando, tal es el caso de: a) las pensiones y otros beneficios derivados de la seguridad social; b) las provisiones de tipo individual y ocupacional, por la vía de los seguros y los esquemas de anualidades (Gough, 1981, p. 45-48).

"Sin embargo, las dos actividades básicas del Estado del Bienestar corresponden a dos actividades básicas en todas las sociedades humanas: la reproducción de la población trabajadora y el mantenimiento de la población que no se encuentra trabajando. El Estado del Bienestar es la respuesta institucional, dentro de los países capitalistas avanzados, a estos dos requerimientos de todas las sociedades humanas" (Gough, 1981, p. 48).

Como se ve, Gough describe la intervención del Estado en términos que se reducen esencialmente a la función general del Estado capitalista. Sin embargo, en tanto dicha definición se circunscribe el capitalismo avanzado, bien podemos utilizarla como una primera aproximación al problema que nos ocupa.

Regresemos ahora al problema de la "externalidad" del intervencionismo estatal. Dentro de esa visión de la reproducción capitalista como mero proceso de acumulación (8) es natural que la actividad del Estado en áreas que no se encuentran directamente conectadas con dicho proceso aparezca como algo exterior al capital o, mejor dicho, a la "producción capitalista de mercancías". Más aún, la experiencia del Estado de Bienestar en diversos países capitalistas hasta antes de la crisis actual parecería demostrar que, efectivamente, el desarrollo de las instituciones de beneficio social y, en general, el crecimiento de la actividad estatal vendría a convertirse en un fenómeno evolutivo y permanente, desvinculado de la acumulación pero necesario para su continuidad. De esta manera, la tesis de una "externalidad" estatal representa el intento por explicar un fenómeno "evidente" en el capitalismo contemporáneo aunque, eso sí, desde una perspectiva teórica bastante más elaborada que la simple constatación empírica.

En un contexto de discusión acerca de la naturaleza del Estado capitalista, algunos autores (Aumeeruddy, Lautier y Tortajada, 1978) han intentado encontrar su fundación en la externalidad que guarda respecto a la sociedad civil, y que está

determinada: a) por el hecho de que el capital (entendido como producción y circulación de mercancía) no puede reproducir por sí mismo a la fuerza de trabajo como mercancía; y b) por el hecho de que la misma fuerza de trabajo no puede ser reproducida como una mercancía propiamente capitalista. Es esta externalidad de la fuerza de trabajo respecto del capital, entonces, la que hace necesaria la intervención del Estado con el objeto de garantizar e imponer la relación de trabajo asalariado, es decir, la compra-venta de la fuerza de trabajo; de esta manera la intervención estatal asegura la reproducción de esa mercancía particular.

La fuerza de trabajo es una mercancía diferente tanto en su valor de uso como en su valor; el primero es producto del trabajo doméstico y la escuela, entre otros, los cuales no están reconocidos socialmente a diferencia del resto de los demás trabajos concretos. Por tanto, al no existir una validación social de aquellos, y por el hecho de que la reproducción de la fuerza de trabajo se realiza a través de mercancías ya realizadas y validadas socialmente, lo que se reproduce es el individuo y no la fuerza de trabajo. Lo que importa destacar aquí es que la reproducción de esos individuos se lleva a cabo por medio de un proceso de trabajo situado fuera del proceso capitalista de producción de mercancías. Las causas de dicha externalidad, de esta manera, están asociadas con el consumo de los valores de uso que requiere el portador de la fuerza de

trabajo, es decir los individuos, mismos que no son producidos como objetos poseedores de valor ni, mucho menos, de plusvalor:

"La 'fuerza de trabajo' no puede ser producida como una mercancía capitalista. Su producción y reproducción no puede ser la ocasión ni para la valorización del capital ni para la producción de valor.

Existe entonces una 'externalidad' real en la reproducción de la fuerza de trabajo con respecto al proceso de producción de mercancías. Esta externalidad se sitúa a dos niveles:

- los portadores de la fuerza de trabajo, (trabajadores potenciales) no son producidos dentro del marco de la producción mercantil.
- su transición desde la condición de 'vendedores potenciales' hacia aquella de 'vendedores reales' no está determinada meramente por la producción -circulación de mercancías" (Aumeeruddy, Lautier y Tortajada, 1978, p. 49).

Así pues, la necesidad de la intervención estatal para garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo se hace evidente; pero también se deriva como consecuencia de otro imperativo que no se deduce, por sí mismo, de la externalidad de la reproducción de la fuerza de trabajo: la necesidad de constreñir a los "portadores" de la fuerza de trabajo a someterse a la relación de trabajo asalariado. A partir de aquí, los autores mencionados encuentran otra función esencial del Estado capitalista con relación a la fuerza de trabajo: la de conformar una fuerza de trabajo colectiva dispuesta para los requerimientos del capital y contrapuesta a la libertad de los trabajadores, como individuos, a venderse como mercancías (Aumeeruddy, Lautier y Tortajada, 1978, p. 44-51). Esta es una propuesta que, desde mi punto de vista, abre un nuevo terreno

para la discusión de las relaciones entre trabajo, capital y Estado. En esta dirección otros autores han intentado desarrollar con más profundidad la idea de la "fundación" del Estado capitalista.

Señala Cartelier, con razón, que es insuficiente definir el papel del Estado dentro de la reproducción de la fuerza de trabajo, sosteniendo que dicha función parte de una externalidad con respecto a la producción capitalista; por el contrario, las tareas del Estado como instancia que asegura e impone la relación de trabajo asalariado le confieren su verdadera naturaleza esencial dentro de la sociedad capitalista; por ello, lejos de representar una función exterior, la relación de trabajo asalariado reviste un carácter constitutivo del Estado capitalista. El principio fundamental de la sociedad capitalista es la existencia de propietarios y no propietarios, condición fundamental para la producción generalizada de mercancías bajo la forma capitalista. El Estado desempeña la tarea clave de instaurar ese "modo de socialización-subordinación" (Cartelier, 1982, p. 45-46; también Aumneruddy, Lautier y Tortajada, 1978, pp. 52-55).

"La relación de trabajo asalariado como una relación de subordinación social es la forma básica del Estado (o su subrogado) en tanto es la forma capitalista primaria de la organización social y por tanto la expresión primaria de la autoridad social" (Cartelier, 1982, p. 50).

En estos señalamientos podemos apreciar un avance significativo en la manera de concebir el lugar del Estado,

progreso que se perfilaba ya, en los otros autores, al momento de introducir la idea del obrero colectivo, el cual, para ser más precisos, no sólo expresa esa masa de explotación potencial, necesaria para la acumulación capitalista, sino también el centro de las relaciones antagónicas de la clase trabajadora con respecto del capital y del Estado.

Aún así, prevalece una contradicción que impide dar el paso final hacia el análisis histórico del obrero colectivo, así como las iniciativas del capital y del Estado. De la concepción del Estado como instancia que realiza las funciones necesarias, aunque exteriores, a la acumulación capitalista se nos lleva, por parte de Cartelier, a la tesis de la mercancía fuerza de trabajo como un "no valor" (Cartelier, 1981, p.45-46), es decir, como algo cuya reproducción se lleva a cabo dentro de la esfera doméstica y estatal, al margen de la producción y circulación capitalistas de mercancías. Para ser verdaderamente consecuentes con el abandono de la tesis de una externalidad de la actividad estatal, es necesario, a su vez, desechar la idea, un tanto ingenua y absurda, de que la reproducción de la fuerza de trabajo no podría formar parte de la propia dinámica de la reproducción capitalista (9).

"Fuera de la producción mercantil debemos encontrar procesos de trabajo en el sentido general del término: Trabajo doméstico, trabajo docente, trabajo de atención médica, trabajo administrativo (seguridad social, instituciones conectadas con la enseñanza, etc.) Relaciones sociales son reproducidas dentro de estos procesos". (Aumneruddy, Lautier y Tortajada, 1978, p. 49; Cartelier 1982, p. 51).

Sólo procediendo a ese rechazo de las nociones de "externalidad" y de la "forma no-valor", se puede evitar el riesgo de deducir al Estado del Bienestar como una necesidad general (ahistórica) del capital. Sólo de esta manera es posible distinguir entre las acciones constitutivas del Estado y el desarrollo histórico de los antagonismos sociales que le corresponden.

c) Fordismo y Estado del Bienestar.

Teniendo presentes las limitaciones funcionalistas y acumulacionistas de las corrientes de pensamiento analizadas, es comprensible la importancia de la aparición de otras escuelas como la denominada regulacionista que van a destacar una idea de la reproducción capitalista mucho más amplia y unificada. Para Lipietz, la característica distintiva del regulacionismo se resume en la utilización y distinción de lo que se designa como "régimen de acumulación" y "modo de regulación"; conceptos particularmente importantes para comprender la fase de desarrollo del capitalismo avanzado conocido como "fordismo":

"El régimen de acumulación describe la estabilización y la asignación del producto entre consumo y acumulación dentro del largo plazo. Esto en cambio presupone alguna correspondencia entre la transformación de las condiciones de producción y aquella de la reproducción del trabajo asalariado y las diversas formas de articulación entre capitalismo y otros modos de producción, entre una formación económica y social particular y el mundo exterior. En términos matemáticos, un régimen de acumulación se describe por un esquema particular de reproducción. Para existir, el esquema de reproducción debe ser consistente de tal forma que no todos los regímenes de acumulación son posibles. Obviamente no existe una

obligación para los capitales individuales de permanecer alineados obedientemente dentro de un esquema coherente de reproducción. Lo que se requiere es un encuadramiento del sistema de acumulación en la forma de normas, hábitos, leyes, complejos de regulación, que aseguren -estableciendo una rutina en el comportamiento de los agentes que luchan unos contra otros (en las luchas económicas entre capital y trabajo asalariado y en la competencia entre capitales)- la cohesión del proceso y una conformidad aproximada con el esquema de la reproducción. Este grupo de reglas internalizadas y procedimientos sociales que incorporan elementos sociales dentro del comportamiento individual (...) es lo que hemos denominado modo de regulación. Así pues, el régimen de acumulación dominante en los países del OECD durante los años de la posguerra (...) está acompañado por un modo de regulación [que] incluye la contratación de los salarios, el crecimiento de los salarios indirectos, el dinero-crédito de curso legal y políticas estatales keynesianas (...). Nosotros hemos denominado este tipo de acumulación combinada con este modo de regulación, fordismo (Coriat, El taller y el cronómetro)" (Lipietz, 1984, p. 85-86).

Esta aproximación metodológica nos permite resolver, en primera instancia, las conclusiones aparentemente paradójicas entre función general y forma histórica del intervencionismo estatal, en la medida que las actividades de este quedan encuadradas dentro de su respectiva fase de desarrollo histórico del capitalismo. Quizás, la única objeción que podría señalarse se reduce a la aceptación, por parte de esta corriente, de las leyes generales del desarrollo capitalista como estructuras económicas que no permiten apreciar, más que de forma insuficiente, el carácter antagónico de las relaciones sociales características del fordismo (10). Sin embargo, en el análisis histórico del fordismo, es posible descubrir diversos elementos

que bien pueden ser captados en consonancia con los aspectos fordistas más relevantes dentro de la escuela regulacionista.

Para Aglietta, el trabajador asalariado debe ser considerado en dos momentos fundamentales: como productor de plusvalor y como consumidor de mercancías. Ambas funciones son imprescindibles para la continuidad del proceso de reproducción capitalista que se manifiesta en la complementariedad entre el sector I y el sector II de la producción. El desarrollo del capitalismo, continua Aglietta, destruye todas las formas tradicionales de consumo (es decir, las formas no capitalistas), creando así una "norma social de consumo obrero" que forma parte de la relación salarial y de la producción de plusvalor relativo. Como este proceso marcha paralelo al desarrollo de la producción en masa, la norma de consumo obrero deberá ser, por tanto, un consumo de masas(11).

Así, el fordismo constituye una etapa en la cual se verifica una generalización de las relaciones mercantiles hasta el ámbito del consumo. Según Coriat, por su parte, el salario elevado instaurado por Ford en la industria automotriz inaugura una nueva época en las relaciones capitalistas, porque viene a sentar las bases de un nuevo modo de consumo que altera el modo de reproducción de la fuerza de trabajo, al transformar la relación entre las condiciones domésticas y las condiciones mercantiles de dicha reproducción (de ahí lo improcedente de las nociones de externalidad y de la forma no-valor). Esta nueva relación se va a distinguir porque la producción de valores de

uso necesarios para la reproducción de la fuerza de trabajo deberán ser elaborados en condiciones capitalistas sometiendo sus formas de apropiación, ubicadas en la esfera del consumo, a las relaciones mercantiles. Implica el paso hacia la "universalización de la mercancía y del intercambio mercantil de los bienes de uso necesarios y su preeminencia como modo dominante y punto exclusivo de reconstitución de las fuerzas de trabajo". (Coriat, 1985, p. 63; p. 60-65).

Por otra parte, la aplicación del taylorismo y fordismo se caracteriza porque introduce una "racionalización" en la organización del trabajo que requiere el sometimiento directo de la fuerza de trabajo (la subsunción real del trabajo al capital) dentro de la fábrica. Esta generalización de la administración científica del trabajo va a actuar sobre la fuerza de trabajo al monetizar sus relaciones de consumo y al desplazar, al menos en parte, a la reproducción "doméstica". Lo significativo de este sometimiento de la fuerza de trabajo es que también se modifican sus condiciones de reconstrucción, abriendo la puerta a la aparición del salario indirecto a través de los sistemas de seguridad social, cuyas funciones pueden definirse en dos lineamientos principales: a) con el objeto de vencer la resistencia del trabajador a integrarse a la relación salarial característica de la gran industria; y b) para crear la "necesidad" de un seguro social como prerequisite para que el trabajador pueda lograr su reproducción (Coriat, 1985, p. 75-86; Aglietta, 1979, p. 157).

Así, la producción de plusvalor relativo, bajo la forma fordista, presupone la integración absoluta de la clase trabajadora al circuito de consumo que se genera en el aumento significativo de la productividad, resultante de las transformaciones en los procesos de trabajo; en esa nueva norma de consumo no sólo juega un papel esencial la elevación de los salarios reales, sino también la creación de instituciones de bienestar que contribuyan al acrecentamiento de esa capacidad de consumo. Sin embargo, es importante señalar ya desde ahora que esa compleja red institucional no forma parte integrante, al nivel de la relación salarial, de la lógica interna de la reproducción fordista en tanto no constituye una fuente autosuficiente de valor y en tanto no representa una producción fordista de valores de uso. El Estado del Bienestar no "deriva" solamente de la lógica de la acumulación capitalista, sino que responde asimismo al desarrollo del antagonismo entre capital y trabajo que acompaña la evolución del fordismo. Veamos con detenimiento este punto.

Aunque quizás de una manera mucho más sutil, y probablemente correcta desde la perspectiva de las tendencias generales del desarrollo capitalista, la escuela regulacionista hace el intento de establecer una racionalidad en el funcionamiento del Estado del Bienestar que se asemeja a aquella otra que criticábamos más arriba: la intervención del Estado es captada como una tarea externa al proceso conflictivo entre capital y trabajo y orientada más bien al allanamiento de los

obstáculos de la acumulación capitalista. Esto queda particularmente de manifiesto en la tesis, elaborada por Coriat, de un sistema de seguridad social ligado a la disciplina de la fuerza de trabajo (12). Probablemente, la búsqueda de esta racionalidad en el Estado del Bienestar sea el producto de una identificación de las formas de dominación prevalecientes en el terreno del Estado, con aquellas que son atributo específico del terreno de la fábrica.

En efecto, para Coriat como para Aglietta, la naturaleza de los sistemas de seguridad social se encuentra enlazada a otras instituciones características del fordismo como los contratos o convenios colectivos que, siendo instrumentos de lucha de la clase obrera, son a su vez codificaciones jurídicas de la relación salarial encaminadas a programar las ganancias capitalistas y los ritmos de la acumulación. Esta función es ejecutada por la propia administración capitalista de la empresa, pero forma parte también de la estrategia del Estado keynesiano, que a su vez viene a ser la expresión institucional del tipo de Estado y las formas de regulación correspondientes a la producción en masa (Aglietta, 1979, p. 174). Pero este tipo de producción y la instauración consecuente de un consumo masivo presupone un largo periodo de tiempo, en cuyo intermedio se alza omnipotente la figura del Estado:

"Pues es así como hay que comprender la irrupción del Estado: como fuerza última que sobreviene en la coyuntura de dos modos de acumulación del capital, para tratar de realizar por medios 'forzados' el ajuste de los nuevos 'equilibrios' producidos por la producción en masa. Y esto mientras la clase obrera,

cuya fuerza se había conseguido quebrantar, encuentra o reencuentra con ocasión de la crisis un terreno de unidad y recomposición: a favor del empleo, el salario y la renta, en contra de la racionalización y las bruscas reestructuraciones que la acompañan" (Coriat, 1985, p. 95 y pp. 87-95).

Coriat destaca dos aspectos de la obra de Keynes que van a convertir al Estado en elemento indispensable de la nueva configuración capitalista: a) la ley de la oferta y la demanda, los sindicatos y el equilibrio y, b) la nueva política del trabajo. Con relación al primero, se habla de la refutación keynesiana de la ley de Say, del equilibrio automático del mercado, como consecuencia de la imposibilidad de reducir los salarios de la clase obrera; en oposición a ello, Keynes plantea el restablecimiento del equilibrio mediante la incorporación de esa clase obrera como parte del sistema de la administración de la demanda efectiva. Por lo que respecta al segundo, y esto es lo que interesa poner de relieve, el keynesianismo conlleva a la constitución del "Estado-Plan" (teorizado por Negri) que se hará cargo de la gestión directa de la fuerza de trabajo al menos en tres niveles: a) la fijación del marco jurídico y legal de las relaciones de explotación (la jornada laboral, el trabajo infantil, el salario); b) la instauración del salario indirecto (prestaciones sociales) para asegurar la reconstitución de la fuerza de trabajo; y c) la estructuración de la asistencia social para orientarla hacia la reserva de mano de obra. Convendría añadir dentro de este cuadro de las funciones estatales la ya mencionada gestión del proceso de acumulación a través de los convenios colectivos. Resumiendo:

"El Estado-Plan keynesiano se construye así, entre policía y welfare, un nuevo terreno de legitimación, la garantía más firme por lo demás, del mantenimiento del equilibrio y del nivel de la 'demanda efectiva'. En la doble función que asegura en adelante -gestión de los grandes equilibrios del proceso de acumulación y de la relación de explotación y trabajo en el seno del taller-, el Estado-Plan Keynesiano aparece ante todo como el tipo de Estado exigido por la producción en masa" (Coriat, 1985, p. 101; y pp. 95-100).

Como se dijo, en la definición del llamado Estado-Plan se reproducen algunos rasgos que son más bien específicos del tipo de respuestas capitalistas a las luchas obreras en el terreno de la fábrica. Los contratos y convenios colectivos y la regulación de las condiciones y ritmos de la acumulación que les son implícitos; la fijación de los términos de explotación; el llamado salario indirecto y, en su conjunto, los sistemas de seguridad social deben ser explicados diferenciando entre su función general como garantías de la acumulación, y su carácter propiamente político, como forma de dominación, que deriva del Estado capitalista en la fase histórica correspondiente al fordismo.

Esta confusión, paradójicamente, es reproducida por Coriat a partir de las tesis de Antonio Negri acerca del keynesianismo y el Estado-Plan o Estado-Fábrica, que vendría a representar una extensión hacia toda la sociedad del despotismo capitalista de la fábrica. Paradójico porque es precisamente Negri, en su discurso en torno al desarrollo del obrero colectivo, quien ofrece los elementos sustanciales para iniciar el análisis de la naturaleza del Estado del Bienestar en tanto forma de

dominación. Dice Negri que la aplicación del taylorismo y fordismo viene caracterizada por una evolución contradictoria de la estrategia inicial de reestructuración capitalista; en una primera etapa, las transformaciones productivas no son acompañadas por una modificación semejante en el nivel de la demanda, lo que repercute desfavorablemente sobre el capital, como consecuencia de la recomposición de la clase obrera, y que desembocará en las oleadas obreras de los años 20's, estimuladas por la Revolución de Octubre; la crisis de 1929 representará, entonces, el resumen de ese primer fallido intento de reestructuración capitalista. De aquí la cientificidad de la proposición keynesiana que si bien representa, al nivel de las formas económicas, una redefinición de las relaciones entre oferta y demanda (como logra captarlo Coriat), de otra parte significa también una absorción de la potencia del obrero colectivo materializada en su autonomía política (Negri, 1985). Este es, desde mi punto de vista, el nivel adecuado para recomenzar el estudio del Estado fordista, es decir, el nivel representado por el desarrollo de los antagonismos en el terreno de las formas políticas y, por tanto, del Estado. ¿De donde proviene esa tentativa de reproducir la figura de la fábrica y del mercado en un terreno cuya especificidad está dada precisamente por una naturaleza política? Probablemente esta fundada en una concepción inacabada de las implicaciones del fordismo, que omite otras dimensiones igualmente esenciales para comprender el carácter del capitalismo avanzado: la

fragmentación de las relaciones sociales y la necesidad de recomponerlas a través de nuevas modalidades de integración y centralidad (Holloway, 1980b).

d) La política del Fordismo.

Además de masificar la producción y el consumo, el fordismo se caracteriza por su capacidad de descalificar al trabajador individual para convertirlo en un elemento indiferenciado de explotación, aquí reside el carácter ofensivo de las estrategias del capital en contra del control del trabajador de los procesos de trabajo. Sin embargo, como contratendencia a ello, la respuesta de la clase trabajadora se manifiesta en el desarrollo ulterior del obrero colectivo. Este fenómeno, además de permitir la constitución del obrero como clase, permite, asimismo, el surgimiento de su autonomía política hasta el punto de convertirse en una amenaza incluso superior a aquella representada por la resistencia del obrero profesional. Así, la estrategia keynesiana estará encaminada a recuperar a esa clase obrera liberada de sus ataduras gremiales, pero no sólo con el objeto de reestablecer el equilibrio entre la oferta y la demanda, aceptando dentro de sí la presencia del obrero colectivo, sino también para buscar una nueva vía de destrucción y fragmentación de la unidad de clase; algunas de las veces diluyendo la potencia ofensiva de la clase trabajadora, pero, en las más de las veces, atomizándola y reconstituyéndola en diversos grupos funcionales de "ciudadanos", y de "pueblo",

etc., es así como el Estado logra fetichizar las relaciones sociales actuando en el nivel de la superficie de los fenómenos.

"El poder del capital no se finca al nivel político como una contraparte de lo económico (como se argumenta a menudo) sino en la separación de los dos, en su continua fragmentación de las luchas obreras, en políticas y económicas, en su continua descomposición de la clase obrera en ciudadanos y perceptores salariales. El obrero-masa social existe sólo como tendencia: sus partes rotas, económicas y políticas, públicas y privadas, médicas y educacionales, deben ser recompuestas" (Holloway, 1980b, p. 14) (13).

Ese afán de descomponer las luchas obreras, para darles un carácter esencialmente fetichizante, convierte al Estado fordista en un elemento indispensable para normar la vida social y para restituir su unidad formal de una manera centralizada, burocrática. En este sentido, el Estado tiende a convertirse verdaderamente, dentro de la definición keynesiana, en el "centro de comando del capital" y, si no puede convertirse plenamente en el "centro de imputación de la valorización", por lo menos logra desempeñar su labor esencialmente mistificadora de la explotación capitalista socializada (14).

El proceso progresivo de subsunción real del trabajo al capital no se limita a alterar la base organizativa del proceso de trabajo y de las formas económicas que le corresponden, también se extiende a todas las esferas de la vida social como una tendencia a la desintegración social y a partir de la cual el Estado puede aparecer como la única instancia capaz de socializar los comportamientos y actividades de los individuos.

Esa presencia del Estado es la contrapartida de la destrucción de la economía doméstica y del resto de las formas tradicionales, hasta el extremo de la mercantilización de todas las relaciones sociales: taylorismo y fordismo provocan la atomización del trabajador y disuelven, espacial y temporalmente, las relaciones familiares, profesionales, de barrio, y comunitarias en general (Hirsch, 1981, p. 79-82). Entre más se desintegra el contexto reproductivo de los individuos y la cohesión social, más necesario se torna la regulación burocráticamente organizada de la reproducción social. El capitalismo avanzado debe forjar individuos que sean productores y consumidores, al mismo tiempo que sujetos de centralización y burocratización estatales. Así, la base social del Estado capitalista contemporáneo:

"Está caracterizada por la extensión de redes burocráticas centrales para regular, monitorear y controlar, y por medio de las cuales los aparatos de Estado quedan crecientemente engranados a la fábrica social y mezclados con las estructuras sociales. La penetración estatal de la sociedad es la otra cara de la desintegración fordista (...) El Estado es el componente central y el factor funcional esencial del contexto de reproducción social y se entrecruza con este hasta el fondo de sus más sutiles ramificaciones" (Hirsch, 1981, p. 82-83) (15).

Esa tendencia a la centralización y burocratización total de la sociedad, dice Hirsch, termina por pervertir las instituciones sociales, oscureciendo las fronteras entre Estado y sociedad, y subordinando las decisiones a los centros constituidos de poder, lo cual es particularmente cierto con respecto a los partidos políticos y las organizaciones de masa,

que devienen aparatos integrativos de sus afiliados. Este proceso surge de un antagonismo típico del capitalismo avanzado entre la "mercantilización de la política", a través de la competencia entre los partidos, y la "politización de la economía privada", como puede apreciarse en el caso del Estado del Bienestar (Hirsch, 1981, p. 83-84; Offe, 1982, p. 7-10).

Consideremos, en primer lugar, las transformaciones producidas en los partidos políticos. Al parecer, el desarrollo de la democracia de partidos ha tenido un efecto contraproducente para el capitalismo avanzado puesto que dichas instituciones se han convertido en estructuras burocráticas, separadas de los intereses y las políticas de clase, en donde prevalece más bien el propio interés del grupo dirigente. Los partidos se han transformado así en cuasi-aparatos de Estado cuya función se resume a la canalización de las demandas, al control de la participación política y a la promoción de las estrategias burocrático-centrales (Hirsch, 1981, p. 84; Offe, 1982, p. 11).

El desarrollo de esta forma política en el capitalismo avanzado actúa como un medio de desactivación de los miembros de la clase en la medida que su objetivo se concentra en el mercado político y, por tanto, desempeña una tarea esencialmente fetichizante y mistificadora de las relaciones capitalistas. El partido político pasa a convertirse en un elemento más del sistema de dominación política del capital que, en los años de la posguerra, ha proporcionado gran estabilidad y compatibilidad

a la democracia parlamentaria dentro del capitalismo avanzado (Offe, 1982, p. 11-14). Por un lado, surgen nuevos movimientos sociales (estudiantes, ecologistas, etc.), alternativos al partido, y, por otro, aparecen formas políticas corporativas que se corresponden, a su vez, con las necesidades de la reproducción fordista.

Es este desarrollo de las estructuras corporativas, en segundo lugar, el que nos permite apreciar con mayor claridad la evolución del obrero colectivo y la respuesta centralizadora del Estado. Al igual que los partidos políticos, las formas de representación sindical de la clase trabajadora se ven sometidas a un proceso de separación entre la base y la dirigencia central. Además, el surgimiento de las estructuras corporativas, junto con el Estado del Bienestar, está ligado a otra de las expresiones típicas del fordismo: el keynesianismo, entendido, en este caso, como la política económica correspondiente al capitalismo avanzado de la posguerra; a este nivel de las políticas económicas, es posible identificar también la eficacia del Estado fordista pese a que las estructuras corporativas, a diferencia de los partidos políticos, no disuelven el carácter de clase a través de sus formas de representación e integración. Por esta razón podría definirse al corporativismo como una forma política que sirve de enlace entre los terrenos de la fábrica y el mercado, y el terreno del Estado. Según Panitch, el corporativismo puede ser entendido como "una estructura política dentro del capitalismo avanzado que integra a los grupos

productores socio-económicamente organizados a través de un sistema de representación y de integración mutua cooperativa al nivel del liderazgo y de movilización y control social al nivel de las masas" (Panitch, 1981, p. 24) (16).

El origen de las estructuras corporativas se encuentra en el surgimiento de una nueva fuerza del obrero colectivo que, después de diversos enfrentamientos con el capital y el Estado, va cediendo paulatinamente para dar lugar a una nueva forma de lucha institucionalizada que se materializa, precisamente, en el centralismo sindical: las primeras reacciones a la fragmentación del obrero profesional van a evolucionar de una forma negativa al interior del movimiento obrero en beneficio de una burocracia sindical, emancipada del trabajador de base (rank and file) y extrañada de sus formas incipientes de organización (Shop Stewards). Así, podemos ubicar el surgimiento de los grandes sindicatos nacionales de industria y de las confederaciones sindicales como instituciones que tienden a corporativizarse, para obtener, antes que otra cosa, la participación de su liderazgo al interior de la administración estatal para la toma de decisiones en materia de política económica. La respuesta estatal ante estas luchas institucionales será la de integrar a su dirigencia en un esquema de compromiso, ligado a la ejecución de políticas fiscales y monetarias de pleno empleo, que viene a ser básicamente la política keynesiana para reestablecer el equilibrio perturbado por la crisis y la guerra.

Al parecer de Panitch, las políticas keynesianas de pleno empleo fueron el fruto directo de la fuerza política de la clase obrera y sus aliados, pero también se debieron al rápido crecimiento económico de la posguerra. Como una especie de efecto recíproco, el fortalecimiento de la clase obrera, a su vez, se vió favorecido por la reducción del ejército industrial de reserva en una etapa de casi plena ocupación. A pesar de ello, según él, los esfuerzos corporativos del Estado, lejos de sentirse amenazados por este hecho, se vieron estimulados por la posibilidad de lograr la participación de los sindicatos en la implementación de políticas salariales restrictivas, para lo cual resultaba esencial el desarrollo del centralismo sindical y la instauración de normas legales para las negociaciones colectivas:

"Fue entonces el comportamiento económico sindical (presión salarial) y el modo particular de intervención estatal necesario para tratar con aquel, lo que sentó las bases para el establecimiento de estructuras corporativas estatales. Había, sin embargo, factores que facilitaban adicionalmente ese proceso. Dos de ellos fueron un preexistente elevado nivel de centralización sindical y un marco legal para las negociaciones colectivas, ambos establecieron condiciones adecuadas para la aplicación uniforme de restricciones salariales a la vez que restringían la emergencia de contrapresiones (huelgas no oficiales) por parte del movimiento obrero" (Panitch, 1981, p. 31; pp 29-30).

El efecto de esta evolución negativa, institucionalizada, de las luchas obreras se manifestó, en primer lugar, en la centralización de la toma de decisiones, en materia de política sindical, en las manos de los aparatos centrales de las

confederaciones obreras a costa de los sindicatos locales o individuales. En segundo, dicha política sindical quedó subordinada y sometida a la evolución general de la economía capitalista, en particular a las variables económicas como el nivel del empleo, la inflación e incluso la racionalización y la concentración industriales dentro de la cual se incluye la presencia de los monopolios; para ello jugó un papel trascendental la instauración de los contratos o convenios colectivos justamente en los términos de la programación capitalista que describíamos arriba (Panitch, 1981, pp. 32-34).

No obstante la importancia de las estructuras corporativas en la regulación del capitalismo avanzado, es necesario señalar que, por su propia naturaleza de clase, evolucionan de una manera sumamente inestable, a la deriva de la contienda política entre la base y el líder; por tanto, deben ser concebidas como un elemento complementario a la existencia de estructuras políticas como los partidos y el parlamento que, por su naturaleza "universalística", pueden desempeñar mejor su papel dispersador de las relaciones de clase. Como quiera que sea, el corporativismo funciona como un "sistema de colaboración de clases estatalmente estructurado" a pesar del cual los sindicatos, en tanto parte medular de ese sistema, no pierden su carácter de órganos representativos de la clase obrera, sin confundirse con los aparatos de Estado, sin romper sus nexos de clase y más bien utilizándolos para lograr la legitimación de

las políticas estatales y el control de sus miembros (Panitch, 1981, pp. 40-42).

Por último, vale la pena considerar, al nivel de la llamada administración pública, al Estado del Bienestar, como una forma política mucho más estable y eficiente que los partidos políticos y las estructuras corporativas. Y lo es en la medida que sintetiza en una sola caracterización los elementos reproductivos de las formas políticas ya mencionadas: de una parte, es el fruto de la colaboración del movimiento obrero con el Estado a partir de un compromiso de la posguerra; y, de otra, es la máxima expresión de la actividad estatal directa en la gestión burocrática de las demandas obreras, y, por consiguiente, la máxima expresión del proceso de descomposición del carácter de clase de dichas demandas. En cierto modo podría decirse que el Estado del Bienestar es el legítimo corolario de la política de administración de la demanda efectiva no sólo en el sentido de reestablecer el equilibrio entre oferta y demanda, sino también y sobre todo, en la capacidad de recuperar estatalmente la autonomía política de la clase obrera. Los procesos de institucionalización de las luchas obreras y el surgimiento de las estructuras corporativas encuentran su correspondencia fundamental en la aceptación, por parte del Estado, de establecer instituciones y sistemas de bienestar social que sistemáticamente, y sin menoscabo del éxito ideológico de las promesas socialdemócratas de "socialismo", irán a convertirse en el contrapeso político de la imposición

de políticas de restricción salarial. El Estado del Bienestar es la verdadera estructura político-administrativa que refleja el restablecimiento de un equilibrio político que satisface las demandas y aspiraciones participativas del liderazgo obrero, al mismo tiempo que manifiesta la capacidad de captar el conflicto y la presencia de las luchas obreras para darles la forma y la canalización que requiere la salvación del capitalismo avanzado (17).

El éxito del Estado del Bienestar en el capitalismo avanzado podría alcanzar incluso una dimensión mayor si lo evaluamos desde la perspectiva de la política keynesiana de administración de la demanda efectiva y del empleo, lo que también ha redituado en esa disolución del conflicto social y su desplazamiento al terreno de la componenda (Offe, 1982, p.15-17). Por un lado, el Estado del Bienestar ha modificado los ingresos de la población con el establecimiento de normas y derechos políticos que el Estado ratifica mediante la regulación y el suministro del seguro social, servicios médicos, cuidado social, educación, etc. La magnitud del gasto público en estos rubros es un indicador importante, sobre todo si lo asociamos a la generación de empleo propiamente estatal. Therborn estudia estos fenómenos a través de su efecto en el ingreso familiar:

"En los países capitalistas avanzados de hoy, entre una quinta parte de todos los ingresos familiares se derivan de los ingresos públicos, y no de los bienes o el trabajo asalariado destinado al capital público o privado; esta cifra tiene en cuenta cualquier doble contabilidad originada por la inclusión de las

contribuciones por concepto de seguro social de los empleados públicos en las estadísticas de ingresos públicos" (Theborn, 1985, p.84) (18).

A pesar de que la idea de un "éxito" del Estado del Bienestar, y del keynesianismo en su conjunto, es bastante discutida por algunos estudiosos, a la vista de los acontecimientos de las dos últimas décadas de desarrollo capitalista, es indudable que ha manifestado un elevado grado de efectividad política debido a la forma peculiar en que proporciona ese bienestar. Como se señaló con anterioridad, el Estado del Bienestar cumple funciones "generales" encaminadas a reproducir y disciplinar a la fuerza de trabajo; al mismo tiempo, el Estado del Bienestar completa la tarea iniciada por el sistema de competencia entre partidos y el parlamento, de universalizar las demandas obreras para convertirlas en problemas individuales de salud, educación, seguridad social, para reagruparlas finalmente como problemas globales de gasto público o de empleo, y, en el mejor de los casos, de administración de las necesidades de los "ciudadanos". Sin embargo, existe aún un problema relevante dentro de la naturaleza del Estado del Bienestar que no ha recibido suficiente atención dentro del marxismo: las normas y reglamentaciones internas de las instituciones de bienestar, los requisitos burocráticos para recibir los servicios, y las relaciones que se establecen al interior de sus estructuras entre el servidor público y el demandante (19).

e) Crisis y Estado del Bienestar.

No obstante el grado de efectividad política del Estado del Bienestar, todo ello no ha sido suficiente para sostener el ritmo de la enorme onda expansiva del capitalismo de la posguerra, que ya comenzara a dar muestras de agotamiento a partir de la segunda mitad de la década de los 60's y que estalló abiertamente en la crisis de 1974-1975. Es en este periodo cuando el intervencionismo estatal y, en particular, el Estado del Bienestar van a ser responsabilizados por diversos estudiosos como los causantes de la aparición de un nuevo fenómeno económico en etapas de crisis: la estanflación. Pero esta búsqueda de relaciones de causa-efecto de la crisis actual ha quedado atrapada, según mi punto de vista, en una perspectiva meramente fenomenológica que no revisa a fondo la decadencia del capitalismo de la posguerra.

Uno de los principales focos de ataque al Estado del Bienestar lo constituye la naturaleza improductiva de los gastos estatales, puesto que las erogaciones del Estado representan una reducción del plusvalor disponible para el propio capital privado. Es curioso que en esta posición crítica ante el Estado del Bienestar converjan algunos autores marxistas con el pensamiento monetarista. Para Bullock y Yaffe, por ejemplo, los gastos sociales del Estado son básicamente improductivos, contribuyendo sólo de una manera muy reducida a la formación del valor de la fuerza de trabajo; según ellos, el Estado del Bienestar provoca una disminución en la masa de plusvalor que,

en el mejor de los casos, simplemente consigue postergar el estallido de la crisis; el Estado del Bienestar, dicen los autores, es el resultado de las conquistas laborales de la clase obrera y su función consiste meramente en legitimar al Estado capitalista (Bullock y Yaffe, 1975, pp. 32-35).

Para Claus Offe, el Estado del Bienestar ha llegado a su límite porque los problemas que trataba de resolver han dejado de ser los más relevantes, al mismo tiempo que ha generado otros nuevos y más graves al nivel de la "producción- explotación" y de la "demanda-realización" efectiva, lo cual ha impedido la readaptación productiva del capitalismo. Según Offe, el Estado del Bienestar ha provocado enormes problemas al nivel de la oferta: su política deficitaria crea mayor desempleo que el que pretende resolver; desincentiva el trabajo; encarece el dinero y lo hace escaso; la sobreprotección del trabajador obstaculiza las transformaciones tecnológicas y estructurales; los salarios se vuelven rígidos a la baja y dejan de estar sujetos a las relaciones mercantiles contractuales; se encarece el empleo. Por esta razón, continúa Offe, la estrategia keynesiana y el Estado del Bienestar son responsables de la estanflación y de la falta de respuesta, por parte del empresario, a los estímulos indicativos del Estado, limitándose a generar expectativas de ganancias automáticas. Offe comparte, pues, la crítica monetarista contra el Estado interventor y sugiere incluso profundizarla ulteriormente desde una perspectiva de izquierda (Offe, 1982, pp. 17-20).

Con lo dicho hasta aquí, sería poco lo que podría concluirse acerca de la crítica monetarista, para esta los fenómenos fundamentales de la crisis actual tienen una sola raíz: el intervencionismo del Estado y la interferencia en el sistema de mercado. Así, una vertiente del marxismo y el monetarismo confluyen en una sola apreciación sobre las causas de la crisis que se adjudican al keynesianismo y al Estado del Bienestar.

Ciertamente la debilidad mayor de las políticas keynesianas prevalecientes en la posguerra, a despecho de la propia teoría de Keynes, se sintetiza en su tratamiento aparental de las causas de la crisis y por tanto sólo ofrecen un cuerpo de medidas de política económica que tratan de solucionarla en el terreno de la circulación de mercancías, sin embargo, no es menos superficial el análisis que pretende descubrir en la estanflación la causa y no la manifestación de la propia crisis. Keynesianismo y Estado del Bienestar no son los responsables de la crisis actual, aun si se acepta que han venido a acentuar su dimensión, de la misma manera que no lo fueron tampoco de la inusitada etapa de prosperidad del capitalismo de la posguerra. Se acepta, con no poca falta de intuición, que cuando menos los veinte años posteriores a la terminación de la Segunda Guerra Mundial están vinculados al éxito de la aplicación de políticas de regulación estatal; se atribuye al keynesianismo una capacidad de estabilización que, sin embargo, contrasta abiertamente con las circunstancias paradójicas en las que

verdaderamente fue puesto a prueba: diseñado para resolver un estado de crisis de la economía, el keynesianismo fue desarrollándose a lo largo de una etapa de prosperidad cuyos orígenes se localizan en la función reestructuradora de la crisis de 1929 y de la Segunda Guerra Mundial, así como en el encauzamiento que se le dió a las contradicciones macroeconómicas que dieron origen a estos fenómenos; cuando la onda expansionista llegó a su fin, la nueva etapa de crisis puso de manifiesto los límites del intervencionismo estatal, fue la crisis la causante de la bancarrota del keynesianismo y no este el que minó la rentabilidad del capital, aún si al final terminó por intensificar esta tendencia. Según Shaikh, la caída de la tasa general de ganancia en las economías capitalistas occidentales más importantes, a partir de la segunda mitad de la década de los sesenta, precede al decremento en las tasas de productividad y al estancamiento de las tasas de crecimiento que han sido utilizadas como la prueba fehaciente en contra del intervencionismo estatal (Shaikh, 1983, pp. 20-31).

De esta manera, el problema sustancial que se trata de dirimir es por qué la crisis actual del capitalismo avanzado asumió la forma específica de la estanflación y, al final, de la llamada crisis fiscal del Estado. La respuesta parecería encontrar asidero en los procesos sociales a que se ha hecho referencia hasta aquí: el desarrollo del capitalismo de la posguerra significó la interiorización paulatina, por parte del Estado, de la esencia del antagonismo entre capital y trabajo;

tan pronto dicho conflicto alcanzó el nivel correspondiente a un descenso en la tasa general de ganancia, los gastos del Estado pasaron a convertirse, de sostén del crecimiento económico, en un estímulo para la búsqueda de ganancias por la vía inflacionaria; asimismo, al actuar sobre la base de beneficios decrecientes, el Estado provocó, con su demanda de recursos a la sociedad, un amortiguamiento del ritmo de la acumulación y, mas adelante, cuando los déficits de ganancias privadas no podían ser compensados, el Estado los resolvió a costa de su propia bancarrota, de ahí la aparición de los enormes desequilibrios presupuestales y del endeudamiento público (Shaikh, 1983, pp. 33-35; Altvater, 1983, pp. 57-62).

La crisis del fordismo, representa ante todo la ruptura del equilibrio alcanzado por el keynesianismo y el Estado del Bienestar en torno a las contradicciones entre el capital y trabajo, generadas desde las primeras décadas del siglo XX; en tanto formas de regulación y dominación capitalistas, ambas instituciones lograron satisfacer su cometido hasta que la evolución de nuevos conflictos plantearon nuevos terrenos a las luchas obreras y nuevas necesidades a las iniciativas del capital. Por parte de la clase trabajadora, el desarrollo de la tendencia a la crisis se caracterizó por el desafío a la representatividad de sus dirigencias políticas y sindicales, a través de la resurgencia de la militancia industrial y por la aparición de nuevas luchas protagonizadas por los trabajadores del Estado. Por parte del capital, "el compromiso de la

posguerra" cedió su lugar a la revitalización del pensamiento neoliberal que negaba la legitimidad del Estado interventor y demandaba el retorno de la sociedad a las libres fuerzas del mercado, a la familia, al individuo y a las tradiciones liberales.

En su conjunto, la ruptura del equilibrio de la posguerra se ha visto acompañada en general por un viraje electoral hacia ese neoliberalismo, lo que es producto, en buena medida, de las contradicciones generadas por el capitalismo avanzado. Pese a ello, el Estado del Bienestar no ha dejado de tener una influencia significativa en la manera como ha aflorado el rechazo al intervencionismo estatal. El Estado del Bienestar ha impedido que la naturaleza de la crisis salga a la superficie de la sociedad capitalista, manteniéndola bajo una fachada ideológica y cultural que tiende hacia la revalorización de los valores tradicionales e individuales de tipo apolítico. Las prácticas burocráticas del Estado orientadas a la búsqueda de una "racionalidad económica y administrativa" producen un rechazo, en virtud de que no corresponden a las expectativas de la gente y de ahí la interpretación conservadora que ha permitido el desplazamiento del keynesianismo por el monetarismo (Habermas, 1979, pp. 5-13). ¿Cual será entonces el futuro del Estado del Bienestar?

La agresividad ideológica del monetarismo y las previsiones de algunos sectores de izquierda no pueden sino augurar el desmantelamiento del Estado del Bienestar, sin embargo, la

observación prudente de los hechos contemporáneos obliga a una perspectiva más cautelosa. En primer lugar, si el neoliberalismo ha conseguido algunos éxitos electorales ello se debe, como hemos señalado, al rechazo hacia las prácticas burocratizantes y centralizadoras del Estado y no, como se podría concluir superficialmente de este hecho, de un rechazo a la provisión colectiva de bienestar. Por el contrario, hasta el momento la ofensiva de los gobiernos conservadores contra el intervencionismo estatal se cifra ante una limitación implícita con el electorado: las conquistas sociales de la clase trabajadora deberán ser recusadas en un marco que no mine el sostenimiento de las formas democráticas:

"El nuevo liberalismo de derecha es parasitario del Estado benefactor. No obstante que sus ataques aprovechan la frustración popular con los costos y las normas reguladoras del Estado Benefactor, su amplio respaldo masivo está sustentado en el entendido de que ni siquiera un gobierno de derecha habrá de desmantelar a dicho Estado Benefactor y de que reducciones marginales aunque sensibles, se están efectuando también bajo la socialdemocracia" (Therborn, 1985, p. 89).

En segundo lugar, es importante destacar que los ataques contra el Estado del Bienestar se concentran en las políticas monetaristas de recortes presupuestales (Altvater, 1983), de tal suerte que su primer efecto se manifiesta en la calidad de los servicios sociales que otorga el Estado y en el estancamiento de las instituciones de bienestar (Gough, 1983)(20). La estrategia monetarista tendrá que lidiar aún con la característica social más importante del Estado del

Bienestar: la tradición, heredada de la posguerra, de una obligación estatal a proporcionar los bienes y servicios sociales de una manera colectiva aunque, si bien es cierto, fetichizada.

Así, pues, mientras algunos aceptan la permanencia irreversible del Estado del Bienestar (Therborn, 1985, pp. 82, 86 y 92), otros vislumbran el desarrollo de una especie de keynesianismo modificado (Habermas, 1979, pp. 8-9). Pero, en cualquiera de los casos, y aún bajo el supuesto de un desmantelamiento general de las instituciones de bienestar, el problema de fondo con que habrá de enfrentarse el monetarismo se refiere a la necesidad de reestructurar el compromiso social en que se fundamentó el capitalismo de la posguerra. Este es el aspecto esencial de la crisis actual, más que un pronóstico de permanencia o disolución, el Estado del Bienestar tiene que enfrentarse con una sentencia histórica: la estabilización del capitalismo, en el largo plazo, depende una vez más, como lo fue en el pasado, del funcionamiento de los mecanismos de la crisis; por tanto, depende de una nueva búsqueda exitosa del equilibrio político y social, entre capital y trabajo, destruido junto con la ilusión keynesiana de un capitalismo ilimitado.

Notas:

- 1) En esta argumentación comparto la posición teórica y metodológica de John Holloway. Sólo me parece oportuno señalar que en apariencia Holloway tiende a interpretar la relación capital-trabajo como lucha de clases, y en un sentido exclusivamente histórico. La relación capital-trabajo también se expresa como tendencias generales históricas, sin que por ello se conviertan en "leyes de hierro". Al margen de esta diferencia, creo que tanto él como yo consideramos el concepto lucha de clases más allá de su contenido político para extenderlo a un significado social más amplio. Para una revisión detallada de los debates marxistas sobre esta y otras cuestiones véase Holloway y Picciotto (1978); Jessop (1982); Olin Wright, (1983); Therborn, (1979a); Negri, (1980).
- 2) Es menester señalar que la esencia de los planteamientos aquí expresados posee un alcance abstracto que no pretende de ninguna manera abarcar el proceso de conformación histórica del capital y del Estado. Las definiciones generales tienen un carácter relativo que es necesario matizar en cada caso específico. En los capítulos siguientes se podrán percibir con más claridad las especificidades propias del caso británico.
- 3) Al respecto es importante considerar, como una proposición de primer orden, la tesis de Therborn según la cual es necesario elaborar una teoría de la política en el capitalismo que privilegie las relaciones entre las clases antagónicas a través de tres niveles diferentes: los terrenos, los actores y las estrategias. Desde mi punto de vista, las limitaciones de este trabajo, muy pocas según mi parecer, se derivan de la aceptación por parte de su autor de las relaciones entre estructura y superestructura. En lo demás comparto plenamente su análisis del desarrollo del obrero colectivo, concepto que introduzco en mi trabajo más adelante.
- 4) Para los fines específicos de este trabajo, he considerado conveniente utilizar los conceptos de empresas, mercados y Estados, en vez de las categorías usuales de sociedad civil y sociedad política. Asimismo, cabe mencionar que la utilización que hago de los conceptos de Therborn no siempre corresponden a su propio esquema teórico que no se circunscribe al estudio del Estado del Bienestar, sino a un marco explicativo mucho más ambicioso relativo al funcionamiento del sistema capitalista en su conjunto.
- 5) Según Negri, la obra de Marx lo que nos permite deducir es una fundación objetiva de un proyecto de revolución, es decir, la constitución de un sujeto histórico objetivo para la estrategia de la transición comunista.

- 6) Este es uno de los aspectos que Holloway ha criticado a los autonomistas, que tienden a identificar el despotismo de la fábrica con las características de la dominación política. Más adelante regresaré a este punto (Holloway, 1980b).
- 7) Me parece que el mayor aporte del regulacionismo está en su tratamiento unificado del proceso de reproducción del capital, incorporando como parte de ese proceso a las políticas estatales. También en esta corriente la relación capital-trabajo juega un papel esencial al nivel de los procesos de trabajo y la "relación salarial", pese a su aceptación de la problemática estructura-superestructura.
- 8) Para Gough, por ejemplo, en el mejor de los casos se acepta la distinción de O'Connor entre "gastos de capital social" y "gastos sociales", para designar aquellos gastos con fines directamente ligados a la acumulación y aquellos que sólo se destinan a lograr la legitimación del Estado. Una idea semejante se encuentra en Bullock y Yaffe (1975).
- 9) En los casos extremos de estas posiciones, se llega a afirmar que si la fuerza de trabajo recibiera en su totalidad, del mercado capitalista, los bienes y servicios que requiere sin la contribución de la esfera doméstica, entonces no podría existir el plusvalor ya que la suma de los valores recibidos tendría que pagarse por su equivalente. Como se dijo, esta fundamentación teórica pretende simplemente legitimar un hecho histórico aparentemente irreversible como lo es la permanencia del Estado del Bienestar; será importante regresar más adelante sobre esta idea porque resulta que ese carácter "externo" o improductivo del Estado del Bienestar será considerado por algunos autores como la causa de la crisis actual. Por el momento me parece oportuno señalar lo que considero ser la razón de la artificialidad de la tesis de la externalidad del Estado o de la forma "no valor": se confunde la forma capitalista de apropiación del excedente (plusvalor) con su origen; el plusvalor no se obtiene porque la esfera doméstica lo esté transfiriendo a la esfera capitalista (a través de la diferencia entre el valor y el valor de uso de la fuerza de trabajo), sino porque el desarrollo de las fuerzas productivas ha alcanzado bajo la sociedad capitalista un nivel de desarrollo que permite la creación de un excedente económico, que es apropiado por el capital a través de una relación de cambio que sólo formalmente es equitativo. En el marxismo se distingue el concepto de fuerza de trabajo y el de trabajo para destacar que el primero se paga en la circulación mientras el segundo se apropia en la producción. Por último, cabe mencionar que aún si consideramos la esfera del consumo dentro de la

reproducción de la fuerza de trabajo, es posible descubrir una tendencia capitalista a someterla bajo su propio proceso de producción y circulación.

- 10) "En lo que sigue, designaremos bajo el término de regulación la conjunción de los mecanismos que concurren a la reproducción del conjunto del sistema, considerando el estado de las estructuras económicas y de las formas sociales" (Boyer, 1984, p.42).
- 11) (Aglietta, 1979, p.129-133). En lo referente a la relación salarial, Boyer (1984, p.153) señala: "con el término organización de la relación salarial se designa el conjunto de condiciones que rigen el uso y la reproducción de la fuerza de trabajo: organización del proceso de trabajo, formación y utilización del ingreso salarial".
- 12) Quiero insistir, como ya señalé anteriormente, que este argumento es perfectamente válido para definir el Estado del Bienestar de una forma general, pero que dice poco cuando lo que se estudia es el desarrollo histórico del capitalismo, en este caso en su etapa fordista.
- 13) Esta idea también es captada por Ammeruddy, Lautier y Tortajada (1978, p.60): "El papel del Estado aparece como la sucesión de intervenciones discretas, fragmentadas, precisamente porque no puede basar explícitamente sus prácticas sobre lo que realmente las determina. La imperiosa necesidad de dividir las demandas de la clase obrera para 'administrarlas' en fracciones, negociando los privilegios salariales, esparciéndolos, así como en lo que se refiere a la duración del trabajo, la edad de retiro, el nivel de la pensión, seguro de desempleo, formas de entrenamiento; todos en una forma diferenciada. Ciertamente el Estado es el lugar en el cual los conflictos de clase son potencialmente resueltos, pero esto sólo es posible porque estos conflictos están expresados en una forma indirecta y desplazada..."
- 14) Este principio de evitar la definición del Estado contemporáneo como el organizador directo de la producción es importante para disipar cualquier intento por transformarlo en una agencia explotadora del capital (CME). La intervención estatal keynesiana normalmente se ha efectuado bajo la forma de lo que se conoce como "planeación indicativa" que es característica de una regulación indirecta a través del gasto estatal. Por su parte, es justo señalar que, en esto de distinguir las formas económicas de las formas políticas, Negri (1980, p.273-287) avanza con relación a su posición inicial.

- 15) La justeza del planteamiento de Hirsch se ve empañada en algunas ocasiones por la magnificación exagerada que hace del papel del Estado (algo semejante le tocó sufrir a Bujarin cuando al hablar del imperialismo rampante que condujo a la Primera Guerra Mundial elaboró la idea de un Estado Leviathan); también él llega a conceder la posibilidad extrema de la estatización total de los procesos de valorización.
- 16) El autor destaca que el corporativismo obedece a una forma de dominación que atañe particularmente a la clase obrera, puesto que el poder de la clase capitalista no depende de su representación ante el Estado, sino de su propiedad de los medios de producción (p.26-27). También véase Therborn (1979b).
- 17) En estas afirmaciones parecen confluír diversos autores que se han ocupado del Estado del Bienestar. Una reseña de estas posiciones se encuentra en (Saldívar, 1985, p.288-291).
- 18) Según Therborn, el peso del Estado en el ingreso social ha puesto en tela de juicio a las teorías marxista y no marxista del Estado, puesto que, si bien es cierto que las funciones coercitivas no han desaparecido, en la actualidad el centro fundamental de estabilización capitalista es el Estado del Bienestar.
- 19) Una excelente excepción a esa falta de atención al problema mencionado lo constituye, aunque no se circunscriba al Estado del Bienestar, el trabajo del London Edinburgh Return Group (1980).
- 20) Como señala Gough, otra de las dificultades del gobierno de Thatcher para reducir el gasto social se debe al elevado nivel del desempleo británico, que absorbe gran parte de los fondos destinados al sostenimiento del Estado del Bienestar.

CAPITULO 2

RECOMPOSICION DE LA CLASE OBRERA BRITANICA HASTA LA FINALIZACION DE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

Durante mucho tiempo, después de la finalización de la Segunda Guerra Mundial, el desarrollo del sistema de intervención estatal en Gran Bretaña y otros países capitalistas dió origen a la idea de un Estado del Bienestar. Sin embargo, antes de intentar una explicación de las contradicciones que subyacen a la teoría del Estado del Bienestar, parece importante analizar los cambios significativos que experimentó la sociedad británica durante las primeras décadas del siglo XX, así como la naturaleza de las transformaciones al interior del Estado mismo como consecuencia de los conflictos y las tendencias que la reproducción capitalista había generado hasta el final de la Segunda Guerra Mundial.

La intervención estatal no puede ser entendida como un proceso mediante el cual la sociedad simplemente acepta la intrusión de una institución que, hasta entonces, era considerada como externa a la evolución natural y automática de los procesos sociales. Por el contrario, desde mi punto de vista, es necesario referirse a las luchas entre capital y

trabajo, así como a las bases materiales de dicho conflicto, porque es ahí donde se crearon las posibilidades reales de la transformación del Estado Británico.

En este sentido, se puede acordar con Negri (1985) y Tronti (1976) en su definición del keynesianismo de la posguerra como el resultado de las luchas de la clase obrera, no sólo en el sentido de que el trabajo, impone sobre el capital el reconocimiento de sus demandas, sino también como el complejo de respuestas que necesariamente debe generar el capital para contraponerlas ante tales luchas.

Para Negri, existen dos periodos específicos a tomarse en cuenta: las etapas revolucionarias de 1848-70 y de 1870-1917. La primera porque significa la constitución de una autonomía obrera en tanto clase; y la segunda porque expresa la afirmación de esa autonomía en una forma política, con la consiguiente transformación en las formas organizativas de la clase obrera. En este apartado voy a concentrarme en esta segunda fase.

a) Surgimiento de nuevas organizaciones. Reestructuración del proceso productivo y clase obrera.

No es sencillo, en términos metodológicos e históricos proporcionar un recuento empírico de la forma en la que las mencionadas tendencias actuaron sobre la recomposición de la clase obrera británica, pero, si se está de acuerdo con algunos autores, al final del siglo XIX el movimiento sindical estaba comenzando a competir agresivamente por un reconocimiento

industrial y político. La estructura de la clase obrera estaba siendo modificada en una forma que creaba nuevas jerarquias obreras, que incluian a los trabajadores no calificados como parte integrante de las organizaciones tradicionales. Este importante cambio puede ser apreciado al nivel de los partidos politicos que comienzan a considerar la incorporación de la clase obrera organizada como un asunto de relevancia politica (Middlemas, 1979).

Hacia finales del siglo XIX, incluyendo al importante Trades Union Congress (TUC), el sindicalismo británico estaba plenamente controlado y restringido para beneficio de los obreros-artesanos, lo cual se reflejaba no sólo en la dificultad para pertenecer a un sindicato sino incluso para poder laborar independientemente. La etapa correspondiente a la llamada "Gran Depresión", de 1875, va a transformar esta situación para dar lugar al desarrollo de un "nuevo sindicalismo" que ira a convertirse en el protagonista de las luchas obreras de los próximos años. El "nuevo sindicalismo", nacido en los años de 1889-90, va a caracterizarse, en primer lugar, por la incorporación del trabajador menos calificado al interior de las estructuras sindicales que, de esta manera, van a sufrir importantes modificaciones: se inicia un movimiento hacia la constitución de sindicatos "generales" de trabajadores en contraste con la tendencia tradicional al sindicato y, en general, a la organización local; en segundo, el "nuevo sindicalismo" se va a distinguir por sus formas de lucha: la

utilización de la huelga y la "militancia sindical" en oposición a la táctica ortodoxa de aceptar simplemente los beneficios que le eran concedidos por el capital. Esta presencia inicial de un nuevo tipo de trabajador y de sindicato va a reeditar sus dividendos en diversos frentes -huelgas, simpatía de la opinión pública, reducción de la jornada laboral en algún sindicato, surgimiento de nuevos sindicatos- pero, al final de siglo, las circunstancias críticas de la época van a debilitar al nuevo sindicalismo que fracasó en su intento de convertirse en el conductor del movimiento obrero, aunque, si bien es cierto, ejerciendo un impacto significativo sobre el sindicalismo tradicional. El carácter militante y agresivo de sus dirigentes sobrevivió y la vieja clase sindical no pudo sino reconocer el efecto que sobre sus estructuras ejercía la sustitución industrial de trabajo calificado por trabajo no calificado, como consecuencia de la mecanización y la introducción de maquinaria (Macdonald, 1976, pp. 43-52; Pelling, 1963, pp. 98-102; Clinton, 1977, pp. 29-34).

Es indudable que el "nuevo sindicalismo" no permitió madurar lo suficiente al movimiento obrero y eso evitó el surgimiento de una organización política de la clase trabajadora, aún así la presencia política de las luchas obreras puede explicar la aparición, en el interior del TUC, del Labour Representation Committee como forma de representación política obrera, en oposición al peso corporativo y político de la clase empresarial. Estas carencias del movimiento obrero se explican,

en buena medida, por el hecho de que el obrero no calificado y sus formas de organización sindical no son predominantes en la sociedad británica, que permanece ligada al predominio del viejo sindicalismo mucho más cercano a una estructura gremialista, y políticamente conservador y liberal (Pelling, 1963, pp. 102-120; Clinton, 1977).

El estado prevaleciente al interior del sindicalismo británico reflejaba con cierta fidelidad el nivel de desarrollo tecnológico del capitalismo de esa nación. Ya desde 1900-1914, Gran Bretaña vive un periodo de estancamiento industrial en relación al resto del mundo: no sólo depende del funcionamiento de sus viejas industrias básicas (carbón, textiles, máquinas de vapor, hierro, astilleros), sino que además se encuentra rezagada en las nuevas esferas industriales desarrolladas en Estados Unidos y Alemania (motores de combustión interna y eléctricos; ingeniería eléctrica; máquinas-herramienta; industria química).

Esto explica por qué en esos años es preponderante el obrero calificado de tipo artesanal o profesional, caracterizado por sus propias herramientas y maquinaria, así como por su conocimiento de los materiales de trabajo (Pollard, 1983, p. 3).

Por esa razón resulta tan complejo seguir la tesis de Negri en el sentido de que las luchas obreras van a generar una respuesta tecnológica por parte del capital. El desarrollo del movimiento obrero produce nuevas formas de organización y de lucha aún cuando la aplicación del taylorismo y de la

mecanización es sumamente desigual en los diversos sectores industriales. Sin embargo, en líneas generales, es verdad que la creciente organización y la militancia de los trabajadores fue resultado de cambios tecnológicos, es decir, de la "alteración de los patrones de trabajo y la mecanización" (Middlemas, 1979, pp. 52-54). Veamos entonces los cambios del movimiento obrero en su organización industrial y su composición estructural.

Así como el "nuevo sindicalismo" declinó en su papel de representante del trabajador no calificado, por otra parte no dejó de ejercer una influencia significativa sobre las organizaciones tradicionales, como ya se señaló. De esta forma, el sindicalismo militante de las próximas dos décadas y media es heredero de las luchas obreras en los últimos años del siglo XIX, con una diferencia significativa: la búsqueda de una organización centralizada y la "militancia industrial" se van a desarrollar al interior de los sindicatos constituidos por el obrero-artesano (Triple Alliance) y en franco desafío de las dirigencias oficiales personificadas por el TUC (como va asucedendo con el Shop Stewards' Movement, y la General Strike). Los años que van desde el caso "Taff Vale" (1900) hasta la instauración de la Trade Disputes Act (1906) pueden resumir, en su forma jurídica, los procesos sociales que culminarán en la famosa General Strike de 1926.

En el caso "Taff Vale", los trabajadores ferrocarrileros fueron penalizados legal y económicamente por utilizar sus

fondos sindicales para el sostenimiento de la huelga y por recurrir al establecimiento de "piquetes" para garantizar su cumplimiento. Con ello se abrió una etapa de retroceso sindical muy importante en la historia británica. Sin embargo, con la Trade Disputes Act no sólo le fueron restablecidos sus derechos al movimiento obrero, sino que incluso se garantizó jurídicamente la inafectabilidad de los fondos sindicales así como el derecho al establecimiento de "piquetes" pacíficos. A partir de 1906, entonces, el movimiento obrero comienza a recobrar el auge perdido. La idea de constituir sindicatos generales de industria va a ser fortalecida por otras como el "amalgamamiento" entre diversos sindicatos, el "control obrero" de las empresas y la huelga nacional como instrumento de lucha fundamental. En este nuevo impulso, el movimiento obrero británico se encontrará influido por el sindicalismo francés y norteamericano, así como por el socialismo de inspiración gremialista y marxista (Macdonald, 1976, pp. 53-62; Pollard, 1983, pp. 132-142.).

El crecimiento del sindicalismo británico se extiende por diversas ramas industriales, involucrando a los mineros, ferrocarrileros, transportistas, estibadores, y aunque el éxito de sus movilizaciones fue casi nulo, se consiguió lograr el reconocimiento de las organizaciones sindicales de tipo nacional. La fuerza del movimiento obrero generó también la necesidad de la intervención estatal aunque sólo fuera, en esta

etapa, de una forma meramente conciliadora (Pelling, 1963, p. 130-138).

La primera Guerra Mundial es el escenario que permite llevar a cabo la implementación de las primeras iniciativas tecnológicas del capital. Con el estallido de la guerra, el horizonte industrial británico se modifica sustancialmente. No sólo comienza a promoverse la investigación científica sino que las exigencias militares comienzan a imponer aceleradamente la creación de industrias antes inexistentes (instrumentos científicos, industria química). Pero también afectó los métodos de trabajo y la administración de los procesos laborales, afectando las áreas de control del obrero-artesano y promoviendo la utilización de trabajo no calificado ("dilution") sobre todo en la construcción de vehículos de motor, aeronáutica y máquinas-herramienta (Pollard 1983, pp. 25-27) (este proceso de descalificación del trabajador explica en parte el desarrollo de movimientos sindicales como el de los Shop Stewards, que analizaré más adelante).

"La industria de la ingeniería había estado sufriendo dolorosos cambios y reajustes al momento de estallar la guerra. Había por un lado, la nueva, semiautomática, maquinaria especializada que hizo posible subdividir el trabajo y reemplazar la fuerza de trabajo calificada por trabajadores "semicalificados" sujetos a salarios más bajos. Había también, en combinación con el primer cambio, un creciente movimiento para introducir la "administración científica" en la forma como se estableció en los E.U., involucrando el estudio de los tiempos y movimientos, la reasignación de operaciones y la aplicación de sistemas de estímulos económicos diseñados para obtener el máximo esfuerzo de cada trabajador" (Pollard, 1983, p. 44).

Al mismo tiempo, en el periodo de 1914-1918, se produjo un relativo incremento salarial de los trabajadores no calificados, lo que, en el fondo, representaba "la declinación de la importancia de las habilidades manuales del viejo tipo, y la creciente predominancia de los operadores de máquinas semicalificados o virtualmente no calificados" (Pollard, 1983, p. 47; Middlemas, 1979, pp. 126, 127 y 171). Las tendencias manifestadas en la industria de la ingeniería se generalizaban a muchas otras esferas, al mismo tiempo que aparecía el fenómeno de la negociación colectiva de los contratos.

Así pues, a la par que las luchas obreras se desarrollan en oposición a los intentos capitalistas por descomponerlas por la vía tecnológica, van evolucionando formas de organización sindical masivas, basadas en un sindicalismo industrial y no ya de tipo gremial, lo que suponía el reconocimiento del conflicto como parte de la sociedad. Pero la aceptación de la autonomía política de la clase obrera no puede ser atribuida solamente a la experiencia de la Revolución Bolchevique, como lo sugiere Negri, sino que debe ligarse al estímulo que le proporcionó la Primera Guerra Mundial. De hecho, el conflicto interno durante la guerra y el efecto de la Revolución del 17 sobre la sociedad británica, son parte de un mismo proceso.

En contraste con la crisis, la guerra produce una gran escasez de bienes para la sociedad, pero al igual que la crisis, la guerra representa una intensificación del conflicto social así como la necesidad, en términos de la acumulación

capitalista, de mantener un nivel adecuado de ganancias y por tanto de explotación. A través del establecimiento de la "Munitions of War Act", en 1915, el gobierno británico suprimió el derecho de huelga e introdujo varias prácticas restrictivas con el objeto de asegurar la continuidad del proceso de producción. Por otra parte, el movimiento obrero tenía que enfrentar también la represión de los Shop Stewards: la organización obrera que la "administración científica" había provocado. (Middlemas, 1979, p. 75-80; Mcdonald, 1976, p. 82-85).

La explosión de descontento industrial a lo largo del país, los eventos de 1917, la Revolución de Octubre, y la Conferencia de Paz de Estocolmo crearon el terreno para el crecimiento del movimiento de los Shop Stewards como una alternativa radical hacia los intentos gubernamentales de utilizar el sindicalismo oficial, el TUC, para controlar y disolver el movimiento obrero. El principal hecho político que mejor explica el desarrollo de esta nueva forma de organización puede ser encontrado en las huelgas de mayo de 1917, cuya implicación más importante fue el fracaso de la alianza entre gobierno y TUC, y el implícito, aunque negativo, reconocimiento de los shop stewards (Middlemas, 1979,, pp. 95-98; p. 102; pp. 104-106.).

En el enfrentamiento entre movimiento obrero y Estado, la dirigencia obrera oficial se mantuvo fiel a las políticas gubernamentales, lo que permitió el surgimiento de representantes obreros de base que capitalizaron el descontento

de los trabajadores calificados por defender su capacidad de control del proceso de trabajo, en contra de la aplicación de las medidas de guerra que amenazaban con descalificar su profesión. Más allá de la discusión del carácter revolucionario o simplemente gremialista de este movimiento (Monds, 1976; Hinton, 1976), es indudable que tuvo una influencia notable sobre la aparición de acciones obreras en la constitución de comités de base en cada fábrica y sobre la vinculación de estas formas de organización con aquellas de tipo soviético construidas en la Revolución Bolchevique (Macdonald, 1976, pp. 149-155). El movimiento de los shop stewards tuvo, así, un doble carácter: de una parte, es expresión de la respuesta del trabajador de base (rank and file worker) ante el alejamiento de su dirigencia; de otra, es la respuesta última del obrero-artesano ante la represión tecnológica del capital y del Estado.

Pese a los esfuerzos gubernamentales por implementar concesiones a los trabajadores, la persecución de los líderes no oficiales, y no obstante los intentos del TUC por recobrar la representatividad de los trabajadores, la experiencia de los Shop Stewards se extendió desde la industria de la ingeniería hacia otros sectores para dar lugar al surgimiento del poderoso National Workers Committee Movement que condujo, en una escala importante, al estallido de huelgas extraoficiales y a la obtención de conquistas laborales.

"En el lado de los sindicatos, los sucesos de 1917-18 también impusieron una profunda revisión de su estructura y su función en la vida política. Bajo el ataque del Shop Stewards' Movement e incapaz de

recurrir libremente a la huelga en defensa de sus miembros, los líderes oficiales perdieron mucho estatus y autoridad. La aceptación gubernamental y de muchos empresarios de incorporar comités de Shop Stewards hizo obsoletos también los viejos patrones jerárquicos; e incluso si los Shop Stewards no se lo hubiesen propuesto, el éxito de sus campañas evitó la restauración del status quo ante 1916 al menos en ingeniería, textiles y transporte (Middlemas, 1979, p. 114).

Las luchas obreras iniciadas desde los primeros meses de 1917 también provocaron una transformación en el marco dentro del cual se relacionaba el Estado con el capital y el trabajo. A pesar de la política conciliadora del gobierno para alcanzar acuerdos salariales, la intervención estatal de ese período no avanzó aún lo suficiente como para configurar un nuevo tipo de trabajador, el obrero social, que requiere de una intervención estatal directamente ligada a la administración de la fuerza de trabajo y una completa integración y control del trabajador. Pero como consecuencia de los conflictos internos resultantes de la guerra se llevaron a cabo dos cambios significativos en las organizaciones obreras: la formación de una idea de "sindicalismo responsable", y el desarrollo de un movimiento obrero más poderoso. La aceptación del sindicalismo estuvo ligada a la concepción de un liderazgo oficial representativo y responsable, en contraste con el movimiento no oficial que fue definido como una suerte de extremismo que debería ser aislado por medio de la coerción y de campañas propagandísticas.

En su conjunto, sin embargo, el crecimiento del movimiento obrero al nivel de los trabajadores de base hizo inviable esta

tendencia inicial por integrar las luchas obreras al interior del Estado. Pero estas iniciativas iniciales también estaban expresando, si se quiere en su forma más primitiva, la marcha y la dirección que orientara la intervención estatal en el futuro. En los últimos años de la década de los veinte, la estrategia de conciliación -e incluso la posibilidad de desarrollar un esquema de Estado del Bienestar- así como la creación de las condiciones para la reestructuración del capital, habían preocupado al gobierno. Pero fue el fracaso por parte del Estado en desmovilizar las luchas de la clase obrera a través del sindicalismo oficial lo que evitó, por el momento, el éxito de la intervención estatal. Aunque fue también este fracaso lo que hizo necesaria la derrota total de la clase obrera en la "General Strike" (Middlemas, 1979, pp. 132-133; 134-141; 141-151; 178; 181;).

La terminación de la guerra va a plantear al movimiento obrero la necesidad de reestablecer plenamente sus derechos sindicales, al mismo tiempo que el ritmo de afiliación se incrementa sensiblemente en el periodo de 1918-1920; por otra parte, cobra nuevo dinamismo la tendencia a centralizar el movimiento obrero, aunque en esta fase bajo una nueva concepción y liderazgo.

En este contexto, la amenaza gubernamental de liberar los controles sobre la industria minera, provocó la reacción de los trabajadores mineros que, de esta forma, pasaron a convertirse en los actores políticos más sobresalientes del periodo. La

racionalización de la industria del carbón y la exigencia empresarial de reducir salarios termina por generar un enfrentamiento con los mineros que culmina con el episodio conocido como "Black Friday", en 1921. En este, la agrupación de sindicatos conocida como la Triple Alliance (integrada por los mineros, ferrocarrileros y los trabajadores del transporte) es derrotada ante su falta de cohesión y de acuerdo, lo que hace que los mineros permanezcan aislados en una huelga que echa por tierra todas sus demandas. Este fracaso es de lo más significativo puesto que la derrota de la Triple Alliance tuvo consecuencias de largo alcance para la evolución futura de las luchas obreras. A través de la demanda de nacionalización, la Triple Alliance había planteado el establecimiento de principios tan importantes como la fijación de salarios mínimos, de las horas de trabajo y de las condiciones laborales dentro de las empresas. Y más importante aún era el radicalismo de vincular la nacionalización con la participación de los trabajadores en el control de las industrias. Como resultado del "Black Friday", la cuestión de la nacionalización dejaría de ser para siempre una demanda revolucionaria de la clase obrera, para pasar a formar parte de la futura estrategia de intervención estatal y de reorganización capitalista; mientras que la demanda por el control industrial por parte de los trabajadores "como un asunto político práctico fue arrumbada durante veinte años" (Middlemas, 1979, p. 155; Pelling, 1963, pp. 159-167; Macdonald, 1976, pp. 97-102).

Pero el colapso de la huelga de los mineros y la desintegración de la fallida alianza sindical no dejó de rendir sus frutos, porque precisamente el año de su derrota se sentaron las bases para el surgimiento de una nueva institución sindical que paulativamente se convertiría en la conductora de los destinos del movimiento obrero británico: el General Council del TUC. Con este, no sólo se promoverá en una escala mayor la centralización sindical sino que, además, aparecerá un nuevo tipo de liderazgo personificado en Ernest Bevin.

La subsecuente derrota del movimiento obrero en la "General Strike" de 1926, es justamente el episodio que finaliza la tendencia represiva del Estado; aunque con ello no se suprime de ninguna manera el conflicto, por lo menos se crea el espacio para la consolidación de la organización sindical oficial que buscaba la institucionalización de las luchas obreras. Porque es precisamente el General Council del TUC el que se erige en representante obrero y organizador oficial de la General Strike, simplemente para terminar capitulando ante el gobierno a los 9 días de su estallamiento, y dejando solos nuevamente a los mineros en una infructuosa lucha durante seis meses. Si el General Council condujo la "General Strike" fue con el único propósito de no perder el control sobre sus propios miembros, como había sucedido ya en el pasado; los líderes del TUC siempre estuvieron reticentes a llamar la huelga y cuando finalmente esta fue disuelta, lejos de sentirse decepcionados, recibieron con satisfacción el resultado (1).

La "General Strike" de 1926 constituyó así un enorme retroceso para el movimiento obrero que vio deteriorada su posición hasta un nivel que sólo alcanzarían a recuperarse después de varios años, en términos de afiliación y poderío sindicales, en medio de la depresión industrial. La consecuencia jurídica de la derrota fue la implantación de la Trade Disputes and Trade Union Act, de 1927, que prohibió toda huelga, de apoyo o directa, encaminada a ejercer presión sobre el gobierno; al mismo tiempo que se despojo a los sindicatos de su facultad para utilizar las cuotas sindicales para los fines de representación política de la clase obrera, entre otras cosas (Pelling, 1963, pp. 174-180; Macdonald, 1976, pp. 102-109). El resultado de la "General Strike" representó la síntesis del proceso que había sido iniciado en los años veinte: derrota de las luchas radicales de una clase obrera recompuesta, y la transición hacia nuevas formas de lucha basadas en la institucionalización del movimiento obrero:

"El resultado de la General Strike así como las tácticas parlamentarias de cada partido socialista en Europa posterior a 1921 podían haber sido predichas al momento. Conscientemente o no el movimiento obrero eligió su futuro como una organización orientada a la captura del poder parlamentario" (Middlemas, 1979, p. 168).

La derrota de los mineros, de alguna forma, también fue la expresión de los cambios estructurales dentro de la economía británica que ya se habían iniciado durante la Primera Guerra Mundial y que se consolidaron en el periodo de entre guerras. Aquí, se verificó el crecimiento de las llamadas "nuevas"

industrias (fibras sintéticas, vehículos motorizados, aluminio, alimentos enlatados, el radio, aeronáutica y aparatos eléctricos) al mismo tiempo que las industrias tradicionales básicas (carbón, hierro, astilleros, industria mecánica de vapor, algodón, lana) sufrían un marcado declinamiento. El desarrollo de las "nuevas" industrias se debió indudablemente a su carácter dinámico y tecnológicamente más avanzado, pero se debió también a la aplicación definitiva de los métodos de la "administración científica" (Pollard, 1983, pp. 51-76).

La configuración del obrero social, entonces, estaba convirtiéndose realidad a través de un proceso contradictorio en el cual las luchas entre capital y trabajo durante las tres primeras décadas del siglo XX dieron lugar a la recomposición de las bases originales dentro de las cuales se había desarrollado el conflicto. Las viejas estructuras de la clase trabajadora, expresadas en esa organización del proceso de trabajo heredada de la fase capitalista donde el obrero manual mantenía un dominio completo sobre el proceso de producción, rápidamente se transformaron con la introducción de mejores tecnológicas destinadas a romper la habilidad del obrero-artesano. Pero la masa de trabajadores no calificados y descalificados resultantes de la mecanización fueron empujados, por la misma lógica del capital, a compartir un espacio común que, paradójicamente, habría de relanzar sus luchas en un nivel mas elevado. La simple capacidad del movimiento obrero de contraponerse a las estrategias

capitalistas, sin embargo, no puede proporcionar una explicación suficiente de la evolución del obrero social y su contraparte: el Estado Interventor. Antes de eso, las luchas obreras deben evolucionar hacia una etapa en la cual el líder y el sindicato sustituyen el esquema democrático popular emanado de las bases; es esta forma mediatizada de organización, y por tanto de lucha, producto de la evolución negativa de la clase obrera masificada, la que debe ser analizada como la presión social que lleva a la transformación de las relaciones entre Estado y sociedad, por lo menos en el caso británico.

b) Institucionalización de las luchas obreras. El TUC, las iniciativas del capital y los cambios en la política estatal.

La aparición del keynesianismo y del Estado del Bienestar en Gran Bretaña, en su forma pacífica, está relacionada con el desarrollo de luchas institucionales de la clase obrera a través del TUC. En principio, la tesis de Negri acerca del keynesianismo, sugiere su llegada como consecuencia del fracaso taylorista en derrotar a la clase obrera por una vía eminentemente tecnológica y, por tanto, represiva (Negri, 1985, pp. 70-74). Sin embargo, la sobrevivencia de las luchas obreras no tiene un carácter necesariamente positivo, si recordamos que las grandes acciones de la clase obrera van a encontrar un dramático final en la "General Strike" de 1926, anticipando el destino de los trabajadores en el resto de Europa después de la crisis de 1929 y durante la Segunda Guerra Mundial (Mandel,

1975, p. 179). Esta condición peculiar de la historia social británica permitió la emergencia del llamado sindicalismo de "nuevo modelo", representado por el General Council-TUC, que presuponia un cambio perceptible dentro de la naturaleza del movimiento obrero caracterizado por el creciente poder del TUC al interior del Estado, y por el compromiso institucional de sus líderes a mantener las luchas de la clase obrera dentro de los límites de existencia del Estado. El nuevo estadio de las luchas obreras quedó caracterizado en la personalidad sobresaliente de Ernest Bevin y Walter Citrine.

Después de la derrota del 26, y como consecuencia de la infiltración comunista en los trabajadores de base, el surgimiento de movimientos como el National Unemployed Worker's Movement y el Minority Movement (sucesor de los Shop Stewards), el General Council del TUC se convirtió en un aparato de toma de decisiones que estableció, de hecho, un patrón de burocratización y centralización del movimiento obrero que evolucionó hacia un estilo de representación directa, casi corporativa, dentro del Estado. Subsecuentemente, en medio de la crisis y con la incapacidad de las organizaciones de izquierda para construir una estrategia socialista efectiva, el TUC fue capaz de deshacerse de la infiltración comunista. Un proceso semejante fue seguido respecto a los Trades Councils, órganos locales integrados al TUC, a través del denominado Trades Councils Joint Consultative Committee, que nació con el objeto específico de imponer la autoridad central del General

Council-TUC, en contra de la influencia de izquierda durante diversos episodios y hasta la "General Strike":

"El creciente control de los órganos centrales del movimiento obrero sobre los cuerpos locales, y en particular del TUC sobre los Trades Councils, fue un importante desarrollo de los años de entreguerras (...) La centralización y la organización vertical del movimiento obrero representado en la constitución del Partido Laborista en 1918 y la reorganización del TUC en 1921, dejaron poco espacio para la iniciativa local a diferencia de lo que había sucedido en el pasado. Los ideales de tolerancia fueron frecuentemente reemplazados por la óptica del movimiento sindical como una estructura de mando, donde la lealtad hacia los líderes debería permanecer incuestionada. El TUC en este periodo vió a los Trades Councils como 'un problema disciplinario, no como una agencia coordinadora'. Las luchas dentro del TUC pueden ser descritas en términos derivados de la historia religiosa de otras épocas y otras culturas" (Clinton, 1977, p. 146).

Pese a todo, esta nueva etapa de centralización y colaboracionismo dentro del movimiento obrero debe ser interpretada como una verdadera transformación en sus formas de lucha y no como una simple integración de los representantes obreros al Estado. La carismática personalidad de Bevin era producto de sus antecedentes exitosos en la constitución de sindicatos nacionales y de su participación dentro de los Committees of Strike en 1926. Durante los años 30's el TUC comienza a impulsar una política de recuperación de los niveles de afiliación que le redituará sus mayores beneficios en la década siguiente, y lo hace a través de campañas propagandísticas y de la apertura de los sindicatos a las masas descalificadas de trabajadores; también es verdad que lo logra mediante el combate y el aniquilamiento de las representaciones

democráticas de base, afirmando el centralismo y la burocratización del movimiento obrero, como se señaló (Pelling, 1963, pp. 110-116).

Sin embargo, el proceso de institucionalización del movimiento obrero tampoco es suficiente para explicar la siguiente evolución de la intervención estatal ni la configuración del Estado del Bienestar. El keynesianismo no es una simple respuesta a las luchas obreras y mucho menos el resultado de las concesiones del Estado a las demandas de los trabajadores. Toda evolución capitalista presupone la confluencia entre las luchas obreras y las iniciativas del capital, porque si alguna forma de intervención estatal habrían de aceptar los empresarios, ello tenía que estar relacionado con la posibilidad de reestablecer la tasa de ganancia que tan difícil de obtener había convertido la crisis. En este sentido, la recomposición de la clase obrera debía estar acompañada por una consecuente reestructuración capitalista.

Pero esta importante transformación no llegó tan fácilmente como se esperaba y en buena medida esto se debió a que el Estado británico no había conseguido absorber plenamente el impacto de la clase obrera. Cabe recordar que la evolución del sindicalismo de "nuevo modelo" no fue el resultado de una victoria de los trabajadores, sino por el contrario de una de sus más grandes derrotas. De otra parte, la economía británica había estado sufriendo diversos problemas desde 1922 (contracción de sus mercados exteriores, sobreproducción en su

industria del carbón y el acero como consecuencia de la reconversión), solamente agravados por la crisis de 1929 y, como la historia del capitalismo siempre ha demostrado, la crisis no es el mejor momento para establecer compromisos entre capital y trabajo. De esta forma, la crisis y el fracaso inicial de la intervención estatal, evitaron cualquier forma de colaboración de las organizaciones empresariales con el TUC y con el Estado.

Por el contrario, durante este periodo el capital prefirió asegurar las ventajas que las circunstancias políticas permitían y los problemas económicos impusieron.

Las cuestiones de la planificación, racionalización e intervención estatal fueron excluidas de toda consideración por parte de los representantes capitalistas y sus actitudes, incluso en las industrias de producción masiva, se convirtieron obstinadamente antisindicalistas. Se pospuso todo esquema de revitalización industrial, reduciendo su estrategia a los recortes salariales para disminuir costos, y al inaceptable intento de incrementar la productividad por medio de la cooperación sindical en el trabajo a destajo y la competitividad entre los trabajadores en las plantas: "ellos (los empresarios) dejaron sin garantías la cuestión de la inversión y la mecanización sobre las cuales las ganancias reales en el mercado mundial -y por tanto los salarios elevados- dependían" (Middlemas, 1979, p. 185, 186, 198, 216-218).

Paradójicamente, la institucionalización del movimiento obrero generó el terreno sobre el cual la intervención estatal

y la reorganización industrial podía crecer de nuevo, aunque libre de la inspiración anticapitalista original. Como se señaló más arriba, la proposición de la intervención estatal y de la nacionalización ya había sido avanzada por otros movimientos radicales (la Triple Alliance y el Shop Stewards' Movement); en aquellas ocasiones esas demandas fueron suprimidas por el Estado, ciertamente no porque tal intervención fuese imposible en términos capitalistas sino debido al carácter extraoficial de los movimientos que amenazaban la primacía capitalista de toda política estatal. Con la emergencia del sindicalismo de "nuevo modelo", sin embargo, todas estas cuestiones alcanzaron un nivel diferente: la dimensión de las demandas fue reducida a un asunto de negociación entre el Estado y el TUC en tanto instituciones comprometidas a la prosperidad capitalista. Ideas tales como la nacionalización del sistema bancario fueron reemplazadas por otras relativas al control estatal del crédito, influenciadas por la concepción keynesiana de asegurar el futuro del capitalismo por medio de contrarrestar la irracionalidad de la acción económica individualista. Aunque la oportunidad de aplicar una definida política keynesiana tendría que esperar hasta la finalización de la Segunda Guerra Mundial, la idea de una economía planificada comenzaba a ser aceptada como un asunto de necesidad social (Middlemas, 1979, p. 220-223).

Es digno de señalar la precisión con la cual el movimiento obrero oficial de Gran Bretaña estaba caracterizando en su

desarrollo político y sus propias fórmulas de acción la síntesis que Keynes estaba realizando en la teoría. Sin lugar a dudas Keynes era la conciencia capitalista más avanzada de su época, el estímulo a su teoría lo fue el miedo a la revolución y la aparición de la crisis. Keynes criticó el presupuesto de la Ley de Say según el cual existe una reproducción automática y natural de la economía capitalista: que a todo cambio en la oferta le seguiría automáticamente otro, en la misma dirección, de la demanda. Para él, por el contrario, la reconversión de la industria militar y la introducción de innovaciones tecnológicas habían producido un incremento en el lado de la oferta que no había sido acompañado por la demanda; el concepto de "demanda efectiva", en un análisis ulterior, deriva de la evolución de la crisis personificada en las luchas de la clase obrera. El objetivo de Keynes era evitar la crisis o, al menos, asegurar la certeza del futuro capitalista. Como corolario, el Estado debería asumir el papel de garantizador de la continuidad en sustitución del capital individual, convirtiéndose así en el representante colectivo del capital en su conjunto, el Estado devenido en capital social (Negri, 1985).

La institucionalización del movimiento obrero, que evitó el enfrentamiento definitivo entre trabajo y capital y entre trabajo y Estado, así como la guerra, van a darle un sentido particular a las luchas obreras a lo largo del periodo que va desde la segunda mitad de los 30's hasta 1945. Lo serán también para explicar el contenido de las transformaciones en el seno

del Estado. De otra forma, parece como si el Estado del Bienestar pudiera surgir como una gran concesión a la clase obrera sin dar ninguna gran batalla, y como si los cambios en la estructura de los aparatos de Estado resultaran de la implementación de un programa radical por parte del Partido Laborista. El análisis de los procesos que conducen a la sociedad británica al establecimiento del Estado del Bienestar no puede separar el creciente poderío del nuevo sindicalismo, de los cambios estructurales ocurridos en la articulación entre los diversos aparatos de Estado en los primeros años de la década de los 40's. La medida en que las luchas obreras estaban afectando el balance de fuerzas puede ser apreciada en la progresiva evolución del Ministerio del Trabajo como una fuente alternativa de poder y decisiones, en los asuntos internos, en contraste con la tradicional prevalencia del Primer Ministro.

Dice Middlemas que el aspecto sobresaliente de esta fase es la constitución de lo que el denomina un "sistema triangular de cooperación entre el gobierno y los dos lados de la industria", un proceso de "corporate bias" en donde tanto el capital como el trabajo se encuentran relacionados con el Estado, en vez de los partidos políticos existentes, para alcanzar sus respectivos objetivos (Middlemas, 1979, p. 20). Sin embargo, es difícil aceptar su definición, a pesar de sus méritos, por dos razones principales. Primero, porque el corporativismo es una forma política que está presente en toda forma del Estado capitalista contemporáneo, que no define en su

conjunto el complejo de relaciones políticas de una sociedad, y que es insuficiente, por tanto, para proporcionar una explicación sobre la manera en que semejante "corporate bias" actúa en las relaciones entre aparato de Estado y clases sociales en cada caso particular. Segundo, porque la idea de un corporativismo sugiere la existencia de una acción racional del Estado por controlar y administrar la sociedad, en vez de explicar al propio Estado a partir de los conflictos sociales de las contradicciones capitalistas, tal y como se ha tratado de mostrar hasta este punto.

Según Middlemas, el establecimiento del keynesianismo y del Estado del Bienestar tiene su fundamento en la estrategia gubernamental deliberada de hacer la evasión de la crisis su primera prioridad, lo que se reflejó en el desarrollo de la administración pública y en el uso de la fórmula del "compromiso". Así, él define las políticas aplicadas en los años de 1941-43 como un "gobierno de administración colectiva", y el Estado del Bienestar como la consecuencia de "la victoria de la armonía interpartidista en la lucha común contra un enemigo externo" (Middlemas, 1979, pp. 18-22). Una conclusión extremadamente frágil que se contradice con el material documental exhaustivo que puede ser encontrado en su libro.

Hay algo, sin embargo, dentro de la problemática de Middlemas que debe ser rescatado aunque en una dimensión diferente: la importancia de la guerra para explicar la constitución del nuevo Estado.

c) La guerra y la culminación de la crisis. Transformaciones en el aparato de Estado y los orígenes del Estado del Bienestar.

El estallido de la Segunda Guerra Mundial fue la culminación de la crisis de 1929 y en esa forma el conflicto militar produjo en su totalidad todos los efectos que le corresponden: la intensificación de las contradicciones sociales y la destrucción masiva de capital. Así, en la medida en que estaba expresando el climax de la crisis, podría decirse que la guerra alcanzó aquello que le fuera negado al movimiento obrero en el pasado. Este suceso coyuntural le permitió al sindicalismo oficial devenir inmensamente poderoso, más que cualquier desarrollo de su conciencia política la cual, de hecho, había sufrido un importante retroceso.

La evolución de la lucha de clases en el pasado destruyó el desafío radical hacia el Estado pero creó en cambio una firme estructura institucional de la clase obrera que ya había conseguido formar parte del gobierno y que había ganado gran importancia debido a las necesidades impuestas por la guerra. Para el final de la guerra, las luchas institucionales de la clase obrera iban a establecer efectos de largo alcance sobre el Estado y sobre el balance de poder en relación al capital, proceso que aparecerá en el futuro como el llamado "pacto de la posguerra".

En el periodo de 1935-40, la necesidad de construir un sistema defensivo y la escasez de mano de obra dieron al TUC importantes ventajas en su posición respecto a los empresarios

en términos de políticas gubernamentales. En esta etapa, el TUC logró imponer el principio de negociar directamente el conjunto de la política industrial, dejando las negociaciones particulares a cada industria; también lograron la postergación de la legislación de emergencia y la conscripción; y también consiguieron, junto con el Partido Laborista, suprimir la Control of Employment Act en favor del programa de Bevin de controlar la fuerza de trabajo industria por industria, extendiendo el sindicalismo en áreas hasta entonces débiles en ese sentido (Middlemas, 1979, pp. 257, 261 y 264).

En el inicio de la guerra, estas tendencias sociales adquirieron una expresión institucional bajo la forma de ministerios y de políticas estatales generales. Ernest Bevin, como Ministro del Trabajo, representó la incuestionable importancia del movimiento obrero en los tiempo de guerra, así como su reconocimiento total, por parte del gabinete de Guerra, en tanto parte del propio gobierno:

"La emergencia de la guerra hizo del trabajo el último recurso. La fuerza de trabajo se elevó finalmente por encima de las finanzas y de la producción, de tal manera que Bevin permaneció donde ningún ministro del gabinete lo había hecho con anterioridad, rivalizando con el mismo Ministro de Hacienda (...). Por esa oportunidad el TUC había esperado desde 1931, y se produjo, no como resultado de una elección, sino sobre la base del claro reconocimiento del poder sindical para determinar en cualquier forma, la producción, la mano de obra y la moral" (Middlemas, 1979, pp. 270-271 y 276-277).

Por otra parte, la gran transformación que se operaba al interior de la economía británica se refería a la participación

generalizada del Estado en las diferentes areas. La economía comenzó a ser planeada, racionalizada e integrada a partir de los sistemas de flujo monetario -de asignación de recursos- que a su vez derivaban de la aplicación novedosa de análisis estadísticos contenidos en los primeros documentos oficiales (White Papers) sobre ingreso y gasto nacionales. Un ejemplo significativo de este proceso de cambio al interior del Estado, puede encontrarse en el área de la administración gubernamental, con la implementación del sistema de presupuestación de mano de obra, instituido en diciembre de 1942, y que forma parte de los controles de emergencia basado en conceptos de planeación física; lo que no hacía sino adelantar los preparativos económicos y sociales para la época de paz (Middlemas, 1979, pp. 270-271; Pollard, 1983, pp. 196-210).

La extendida aceptación de un esquema de bienestar social constituye el otro lado de la presencia del sindicalismo al interior del Estado. En primer lugar, destaca preponderantemente la elaboración del famoso Beveridge Report, de noviembre de 1942, que establecerá las bases del Estado del Bienestar británico de la posguerra. Y, en segundo, cobra especial importancia el compromiso oficial a implementar una política de pleno empleo en la posguerra, tal como lo señala el documento oficial (White Paper on Employment Policy) de mayo de 1944; política que ya era promovida en esos años por el TUC, pese a su escepticismo acerca de un posible gobierno Laborista posbélico (Pollard, 1983, pp. 229-231).

En sentido opuesto a estos cambios, la presencia de Bevin en el Ministerio del Trabajo comprometió al movimiento obrero a garantizar el funcionamiento de la industria británica sin la existencia de conflictos laborales de importancia. La labor de Bevin fue fundamental, ya que, sin necesidad de establecer controles salariales estatutarios, ni modificar de hecho el sistema de negociaciones colectivas, consiguió la acquiescencia de la clase trabajadora a las peticiones gubernamentales (Pelling, 1963, p. 217). El precio que el movimiento obrero tuvo que pagar en intercambio por su creciente poderío y futuros beneficios fue su completa sumisión a las exigencias de la guerra, es decir, una disciplina industrial sin precedentes:

"La emergencia de 1940 condujo a una prohibición de huelgas y cierres de empresas que duró hasta 1951, la sumisión de las disputas laborales a un arbitraje obligatorio, duros castigos en contra de los huelguistas no oficiales, y limitaciones sobre la libertad de expresión acerca de temas industriales -cosas jamás alcanzadas por los más extremistas defensores de la coerción en 1916-18. Pero estos poderes fueron concedidos, no a la manera de Hindenburg y Ludendorff, ni como resultado de ningún mandato electoral, sino por el consentimiento que el movimiento sindical, representado por 2000 delegados ejecutivos en el Central Hall, Westminster, había concedido a su representante, el Ministro del Trabajo, en mayo de 1940" (Middlemas, 1979, p. 275).

Como sucedió en el pasado, el resultado no se hizo esperar. En un proceso paralelo, tanto el Estado como el sindicalismo oficial tuvieron que enfrentar la resurgencia de nuevo descontento laboral. El conflicto al interior de las filas obreras se manifestó en la aparición de huelgas y en el número de días perdidos como consecuencia de ello. Pero en esta

ocasión la estrategia de Bevin, integradora y controladora del conflicto, también rindió sus frutos; al final todo se mantuvo dentro de los límites institucionales a través de llamados a la pacificación y de la persecución oficial de los representantes comunistas (Middlemas, 1979, pp. 280-285 y 289; Pelling, 1963, pp. 221-222; Macdonald, 1976, pp. 118-130).

En su conjunto, estas prácticas fortalecieron al movimiento obrero no sólo en su posición al interior del Estado sino también dentro de sus propios parámetros: la afiliación comenzó a recuperarse aceleradamente en esos años.

Una vez que las luchas obreras habían tomado forma en las instituciones gubernamentales, la actitud del capital hacia los trabajadores y hacia los cambios que estaban tomando lugar en todas las áreas de la sociedad tenían que orientarse, consecuentemente, hacia una importante reestructuración del patrón de acumulación. Como se dijo, no existe iniciativa del capital sin el desarrollo de luchas obreras, es necesario señalar ahora que fue la adopción, por parte del capital, del programa de planeación estatal y de nacionalización lo que en última instancia permitió mantener la evolución de los hechos bajo el control de los propios capitalistas. Sólo desde esta perspectiva es posible comprender cómo el resultado de un largo periodo de luchas pudo madurar hasta convertirse en el modo de dominación keynesiano, la gran iniciativa del capital (London Edinburgh Return Group, 1980, pp. 113-129; Tronti, 1976, pp. 111 y 125).

A través de los años de la guerra, se convirtió en realidad un esquema de colaboración tácita entre capital, trabajo y gobierno; este es el verdadero origen del pacto de la posguerra. El instrumento primario de la política industrial gubernamental fue el nuevo Joint Consultative Council, por medio del cual el compromiso entre el Estado y las dos partes de la industria fue consolidado. Como respuesta a la insistencia gubernamental de congelar salarios, Bevin utilizó el JCC para implementar un acuerdo entre empresarios y sindicatos para mantener la negociación colectiva salarial y para aceptar desde el inicio la prohibición de huelgas y cierres de empresas. Este y otros mecanismos funcionaron para mantener la estabilidad de la economía británica: los precios se mantuvieron estables, se elevaron los salarios y se produjo una redistribución del ingreso a partir de los altos impuestos de guerra. El asunto de la elevación salarial no deja de suscitar controversia puesto que no fueron las cuotas salariales las que tuvieron un incremento real, sino más bien los ingresos provenientes del trabajo de horas extras y por pieza lo que, visto desde una perspectiva diferente, no representó un logro laboral, por lo menos en la dimensión en que la había ubicado Bevin, sino una plataforma de explotación excelente para la expansión capitalista británica (Middlemas, 1979, p. 279; Pollard, 1983, pp. 223-229; Pelling, 1963, p. 221).

Como quiera que sea, las negociaciones entre el gobierno, sindicatos y organizaciones empresariales son el mejor ejemplo

de las transformaciones estructurales que estaban tomando forma en los aparatos de Estado y en la forma de las nuevas demandas sociales, proceso que les pasó inadvertido al Partido Conservador y al Partido Laborista durante mucho tiempo. El pacto de la posguerra y el Estado del Bienestar no fueron el resultado de un programa electoral sino la consecuencia de cambios estructurales en la relación entre el Estado y la sociedad.

La aceptación capitalista de los principios de la intervención estatal (con la oposición abierta del Partido Conservador) no estaba relacionada de ninguna manera con un interés específico en el "progreso" o en la difusión del bienestar al resto de la sociedad; la única causa posible se encuentra en su expectativa de reestablecer el nivel de ganancias, y el papel del Estado durante la guerra parecía garantizar esa condición. Una vez que el capital admitió la necesidad de una participación estatal en la economía, la idea de crear corporaciones estatales, la implementación de consejos industriales y la cooperación entre fuerza de trabajo y administración quedaron ligadas a la idea de la recuperación de la industria y del comercio. Las organizaciones empresariales estaban dispuestas a aceptar el control estatal e incluso la nacionalización porque "sólo un conocimiento rudimentario de economía se necesitaba para captar el efecto multiplicador del gasto estatal en semejante escala; sobre todo si era apoyada por el TUC" (Middlemas, 1979, p. 298). Por mucho tiempo, la idea de

la expansión económica iba a ser adjudicada al gasto y a la inversión estatales hasta el punto que incluso los sectores más regresivos del capital vieron el crecimiento del Estado como una medida deseable.

El Beveridge Report con todas sus implicaciones puede ser descrito, entonces, como algo más tangible que un "difundido radicalismo popular en favor de cambios dentro del Estado y la sociedad"; si bien es cierto que la experiencia de la actividad estatal, en su figura de garantía real de la reforma y la reconstrucción, contribuyó a fortalecer el efecto fetichizante del Estado sobre las relaciones de clase, presentándolo como benefactor. Antes del encumbramiento del Partido Laborista como ganador electoral, el obrero social ya había nacido y el keynesianismo apareció como la nueva gestión de las relaciones sociales por parte del capital.

La manera en que el obrero social se estaba desarrollando como una expresión del conflicto básico en que se encuentra inmersa la sociedad no podía ser percibido en la forma en que ha sido descrita hasta aquí, esto explica por qué la historia de las luchas sociales apareció como una forma ideológica que se iba difundiendo a lo largo de la sociedad británica y, en particular, entre las instituciones estatales, estuvieran o no influenciadas por la ideología keynesiana. El Beveridge Report mismo es el mejor ejemplo de los cambios en el estado de la opinión pública, aunque existen algunos otros: la popularidad de J.B. Priestley a través de sus transmisiones en la BBC; la

importancia de Harold Laski como el representante académico del movimiento obrero; las contribuciones de Barrington Ward y E.H. Carr; y la aceptación de cambios por parte de los conservadores y de los funcionarios gubernamentales (Addison, 1977, pp. 116-123).

Pero si la ideología ha de ser reconocida como la forma fetichizada por medio de la cual la sociedad estaba percibiendo las transformaciones en las relaciones sociales, es necesario integrar, a su vez, en el esquema explicativo elaborado hasta aquí, la significación de la experiencia histórica de la guerra como el terreno en el cual tuvo lugar la constitución del obrero social, pero también como la fuente de crecimiento de la ideología reformista así como de las estrategias estatales para el futuro del keynesianismo y del Estado del Bienestar.

La conflagración militar entre las naciones representó, de otra parte, la confrontación entre las estrategias de intervención estatal y de planeación social. El keynesianismo fue explícita y negativamente influenciado por el modelo nazi de estatización y, de hecho, apareció en el lado británico como una respuesta ideológica consecuente al éxito del autoritarismo en Alemania. Asimismo, el contenido de las políticas sociales keynesianas pueden ser relacionadas con el impacto decisivo de la Revolución Bolchevique, en este caso no como paradigma de las luchas obreras sino como el símbolo de la efectividad de la planeación estatal comunista, engrandecida por el éxito del

ejército rojo (Addison, 1977, pp. 120-122; 134-141; 168; Skidelsky, 1978, p. 36).

Más allá del papel ideológico de la guerra en la evolución de la concepción capitalista del Estado y de la sociedad, existió un importante número de experiencias igualitarias creadas por el conflicto armado y que a final de cuentas afectaron el balance de poder entre las clases. La reducción del consumo privado, el racionamiento de las mercancías esenciales, los elevados niveles de tributación sobre los ingresos personales, la abolición virtual del desempleo, la redistribución del ingreso (Addison, 1976, pp. 130-131; 161-162 y 164; Pollard, 1983, p. 229), fueron procesos que establecieron una especie de compromiso o de consenso que implicaba, como corolario, el Estado del Bienestar:

"El problema es, por supuesto, subjetivo. La guerra apresuró la introducción de un estilo reformista de capitalismo. Si el capitalismo es considerado como inherentemente productor de una explotación y desigualdad inexorables, entonces por definición la guerra cambió poco. Pero a partir de la tesis socialdemócrata de que la democracia parlamentaria permite al movimiento obrero alcanzar beneficios valiosos dentro del capitalismo, la guerra puede ser considerada en sus efectos como radical. Si el radicalismo es medido solamente en relación a la tradición política británica, entonces Bevin, Keynes y Beveridge son reformadores radicales. Si la comparación es realizada con otras sociedades revolucionarias en el exterior, entonces los tres deben figurar como notables pilares del orden social existente" (Addison, 1976, p. 276).

Notas:

- (1) La actitud de los líderes oficiales resultó por demás dramática para la clase obrera, sobre todo porque durante los nueve días de la Huelga General la clase obrera manifestó una gran capacidad de organización y de resistencia en el seno de las bases, como fue el caso particular de los Trades Councils (Symons, 1959; Clinton, 1977, p.114-137).

CAPITULO 3

LA PROSPERIDAD KEYNESIANA DE LA POSGUERRA

Junto con el desarrollo de la aceptación de una sociedad alejada del paradigma librecambista y el viraje hacia una sociedad conformada por nuevas estructuras sociales, también fue madurando un nuevo prejuicio en la ideología económica de las dos décadas posteriores a la terminación de la Segunda Guerra Mundial. Se asumió el indiscutible impacto de las tesis keynesianas sobre la elaboración de las políticas económicas y la innegable prosperidad de los "años dorados" del capitalismo británico y mundial se atribuyó a la certidumbre generada por la estrategia de la llamada administración de la demanda efectiva.

Sin embargo, los fenómenos cotidianos de la posguerra como el crecimiento económico, el pleno empleo y la elevación de los niveles de vida confirmaron sólo en apariencia y de una forma apresurada el "éxito" keynesiano, sin permitir la oportunidad en un primer momento de esclarecer hasta qué punto semejante prosperidad se debió, efectivamente, al keynesianismo o si, por paradójico que pudiera parecer, otros factores históricamente favorables y a nivel mundial contribuyeron en mayor medida a alimentar el mito keynesiano.

a) La política económica keynesiana.

La idea misma de administrar la economía capitalista por medio de los niveles de la demanda efectiva ha conducido a señalamientos diversos sobre el hecho de si, en verdad, las formulaciones keynesianas pueden asegurar el futuro capitalista y si el conjunto de sus propuestas de política económica son capaces de incidir en el corazón de la estructura económica de la sociedad. Es suficientemente conocida la posición marxista al respecto, por ejemplo de Paul Mattick, quien, escéptico sobre la capacidad regulativa de las políticas económicas de la posguerra, define el cuerpo central del sistema keynesiano como una estrategia para posponer la crisis, a través de la influencia intervencionista del Estado en el nivel de la circulación de mercancías, hipostasiando el consumo como la esencia de la actividad económica y, por tanto, convirtiendo la manipulación de la demanda efectiva en el instrumento fundamental para superar la disparidad entre el ahorro y la inversión hasta alcanzar de nueva cuenta el pleno empleo. Mattick reconoce en la obra de Keynes una contradicción entre sus planteamientos en favor de incrementar los niveles de la demanda efectiva, por la vía del gasto público, y la sugerencia de que el Estado debe suplantar al capital privado con el objeto de reorganizar la inversión social en su conjunto (Mattick, 1980). Reconoce por tanto la oposición entre un Keynes "reformista" y un Keynes "radical". Desde esta perspectiva sería tan keynesiana una política de expansión en el gasto público,

como un programa extensivo de nacionalizaciones y de promoción de la empresa pública.

Pero, por otra parte, también existen las diversas variantes del pensamiento keynesiano que van desde las posiciones radicales que se encuentran en la obra de la escritora J. Robinson y de M. Kalecki; hasta las versiones pertenecientes a la escuela de la llamada síntesis neoclásica que asume los principios neoclásicos del equilibrio en el largo plazo y la utilización del "fine tuning" en la práctica de corto plazo de las políticas fiscal y monetaria. En estas versiones se inscriben otros autores como Samuelson, Tobin y Modigliani (Schott, 1982, p.294-295); así como autores destacados por su labor de difusión de la síntesis neoclásica como Hansen (1947, p.197-207), para quien, más allá de las políticas de ajuste fiscal y monetario, todo debe quedar sujeto a las fuerzas del mercado.

Lo que importa destacar en cada caso es que las políticas económicas keynesianas se inscriben en un contexto económico que no valida el supuesto de una autorregulación capitalista:

"Dejado a sus propios mecanismos, el capitalismo es un sistema económico inestable en el sentido de que se alterna entre prolongados periodos de estancamiento y desempleo, y estallidos de creciente actividad económica e inflación. El capitalismo no puede ser confiado para proporcionar pleno empleo o incluso una socialmente adecuada utilización del capital sin la intervención estatal. Esta es la proposición que se encuentra en el meollo de todo análisis keynesiano. Las decisiones de inversión capitalista tienen una tendencia inherente a producir fluctuaciones en la actividad económica y junto con ello, posiblemente, recurrentes y largos ataques de desempleo" (Schott, 1982, p.294)

En otras palabras, aún asumiendo la versión keynesiana de la síntesis neoclásica de que el capitalismo sólo necesita de la intervención estatal en determinadas circunstancias especiales, no cabe duda que el sistema keynesiano fue diseñado en un contexto de crisis económicas y sus características esenciales se relacionan, por tanto, de una manera más pronunciada con aquellas circunstancias que reclaman una política expansionista más activa. Cuando algunos autores británicos someten a discusión la naturaleza de las políticas económicas de la posguerra y sus nexos con el keynesianismo, en buena medida pasan por alto este hecho: habiendo sido diseñado para enfrentar una situación de crisis, el keynesianismo vivió sus mejores momentos en una etapa de prosperidad que, al tiempo que limitó su actividad regulativa e intervencionista, realizó la dimensión de sus logros. Esta circunstancia explica también por qué, además de las políticas presupuestarias tradicionales de administración de la demanda efectiva, el keynesianismo de la posguerra desarrolló otras políticas de regulación, las "políticas de ingresos", orientadas no tanto a sostener el pleno empleo como a la contención del potencial inflacionario y el declinamiento relativo de la Gran Bretaña.

Como punto de partida, sin embargo, conviene establecer desde ahora que el análisis de las políticas económicas de la posguerra no puede deducir, exclusivamente, su carácter keynesiano a partir de la sola Teoría General, puesto que el

mismo Keynes no ofrece un cuerpo definitivo de instrumentos de política que pudieran reconocerse como generalmente válidos para toda circunstancia:

"Así pues, lo que yo ofrezco es una teoría de por qué el producto y el empleo son tan susceptibles de fluctuar. No se ofrece un remedio ya preparado de como evitar esas fluctuaciones y mantener el producto en un nivel óptimo y estable. Pero si es, para decirlo con toda propiedad, una teoría del empleo, puesto que explica por qué en cualquier circunstancia dada, el nivel de empleo es el que es. Naturalmente no sólo me interesa el diagnóstico, sino también el remedio, y muchas páginas de mi libro se dedican a ello. Sin embargo, mis recomendaciones para la cura, que admito no están completamente desarrolladas, se encuentran en un nivel diferente al del diagnóstico. Estas recomendaciones no pretenden ser definitivas, están sujetas a toda clase de supuestos especiales y se encuentran necesariamente relacionadas con las condiciones particulares de su tiempo" (Keynes, 1987, p.142-143).

Al mismo tiempo es necesario reafirmar la idea de que se trata de evaluar las políticas económicas posbélicas en circunstancias económicas particulares que, con la excepción de los primeros años de reconstrucción económica, no se identifican con fluctuaciones depresivas, sino por el contrario con una etapa de vertiginoso crecimiento.

Pero más allá de las circunstancias particulares en que cobra vigencia la estrategia keynesiana, se puede decir que el centro medular de la intervención estatal se va a concentrar en los efectos que esta pueda tener sobre el empleo y, fundamentalmente, sobre los niveles de inversión. El propio Keynes considera que su obra posee un carácter general precisamente porque pretende ofrecer un cuadro de conjunto de

las diversas variables que determinan la economía capitalista, la teoría de la demanda efectiva es la "teoría de la demanda del producto considerada como un todo", aunque señala que de todas esas variables aquella que se encuentra sujeta a mayores fluctuaciones, como consecuencia de la incertidumbre típica de estas sociedades, es la inversión. (Keynes, 1987, p. 142).

De esta forma se puede comprender con mayor claridad por qué las indicaciones de Keynes, en torno a las políticas económicas más acordes con sus planteamientos, se encuentran desarrolladas en los capítulos que se refieren al "multiplicador" y al papel del Estado como organizador de la inversión social. En primer lugar, se refiere a la importancia de llevar a cabo obras públicas impulsadas por el Estado con el objeto de estimular y equilibrar la inversión en el sector productor de bienes de consumo y el sector productivo de bienes de inversión; en segundo, se refiere a la posibilidad de que el Estado sustituya al capital privado en las funciones de inversión, sin dejar de lado la consabida "eutanasia del rentista" (Keynes, 1983, p.120-122, 148-149, y 196-197; también Negri, 1985).

Al interior de estas definiciones generales de los principios keynesianos cabe incorporar, entonces, toda una serie de políticas económicas que podrían ser consideradas como igualmente keynesianas. En los debates británicos recientes sobre la naturaleza de las políticas económicas de la posguerra se plantea la interrogante siguiente: ¿Existió una revolución

keynesiana en las políticas económicas? Pregunta que deberá responderse junto con otra igualmente importante: ¿El keynesianismo fue responsable del inusitado auge económico de la posguerra?

b) El keynesianismo y la prosperidad de la posguerra. El largo plazo.

La teoría de la demanda efectiva o, mejor, de las causas que originan una insuficiencia de la demanda efectiva, gira en torno al problema del empleo porque el nivel de ocupación determina el nivel del ingreso y este, a su vez, condiciona el consumo y la inversión. Una disminución en el nivel del empleo repercute no sólo sobre el nivel de los salarios sino también sobre el resto de las variables económicas de tal manera que, según Keynes, se puede establecer un punto de equilibrio en un nivel inferior al pleno empleo; este es el efecto negativo de la invalidez del principio de la igualdad de la oferta y la demanda contenido en la famosa ley de Say. Sin detenernos a analizar el origen del rompimiento keynesiano en este principio central del pensamiento neoclásico, vale destacar que el interés de Keynes se concentra en la necesidad de reestablecer las bases de un nuevo equilibrio en un nivel en que se logre nuevamente la plena ocupación y por ello es que las políticas de pleno empleo, y junto con ellas las políticas de redistribución del ingreso, se han convertido en el sinónimo convencional de las políticas keynesianas. En realidad, el pleno empleo, más que un

instrumento de política económica, es el objetivo primordial de esa política porque a fin de cuentas se trata de lograr aquello que el automatismo del mercado ha dejado de garantizar.

La historia económica de la posguerra es indudablemente una muestra de cómo las sociedades capitalistas pueden crecer durante periodos de tiempo prolongados en condiciones de virtual pleno empleo, si bien es cierto que las causas de este no se debieron necesariamente a la intervención estatal sino a un conjunto de circunstancias peculiares dentro de las cuales el keynesianismo parece haber jugado un papel poco relevante. Por lo menos así lo piensan algunos autores quienes desconfían de la eficacia keynesiana en el capitalismo británico y para quienes el "boom" de la posguerra poco o nada tuvo que ver con la revolución que se operó en el pensamiento económico como consecuencia de la obra de Keynes.

Efectivamente, el análisis de la experiencia británica revela con cierta claridad que los procesos que llevaron al establecimiento del pleno empleo no es plenamente compatible con los indicadores de una política económica propiamente keynesiana.

Durante la década de los años cincuentas Europa Occidental mantuvo una tasa de desempleo del 2.9% en promedio y durante los sesentas esta descendió hasta el 1.5%, en marcado contraste con el periodo anterior de entre guerras. De esos países, Gran Bretaña se destacó por su reducida tasa de desempleo que fue del 1.2% en los cincuentas y del 1.6% en los sesentas, en

comparación con el 7.5% en los años veintes y del 11.5% en la década de los treinta (Cuadro No.3.1).

CUADRO No.3.1. TASA MEDIA DE DESEMPLEO. 1920-1980 (%).

	1930-1938	1950-1960	1960-1970	1970-1980
Austria	13.4	3.9	1.9	1.4
Bélgica	8.7	4.0	2.2	4.6
Dinamarca	6.6	4.3	1.2	4.6
Francia	3.3	1.3	1.4	4.1
Alemania*	8.8	4.2	0.8	2.7
Italia	4.8	7.9	3.3	6.5
Países Bajos	8.7	1.9	1.1	4.1
Suecia	5.6	1.7	1.7	2.1
Suiza	3.0	0.2	0.0	0.4
Gran Bretaña	11.5	1.2	1.6	3.9
Noruega		1.0	1.0	1.7
Europa	7.5	2.9	1.5	4.2
Estados Unidos	18.2	4.5	4.8	6.3
Canadá	13.3	4.4	5.2	6.8
Japón			1.3	1.8

* Desde 1950 República Federal Alemana.

FUENTES: Europa: Maddison, *Performance in Europe*, p.452-479. Estados Unidos y Japón: para 1930-1960, Maddison, *Growth in the West*, Apéndice; para 1960-1970, Cornwall, *Modern Capitalism. Its Growth and Transformation*, p.206. Todos los países, también: OECD, *Historical Statistics 1960-1982*. Citados por Wee (1986, p.81).

Asimismo, el conjunto de los países europeos creció como nunca durante la fase de la posguerra, aunque en este caso es particularmente significativo el caso británico que demuestra un marcado rezago en sus tasas de crecimiento durante los cincuentas y sesentas, en comparación con el resto de sus contrapartes europeas. Si bien es cierto que el capitalismo británico creció a un ritmo superior a todo el período anterior que va de 1870 a 1950, con tasas promedio de crecimiento del PIB

del 2.9% para 1950-1966 (Pollard, 1983, p.274), ya desde estos años manifiesta un declinamiento relativo, cuyas causas e implicaciones serán analizadas más adelante.

Al margen de estas circunstancias, vale la pena analizar las causas de la innegable prosperidad británica durante esos años. Ya desde los años 60's autores británicos como Matthews (1968) habían comenzado a llamar la atención sobre el hecho de que el pretendido éxito de las políticas económicas de corte keynesiano para estimular el crecimiento carecían de fundamento; sin embargo, lo que en esos años correspondía a la búsqueda de respuestas para el declinamiento relativo británico, más adelante ha recobrado nuevo interés ante las dificultades para contraponer el keynesianismo a la popularización de las fórmulas monetaristas. En este contexto más reciente, otros autores británicos continúan el viejo debate (Tomlinson, 1981, 1985; Schott, 1982; Bleaney, 1985).

El hecho más significativo que da inicio al debate se refiere a que no existe, al menos en apariencia, ninguno de los elementos fundamentales que permitirían hablar de una política económica realmente keynesiana durante los gobiernos que se suceden en las décadas de los 50's y 60's.

Tomlinson niega abiertamente la existencia de una revolución keynesiana en las políticas económicas porque, según el, para poder hablar de semejante proceso sería necesario considerar: 1) la política keynesiana contra el desempleo, lo que constituye el problema central para comprender la evolución

de las políticas prekeynesianas hasta la formulación final que se encuentra en la obra de Keynes; y, 2) el hecho de que la política keynesiana se debe entender como una "manipulación de los agregados presupuestales y, en el contexto del combate al desempleo, esto significa el uso de déficits presupuestales para generar demanda agregada" (Tomlinson, 1981, p.73). Tomlinson resume la esencia de la política keynesiana en esa modalidad deficitaria de la política fiscal aunque, en realidad, también trata de derrumbar la tesis más generalmente compartida de que es a Keynes a quien se debe la manera de enfocar los problemas esenciales de la economía capitalista contemporánea, así como el conjunto de objetivos e instrumentos de política económica; esto es, tanto la meta del crecimiento y el pleno empleo como la utilización de la política fiscal y monetaria en términos de la administración de la demanda efectiva.

Vale la pena detenernos un momento en la definición de Tomlinson de lo que es una política keynesiana: déficit presupuestal. Efectivamente, para Keynes el manejo presupuestal del gasto público reviste una importancia capital para el relanzamiento de la economía capitalista, pero dicho manejo se adecua dependiendo del estado de la economía. Dentro de la concepción keynesiana existe la posible interpretación de que en el largo plazo prevalecería el equilibrio prescrito por la economía neoclásica y que sólo en determinadas circunstancias de corto plazo podría tener sentido la implementación de determinadas prácticas estatales deficitarias. Según Bleaney

(1985, p. 17-32), esta actitud conservadora de Keynes fue lo que permitió la entronización de la síntesis neoclásica, pero al mismo tiempo permitió elaborar un marco de política económica más flexible que podría condensarse en tres supuestos: a) el presupuesto gubernamental debe balancearse sobre la base del estado de la demanda efectiva, particularmente en lo que se refiere al nivel de desempleo; b) la reducción salarial no conduce a un mayor empleo, sino justamente a lo contrario; y, c) la política monetaria no puede disminuir el desempleo sin el acompañamiento de medidas de orden fiscal.

Visto así el problema, el carácter keynesiano o no de las políticas económicas en la Gran Bretaña de la posguerra no se resuelve, exclusivamente, en la magnitud de los desembolsos gubernamentales, sino en todo un conjunto de medidas en las que se presenta la participación estatal ligadas al manejo de la demanda efectiva y determinadas por el estado de la economía. No debe perderse de vista que la fase de la posguerra es una etapa de crecimiento económico y pleno empleo, lo que obliga a enjuiciar las políticas keynesianas más allá de la aparición de déficits presupuestales. Permanece vigente, sin embargo, la pregunta de si fue entonces esa clase de keynesianismo la que permitió la prosperidad o si, por el contrario, fue esa expansión capitalista la que permitió el "éxito" de la síntesis neoclásica.

Si retomamos el contenido sustancial de las críticas de Tomlinson podemos llegar a ciertas conclusiones. El autor,

preocupado por demostrar el papel determinante de las instituciones y el discurso gubernamentales en la toma de decisiones políticas, sostiene que si bien el objetivo de las políticas económicas de la posguerra es el pleno empleo, también hay otros objetivos igualmente importantes como son el nivel de los precios, la tasa de crecimiento de la economía, la balanza de pagos y el tipo de cambio.

La consolidación del objetivo prioritario del pleno empleo provino de la transformación de las condiciones económicas antes y durante la guerra -como sucedió con el abandono del patrón oro en 1931, el crecimiento de la intervención estatal en la economía y las propuestas de personalidades como Beveridge, los Webbs y G.D.H. Cole para extender los controles de la guerra al periodo de la paz- y no necesariamente de las ideas de Keynes, que por ese entonces estaba más preocupado por el control del proceso inflacionario; aunque es verdad que más adelante el propio Beveridge se va a adherir a los postulados keynesianos. Tomlinson también considera como causa importante de la priorización del pleno empleo el desarrollo de la tecnocracia y su énfasis en la racionalidad administrativa. Pero sobre todo, dice Tomlinson, fue el impacto de la guerra sobre la ideología general de la nación y la actitud del Partido Laborista en favor de la planeación lo que mayor influencia ejerció sobre la necesidad de afianzar el objetivo del pleno empleo.

Más aún, concluye Tomlinson, es totalmente discutible que la meta del pleno empleo haya sido perseguida durante los años

de la posguerra a través de la política fiscal; como explicación de aquel, es más conveniente concentrarse en lo que sucedió sobre los niveles de la inversión privada y sus efectos consiguientes sobre el empleo, ya que las políticas apoyadas por Keynes en los años 30's como la realización de obras públicas, la reducción de las tasas de interés, el otorgamiento de créditos directos al consumidor y, más adelante, la política tributaria tuvieron poca influencia sobre las actividades estatales posbélicas (Tomlinson, 1985, p.1-31). Elementos que en su totalidad ponen en tela de juicio el aserto keynesiano del influjo de las ideas sobre la marcha de los acontecimientos económicos.

Como una posible respuesta a estas críticas podría objetarse, razonablemente, que el carácter histórico social mucho más amplio en la evolución de las políticas de pleno empleo si bien limita el alcance original de la estrategia keynesiana, por otra parte no cancela la posibilidad de que dicha evolución fue inspirada y enmarcada por prácticas estatales afines al pensamiento keynesiano. Sin embargo este sería un problema menor relacionado con la contraposición entre el papel directo de las ideas y su difusión imperceptible a todas las formas de pensar en una sociedad, entre la obra de Keynes y el keynesianismo en un sentido más amplio. Lo que subyace en el fondo de la crítica de Tomlinson es más bien el argumento, que no ha sido refutado por quienes preconizan la vigencia del keynesianismo en esa época, de que el impulso de

la actividad económica y el pleno empleo tuvieron origen en la inversión privada y no en el gasto público. Desde su postulación inicial por parte de Matthews (1968, 1970), este dato prácticamente ha sido asumido por todos los contendientes en los debates actuales aún si los fundamentos de sus cálculos son de carácter keynesiano o monetarista (Allsopp y Mayes, 1985).

Pero queda abierta a la total discusión el argumento de que la política keynesiana debe ser fundada en todo momento por los déficits presupuestales ante el hecho de una virtual inexistencia de ciclos depresivos importantes dentro de la economía británica de los cincuentas y la mitad de los sesentas. Como vimos, la asignación de una carácter keynesiano a un determinado grupo de políticas económicas depende del estado de la economía y del tipo de interpretación que se quiera hacer de los postulados de Keynes. Más adelante regresaré sobre este punto para analizar otras políticas keynesianas o nekeynesianas alternativas como la planeación estatal, la política tributaria ligada al gasto público y las llamadas políticas de ingresos. Ante las diversas interpretaciones de los principios keynesianos debe aceptarse la dificultad para trabajar con supuestos compartidos generalmente.

Regresemos al problema original. Según Matthews (1968, 1970), al no existir un déficit presupuestal en los gobiernos de los años cincuentas y sesentas (1) no se produjo una relación correspondiente entre gasto público y empleo. Otras formas de política económica como la reducción de la tasa de interés o la

realización de programas de obras públicas simplemente no tuvieron vigencia durante el período en cuestión -en el caso de las tasas de interés- como efecto de las dificultades en la balanza de pagos, o bien porque resultaron innecesarias -en el caso de las obras públicas-. Al no existir importantes déficits presupuestales y si se considera que el crecimiento de la economía británica fue más bien modesto durante los 50's y 60's, entonces puede concluirse que la política estatal no fue tan expansionista como se piensa algunas ocasiones (Allsopp y Mayes, 1985; Matthews, 1970)

"No existe una buena razón para suponer que el históricamente elevado y sostenido nivel de crecimiento en el período de la posguerra se deba muy directamente a la política gubernamental, y por consiguiente no es sorprendente que este crecimiento no pudiera ser proporcionado en las circunstancias mucho menos favorables de finales de los 70's y principios de los 80's" (Tomlinson, 1985, p.114).

En el largo plazo, el pleno empleo fue producto de la inversión privada mientras que la política estatal se vió reducida a un conjunto de políticas de corto plazo denominadas "fine tuning", que fueron introducidas a posteriori dentro de los presupuestos anuales ya existentes y dependiendo en buena medida de la marcha de la inversión privada. Esta política pragmática de corto plazo hizo inviable la posibilidad de una política de inversión pública mucho más asentada en las políticas fiscales de la administración de la demanda, como se verá más adelante.

El énfasis de las políticas estatales en el corto plazo, junto con la virtual inexistencia de una política fiscal deficitaria de largo plazo, determinó un derrotero diferente para el keynesianismo de la posguerra; los gobiernos de la época en vez de recurrir a las modalidades más radicales del intervencionismo estatal se limitaron a darle curso a la versión keynesiana de lo que conocemos como síntesis neoclásica. A la tesis de Tomlinson según la cual no existió una revolución keynesiana en las políticas económicas hay que incorporar un importante matiz: la inviabilidad de un proyecto keynesiano de largo plazo condujo a otro de corto plazo en el cual las políticas económicas se adaptaron a circunstancias históricas diferentes a las que habría que responder en caso de ingresar a una etapa de crisis. En todo caso, con todas las reticencias que pueda provocar el definir como legitimamente keynesiana a la síntesis neoclásica, debe servir como desagravante el hecho de que las políticas económicas de la posguerra sí no fueron altamente expansionistas, al menos no fueron deflacionarias; esto "es algo por lo cual los economistas de la época y la revolución keynesiana pueden recibir algún crédito" (Matthews, 1968, p.569; también Schott, 1982, p.298).

Efectivamente, no puede pasar desapercibido que el gasto público del Estado británico, con relación al PNB, creció significativamente a partir de la Segunda Guerra Mundial y a partir de entonces jamás disminuyó hasta alcanzar los niveles

anteriores, durante los años de la posguerra dicho gasto se mantuvo estable hasta que en la década de los 70's recuperó su tendencia creciente, estimulado por otras circunstancias. Del 14.4% del PNB en 1900, los gastos gubernamentales totales cayeron al 12.8% en 1910, se elevaron de nuevo por encima del 50% en la Primera Guerra Mundial, para caer nuevamente al 25% en el periodo de entreguerras; alcanzaron hasta cerca del 75% en la Segunda Guerra Mundial y se estabilizaron entre un 35% y 45% en la primera década de la posguerra (Tomlinson, 1981). El crecimiento del gasto público verificado en Gran Bretaña fue semejante a lo que sucedió en otros países capitalistas avanzados. Sin embargo, la elevación tan sustancial del gasto público no fue capaz de contrarrestar los superávits presupuestales en la cuenta corriente, ni pudo evitar la drástica disminución de la Deuda Nacional; sólo la inversión pública sumada al gasto corriente es en algunos casos mayor que el mencionado superávit, pero, como se ha señalado, los factores que determinan la inversión son diferentes a aquellos que explican el gasto corriente (Cuadro No.3.2).

CUADRO No.3.2. LAS FINANZAS PUBLICAS EN GRAN BRETAÑA 1952-70

Balance del Sector Público (% del PIB)				
	(a) base real	(b) base empleo constante	(c) superávit de la cuenta corriente*	(d) inversión pública*
1952	-4.9	-5.6	604	1168
1953	-5.6	-6.8	507	1445
1954	-3.7	-4.7	549	1232
1955	-3.2	-4.9	777	1475
1956	-3.7	-5.1	743	1541
1957	-3.4	-4.7	854	1667
1958	-2.9	-3.2	935	1632
1959	-3.4	-3.9	874	1768
1960	-3.9	-4.7	745	1863
1961	-3.9	-4.9	905	2152
1962	-2.8	-3.4	1272	2222
1963	-3.8	-4.6	1079	2366
1964	-3.9	-5.9	1444	2944
1965	-3.1	-4.4	1834	3296
1966	-3.3	-4.5	2103	3261
1967	-5.1	-5.5	2148	4353
1968	-3.7	-4.2	2891	4736
1969	-0.3	+0.1	4214	4704
1970	+0.6	+1.4	5007	5216

* Millones de Libras Esterlinas.

FUENTES: (a) y (b) R. Neild and T. Ward, *The Measurement and Reform of Budgetary Policy*. (Heinemann, London, 1979) Tablas 4.1 y 4.2; (c) y (d): 1952-67, *National Income and Expenditure of the UK*, (HMSO, London, varios años); 1960 en adelante, *Financial Statistics*, (HMSO, London, varios años). Citado por (Tomlinson, 1985, p.122).

Para otros autores la importancia del keynesianismo también puede ser medida desde parámetros diferentes. Según Bleaney (1985, p.81-96), al finalizar la Segunda Guerra Mundial se avivaron las discusiones en torno a las políticas que podrían ser más adecuadas durante los años de la paz, el famoso Beveridge Report introduce el debate con su plan para crear un

sistema general de seguridad social, al tiempo que establece la necesidad de fijarse como meta el pleno empleo; el keynesianismo apareció entonces como el instrumento idóneo para lograrlo. Este pleno empleo podía alcanzarse sea por medio de la inversión privada o por la vía del gasto público, pero, lo que es más importante, es que los elevados niveles de inversión privada podrían explicarse como consecuencia del efecto psicológico positivo que produjo la certidumbre de que el Estado de la posguerra estaba listo y dispuesto a recurrir a una política presupuestal deficitaria con tal de reactivar una economía en amenaza de crisis. Esta tesis, continúa Bleaney, es particularmente importante para entender la experiencia de Gran Bretaña y de los Estados Unidos ya que ambos países no contaron con incrementos marcados de la productividad (como sucedió con los países del continente europeo y el Japón), sino más bien con el estímulo proveniente de la demanda agregada.

De esta manera, se sobrestima el superávit en la cuenta corriente de los gobiernos de la posguerra y se pasa por alto otra de las variables fundamentales del análisis keynesiano, es decir, las expectativas de largo plazo en una economía fundada en la incertidumbre acerca del futuro (Keynes, 1987; Minsky, 1987). La clave de la prosperidad de la posguerra también está definida por el impacto positivo del keynesianismo sobre el estado de confianza de los empresarios más o menos en los términos siguientes: a) la inversión privada se fortaleció ante las expectativas de una demanda efectiva sumamente elevada; b)

los gobiernos de la posguerra dieron claros indicios de su disposición a intervenir con el objeto de sostener dicha demanda en caso de ser necesario; c) se crearon mecanismos estabilizadores que contribuyeron a reducir las fluctuaciones cíclicas; y, d) el incremento de los impuestos permitió un gasto público también muy elevado que permitió compensar los efectos de la política fiscal sobre el nivel de la demanda (Bleaney, 1985, p.97-117; Allsopp y Mayes, 1985).

Como quiera que sea, además de la disputa sobre una expansión capitalista de tipo estatal o privada, es necesario considerar la dimensión internacional de la prosperidad posbélica; este fue un factor altamente decisivo sobre la marcha de las economías locales independientemente de la capacidad nacional de los Estados para controlar el desenvolvimiento de las diversas variables económicas. Y así como el contexto internacional de la época fue sumamente favorable para la continuidad de la prosperidad capitalista, el desarrollo de la crisis mundial de los 70's vendrá a socavar las bases de las políticas económicas reputadas como keynesianas. Es imprescindible tomar en cuenta esta dimensión internacional para explicarse la bonanza capitalista en el largo plazo por diversas razones. El liderazgo de los E.U. y el surgimiento de diversas instituciones internacionales permitieron la recuperación y posteriormente el crecimiento económico. En el mismo sentido actuó la disponibilidad de tecnología altamente productiva y

rentable promovida también por los E.U., así como la inversión estatal en investigación y desarrollo.

CUADRO No.3.3. LA ECONOMIA BRITANICA 1950-1970

	crecimiento(1) (tasa anual)	inflación(2) (tasa anual)	desempleo(3) (%)	balanza de pagos(4) (% PIB*)
1950	3.1	2.9	1.6	2.4
1951	3.0	9.0	1.3	-2.5
1952	-0.4	9.4	2.2	1.0
1953	4.0	3.1	1.8	0.9
1954	4.0	1.7	1.5	0.7
1955	3.9	4.6	1.2	-0.8
1956	1.3	5.0	1.3	1.0
1957	1.6	3.6	1.6	1.1
1958	-0.3	3.2	2.2	1.6
1959	4.0	0.6	2.3	0.7
1960	5.5	1.1	1.7	-0.9
1961	2.6	3.3	1.6	0.2
1962	1.1	4.2	2.1	0.5
1963	3.9	2.0	2.6	0.4
1964	5.6	3.2	1.7	-1.1
1965	2.9	4.8	1.5	-0.1
1966	1.8	3.9	1.6	0.3
1967	2.1	2.4	2.5	-0.7
1968	4.4	4.8	2.5	-0.6
1969	2.5	5.4	2.5	1.1
1970	2.0	6.3	2.6	1.6

(1) A costo de factores, estimación promedio.

(2) Índice de precios al consumidor, 'todos los rubros'.

(3) Desempleados como porcentaje de los empleados y desempleados.

(4) Balanza Corriente como porcentaje del PIB a precios de mercado.

FUENTES: Economic Trends; British Labour Statistics; Annual Abstract of Statistics. Citado por (Allsopp y Mayes, 1985, p.400).

En conclusión, al margen de las circunstancias que permitieron la prosperidad económica de la posguerra es indudable que en el largo plazo, durante las décadas de los 50's

y 60's, prevaleció una cierta estabilidad en Gran Bretaña (Cuadro No.3.3) que contrasta con las grandes contradicciones que caracterizaron a las políticas de corto plazo.

c) Los límites del keynesianismo. El corto plazo.

El carácter sumamente contradictorio de la economía británica se reflejó plenamente en la manera como se fueron implementando sistemáticamente las políticas económicas. El keynesianismo en su versión de la síntesis neoclásica terminó reducido a la adopción de medidas económicas que, a la luz de las teorías puras, se antojan por demás paradójicas. Algunas veces, políticas fiscales expansionistas por el lado del gasto y restrictivas por el lado tributario; políticas monetarias a veces flexibles y en otras ocasiones con matices francamente ortodoxos; todas en una combinación de estrategias de corto plazo que, sin llegar a modificar las prioridades del crecimiento y el pleno empleo, se generalizaron bajo la forma del "fine tuning" y las consecuentes políticas del proceso denominado "stop and go".

En este renglón, las discusiones británicas se han concentrado en la manera como las prácticas estatales de corto plazo contribuyeron al debilitamiento de la economía británica con relación al resto de los países capitalistas avanzados o, dicho en otros términos, al fracaso de los gobiernos de la posguerra para lograr recuperar el papel preponderante de Gran Bretaña en el orden internacional. Si, por un lado, las

condiciones estructurales internas y externas fueron favorables para promover la inversión, por otro, la sucesión de ciertas políticas erráticas de esta etapa fracasaron en su objetivo de reestructurar las bases del capitalismo británico.

Veamos este fenómeno contradictorio en relación a otros problemas prioritarios del Estado británico como la planeación económica, la balanza de pagos, el tipo de cambio y la inflación.

Se encuentre o no en la obra de Keynes una referencia clara en favor de la planeación estatal, es indudable que esta fue el mejor ejemplo de los esfuerzos radicales por parte del Estado para potenciar el avance de la economía. Sin embargo, la planeación económica en Gran Bretaña sólo tuvo relevancia dentro de circunstancias históricas limitadas y con características que ponen en tela de juicio la vocación intervencionista del Estado. Al respecto se puede hacer la siguiente periodización: a) una etapa dominada por la planeación física y la utilización de sistemas de presupuestación basados en la asignación y distribución directa de la mano de obra; b) una fase en que la administración de la demanda es apoyada por la presupuestación de tipo financiera, así como por el desarrollo de técnicas de análisis basadas en el Ingreso Nacional; y, c) una etapa en donde el keynesianismo incorpora a las formas de regulación de la economía mecanismos de control de salarios y precios ("políticas de ingresos"), al tiempo que el Estado intenta influir más activamente en las decisiones de

inversión y ubicación industrial (Gamble y Walkland, 1984, p.80-83).

Durante la primera fase, de 1945 a 1951, y la tercera fase, en los años 60's, es cuando se desarrolla propiamente la planeación, diferenciándose una de la otra en función de las exigencias particulares de cada momento aunque compartiendo ciertas semejanzas en cuanto a sus contradicciones. En el período de reconstrucción económica la planeación no mostró grandes virtudes bajo el manto laborista, en comparación con lo alcanzado durante los años de la guerra; sin embargo, tampoco puede decirse que este gobierno fuera responsable, como se le acusó en ese entonces, de generar una atrofia burocrática y la inflación. De hecho, a lo largo de este período se fue apresurando la liberación de los controles aplicados a la economía en los tiempos de guerra y en última instancia se preservaron los objetivos fundamentales de crecimiento y pleno empleo; en este terreno el gobierno laborista tuvo éxito más allá de lo esperado si se considera que el desempleo disminuyó por debajo del 2%; más aún, en estos años se gestaron formas de inversión de capital que permitieron el ingreso de Gran Bretaña a una nueva fase de desarrollo industrial y tecnológico (a pesar de haberlo hecho rezagadamente con relación a otros países) (Pollard, 1983, p.248-261). El verdadero problema de la planeación en esta etapa inicial es que, en la práctica, esta suerte de keynesianismo no ejerció un verdadero control de la

economía sino que permitió que la marcha de los acontecimientos se sometiera a la lógica del mercado:

"La esencia de la planeación gubernamental fue su acquiescencia a una considerable libertad de acción tanto para la empresa privada como para los sindicatos, lo que se llama hoy en día su naturaleza indicativa. El laborismo había heredado extensos controles de los tiempos de guerra y retuvo al principio la mayor parte de ellos ante los continuos racionamientos y la inmensa tarea de la reconstrucción [...] En los primeros años, estos controles físicos heredados recibieron un mayor énfasis que las técnicas de política fiscal y monetaria, pero incluso en estos años no hubo ningún intento de planificar la totalidad de la producción industrial del país. Tan pronto como los racionamientos disminuyeron, la planeación vino a significar crecientemente el mantenimiento del pleno empleo, de los controles sobre la balanza de pagos, y la preparación de estudios económicos anuales con la influencia ejercida a través del mecanismo de mercado (Panitch, 1976, p.13).

De todas formas aunque el gobierno laborista fue más proclive a utilizar políticas fiscales hasta el final de los 40's, recurrió también a políticas monetarias ortodoxas, incluyendo la devaluación de la Libra en 1949; de la misma manera, los gobiernos conservadores subsiguientes, a pesar de su pretendido retorno a una economía de mercado, jamás abandonaron las políticas fiscales precedentes y las incorporaron con el mismo carácter contradictorio a las políticas monetarias ortodoxas (Gamble y Walkland, 1984, p.76-80).

Para el inicio de la década de los 60's las dificultades en la balanza de pagos y el nivel de la inflación, convirtieron la meta del crecimiento económico en una especie de panacea capaz de resolver todos los problemas. La actitud del gobierno

conservador en favor del mercado sufre un viraje radical que permite vincular el crecimiento con la planeación. La iniciativa surge del seno conservador pero rápidamente pasa a ser incorporada por el Partido Laborista (Fishbein, 1984, p.34-37). Sin embargo el modelo de intervención estatal que comienza a cobrar forma es la planeación indicativa, es decir, una planeación limitada a la conciliación de las "expectativas e intenciones" de las partes en pugna, en contraste a una planeación mucho más dirigista como la implementada con mayor éxito en la experiencia francesa (Herberg, 1981).

Pero aún así, este impulso al intervencionismo estatal permitió desarrollar instituciones mucho más asentadas en la elaboración de planes y programas de desarrollo económico diferenciadas de la orientación tradicional hasta entonces característica del Ministerio de Hacienda. Con este propósito se creó el National Economic Development Council (NEDC o "Neddy") para encargarse de la planeación británica y para implementar un modelo corporativo que pudiera ganar la acquiescencia del movimiento obrero hacia las políticas de ingresos; esta forma de planeación estatal se fundamentó en la persuasión consensual de las partes para el logro de las metas económicas que, a fin de cuentas, no se cumplieron en absoluto. Así, por ejemplo, el NEDC estableció como meta de crecimiento el 22% para el periodo de 1961-1966 y la economía alcanzó tan sólo el 16%; previó un incremento de la inversión del orden del 30% y se logró alcanzar sólo el 24%.

A partir de 1963, y después de la marginación de los planes producidos por el NEDC, la economía se expandió rápidamente como consecuencia de la mayor utilización de la capacidad instalada, alentada por el crecimiento del gasto público en el umbral de un nuevo proceso electoral. En 1964, el Partido Laborista se comprometió a implementar una planeación más profunda, pero en los hechos el recién creado Department of Economic Affairs fue incapaz de lograr mejores resultados: el Plan Nacional estimó un crecimiento económico del 25% para 1964-1970 que jamás se alcanzó y, por el contrario, la defensa a ultranza de la Libra Esterlina forzó la adopción de medidas deflacionarias en 1966 que prolongaron la etapa de recesión.

En general, la política macroeconómica de los años 60's, y por lo menos hasta 1967, se caracterizó por la utilización de diversas medidas ad hoc para resolver cada crisis particular, mientras que los objetivos de largo plazo fueron virtualmente abandonados para hacer de la consigna original del crecimiento y la planeación una cuestión meramente retórica (Tomlinson, 1985, p.86-96).

Limitaciones aún mayores le fueron impuestas a la economía británica a través de los recurrentes e incontenibles problemas con la balanza de pagos, de tal manera que podría señalarse este obstáculo en el sector externo como la causa que impidió la consolidación de la prosperidad en la economía local. En este terreno, la definición de las políticas de administración de la balanza de pagos anteceden con cierto tiempo las discusiones que

se desarrollan en las teorías económicas, pero, lo que es más importante, las políticas de estabilización de la balanza de pagos por su propia naturaleza recibieron poco impacto del keynesianismo y, por el contrario, permitieron que los sectores financieros tradicionales fortalecieran su capacidad de maniobra sobre el funcionamiento de la economía.

La posición financiera envidiable de Gran Bretaña aún en el marco de la debacle del patrón oro en los años 30's de este siglo, creada por los flujos hacia el interior de capitales y por la acumulación de reservas internacionales, desapareció durante los años de la guerra para convertir la estabilización de la balanza de pagos en un serio problema de política económica en cuando menos tres niveles: el surgimiento de un enorme déficit acumulado en la cuenta visible; la disminución de las inversiones extranjeras y la consiguiente pérdida de ingresos invisibles; y, la acumulación de nuevas deudas, en Libras Esterlinas principalmente (Tomlinson, 1983, p.34-49).

En la fase de reconstrucción, 1945-1950, la falta de recursos para llevar a cabo la reactivación económica se explica por las dificultades financieras impuestas por la guerra y su primera manifestación será la devaluación de 1949 que llevó no solamente al fracaso de las políticas económicas sino también a la derrota del Partido Laborista en 1951 (Pollard, 1983, p.235-239).

En realidad, desde 1947 y hasta el principio de la década de los 60's, las citadas políticas económicas estuvieron girando

en torno a medidas un tanto deflacionarias sancionadas por repetidas crisis de la Libra (1949, 1951, 1955, 1956, 1957, 1961) que limitaron significativamente la estrategia general de estabilización. Durante toda la década de los 50's las políticas de estabilización de la balanza de pagos y del tipo de cambio tuvieron poco que ver directamente con las políticas internas de administración de la demanda, por lo que prácticamente fueron conformados con los patrones de las políticas ortodoxas del siglo XIX basados en la búsqueda del equilibrio externo, la defensa de la Libra y el control de la inflación (Gamble y Walkland, 1984, p.74-76).

Pero en el fondo, la crisis del sector externo británico era reveladora de las enormes dificultades para adaptarse a un proceso de integración internacional caracterizado por el comercio multilateral y la libre convertibilidad de las monedas y determinado por el crecimiento de la capacidad competitiva de otras naciones. Otro de los aspectos controvertidos de la época sería la conveniencia de participar abiertamente en el esquema librecambista impulsado por los Estados Unidos a través de los Acuerdos de Bretton Woods o, por el contrario, mantener una política proteccionista de estímulo a las exportaciones y de protección a la balanza de pagos; en la práctica se dieron ambos fenómenos de una forma contradictoria si bien es cierto que esta contradicción reflejaba ya la incapacidad estructural de conciliar el crecimiento del bienestar y la elevación del

ingreso con las metas del crecimiento económico (Pollard, 1983, p.241).

El problema de la inflación también vino a operar en contra de la asimilación de la obra de Keynes dentro de la política económica. En los términos de la administración de la demanda efectiva, la preocupación central en los primeros años de la posguerra no era tanto la insuficiencia de la demanda como los efectos inflacionarios que sobre la economía británica podrían aparecer como consecuencia de la demanda contenida durante la guerra. En la Teoría General, Keynes había modificado su atención inicial en la estabilidad de los precios por la estabilidad del empleo, sin embargo, ante las exigencias del conflicto militar, Keynes manifestó la necesidad de utilizar la política presupuestal como un instrumento para financiar la guerra y para evitar su potencial inflacionario, una vez levantadas las restricciones al consumo y a la utilización de los ingresos acumulados en ese periodo. Paradójicamente, este viraje coyuntural del keynesianismo permitió la convergencia de este con los sectores ortodoxos, los cuales aceptaron el análisis keynesiano del ingreso y de la política presupuestal en el entendido de que serían usados para controlar los precios, como se podía deducir de la proposición de Keynes acerca del "fondo diferido de pagos" y el racionamiento; la otra proposición keynesiana acerca de la creación de un esquema de créditos jamás fue incorporada. Más aún, en estos años no fue Keynes quien abogó por la utilización de la concertación

corporativa entre capital, trabajo y Estado para utilizar las negociaciones salariales colectivas como mecanismo de estabilización de la economía, en lo referente a la inflación, sino Beveridge en su trabajo *Full Employment in a Free Society*. De esta manera, después del desmantelamiento de los controles de la guerra, durante los años 50's y 60's, existió una preocupación política por la inflación que deterioró la consistencia de las políticas económicas, aunque, no está de más repetirlo, en circunstancias que no amenazaron el compromiso a mantener el pleno empleo (Tomlinson, 1985, p.64-80).

El cuadro general de las políticas económicas de la posguerra se convirtió en un mosaico abigarrado de medidas coyunturales que actuaron en direcciones diversas y en muchas ocasiones en forma encontrada con relación a los objetivos económicos fundamentales de una estrategia económica de largo plazo reputada como keynesiana. Planeación y mercado; corrección de la balanza de pagos y freno al crecimiento económico; elevación de los niveles de ingreso y contención de la demanda; freno y arranque.

En una perspectiva ciclica de la economía británica tendríamos un cuadro semejante a lo siguiente:

El primer ciclo comienza en 1951 con el deterioro de la balanza de pagos ocasionado por el declinamiento de los términos de intercambio vinculado a los efectos deflacionarios de la Guerra de Corea. Esta primera fase es sucedida por fuertes políticas restrictivas en 1951 y 1952, por una reactivación

económica en 1953 y por el logro de un nivel de pleno empleo para 1954. Dicho crecimiento comienza a impactar nuevamente la balanza de pagos y a partir de 1955 y 1956 se reinicia la implementación de políticas restrictivas a través de las tasas de interés y los impuestos, lo que lleva al mejoramiento del sector externo y de la economía al final de 1956 y principios de 1957; aunque el conflicto del Canal de Suez provoca una oleada especulativa contra la Libra, que no guarda relación con el estado real de la economía, de todas formas su resultado conlleva nuevas medidas restrictivas.

El segundo ciclo comienza con la crisis de 1957, manifestada en la disminución de las reservas monetarias y no en la crisis de la balanza de pagos, aunque con efectos negativos sobre las políticas económicas que producen un estancamiento que dura hasta principios de 1958. A finales de este año se cuenta ya con un marcado mejoramiento de la balanza comercial y de hecho se obtiene el superávit más importante de toda la fase que estamos analizando; sin embargo el crecimiento del desempleo conduce a la aplicación de un presupuesto expansionista para 1959. A través del estímulo al consumo que genera la política tributaria, crece la economía en 1959 y para finales del año alcanza ya la plena ocupación de la capacidad instalada, pero en 1960 reaparece un brusco deterioro de la balanza de pagos.

El tercer ciclo da inicio en 1961 cuando se resuelven los problemas de la balanza de pagos con empréstitos provenientes

de la banca europea y del FMI el cual impuso restricciones en el gasto público que condujeron, a su vez, a un fuerte declinamiento económico y a la fallida imposición de topes salariales. 1962 fue un año igualmente restrictivo y solamente el mejoramiento del sector externo permitió cierto ablandamiento de la disciplina económica, aunque el escaso crecimiento alcanzado al final del año fue frustrante; como resultado, en 1963 se implementan nuevamente políticas expansionistas que no consiguen, sin embargo, influenciar la inversión privada pese a la elevación de la producción y el desarrollo del sector externo; con esta tónica termina este ciclo hasta 1964.

El cuarto ciclo coincide con la proximidad de las elecciones generales lo que estimula la continuación de las políticas expansionistas en el nivel del consumo y la inversión, pero como consecuencia se produce el colapso de la balanza de pagos. De esta manera, 1964 termina con la instauración de medidas restrictivas y en 1965 todavía se pueden percibir signos de prácticas medianamente deflacionarias que no consiguen eliminar el crecimiento de las importaciones y del ingreso. 1966 trae consigo una mayor política tributaria restrictiva, contrarrestada por la huelga de los marinos y por una significativa fuga de capitales que condujo a nuevas presiones sobre la Libra y a severas contracciones del gasto público acompañadas del controvertido congelamiento salarial. Este conjunto de medidas no fue capaz de detener la disminución de los recursos financieros y en 1967, la aparición de factores

coyunturales como el declinamiento del comercio internacional, el estallamiento de numerosas huelgas y el cierre a la navegación del Canal de Suez culmina con la devaluación de la moneda en noviembre de ese mismo año. La devaluación por sí misma fue ineficaz para resolver la crisis del sector externo y 1968 va a presenciar, como resultado, el presupuesto más restrictivo de todos los precedentes en el periodo de la posguerra sin que con ello se logre, tampoco, contener la debacle de la Libra Esterlina. Con 1968, por fin, termina la fase de prosperidad de la posguerra, no sólo porque a partir de entonces los ciclos depresivos se hacen más frecuentes y duraderos, sino porque aquí se ubica también la terminación de las condiciones sociales y políticas que conformaron el pacto de la posguerra (Pollard, 1983, 412-415; Gamble y Walkland, 1984, p.69-71).

d) El keynesianismo más allá de las políticas económicas.

Para poder captar la significación del keynesianismo en la etapa de mayor prosperidad de la historia capitalista, es necesario liberar el análisis del Estado contemporáneo de las ataduras que lo confinan a un ámbito exclusivo de las políticas económicas. Porque el keynesianismo, concebido por Keynes o practicado por los gobiernos adheridos de una u otra forma a él, no prosperó debido a su sola influencia sobre los procesos económicos sino también por su capacidad de darle una nueva configuración a las relaciones sociales. Brilló durante la

posguerra por su capacidad de captar las luchas institucionalizadas del movimiento obrero; por su capacidad de aglutinar al interior de los programas tanto de laboristas como de conservadores la aspiración socialdemócrata del pleno empleo y una elevación de los niveles de vida; por su habilidad para convertir la intervención estatal en algo aceptable, y frecuentemente hasta deseable, para el sector privado. En una palabra, el keynesianismo se transformó en la nueva gestión estatal de las relaciones sociales porque materializó una nueva forma de estabilidad capitalista: el pacto de la posguerra.

Aún si se acepta que las políticas fiscales jugaron un papel bastante limitado en la expansión económica, vale la pena destacar de nueva cuenta que esto no impidió el crecimiento espectacular del gasto público y particularmente del gasto social. Así, el logro fundamental del keynesianismo en la posguerra se concentró en la creación del contemporáneo Estado del Bienestar, palanca de las políticas de redistribución del ingreso y de administración de la demanda efectiva, así como el pilar fundamental del pacto de la posguerra.

Por otra parte, el neokeynesianismo también supo valerse de ese modelo corporativista que ya había anunciado Beveridge al referirse a las políticas de ingreso. Dentro de la lista de problemas que agobiaban a la economía británica de la posguerra, además de los constantes descalabros de la balanza de pagos, sobresalen una persistente, si bien moderada, inflación, así como el rezago de la productividad respecto a la elevación de

los salarios; ambos considerados por muchos como los causantes del debilitamiento británico con relación a sus competidores en el exterior. Durante los años inmediatamente posteriores a la terminación de la guerra y sobre todo en la década de los sesenta, la sociedad británica y el Estado en particular estimularon una forma de resolver los problemas basada en una especie de pacto corporativo entre sindicatos, empresarios y Estado, con el objeto de controlar la inflación a partir de una regulación salarial sujeta, a su vez, a las expectativas de crecimiento de la economía y de la productividad. La forma de lograr la aceptación sindical a estas políticas de ingresos (incomes policies) estaba condicionada alrededor del compromiso estatal a incorporar a la dirigencia obrera en el proceso de toma de decisiones en materia de política económica.

El desarrollo de estas formas corporativas, basadas en el desplazamiento del parlamento y de los partidos políticos en la gestión de la política económica, no debe interpretarse sin embargo como un proceso mediante el cual el Estado británico iba adquiriendo cada vez mayor control y margen de maniobra sobre la sociedad. Porque, a diferencia de otros países capitalistas avanzados, este corporativismo se fundó más bien en la elección por parte de las clases antagónicas de un nuevo espacio que les permitiera dirimir sus diferencias, bajo el principio de una clara independencia y poderío con relación a su contraparte y el Estado. Por esta razón, el corporativismo tripartito británico se va a caracterizar por ser altamente

inestable, sostenido por un equilibrio político que surge, más que de la iniciativa estatal, de un empate de fuerzas que hace imprescindible que la continuidad de ese equilibrio dependa del asentimiento de los liderazgos de clase y no de la capacidad de rectoría estatal. De hecho, las políticas de ingresos en Gran Bretaña van a convertirse en la expresión social contradictoria de los efectos desastrosos del desequilibrio estructural del capitalismo británico y de las políticas económicas en su variante de la síntesis neoclásica.

En este punto es necesario precisar algunas cuestiones con el objeto de captar la peculiaridad del corporativismo y del pacto social británico. En primer lugar, vale recordar que cuando se habla de una dinámica de participación sindical en un ámbito corporativo y tripartito, se está haciendo mención de una representación obrera institucionalizada que suplanta a la base en la gestión de las demandas de los trabajadores ante los empresarios y el Estado. En segundo, cabe destacar que el éxito de ese modelo corporativo se limitó a la integración de la dirigencia sindical a los objetivos estatales y no al control de las bases obreras que mantuvieron a lo largo del período su combatividad e incluso oposición a las medidas impulsadas por el Estado británico a través de los líderes sindicales. Por último, también es importante subrayar que el pacto social corporativo se revela eficiente solamente en su capacidad de generar el consenso de la burocracia sindical, y en menor medida del resto de los trabajadores, hacia la necesidad de buscar

soluciones antipopulares como requisito para el mantenimiento del pleno empleo; en este sentido, la estabilidad política que emana del pacto de la posguerra no se ve acompañada por una igual suerte en el terreno de las políticas de ingresos que, vistas como un instrumento de solución a los problemas estructurales de la economía, estaban condenadas al fracaso. De todos los elementos referidos, sobresale la relación de permanente inestabilidad entre los trabajadores y su dirigencia sindical, misma que llevará, como veremos, a una crisis de autoridad.

Durante la historia de la posguerra se presentan diversas experiencias de las políticas de ingresos, primero bajo la forma más simplificada de una política abierta de restricción salarial, y después bajo la faceta de políticas de regulación corporativa más amplias ligadas al control de salarios, ganancias y precios. A grandes rasgos las grandes etapas de estos procesos se presentan como sigue: a) un primer intento practicado bajo el gobierno de Atlee, de 1948 a la mitad de 1950, con un éxito relativo; b) otra política de ingresos implementada durante el también gobierno laborista de Wilson, de 1964 a 1970, en esta ocasión con resultados contradictorios; c) una tercera intentona, durante el gobierno conservador de Heath de 1970 a 1974, en donde se buscó establecer infructuosamente el consenso del movimiento obrero; y, d) finalmente, el último esfuerzo laborista de 1974 a 1979, correspondiente al fenómeno del llamado "nuevo contrato social",

marcado por un sorprendente éxito en sus primeras etapas y después por la derrota del laborismo. (Fishbein, 1984, p.1-5).

En el marco del declinamiento británico de la posguerra y de la inflación, las políticas de ingresos se presentaron como la única alternativa a las políticas deflacionarias ortodoxas, y en cierta medida constituyeron el único remanente keynesiano para mantener el pleno empleo. Esta variante, sin embargo, en el fondo sólo vino a representar una forma de restricción salarial en el nombre del "interés nacional".

El antecedente inmediato de las políticas de ingresos se ubica en la colaboración de la dirigencia sindical con el gobierno de coalición en los años de la guerra, caracterizada por su notable éxito, que se explica tanto por las circunstancias extraordinarias de la situación militar como por la significativa incorporación de los líderes obreros en la gestión de la política nacional; el mejor ejemplo de ello, como se recordará, fue la designación de Ernest Bevin como Ministro del Trabajo. Esta y otras acciones igualmente importantes actuaron en favor de la configuración del pacto de la posguerra (el compromiso a mantener el pleno empleo y el esquema del Estado del Bienestar), del cual habrían de echar mano los diversos gobiernos de la fase de la posguerra para impulsar las políticas de ingreso.

De hecho, la adopción de esta clase de política no fue originalmente planeada por el gobierno laborista, cuya visión limitada de la planeación económica no aceptaba siquiera la idea

de una política salarial, debido en parte a la oposición de los sindicatos a cualquier forma de intervención estatal en las negociaciones salariales colectivas, pero sobre todo porque los laboristas no poseían una verdadera estrategia de planeación integral diferente de las medidas de planeación indicativa que prevalecieron finalmente. Sin embargo, en la medida que las circunstancias obligaron al gobierno a recurrir a una política salarial, esta idea fue promovida dentro del movimiento obrero como un paso inicial hacia más radicales, e incluso socialistas, aproximaciones hacia la planeación (Panitch, 1976, p.11-20).

1947 es una fecha significativa que explica la urgencia de implementar controles salariales, cuando algunos sucesos coyunturales como la escasez de combustible y el déficit en la balanza de pagos crearon una situación de recesión y desempleo. En febrero de 1948 el gobierno publicó el documento oficial (White Paper) "Statement on Personal Incomes, Costs and Prices" que marcaba el inicio de la política salarial del gobierno laborista. En términos generales el documento planteaba la necesidad de subordinar el crecimiento de los salarios a los incrementos en la productividad; aunque el documento no contemplaba una verdadera estrategia para tratar con los precios y las ganancias, las negociaciones tripartitas entre sindicatos-organizaciones patronales-gobierno lograron un acuerdo que permitió el apoyo del TUC al documento.

Esta aceptación de una política de restricción salarial por parte del movimiento obrero se debió a las expectativas

obreras de que a cambio de ello se lograría una política de redistribución del ingreso adyacente al desarrollo del Estado del Bienestar y al compromiso a mantener el pleno empleo. Además, acciones como la derogación de la impopular Trade Disputes Act de 1927 (prohibitiva de las huelgas de apoyo) y el deseo de respaldar al gobierno laborista contribuyeron a afianzar la aprobación de las medidas restrictivas; pero en última instancia no hay duda que los sindicatos asumieron su compromiso más como algo de interés propio que como un acto de lealtad política (Fishbein, 1984, p.13-27). Con la devaluación de la Libra Esterlina en 1949 (40%) se erosionó el respaldo a la restricción salarial, porque se volvió inevitable el incremento de los precios, y de esta manera la oposición de los sindicatos más importantes provocó la bancarrota de la política salarial. Otros factores como la amenaza a la estabilidad sindical y la oposición dentro del TUC por parte de los trabajadores de base, así como la cambiante composición del gabinete ministerial también participaron en este proceso. En 1950, el voto del TUC en favor de suspender el apoyo a la política de congelamiento salarial propuesta por el gobierno laborista termina virtualmente con el primer intento de la posguerra por impulsar una política de ingresos por la vía del consenso (Fishbein, 1984, p.27-31).

Por otra parte, la derrota laborista en las elecciones de 1951 sólo consiguió plantear el problema en otro nivel de conflictos, porque el llamado del nuevo gobierno conservador

para aceptar una restricción salarial a cambio del control de precios en la industria nacionalizada fue rechazada por el movimiento obrero y, por consiguiente, el gobierno sólo pudo recurrir a la resistencia a los aumentos salariales industria por industria y, más adelante, a ciertas políticas deflacionarias. En su conjunto, la década de los 50's se caracterizó por una ausencia de una clara política salarial tanto por parte de los gobiernos conservadores como de la oposición (Panitch, 1976, p.34-47; Fishbein, 1984, p.31-34).

La década de los 60's, por el contrario, se destacó por la utilización repetida de las políticas de ingreso. El crecimiento de la inflación y la debilidad de la economía se combinaron para dar lugar a la idea de que los incrementos salariales eran los causantes de ambos -los salarios aumentaban más que la productividad-. Así, el gobierno conservador de 1959 inicia la utilización de ese instrumento de política económica; su objetivo era establecer una serie de medidas indicativas, estableciendo topes al incremento de salarios, precios y ganancias, aunque al final sólo los salarios fueron restringidos. El TUC rechazó en primera instancia estas medidas porque sólo trataban de salvaguardar la estabilidad de la moneda en detrimento de los niveles de vida de los trabajadores, sin embargo, para evitar la confrontación y para permitir el regreso del Partido Laborista al poder, finalmente comenzaron por aceptar la idea de que era necesaria una política de ingresos; de esta manera, con el triunfo laborista de 1964 se abre una

nueva etapa (Panitch, 1976, p.47-52). Conviene recordar que los últimos años del gobierno conservador de Macmillan permitieron la creación del National Economic Development Council (NEDC), así como la National Incomes Commission, instituciones que establecieron un vínculo entre la necesidad de recurrir a una restricción salarial y las condiciones para recuperar la expansión económica; al mismo tiempo el NEDC logró introducir la idea de que para alcanzar cualquier éxito en una política de ingresos era indispensable buscar el consenso de los trabajadores (Fishbein, 1984, p.34-38).

En 1964, el nuevo gobierno laborista emprendió una serie de medidas orientadas a la reconversión tecnológica por medio de la aplicación de las técnicas de la planeación indicativa. Se crearon el Department of Economic Affairs, para diseñar la planeación, y el Ministerio de Tecnología, para conducir la reestructuración tecnológica. Con el objeto de evitar la utilización de políticas deflacionarias para hacer frente al heredado déficit de la balanza de pagos, el gobierno optó por una política de endeudamiento externo; pero en la práctica la planeación no pasó de existir como una mera declaración de intenciones.

Las razones que llevaron al TUC a apoyar la iniciativa de una nueva política de ingresos, a pesar de repetidos fracasos en el pasado, sólo se explican por los nexos ideológicos entre esas políticas y la esperanza de recobrar el crecimiento económico. El movimiento obrero confiaba en que las políticas

restrictivas contra los salarios permitirían las condiciones económicas de crecimiento que, a su vez, elevarían las condiciones de vida de los trabajadores (Panitch, 1976, p.53-62).

Sobre esta base, el gobierno laborista concibió a la política de ingresos como parte de un plan general que permitiera elevar la productividad, a cambio de lo cual los propios empresarios se mostraron dispuestos a apoyar con la esperanza de que dicho gobierno no utilizara otras medidas fiscales. De esta manera, el TUC condicionó su acuerdo con estas políticas a partir del compromiso a mantener el pleno empleo y la expansión de los servicios sociales. En su fase inicial, la implementación de la política salarial estableció la norma de que los salarios se elevarían con relación al crecimiento económico, mientras que las ganancias quedarían sujetas a control por la vía del nivel de los precios; sin embargo, las presiones sobre la moneda por parte de los acreedores del gobierno británico llevaron a la institución de un control salarial estatutario. El gobierno tenía tres opciones a escoger para evitar la devaluación de la moneda: introducir una política deflacionaria, socavando las bases del compromiso a mantener el pleno empleo; recortar el gasto militar; o implementar una restricción salarial obligatoria (Panitch, 1976, p.63-89; Fishbein, 1984, p.39-45).

Al elegir la última de las opciones, el gobierno laborista generó una fuente de tensiones entre la burocracia sindical y

sus bases. La legislación establecida resultaba sumamente desventajosa para los trabajadores y las condiciones de participación de los sindicatos implicaba el control tácito de las demandas de sus propios representados, por lo que, al final, la aprobación de la Prices and Incomes Bill tuvo que ser pospuesta para evitar la ruptura de la unidad dentro del movimiento obrero ante la cercanía de las elecciones generales de 1966 (Panitch, 1976, p.89-105).

El Partido Laborista ganó las elecciones, pero el objetivo principal de sostener la moneda fracasó y el gobierno optó por un programa deflacionario y el congelamiento salarial; la obstinación laborista de defender la Libra terminó por quebrantar las bases de la planeación indicativa y, lo que fue más importante, marcó el inicio del abandono del compromiso a mantener el pleno empleo. Como se verá más adelante, las modificaciones en las políticas de desarrollo también debilitaron las bases del pacto de la posguerra y generaron las condiciones para extender la crisis no sólo al interior del Estado, sino también hacia el centro de la organización de la estructura sindical oficial.

La segunda mitad de los años 60's constituye el inicio de la crisis del obrero social que emergió de la Segunda Guerra Mundial y se correspondió tan adecuadamente con la estrategia keynesiana. La institucionalización de las luchas obreras que caracterizaron este proceso creó las bases del pacto de la posguerra, pero a estas alturas resultaba difícil establecer la

medida en la cual el sindicalismo obrero podía seguir continuando con su papel de integrador burocrático. Porque la integración de la dirigencia sindical, representada por el TUC-General Council, se había compenetrado de tal modo con las decisiones estatales que resultaba difícil para el sentido común establecer una separación entre ambas instancias. En este sentido, los indicios de la bancarrota keynesiana de estos años afectaron inevitablemente, también, a los representantes del movimiento obrero. De hecho, la nueva etapa de las luchas obreras no se dirige en primera instancia contra el Estado, sino contra las estructuras representativas de la organización laboral. Paulatinamente, el TUC y el Partido Laborista comenzaron a transformarse en una maquinaria obsoleta de integración social; de nueva cuenta el descontento de los trabajadores de base permitió la movilización de sus representantes más allegados: los Shop Stewards (Middlemas, 1979, p.447-448).

El apoyo inicial del TUC a la implementación de un congelamiento salarial estatutario había producido una significativa reducción del apoyo proveniente de los trabajadores. Sin embargo, una sucesión de eventos permitió la colaboración entre el gobierno y el movimiento obrero. Hacia el comienzo de 1967, cuando la restricción salarial debería terminar, el gobierno decidió extender la vigencia de sus poderes legales al respecto. Por medio de esta extensión, el gobierno ambicionaba con mantener el incremento de los salarios

al nivel del crecimiento de la economía por un año más. Aunque el TUC no estuvo de acuerdo con la extensión de la restricción, el General Council apeló al apoyo del movimiento obrero, lo cual se logró a pesar del descontento entre los trabajadores.

La política de restricción salarial opero con suficiente éxito pero el déficit en la balanza de pagos no fue controlado. Finalmente, el gobierno decidió la devaluación de la moneda y la implementación de un programa deflacionario; la política de ingresos se convirtió en el instrumento más importante para asegurar el éxito de semejantes medidas. Pero otro cambio significativo se había producido, la política de ingresos se había utilizado en el pasado para garantizar el pleno empleo, mientras que ahora, en la medida que la crisis iba profundizándose, se estaba convirtiendo en un incómodo mecanismo de restricción económica. El gobierno requirió una vez más el apoyo del movimiento obrero, pero a cambio de ello recibió, en la forma de un documento llamado "Economic Review", la exigencia de la dirigencia sindical para que cualquier apoyo a la política de ingresos tuviera que estar garantizada por un compromiso estatal a mantener el crecimiento económico y la redistribución del ingreso. En tanto el gobierno laborista ignoró las demandas, los sindicatos también se negaron a apoyar la política gubernamental aunque, en la práctica tampoco manifestaron una oposición abierta. Como respuesta, el gobierno tomó la iniciativa e introdujo la legislación, añadiéndole un periodo adicional de seis meses al congelamiento salarial. A partir de

entonces la política de ingresos devino totalmente impopular (Panitch, 1976, p.118-148; Fishbein, 1984, p.50-52).

Para el momento de la aplicación de la Ley, 1968, el incremento de las huelgas extraoficiales ya se había convertido en una verdadera amenaza tanto para el Estado como para los propios representantes sindicales, por lo que el gobierno decidió actuar directamente en la estructura organizacional del sindicalismo limitando el derecho a la huelga. Sobre la base de la información proporcionada por el Donovan Committee se redactó el documento oficial "In Place of Strife" que pretendía proporcionar al Estado el derecho legal a intervenir en los conflictos industriales, involucrando a los dirigentes sindicales en la tarea de controlar a sus bases. En realidad, el documento fue el intento por parte del Estado por utilizar su relación con los dirigentes sindicales para imponer una política que los trabajadores rechazaban y combatían al nivel de las bases (Panitch, 1976, p.149-161).

Como culminación de los acontecimientos, las negociaciones entre gobierno y dirigentes sindicales terminaron en una fórmula de compromiso en la cual el TUC quedó voluntariamente obligado a satisfacer los requerimientos de la Ley, aunque la mayor de las veces las tensiones acumuladas al interior de las estructuras sindicales lo llevó a desempeñar un papel radical al lado de las luchas de los trabajadores. Al final, nada obtuvo el gobierno:

"En los últimos meses de 1969, las militantes demandas salariales de los trabajadores de limpieza, maestros, bomberos, mineros y enfermeras iniciaron lo que se ha conocido como la 'explosión salarial y de huelgas' que caracterizó la economía británica en los inicios de los 70's. Para el final de 1969, 6.800.000 días de trabajo se perdieron como consecuencia de las huelgas, un incremento de 2 millones con relación a 1968 y 4 millones con respecto a 1967. Esta fue la expresión consistente más grande de militancia salarial desde la guerra, y cuando las cifras de huelgas crecieron hasta los 11 millones de días en 1970, quedó claro que la militancia industrial había alcanzado niveles sin precedentes desde los inicios de los 1920's" (Panitch, 1976, p.213-214; también Middlemas, 1979, p.441).

Notas:

- (1) "En un marco keynesiano simple es este balance de cuenta corriente la medida apropiada de la situación fiscal porque las fuerzas que determinan los niveles de inversión (pública o privada) son consideradas totalmente diferentes de los determinantes del gasto corriente. Matthews (1970, p.174-175, nota de pie de página) defiende su posición así: 'El superávit total es lo que resulta relevante para los propósitos financieros o para el análisis de los flujos-de-fondos. Pero dentro del marco de análisis presente parece más apropiado no tratar la inversión pública como parte del presupuesto sino como parte de la inversión'" (Tomlinson, 1985, p.121).

CAPITULO 4

EL PACTO DE LA POSGUERRA Y EL ESTADO DEL BIENESTAR

El fruto más importante de los procesos sociales que convergen hacia el final de la Segunda Guerra Mundial y que sostiene la aplicación de las políticas económicas de la posguerra lo es, sin duda, la creación de un Estado del Bienestar comprensivo y universal que viene a dar cuerpo a las ideas desarrolladas en el famoso documento conocido como el Beveridge Report. Sin embargo, ante la dificultad para poder establecer un acuerdo acerca de lo que puede ser entendido por Estado del Bienestar en su definición restringida (Butterworth, 1975), no es posible pasar por alto que la intervención del Estado capitalista en la regulación de las relaciones entre capital y trabajo asalariado no comienza con el Beveridge Report, ni tiene lugar en ocasión del triunfo electoral del Partido Laborista en 1945. En buena medida, las instituciones que componen el Estado del Bienestar poseen, en la mayoría de los casos, antecedentes muy precisos en las políticas oficiales de las décadas anteriores. Más aún, ese tipo de actividad estatal, según se le quiera entender, tiene raíces históricas que se pueden ubicar incluso en el inicio de la Revolución Industrial.

El Estado del Bienestar que emerge de la Segunda Guerra Mundial bien podría presentarse entonces como un avance meramente cuantitativo, importante en términos de su extensión y de su cobertura sociales, pero sin representar esa modalidad capitalista propiamente keynesiana que se trata de caracterizar como algo específico y distintivo en comparación de otras etapas del desarrollo capitalista.

Por lo que se ha dicho hasta aquí, debe quedar claro que la definición histórica del Estado del Bienestar no está sumergida en un terreno tan vago y difuso como pudiera pensarse, por tanto conviene establecer algunas precisiones.

El Estado del Bienestar es una forma histórica de la llamada gestión estatal de la fuerza de trabajo y por tanto involucra la plena constitución de la relación entre capital y trabajo. En el origen de las políticas sociales del Estado capitalista, o más bien de transición al capitalismo, se van desarrollando diversas prácticas asistenciales que obedecen, si se quiere, a la necesidad de allanar los obstáculos a la acumulación capitalista, sea por la vía de desposeer al trabajador de sus condiciones de reproducción o bien por medio de obligar a los así convertidos en menesterosos a integrar las huestes de la fuerza de trabajo que requiere el capital. Así, por ejemplo, la famosa Poor Law Act de 1601, también conocida como la Elizabethan Act, pese a constituir una ruptura con las políticas asistenciales del pasado -en tanto que estas pasan a convertirse en una responsabilidad estatal y no de la Iglesia-

no está destinada a operar en el marco de las relaciones entre capital y trabajo, sino más bien a la tarea de disciplinar a los grupos poblacionales desarraigados a través de los rigores de las "workhouses" y de los mecanismos neofeudales conocidos como el "roundsman" y el "speenhamland".

En esta perspectiva, la nueva Poor Law Act de 1834 constituye una transformación histórica mucho más significativa para los fines que orientan este trabajo, no sólo porque introduce una mayor participación del gobierno central en la administración de la asistencia a los pobres -anteriormente asignada a las autoridades y comunidades locales: municipios o "parishes"- por medio del Poor Law Board y sus inspectores, sino porque el núcleo poblacional que atiende se va modificando sustancialmente para abarcar no tanto a los trabajadores renuentes a la explotación capitalista como a las víctimas de ese proceso, esencialmente los desempleados. Aún en este caso, estas acciones de "alivio" o "ayuda" a los necesitados no representan una intervención estatal en la gestión de la fuerza de trabajo puesto que se limitan a solventar los efectos negativos de la acumulación, sin contemplar la suerte de la clase trabajadora como un todo.

Asimismo, los avances en materia de salud pública e infraestructura urbana estimuladas de manera sobresaliente por el Chadwick's Report de 1841, son parte de un proceso mediante el cual se trata de crear las "condiciones generales" para la marcha de la acumulación capitalista y de ninguna manera un

esfuerzo deliberado por proporcionar bienestar a la clase trabajadora. En todo caso, resulta claro que los beneficios de una política de este tipo (incluso ignorando la desigualdad en la apropiación de los servicios) no son, ni pueden ser, exclusivamente para los trabajadores.

Por otra parte, me parece de central importancia distinguir entre lo que es una política de bienestar, con todas las limitaciones que pueda presentar el término, y lo que es una política laboral. Entiendo a esta como la forma en que el Estado interviene para regular la relación de explotación entre capital y trabajo, mientras que una política de bienestar se refiere a la gestión *ex profeso* de la reproducción de la fuerza de trabajo mediante la participación estatal directa. La legislación británica del siglo XIX, como la fijación de la jornada laboral de 10 horas o las leyes fabriles que reglamentan el trabajo de la mujer y los niños, incide directamente sobre las condiciones en que se desenvuelve la relación entre capital y trabajo, pero no involucra una intervención estatal directa en la manera como el trabajador se reproduce en su tiempo libre o como consecuencia de las mejores condiciones de trabajo; más aún, no modifica directamente su ingreso o sus normas de consumo.

Por las características descritas resulta entonces que las políticas de bienestar social, desde mi punto de vista, tienen su origen a principios del siglo XX con el surgimiento de la seguridad social y los esquemas de pensiones. La historia

social británica de este siglo es el proceso que conduce al surgimiento del Estado del Bienestar de la posguerra el cual, como rasgo distintivo de las anteriores políticas de bienestar, forma parte de una estrategia general de regulación y estabilización capitalista en el contexto de fenómenos sociales como la generalización del fordismo, el declinamiento del parlamentarismo partidista, el centralismo sindical y el desarrollo del corporativismo. Sólo la confluencia de estos elementos me permiten identificar la aparición de un Estado del Bienestar, es decir, la gestión estatal de la fuerza de trabajo en la fase histórica de la posguerra. Una de las características centrales de este Estado del Bienestar se expresa en la dimensión del gasto público social durante este período y, a la par con ello, el carácter generalizado y comprensivo de los servicios de bienestar proporcionados por las diversas instituciones que emergen a la terminación de la guerra.

a) Luchas obreras y Estado del Bienestar.

De la misma manera que el intervencionismo estatal y el keynesianismo evolucionaron simultáneamente con el desarrollo de las luchas obreras y las iniciativas del capital, la evolución de las políticas de bienestar y la posterior consolidación del Estado del Bienestar también fueron parte de un proceso social en donde el conflicto de clases jugó un papel protagónico. De hecho, por lo menos en lo que concierne a los

acontecimientos de este siglo, se ha coincidido a veces de una manera un poco apresurada en el reconocimiento del movimiento obrero y su fortalecimiento, como una de las causas determinantes de la aparición de la seguridad social (desempleo y enfermedad) y de otras acciones sociales que tienden a beneficiar a los sectores desfavorecidos de la sociedad británica (pensiones de vejez, asistencia a los infantes, ayuda familiar). El crecimiento numérico de la clase obrera y el ascenso de su presencia política y social establecen la pauta para la modificación de las políticas asistenciales del siglo XIX y para el surgimiento de políticas de bienestar ligadas más directamente a los sistemas de seguridad social impulsadas por las propias organizaciones de los trabajadores.

Sin embargo, en la obriedad del impacto obrero sobre la legislación social se pueden percibir los rasgos de la composición desigual de la clase obrera, así como los matices ideológicos heredados del pasado y que van a extenderse hasta la conformación contemporánea de las instituciones de bienestar.

La crisis de la Poor Law de 1834 tiene su origen en las enormes dificultades que se presentan para atender los asuntos de la creciente clase obrera como si se tratara de problemas propios de los menesterosos de etapas anteriores. La evolución del poderío de los trabajadores es potenciada por la extensión del sufragio a los trabajadores urbanos en 1867, y a los mineros y trabajadores agrícolas en 1884, lo que hace que tanto el Partido Conservador como el Partido Liberal inicien una

competencia por atraer a su favor el voto de la clase trabajadora. Para diversos autores, este fenómeno y el surgimiento posterior del Partido Laborista van a encontrar eco en la promoción de nuevas concepciones y políticas de bienestar social (1). En particular, destaca la política de los radicales del Partido Liberal representados por Chamberlain (e influidos por los fabianos más sobresalientes de la época, los Webbs) quienes, a partir de entonces, van a caracterizar el avance de las políticas de bienestar como una especie de "rescate" que las clases gobernantes tienen que pagar a cambio de garantizar la seguridad y la estabilidad sociales (Saville, 1975, p. 57-64). Seguramente esta controvertida aseveración tiene lugar en respuesta al temor y, posteriormente, a la amenaza de una revolución protagonizada por las clases trabajadoras (Fraser, 1984, cap. 7; Gregg, 1967, p. 8-9). En realidad, esta aparente influencia del movimiento obrero en el establecimiento de las reformas sociales esconde diferenciaciones dentro del movimiento obrero que matizan esta explicación simplista.

Bastaría quizás referirse a la dialéctica capital-trabajo-Estado para demostrar que así como la fuerza del movimiento obrero empujó el desarrollo de las políticas de bienestar, también las propias exigencias de la acumulación y de la integración de las luchas obreras jugaron un papel importante; y aunque esto es cierto indudablemente, sin la posibilidad de privilegiar alguna de las determinantes (Saville, 1975, p. 57-58), vale la pena destacar la compleja estructura de la clase

trabajadora y su efecto contradictorio sobre los logros sociales en materia de bienestar.

Como se señaló en el capítulo 2, para finales del siglo XIX comenzaban a consolidarse las organizaciones sindicales del obrero-artesano por lo que es hasta cierto punto comprensible que la legislación social estuviera encaminada a beneficiar a estos trabajadores en primera instancia, si bien es cierto, por oposición, que los momentos de mayor inestabilidad del capital a lo largo de las primeras décadas del siglo XX van a ser encabezados por el desafío de la creciente masa de trabajadores no calificados y descalificados, con la inevitable impronta de su actividad política y sindical sobre las políticas de seguridad social, sobre todo. Los primeros antecedentes del Estado del Bienestar, en lo que concierne a su relación con el movimiento obrero, son en parte la consecuencia de la masificación de la clase obrera con la consiguiente homogeneización de las condiciones de vida impuesta por el avance capitalista.

Así, la aceptación de las propuestas para realizar un esquema de seguridad social basado en los principios de autosolidaridad de los trabajadores, tal y como fueron difundidos por las sociedades mutualistas del obrero-artesano, va acompañándose por otros ordenamientos jurídicos a nivel nacional que comienzan a reconocer el riesgo implícito de la actividad laboral dentro de la fábrica y que conducen al establecimiento de la llamada Workmen's Act (pagos en

compensación por accidentes de trabajo), forma institucional de alcance mucho mayor dentro de los diversos estratos de la clase trabajadora (Gregg, 1967, p. 8-9).

Probablemente la importancia del movimiento obrero en sus diferentes niveles puede expresarse mejor en los importantes cambios que se producen a nivel electoral y que llevan al Partido Liberal en 1906 a desplazar a los conservadores como grupo dominante, ya que es justamente el voto de los trabajadores el que manifiesta su voluntad para modificar el orden existente. Seguramente, el triunfo Liberal es el acontecimiento político más importante hasta la aparición del Beveridge Report para la evolución de las políticas de bienestar, pues es durante esta fase de reformas liberales (1906-1914) cuando se establecen los cimientos institucionales e ideológicos del futuro Estado del Bienestar. En 1906 se introducen los School Meals (almuerzos escolares), en 1907 la School Medical Inspection (atención médica escolar) en 1908 la Old-Age Pensions Act (pensiones para los ancianos), así como la Children Act (para la protección social de los infantes) y la Labour Exchange Act (para la ayuda de la colocación de los desempleados); en 1911 la importantísima National Insurance Act, Parte I y Parte II (seguro para el desempleo y la enfermedad) (Gregg, 1967, p. 10-14; George, 1973, p. 4-17; Fraser, 1984, cap. 7; Saville, 1975, p. 64-66).

De todos estos acontecimientos, los más trascendentes para el futuro de las políticas de bienestar son el establecimiento

de la Old-Age Pension Act y el esquema del National Insurance, ambos sintetizan el enfrentamiento entre dos épocas de ideología nacional al tiempo que dan cuenta de la contradictoria evolución de las demandas de la clase trabajadora.

Desde el punto de vista ideológico y de la administración pública, el informe de la Royal Commission instituida en 1909 para revisar las políticas sociales, hasta entonces todavía concentradas en la Poor Law, revela la descomposición del liberalismo victoriano basado en las nociones del individualismo y la autosolidaridad, así como el ascenso paulatino de una nueva ideología mucho más proclive a una mayor y más extensa responsabilidad estatal en el ámbito social (Fraser, 1984, cap. 5). La división en el seno de la Comisión entre el informe de la Mayoría y de la Minoría, controlada por los fabianos, perfila claramente los dilemas que se encuentran presentes durante toda esta etapa de reformas liberales: ¿Los sistemas de Seguridad Social y de Asistencia deberían tener un alcance general e indiscriminado o, por el contrario, debería prevalecer la vieja concepción decimonónica de una auto promoción del interés particular y del estigma para quienes solicitaran un beneficio social? El informe minoritario presentado por los Webbs, con su propuestas de reformas radicales, no consiguió de momento inspirar significativamente las decisiones gubernamentales finalmente adoptadas, pero en cambio tendrían un impacto ideológico decisivo en la evolución posterior de las instituciones sociales; pero por lo pronto el informe

mayoritario logró mantener las políticas de seguridad y asistencias sociales dentro de los términos liberales tradicionales (Gregg, 1967, p. 10-14; Fraser, 1984, cap. 7).

De otra parte, las pugnas en la conformación de la legislación y las instituciones también expresan la preponderancia organizativa del trabajador de oficio, porque la creación de los sistemas de pensiones y de seguros por desempleo y enfermedad van a beneficiar exclusivamente a los trabajadores de mayor antigüedad y estabilidad laboral, pertenecientes a los sindicatos exclusivistas y a las sociedades mutualistas del obrero-artesano; mientras que la ayuda asistencial para los desposeídos y desempleados sin derecho a los beneficios de la seguridad social, es decir, para la masa de obreros no calificados y descalificados, se mantiene restringida a la prácticamente inmaculada estructura de la Poor Law (George, 1973, p.17). Este fenómeno es esencial para entender por qué a pesar de sus aparentes beneficios generalizados, las propuestas de reformas radicales a la política de bienestar son acogidas de una manera cautelosa por las dirigencias sindicales de los trabajadores, y en algunas ocasiones con verdadera reticencia, si bien es cierto que en el largo plazo será el movimiento obrero la fuerza motriz más importante para el desarrollo de los esquemas de bienestar (Hay, 1978).

Así, mientras el esquema Old-Age Pensions sería financiado por la vía tributaria, con arreglo a los principios de la averiguación de recursos económicos del receptor ("means test")

y de su integridad moral, el National Insurance sería fundado sobre la base del criterio de la cotización de los propios trabajadores como requisito para obtener el derecho de recibir un beneficio económico; asimismo se presuponia que dicho trabajador debería cotizar un número mínimo de contribuciones para poder reclamar su derecho. Sin embargo, la consolidación del fondo para el pago de la seguridad social incorporaba el principio tripartito mediante el cual no sólo contribuiría el trabajador sino también el empleador y el Estado. El National Insurance, creado por el entonces Primer Ministro Lloyd George, constaba de dos partes. La parte I correspondiente a ese sistema de cotización tripartito obligatorio para asegurar al trabajador contra los riesgos de una pérdida del ingreso como consecuencia de la enfermedad; y la Parte II correspondiente a un esquema también tripartito y obligatorio para afrontar los problemas del trabajador ocasionados por el desempleo. Ambos derechos restringidos exclusivamente al propio trabajador sin beneficio para los familiares o dependientes del mismo. Todos los casos excluidos de la seguridad social, incluyendo los trabajadores que hubieran agotado su periodo de elegibilidad, pasaban a formar parte automáticamente de la competencia de las autoridades locales administradoras de la asistencia social basados en los mecanismos tradicionales de la averiguación de recursos y del otorgamiento de una ayuda reducida al mínimo nivel posible (Fraser, 1984, cap.7).

Durante los años posteriores y hasta el momento de la crisis del 29, el seguro social liberal va extendiéndose a gran parte de la población trabajadora en el marco de una mayor flexibilidad, dependiendo de las circunstancias de cada momento, en lo que se refiere a las condiciones bajo las cuales se podía participar de los beneficios de la seguridad, aunque resulta por demás paradójico que durante los años más duros de la crisis (1930-32) se reviertan muchos de los avances que se habían consumado en ese período. Muy lejos todavía de la aceptación de una política estatal más intervencionista, la crisis conlleva un retorno a políticas ortodoxas deflacionarias y a la aparición de una enorme masa de desempleados quienes, de una u otra forma, quedaban sujetos a las prácticas disuasivas de la Poor Law, en esta ocasión bajo su nueva fachada de lo que se denominó la Public Assistance Authority.

El inicio de esta segunda etapa, que abarca la Primera Guerra Mundial y el período de entreguerras, es mucho más lenta y desigual que la anterior, pero está caracterizada por el impacto de la transición capitalista y la recomposición de la clase obrera sobre la estructura económica, política y social de la Gran Bretaña. Aparecen diversas legislaciones e instituciones de bienestar entre las que destacan: la Maternity and Child Welfare Act de 1918; la Housing and Town Planning Act de 1919, que introduce por primera vez un sistema de subsidios a la creación privada de vivienda así como la participación estatal en las actividades de construcción habitacional; una

versión modificada de la Unemployment Insurance Act en 1920; la Widow, Orphans and Old-Age Act de 1925 , que ampliaba los beneficios de los seguros para las viudas, huérfanos y ancianos bajo un esquema de contribuciones personales y no por la vía acostumbrada de financiación de tipo tributaria; el informe Hadow sobre educación de 1926, junto con los avances en la estructura y organización educativas; finalmente, la Unemployment Act de 1934 (Saville, 1975, p.64-69; George, 1973,p.19-21; Fraser, 1984, cap.8).

De todos ellos, vale la pena destacar la Unemployment Act y la creación complementaria del Unemployment Assistance Board, puesto que el rasgo característico de esos años será justamente el elevado nivel de desempleo y las luchas de los trabajadores organizados en las nuevas estructuras sindicales de masa. La década de los veinte y los años posteriores a la aparición de la crisis, pero sobre todo la experiencia de la Huelga General de 1926 crearon una atmósfera de resentimiento entre la clase trabajadora que permitió la radicalización e incluso el triunfo electoral del Partido Laborista. Si bien es cierto que este duró muy poco en el poder (unos meses en 1923 y nuevamente en 1929-31), este proceso de radicalización sentó las bases de un continuo fortalecimiento del movimiento obrero a lo largo de toda la Segunda Guerra Mundial. A pesar de la derrota de la clase obrera en 1926, la constante amenaza a la estabilidad política de Gran Bretaña provocó un cambio de actitud en el

gobierno que nuevamente echó mano de las políticas de bienestar para tratar de restablecer el control de los acontecimientos.

De manera recíproca, las pautas que guiaron las políticas de bienestar hasta antes del estallido de la Segunda Guerra Mundial obedecieron a diversas estrategias e iniciativas del capital, así como a los intereses del Estado británico. Los sectores empresariales manifestaron repetidamente su interés en el desarrollo de las políticas de bienestar promovidas por el Estado en concordancia con las transformaciones de la empresa y del ciclo económico. Bajo condiciones de una empresa dependiente de las habilidades del trabajador calificado, el empresario prefirió esquemas internos de bienestar con el objeto de preservar para su utilidad esa clase de calificación profesional, mientras que la generalización de la fuerza de trabajo menos calificada condujo, en los años subsiguientes, a una aceptación de los sistemas externos (estatales), mucho más homogeneizadores de las condiciones comunes que comenzaban a compartir la mayor parte de las empresas; en todos los casos anteponiendo un criterio de eficiencia y disciplina (Hay, 1978, p.56). Sin embargo, las actitudes empresariales tanto como las gubernamentales no se expresan permanentemente por una sostenida evolución de las políticas de bienestar, no sólo porque la amenaza de revolución se extingue apresuradamente con los sucesos del 26, sino también porque el espíritu de la época no contempla aún una estrategia de regulación capitalista diferente en su esencia a la ideología liberal; basta observar las

técnicas ortodoxas y deflacionarias de los años de la crisis para comprender que falta todavía algún tiempo antes de consolidarse la aceptación general de una participación estatal más activa y de la necesidad de implementar un sistema de bienestar de carácter mucho más comprehensivo y estable.

Esta evolución desigual de las políticas de bienestar, a saltos y realizada de manera poco sistemática, posee un punto de unificación histórica que va a modificar la articulación de los servicios sociales con el resto de la economía y la sociedad británicas. Se trata de la Segunda Guerra Mundial que trae como consecuencia el surgimiento de la aceptación general de un sistema de bienestar social sobre bases aparentemente universalistas, destinadas a superar definitivamente el carácter selectivo prevaleciente con anterioridad.

Durante la fase de la guerra se revierte la posición defensiva del movimiento obrero y las nuevas estructuras sindicales comienzan a cobrar relevancia en el balance de fuerzas nacional y en la toma de decisiones políticas; el papel intervencionista del Estado se vuelve imprescindible para la conducción de la economía y la guerra, y lo será también, desde la perspectiva empresarial, para llevar a cabo la reconstrucción económica de la posguerra. Este giro en la articulación de las relaciones sociales y las experiencias cotidianas durante la guerra tales como las evacuaciones de las ciudades, el racionamiento y las situaciones igualitarias tienen un impacto

sin precedentes en la forma de estructurar bases sociales diferentes para la siguiente etapa.

En este ambiente propicio, el Beveridge Report (Report on Social Insurance and Allied Services) (Beveridge, 1987, p.72-92) es el documento que mejor capta el propósito de la época y que mayor influencia tendrá en el delineamiento final de las diferentes leyes que ponen en movimiento el sistema de bienestar de la posguerra. El documento propone un esquema comprehensivo de seguridad social capaz de combatir a lo que Beveridge llamo los "cinco gigantes": la Necesidad, la Enfermedad, la Ignorancia, la Suciedad y el Desempleo (George, V. y Wilding, P., 1985, p.63-65); al tiempo genera una enorme reacción a nivel nacional e internacional debido a su propuesta de crear un sistema de seguridad social universal que abarque los problemas de enfermedad, desempleo y vejez tanto del trabajador como de su familia, con base a contribuciones fijas e iguales para todos los trabajadores y con beneficios también fijos e iguales para todos, al margen del estatus social de cada uno y de su ingreso personal. Incluye además, la propuesta de un nuevo esquema de pensiones de retiro para las viudas y ancianos, así como una serie de subsídios familiares (Family Allowances). Establece también la necesidad de crear un sistema de pagos por accidentes de trabajo e invalidez, por maternidad, así como ayudas en efectivo para afrontar los servicios funerarios. Más aún, el Beveridge Report sugiere, en un acto netamente original, la creación de un servicio nacional de salud para beneficio de toda

la población, sin exclusión de ninguna persona y para lo cual habría de crearse un ministerio especial para hacerse cargo de la nueva institución en una modalidad administrativa que englobara todos los sistemas de salud existentes hasta ese momento (Beveridge, 1987, p.72-92; Sleeman, 1974, p.39-48; Gregg, 1967, p.18-27; George, 1973,p.20-26; Fraser, 1984, 207-222).

Pese al éxito del informe, el gobierno de coalición de Churchill no llevó a cabo ninguna acción específica para dar curso a las sugerencias ahí contenidas (esta tibieza de Churchill, a decir de los estudiosos del período, parece haberle costado la elección de 1945) y será entonces el movimiento obrero, a través del Partido Laborista, el que recoja las propuestas iniciales; primero, para influir en la elaboración de los documentos oficiales (White Papers) que vendrían a detallar con mayor precisión la forma de implementar las nuevas decisiones. En febrero de 1944 se radactó el White Paper sobre el Servicio Médico Nacional (National Health Service), en mayo del mismo año apareció el White Paper sobre empleo, y en septiembre otros dos sobre el seguro social (National Insurance) y el pago por accidentes de trabajo (Industrial Injuries). El funcionamiento del Estado del Bienestar así delineado se producirá con la toma del poder por parte del Partido Laborista como resultado de las elecciones de 1945.

Antes de seguir adelante con el recuento de las instituciones que van a conformar el Estado del Bienestar de la

posguerra, vale la pena destacar un elemento que subyace como contenido ideológico del Beveridge Report y que será determinante para las políticas de bienestar que se suceden en la siguiente etapa del desarrollo capitalista. Con la excepción del innovador sistema del National Health Service (NHS), el Informe se limitaba a recoger las experiencias de las políticas e instituciones sociales anteriores y que hasta entonces se habían desarrollado de una manera disgregada y selectiva, para darles una configuración más integrada, "universalista" y con una mayor uniformidad administrativa; aquí conviene subrayar los mecanismos de contribución tripartita, el establecimiento de beneficios en efectivo fijos e iguales para los demandantes, y la idea original de establecer un mínimo de subsistencia que funcionara como una línea fronteriza indispensable para determinar el monto de los beneficios. Sin embargo, junto con ello también se incorporaron aquellos elementos de diferenciación social que habían caracterizado hasta el momento todas las políticas de bienestar: de nueva cuenta se afianzó la distinción entre la auto-solidaridad obtenida por los trabajadores a partir de sus cotizaciones a los fondos de la seguridad social, y el estigma social de los beneficios proporcionados a los desposeídos sobre la base de los mecanismos del "means test". En todo caso, el aspecto distintivo del Informe se refiere a la idea de Beveridge de articular el Estado del Bienestar con las políticas de reconstrucción económica a la terminación del conflicto armado, de tal suerte que la

creación de las instituciones de bienestar quedaba ligada a la aceptación de las políticas keynesianas de pleno empleo (George, V. y Wilding, P., 1985, p.65).

Así pues, en el contexto de las transformaciones sociales impulsadas por la guerra, el Partido Laborista emprende el programa de reforma social, a lo largo de los primeros años de la posguerra, que habría de extenderse a las diversas sociedades capitalistas europeas. Como primera medida, el gobierno puso en funcionamiento (1945) los subsidios familiares, Family Allowances, aprobados en 1944 bajo un esquema de financiamiento con recursos proporcionados por el Ministerio de Hacienda (Chancellor of the Exchequer). En julio de 1946 se convirtió en ley el National Insurance en su modalidad de pagos por accidentes e incapacidades de trabajo, Industrial Injuries, financiado bilateralmente con las aportaciones patronal y del trabajador y sin limitaciones a la recepción del derecho en función de la cantidad de contribuciones del trabajador. En 1948 se completó el sistema de seguridad social proporcionando todo tipo de beneficios contra el desempleo, enfermedad, retiro, vejez y muerte.

En 1946 se aprobó también la National Health Service Act aunque tardaría todavía un lapso de tres años para iniciar su funcionamiento. El NHS es probablemente la institución de bienestar más sobresaliente que haya creado el gobierno laborista en ese periodo, tanto por la importante modificación de los sistemas de salud anteriormente existentes como por los

principios ideológicos que permanecieron detrás de su constitución. Por su naturaleza, contenida en principio dentro del Beveridge Report y después en el White Paper de 1944, el NHS fue diseñado para convertirse en el complejo más universalista de todos los que componen el Estado del Bienestar pues debería otorgar sus servicios a toda la ciudadanía británica (incluyendo también a todo inmigrante) independientemente de su estatuto, ingreso y condición social. Para cumplir estos propósitos, el NHS debería financiarse a través de las contribuciones y cuotas de sus beneficiarios en un esquema administrativo semejante a un seguro, sin embargo, en la práctica, su funcionamiento terminaría por depender básicamente de las transferencias proporcionadas por el Ministerio de Hacienda y por consiguiente de los impuestos, lo que convirtió a esta institución en una de las formas más importantes de distribución del ingreso. Por otra parte, la fundación del NHS implicó una reorganización estructural de los servicios médicos hospitalarios y de especialidad que con anterioridad se encontraban sumamente dispersos, administrados por diversas instituciones como el Factory Inspectorate, el School Inspectorate, las Poor Law Authorities, el Board of Trade, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud; logrando de esta forma su integración en un sólo sistema. Sin embargo, el NHS tuvo que enfrentar diversos problemas de costos, de administración y, sobre todo, de resistencia por parte de la profesión médica que se oponía a la posibilidad de convertirse

en un cuerpo asalariado del Estado y al ejercicio de una práctica colectiva que afectara sus intereses de obtención de ganancias privadas. Al momento en que el gobierno laborista, representado por el ministro de salud Aneurian Bevan, consiguió después de tres difíciles años poner en funcionamiento el NHS, puede decirse que quedó consolidada la estructura del Estado del Bienestar (Gregg, 1967, p.49-65).

El sistema institucional que compone el Estado del Bienestar británico, en este sentido restringido del término, quedó constituido como un "sistema de organización social que restringe las operaciones del mercado libre en tres formas principales; designando ciertos grupos, como los infantes o los trabajadores fabriles, cuyos derechos quedan garantizados y cuyo bienestar está protegido por la comunidad; proporcionando servicios tales como la atención médica o la educación, de tal manera que ningún ciudadano deba ser privado del acceso a ellos; y transfiriendo pagos que mantengan el ingreso en tiempos de excepcional necesidad, tales como la dependencia de los padres, o de interrupción de ingresos causados por circunstancias tales como la enfermedad o el desempleo" (Fraser, 1984, p.xxii).

El Estado del Bienestar británico comprende servicios en efectivo y servicios en especie. En lo que respecta a los primeros, correspondientes al sistema de seguridad social, se encuentran el National Insurance (General and Industrial Injuries); la National Assistance, Supplementary Benefits desde 1966; los Family Allowances y las War Pensions. Y, respecto a

los segundos, el National Health Service; Education (transformada estructuralmente en 1944 por medio de la llamada Butler's Education Act); los Welfare Services (servicios personales para los niños, minusválidos, ancianos); y la vivienda (Housing) (2).

Para tener una imagen sumaria del funcionamiento de las diversas instituciones vale la pena destacar algunos aspectos de cada una de ellas. El National Insurance tuvo como objetivo fundamental la cobertura de la totalidad de la población, articulada en un sólo sistema, para proporcionar un ingreso mínimo en todas las circunstancias que impidan su obtención por otro medio, tanto para los individuos asegurados como para sus dependientes. Para este efecto, se creó el National Insurance Fund que se debería ser capaz de funcionar con la lógica de autofinanciamiento de los seguros privados, aunque en la práctica esto nunca se logró por lo que se sostiene hasta la fecha sobre la base de las transferencias gubernamentales. El seguro correspondiente a los accidentes de trabajo, Industrial Injuries, sustituyó a la anterior Worker's Compensation Act y beneficia a los trabajadores que sufren accidentes de trabajo o que padecen alguna incapacidad o enfermedad industriales.

La National Assistance se estableció para subsanar las necesidades de aquellos que no son elegibles para recibir beneficios de alguna de las modalidades del seguro social. En un principio quedó administrada por el National Assistance Board, pero a partir de 1966, y como consecuencia de su

persistente imagen de degradación para el preceptor de estos beneficios, se convierte en los Supplementary Benefits. El sistema consiste en pagos en efectivo a los demandantes a partir del mecanismo del "means test", esto es, a partir de una averiguación oficial de los recursos y las necesidades económicas de aquellos, con el objeto de proporcionarles un estandard mínimo de ingreso. En su concepción original, fue creado bajo el supuesto de que funcionaría como un apoyo excepcional para resolver necesidades coyunturales, pero en la práctica se ha convertido en el recurso fundamental de una cantidad importante de familias para alcanzar un nivel mínimo de vida.

Los subsidios familiares, Family Allowances, constan de diversos apoyos también en efectivo en beneficio de familias con más de un hijo en circunstancias de pobreza, y con la finalidad de estimular el crecimiento demográfico que ha afectado negativamente a la sociedad británica, incluso ya desde antes de la guerra.

Las pensiones de guerra, War Pensions, se crearon para compensar a los excombatientes afectados físicamente así como a los familiares que sufrieran la pérdida de parientes en el ejercicio activo. Este esquema vino a menos en la medida que los beneficiarios se han ido reduciendo con el paso de los años.

El NHS, además de lo que ya se señaló, introdujo un sistema de atención médica indiscriminada y que incluye los servicios de odontología y oftalmología, así como de hospitalización. En

su inicio, los servicios médicos eran totalmente gratuitos, pero el elevado costo del sistema llevó a la introducción de cuotas fijas para todos los receptores.

La educación, transformada con la propuesta de ley de Mr. R.A. Butler y el Acta escocesa correspondiente de 1946, también constituyó un parteaguas en lo que respecta a la política educativa. Llevó a la práctica la educación secundaria obligatoria para toda la infancia, haciendo referencia exclusivamente a su edad, aptitudes y habilidades escolares, y sin ningún obstáculo resultante de sus bajos recursos económicos. En 1947 se instituye también la edad de quince años como la mínima norma de escolaridad y sólo hasta 1972-73 la escolaridad mínima se extiende hasta los dieciséis años.

Los servicios sociales, Welfare Services, representan el rubro menos significativo de todos los que componen el Estado del Bienestar por lo menos en términos de sus costos; consiste básicamente en programas de asistencia y atención para la infancia, los ancianos, los minusválidos, individuos con limitaciones mentales y para los jóvenes delincuentes.

Por último, los servicios de vivienda, Housing Policy, se establecieron mediante la sustitución de los programas de subsidios a la vivienda privada, y de desaparición de los focos de hacinamiento y deterioro ambiental, por otros programas y políticas destinados a estimular la construcción de vivienda pública (Council Housing) bajo el régimen de rentas reducidas y controladas.

b) Gasto Público y Bienestar.

Para diferenciar el Estado del bienestar de la posguerra de las políticas e instituciones sociales del pasado, se tiende a subrayar su carácter universalista en contraposición a las experiencias del pasado donde prevalecía una provisión de bienestar selectiva que sólo beneficiaba de manera parcial a ciertos estratos y grupos de la clase trabajadora. Esto explica por qué en el análisis del Estado del Bienestar se privilegia el estudio del tamaño y la cobertura social de los sistemas; en realidad, aunque estos indicadores revisten una importancia central para su entendimiento, un enfoque cuantitativista del Estado del Bienestar sólo expresa los rasgos más fehacientes de la transformación en las estrategias de regulación capitalista dentro de las cuales se inserta el propio desarrollo de las instituciones sociales.

El hecho de que se verifique un importante crecimiento de la participación estatal en la reproducción del trabajador y en el establecimiento de nuevas normas de consumo presupone, a su vez, que el Estado del Bienestar se corresponde con un cierto tipo de política tributaria y presupuestal, con una forma particular de gestionar la política monetaria (al nivel del control del dinero y del crédito), así como una determinada política industrial, comercial y urbana; de otra manera sería impensable la provisión de servicios y bienes en la escala y con las características del Estado del Bienestar contemporáneo. Por esta razón, la difusión del keynesianismo en la posguerra, bajo

la denominación que se le quiera dar, conlleva inherentemente la expansión del gasto público en el área de los servicios sociales. La creación del Estado del Bienestar no es entonces el resultado de una mera extensión de los servicios de bienestar que se proporcionaban desde el pasado sino que representa una modificación sustancial de las estrategias globales de regulación capitalista, de las cuales la magnitud de los servicios proporcionados apenas es un indicador, espectacular, de la naturaleza de las relaciones sociales que se instauran durante la posguerra.

Por otra parte, es importante señalar que el surgimiento del Estado del Bienestar trasciende las tareas generales del Estado capitalista, puesto que no se limita a compensar algunas inequidades sociales que no resuelve el ingreso proveniente del mercado -no se trata solamente de un "salario indirecto"- sino que involucra paralelamente una provisión de valores de uso que se consideran un "beneficio social", es decir, que emanan directamente del hecho de crear una responsabilidad colectiva para el Estado con relación a la sociedad, a pesar del carácter relativo y desigual que poseen semejantes "beneficios sociales".

Por último, por más que nos situemos al nivel del tamaño del Estado del Bienestar no se puede pasar por alto su existencia como institución de primer orden en las actividades estatales de regulación y estabilización capitalistas, de ahí la necesidad de considerar también estos problemas desde la perspectiva de la reproducción de la fuerza de trabajo para

beneficio del capital, así como de los mecanismos de fragmentación y centralización (cuasi corporativos) de que se vale el Estado para lograr la disolución del conflicto. La contradicción entre un Estado del Bienestar fruto de las conquistas de la clase obrera y un Estado del Bienestar aparato de dominación, se matiza bajo el entendimiento de que las luchas obreras encuentran eco en la creación de las políticas e instituciones sociales, en la medida que alcanzan un determinado grado de institucionalización que fortalece el liderazgo burocrático de los trabajadores, en el marco de una etapa de expansión capitalista que requiere nuevas formas de administración de las relaciones sociales que implican la redistribución del ingreso y la introducción de una norma de consumo masivo para la generalidad de la sociedad. De todas estas cuestiones comenzaré por analizar las relaciones entre gasto público y bienestar social.

El período de la posguerra se caracteriza por la creciente participación estatal dentro de la economía y, sobre todo, por la creciente disposición estatal de los recursos nacionales que se refleja en el gasto público. Recordemos que aunque durante las décadas de los 50's y 60's se verifican superávits fiscales en las cuentas de gastos corrientes, el gasto público continúa elevándose con relación al Ingreso Nacional y que dicho incremento se refiere fundamentalmente al desarrollo social. Así, en la misma medida que el gasto público total, con relación al PNB, va creciendo por encima del 40% durante la fase de la

posguerra hasta alcanzar el 58% en 1975 (con un relativo descenso en 1961 resultado del intento de los conservadores para liberalizar la política económica), el gasto público en servicios sociales se mantiene por encima del 16%, también con relación al PNB, hasta alcanzar su nivel máximo del 28.8% en 1975. Más aún, dicho incremento es más que proporcional al crecimiento del gasto total, ya que para 1975 viene a representar más del 50% de este, proceso que revela sin lugar a dudas la importancia del Estado del Bienestar dentro de las políticas económicas keynesianas. (Cuadro No.4.1.)

El mayor peso relativo del Estado del Bienestar dentro del gasto público total es expresión a su vez de una modificación de la participación de otros rubros como el de Defensa y el Servicio de la Deuda Nacional, que disminuyen su relación con el gasto total en la medida que crece el gasto en servicios sociales. Así por ejemplo, si en 1938 los gastos de Defensa absorbieron el 29.7% del total, mientras que los gastos por concepto del servicio de la Deuda y los servicios sociales lo hacían en un 13.3% y 37.7%, para 1970 Defensa ocupó el 11.4%, el servicio de la Deuda el 9.8% y los Servicios Sociales el 47.1% con relación al gasto total (Sleeman, 1974, p.3). Pero aún si se considera el incremento porcentual de los diversos sectores que componen el gasto público total (incremento resultante del crecimiento absoluto del gasto total), se puede apreciar que los servicios sociales han incrementado su

CUADRO No. 4.1. EL CRECIMIENTO DEL GASTO SOCIAL EN EL REINO UNIDO

	Porcentaje del PIB a costo de factores (1)							
	1910	1921	1931	1937	1951	1961	1971	1975
Total de los servicios sociales	4.2	10.1	12.7	10.9	16.1	17.6	23.8	28.8
Seguridad Social		4.7	6.7	5.2	5.3	6.7	8.9	9.5
Bienestar		1.1*	1.8*	1.8*	4.5*	0.3	0.7	1.1
Salud						4.1	5.1	6.0
Educación		2.2	2.8	2.6	3.2	4.2	6.5	7.6
Vivienda		2.1	1.3	1.4	3.1	2.3	2.6	4.6
Infraestructura	0.7	0.6	1.0	1.0	3.6	4.8	6.3	6.8
Industria	1.8	4.5	3.2	2.8	6.9	4.9	6.5	8.3
Administración de Justicia	0.6	0.8	0.8	0.7	0.6	0.8	1.3	1.5
Defensa	3.5	5.6	2.8	5.0	10.8	7.6	6.6	6.2
Intereses de la deuda y otros	1.9	7.7	8.2	5.2	6.9	6.3	5.9	6.3
Total Gasto Estatal	12.7	29.4	28.8	25.7	44.9	42.1	50.3	57.9
Total Ingresos Estatales	11.0	24.4	25.0	20.8	42.7	38.5	48.6	46.6
Necesidades de Endeudamiento	1.7	5.0	3.8	1.9	2.2	3.6	1.7	11.3

* (Bienestar y Salud)

(1) Se refiere al valor de los recursos productivos usados en la elaboración del producto, lo que excluye impuestos indirectos e incluye subsidios. A diferencia del cálculo del PIB a precios de mercado que incluye los impuestos indirectos y excluye los subsidios. Es importante utilizar el primer cálculo porque resalta la actividad estatal a través de los subsidios.

FUENTES: A Peacock y J. Wiseman, *The Growth of Public Expenditure in the U.K.*, 2da edición, Allen and Unwin, 1966; CSO, *Social Trends*, HMSO. Citado por Gough, (1981, p.77).

participación, con relación al PNB, en una dimensión mucho más significativa que los demás. (Sleeman, 1974, p.106).

Este espectacular crecimiento del gasto y, por consiguiente, del costo de los servicios sociales proporcionados por el Estado expresa no sólo su volumen sino también la parte creciente del gasto que se destina al pago de sueldos y salarios del personal empleado en esas instituciones. Indudablemente, el Estado del Bienestar resume dos de las características más elementales de la política keynesiana, esto es, la creación de demanda y de empleo. En el período de 1959-1974, el empleo en el sector público creció a una tasa del 15% mientras que el empleo en el sector privado sólo lo hizo en un 3% (Gough, 1981, p.83). Sin embargo, a pesar del creciente peso relativo del empleo en el sector público vale la pena destacar que las casi tres quintas partes del gasto público en bienestar fueron destinados a la adquisición de bienes y servicios y sólo una quinta parte a las remuneraciones (Gough, 1981, p.83).

Por supuesto, el crecimiento de los gastos sociales está relacionado con el incremento real de la dimensión del Estado del Bienestar, aunque ello no representa necesariamente un mejoramiento de los servicios proporcionados sino que obedece más bien a cuatro causas fundamentales que menciona Gough: a) la elevación de los costos relativos; b) cambios en la estructura poblacional; c) nuevos y mejores servicios; y, d) crecientes necesidades sociales.

a) Elevación de los costos relativos. Como consecuencia de las diferencias de productividad entre el sector de servicios sociales y el sector productivo, los costos de dichos servicios tienden a elevarse con relación a los precios de otros bienes, lo que implica en la práctica un mayor gasto en bienestar a lo largo del tiempo.

b) Cambios en la estructura poblacional. Junto con la disminución relativa de la población ocupada productivamente, han aumentado en Gran Bretaña los sectores de la población más dependientes de los servicios de bienestar como lo son los niños y los ancianos.

c) Nuevos y mejores servicios. Al mismo tiempo, nuevas categorías de ciudadanos son elegibles para recibir beneficios y también se produce una mayor utilización de los mismos lo que se traduce en un mayor nivel de bienestar y de gastos para el Estado. Sin embargo, esta categoría debe ser tomada con cierta cautela puesto que durante el periodo estudiado también se puede descubrir un mayor nivel de necesidades sociales.

d) Crecientes necesidades sociales. Este es quizás el factor más sobresaliente que explica el crecimiento de los gastos en bienestar y se refiere fundamentalmente a los costos derivados del desempleo, aunque también podrían considerarse los gastos que implica una mayor atención a las personas con problemas mentales o la ya mencionada mayor dependencia de los ancianos. Esto hace, en su conjunto, que el incremento en el costo de los servicios sociales se explique por los factores señalados y que

sea mínima la parte correspondiente a los mejores servicios para la satisfacción de las necesidades (Gough, 1981, p.85-94).

Ya he discutido en otro apartado la limitada participación del Estado británico en la expansión capitalista de la posguerra a través de la política fiscal, pero el hecho de que el gasto público en bienestar haya mantenido una tendencia creciente, a diferencia del gasto en cuenta corriente, debe interpretarse como algo más que la realización de "gastos sociales" con el objeto de lograr la legitimación del Estado. Las instituciones sociales que genera el Estado del Bienestar forman parte de la cadena reproductiva del capital sea a través de la demanda de bienes y servicios al sector privado o simplemente por el incremento a la propensión a consumir producto de las transferencias monetarias del sistema de seguridad social.

En este respecto, el Estado del Bienestar consiguió los logros más importantes de la estrategia keynesiana a través de la redistribución del ingreso. Está fuera de discusión que las políticas de redistribución no suprimieron las grandes desigualdades en la posesión de la riqueza o en la recepción de ingresos entre las diferentes clases (Blackburn, 1972, p.33-56), pero lo que se está tratando de destacar aquí es la importancia del Estado del Bienestar en la reproducción capitalista y en la contención del conflicto social. En este sentido, el hecho de que el gasto público creciente de la posguerra fuera financiado por la vía tributaria y no de los déficits fiscales, demuestra que los servicios sociales fueron el instrumento redistributivo

que permitió alterar la constelación de las relaciones sociales en Gran Bretaña a diferencia no sólo de las consabidas políticas fiscales sino también de las políticas tributarias. Aún considerando el carácter progresivo de los impuestos directos en la posguerra, estos fueron compensados por el efecto regresivo de los impuestos indirectos; de hecho, la política tributaria tendió a neutralizarse en lo que se refiere a su carácter redistributivo y el peso del mismo se concentró en el gasto público. A pesar de sus deficiencias, este fue el logro fundamental del Estado del Bienestar (Sleeman, 1974, p.119-135).

Si se deja de lado la proporción de los salarios y sueldos en el ingreso nacional, debido a la dificultad para diferenciar entre las percepciones de los trabajadores y de los empleados, la participación en el ingreso global del 10% de la población de más altos ingresos, antes del pago de impuestos, fue del 33.1% en 1949 y del 26.8% en 1973-74; mientras que la participación del 20% de más bajos ingresos fue del 5.4% en 1949 y del 6.25% en 1973-74, también antes de los impuestos. Si observamos estos mismos estratos después del pago de impuestos es indudable que los años de la posguerra, siguieron un curso más igualitario y redistributivo que en épocas anteriores, puesto que el 10% de más altos ingresos recibió un ingreso porcentual, con relación al total, del 27.1% en 1949 y del 23.6% en 1973-74; al tiempo que la participación del 10% de más bajos ingresos pasó del 6.5% en 1964 al 7.5% en 1973-74 (Pollard, 1983, p.316-317).

Este proceso, nada espectacular si se quiere, fue resultado de la transferencia de recursos de los estratos de más altos ingresos al Estado por la vía tributaria y, ulteriormente, la elevación de los ingresos de los estratos más bajos como resultado de los beneficios sociales proporcionados por el Estado (esto es, ingreso + prestaciones sociales). Así, el 10% más alto entregaba el 23.5% de sus ingresos como impuesto en 1959 y el 29.1% en 1974-75; mientras que el 20% más bajo contribuía como impuestos con el 0.1% de sus ingresos en 1959 y el 1% en 1974-75. Considerando el ingreso neto que resulta de los ingresos originales, más los beneficios en efectivo y en especie, menos los impuestos directos e indirectos, tenemos que el 10% más alto modificó su participación en el ingreso total de un 26.4% bruto a un 23.7% neto en 1974; mientras que el 20% más bajo pasó de una participación bruta del 3% a un ingreso neto del 7.8%, también en 1974 (Pollard, 1983, p.317-318).

Puede decirse que las tendencias esbozadas hasta aquí acerca de la Gran Bretaña son extensivas en sus lineamientos generales a la mayoría de los países capitalistas (con la notable excepción de los Estados Unidos y Japón) (Cuadro No.4.2.), aunque es verdad que las características específicas de cada país y los métodos propios para llevar a cabo las mediciones tienden a resaltar algunas diferencias importantes.

CUADRO No.4.2. GASTO SOCIAL EN EL INICIO DE LOS 1970's:
PRINCIPALES PAISES DE LA OECD (% del PIB)

País	Mantenimiento del Ingreso	Salud	Educación	Total
G.B.	7.7	4.9	5.6	18.2
E.U.	8.0	3.1	6.0	17.1
Japón	2.8	3.5	3.6	9.9
CEE	10.6	-	5.1	-
Francia	12.4	5.5	4.5	22.4
Alemania	12.4	5.5	4.2	22.1
Italia	10.4	5.3	4.0	19.7
Canadá	7.3	5.4	7.7	20.4
Suecia	9.3	7.3	7.1	23.7
OECD*	8.7	4.8	4.6	18.1

* Todos los países de la OECD.

FUENTE: OECD, Public Expenditure on Income Maintenance Programmes (July 1976), Public Expenditure on Health (July 1977), Public Expenditure on Education. Citado en (Gough, 1981, p.79).

Visto en esta perspectiva internacional, el Estado del Bienestar británico se creó como un sistema más comprehensivo que el de otros países y con una estructura organizativa más simple en lo que concierne a la manera de financiar los beneficios; diferencia que deriva de la concepción británica original según la cual los servicios sociales deberían ser proporcionados por el Estado con un carácter general y fijo para toda la población sin consideración del nivel de ingreso y de vida, en contraste con otros países europeos y los Estados Unidos en donde prevaleció un criterio en que los beneficios estarían ligados al nivel de ingresos, en una concepción liberal de la autosolidaridad.

Así, el Estado británico trató de crear un sistema capaz de asegurar un nivel mínimo de bienestar para la mayor cantidad

posible de personas, aunque los beneficios recibidos no fueran tan elevados como en otros países para ciertos sectores limitados de la población. Por eso los montos de los beneficios monetarios de la seguridad social fueron más elevados en otros países porque también las contribuciones de los trabajadores y los empresarios fueron más elevadas que en la Gran Bretaña. Asimismo, el gasto nacional en salud ha sido mayor en lugares como Francia o Suiza, en Alemania Federal o en los E.U., pero ello se debe a que allí existe una presencia mucho más significativa del sector privado, en virtud de que no poseen un servicio nacional como el británico. En el terreno de la educación, la situación de Gran Bretaña se ubicó en el mismo nivel que el de otros países de Europa Occidental y en lo que respecta a vivienda es probablemente donde se haya manifestado un mayor rezago en Gran Bretaña debido a los métodos empleados para el subsidio de la construcción de vivienda privada y al errático sistema de rentas subsidiadas en la vivienda estatal (Sleeman, 1974, p.156-160; Gough, 1981, p.78-79).

c) El carácter capitalista del Estado del Bienestar.

La centralidad de los servicios sociales para la reproducción capitalista trasciende el marco de las políticas redistributivas que derivan del gasto público. Existen otras funciones igualmente efectivas que son inherentes a la naturaleza del Estado del Bienestar. En primer lugar, su función en la reproducción y la disciplina de la fuerza de trabajo; en segundo, su capacidad fetichizante y fragmentadora del conflicto; y, por último, su

función en la centralización y refuncionalización de los problemas de bienestar en una dimensión "universalista" y corporativista. Veamos ahora la primera función.

En un sentido más amplio, el Estado del Bienestar puede definirse como la utilización del poder del Estado para modificar la reproducción de la fuerza de trabajo, tanto la que se encuentra ocupada como la que forma parte del llamado ejército industrial de reserva; y lo hace a través de diversas formas: alterando el ingreso del trabajador por la vía de los beneficios económicos de la seguridad social, regulando y controlando los bienes y servicios que consume la población, subsidiando el consumo de dichos bienes y servicios , o simplemente proporcionándolos gratuitamente en forma directa o a costos muy reducidos; en una palabra, incidiendo directamente sobre las normas de consumo de la sociedad capitalista (Gough, 1981, p.45-46).

Pero cualquiera que sea la forma en que participe el Estado en la reproducción de la fuerza de trabajo, lo hace de una manera que subordina al trabajador por medio de las instituciones que integran el Estado del Bienestar.

El sistema de seguridad social no limita su actividad a la reproducción de aquellos sectores de la población trabajadora que han sido expulsados del proceso de la producción. Por el contrario, la importancia principal de esta institución reside en el papel que juega con relación a otros sectores de la clase obrera.

En primer lugar, un determinado nivel de beneficios provenientes de la seguridad social genera una gran presión sobre

el precio de la fuerza de trabajo al establecer un nivel de vida mínimo estandarizado y oficial por debajo del nivel de ingreso del resto de los trabajadores; como consecuencia, el sistema de seguridad social no sólo mantiene una presión desfavorable sobre la población trabajadora ocupada sino que estimula a los individuos que se encuentran desocupados a ofrecer su trabajo en condiciones menos favorables que las anteriores. En segundo lugar, el sistema de seguridad social preserva la fuerza de trabajo como un valor de cambio potencial para el momento en que el desempleado pueda ser reincorporado al proceso productivo. En tercer lugar, el sistema se hace cargo de aquellos que no se encuentran en condiciones de trabajar debido a circunstancias como la edad, el nivel de entrenamiento o la inestabilidad laboral pero que, todos ellos, están sujetos a ser reincorporados a la relación salarial. Por último, el sistema impone disciplina y restricción sobre el trabajador al establecer condiciones y límites para la recepción de los beneficios (Ginsburg, 1979, p.47-49).

Existen diversos ejemplos que ilustran estas tendencias. Los recortes al fondo de desempleo, que ajustan el beneficio de desempleo a porcentajes reducidos con relación al nivel original de ingreso; la antigua norma de la "detención del salario" (wage stop) por medio de la cual se fijaba un nivel tope a los beneficios complementarios para los desempleados, establecidos con base al salario más bajo en el período; la "norma de las cuatro semanas" (four weeks rule) según la cual se trata de forzar a los desempleados no "justificados" a buscar empleo ante la amenaza de

perder sus beneficios; la cláusula de los que "no están verdaderamente buscando trabajo" (non genuinely seeking work), mecanismo de coerción contra la pérdida voluntaria de empleo y, por tanto, instrumento disuasivo contra la clase trabajadora; la "norma de las seis semanas" (six week rule) por medio de la cual los beneficios del seguro social para los desempleados pueden ser suspendidos por seis semanas a consecuencia de una pérdida "injustificada" de empleo, norma también aplicada al resto de los beneficios de desempleo; la discriminación de las mujeres por el sistema de seguridad social que las excluye de derechos independientes y las condena a trabajo mal pagado y ocasional (Ginsburg, 1979, p.68-80).

La atención médica proporcionada por el Estado, para tomar otro ejemplo, funciona también como un importante medio de reproducir la fuerza de trabajo: los trabajadores tienen que estar en condiciones de salud que les permitan laborar cada día. Lo que es importante en este caso es el hecho de que dicha reproducción no puede ser realizada por el propio trabajador sino que requiere la participación del Estado en una forma de reproducción colectiva de la fuerza de trabajo.

Analizando la atención a la salud como un todo, se puede encontrar un elemento predominante que contribuye a la reproducción de las relaciones capitalistas. En primer lugar, la provisión de salud involucra la creación de aptitudes físico-mentales para lograr la eficiencia productiva. En segundo lugar, los servicios de salud aspiran a reproducir la nueva generación de trabajadores

y consumidores, especialmente en lo que respecta a las actividades reproductivas de la mujer. En tercero, los servicios médicos reproducen la fuerza de trabajo a un nivel ideológico, actuando como una poderosa agencia de control social: legitiman el capitalismo al exaltar la naturaleza científica de las prácticas médicas; legitiman la división social del trabajo existente al reproducir el papel subordinado del trabajador a través de la relación médico-paciente; fetichizan el Estado al mostrarse a sí mismos como producto de una institución benevolente preocupada por la salud de los ciudadanos (Doyal, 1979, p.37-43).

La historia del National Health Service es muy ilustrativa de la subordinación de los intereses de la comunidad a los de los médicos, fenómeno que indica también la separación de intereses entre los demandantes y la estructura administrativa del Estado del Bienestar. La propuesta original para la creación del NHS envolvía un sistema de control de la atención médica por parte de las autoridades locales que se reformó al final como consecuencia de las disputas entre el Estado y la medicina privada. En su primera etapa el NHS devino una institución controlada por los representantes de las organizaciones médicas y, por consiguiente, su estructura prevaleciente alteró sus objetivos iniciales: la consecuencia fue la prevalencia de la medicina curativa en detrimento de la preventiva, y la separación del paciente de la administración del NHS (Doyal, 1979, p.181-182). Las reformas posteriores de la institución no alteraron la esencia de esta

estructura sino que simplemente impusieron la participación indirecta del Estado.

Existen otras áreas dentro del NHS que pueden ilustrar la burocratización y la actitud controladora del Estado del Bienestar. La utilización de trabajo femenino y de inmigrantes como una forma de disminuir los costos de mano de obra, además de las diferenciaciones sexuales y raciales que esto implica; el patrón de fragmentación y especialización del trabajo que reduce la solidaridad entre los diferentes estratos de los trabajadores (Doyal, 1979, p.207); la asignación de recursos en beneficio de los hospitales de enseñanza (teaching hospitals) y de urgencias en lugar del apoyo para el tratamiento de las enfermedades crónicas (Doyal, 1979, p.194-200). Los beneficiarios del NHS han sido la profesión médica -que coexiste con y utiliza la institución para mantener un importante nivel de ingresos a través del ejercicio de la medicina privada- y las compañías manufactureras de equipo médico y de fármacos -que dominan completamente el aprovisionamiento de medicinas y de equipo para el NHS-; más aún, el acomodamiento de intereses entre la administración de las instituciones de salud y los intereses privados ha reproducido la diferencia entre el paciente general y el paciente privado al tiempo que la medicina preventiva ha sido oscurecido por los intereses de las grandes compañías farmacéuticas, nacional e internacionalmente (Doyal, 1979, p.188-194).

El análisis de la política habitacional es importante para comprender la manera como el Estado ha controlado el Estado del Bienestar a través de mecanismos de financiamiento y de gasto.

Con referencia a la vivienda estatal (Council Housing), la participación del Estado británico es más importante que el resto de sus contrapartes europeos y los Estados Unidos. El problema habitacional es uno de los pilares del sistema de bienestar, junto con el NHS y el sistema de seguridad social, pero, a diferencia de otros, la vivienda en Gran Bretaña no es controlada predominantemente por el Estado ni la vivienda estatal representa el corazón del complejo habitacional en su conjunto (Ginsburg, 1979, p.139).

Lo que es particularmente importante es la forma a través de la cual el Estado controla los programas de vivienda. Primero, a través del "loan sanction" mediante la cual el gobierno controla las acciones de crédito de los consejos locales. Segundo, por medio de los subsidios del Ministerio de Hacienda a la vivienda estatal que le permiten moldear la política local. Y, por último, a través del llamado "cost yardstick" que establece un tope máximo al gasto en cualquier forma de vivienda estatal local (Ginsburg, 1979, p.143-145).

Estas tres formas de control revelan el control que ejerce el gobierno central a través del gasto público sin la necesidad de intervenir directamente en los programas de vivienda. En este sentido la política habitacional se ha demostrado como una

referencia obligada para comprender los métodos keynesianos de control económico.

Por su parte, la utilización de la política de gasto público en vivienda también ha ilustrado tempranamente cómo puede funcionar para emprender los recortes presupuestales en contra de las condiciones de vida de la clase trabajadora.

d) Universalismo y corporativismo en el Estado del Bienestar.

Pero incluso si trasladamos el análisis del Estado del Bienestar desde esta modalidad un tanto evidente y funcionalista, hacia los fundamentos ideológicos y corporativos que le son propios, también se puede descubrir una gran eficacia en el cumplimiento de sus tareas de integración y de control.

Aunque el rasgo más popularizado del Estado del bienestar de la posguerra fue su ruptura con las políticas selectivistas del pasado y la introducción de principios universalistas en el otorgamiento de los servicios sociales, su conformación práctica reveló simultáneamente una enorme capacidad para reproducir la desigualdad social y para debilitar la radicalidad de los programas político-electorales.

En efecto, como lo señala Titmuss en una actitud crítica sobre sus primeras concepciones más optimistas, reducir el análisis de las políticas de bienestar, antes y después de la guerra, a la contraposición simplista entre "universalismo" v.s. "selectivismo" manifiesta una postura bastante ingenua con relación a la realidad de lo que sucedió con el Estado del Bienestar de la posguerra. No

basta considerar la naturaleza del Estado del Bienestar a partir de su capacidad de proporcionar beneficios a la totalidad de la sociedad con criterios que no impliquen un estigma para quienes los reciben sino que también es necesario poner en tela de juicio el concepto mismo de "bienestar" o de "beneficiarios". El énfasis en la utilización de estos conceptos frecuentemente tiende a oscurecer el hecho fundamental de que para muchos consumidores los servicios sociales utilizados no son de ninguna manera beneficios, ni mucho menos incrementos de bienestar; más bien representan compensaciones parciales por los "des-servicios" y por los costos e inseguridades que resultan de una sociedad industrial urbana rápidamente cambiante. Son parte del precio que pagamos a cierta gente por soportar parte de los costos del progreso de otra gente; es el precio que compensa la obsolescencia de las habilidades del trabajador, el desempleo, los retiros prematuros, los destrozos urbanos, la existencia de tugurios, la contaminación ambiental, y ciento y un más des-servicios generados socialmente. "Estos son los des-bienestares causados socialmente, las pérdidas involucradas en los logros agregados de bienestar" (Titmuss, 1975, p.34-35; también George y Wilding, 1985, p.88-89).

El Estado del Bienestar, sin embargo, también posee los recursos y las instancias para contrarrestar los efectos desestabilizantes de ese "des-bienestar".

La tremenda ola expansiva del capitalismo de la posguerra hizo innecesaria durante mucho tiempo la discusión de las funciones y los efectos sociales del Estado del Bienestar; cuestiones como el

papel del Estado en la provisión de bienestar, así como sus costos y beneficios no aparecerán sino hasta la década de los 70's (Wilding, 1983, p.7). Piénsese que el desempleo de los 50's y los 60's fue menor al 2%, de tal manera que los beneficios de la cobertura del sistema de seguridad social, por ejemplo, se concentró mucho más en la población ocupada: en 1956 estaban cubiertos 4.33 millones de hombres y en 1967 8.1 millones que, sumados a los empleados públicos, representaban un total de 12 millones de asegurados, la mitad de la población ocupada en 1956 y las dos terceras partes en 1967. A pesar de ello, no existió un sistema de bienestar equitativo porque junto con los programas estatales de bienestar comenzaron a resurgir los esquemas de beneficios y prestaciones ocupacionales al interior de las diferentes empresas, así como los seguros privados, lo que provocó a fin de cuentas un acentuamiento de la desigualdad entre quienes recibían exclusivamente el beneficio estatal y quienes se beneficiaban de los tres esquemas en su conjunto. Lo mismo sucedió con la aparición del sistema de beneficios de seguridad social relacionado con los ingresos, durante la segunda mitad de la década de los sesenta, que benefició a quienes poseían un ingreso más elevado (George, 1973, p.26-30).

Será hasta los años setenta, con la terminación de la fase expansiva del capitalismo, cuando se presente la preocupación por los costos de los servicios sociales y cuando se ponga en duda la efectividad del Estado del Bienestar en el logro de sus fines, fundamentalmente como consecuencia de su fracaso en eliminar

problemas tales como la desigualdad de oportunidades en la educación y en el acceso a la atención médica, la eliminación de la pobreza, la reaparición del problema de la vivienda y la permanencia de zonas urbanas hacinadas y empobrecidas.

En buena medida los postulados esenciales del Beveridge Report contribuyeron a garantizar la desigualdad en la provisión de bienestar como resultado del reforzamiento de la idea de un seguro social en el que los trabajadores, por medio de sus cotizaciones, estaban creando su propio derecho a recibir los beneficios, en vez de participar de un sistema verdaderamente universal. Por otra parte, tampoco las instituciones sociales fueron capaces de superar plenamente el espíritu degradante de la Poor Law, al mantener un organismo asistencial, el National Assistance Board, basado en el principio de la averiguación de los medios económicos y de las necesidades de los individuos, así como la norma de que los beneficios recibidos deberían ser inferiores al ingreso que podría percibirse por medio de un empleo.

Pero durante el tiempo en que estas cuestiones no formaron parte de los debates en torno a la naturaleza del Estado del Bienestar, este afianzó de una manera notable el pacto de la posguerra al extinguir virtualmente toda contraposición ideológica radical en la contienda electoral de los partidos políticos. La bandera de una transformación radical de la sociedad, promovida durante tanto tiempo por el movimiento obrero, fue singularmente sustituida por la aceptación de una evolución gradualista de los servicios sociales, acuerdo que se reflejó de manera general en el

tipo de teorizaciones prevaleciente en esa época. De hecho, será también hasta la década de los 70's cuando se verifiquen nuevas transformaciones en los servicios sociales: la reorganización de la escuela secundaria y de los servicios personales de bienestar en 1971 y 1974, la reorganización del NHS en 1974, y el fallido intento para introducir un nuevo esquema de pensiones en 1975 (George, 1973, p.26-30; Wilding, 1983, p.7).

Pero, en el fondo del problema, el ablandamiento programático de los partidos obedece a circunstancias más complejas que la sola flexibilidad de la clase dominante o los errores políticos del Partido Laborista. Indudablemente, el triunfo electoral de este en 1945 representó un fortalecimiento de la participación de masas en el proceso democrático del sistema de partidos, lo que en cierta medida permitió una disminución de la incertidumbre política, aunque al mismo tiempo los partidos políticos convirtieron el terreno electoral en un mercado político donde la cuestión fundamental se convirtió en obtener el voto ciudadano a cambio de promesas entre las que se incluía, por supuesto, el Estado del Bienestar. Las décadas de los 50's y 60's llevaron al enfrentamiento partidista en torno a consignas como la preponderancia del mercado v.s. la planeación estatal, pero en todos los casos prevaleció el consenso sobre la aplicación de una estrategia de pleno empleo y bienestar social que no se contradijo con las políticas de corto plazo disímiles sólo en lo superficial. Lo que es más importante, los procesos políticos que marcaron el derrotero de los acontecimientos de la posguerra no fueron el

producto de la actividad de los partidos políticos sino más bien de negociaciones entre el Estado y las organizaciones corporativas del capital y el trabajo. La fase de la posguerra generó así una continua marginación de la importancia de los partidos políticos y el parlamento, y una recurrente utilización de las negociaciones tripartitas en el proceso de la toma de decisiones (Gamble y Walkland, 1984).

Este corporativismo industrial, de clase, se desarrolló como uno de los productos neokeynesianos más peculiares de la posguerra, pero al mismo tiempo, al interior de las estructuras burocráticas del Estado del Bienestar, evolucionó otra forma de corporativismo, de grupos, en donde el contenido de clase original quedó virtualmente desarticulado. Esta característica fragmentadora sustentada en el pacto social de la posguerra, en la práctica se demostró mucho más eficiente y estable de lo que fue, en diferentes momentos, el corporativismo industrial, porque sin la necesidad de convocar el acuerdo de las clases pudo generar sus propios mecanismos de integración social, de exclusión entre los grupos y, sobre todo, de legitimación masiva, sin necesidad a recurrir al manejo de una participación política.

Esta nueva forma de corporativismo desclasado se desarrolló como resultado de las mismas tendencias que llevaron a una mayor presencia del Estado en la gestión de la vida económica y social, tales como la intervención estatal en la creación y el consumo del producto nacional, la cada vez más significativa mediación estatal en la relación capital-trabajo, la magnitud de la provisión estatal

de bienestar, el desplazamiento en el balance de poder al interior de las estructuras estatales e incluso la aparición de la crisis del Estado contemporáneo (Coates, 1984, p.124-126).

La característica central de ese corporativismo de grupos al interior del Estado del Bienestar se determina porque el Estado, al ejecutar sus políticas de bienestar social, establece relaciones con diversos grupos de interés sea para obtener los bienes y servicios que luego proporciona, o bien para definir la forma en que los proporciona y distribuye; por tanto, el ámbito de acción de este tipo de corporativismo se refiere predominantemente a las relaciones de consumo de los servicios sociales. Es aquí donde los intereses de clase son sustituidos por otros intereses de tipo grupal, con asociaciones, organizaciones y sociedades de consumidores. Esta forma de corporativismo logra su objetivo cuando el Estado es capaz de captar esos intereses separados de la clase y los presenta como una cuestión de interés general para toda la sociedad, con la consecuente exclusión de los intereses de aquellos sectores sociales que no pueden ser representados de esta manera (Harrison, 1984).

En otros términos, el corporativismo existente dentro de los servicios sociales ha podido ser eficaz en la medida que ha conseguido consumir la ruptura de la unidad de clase que permitió, durante los años de la guerra, crear el consenso político y social para la fundación del Estado del Bienestar. Así, el contenido apolítico de este nuevo corporativismo es el producto del éxito del Estado contemporáneo en dominar el potencial destructivo del

movimiento obrero para darle una figura centralizada y funcional que sólo en apariencia contradice abiertamente el contenido de clase que le dió origen.

Para llevar a cabo este proceso el Estado del Bienestar actuó en tres direcciones: creó un enorme ejército de clientes para el consumo de sus servicios; generó intereses entre los grupos profesionales y semiprofesionales encargados de operar el sistema; y, con el objeto de legitimar y obtener la lealtad masiva hacia el mismo, incorporó a esas masas consumidoras por medio de satisfacer las necesidades que el propio Estado del Bienestar había creado.

Así, por ejemplo, dentro de la compleja red burocrática del sistema de seguridad social, las relaciones entre el Estado y la clase trabajadora aparecen como problemas entre quienes requieren asistencia estatal y los trabajadores sociales (Harrison, 1984). En los servicios de salud, además de las relaciones más evidentes entre las autoridades y las compañías farmacéuticas, cobra una mayor relevancia el nexo entre aquellas y las asociaciones médicas (British Medical Association, Royal Colleges of Medicine), así como, por supuesto, entre los médicos y sus pacientes; todo con el objeto de reafirmar el control y la integración de los demandantes de servicios a través de privilegiar a las entidades profesionales (Mercer, 1984). En la vivienda, también se establecen relaciones corporativas entre las autoridades locales y las sociedades financieras de la vivienda (Building Societies) o entre aquellas y los grupos de inquilinos, introduciendo iniciativas ideológicas que tienden a reforzar la legitimidad estatal a partir de la

generación de valores tales como el individualismo posesivo en la obtención de la vivienda en propiedad (Craig y Harrison, 1984). En su conjunto:

"Semejantes relaciones corporativas parecen ser más estables que los intentos corporativistas para subordinar al movimiento obrero en la esfera de la acumulación, precisamente porque la construcción del consenso alrededor de los intereses de consumo no discurre repetidamente sobre las contradicciones básicas de la estructura de clase capitalista, y es precisamente porque los menos privilegiados en el área del consumo son característicamente más lentos para organizarse, agitar en contra y resistir su exclusión de la toma de decisiones políticas y de los privilegios de consumo, que son las secciones más explotadas del proceso de acumulación" (Coates, 1984, p.134; también véase London Edinburgh Return Group, 1980).

Notas:

- (1) En 1881 surge la Democratic Federation (Social Democratic Federation en 1884); en 1884, la Fabian Society; los obreros no calificados comienzan a participar activa y agresivamente en el terreno sindical (véase cap.2); en 1892, los primeros representantes obreros se integran como miembros del Parlamento; en 1900, finalmente, surge el Labour Party.
- (2) El objetivo de la tesis se circunscribe al análisis del Estado del Bienestar en el contexto de la expansión capitalista de la posguerra, por esta razón sólo hago referencia a la evolución histórica de las instituciones en la medida que esta contribuye a ilustrar la argumentación más general. Una cronología detallada de las instituciones y políticas de bienestar aparece en el trabajo de Fraser (1984); una narración de la constitución del Estado del Bienestar a partir de 1945 el libro de Gregg (1967); sobre la administración de las instituciones el trabajo de Brown (1975); y para la legislación de los servicios sociales británicos los dos volúmenes del trabajo de Rubiol (1985).

CAPITULO 5

LA CRISIS DEL ESTADO DEL BIENESTAR

Si hacemos una evaluación general del periodo de la posguerra no hay duda que estamos tratando con un proceso social que puede dividirse en dos etapas. Primero, hay un periodo de expansión a lo largo de toda la economía mundial, y de Gran Bretaña en particular, donde los objetivos fundamentales de largo plazo de los gobiernos fueron alcanzados. Los 25 años posteriores a la terminación de la Segunda Guerra Mundial presenciaron no sólo un equilibrio industrial y prosperidad económica, sino también una estabilidad política exenta de confrontaciones espectaculares entre los partidos, por un lado, y entre el Estado y la sociedad en su conjunto, por otro. Sin embargo, otro de los eventos más significativos para la economía británica fue su debilidad estructural con relación al resto de los países capitalistas avanzados. Es en este terreno que la efectividad del keynesianismo debe ser evaluada: en su fallido, y repetido intento, de reestructurar al capitalismo industrial de ese país, con el objetivo de contener el declinamiento de la economía nacional. Ciertamente, este dato relevante reveló en

toda su magnitud algunos de los límites de la intervención estatal keynesiana.

Pero esta primera etapa de crecimiento general y declinamiento relativo, no puede ser integrada sin distinciones a una segunda, a partir de la mitad de la década de los sesenta, donde el estallido del descontento industrial, la inflación, el desempleo y la crisis fiscal del Estado pueden ser vistos como consecuencia no sólo del declinamiento relativo de Gran Bretaña, sino también de la terminación de la ola expansionista del capitalismo a nivel mundial.

Durante la primera fase, el capitalismo británico floreció bajo la égida de la llamada síntesis neoclásica en el nivel de las políticas económicas, sostenida por una política fiscal poco significativa pero con un gasto público importante, por el "fine tuning" al nivel fiscal y monetario, y por la implementación efectiva con la dirigencia sindical, pero contradictoria con la base, del corporativismo tripartito, lo que, en su conjunto, permitió alimentar el pleno empleo. El avance de las reformas sociales en el área de bienestar y la incorporación del sindicalismo oficial en el proceso de toma de decisiones políticas, son las características sobresalientes de este período.

Sin embargo, para impulsar este proceso el keynesianismo impuso el recurso a políticas salariales y de ingresos, con la intención de asegurar los niveles de rentabilidad, de disminuir la inflación y el deterioro de la balanza de pagos, pero sobre

todo con el deseo de afianzar la capacidad regulativa del propio keynesianismo. Este esfuerzo por controlar las demandas obreras fue utilizado como respuesta a las enormes dificultades para programar el desarrollo capitalista a través de mecanismos fordistas tradicionales, y se fundamentó en el apoyo de los representantes oficiales del movimiento obrero. En este respecto, las políticas de ingresos fracasaron en su empresa de reestructurar el capital.

Si bien este fracaso se vió acrecentado muy pronto con la explosión de los conflictos industriales resultantes de la fractura en el sistema de control burocrático surgido de la institucionalización de las luchas obreras, sería equivocado pensar que la reestructuración de la economía británica se pudo lograr con medidas tan simples como la devaluación de la moneda, porque a cambio de ello se habría erosionado la base social de las políticas keynesianas y del compromiso a mantener el pleno empleo. Esto fue lo que sucedió en el período de 1965-1968 ante la decisión laborista de implementar una política deflacionaria y la devaluación.

La segunda fase, caracterizada por la inflación, el creciente desempleo, el incremento en las huelgas no oficiales, el declinamiento de la productividad y el colapso de las ganancias de alguna manera será el reflejo de ese fracaso para administrar la economía con el sólo recurso a la restricción salarial, así como de la aparición de una nueva etapa de crisis generalizada de todas las economías a nivel internacional. A

partir de este momento las causas de la crisis y del declinamiento relativo británicos se convierten en un sólo proceso indisoluble que arrastra consigo las bases del sustento keynesiano y de las instituciones más importantes a que dió lugar durante la prosperidad de la posguerra: el Estado del Bienestar.

a) ¿Fordismo británico? Declinamiento relativo y crisis.

A partir de las peculiaridades adversas que han llevado al declinamiento relativo de la Gran Bretaña, se ha difundido la creencia de que en ese país hay una inexistencia casi total de los procesos históricos sintetizados en la noción de fordismo, agravada solamente por la crisis internacional de los años 70's. Por esta razón, es necesario precisar algunos rasgos del desarrollo capitalista británico con relación a sus contrapartes en otras regiones.

Como se señaló más atrás, Gran Bretaña, al igual que otros países capitalistas avanzados, creció prósperamente durante la posguerra en un nivel marcadamente superior a etapas precedentes en prácticamente todos y cada uno de los terrenos que envuelve un desarrollo de tipo fordista: tasas de ahorro e inversión; producción y productividad; ingreso y consumo.

Durante los años de la posguerra, el PIB creció a una tasa promedio anual de 2.9%, para el período de 1961-64, y del 2.7% en 1964-73; muy por encima de la tasa de crecimiento de 1973-80, 0.6%, que verdaderamente permite captar el efecto de la crisis

mundial (Pollard, 1983, p.345, cuadro 7.41). Asimismo, el PIB per cápita creció a una tasa promedio anual del 2.2% entre 1950-66 y del 2.3 en 1966-1979, esto es, el PIB creció 40% en 1950-66 contra el 29% del período de entreguerras de 1929-36. En este proceso, destaca el avance de la producción industrial que se convierte en el sector de arrastre del resto de la economía; así, dicha producción se elevó en un 3.7% anual en 1948-60, comparado con el 3% en los años de entreguerras, y sólo comienza a descender hasta el 2.2% en el período de 1962-79 (Pollard, 1983, p.274-275, cuadro 7.1).

Lo mismo puede decirse de la productividad en la fase de 1951-64 y 1964-73 que creció, en promedio, a tasas anuales del 2.9% y 3.2% respectivamente, contra el 0.7% en los años de entreguerras y en los años posteriores a la crisis en 1973-80 (Pollard, 1983, p.345, cuadro 7.41). La productividad industrial (producción hora-hombre) se elevó a una tasa anual de 3% durante 1963-79, para comenzar a estancarse a partir de entonces como consecuencia, entre otras cosas, de la disminución del empleo en ese sector (Pollard, 1983, p.274).

Este fenómeno de desarrollo económico se corresponde con una transformación industrial que se había iniciado desde los años 20's y que llevó al declinamiento de las viejas industrias básicas y su reemplazo por otras anteriormente poco relevantes, así como por la creación de nuevas industrias basadas en nuevos componentes y materiales, y articuladas asimismo a otras necesidades. Pero sobre todo, esta transformación implicó una

renovación tecnológica y una creciente productividad que se extendió a todos los sectores, incluso aquellos que se encontraban inmersos en el proceso de declinamiento (Pollard, 1983, p.275-281).

Una situación semejante puede descubrirse en lo que se refiere a la inversión que, aunque comienza con tasas de crecimiento reducidas durante los primeros años de la posguerra, se eleva rápidamente en los años 60s, para caer nuevamente en los 70's. Este fenómeno es particularmente claro en lo referente a la inversión fija neta que en esta década mantiene una tendencia declinante mucho más pronunciada y más indicativa del declinamiento que, a su vez, se estaba produciendo en el aparato productivo. Como quiera que sea, la inversión manufacturera se elevó en un 39% entre 1954-56 y 1963-65, y sólo disminuyó esta tendencia hasta 1963-65 y 1972-74 para totalizar un crecimiento del 19% (Singh, 1986, p.24).

Junto con la producción también crecieron el ingreso y el consumo. En treinta años, el ingreso casi se duplicó, al igual que el gasto de consumo, elevándose a tasas promedio del 2% anual. Así, mientras que el ingreso salarial mantuvo una tendencia ligeramente decreciente a lo largo de la posguerra, las contribuciones patronales al Fondo del Seguro Nacional (National Insurance Fund) y los beneficios entregados en efectivo por este, mantuvieron una tendencia significativamente creciente (Pollard, 1983, p.315, cuadro 7.18). Visto de otra manera, el ingreso real semanal se incrementó en tasas promedio

anuales de 2.5% en la década de 1950-59, 1.8% en 1960-69, y 2% en 1970-79; mientras que el ingreso real per cápita lo hizo en tasas del 2%, 1.7% y 2.6% para los mismos periodos respectivamente (Pollard, 1983, p.322, cuadro 7.29).

Esta elevación en los niveles de ingreso se reflejó en el patrón de consumo de la posguerra donde la adquisición de bienes como los automóviles, radios, televisores y aparatos eléctricos, así como mobiliario y vestuario de moda (en una proporción mayor a la ropa de uso estrictamente necesario) se extendió a los estratos de ingresos más bajos. Lo mismo puede decirse con respecto a los volúmenes de consumo de las mercancías de tipo "suntuario" que crecieron de una forma más acelerada que los consumidos en ropa y alimentos (Pollard, 1983, p.324-327).

El verdadero drama de la sociedad británica no se refiere a su carácter fordista, sino al hecho de que su desarrollo económico, junto con todos los indicadores que se refieren a este, fue sensiblemente inferior al crecimiento de todos los demás países capitalistas avanzados, con la sola excepción de los Estados Unidos (Cuadro No.5.1). Inevitablemente, este rasgo insoslayable de debilidad con respecto a la economía mundial afectó la estabilidad de Gran Bretaña y, por consiguiente, hizo inoperantes muchos de los instrumentos de regulación estatal, no sólo en lo que se refiere a las políticas fiscales, que como se vió no representaron un papel tan relevante en la expansión de la posguerra, sino también respecto a la planeación, la política crediticia y, sobre todo, la política salarial.

CUADRO 5.1. TASAS DE CRECIMIENTO ANUALES (%).

	Producto Interno Neto					
	1950-55	1955-60	1960-64	1964-69	1969-73	1970-80
Reino Unido	2.9	2.5	3.4	2.5	2.8	1.9
Francia	4.4	4.8	6.0	5.9	6.1	3.6
R.F.A.	9.1	6.4	5.1	4.6	4.5	2.8
Italia	6.3*	5.4	5.5	5.6	4.1	3.0
Japón	7.1	9.0	11.7	10.9	9.3	4.9
E.U.	4.2	2.4	4.4	4.3	3.4	3.0

* 1952-55

CUADRO 5.1. TASAS DE CRECIMIENTO ANUALES (%) (Continuación).

	Productividad por persona- hora en la manufactura			PIB por hombre-año
	1963-73	1973-76	1976-79	1951-73
Reino Unido	4.5	1.3	1.2	2.4
Francia	6.7	3.9	3.9	4.4
R.F.A.	5.7	4.5	3.7	4.8
Italia	7.0	2.3	3.0	5.5
Japón	11.2	2.0	7.7	7.9
E.U.	3.7	3.4	2.1	2.3

FUENTES: R.Floud and D.McCloskey (Eds.), *The Economic History of Britain since 1700*, vol.2, Cambridge, 1981, p.376; *UN Monthly Bulletin of Statistics*; R.C.O. Matthews, C.H.Feinstein and J.C.Odling-Smee, *British Economic Growth 1856-1973*, Oxford, 1982, p.31. Citado en Pollard (1983, p.346).

Así pues, el rasgo más importante del declinamiento relativo de Gran Bretaña se refiere a su transición a un papel mucho más limitado dentro del orden internacional y el impacto de ello sobre su capacidad productiva y sus políticas de regulación nacional. Durante mucho tiempo, este declinamiento relativo fue compatible con la prosperidad económica, en

términos absolutos, en la medida que la economía internacional se encontraba a su vez en una etapa de crecimiento y no de estancamiento (Gamble, 1981, p.18). Pero estas dificultades se verán acrecentadas cuando la crisis mundial de los años 70's, con su secuela de inflación, desempleo y estancamiento para todos los países, se combine con los elementos desfavorables ya existentes en la economía británica. A partir de este momento, se entrelazan los procesos que condujeron al declinamiento relativo y a la bancarrota de los paradigmas de política económica, con los procesos contradictorios provocados por la crisis.

Este efecto negativo combinado significó para Gran Bretaña un retroceso muy importante no sólo con relación a los indicadores básicos de crecimiento, productividad y comercio internacional, sino también en términos de la magnitud de los efectos de la crisis, esto es, de la inflación y el desempleo. Pero antes de señalar las causas de la crisis vale la pena analizar con un poco de detenimiento cuales son los elementos explicativos del declinamiento relativo de la economía británica.

Son muy diversas las opiniones acerca de cuales han sido los fenómenos que debilitaron el desarrollo británico: elevadas importaciones y bajas exportaciones; errores gubernamentales de política económica; excesivas cargas tributarias; alto grado de penetración de las firmas multinacionales; declinamiento de las ganancias corporativas; insuficiente inversión; disminución de

la productividad; el poderío y la resistencia de la clase obrera a las innovaciones tecnológicas (Hodgson, 1986; Gamble, 1981). De las cuales, el énfasis se pone en una causa o en otra dependiendo de que se trate de una posición de izquierda o de derecha, keynesiana o monetarista (Coates y Hillard, 1986). En este sentido, es inevitable participar en el debate, destacando la pertinencia de los diferentes elementos destacados.

Se dice, por ejemplo, que los problemas recurrentes en la balanza de pagos son una consecuencia de la proclividad de la economía británica a mantener una elevada elasticidad de la demanda de importaciones, en contraste con la rígida elasticidad de la demanda de exportaciones británicas en el exterior (Hughes, 1986, p.32). En realidad, esta contradicción es indicativa, simplemente, de un proceso de deterioro productivo del cual la balanza comercial y de pagos es un fiel reflejo. Así, la participación mundial de Gran Bretaña en la exportación de manufacturas, que había sido del 21.3% en 1937, cayó drásticamente del 25.4% en 1950, al 16.2% en 1961, el 10.8% en 1970 y 8.8% en 1981 (Pollard, 1983, p.352). Aunque es importante mencionar que el déficit en la balanza comercial se encuentra compensado por los ingresos "invisibles" (servicios financieros) y que el déficit final en la balanza de pagos resulta de la ulterior transferencia de capitales hacia el exterior (Singh, 1986, p.11-17). Visto así el problema, parecería que las causas del declinamiento están asociadas con otras circunstancias como la llamada "desindustrialización" de la economía o bien,

enfocado desde una perspectiva opuesta, con el fenómeno de la mayor agresividad competitiva de los capitales extranjeros, de los cuales el deterioro de la balanza de pagos es más bien el efecto que la causa.

Ciertamente, la economía británica ha sufrido un constante desplazamiento de la actividad industrial tanto en lo que se refiere a la participación manufacturera dentro del producto nacional, como en lo que respecta al empleo de la fuerza de trabajo en ese sector. En 1969, el sector manufacturero producía el 33% del PIB y en 1979 generaba el 27.8%; al tiempo que el empleo en el sector manufacturero alcanzaba su máximo nivel en 1966, 8.4 millones de empleos, y el inicio de los 70's, 8.5 millones, para 1980 la ocupación de fuerza de trabajo en la manufactura había descendido a 6.6 millones, esto es, se produjo una pérdida de 1.5 millones en una década, mismos que no fueron compensados por incrementos en el empleo dentro de otros sectores; el resultado fue entonces un engrosamiento absoluto del ejército de desempleados (Hughes, 1986, p.30-31, 35; Singh, 1986, p.17). Sin embargo, lo que es más importante de notar es que semejante "desindustrialización" no representa una característica específica de la economía británica sino más bien una tendencia general dentro de las economías capitalistas avanzadas (Harris, 1986, p.5); no es esta por tanto la causa del declinamiento relativo de la Gran Bretaña.

Pero podría pensarse que las causas específicas de la desindustrialización británica se deben a la descapitalización

resultante de la inversión de capital en el extranjero y de las transferencias de utilidades hacia el exterior de las compañías multinacionales. Resulta que, después de los Estados Unidos durante la posguerra y hasta la década de los 70's, Gran Bretaña posee las empresas multinacionales operando en el exterior más importantes a nivel mundial; indudablemente, la conformación de esta nueva división internacional del trabajo ha actuado en contra de la capitalización de la economía británica pero, de hecho, este proceso tampoco se perfila como la causa del declinamiento relativo (Fine y Harris, 1985, p.27-29 y cap.1). En primer lugar, el capital, en su forma genérica, no tiene una ascripción nacional obligada, su único móvil como tal es la ganancia y si decide permanecer o no dentro de un mercado local o no, lo hace en atención a esas expectativas de utilidades; si las empresas multinacionales no han permanecido dentro de la Gran Bretaña es simplemente porque las condiciones locales no les son favorables a priori, es decir, como consecuencia de otros factores que han debilitado la competitividad de ese mercado nacional (Hodgson 1986, p.325-326). En segundo lugar, el hecho de que Gran Bretaña haya sido una nación tan importante en la creación de empresas multinacionales y en la exportación de capital habla más bien en favor que en contra de su capacidad empresarial, independientemente de que la naturaleza genérica de esos capitales haya desencadenado problemas tan agudos sobre el contexto interno (Gamble, 1981, p.13-17) (1).

Esto nos lleva a revisar con cierta cautela la tesis de que la insuficiencia en la inversión y el ahorro pueden convertirse en la causa explicativa del declinamiento relativo de la Gran Bretaña. En efecto, tanto las tasas de ahorro como las tasas de inversión en el sector manufacturero han sido particularmente reducidas en ese país: el ahorro neto con relación al PIB, en el período de 1963-75, fue del 9.1% en el Reino Unido, mientras que en Alemania Federal se mantuvo alrededor del 15.6%, en Japón el 24.9%, Canadá el 11.3% y los Estados Unidos el 7.5% (Manison, 1986, p.43); por su parte, la tasa de crecimiento de la inversión manufacturera británica con relación al PIB descendió del 39%, entre 1945-46 y 1963-65, al 19% para el período de 1963-65 y 1972-74, en esta última etapa la inversión también fue inferior a la registrada en el resto de los países capitalistas avanzados con la excepción de los Estados Unidos (Singh, 1986, p.24; Pollard, 1983, p.348), lo que contrasta significativamente con la inversión realizada por las firmas multinacionales británicas en el exterior que, para 1973, fue del doble del valor de las exportaciones británicas (Singh, 1986, p.24). Sin embargo, los bajos niveles de inversión en sí mismos, solamente son indicativos de contradicciones más profundas de la estructura industrial de Gran Bretaña, puesto que el problema apunta a la baja productividad por unidad de inversión, terreno en el que también Gran Bretaña mantiene los niveles más bajos entre los países industrializados (con la excepción de Japón que, sin embargo, consigue sobreponerse a

esta dificultad por medio de volúmenes cada vez mayores de inversión (Hodgson, 1986, p.328-329; también Brittan, 1986, p.292).

También podría argumentarse que los niveles de inversión dependen de la evolución de la tasa de ganancia o de los incentivos a invertir, y en este respecto los datos también reflejan el proceso de deterioro ya descrito. Aunque no existe una caracterización generalmente aceptada de cuales son los mejores indicadores para evaluar la evolución de la tasa de ganancia, es posible señalar que, en sus diversas modalidades, la tasa de ganancia ha disminuido en Gran Bretaña desde la mitad de los años 60's, sea que se le considere antes o después de los impuestos (Pollard, 1983, p.325; Manison, 1986, p.47). Pero cualesquiera que sea el método de medición del descenso de la tasa de ganancia, es necesario recordar que esta se determina por factores como la productividad, la magnitud absoluta del plusvalor producido, los mecanismos de distribución del plusvalor, e incluso el estado de confianza de los inversionistas; en este terreno confluyen, por tanto, tanto los factores de índole estructural que determinan la decadencia de un patrón de reproducción como las diversas modalidades de regulación estatal implementadas para estabilizarlo.

Comenzando por los aspectos estructurales, vale la pena destacar que existe un amplio consenso entre los analistas de la economía británica en torno a que las causas del declinamiento relativo provienen del lado de la oferta, es

decir, del rezago y el estancamiento de la productividad industrial. Sin embargo, en este punto deben diferenciarse los cambios que se verifican en la productividad del trabajo (hora-hombre), de los cambios producidos en la productividad del capital. Como se vió, el descenso de la producción industrial en el capitalismo avanzado no es indicativo necesariamente de una situación de declinamiento, sino más bien del desplazamiento de las actividades secundarias por las terciarias. En el caso británico, el descenso de la producción manufacturera desde la mitad de los 60's se ha visto compensado, en cierta medida, por el descenso del empleo, de tal suerte que la combinación de ambos fenómenos ha permitido como resultante un aumento de la productividad del trabajo: en 1965-75 la productividad hora-hombre se incrementó en un 3.5% anual, mientras que entre 1955-65 lo hizo en un 3%, sólo hasta 1973 es que empieza a aparecer una situación de estancamiento (Singh, 1986, p.20; Pollard, 1983, p.274).

Otra cosa sucede si lo que consideramos es la evolución de la productividad del capital, sea que se le mida con relación al capital fijo o al capital neto: en el periodo de 1951-64 la productividad por factor de capital fue del 2.2% anual promedio, contra el 2% en 1964-73 y el 0.1% en 1973-80 (Pollard, 1983, p.345). El declinamiento relativo británico obedece a que estas tasas de productividad se han ubicado en niveles notablemente inferiores a otros países competidores como Japón, Francia, Alemania Federal y los Estados Unidos (Lipietz, 1986, p.129).

Si tomamos en cuenta las diferencias entre la productividad del trabajo y la productividad del capital, se puede inferir que dentro del proceso de declinamiento relativo de Gran Bretaña la supuesta resistencia de la clase trabajadora al cambio tecnológico ha sido menos importante que los propios métodos de innovación y de organización de los procesos de trabajo por parte de los empresarios; otro tanto puede decirse de los efectos aparentemente negativos de los salarios sobre la productividad: para el período de 1963-75 el producto por persona empleada fue del 3.2% anual, mientras que el producto real del salario fue de sólo 2.9%, esto es, un incremento salarial que no excedió la tasa de productividad del trabajo (otra cosa resulta de esta comparación con la productividad del capital).

Como dato adicional, vale la pena mencionar que los indicadores de la actividad sindical de los trabajadores, en términos de cantidad de huelgas o días perdidos como consecuencia de los paros, no presentan al movimiento obrero británico en una situación diferente a la de otros países, manteniéndose incluso por debajo de los niveles de algunos de ellos (Gamble, 1981, p.13-17; Fine y Harris, 1985, p.29-37; Hodgson, 1986, p.330-333). En este sentido, la idea popularizada por ciertos autores marxistas (Glyn y Harrison, 1981) de que el movimiento obrero es responsable por lo que denominan un "profit squeeze" debe ser considerada con escepticismo, por lo menos en lo que concierne a las causas estructurales del declinamiento británico.

El problema estructural de fondo de la economía británica se refiere al impacto del estancamiento de la productividad sobre el nivel de las ganancias, aunque en este respecto la experiencia británica no es más que un caso acentuado de las tendencias generales de la economía capitalista mundial. El desarrollo del capitalismo británico es la historia de un fordismo rezagado que agudizó prematuramente las tendencias contradictorias que irían a estar presentes en la economía mundial en su conjunto, aunque de una manera desigual. Se ha insistido en que el declinamiento relativo del Reino Unido se remonta hasta finales del siglo XIX y que es consecuencia de las dificultades para desembarazarse de la herencia tecnológica de la Revolución Industrial, que llevó sistemáticamente a que las actividades productivas fueran sustituidas por un predominio de las actividades parasitarias del sector financiero en el exterior (Hobsbawn, 1986); y aunque es discutible que el sector financiero sea responsable directo de ese declinamiento (como veremos adelante), esta desviación de las acciones empresariales hacia las finanzas tuvo un efecto notable sobre el ritmo con que fue emprendida la innovación y la modernización tecnológica. Como se sabe, la "administración científica" del trabajo se desarrolló con mayor intensidad en Estados Unidos y los países europeos continentales y los grandes avances en la innovación industrial, por ejemplo en la química y electrónica, no se sucedieron tampoco en la Gran Bretaña. La industria británica llevó a cabo la modernización de su base tecnológica de una

manera paulatina y subordinada (que implicó como en cualquier otra economía la decadencia de las industrias tradicionales y el ascenso de nuevos sectores como el automotriz), y a un ritmo inferior a la dinámica impuesta por el capital en otras regiones.

El papel de socio subordinado a los Estados Unidos, fruto en parte de la disolución del sistema colonial británico, determinó también el declinamiento de Gran Bretaña después de 1945 al provocar la separación entre los intereses de un sector internacionalizado (las compañías multinacionales) y los intereses locales, contradicción que habría de actuar contra la balanza de pagos, la estabilidad monetaria y, por esta vía indirecta, sobre el conjunto de las políticas de regulación internas (Gamble, 1981, p.47).

En cualquier caso, conviene no perder de vista que estamos tratando con dos órdenes de problemas diferentes, por un lado las causas estructurales del declinamiento fordista en Gran Bretaña y, por otro, el impacto de diversos factores sobre las políticas de regulación, esto es, sobre los remedios impulsados por el Estado para contener y resolver esas contradicciones estructurales. En lo referente a la historia del movimiento obrero también hay elementos que determinaron las limitaciones estructurales del capitalismo británico y que, al mismo tiempo, condicionaron el fracaso de las políticas keynesianas.

Vale recordar que el movimiento obrero, desde finales del siglo XIX, mantuvo muchos de los elementos de las organizaciones

gremiales características del obrero profesional, sobre todo en lo que concierne al principio de la libre negociación colectiva. Esta tradición impidió la implementación de formas más centralizadas de contratación, indispensables para la programación fordista de la acumulación. Por el contrario, en Gran Bretaña las negociaciones salariales se llevan a cabo mediante el sistema de las "rondas anuales", mediante las cuales cada sindicato realiza sus negociaciones en distintas etapas del año anticipando las ventajas que pudiera obtener otra organización sindical con posterioridad, o simplemente tratando de capitalizar esa ventaja con relación a las negociaciones sindicales anteriores. Con el deseo de garantizar esa libertad en las negociaciones, por ejemplo, el movimiento obrero británico rechazó todos los intentos por establecer salarios mínimos. Por otra parte, el desarrollo de la centralización y burocratización dentro de los sindicatos fue madurando estructuras representativas muy influyentes dentro de la vida política nacional, pero al mismo tiempo incapaces de suprimir las formas organizativas de los trabajadores en su local de trabajo, de tal manera que la fuerza de los Shop Stewards gravitó importantemente sobre el elevado índice de huelgas extraoficiales, en ciertas coyunturas políticas clave, así como en las negociaciones salariales internas dentro de cada empresa, lo que dislocó la capacidad de control de los dirigentes oficiales y, junto con ello, de las políticas de retricción salarial. Pese a ello, aunque estos elementos influyeron

negativamente sobre las políticas de regulación debe señalarse que todas las acciones del movimiento obrero durante la posguerra tuvieron un carácter eminentemente defensivo, que no amenazó la estabilidad de la sociedad capitalista en Gran Bretaña y que obedeció en la mayoría de los casos a una respuesta contra las políticas restrictivas de ingresos.

Pero por más que se quiera hacer un recuento de las circunstancias peculiares de la experiencia británica, para explicar su declinamiento relativo, tampoco puede perderse de vista que la crisis de los años 70's fue una crisis que afectó a la economía mundial en su conjunto, si bien es cierto que de una manera sumamente desigual, que merece una explicación de un carácter más general. Los fenómenos de la inflación, el desempleo y el estancamiento se desarrollaron paralelamente a lo largo de todas las economías capitalistas, al margen de qué tan exitosas hubiesen sido sus políticas económicas en la posguerra. Factores como el alza de los precios del petróleo en 1973, el incremento de los precios de las materias primas o la crisis del sistema financiero internacional determinaron en buena medida esa crisis, pero hay otro elemento común denominador que se extiende a la generalidad de los países capitalistas avanzados: los incrementos de la productividad no fueron capaces de compensar la elevación de la composición orgánica del capital y no impidieron, por tanto, la "crisis de rentabilidad" que gobierna cada uno de esos países, incluyendo

por supuesto a la Gran Bretaña (Cuadro No.5.2; y Cuadro No.5.3)

(Lipietz, 1986, p.127; Pollard, p.247).

CUADRO 5.2. TASAS DE CRECIMIENTO ANUALES DE LA COMPOSICION TECNICA K/N INDUSTRIAL (%).

	1950-55	1955-60	1960-65	1965-70	1970-75
Japón		5.7	11.0	10.9	11.2; 9.9(b)
R.F.A.	1.8	6.1	8.0	5.9	7.6; 7.5(b)
Francia	3.2	3.5	5.7; 4.1*	4.9*	5.0*; 4.8(b)
Reino Unido	2.3	3.8	3.7	4.3	4.6(c); 5.0(b)
E.U.		5.0(a)	2.0	3.6	4.3; 1.8(b)

CUADRO 5.2. (Cont.) TASAS DE CRECIMIENTO ANUALES DE LA PRODUCTIVIDAD INDUSTRIAL Q/N (%).

	1950-55	1955-60	1960-65	1965-70	1970-75
Japón		12.5(a)	7.8	13.1	3.5; 5.4(b)
R.F.A.	8.5	5.4	5.4	5.4	3.2; 3.3(b)
Francia	5.1	5.6	5.1; 6.1*	7.0*	3.1*; 4.9(b)
Reino Unido	2.2	2.4	2.9	3.2	3.4(c); 5.5(b)
E.U.		2.1(a)	4.5	1.0	-0.6; 2.6(b)

(a) 1956-60; (b) 1970-73; (c) 1970-74.

* Nueva contabilidad nacional.

FUENTE: Lapiere-Donzel, "le Partage des revenus, la formation du profit: comparaison entre les cinq grandes économies", en *Estatistiques et Etudes Financières*. Série Orange, No.44, Paris, 1980. Citado en Lipietz (1986, p.127).

CUADRO 5.3. FORMACION DE CAPITAL FIJO BRUTO PER CAPITA DE LA FUERZA DE TRABAJO EMPLEADA EN LA MANUFACTURA (\$)

	1960	1965	1970	1975
Reino Unido	334	460	604	1006
Francia		905	1439	2682
R.F.A.				1707 (1974)
Italia	332	367	751	1469 (1974)
Japón	492	760	1317	1768
E.U.		1675	2145	2947

FUENTE: Frank Blackaby (Ed.), *De-Industrialisation*. 1978, p.247. Citado en Pollard (1983, p.348).

El análisis detenido de las causas de la crisis capitalista rebasa los objetivos de este trabajo, y sólo me interesa destacar esta dimensión en la medida que permite evaluar la efectividad de las políticas económicas del Estado Británico y el impacto de dicha crisis sobre el Estado del Bienestar.

b) La Bancarrota del keynesianismo.

Existen dos aspectos de la economía británica que van a condicionar las políticas económicas de los 70's: la inflación y el estancamiento del crecimiento económico (Cuadro No.5.4). Sin embargo, las políticas implementadas para contrarrestar la crisis durante esos años estarán determinadas por otras circunstancias específicas que se refieren a la inversión, a las políticas monetarias, a la política salarial y a otros mecanismos de concertación social indispensables para la ejecución de ciertas medidas de regulación.

CUADRO 5.4. EL DESEMPEÑO DEL REINO UNIDO 1970-1983. (%).

	Crecimiento*	Inflación†	desempleo‡	Balanza! de pagos
1970	2.0	6.3	2.6	1.6
1971	1.5	9.4	3.5	2.0
1972	2.7	7.3	3.8	0.3
1973	7.1	9.1	2.7	-1.3
1974	-1.7	16.0	2.7	-3.9
1975	-1.1	24.2	4.1	-1.4
1976	2.6	16.5	5.7	-0.7
1977	2.6	15.9	6.2	0.0
1978	3.2	8.3	6.1	0.7
1979	1.8	13.4	5.7; 5.3**	-0.3
1980	-2.4	18.0	7.4; 6.8**	1.4
1981	-2.4	11.9	11.4; 10.5**	2.6
1982	2.7	8.6	12.2**	2.0
1983	3.0	4.6	13.0**	0.7

* PIB estimación promedio a precios de 1975 a costo de factores.

† Índice de Precios al Consumidor.

‡ Como porcentaje de empleados y desempleados; ** la base de medición cambió en 1982.

! Balanza de cuenta corriente como porcentaje del PIB a precios de mercado.

FUENTE: Allsopp y Mayes (1985, p.414).

Contra lo que pudiera pensarse, a partir de la crisis fiscal que va a sufrir el Estado británico en los años 70's, el declinamiento relativo y la estanflación no fueron el resultado de un gasto público excesivo. Aún cuando el incremento del desempleo y el estancamiento de la actividad económica parecían crear el escenario ideal para la aplicación de un programa anticíclico típicamente keynesiano, el análisis de los acontecimientos que se sucedieron en esa década no ofrece una sólida evidencia de una mayor intervención estatal y sí, por el contrario, revela una transformación de las ideologías

gubernamentales hacia la aceptación de los objetivos y los instrumentos de una estrategia monetarista.

Efectivamente, si las décadas de los años 50's y 60's no requirieron de la utilización de prácticas fiscales deficitarias como consecuencia de la expansión capitalista de la posguerra, durante los años 70's se abrió la posibilidad de implementar un keynesianismo mucho más agresivo. El que esto no haya sucedido puede explicarse, al menos, por dos razones. En primer lugar, los vínculos reconocidos entre gasto público y empleo, en el contexto de la crisis fiscal del Estado; y, en segundo, el pánico general a la inflación y su pretendida relación con las políticas fiscales. En los años 50's y 60's no existió un estímulo importante al crecimiento del empleo pero, en cambio, hubo una tendencia ascendente en el gasto público que permitió una redistribución del ingreso financiada por los impuestos. En los 70's este patrón se alteró sustancialmente cuando la política fiscal, de hecho, se convierte en una situación de crisis fiscal, y el gasto público creciente empieza a financiarse por una vía no tributaria (en esta década el gasto se elevó como consecuencia del incremento de los gastos de seguridad social propiciado por el desempleo y del incremento de la población en edad de retirarse y, por tanto, de recibir pensiones).

A partir de cierto punto, resulta difícil establecer si el gasto público creciente generó la crisis fiscal del Estado británico o si, por el contrario, esta última condicionó la

marcha de las políticas fiscales. Sin embargo, para autores como Tomlinson (1985, p.119-130) el endeudamiento del sector público y las enormes dificultades para financiar el gasto se debieron a un rezago de los ajustes fiscales tributarios con relación a la inflación, esto es, los ingresos reales del Estado se fueron reduciendo como consecuencia del incremento de los precios sin que se produjera una consecuente indexación de los impuestos; por esta razón, las políticas fiscales de los 70's se limitaron a tratar de compensar los efectos del fenómeno inflacionario y no tanto a promover el crecimiento y el empleo. Durante el periodo de 1969-75 efectivamente los niveles tributarios de Gran Bretaña fueron más elevados que en cualquier etapa precedente, pero aún reconociendo este hecho, las tasas impositivas de los principales países capitalistas avanzados colocan a Gran Bretaña a la mitad de la tabla, con una tendencia descendente a partir de 1969, en 1975 (Hodgson, 1986, 322-323). Sin embargo, la forma en que se captó este problema llevó a la identificación del incremento del gasto público como responsable de la inflación y del abandono definitivo de las políticas de pleno empleo por parte del gobierno laborista de 1975.

El movimiento inicial en esa dirección se produjo en 1968 con la aplicación de las medidas restrictivas aprobadas por el gobierno de Wilson, para continuarse de una manera más acentuada en los primeros años del gobierno conservador de Heath, quien intentó realizar de forma infructuosa una reforma neoliberal radical para lograr la reestructuración del capitalismo

británico. No sólo intentó someter la economía a las fuerzas libres del mercado, sino que se valió además de acciones legales contra el movimiento obrero como la Industrial Relations Act de 1971, diseñada para contener la resurgencia de la militancia industrial (Gamble, 1981, p.126-131; Glyn y Harrison, 1980, p.57-58).

En su primera etapa, Heath trató de transformar la economía mediante la eliminación de subsidios e incentivos a la industria privada, así como la reducción del gasto público y de los impuestos. La estrategia buscaba incrementar la competitividad industrial y mejorar los niveles de rentabilidad como un requisito para acrecentar a su vez la inversión y la productividad. Asimismo, junto con la política de restricción salarial y sindical, el gobierno conservador trató de reducir las limitaciones al libre funcionamiento de las fuerzas del mercado. La política neoliberal de Heath durante sus dos primeros años de gobierno, sin embargo, se vió sujeta a constantes retrocesos que al final determinaron su fracaso, no sólo con relación a la política laboral, sino también en lo referente a la reestructuración industrial. En 1972, el gobierno conservador de Heath emprendió un viraje total de su política económica en un proceso que se denominó el "U-turn", incorporando un programa fiscal y monetario expansionista que modificó sustancialmente el nivel de la oferta monetaria, del gasto público y, por consiguiente, del empleo; como resultado de ello, también se transformaron las relaciones con el

movimiento obrero en favor de una política estatal de tipo corporativista (Gamble, 1981, p.128-129; Glyn y Harrison, 1980, p.58-70; Panitch, 1976, p.218-221).

Las dificultades para obtener el acuerdo obrero en torno a las políticas de ingresos, determinaron la caída del gobierno de Heath y permitieron el retorno de los laboristas. Sin embargo, y a pesar de diversas concesiones al movimiento obrero destinadas a fortalecer los nexos corporativistas, el nuevo gobierno de Wilson y después de Callaghan, al retiro de aquel, se caracterizó por la utilización de políticas deflacionarias sumamente restrictivas superiores incluso a las practicadas con anterioridad por el gobierno conservador. Pero a diferencia de este, no recurrió a la ideología neoliberal sino a la utilización más intensa de los métodos corporativos consolidados a través de las relaciones cada vez más estrechas con el liderazgo sindical.

1975 atestigua un suceso trascendental que establece una delimitación oficial entre el período neokeynesiano de la posguerra y la etapa que se sucede en los años siguientes. El Ministro de Hacienda (The Chancellor of the Exchequer), Denis Healey, anunció formalmente la terminación del compromiso posbélico a mantener el pleno empleo, expresando, al mismo tiempo, la aceptación implícita de los lineamientos ortodoxos neoclásicos según los cuales la mejor manera de defender el empleo estaba en la reducción de los salarios. Paradójicamente los años en que con más vigor funcionó el pacto corporativo

entre Estado y dirigencia sindical fueron testigos de la aplicación de las políticas económicas más restrictivas que abrieron la puerta al ascenso monetarista. El gasto público del período ilustra mejor que cualquier otro indicador la marcha contradictoria de las políticas laboristas. En 1974-75, el gasto creció en términos reales en un 7.4% y 2.5%, respectivamente; pero en 1976 se introdujeron por vez primera los llamados "cash limits", esto es, recortes presupuestales mediante los cuales se establecieron topes monetarios nominales al gasto público, de tal manera que si los costos de los bienes y servicios del Estado se elevaban más rápidamente que el nivel originalmente estimado también el aprovisionamiento de sus servicios a la sociedad debía ser recortado. Más aún, en 1976 el gasto público se redujo un 3% adicional para poder satisfacer las demandas del FMI, que en noviembre de ese año había intervenido para resolver la crisis financiera de Gran Bretaña; la medida re restrictiva fue extendida a los dos años posteriores de 1977-78. Al final, el deterioro de la economía, el incremento de la deuda pública y el endeudamiento adicional, así como el incremento del gasto en seguridad social provocado por el desempleo, llevaron al gobierno de Callaghan a implementar recortes extensivos a todos los servicios públicos. Así, durante todo el gobierno laborista el gasto público creció menos del 1% en términos reales, al tiempo que la participación del gasto en los bienes y servicios descendió del 28% en 1975 al 23% en 1978 (Fishbein, 1984, p.207-208; Glyn y Harrison, 1980, p.119-122).

La suerte del gasto público también fue compartida por la política industrial, donde las acciones programadas para generar una mayor planeación empresarial (a través de la Industry Act de 1975 y del National enterprise Board) se quedaron reducidas a medidas de poco impacto sobre los precios, las ganancias y la reestructuración productiva, a pesar de la nacionalización de la industria naviera, de la aviación y de muchas otras empresas con dificultades financieras que pasaron a manos del Estado.

Otro de los factores que influyeron de manera decisiva en el giro monetarista de las políticas económicas de los 70's fue la gravitación negativa del sector financiero sobre las políticas monetarias al nivel del tipo de cambio y de las tasas de interés. Uno de los lugares comunes de la literatura económica británica parte de la idea de que la canalización de la inversión de capital hacia actividades financieras especulativas impidió la utilización productiva de esos recursos en el sector industrial, privilegiando los intereses del capital financiero en el diseño de las políticas económicas y deprimiendo los niveles de productividad e inversión de la industria nacional. También aquí existen rasgos peculiares del capitalismo británico que conducen a una interpretación diferente.

Para autores como Fine y Harris (1985) la preponderancia del capital financiero sobre el capital industrial no representó una descapitalización directa de este último y tampoco generó una escasez de capital y de créditos que frenara

la inversión productiva. Es indiscutible, sin embargo, que la City influyó significativamente sobre el declinamiento relativo y el eseñoramiento de las prédicas monetaristas aunque, vale la pena subrayarlo, de una manera indirecta.

En primer lugar, el sector financiero y bancario poseen un grado de unidad (ubicado en el Bank of England) que no existe en otros países, y cuyo objetivo central, como el de cualquier otro sector del capital, se resume en la obtención de la mayor tasa de ganancia posible mediante la realización de transacciones exclusivamente monetarias: el capital financiero se ha limitado a participar en operaciones comerciales y financieras porque las empresas industriales británicas desarrollaron un sistema muy eficiente de autofinanciamiento que convirtió en secundaria la presencia del sector financiero (con la excepción de las operaciones bursátiles).

En segundo, el capital financiero se concentró más bien en las acciones de financiamiento estatal que se convirtieron, de esta manera, en la fuente principal de sus ganancias. Este fenómeno tampoco es característico de otros países capitalistas avanzados, y es justamente en este nivel de las relaciones con el Estado donde el capital financiero influyó de manera decisiva en la marcha de las políticas económicas, en detrimento de los últimos bastiones de la estrategia keynesiana (Fine y Harris, 1985, p.38-46).

El endeudamiento del Estado británico, sobre todo en la fase de 1974-75, llevó a la necesidad de financiar la deuda

pública por medio de una vía que no fuera inflacionaria. Para lo cual se recurrió a la emisión de documentos a largo plazo que implicaron el compromiso gubernamental a mantener elevadas tasas de interés. Por otra parte, la dependencia del Estado respecto a los compradores privados de la deuda (el sector financiero privado nacional, internacional) y al FMI permitió que estos influyeran en el manejo de las políticas de regulación internas. Así sucedió durante 1975-76 cuando el sector financiero amagó con negar el financiamiento al gobierno británico en caso de no restringir el gasto público, lo que llevó, entre otros factores, a los recortes presupuestales de 1976 (cash limits); y lo mismo sucedió con el condicionamiento de empréstitos financieros por parte del FMI en 1976 que incidió sobre una restricción ulterior en el gasto público para los años de 1977-78 (Tomlinson, 1985, p.129-133). Finalmente, el gobierno Laborista de esta época también impactó de forma drástica la emisión de circulante, como medida adicional de contención de la inflación (Dorfman, 1979, p.127-128).

Más aún, la creciente participación de compradores extranjeros de deuda pública y las recurrentes crisis en la balanza de pagos determinaron en buena medida el mantenimiento de un tipo de cambio elevado, a pesar del abandono de la paridad fija con el dólar y la participación británica en el sistema flotante de tipos de cambio. Al igual que la política fiscal y monetaria, la política cambiaria dejó de concebirse como un medio para lograr el crecimiento y el pleno empleo y se

convirtió así en otro instrumento más de la política de combate a la inflación (Tomlinson, 1985, p.146-161).

c) La terminación del pacto de la posguerra: políticas de ingresos y crisis de autoridad.

El último reducto del keynesianismo en la década de los 70's fue caracterizado por las llamadas políticas de ingresos. En cierta medida, esta suerte de neokeynesianismo tuvo como escenario de sus últimas batallas contra el influjo general del neoliberalismo en las políticas económicas y sociales el desarrollo de la crisis, no tanto en relación con sus formas económicas sino al nivel de las relaciones entre capital y trabajo, esto es, al nivel de la gestión de la relación salarial y el ejercicio de las habilidades estatales para imponer la dominación del capital. También aquí se vió derrotada la estrategia keynesiana.

Uno de los rasgos característicos de finales de los 60's es el resurgimiento de una intensa militancia industrial que terminó con la estabilidad relativa de las dos primeras décadas de la posguerra. A partir de ese entonces, la preocupación de los gobiernos de los años subsiguientes se va encaminando hacia la maduración de nuevas formas de control de la insurgencia de los trabajadores, lo que tiene como resultado en primera instancia un esfuerzo oficial por limitar legalmente la actividad sindical sobre todo al nivel de la base. Sin embargo, ninguno de estos intentos consigue tener éxito y si, por el

contrario, provoca un fuerte agudizamiento de la tensión industrial, por lo que paulatinamente la estrategia gubernamental se va transformando en una forma corporativa de negociación, fundada en la acquiescencia del liderazgo obrero a conceder una tregua a las demandas salariales a cambio de una mayor participación en el proceso de toma de decisiones políticas que pudiera conducir al reencuentro de una nueva prosperidad económica.

Ya desde sus formas embrionarias, las políticas de restricción salarial de los primeros años de reconstrucción económica, una de las preocupaciones fundamentales de las políticas de ingresos fue el control de la inflación, pero es necesario recordar que el problema inflacionario de los 50's y 60's es bastante moderado en comparación con lo que será más adelante durante los 70's. Asimismo, las circunstancias económicas también eran muy diferentes, pues mientras en las primeras etapas de la posguerra existe el pleno empleo como un dato natural y cotidiano, al margen de los signos del partido gobernante, en los primeros años de la década de los 70's el proceso inflacionario comienza a influir negativamente sobre la opinión pública, particularmente sobre su aceptación de ciertas causas como explicativas del incremento de los precios. Esta infiltración ideológica del monetarismo en los círculos gubernamentales, académicos y periodísticos comienza a cultivar una especie de neokeynesiano perverso consistente en la utilización de una política que apela a los últimos residuos del

pacto de la posguerra, para la consecución de objetivos eminentemente neoliberales, extraños a la tradición de la posguerra de mantener incondicionalmente la prioridad del pleno empleo y más bien proclives a contener la inflación por un mecanismo recesivo.

La ineffectividad del gobierno de Heath para implementar la antisindical Industrial Relations Act, así como el fallido intento de su política de restricción salarial en el sector estatal condujeron, como ya se señaló, a un viraje radical en las políticas económicas de su gobierno; pero el inicio de una nueva estrategia expansionista quedó vinculada al éxito que pudiera obtenerse de una política de ingresos. Desde la mitad de los 60's el TUC venía madurando un programa de reformas económicas que constituiría la base de las negociaciones corporativas con el gobierno de Heath y, más adelante, con los gobiernos de Wilson y Callaghan. Además de políticas fiscales sumamente activas, el TUC contemplaba avances en los programas de bienestar social y en la participación de los sindicatos en la gestión de las empresas pero, sobre todo, buscaba la derogación de la Industrial Relations Act. Por eso, cuando el gobierno de Heath intentó captar el apoyo de la dirigencia sindical con políticas como el gasto público creciente y algunas acciones de excensión tributaria, se frenaron las negociaciones porque, a fin de cuentas, se impuso la contraposición de concepciones entre gobierno y líderes sobre el lugar que debían

ocupar los sindicatos en el terreno industrial (Fishbein, 1984, p. 80-85).

La política de ingresos de Heath se inicia a finales de 1972 sin el apoyo del TUC y bajo la forma de un congelamiento forzoso de precios, salarios y ganancias, y continúa más adelante con otras dos etapas de rígido control estatal de los incrementos salariales. En la práctica, sin embargo, dichos incrementos no sólo burlaron las metas de la Etapa 1 sino que además se acompañaron por la reaparición de la militancia industrial ante el anuncio de la Etapa 3. En noviembre de 1973, los mineros rechazaron la petición de mantener sus demandas salariales dentro de los límites de la política de ingresos, iniciando con ello una ola de descontento industrial que habría de terminar con la caída del gobierno conservador en las elecciones anticipadas de febrero de 1974 (Dorfman, 1979, p.76-103; Panitch, 1976, p.218-221).

Otra de las razones determinantes para el fracaso en este intento de acuerdo entre TUC y gobierno fue la esperanza de los dirigentes obreros para que su interlocutor fuera un gobierno laborista y no conservador, como efectivamente sucedió en 1974. Paralelamente a las pláticas que sostenía con el gobierno conservador, el TUC había realizado otras conversaciones con el ala legislativa del Partido Laborista (denominada para estos oficios como el Liaison Committee), con el cual se definieron los contenidos de un nuevo "Contrato Social" que habría de caracterizar las relaciones entre el movimiento obrero y el

laborismo en los años venideros, hasta el ascenso de Margaret Thatcher (Fishbein, 1984, p.119-123; Dorfman, 1979, p.113).

1974 fue un año de grandes contrastes en el gobierno laborista. Por un lado, significó uno de los momentos de mayor influencia de la dirección sindical en la gestión estatal de la economía y la sociedad británicas pero, por otro, también representó el inicio de una política económica sumamente restrictiva. Aún así, y a pesar de la austeridad en el gasto público y las desmedidas contracciones monetarias, el gobierno laborista trató de acatar su compromiso político con el movimiento obrero: durante los primeros meses de su administración se implementaron un buen número de las medidas originalmente acordadas con el movimiento obrero como el congelamiento de rentas, el control de precios, el incremento de las pensiones, los subsidios a la construcción de vivienda, los proyectos para la participación de los trabajadores en la administración de las empresas y, sobre todo, la derogación de la repudiada Industrial Relations Act. A pesar de ello, los resultados obtenidos de la colaboración de los representantes obreros nunca fue más adversa para las expectativas gubernamentales, pues en vez de la moderación voluntaria por parte del movimiento obrero, las demandas salariales se alejaron significativamente de las metas programadas particularmente en lo referente a los sindicatos de trabajadores de "cuello blanco" y de enfermeras; los sindicatos de los trabajadores del Estado utilizaron los términos del pacto social para revertir los

rezagos salariales que se habían producido en los años del gobierno de Edward Heath. En octubre de 1974 el gobierno laborista se reafirmó en el poder al llamar a nuevas elecciones generales de las que salió victorioso, pero a cambio de ello los salarios continuaron elevándose aceleradamente al tiempo que se elevaba el número de días perdidos como consecuencia de las huelgas; en este marco, los mineros obtuvieron nuevamente un incremento salarial muy superior a los topes salariales fijados por el gobierno con lo cual, de hecho, finalizó en el fracaso la primera etapa del "contrato social" (Fishbein, 1984, p.132-134).

1975, por su parte, fue un año particularmente significativo para la historia de las políticas económicas de la posguerra pues en este momento el gobierno laborista terminó formalmente con el compromiso a mantener el pleno empleo; los principios monetaristas comenzaron a permear la ideología gubernamental y a crear una corriente de opinión adversa a las expectativas salariales de los trabajadores. En el contexto de una elevada inflación y creciente desempleo, la noción neoclásica de que para defender el empleo era necesario mantener salarios bajos y el principio monetarista de que la inflación es consecuencia de la cantidad incrementada de circulante se fusionaron en un programa económico sumamente deflacionario, en lo monetario y lo fiscal, que llevó a la implementación de una política de fuerte restricción salarial:

6 Libras Esterlinas como tope salarial en 1975 y 5% en 1976-77. En este ambiente contradictorio para el keynesianismo, el gobierno laborista pudo mantener el acuerdo de la dirigencia sindical, sin embargo, a través de un paquete de exenciones tributarias destinadas a la elevación de los niveles del ingreso y, sobre todo, convirtiendo a la burocracia sindical del TUC en el órgano de consulta fundamental para la aplicación de las políticas económicas (Fishbein, 1984, p.150-167; Dorfman, 1979, p.129-131). Este es el dato más importante y paradójico del periodo: bajo la presión de la crisis y el desempleo, el movimiento obrero se vió sometido a una fuerte restricción salarial imbuido de un espíritu de colaboración corporativa por parte de sus dirigentes.

En efecto, durante estos años se desarrollaron como nunca los mecanismos de consulta tripartita entre TUC, CBI (Confederation of British Industry) y gobierno a través del NEDC (National Economic Development Council). En esta institución se negociaron los subsidios industriales, la racionalización de ciertas industrias, así como la renovación de tecnologías obsoletas (Middlemas, 1983, p.89-116) independientemente de los resultados obtenidos por la política de ingresos.

Como quiera que sea, la incapacidad gubernamental para reestructurar y reactivar la economía hizo de corta duración el control del proceso inflacionario por medio de la política de ingresos. Después del éxito relativo de la norma de las 6 Libras

en 1975-76 y del tope salarial del 5% en 1976-77, que redujeron los ingresos reales por debajo del nivel de 1974, el gobierno se vió confrontado con el rechazo del TUC, ante el anuncio de la fase 3 para 1977-78, a los intentos de establecer un nuevo tope salarial del 10%; y aunque en la práctica los incrementos fueron menores a los esperados la confederación sindical había votado por el retorno a las libres negociaciones salariales. La culminación de este período se produjo al momento de discutir la fase 4 de la política de ingresos, que proponía un límite a los aumentos de salarios del 5% a partir del otoño de 1978, pues no sólo rechazó el TUC la proposición gubernamental sino que apareció en el escenario nacional la ola de huelgas conocida como el "winter of discontent", que a fin de cuentas socavó la estabilidad del gobierno de Callaghan y determinó el fracaso laborista en las elecciones de 1979 (Glyn y Harrison, 1980, p.117-119).

Finalmente, el gobierno laborista fracasó también en sus esfuerzos diversos para disminuir el desempleo, restaurar la rentabilidad de las empresas y recobrar la competitividad en los mercados internacionales. De 600 mil desempleados en 1974, se pasó a poco menos de 1 millón 250 mil en 1977-78. El nivel de ganancias apenas mejoró en 1978 con relación a los peores años de la crisis en 1974-75, a pesar del éxito provisional de las políticas de ingresos. Y, los niveles de competitividad fueron incapaces de frenar el declinamiento de la participación británica en el comercio mundial de manufacturas, a la vez que

se aceleraron las importaciones y se estancó la productividad (Glyn y Harrison, 1980, p.119-127).

¿Por qué fracasó el proyecto corporativista que sustentaba las políticas de ingresos si, además de la creciente influencia del TUC en las políticas económicas, el movimiento obrero recibió del "contrato social" concesiones tan importantes como la derogación de la Industrial Relations Act y la aprobación de una legislación diametralmente opuesta sobre la organización sindical? Una de las razones se refiere, por supuesto, al fracaso gubernamental para reactivar la economía sobre la base de restricciones salariales que, por definición, tenían que ser provisionales si se quería evitar que semejante política debilitara los términos del pacto social. Pero más importante que esto lo fue, sin duda, la profunda crisis de regulación de la relación salarial manifestada en la crisis de autoridad del Estado y de las propias estructuras burocrático-sindicales (Holloway, 1987, p.29-49). El gobierno laborista de 1974-79 fue un período de notables contradicciones en el funcionamiento del capitalismo británico a todos sus niveles, pero de todas ellas destaca el desarrollo de la resistencia de la clase trabajadora a las políticas estatales y la reaparición de un virulento descontento industrial a lo largo de todo el país. La profundización de la crisis y el creciente desempleo fueron minando el poder de representatividad de la dirigencia sindical para crear el sentimiento de una especie de "crisis nacional" (Martín, 1983, p.50-51).

Pero antes de analizar este fenómeno conviene precisar algunas conclusiones sobre el impacto de la crisis de la relación salarial en el declinamiento relativo de Gran Bretaña. Es indudable que la resistencia de los trabajadores en el período que se está estudiando afectó significativamente los niveles de rentabilidad y la capacidad de reestructuración de la economía británica; sin embargo, el solo hecho de que estemos hablando de la resistencia del trabajador ante las políticas de ingresos es indicativo de que tal resistencia expresa más bien un papel pasivo de la clase trabajadora y no un verdadero poderío activo del movimiento obrero para subvertir las bases de la reproducción armónica del capitalismo. Durante largas décadas, desde principios de siglo, el desarrollo del fordismo británico creó una estructura de normas laborales altamente favorables para la expansión de la posguerra; el movimiento obrero se adaptó a la naturaleza de estas transformaciones abandonando el complejo de privilegios acumulado por las experiencias del obrero de oficio y convirtió las normas fordistas en un cuerpo de derechos para el conjunto de la clase trabajadora. Que las circunstancias de la crisis hicieran inoperantes las bases de este ordenamiento fordista y que las políticas laborales exigieran la destrucción de los derechos de los trabajadores no puede ser entendido como una demostración de la fuerza del movimiento obrero sino, simplemente, como la descomposición de la relación salarial fordista, esto es, de la forma de configurar la relación de explotación entre capital y

trabajo. A lo más, la peculiaridad de las relaciones industriales en la sociedad británica se refiere a la capacidad de resistencia de los trabajadores, puramente defensiva, ante la exigencia de someterlos a la reestructuración de sus condiciones de existencia; este es el contexto de la crisis de autoridad que caracterizó el conflicto social de los años 70's.

Hay tres hechos que sintetizan la profunda crisis de autoridad del Estado y la burocracia sindical: los acontecimientos producidos alrededor del documento oficial del gobierno laborista titulado *In place of strife*, de 1968; la instauración por parte del gobierno conservador de la *Industrial Relations Act*, en 1971; y, el estallido general de huelgas en el "winter of discontent", de 1978-79. El común denominador de todos los acontecimientos se refiere a un problema crónico en las estructuras sindicales: la falta de autoridad de los representantes oficiales ante las iniciativas de los trabajadores en la base.

Desde finales de los años 60's el interés de los diversos gobiernos se dirigió hacia la solución del creciente número de huelgas extraoficiales, así como a la incapacidad de los representantes sindicales para controlarlas. Como resultado del informe de la llamada *Donovan Commission*, el gobierno laborista de Wilson decidió atacar el problema a través de la publicación del documento *In Place of Strife* y posteriormente instituyendo como ley las conclusiones que se derivaban del mismo, tales como la recuperación del control de las relaciones industriales por

medio del reestablecimiento de las negociaciones al nivel general de la empresa y no sólo de la planta, reinstituyendo a los representantes sindicales oficiales como interlocutores en las negociaciones y no a los representantes de base (Shop Stewards), e introduciendo una legislación orientada a penalizar severamente la realización de huelgas extraoficiales. Aunque con toda seguridad los primeros beneficiarios de estas medidas serían los propios líderes sindicales, la iniciativa gubernamental fracasó porque ponía en entredicho la capacidad de los sindicatos para emprender libremente las negociaciones colectivas, en los términos de autonomía e independencia con respecto al Estado característicos de la sociedad británica, al conceder al Estado una mayor capacidad de interferencia en las relaciones laborales. Por esta razón, ante la negativa sindical y la amenaza de emprender acciones industriales de mayor envergadura, el gobierno decidió abandonar el proyecto de ley y se conformó con aceptar un compromiso voluntario de los líderes sindicales a tratar de restringir y controlar el número de huelgas extraoficiales, compromiso que en la práctica ellos mismos estaban imposibilitados de garantizar (Dorfman, 1979, cap.2)

El equivalente conservador a In Place of Strife lo fue el documento Fair Deal at Work que, refiriéndose a la misma problemática del documento laborista, no consideraba la posibilidad de negociar con el movimiento obrero. El gobierno de Heath trataba de establecer una especie de mecanismo

automático capaz de regular los conflictos laborales al margen de cualquier tipo de arreglo corporativo con los sindicatos. Así, en 1971 se presentó para su aprobación en el Parlamento la Industrial Relations Act que contenía una serie de medidas tendientes a restaurar la autoridad gubernamental de forma obligatoria y en diversos niveles; por ejemplo, la obligatoriedad de registrar los sindicatos, el arbitraje estatal obligatorio en las negociaciones salariales enmarcadas en un conflicto industrial, la restricción al uso sindical de la cláusula de exclusión (closed shop), el arbitraje obligatorio en conflictos contractuales en materia de derechos laborales y despidos. La ley entró en vigor en octubre de 1971 y sólo tuvo efecto (aunque no se derogó) hasta febrero de 1972, en medio de fuertes ataques por parte de los sindicatos que derivaron en una enorme crisis político-industrial. A pesar de su éxito parcial en detrimento de los trabajadores del transporte, la inoperancia de la ley en el conflicto de los estibadores londinenses llevó a su virtual suspensión, a partir de lo cual el gobierno conservador se empeñó en la política de restricción salarial que culminó en el conflicto de los mineros y la caída de Edward Heath (Fishbein, 1984, p.17-65; Dorfman, 1979, p.58-65).

Con el retorno del gobierno laborista en 1974 aparentemente desaparecieron las causas del enfrentamiento entre sindicatos y gobierno pues, como se vió, ningún gobierno de la posguerra desde los años de la reconstrucción incorporó de una manera tan amplia a la dirigencia sindical en el aparato de gestión

estatal. Sin embargo, en la misma medida que las primeras acciones laboristas complacían a la cúpula obrera, paulatinamente el TUC iba convirtiéndose en el receptáculo de las críticas obreras, sobre todo cuando la política social de los primeros meses iba dando lugar a medidas mucho más restrictivas encaminadas a estabilizar la economía por medio de la disminución del ingreso de los trabajadores. La estrategia laborista resultó por demás contraproducente, pues mientras los conservadores habían intentado aniquilar la resistencia de los trabajadores por medios legales, los laboristas incorporaron a los Shop Stewards a los recién creados comités de supervisión de las empresas; con ello se impidió la enajenación de los líderes sindicales con relación a la base, pero de otra parte se incrementó enormemente el poder de los representantes de la base en las negociaciones colectivas. Por eso, y a pesar del engañoso éxito de las políticas de ingresos en 1975-77, cuando el TUC mostró la total disposición a aceptar las nuevas medidas de restricción salarial, se desencadenó una gran oposición en los ferrocarrileros y electricistas, en los trabajadores de la industria automotriz (Ford y Leyland), así como en los mineros y los trabajadores de cuello blanco.

A partir de entonces la oposición al gobierno nunca cesó de crecer, a los primeros grupos de trabajadores en desacuerdo se sumaron los Shop Stewards de Escocia y los bomberos lo que, a fin de cuentas, provocó nuevamente la escisión entre base y dirigencia sindical. Así, el último intento laborista para

restringir los salarios chocó con el rechazo generalizado del movimiento obrero que, a su vez, condujo a las huelgas de los conductores de tanques gasolineros, choferes de taxi, conductores de ambulancias, trabajadores de hospitales y de salubridad, ferrocarrileros, trabajadores sociales y de la empresa automotriz Ford. Con el "winter of discontent" en 1978-79 se produjo la derrota del último gobierno laborista y se cerró una época de estabilidad capitalista fundada en el pacto social de la posguerra (Fishbein, 1984, p.181-197; Glyn y Harrison; 1980, p.106-119).

En última instancia, para insistir en este punto, la "militancia industrial" de los años 70's no atentó contra la naturaleza del régimen capitalista británico, sino que se limitó a establecer un frente de resistencia contra los intentos de utilizar la restricción salarial como palanca de reestructuración capitalista; al mismo tiempo, se generó como una respuesta a la nivelación hacia la baja de las diferencias de ingreso entre los distintos estratos de la clase trabajadora. Esta es una cuestión particularmente importante, desde mi punto de vista, puesto que las políticas de ingresos incidieron de una forma mucho más negativa sobre los trabajadores del Estado y los estratos más calificados de la clase obrera; es por esta razón que los focos de conflicto más agudos de la década de los 70's se localizaron al interior del Estado y en aquellos sectores industrializados más representativos de la industria fordista como los trabajadores automotores. Al mismo tiempo que la crisis

golpeaba la industria británica, también la incapacidad estatal de estabilizar la economía fue desplazando el origen del conflicto hacia el interior del Estado.

Sin embargo, la crisis de autoridad que afligió a las instituciones estatales se extendió asimismo hacia las estructuras sindicales que, en aras de continuar con el esquema de participación corporativa del Estado, se convirtieron en coautores de la misma estrategia antikeynesiana y antiobrera. A regañadientes si se quiere, la cúpula sindical dejó de funcionar como representante de los intereses inmediatos de los trabajadores para convertirse, conscientemente o no, en cogestores de una política de reestructuración capitalista basada en la permanente restricción salarial (Fine y Harris, 1985, p.29-37).

d) La crisis del Estado del Bienestar.

La interiorización estatal del conflicto entre capital-trabajo y la imposibilidad de encontrar un nuevo punto de equilibrio afectó al Estado británico en diferentes terrenos: en el nivel de las relaciones con la clase trabajadora, como ya vimos, esto se tradujo en una crisis de autoridad; en el nivel del gasto y de la deuda esto se presentó como la crisis fiscal; y, en el nivel de la fragmentación de la unidad de clase y la burocratización de las demandas populares también se expresó como la crisis del Estado del Bienestar. En su forma aparential y más fetichizada la crisis del Estado del

Bienestar se presentó como un problema de racionalidad, esto es, como el agotamiento de la capacidad regulativa del Estado en el marco de un creciente volumen y complejización de las demandas de la sociedad. En una crítica ulterior, de corte neoliberal, el Estado del Bienestar no sólo dejó de funcionar para los fines de la continuidad capitalistas, sino que incluso se convirtió en el centro de imputación de la crisis misma de la sociedad capitalista. Pero lo cierto es que las acciones que presuntamente servirían para avalar semejantes conclusiones, en los hechos se demostraron, más que nada, como actos a posteriori del Estado en un esfuerzo desesperado para contrarrestar los efectos de la crisis. Así se desprende del análisis de la intervención estatal en los terrenos de la fábrica (al intentar limitar la acción sindical o al tratar de restituir la autoridad de los dirigentes), del mercado (al intentar implementar políticas de restricción salarial con el consenso de los trabajadores), o bien del Estado (al tratar de refuncionalizar el contenido corporativo del pacto de la posguerra).

En el proceso de criticar al Estado del bienestar en una época de crisis se confundieron las causas de esta, por un lado, con la incapacidad del Estado para dar respuesta a los conflictos y contradicciones con los instrumentos imperfectos que se fueron modelando a lo largo de la década de los 70's. Pero aún si queremos referirnos exclusivamente a las relaciones entre el Estado del Bienestar, o mejor, entre las instituciones de bienestar y la población beneficiaria, podemos señalar que

su crisis no se remite a un mero problema de racionalidad. Vale la pena recordar que gran parte de los logros atribuidos al Estado del Bienestar de corte keynesiano, en su definición más amplia, fueron producto en realidad de factores incontrolados o externos a la regulación estatal. El Estado del Bienestar, en su definición más restringida, en buena medida recibió los frutos de la prosperidad capitalista, floreció en el auge de la expansión de la economía de posguerra y declinó cuando las condiciones de la bonanza capitalista también llegaron a su fin (Klein, 1980).

El incremento del gasto público con relación al producto nacional, sea en términos globales o considerando simplemente la parte correspondiente al gasto social, no se basó en una política fiscal tan activa como pudiera pensarse; el Estado del Bienestar, nuevamente en su versión amplia, tuvo un impacto significativo sobre la economía británica en tanto fue capaz de redistribuir los ingresos tributarios del Estado para convertirlos en un elemento fundamental en la conformación de la demanda agregada, pero en el fondo esta actividad redistributiva se movió dentro de los márgenes de esa política fiscal no deficitaria; el Estado del Bienestar no fue, por tanto, causante directo de la crisis fiscal.

Ya se ha explorado también la peculiar manera en que la inflación y la crisis victimaron el presupuesto estatal, no como consecuencia de un incremento desproporcionado, comparativamente hablando, de los impuestos sino, por el contrario, como

consecuencia de los rezagos fiscales ante los ajustes de precios. Fue la profundización de la crisis la que que minó la base de la continuidad capitalista de la posguerra y, junto con ello, la estabilidad del Estado del Bienestar, como quiera que se la defina, sea por el impacto correspondiente sobre los recursos del Estado, sea por la generación de nuevas demandas sociales que las instituciones de bienestar se mostraron incapaces de compensar (el incremento de los beneficios derivados del pago del seguro de desempleo; sin desestimar las circunstancias específicas de la sociedad británica que incrementó su población en edad avanzada con el consiguiente efecto sobre el volumen de gasto destinado a las pensiones).

Ciertamente no es este el único terreno en que conviene considerar una posible crisis de racionalidad. Si bien es verdad que la crisis fiscal del Estado británico no es un resultado tan obvio de las políticas fiscales y monetarias propiamente keynesianas, no puede pasarse por alto el hecho de que, conforme avanzaba la crisis, el Estado del Bienestar fue acentuando su papel central en la disolución de los conflictos sociales sea a través de las políticas de regulación fallidamente implementadas durante los 70's, sea en sus actividades más específicamente burocráticas y centralizantes de las demandas de bienestar. Este fracaso en sus medidas de contención de la crisis (que no responsables de la crisis misma) fue lo que convirtió al Estado del Bienestar en el blanco de los ataques de diversas fuerzas y sectores de la sociedad británica.

En particular, considero que son tres las causas directamente ligadas a la crisis del Estado del Bienestar en esa perspectiva general y más restringida. En primer lugar, la defección laborista de las políticas de pleno empleo y del pacto de la posguerra. En segundo, el carácter tan burocráticamente asfixiante de las instituciones de bienestar, lo que abrió la puerta a una crítica general por parte de la sociedad, proviniendo tanto de los sectores neoliberales como de los propios sectores radicales de izquierda. Por último, los rasgos peculiares del Estado del Bienestar en Gran Bretaña, que mantuvieron un sesgo selectivista en la forma de proporcionar sus servicios sociales y que nunca rompió definitivamente con los principios contenidos en la Poor Law.

El daño mayor que la socialdemocracia pudo infligir sobre el Estado del Bienestar fue la aceptación de que, efectivamente, la inflación y el estancamiento británicos eran el resultado de un gasto público excesivo así como de las elevadas expectativas salariales, contraviniendo de esta manera los principios más elementales de una tradición medianamente keynesiana. En 1968 el gobierno laborista de Wilson ya había iniciado la ruptura, de una manera más o menos tácita, de los términos en que se fundó la expansión capitalista de la posguerra cuando decidió enfrentar la crisis de esos años con políticas inusualmente deflacionarias y antiobreras; pero, de hecho, el alejamiento definitivo de la socialdemocracia se produjo en 1975, cuando el Ministro de Hacienda de ese entonces, D. Healey, anunció

formalmente la terminación del compromiso a mantener el pleno empleo como primera prioridad estatal, y en que el gobierno se adhirió abiertamente a los principios neoclásicos de la austeridad presupuestaria y la restricción salarial.

El rechazo a la existencia del Estado del Bienestar proviene, entonces, de un afianzamiento de la ideología neoliberal al interior de los gobiernos de la década de los 70's, sin embargo ocurre no como un acto de desplazamiento político entre los partidos que se suceden en el poder, sino más bien como una especie de deserción socialdemócrata respecto a sus compromisos contraídos al terminar la guerra. Este viraje dentro de la socialdemocracia se percibe en las políticas económicas pero también en las relaciones con el movimiento obrero; fue el gobierno de H. Wilson el primero en asumir que los salarios y la militancia industrial de los trabajadores eran los causantes del declinamiento relativo de Gran Bretaña, y fue también este gobierno el que tomó la iniciativa en la búsqueda de limitar legalmente la acción sindical al publicar el documento *In Place of Strife*; por último, al finalizar el ciclo histórico social de la posguerra en 1979, fue también un gobierno laborista el que provocó el enfrentamiento definitivo contra el movimiento obrero plasmado en los acontecimientos del "winter of discontent" y, por supuesto, en el triunfo electoral de Margaret Thatcher.

Las políticas deflacionarias laboristas, en su afán por reestructurar el gasto público, iniciaron el embate financiero

contra las instituciones de bienestar a través de los llamados "cash limits", esto es, los recortes presupuestales. El gobierno de 1974-79 no sólo emprendió una estrategia contra los salarios reales de los trabajadores, sino que al final también puso término a los programas de mejoramiento en la provisión de servicios sociales. Así, aunque durante este periodo se incrementaron las pensiones en 20%, esto evitó que muchos pensionados pudieran reclamar los beneficios complementarios (Supplementary Benefits) provocando un incremento de las familias que percibían ingresos por debajo de este nivel; la construcción de escuelas se redujo en un 61%; mientras que las rentas de la vivienda estatal (Council Housing) se redujeron en un 25%, la construcción de viviendas cayó por debajo de los niveles del gobierno conservador anterior; aunque los salarios de los peor pagados aumentaron durante los dos primeros años del nuevo "contrato social" por encima del promedio, los niveles de vida cayeron globalmente (Glyn y Harrison, 1980, p.122).

El desarrollo de los recortes presupuestales se inició desde la mitad de los 70's y desde entonces incidió desfavorablemente sobre los niveles de bienestar, sobre todo si toman en cuenta las crecientes necesidades de la población como consecuencia del desempleo o por el incremento del número de personas elegibles para recibir pensiones. Al parecer, las políticas de salud fueron las menos desfavorecidas por la austeridad en el gasto social, pues el gasto total en este renglón fue recortado ligeramente; sin embargo, los planes para

construir nuevos hospitales fueron abandonados y el gasto de capital en este rubro y el de servicios a la comunidad fue disminuido en un 21%; la tasa de crecimiento del NHS fue reducida a la mitad y el gasto para los servicios personales hasta una cuarta parte de la estimación original; el personal administrativo de las instituciones locales y centrales de salud también fue recortado (Abel-Smith, 1980, p.19-20.; Doyal, 1979, p.183-185). El efecto de esta estrategia en el sector salud afectó radicalmente la estructura administrativa de las instituciones que, sistemáticamente, comenzaron a implementar formas de administración de tipo gerencial basadas en la economización de costos y la asignación de mayores cargas de trabajo (Doyal, 1979, p.207-214).

Pero la idea de que fenómenos como la inflación eran el producto de un gasto excesivo del Estado no derivaron solamente de la crítica monetarista de la intervención estatal, sino también de la crítica de izquierda que consideró en todo momento al Estado del Bienestar como un instrumento de legitimación social que contravino, sin embargo, los principios en que se fundaba la acumulación. El argumento marxista de que los gastos estatales en bienestar social son improductivos y de que sólo en períodos de prosperidad la legitimación y la acumulación pueden ir de la mano permitió la coincidencia entre posiciones ideológicas tan diversas como la monetarista y la de otros autores como, por ejemplo, O'Connor y Offe (Plant, 1985, p.4-5).

Esta coincidencia se explica en parte por el mutuo rechazo de la concepción keynesiana de la reproducción del capital, pero también deriva del hecho de que ambas posiciones destacan algunas contradicciones reales del Estado del Bienestar. En la concepción monetarista y marxista ortodoxa está presente la idea de que el Estado del Bienestar es ineficiente no sólo por el efecto del gasto sobre la acumulación de capital, sino sobre todo porque fracasó en el logro de sus objetivos más importantes de construir una sociedad más igualitaria; más aún, porque generó una nueva forma de dependencia burocrática mucho más opresiva que el mercado.

Indudablemente, uno de los objetivos fundamentales que estuvo presente en la creación del Estado del Bienestar fue la posibilidad de instrumentar un sistema institucional capaz de superar los marcados niveles de desigualdad y pobreza que generaba el mercado; sin embargo, si observamos el avance de la igualdad social desde la perspectiva del impacto exclusivo de las políticas de bienestar, entonces tendríamos que aceptar el fracaso de las estrategias redistribucionistas de la posguerra (véase el cap.4, p.180-182). Comparando, por ejemplo, los niveles de pobreza del inicio de los 60's (medidos en términos de la llamada "línea de pobreza" que está constituida por el monto de los Supplementary Benefits) con aquellos de 1974-76, resulta que se incrementó con el tiempo el número de personas que viven debajo de la "línea de pobreza" de 1,700,000 en 1961-63 a 2,700,000 en 1974-76. Sin embargo, en esta estimación se

consideran una serie de factores que no son compatibles con los niveles de pobreza de los 60's, como el hecho de que las cuotas de beneficios se elevaron durante la década en cuestión y por tanto se elevara también la línea de pobreza, o el que hubiera aumentado tan significativamente la población que recibe pensiones en virtud de su edad avanzada (Beckerman y Clark, 1982, p.3-5). Este tipo de investigaciones empíricas ampliamente difundidas por una crítica proveniente de sectores socialdemócratas o de izquierda (Townsend, 1979 y 1982; Blackburn, 1972) son un dato relevante que pone de manifiesto las limitaciones y la crisis del Estado del Bienestar, pero si a ello añadimos el razonamiento de que el mercado sería capaz de asignar los beneficios sociales de una manera más eficiente, entonces es imperativo establecer algunas precisiones que impidan la coincidencia con las conclusiones neoliberales.

En primer lugar, se ha generado la impresión de que el Estado del Bienestar ha beneficiado a los sectores más privilegiados, porque en las estimaciones estadísticas es imposible discernir entre el ingreso de familias donde sólo existe un sostén económico y aquellas en que existen varios, de tal manera que el ingreso de familias que se encuentran en este último caso tienden a ocultar el papel redistribucionista del Estado del Bienestar. En segundo, a pesar de que este ha sido incapaz de suprimir las diferencias sociales, al mismo tiempo ha tenido éxito en permitir un acceso más equitativo a los servicios sociales. Por último, y esto es lo más importante, el

Estado del Bienestar no corresponde a una sociedad en que los ingresos indirectos generados por las prestaciones sociales sustituyen al mercado como el generador principal del ingreso (O'Higgins, 1985, p.166-169). En buena medida, podría decirse que el Estado del Bienestar nació para potenciar las relaciones mercantiles que se desprenden de la generalización del fordismo y que, en condiciones de expansión y prosperidad capitalista, los ingresos indirectos guardan una proporción importante pero al mismo tiempo residual respecto a los ingresos provenientes de la relación salarial de mercado. En este sentido, la desigualdad socio-económica en las sociedades capitalistas de la posguerra es producto, antes que cualquier otra cosa, de la desigualdad existente en el mercado laboral (O'Higgins, 1985, p.169).

Esta realidad, que cuestiona el romanticismo neoliberal de un mercado más eficiente y equitativo, no impide juzgar con severidad las más profundas contradicciones del Estado del Bienestar, ni obliga a pensar en el Estado como el único capaz de proporcionar bienestar de una manera colectiva sobre todo cuando se considera su carácter burócratico y represivo. Efectivamente, a pesar de desestimar la importancia de las políticas de bienestar para la continuidad del ciclo de reproducción del capital, la crítica de izquierda ha sabido señalar con certeza otras de las causas de la crisis de las instituciones sociales.

Partiendo del hecho de que las prestaciones y servicios sociales no eliminan las causas de la desigualdad social sino que se limitan a compensar los efectos derivados de la desigualdad del mercado, el Estado del Bienestar también puede ser acusado de crear una casta burocrática que administra la provisión de bienestar con criterios que someten a los demandantes a una relación de dependencia, merecimiento y control ideológico que, a fin de cuentas, termina siendo tan opresiva como la privación de recursos que genera el mercado (Offe, 1984, p.154-157). Esta realidad inocultable del Estado del Bienestar que niega el carácter comunitario de la satisfacción de las demandas (Ferris, 1985; Plant, 1985 p.13) es la que ha gravitado en contra de una concepción colectiva del bienestar y en favor de una idea de los sistemas de seguridad social, salud, educación y vivienda mucho más cercana a los principios liberales que precedieron a las instituciones de la posguerra.

La consigna neoliberal de que un sistema de bienestar predominantemente privado sería mucho más equitativo y eficiente, no ha ganado terreno solamente a partir de las limitaciones del Estado del Bienestar en lograr una mayor justicia social o como consecuencia de su contenido burocrático y represivo; también proviene de una tradición liberal que prevaleció en la conformación del Estado del Bienestar de la posguerra y que no fue suprimida a pesar del supuesto avance en el reconocimiento de un derecho "universal" ciudadano a un

mínimo de bienestar. La diferenciación entre los beneficios ganados como un derecho propio y aquellos garantizados por el Estado a manera de concesión comunitaria para quienes no pueden obtener ingresos suficientes por la vía del empleo o del seguro, ha contribuido a polarizar las opiniones de la sociedad sobre la mejor manera de salvaguardar esos derechos.

Pese al avance sustancial de los esquemas de seguridad social -con relación a los principios liberales de un seguro capaz de satisfacer las necesidades individuales-, basados en el principio de una contribución tripartita entre el Estado, el empleador y el trabajador para asumir la responsabilidad de proporcionar una serie de beneficios, prestaciones y servicios sociales, el Estado del Bienestar no pudo suprimir la concepción de que el seguro social es algo que se adquiere por derecho propio, por oposición a la conformación de un derecho ciudadano universal en el que todos los integrantes de la comunidad están autorizados para recibir los beneficios sociales que garanticen ciertos niveles de vida. De esta manera, el sistema de seguridad social que surgió a la terminación de la guerra no modificó el carácter selectivista de los seguros sociales liberales y, en cierta medida, lo consolidó al crear nuevas formas de asistencia pública que discriminaban entre quienes recibían el beneficio derivado de su contribución al fondo del seguro social y quienes recibían una ayuda por su condición de "pobres".

Como ya se señalara más arriba, el Estado del Bienestar británico nació bajo la inspiración de un principio mucho más

universalista (plasmado en el Beveridge Report) que el resto de los países europeos, con la excepción del sistema de asistencia pública fuertemente imbuido del espíritu de la Poor Law. Sin embargo, a partir de los años 60's el esquema de seguridad social fue introduciendo la figura de los beneficios sobre la base de los ingresos de los trabajadores (lo que revirtió aún más los términos de la propuesta de Beveridge de un seguro estructurado a partir de contribuciones y beneficios fijos y universales sin distinción de ingresos o niveles de vida), al tiempo que revivieron los seguros privados por medio de los llamados seguros ocupacionales.

Indudablemente, la crisis de los 70's socavó de manera definitiva las bases universalistas del seguro social y de otras instituciones sociales; el Estado del Bienestar se concibió en las condiciones de una indefinida prosperidad económica que, al finalizar, hizo incompatibles algunos de sus supuestos, particularmente la suficiencia del fondo de seguridad social para el beneficio de los desempleados (Beveridge estimó un desempleo promedio de 3% como prerequisite para el funcionamiento adecuado del sistema de seguridad social). Con el avance de la recesión y del desempleo no sólo se acentuó la crisis fiscal del Estado, sino que prosperó también la idea de que el volumen de beneficios económicos era otorgado inmerecidamente a una creciente masa de demandantes cada vez más escasos del recurso a los derechos adquiridos y cada vez más

dependientes de la "ayuda" proporcionada por el Estado con los fondos fiscales extraídos de la población ocupada.

Como quiera que sea, la profundización de la crisis estructural de la economía británica, la modificación de las prioridades fundamentales en las políticas económico-sociales y en la ideología de los gobiernos socialdemócratas, el afloramiento de las contradicciones del Estado del bienestar al nivel de sus principios constitutivos y administrativos y, sobre todo, la terminación del pacto de la posguerra abrieron una nueva era de reestructuración de la relación capital-trabajo y de todas las formas sociales que habían caracterizado el capitalismo avanzado durante los veinticinco años más prósperos de toda su historia. A partir de entonces, la sociedad británica ha emprendido un proyecto de reestructuración social que ha cerrado la puerta, durante muchos años, a las formas socialdemócratas y, junto con ello, ha liquidado la resistencia de los últimos bastiones del obrero masa fraguado al inicio de este siglo y soberano a lo largo de toda la posguerra.

NOTAS:

- (1) Por lo pronto, vale la pena destacar que la referencia al análisis de la economía internacional plantea el problema de las políticas de regulación capitalista en una dimensión más amplia que la que plantea el paradigma keynesiano clásico. En efecto, ubicándonos en el terreno del análisis de la demanda agregada es inevitable que el circuito de la reproducción del capital se extienda a escala internacional. La relación entre las elasticidades de la demanda interna y externa de la economía británica determina los niveles locales de crecimiento y empleo, y también subordina los niveles de inversión y ahorro nacionales en función de la marcha de esos nexos con el exterior (Stafford, 1986, p.334-340).

EPILOGO

(Thatcherismo y Estado del Bienestar)

...And through the bruised machinery,
the smoking haze of industry.
Another day with ball and chain.
I do my time then home again.
Hey, Mrs. Maggie won't you come on over.
Hook me up to the power lines of your love.
Jump start, or tow me away.

(Jethro Tull, "Jump Start")

En el contexto de toda una década de declinamiento y crisis del Estado del Bienestar, permeada por la bancarrota ideológica de las políticas keynesianas y la popularización de los principios neoliberales, puede resultar difícil comprender en qué medida el triunfo electoral de Margaret Thatcher constituyó un choque contra las fuerzas sociales que sostuvieron el proyecto socialdemócrata de la posguerra. Sin embargo, ni la debacle keynesiana, ni la generalización de los principios monetaristas al nivel de la política económica, fueron lo suficientemente profundos y cualitativamente radicales como para cancelar en definitiva la certidumbre de que la intervención del Estado era capaz de determinar el derrotero de la economía británica. Incluso la utilización paradójica de ciertos instrumentos neokeynesianos, como las políticas de ingresos, con el objeto de combatir la inflación reflejaban la convicción de

que para bien o para mal correspondía al Estado Británico la atribución de conducir a la sociedad y a la economía.

Por el contrario, en la era de Thatcher finaliza definitivamente esta concepción y en su lugar reaparece la idea de que muy poco o casi nada puede hacer el Estado para determinar la evolución de la economía real, como no sea el crear mayores complicaciones derivadas de la interferencia sobre el funcionamiento de las fuerzas del mercado tales como la inflación y el estancamiento económico. Desde esta perspectiva, la victoria del Partido Conservador en 1979 constituye un partaguas respecto a las décadas que le preceden y las políticas ortodoxas que comienzan a aplicarse dejan de funcionar como un instrumento provisional para enfrentar la crisis inflacionaria, para pasar a convertirse en el principio general que norma todas las acciones estatales, cualesquiera que fuera su contexto económico.

En efecto, por más que los gobiernos laboristas de Wilson o Callaghan, y el gobierno conservador de Heath hubieran iniciado la práctica de políticas monetaristas durante la década de los 70, particularmente en su última mitad, es indiscutible que existieron diferencias fundamentales con relación a lo que ha venido sucediendo en los 80's. El intento más radical de reestructurar la economía británica por una vía no keynesiana fue el realizado por Heath en la primera fase de su gobierno, donde trato de transformar la economía a través de limitar la incidencia del Estado eliminando los subsidios e incentivos a

la industria, e impulsando la reducción del gasto público y los impuestos. Más aún, como se recordará, la política laboral de Heath se encaminó a limitar legalmente la capacidad de acción de los sindicatos, con la idea también de generar una especie de libre mercado de la fuerza de trabajo.

El gobierno de Heath fue precursor de la administración de Thatcher en el sentido de que compartía un bagaje ideológico común con relación al problema de las funciones del mercado; sin embargo, había algo radicalmente diferente en ambos casos. En el fondo, Heath no rechazaba los objetivos keynesianos más importantes como la necesidad de sostener el crecimiento y el pleno empleo; la doctrina del mercado social constituía una técnica instrumental para lograr la reestructuración económica, pero no estaba ligada a la convicción de que había de lograrse esta al costo que fuera. En esta dirección puede explicarse el viraje de su política económica (U-turn) a la mitad del gobierno, ante la profundización de la recesión y la aparición del descontento popular.

Para Thatcher, por el contrario, el continuo deterioro de la economía destruyó toda confianza en la realización de alternativas socialdemócratas, por lo que a partir de entonces la doctrina del mercado devino en algo más que una simple técnica administrativa, esto es, pasó a convertirse en una cuestión de estrategia para la ejecución de cualquier política estatal. Ciertamente, fue el estallido de la crisis lo que

generó el escenario para la maduración de ese nuevo proyecto neoliberal.

La etapa de la historia británica que se abre a partir de 1979 termina de manera definitiva con las políticas de regulación de corte keynesiano, tanto en lo que se refiere a la utilización de las políticas fiscal y monetaria, como en lo que respecta a las políticas corporativas derivadas del pacto de la posguerra; en este punto, el thatcherismo establece un corte histórico tajante. De una parte, los instrumentos monetarios y fiscales fueron reorientados para satisfacer los fines de una política de combate a la inflación, extraña y hostil al principio de alcanzar el pleno empleo; y, de otra, la gestión de las relaciones entre capital y trabajo abandonaron absolutamente los mecanismo de concertación social con el movimiento obrero, para introducir en su lugar una reforma legal mucho más apegada a la concepción neoclásica del mercado laboral. Paradójicamente, a pesar de los avances del thatcherismo en ambos terrenos, incluso a nivel ideológico y electoral, el gran obstáculo que ha limitado la efectividad y la congruencia de sus programas ha sido la permanencia de las instituciones de bienestar, aún cuando estas no han quedado al margen de la reestructuración neoliberal.

Para la implementación de sus políticas de combate a la inflación, durante su primer período de gobierno, la administración de Thatcher comenzó por definir el problema en los más estrictos términos monetaristas según los cuales la

inflación es un fenómeno esencialmente monetario. Así, la piedra de toque de la estrategia económica de 1979-83 se fundó en lo que fue llamado la Medium Term Financial Strategy (MTFS), que intentaba establecer un estricto control en el ritmo de crecimiento de la oferta de dinero (M3) con el objeto de influir a su vez sobre la demanda de dinero, no sólo con relación a la cantidad de dinero en circulación, sino sobre todo al nivel de las "expectativas racionales" de los actores, esto es, los empresarios y los sindicatos. Desde el punto de vista del monetarismo prevaleciente, la fijación de metas monetarias anticipadas en el mediano plazo tendría un mayor impacto sobre el proceso inflacionario, en la medida que fuera capaz de crear un estado de confianza entre los grupos sociales de que el gobierno estaba decidido a emprender con firmeza el control de las variables monetarias.

A pesar de esto, sin embargo, las inmediatas contradicciones y retrocesos de la MTFS tuvieron como resultado la utilización simultánea de un estricto programa de austeridad presupuestal, orientado a reducir la proporción de la deuda pública -medido por lo que se conoce como el Public Sector Borrowing Requirement (PSBR)- con relación al PIB. De esta manera, la característica general de los primeros años del gobierno de Thatcher será la aplicación más o menos fallida de una rígida política monetaria y fiscal, con sus consecuentes efectos sobre el crecimiento, el empleo y la distribución del ingreso. Porque, efectivamente, al margen del logro monetarista

de controlar la inflación, la sociedad británica también tuvo que afrontar, además del continuo crecimiento de la oferta monetaria y del gasto público, una caída inicial de la producción y un enorme desempleo.

Llama la atención el hecho de que el incremento de la oferta de dinero superara los objetivos planeados (Cuadro A). La elevación de las tasas de interés y la sobrevaluación del tipo de cambio, originadas por la contracción monetaria, actuaron como un fuerte elemento de atracción de capital del exterior, lo que incrementó a su vez la oferta monetaria. Por otra parte, el efecto recesivo de la restricción monetaria llevó a una situación paradójica mediante la cual capitales del sector productivo emigraban a las instituciones financieras para beneficiarse de las tasas de interés, al tiempo que otras empresas se veían obligadas a endeudarse como única alternativa ante la quiebra. En su conjunto, el resultado fue el incremento de la oferta monetaria (Keegan, 1984, p.131-182). Este argumento parte del entendido de que el efecto del ingreso de divisas por concepto de la exportación petrolera no fue decisivo para sobredeterminar a los fenómenos descritos.

Igualmente, el hecho de que las metas monetarias fueran rebasadas significativamente pone en tela de juicio la tesis neoliberal de que el control de la inflación fuera logrado como resultado de la política monetaria. En realidad dicho control se alcanzó a costa del sacrificio de la economía y el empleo.

CUADRO A. LOS OBJETIVOS MONETARIOS (crecimiento porcentual).

	1979-80	1980-1	1981-2	1982-3	1983-4
1979 Presupuesto(a)	7-11				
1980 Estrategia (MTFS)(a)		7-11	6-10	5-9	4-8
1981 Estrategia (MTFS)(a)			6-10	5-9	4-8
1982 Estrategia (MTFS)(b)				6-12	7-11
1983 Estrategia (MTFS)(b)					7-11
Crecimiento real en el M3 (Libras Esterlinas)	12(c)	19	13	9(d)	-

Notas: (a) Estos rangos sólo se aplican al M3; (b) Estos rangos se aplican al M1 (efectivo y cuentas bancarias, en la definición más restringida de la oferta monetaria) y al más amplio agregado FSL2 (liquidez en el sector privado, incluyendo los depósitos en las sociedades financieras conocidas como Building Societies), así como al M3; (c) ocho meses hasta la mitad de febrero de 1980 a una tasa anualizada; (d) doce meses hasta febrero de 1983.

FUENTE: Estadísticas oficiales y el informe del Treasury Committee sobre el Presupuesto de 1983, citado por Kiddell (1985, p.69).

Si bien es cierto que la profundidad de la crisis británica se originó en buena medida a consecuencia del ambiente recesivo de la economía mundial, también es verdad que la austeridad de las políticas monetaria y fiscal ocasionaron internamente una recesión mayor que la registrada en otros países capitalistas avanzados, por lo que el control de la inflación implicó un mayor nivel de desempleo en la economía británica (Cuadro B).

Al parecer, entonces, las políticas de austeridad del gobierno conservador no sólo ejercieron una influencia dudosa sobre el control del proceso inflacionario, sino que también provocaron un agudizamiento de las tendencias recesivas presentes en la economía. Particularmente, conviene señalar el

efecto que tuvieron sobre las tasas de interés y sobre la manera como las autoridades económicas decidieron enfrentar el problema. Desde los primeros indicios de que las elevadas tasas

CUADRO B. GRAN BRETAÑA Y LOS PAISES DE LA OECD. 1979-84.

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985 ¹
Inflación (%)**							
Gran Bretaña	13.4	17.9	11.9	8.6	4.6	5.0	6.9
OECD	9.4	13.0	10.6	7.8	5.3	5.3	4.7
Desempleo (%)							
Gran Bretaña	5.7	7.3	11.3	12.3	13.1	13.0	13.3
OECD	5.1	5.8	6.8	6.2	6.7	6.2	6.2
Crecimiento de la producción (PIB) (%)							
Gran Bretaña	1.4	-2.6	-1.3	2.3	2.5	2.0	-
OECD	3.4	1.2	1.9	-0.4	2.2	4.5	-

¹ Primer cuarto del año

** Precios al consumidor

FUENTE: OECD, *Mean Economic Indicators*. Citado por Tomlinson (1986, p.12).

de interés estaban ocasionando un serio daño sobre la planta productiva, surgió entre diversos círculos de las autoridades monetarias la impresión de que las metas establecidas en la MTFS eran demasiado restrictivas y que debería adoptarse un ajuste que permitiera cierta reactivación económica. Pero a cambio de ello el gobierno respondió con una restricción aún mayor de la actividad económica al decidir una reducción de las tasas de interés por la vía de la reducción consecuente del endeudamiento público (PSBR). Este peculiar estilo de combatir el efecto de las medidas restrictivas con una mayor austeridad refleja,

simplemente, la manera como los principios monetaristas se fueron afianzando en medio de paradójicos reveses y tropiezos de la política monetaria (Keegan, 1984, p.147-163).

El drama de la economía británica, en todo caso, no se limitó a los efectos negativos impuestos por la crisis sino también al impacto recesivo adicional de las políticas económicas. En este respecto, la comparación de Gran Bretaña con otros países demuestra que su precariedad en el terreno del crecimiento y el empleo posee una responsabilidad gubernamental, proveniente de la austeridad fiscal (Cuadro C).

Según Riddell (1985, p.91), "con todas las calificaciones necesarias, los economistas han estimado que aproximadamente dos quintos y medio del incremento en el desempleo pueden ser atribuidos ampliamente a la política gubernamental".

CUADRO C. CAMBIOS EN LA SITUACION PRESUPUESTAL. 1980-83.
(% del PIB)

AÑO	GRAN BRETAÑA	OECD
1980	0.9	0.1
1981	3.4	0.6
1982	1.2	0.0
1983	0.5	0.3

Nota: Estas cifras representan cambios en los déficits presupuestales, y muestran que la política fiscal británica fue fuertemente restrictiva a pesar de la recesión.

FUENTE: W.H. Buiter y M. Miller, "Changing the rules: economic consequences of the Thatcher regime", *Brooking Papers in Economic Activity*, No.2, 1983, p.325. Citado por Tomlinson (1986, p.14).

Otra de las razones que llevaron al régimen conservador a utilizar una política fiscal restrictiva fue la de continuar con las políticas de recortes presupuestales, los "cash limits", del gobierno laborista anterior, que en los hechos se habían demostrado como una forma eficaz para controlar el gasto público sin la necesidad de provocar una mayor interferencia estatal. Sin embargo, también en este terreno se rebasaron las metas originalmente establecidas como resultado de dos fenómenos que siguieron elevando el gasto público: el compromiso de Thatcher a elevar el gasto en defensa y en seguridad interna ("law and order"); y, el incremento del gasto en seguridad social como resultado del elevado desempleo. De esta manera, el gasto público creció durante el período de 1979-82 a un promedio superior al estimado: dicho gasto representaba el 39.5% del PIB en 1979 y el 43.5% en 1982; sólo hasta los siguientes dos años se produjo un ligero declinamiento del gasto, pero aún así representaba el 43% del PIB en 1982-83 y el 42.5% en 1983-84 (Tomlinson, 1986, p.18; Riddell, 1985, p.70-71).

Esta imposibilidad de reducir el gasto público en los niveles proyectados produjo otra paradoja en la estrategia monetarista de Thatcher. A diferencia de Estados Unidos, el gobierno británico no pudo cumplir su promesa de reducir los impuestos y, por tanto, no pudo ofrecer una política de estímulo al "supply side" de la economía por lo menos durante los primeros años. Por el contrario, el creciente gasto público y las dificultades para atender a las necesidades financieras del

gobierno -habida cuenta de su política de mantener un bajo nivel de endeudamiento- llevaron a implementar una fuerte carga tributaria directa e indirecta sobre la sociedad; así, en 1978-79 la carga fiscal fue de casi el 34% del PIB y en 1982-83 ya se había incrementado hasta el 40%. Por otra parte, en este período se registraron grandes desigualdades en el ámbito de los ingresos y de los niveles de vida, pues mientras la población empleada vió elevarse estos últimos en términos reales, la masa de desempleados sufrió el deterioro de sus condiciones de vida; asimismo, aunque el valor de la producción, PIB, declinó ligeramente entre 1979-82, esta situación no afectó por igual a todos los sectores de la economía, pues mientras que la producción petrolera del Mar del Norte aumentó en un 72%, la producción manufacturera disminuyó en un 15.5% (Riddell, 1985, p.73-74).

Uno de los rubros en que el gobierno conservador ha reclamado avances importantes es el que se refiere al incremento de la productividad. Esta aumentó en un promedio anual de 3%, pero en lo que respecta a la producción hora-hombre, lo que se debe esencialmente al efecto del desempleo sobre la carga de trabajo de la población ocupada y a la reestructuración de las relaciones entre capital y trabajo emprendida en estos años. Ese incremento de la productividad, sin embargo, no ha sido capaz de mejorar la posición británica en el comercio exterior que siguió manifestando un declinamiento en su capacidad de competitividad, con la consecuente pérdida de mercado y

problemas en la balanza de pagos, apenas compensados por la exportación petrolera (Riddell, 1985, p.75-76).

Antes de continuar con esta breve descripción de la política de Thatcher en el primer periodo de su gobierno, vale la pena señalar un aspecto central de su estrategia neoliberal que ha sido incorporado a los fenómenos descritos hasta aquí a partir de su segunda administración. Las dificultades para sostener las metas de la política monetaria (MTFS) y fiscal (PSBR y gasto público) iniciales, llevaron a una radicalización aún mayor del programa de reestructuración neoliberal de las políticas estatales y al conjunto de estas medidas restrictivas y austeras se sumó la política de privatización del sector público.

Desde el punto de vista ideológico, la política de privatización se presentó como un resultado consecuente de la norma neoliberal de destruir la interferencia estatal dentro de la economía, con el objeto de permitir el máximo funcionamiento de las fuerzas del mercado. Sin embargo, es necesario destacar que hasta ahora el gobierno ha utilizado la política de privatización para resolver sus necesidades financieras y que no ha sometido a la economía a una situación de mayor competencia de mercado.

Ya desde 1979 habían comenzado algunos intentos para atraer la participación del sector privado en el sector estatal y para desregular al máximo las actividades privadas ya existentes, como sucedió en las áreas del transporte, energía, aviación,

comunicaciones, automóviles, acero, azúcar, entre otros. Pero es a partir de 1983 cuando todas estas iniciativas comienzan a materializarse, permitiendo una amplia participación del sector privado en la compra de empresas o bien de una parte importante de las acciones de las empresas estatales; probablemente uno de los acontecimientos más importantes en este respecto fue la venta del 51% de la empresa telefónica del país, British Telecom, junto con la privatización total o parcial de otras empresas como British Gas Corporation, Wytch Farm Oil, Enterprise Oil, el modelo Jaguar de British Leyland, Cable and Wireless, Associated British Parts, Britoil, British Aerospace, British Shipbuilders, e incluso British Airways y The Royal Ordnance (Riddell, 1985, p.176-177; p.256-257).

La política de privatización se ha visto acompañada además por la reducción de subsidios a la industria, o bien por la asignación más selectiva de estos a proyectos industriales y regionales determinados, así como por un mayor énfasis en el desarrollo de nuevas tecnologías. En su conjunto, todo esto no ha evitado que el régimen conservador se haya mantenido dentro los términos proteccionistas que han caracterizado a la economía internacional (Tomlinson, 1986, p.21).

La revisión de la manera como evolucionó la política económica de Margaret Thatcher revela la forma tan radical como fueron arraigándose los principios monetaristas o neoliberales dentro de su gobierno, aunque, como ya se ha señalado repetidamente, en todos los casos se pueden encontrar

antecedentes importantes dentro de las políticas de los gobiernos anteriores, sean laboristas o conservadores. Indudablemente, todos estos elementos gravitaron para la aceptación más o menos generalizada de esos prejuicios monetaristas y neoliberales. Pero hay un terreno en el cual el thatcherismo cortó de tajo con toda la experiencia precedente: las relaciones entre Estado y movimiento obrero.

Aún en las circunstancias de gobiernos de corte socialdemócrata empeñados en políticas económicas ortodoxas, la utilización de negociaciones corporativas con las dirigencias sindicales -fuera de manera consultiva como sucedía en el NEDC o para la toma de decisiones políticas como fue en el caso del "Social Contract"- fue una característica recurrente de todos los gobiernos de la posguerra. Por el contrario, una de las primeras decisiones de Thatcher desde 1979 fue la de rechazar toda forma de política de ingresos que implicara una forma de negociación corporativa. En su lugar, el gobierno conservador comenzó a fraguar una nueva forma de gestión de las relaciones entre capital y trabajo, mucho más cercana a las exigencias de "flexibilizar" el trabajo.

Al mantener la política laborista anterior de los topes presupuestales, "cash limits", el gobierno de Thatcher trató de introducir un mecanismo de mercado que permitiera controlar las demandas salariales sin la necesidad de recurrir a una intervención del Estado dentro de las negociaciones. Según la reflexión gubernamental, neoclásica, al establecer un fondo

salarial limitado las demandas salariales tarde o temprano tendrían que enfrentarse al dilema de obtener salarios altos para unos pocos, a costa de un elevado desempleo, o, por lo contrario, a la obtención de salarios más reducidos para todos sobre la base de un mayor nivel de empleo. Sin embargo, en los hechos, las expectativas gubernamentales se vieron frustradas porque los incrementos salariales de los primeros años fueron superiores a las proyecciones oficiales. Las evidencias de una más profunda recesión económica disiparon la posibilidad de utilizar la amenaza de cierres de empresas, como un instrumento para contener las demandas salariales del sector privado; por su parte, el sector público había adquirido el compromiso de incrementar los salarios de sus trabajadores incorporando un criterio de comparación de los ingresos en este sector, con los ingresos dentro de las empresas privadas, por lo que a final de cuentas la fijación de topes presupuestales se hizo totalmente inoperante (Riddell, 1985, p.124-127). Esto llevó a redefinir el enfoque gubernamental sobre las relaciones laborales, para replantearlo en un plano legal que logró finalmente el debilitamiento de las organizaciones de los trabajadores.

La nueva legislación laboral de Thatcher fue derrumbando sistemáticamente dos de los bastiones fundamentales del movimiento obrero británico: la utilización del mecanismo del "closed shop" -equivalente a lo que conocemos como la cláusula de exclusión-, así como la realización de piquetes huelguísticos contra objetivos secundarios -es decir contra las empresas

ligadas a un centro laboral en huelga- o bien la realización de huelgas de naturaleza política diversa a las condiciones de pago y de trabajo dentro de la empresa sujeta a un conflicto laboral.

En 1980 se instituye una primera Employment Act, que tuvo por efecto la penalización de cualquier despido de trabajadores derivado de su negativa a pertenecer a un sindicato poseedor de la prerrogativa del "closed shop"; además, esta disposición estableció fuera de la ley la realización de piquetes que indujeran a la violación de un contrato comercial o bien que no estuvieran ligados directamente con el funcionamiento material de la empresa en huelga; por último, la ley también prohibió la realización de actividades sindicales encaminadas a forzar la afiliación de los trabajadores a un sindicato. En 1982 se implementó una nueva Employment Act que vino a radicalizar a la anterior en diversos ámbitos: creó la obligación a proporcionar una importante compensación económica a aquellos trabajadores despedidos por no pertenecer a un sindicato, en ejercicio del "closed shop"; declaró fuera de la ley los contratos establecidos con las autoridades locales bajo el principio de la sola participación de trabajadores sindicalizados, y creó la posibilidad de demandar a los sindicatos hasta por 250,000 Libras Esterlinas en el caso de realizar huelgas ilegales; prohibió la realización de huelgas con fines políticos distintos a cuestiones salariales o condiciones de trabajo. En su conjunto, ambas legislaciones representaron un avance gubernamental relativamente modesto contra el poder de los

sindicatos -si considera, por ejemplo, el alcance de la fallida Industrial Relations Act de 1971- pero fueron suficientes para iniciar una reestructuración más profunda de las relaciones laborales (Holmes, 1985, p.132-138).

La limitación de la actividad sindical y el abandono total de las formas de concertación corporativa surtieron el efecto esperado no sólo como resultado de la capacidad del gobierno para resistir las acciones sindicales, sino también como consecuencia de los efectos de la crisis sobre las posiciones de la clase trabajadora. Así sucedió en diversos conflictos industriales como las huelgas de los acereros, ferrocarrileros, trabajadores de la salud, servidores públicos y trabajadores de los servicios de agua; el único caso en donde el gobierno sufrió un retroceso fue en su intentona de forzar a los mineros a aceptar el cierre de algunas minas, pero esos fueron tropiezos provisionales que no impedirían más adelante la derrota de la huelga de los mineros en 1984. En lo general, los movimientos sindicales no sólo fracasaron en su intento de doblegar la postura inflexible de las autoridades, sino que incluso vieron decrecer el número de miembros afiliados a los sindicatos (Holmes, 1985, p.138-153).

Dentro de las reformas legales referidas, también existían otras disposiciones que abrieron la puerta a modificaciones al interior de las relaciones laborales de las empresas: en el marco de las limitaciones a las prerrogativas de los sindicatos a ejercer el "closed shop", se contemplaban, además, medidas de

"democratización" en los procedimientos para la elección de los representantes sindicales, así como la realización de referenda para legitimar la realización de las huelgas. Estas acciones estaban encaminadas a minar el poderío de los Shop Stewards (representantes de base o delegados) que, como se recordará, fueron quienes protagonizaron los eventos que llevaron a la crisis de autoridad en la década de los 70. Con estas reformas, se venció la capacidad de resistencia del movimiento obrero (ilustrado de forma dramática en la derrota de los mineros en 1984) y al mismo tiempo se crearon las condiciones para introducir al interior de los procesos de trabajo, y de la relación salarial en su conjunto, el principio de la "flexibilización" del trabajo:

"Flexibilidad significa esencialmente la remoción de las barreras al derecho de la empresa a decir a los trabajadores qué hacer, dónde hacerlo y a qué ritmo. Los trabajadores ya no deben insistir en la demarcación de sus tareas: deben ser suficientemente flexibles para desplazarse de una tarea a otra" (Holloway, 1987, p.36).

Algunos rasgos de este proceso pueden explicar con mayor claridad el panorama industrial que ha emergido en Gran Bretaña. En primer lugar, como ya vimos, destaca el hecho de que los Shop Stewards puedan ser excluidos de las relaciones laborales directas entre el trabajador y la gerencia. En segundo, la reestructuración empresarial ha incrementado sustancialmente el desempleo, lo que ha ejercido una mayor presión sobre los trabajadores a la vez que ha permitido aumentar la productividad. Y, tercero, se ha acentuado la diferenciación

regional entre las zonas de alto grado de desarrollo, en convivencia con áreas muy deprimidas donde prevalece el desempleo; asimismo se han generado enormes desigualdades en las actitudes, los ingresos y los niveles de vida de la población empleada y desempleada (Holloway, 1987, p.35-41).

Si se pondera el avance del proyecto neoliberal en los términos del control de la inflación y la restauración de la autoridad del Estado y del capital sobre la clase trabajadora, indudablemente el gobierno de Thatcher ha sido exitoso en su empresa de liquidar definitivamente los últimos remanentes de un proyecto keynesiano y socialdemócrata. Ese avance tiene que reconocerse no sólo en los términos del costo social que ha implicado, sino también sobre la base de la conciencia nacional que ha avalado en tres ocasiones consecutivas el experimento social que ha representado el thatcherismo. Pero aún hay un terreno donde la sociedad británica se ha mantenido arraigada a la herencia de la posguerra: las instituciones de bienestar. Los recortes presupuestales en el gasto social han conseguido iniciar la reestructuración de los sistemas de seguridad y bienestar social, pero al mismo tiempo se han mostrado insuficientes para extirpar la convicción de la gente de que, a pesar de todo, debe prevalecer una responsabilidad colectiva en la satisfacción de las necesidades de la sociedad.

A partir de 1979, las instituciones de bienestar han sido sometidas a un importante proceso de ajuste presupuestal y a una reestructuración de sus actividades que ha permitido una

mayor vinculación del sector privado. El presupuesto en seguridad social creció a consecuencia del elevado desempleo y del creciente número de personas en edad avanzada, pero lo hizo en una proporción inferior al ritmo de crecimiento de las demandas de prestaciones. Considerando esta y otras circunstancias bien podría decirse que el gasto social también fue restrictivo. Así, mientras por un lado el gasto social en seguridad social creció en términos reales entre 1978-79 y 1982-83 como consecuencia de la elevación del número de pensionados retirados, de desempleados y por la elevación de otros beneficios de tipo familiar, por otro, hubo prestaciones importantes que fueron reducidas: por ejemplo, se congeló el pago de beneficio por la procreación de hijos, se abandonó la fijación de los beneficios de seguridad social de largo plazo con relación a la elevación de ingresos y precios, se abolió el beneficio complementario ligado al nivel de ingresos y los pagos por desempleo y enfermedad se incrementaron por debajo de la inflación. Según las estimaciones de Riddell (1985, p.140-141), el gobierno había ahorrado por estos medios un promedio anual de 2 billones de Libras durante el mismo período.

En lo que respecta a la salud, la evolución del presupuesto del National Health Service se mantuvo constante, en términos reales, e incluso aumentó el número de personal médico, en todas sus categorías, así como el personal auxiliar y administrativo. Sin embargo, el gobierno comenzó a crear en el NHS el espacio para el desarrollo de los intereses privados. Destaca, por

ejemplo, la desgravación tributaria de los empleadores y empleados que utilizan esquemas de seguridad médica de tipo privado (Iliffe, 1983); la utilización conjunta entre hospitales estatales y privados de equipo y de recursos; y, la subcontratación de servicios privados de limpieza, alimentación y lavandería para el sistema hospitalario del NHS.

En educación, el gobierno había programado recortes fiscales en virtud de la tasa decreciente de población en edad escolar, sin embargo, este ajuste ha encontrado ciertos obstáculos. La distribución local y regional de las escuelas de enseñanza básica han impedido utilizar un criterio de asignación presupuestal de acuerdo al número de alumnos (en algunas zonas es inevitable que las instituciones atiendan a pocos alumnos, pero no por ello pueden desaparecer), pero en cambio la educación superior ha sufrido recortes sustanciales en términos reales. En el rubro de educación la participación del sector privado ha sido escasa y, por consiguiente, no ha podido contribuir a la política de adelgazamiento del sector público.

Pero en lo referente a vivienda, el proceso de privatización avanzó como ninguno de los rubros de bienestar social. El presupuesto para la construcción de viviendas cayó durante los primeros años del gobierno de Thatcher a niveles equivalentes a 1920, al tiempo que se elevó espectacularmente la venta de viviendas estatales. Esta última política gubernamental se ha convertido en una gigantesca empresa de privatización habitacional equivalente al 50% de todas las

transacciones de compra-venta, públicas y privadas, durante el periodo. La privatización de la vivienda ha sido uno de los grandes bastiones políticos de Thatcher independientemente de que, como puede intuirse, ha generado una enorme diferenciación y desigualdad entre los inquilinos que pueden adquirir las viviendas y quienes tienen que seguir habitándolas bajo el régimen de rentas auspiciado por el Estado (Riddell, 1985, p.144-163).

La dificultad para obtener materiales de investigación más actualizados me impiden mencionar cuales han sido las tendencias recientes de las políticas sociales en Gran Bretaña, pero es digno de mención el hecho de que desde el inicio de la administración de Thatcher se habían filtrado a la opinión pública diversos documentos elaborados por comisiones ministeriales de vocación profundamente neoliberal (como el informe del llamado Think Tank, del Ministerial Steering Group or Government Strategy y del Family Policy Group of Ministers). Estos grupos han tenido a su cargo la elaboración de materiales que ofrezcan alternativas para el aligeramiento presupuestal de las instituciones de bienestar, o bien para introducir diversas modalidades para incorporar a la iniciativa privada. Sin lugar a dudas, estos esfuerzos por impulsar un verdadero desmantelamiento de los sistemas e instituciones de bienestar han sido frenados, provisionalmente, por el deseo explícito de la población británica a mantener los esquemas sociales ideados por Beveridge.

Hasta dónde está dispuesto el gobierno de Thatcher a seguir adelante con su proyecto de reestructuración neoliberal de las instituciones de bienestar, y hasta dónde esta actitud transgrede los intereses de la sociedad británica lo ilustran los últimos acontecimientos de ese país. En mayo de este 1988, se aprobó la reforma más radical de los últimos 40 años, en materia de seguridad social, que contempla medidas tan impopulares como la eliminación de los subsidios al pago de vivienda de los pensionados (afectando entre un 48% y un 75% del total de beneficiarios) que excedan una cierta cantidad de ahorros, la reducción de los beneficios a los jóvenes desempleados y la modificación del esquema de beneficios para la adquisición de accesorios esenciales, creando en vez de ello un sistema de préstamos. Paralelamente, se aprobaron reformas tributarias que redujeron la carga fiscal de los estratos de ingresos más altos, creando de esta manera la clase de sociedad polarizada que se deduce de todo proyecto neoliberal.

Como contrapartida a todo esto, sin embargo, también por primera vez en muchos años la sociedad británica ha demostrado su rechazo a las ambiciones neoliberales, realizando grandes manifestaciones a lo largo y a lo ancho de todo el Reino Unido y unificando las voces de protesta de sectores tan diversos como algunos miembros del propio Partido Conservador, los sindicatos,

la Iglesia, los empleados y las autoridades de los servicios de salud y seguridad social, e incluso los miembros más prominentes de la familia real (Excelsior, 6 de mayo de 1988).

BIBLIOGRAFIA:

- ABEL-SMITH, Brian (1980), "The welfare State: breaking the post-war consensus", *The Political Quarterly*. vol.51, No.1,, january-march, p.17-23.
- ADDISON, Paul (1977), *The road to 1945*. London, Quartet Books Ltd., 334 pp.
- AGLIETTA, Michel (1979), *Regulación y crisis del capitalismo*. 2a. ed., México, Siglo XXI Ed., 344 p.
- AGLIETTA, Michel (1982), "World capitalism in the eighties", *New Left Review*. No.136, november-december, p.5-42.
- ALTVATER, Elmar (1983), "¿Reestructuración o desmantelamiento del Estado social?", *Estudios Politicos*. Nueva Epoca, vol.2, enero-marzo, No.1, p.57-63.
- AMEERUDDY, A., LAUTIER, B. y TORTAJADA, R. (1978), "Labour power and the State", *Capital and Class*. No.6, Autumn, p.42-46.
- BEAN, Philip y MACPHERSON, Stewart (1983), *Approaches to welfare*. London, Boston, Melbourne and Henley; Routledge and Kegan Paul, 301 p.
- BECKERMAN, Wilfred y CLARK, Stephen (1982), *Poverty and social security in Britain since 1961*. Oxford, Oxford University Press, 94 p.
- BLACKBURN, Michael (1972), "La sociedad desigual", BLACKBURN y COCKBURN, *La crisis de los sindicatos laboristas*. Madrid, Ed. Ayuso, p.33-88.
- BLEANEY, Michael (1983), "Conservative economic strategy", HALL y JACQUES (ed.), *The politics of thatcherism*. London, Lawrence and Wishart Ltd., 344 p.
- BLEANEY, Michael (1985), *The rise and fall of keynesian economics*. Houndsmills, Basingstoke, Hampshire and London, Macmillan Press, 217 p.

- BOYER, Robert (1984), "La crisis en una perspectiva histórica. Algunas reflexiones a partir de un análisis de largo plazo del capitalismo francés", CONDE, Raúl (comp.), *La crisis actual y los modos de regulación del capitalismo*. México, UAM-Iztapalapa, 1984, 288 p.
- BRITTAN, Samuel (1978), "Can democracy manage an economy?", SKIDELSKY, Robert (ed.), *The end of the Keynesian era*. Reimp. London and Basingstoke, Macmillan Press, p.41-49.
- BRITTAN, Samuel (1986), "The role and limits of government", COATES y HILLARD (ed.), *The economic decline of modern Britain. The debate between left and right*. Sussex, Wheatsheaf Books Ltd., 1986, 386 p.
- BROWN, R.G.S. (1975), *The management of welfare*. Glasgow, Fontana-Collins, 317 p.
- BRUNHOFF, Suzanne (1980), "La gestion estatal de la fuerza de trabajo", MONCAYO, V.M. y ROJAS, F. (comp.), *Crisis permanente del Estado capitalista*. Bogotá, Ediciones Internacionales.
- BULLOCK, P. y YAFFE, D. (1975), "Inflation, the crisis and the post-war boom", *Revolutionary Communist*. No.3-4 november, p.5-45.
- BURDEN, T. y CAMPBELL, M. (1985), *Capitalism and public policy in the U.K.* Kent, Croom Helm, 269 p.
- BUTTERWORTH, E. y HOLMAN, R. (ed.) (1975), *Social welfare in modern Britain*. Glasgow, Fontana, 443 p.
- CARTELIER, Lysiane (1982), "The State and the wage labour", *Capital and Class*. No.18, winter, p.39-54.
- CLINTON, Alan (1977), *The trade union rank and file. Trades Councils in Britain, 1900-40*. Manchester, Manchester University Press, 262 p.
- COATES, David (1984), "Corporatism and the State in theory and practice", HARRISON, Malcolm (ed.), *Corporatism and the Welfare State*. Hampshire, Gower, 157 p.
- COATES, D. y HILLARD, J. (ed.) (1986), *The economic decline of modern Britain. The debate between the left and right*. Sussex, Wheatsheaf Books Ltd., 386p.

- CORIAT, Benjamin (1985), *El taller y el cronómetro*. 2a ed., México, Siglo XXI Ed., 204 p.
- CORRIGAN, P. (1977), "The Welfare State as an arena of class struggle", *Marxism Today*. vol.21, No.3, march.
- CRAIG, P. y HARRISON, M. (1984), "Corporatism and housing policy: the best possible political shell?", HARRISON, Malcolm (ed.), *Corporatism and the Welfare State*. Hampshire, Gower, 157 p.
- CURRIE, David (1983), "World capitalism in recession", HALL y JACQUES (ed.), *The politics of thatcherism*. London, Lawrence and Wishart Ltd., 344 p.
- DELORME, Robert (1984), "Compromis institutionnalisé, Etat inséré et crise de l'Etat inséré", en *Critiques de l'Economie Politique*. No.26-27, enero-junio.
- DORFMAN, Gerald (1979), *Government versus trade unionism in British politics since 1968*. Guilford, London and Worcester; Macmillan Press, 179 p.
- DORFMAN, Gerald (1983), *British trade unionism against the Trades Union Congress*. Hong Kong, Macmillan Press, 158 p.
- DOYAL, Lesley (1979), *The political economy of health*. London, Pluto Press, 360 p.
- DUNN, S. y GENNARD, J. (1984), *The closed shop in British industry*. London and Basingstoke, Macmillan Press. 181 p.
- FARFAN, Guillermo (1987), "Gasto público y bienestar social en México", LEON y PEREZ (coord.), *17 ángulos de un sexenio*. México, Plaza y Valdés, p.71-113.
- FERRIS, John (1985), "Citizenship and the crisis of the Welfare State", BEAN, FERRIS y WHYNES, *In defence of welfare*. London and New York, Tavistock Publications, p.74-96.
- FINE, B. y HARRIS, L. (1985), *The peculiarities of the British economy*. London, Lawrence and Wishart, 1985, 345 pp.
- FISHBEIN, Warren (1984), *Wage restraint by consensus*. Boston, London, Melbourne and Henley; Routledge and Kegan Paul, 295 p.

- FITZGERALD, E.V.K. (1983), "El déficit presupuestal y el financiamiento de la inversión. Una nota sobre la acumulación de capital en México", en CORDERA, Rolando (selección), *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*. México, FCE (Lecturas del Trimestre Económico No.39), p.214-239.
- FRASER, Derek (1984), *The evolution of the British Welfare State*. 2a ed., Hong Kong, Macmillan Press, 326 p.
- GAMBLE, Andrew (1981), *Britain in decline: economic policy, political strategy and the State*. London, Macmillan Press, 279 p.
- GAMBLE, Andrew (1983), "Thatcherism and conservative politics", HALL y JACQUES (ed.), *The politics of thatcherism*. London, Lawrence and Wishart Ltd., 344 p.
- GAMBLE, A. y WALKLAND, S.A. (1984), *The British party system and economic policy. 1945-1983. Studies in adversary politics*. Oxford, Clarendon Press, 196 pp.
- GEORGE, Victor (1973), *Social security and society*. London, Routledge and Kegan Paul, 154 p.
- GEORGE, V. y WILDING, P. (1985), *Ideology and social welfare*. London, Boston, Melbourne and Henley; Routledge and Kegan Paul, 172 p.
- GINSBURG, Norman (1979), *Class, capital and social policy*. London and Basingstoke, Macmillan Press, 192p.
- GLYN A. y HARRISON, J. (1980), *The British economic disaster*. London, Pluto Press, 1980, 184 p.
- GOUGH, Ian (1981), *The political economy of the Welfare State*. Reimp. Hong Kong, Macmillan Press, 196 p.
- GOUGH, Ian (1983), "Thatcherism and the Welfare State", HALL y JACQUES (ed.), *The politics of thatcherism*. London, Lawrence and Wishart Ltd., 344 p.
- GRAMSCI, Antonio (1975), *Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado moderno*. Obras, vol.1, México, Juan Pablos, 335 p.

- GREGG, Pauline (1967), **The Welfare State**. London, Toronto, Wellington, Sidney; George G. Harrap & Co. Ltd., 388 p.
- GUTIERREZ GARZA, Esthela (1987), "La regulación competitiva como trasfondo del movimiento obrero", **Testimonios de la Crisis. vol.1. Reestructuración productiva y clase obrera**. México, Siglo XXI Ed., p.28-65.
- GUTIERREZ GARZA, Esthela (1988), "De la relación salarial monopolista a la flexibilidad del trabajo. México 1960-1986", **Testimonios de la crisis. vol.2. La crisis del Estado del Bienestar**. México, Siglo XXI Ed., p.129-173.
- HABERMAS, Jürgen (1979), "Crisis del capitalismo tardío y posibilidades de la democracia", **Cuadernos Políticos. No.19, enero-marzo**, p.5-13.
- HALL, Stuart (1983), "The great moving right show", HALL y JACQUES (ed.), **The politics of thatcherism**. London, Lawrence and Wishart Ltd., 344 p.
- HANSEN, Alvin H. (1947), "Keynes on economic policy", HARRIS, Seymour E., **The new economics. Keynes influence on theory and public policy**. New York, Alfred A. Knopf Ed., p.197-207.
- HARRIS, Nigel (1986), "Deindustrialization", COATES y HILLARD (Ed.), **The economic decline of modern Britain. The debate between the left and right**. Sussex, Wheatsheaf Books Ltd., p.5-10.
- HARRISON, M.L. (Ed.) (1984), **Corporatism and the Welfare State**. Hampshire, Gower, 157 p.
- HAY. J.R. (1978), **The development of the British Welfare State**. London, Edward Arnold, 116 p.
- HERBERG, Mikkal E. (1981), "Politics, planning and capitalism: national economic planning in France and Britain", **Political Studies. vol.XXIX, No.4, december**, p.497-516.
- HINTON, James (1976), "Rejoinder", **New Left Review. No.97, may-june**, p.100-104.
- HIRSCH, Joachim (1979), "Elementos para una teoría materialista del Estado", **Criticas de la Economía Política. No.12-13, julio-sept.**,

- HIRSCH, Joachim (1981), "The new Leviathan and the struggle for the democratic rights", *Telos*. No.48, summer, p.79-81.
- HIRSCH, Joachim (s.f.), *The fordistic 'Security State' and new social movements*. mimeo.
- HODGSON, Geoff (1986), "The underlying economic crisis", COATES y HILLARD (Ed.), *The economic decline of modern Britain. The debate between the left and right*. Sussex, Wheatsheaf Books Ltd, p.320-333.
- HOLLOWAY, J. y PICCIOTTO, S.(Ed.) (1978), *State and capital: a marxist debate*. London, Edward Arnold, 220 p.
- HOLLOWAY, John (1980a), "Debates marxistas sobre el Estado en Alemania Occidental y en la Gran Bretaña", *Criticas de la Economía Política*. No.16-17, julio-sept., p.223-250.
- HOLLOWAY, John (1980b), *The labour process, the State and changing forms of domination: some notes*. mimeo.
- HOLLOWAY, John (1987), "La rosa roja de Nissan", *Brecha*. No.4, verano, p.29-49.
- HOLMES, Martin (1985), *The first Thatcher government 1979-1983*. Sussex, Wheatsheaf Books Ltd., 238 p.
- HUGHS, John (1986), "Deindustrialization gathers pace: the 1970's", COATES y HILLARD (ed.), *The economic decline of modern Britain. The debate between left and right*. Sussex, Wheatsheaf Books Ltd., 386 p.
- ILIFFE, Steve (1983), "Dismantling the health service", HALL y JACQUES (ed.), *The politics of thatcherism*. London, Lawrence and Wishart Ltd., 344 p.
- JACQUES, Martin (1983), "Thatcherism--breaking out of the impasse", HALL y JACQUES, *The politics of thatcherism*. London, Lawrence and Wishart Ltd. 344 p.
- JESSOP, Bob (1980), "The transformation of the State in post-war Britain", SCASE, Richard (ed.), *The State in Western Europe*. London, Croom Helm, 282 p.
- JESSOP, Bob (1982), *The capitalist State*. Oxford, Martin Robertson, 296 p.

- KEEGAN, William (1984), **Mrs. Thatcher's economic experiment.** London, Allen Lane, 240 p.
- KEYNES, JOHN M. (1983), **Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero.** 7ª Reimpresión a la 2da ed., México, FCE, 356 p.
- KEYNES, John M. (1987), "La Teoría General: ideas y conceptos fundamentales", **Investigación Económica.** No.181, julio-sept., p.129-144.
- KLEIN, Rudolf (1980), "The Welfare State: a self inflicted crisis?", **The Political Quarterly.** London, vol.51, No.1, January-march, p.24-34.
- LEKACHMAN, Robert (1978), "The radical Keynes", SKIDELSKY, Robert (ed.), **The end of the keynesian era.** Reimp., London and Basingstoke, Macmillan Press, p.59-66.
- LEONARD, Peter (1983), "Marxism, the individual and the Welfare State", BEAN y MACPHERSON, **Approaches to welfare.** London, Boston, Melbourne and Henley; Routledge and Kegan Paul, 301 p.
- LILLEY, Peter (1978), "Two critics of Keynes: Friedman and Hayek", SKIDELSKY, Robert (ed.), **The end of the keynesian era.** Reimp., London and Basingstoke, Macmillan Press, p.25-32.
- LIPIETZ, Alain (1984), "Imperialism or the beast of the apocalypse", **Capital and Class.** No.22, spring.
- LIPIETZ, Alain (1986), "La mundialización de la crisis general del fordismo: 1967-1984", CASTAINGTS T., J. (coord.), **Economía: Teoría y Práctica.** No. Extraordinario, UAM, p.115-144.
- LONDON EDINBURGH WEEKEND RETURN GROUP (1980), **In and against the State.** London, Pluto Press, 147 p.
- LUHMANN, Niklas (1983), "El Estado del Bienestar: un problema teórico y político", **Estudios Políticos.** Nueva Epoca, México, vol.2, No.1, enero-marzo, p.53-57.
- MACDONALD, D.F. (1976), **The State and trade unions.** 2a ed., London and basingstoke, Macmillan Press, 217 p.
- MANDEL, Ernest (1975), **Late capitalism.** London, NLB, 599 p.

- MANISON, Leslie (1986), "Factors influencing growth", COATES y HILLARD (ed.), *The economic decline of modern Britain. The debate between the left and right.* Sussex, Wheatsheaf Books Ltd., p.42-90.
- MANN, K. (1984), "Incorporation, exclusion, underclasses and the unemployed", HARRISON, M. (ed.), *Corporatism and the Welfare State.* Hampshire, Gower, p.41-60.
- MARX, Karl (varias ediciones), *El Capital.* tomo I.
- MATTHEWS, R.C.O. (1968), "Why has Britain had full employment since the war?", *The Economic Journal.* vol.70, No.3, september, p.555-569.
- MATTHEWS, R.C.O. (1970), "Full employment since the war -a reply", *The Economic Journal.* vol.80, No.1, march, p.173-176.
- MATTICK, Paul (1980), *Marx and Keynes.* Reimp. London, Merlin Press., 364 p.
- MATTICK, Paul (1981), *Economic crisis and crisis theory.* London, Merlin Press, 227 p.
- MERCER, G. (1984), "Corporatist ways in the NHS", HARRISON, M.L. (ed.), *Corporatism and the Welfare State.* Hampshire, Gower, 157 p.
- MIDDLEMAS, Keith (1979), *Politics in industrial society.* London, Andre Deutsch, 512 p.
- MIDDLEMAS, Keith (1983), *Industry, unions and government.* London and Basingstoke; Macmillan Press, 240 p.
- MINSKY, Hyman (1986), "El legado de Keynes", *Investigación Económica.* vol. XLV, No.177, julio-sept., p.11-30.
- MINSKY, Hyman (1987), *Las razones de Keynes.* México, FCE, 184 p.
- MONDS, Jean (1976), "Workers' control and the historians: a new economism", *New Left Review.* No.97, may-june, p.81-100.
- MORRIS, Derek (ed.) (1985), *The economic system in the U.K.* 3a ed., Oxford, Oxford University Press, 940 p.

- NEGRI, Antonio (1979), **Marx oltre Marx. Quaderno di lavoro sui Grundrisse**. Milano, Feltrinelli Editore, 197 p.
- NEGRI, Antonio (1980), "Su alcune tendenze della più recente teoria comunista dello Stato: rassegna critica", **La forma Stato. Per la critica della economia politica della costituzione**. 4a ed., Milano, Feltrinelli editore, 345 p.
- NEGRI, Antonio (1980), "Esiste una dottrina marxista dello Stato", **La forma Stato. Per la critica della economia politica della costituzione**. 4a ed., Milano, Feltrinelli Editore, 345 p.
- NEGRI, Antonio (1985), "John Maynard Keynes y la teoría capitalista del Estado en el 29", **Estudios Políticos**. Nueva época, vol.4, No.2-3, abril-sept., p.73-88.
- OFFE, Claus (1982), "Las contradicciones de la democracia capitalista", **Cuadernos Políticos**. No.34, oct.-dic., p.7-22.
- OFFE, Claus (1984), **Contradictions of the Welfare State**. London, Sidney, Melbourne, Auckland, Johannesburg; Hutchinson, 310 p.
- O'HIGGINS, Michael (1985), "Welfare, redistribution and inequality -disillusion, illusion and reality", BEAN, FERRIS y WHYNES, **In defence of welfare**. London and New York, Tavistock Publications, p.162-179.
- OLIN WRIGHT, Eric (1983), **Clase, crisis y Estado**. Madrid, Siglo XXI Ed., 257 p.
- PANITCH, Leo (1976), **Social democracy and industrial militancy: the Labour Party, the trade unions and incomes policy. 1945-1974**. Cambridge, Cambridge University Press, 318 p.
- PANITCH, Leo (1981), "Trade Unions and the capitalist State", **New Left Review**. No.125, january-february, p.21-43.
- PARKER, R.A. (1983), "The gestation of reform: the Children Act. 1948", BEAN y MACPHERSON, **Approaches to welfare**. London, Boston, Melbourne and Henley; Routledge and Kegan Paul, 301 p.
- PELLING, Henry (1963), **A history of British trade unionism**. London, Macmillan & Co. Ltd., 287 p.

- PLANT, Raymond (1985), "The very idea of a Welfare State", BEAN, FERRIS AND WHYNES, *In defence of welfare*. London and New York, Tavistock Publications, p.3-30.
- POLLARD, Sidney (1983), *The development of the British economy*. 3a ed., London, Edward Arnold, 439 p.
- RIDDELL, Peter (1985), *The Thatcher government*. Oxford, Basil Blackwell Ltd., 246 p.
- ROWTHORN, Bob (1983), "The past strikes back", HALL y JACQUES (ed.), *The politics of thatcherism*. London, Lawrence and Wishart Ltd., 344 p.
- RUBIOL, Gloria (1985), *Los servicios sociales I: organización y funcionamiento en Gran Bretaña, Yugoslavia, Israel y los Países Bajos*. Madrid, Siglo XXI Ed., 292 p.
- RUBIOL, Gloria (1985), *Los servicios sociales II: leyes de servicios sociales en Europa*. Madrid, Siglo XXI Ed., 422 p.
- SALDIVAR, Américo (1985), "Gran Bretaña: la disciplina del monetarismo. Requiem por el Estado Benefactor", *Investigación Económica*. No.173, julio-sept., p.279-326.
- SAVILLE, J. (1975), "The Welfare State: an historical approach", BUTTERWORTH y HOLMAN (ed.), *Social welfare in modern Britain*. Glasgow, Fontana, 443 p.
- SCHOTT, Kerry (1982), "The rise of keynesian economics. Britain 1940-64", *Economy and Society*. vol.11, No. 3, p.292-316
- SELF, Peter (1980), "Work, wealth and welfare", *Political Quarterly*. vol.51, No.1, january-march, p.7-16.
- SHAIKH, Anwar (1983), "La actual crisis económica mundial: causas e implicaciones", *Investigación Económica*. No.165, julio-sept., p.11-38.
- SILBURN, Richard (1983), "Social assistance and social welfare: the legacy of the Poor Law", BEAN y MACPHERSON, *Approaches to welfare*. London, Boston, Melbourne and Henley; Routledge and Kegan Paul, p.132-149.

- SINGHT, Ajit (1986), "UK industry and the world economy: a case of deindustrialisation?", COATES y HILLARD (ED.), *The economic decline of modern Britain. The debate between left and right.* Sussex, Wheatsheaf Books Ltd., p.11-26.
- SKIDELSKY, Robert (ed.) (1978), *The end of the keynesian era.* Reimp., London and Basingstoke, Macmillan Press, 114 p.
- SKIDELSKY, Robert (1978), "The political meaning of the keynesian revolution", SKIDELSKY (ed.), *The end of the keynesian era.* Reimp., London and Basingstoke, Macmillan Press, p.33-40.
- SLEEMAN, J.F. (1974), *The Welfare State. Its aims, benefits and costs.* 2a impresión, London, Allen & Unwin Ltd., 199 p.
- SPALDING, Rose (1980), "Welfare policy making: theoretical implications of a mexican case study", *Comparative Politics.* vol.12, No.4, july, p.419-438.
- STAFFORD, Bernard (1986), "Theories of decline", COATES y HILLARD (ed.), *The economic decline of modern Britain. The debate between left and right.* Sussex, Wheatsheaf Books Ltd., p.334-348 p.
- SYMONS, Julian (1959), *The General Strike.* London, Readers Union, The Cressent Press, 251 p.
- THERBORN, Göran (1979a), *¿Cómo domina la clase gobernante?* Madrid, Siglo XXI Ed., 360 p.
- THERBORN, Göran (1979b), "La política del capital", *Cuadernos Políticos.* No.22, oct.-dic., p.7-21.
- THERBORN, Göran (1985), "Los trabajadores y la transformación del capitalismo avanzado", *Cuadernos Políticos.* No.43, abril-junio, p.67-92.
- TITMUS, R.M. (1975), "Welfare State and welfare society", BUTTERWORTH y HOLMAN, *Social welfare in modern Britain.* Glasgow, Fontana, p.25-37.
- TOMLINSON, Jim (1981), "Why was there never a 'keynesian revolution' in economic policy", *Economy and Society.* vol.10, No.1, february, p.72-87.

- TOMLINSON, Jim (1985), *British macroeconomic policy since 1940*. London, Sidney, Dover, New Hampshire; Croom Helm, 236 p.
- TOMLINSON, Jim (1986), *Monetarism: is there an alternative?* Oxford, Basil Blackwell, 202 p.
- TOWNSEND, Peter (1979), *Poverty in the United Kingdom*. Harmondsworth, Penguin Books Ltd.
- TOWNSEND, P. y DAVIDSON, N. (1982), *Inequalities in health*. Harmondsworth, Penguin Books Ltd.
- TRONTI, Mario (1976), "Workers and capital", *The labour process and class strategies*. London, CSE (pamphlet No.1), Stage 1, p.92-129.
- VAN DER WEE, Herman (1986), *Historia Económica Mundial del Siglo XX. Prosperidad y crisis. Reconstrucción crecimiento y cambio. 1945-1980*. Barcelona, Crítica, 677 p.
- WARD, Terry (1986), "De la crisis acuciante a la ruptura: el Reino Unido", BOYER, Robert (dir.), *La flexibilidad del trabajo en Europa*. Madrid, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, p.89-115.
- WILDING, Paul (1983), "The evolution of social administration" BEAN, P. y MACPHERSON, S., *Approaches to welfare*. London, Boston, Melbourne and Henley; Routledge and Kegan Paul, p.1-15.
- WILKIE, James (1978), *La revolución mexicana. Gasto federal y cambio social*. México, FCE, 566 p.