

## **BISMARCK O KEYNES: ¿Quién es el Culpable?**

### **Notas sobre la Crisis de Acumulación**

**Ernesto A. Isuani**

#### **Introducción**

Es común asociar la existencia del denominado Estado de Bienestar o Estado Benefactor (EB) a aquella etapa de intervención estatal en la economía que se insinúa a partir de la Gran Depresión y se consolida luego de la Segunda Guerra Mundial, esto es la etapa keynesiana.

Por supuesto, es legítimo hablar del Estado de Bienestar keynesiano y entender por ello la forma que adquiere el EB en la etapa keynesiana; forma caracterizada por una notable expansión de cobertura. Más discutible es sostener que el EB sólo adquiere existencia en la etapa keynesiana, ya que esta afirmación no tomaría en cuenta algunos puntos de importancia.

En primer lugar, mientras el keynesianismo o el Estado Keynesiano (EK) significó una ruptura con la etapa liberal previa a la década de 1930 y una respuesta a las crisis recurrentes por ésta producidas, el EB ya había desarrollado sus instituciones antes de la Gran Depresión. Segundo, las causas que los originaron son diferentes: el EB respondió a motivaciones de índole político-social, mientras que el EK lo hizo a determinantes de naturaleza fundamentalmente económica. En tercer lugar, mientras los instrumentos típicos del EK son flexibles para poder ser utilizados anticíclicamente, las instituciones del EB están caracterizadas por su rigidez, ya que crean derechos garantizados jurídicamente e incorporados como derechos adquiridos en la conciencia de la población. Cuarto, el EK opera en el campo de la inversión y la producción, mientras que el EB lo hace en el terreno de una redistribución que pretende permitir el acceso de amplios sectores de la población al consumo de bienes y servicios. Por último, y quizás sea la diferencia más susceptible de polémica, la crisis que adquiere visibilidad a mediados de la década del setenta es principalmente la crisis del EK y en consecuencia los intentos de raíz conservadora que apuntan a superarla se basan más en un ataque a instituciones centrales del keynesianismo, que en el desmantelamiento del EB.

En base a estas afirmaciones, es aconsejable comenzar este ensayo fundamentando la distinción de los conceptos de EB y EK. Posteriormente se realizará un análisis de la naturaleza de la crisis y de la responsabilidad atribuible tanto al EK como al EB, y finalmente se examinarán algunas consecuencias que sugiere el análisis previo.

#### **1. Aspectos conceptuales e históricos**

El estado benefactor

La distribución primaria del ingreso refiere a la denominada “remuneración de los factores de producción”; esto es, los ingresos generados en el proceso de producción y apropiado para diferentes sectores sociales,. La distribución secundaria o redistribución es aquella que resulta luego de la reducción o aumento que experimentan los ingresos obtenidos en la distribución primaria en virtud de los tributos aplicados y de las diversas modalidades de transferencias efectuadas.

El EB consiste en un conjunto de instituciones públicas supuestamente destinadas a elevar la calidad de vida de la fuerza de trabajo o de la población en su conjunto y a reducir las diferencias sociales ocasionadas por el funcionamiento del mercado. Ellas operan en el terreno de la distribución secundaria del ingreso mediante transferencias monetarias directas (pensiones, prestaciones por desempleo o asignaciones familiares) o indirectas (subsidios a productos de consumo básico), provisión de bienes (programas de

complementación alimentaria) y prestación de servicios (educación o salud). El establecimiento de regulación protectora de las condiciones de trabajo (higiene en fábricas), del medio ambiente o de la calidad de bienes y servicios, es finalmente otro instrumento del EB.

Las acciones estatales de protección social ya existían en la época medieval pero se limitaban a dar respuestas puntuales a desastres naturales, plagas, hambrunas, etc. La asistencia a los miserables estaba casi con exclusividad a cargo de la Iglesia. Pero el capitalismo introdujo cambios sociales que generaron la necesidad de medidas tendientes a evitar procesos de disrupción social. Las “Leyes de Pobres” en Inglaterra son un ejemplo de medidas de protección impulsadas por una monarquía preocupada por los efectos sociales disgregadores ocasionados por el desarrollo capitalista (Piven y Cloward, 1972) (Polanyi, 1944), pero que terminaron siendo abolidas por el surgimiento de una nueva racionalidad.

El avance del capitalismo implicó la progresiva desaparición del concepto feudal-patrimonial de responsabilidad, por el cual el barón debía proteger al campesino a cambio de trabajo y lealtad. Las nuevas clases altas rechazan ahora la idea de protección e impulsan la noción de responsabilidad personal (self-reliance) (Bendix, 1977). En base a estas nuevas orientaciones, la política estatal hacia la fuerza de trabajo comienza a enfatizar la creación de un mercado de trabajo asalariado. De esta forma se explica que la “protección social” se concentre en instituciones tales (work-houses) que acogerse a ellas constituía una prueba de no inserción en el mercado de trabajo. En otras palabras, las condiciones de vida que ofrecían eran tan deplorables que sólo alguien que no estuviera en condiciones de subsistir en el mercado de trabajo (principio de “less eligibility” podía sentirse tentado de recurrir a ellas.

La maduración de los procesos de industrialización y urbanización, y el surgimiento de los asalariados como fuerza social crearon las condiciones para que se iniciara una etapa de extraordinaria importancia en la política social del Estado: el nacimiento del seguro social. Por iniciativa del canciller alemán Otto von Bismarck surgió a fines del siglo pasado el seguro social, fenómeno asociado al origen del EB, significando una ruptura con las instituciones de la beneficencia. Las leyes de pobres eran discrecionales y estigmatizantes. El seguro social, en cambio, se basaba en reglas no discriminatorias relativamente automáticas en su aplicación ante el daño ocasionado. Además, estaba dirigido al asalariado antes que al pobre o al miserable y, finalmente, compelmía a los beneficiarios potenciales a contribuir a su financiamiento, con lo que fortalecía el derecho a reclamar el beneficio (Flora y Heidenheimer, 1982).

Además, del importante crecimiento de la acción sanitaria y educativa del Estado, las instituciones típicas del seguro social adquirieron una estructura definida antes de la segunda guerra mundial. Un estudio sobre doce países europeos (Flora y Alber, 1982) muestra que las primeras iniciativas en relación a seguro contra accidentes de trabajo, enfermedad, vejez y desempleo surgieron entre finales del siglo pasado y comienzos del actual. El promedio entre los años de primera y última implementación de estas instituciones arroja como resultado los años 1914, 1923, 1922 y 1930, respectivamente. En otros términos, la institución central del EB, el seguro social, estaba ya desarrollada con bastante anterioridad a la segunda posguerra. En relación a la cobertura, el incremento fue sostenido desde comienzos de siglo. La información disponible para los doce países indica que se expandió muy lentamente hasta 1910, pero lo hace rápidamente en el período de entreguerra y después de la segunda guerra hasta 1960. Claramente, el período 1945 a 1960 fue el de mayor expansión, pero los comprendidos entre 1925 a 1930, y 1935 a 1940 también se caracterizaron por el fuerte crecimiento de la cobertura. De hecho, la representación gráfica del promedio de crecimiento de la cobertura para estos países entre 1900 y 1970 es virtualmente una recta con una inclinación de 45 grados.

La lógica de desarrollo del EB obedeció fundamentalmente a dos determinantes. Por un lado, a lo que genéricamente puede denominarse el mantenimiento del orden social. El surgimiento de la “cuestión social”, esto es, del movimiento obrero como actor social y político, y el conflicto real o potencial que implicó en las sociedades capitalistas fue una razón central en el origen de estas políticas estatales (Rimlinger, 1971). Por otro lado, las instituciones del EB también obedecieron a las necesidades de legitimación y apoyo político introducidos desde fines del siglo pasado en virtud de la extensión del sufragio y de la competencia política. Debe destacarse que la tarea de edificar el EB no estuvo asociada a fuerzas políticas de una orientación ideológica específica. La necesidad de competir políticamente integró

virtualmente a todas ellas en el esfuerzo de construcción. Tanto conservadores como liberales y socialistas justificaron por diferentes razones la necesidad de desarrollar el EB (Hecló, 1982).

En definitiva, conflicto social y competencia política en un contexto de creciente democratización determinaron el origen y desarrollo del EB. Difícilmente pueda sostenerse el argumento de que las razones de naturaleza económica, aquellas directamente relacionadas con el proceso de producción, jugaron un papel relevante en el desarrollo del EB. No existen indicios que avalen la idea de que la expansión de servicios de salud o educación hayan obedecido en alguna medida apreciable a una racionalidad estrictamente económica, por ejemplo, estimular la demanda efectiva.

Podría sostenerse que en verdad no fueron tanto los servicios públicos cuanto las transferencias las que obedecieron a dicha lógica. Sin embargo, esto no puede ser afirmado en el caso de las pensiones; todo sistema de pensiones requiere mucho tiempo para madurar y es impensable que algún funcionario o legislador haya tenido en mente estimular la demanda efectiva mediante la expansión de sistemas que comenzarían a ejercer su beneficio impactando 20 ó 30 años en el futuro. En definitiva, sólo marginalmente puede atribuirse a objetivos económicos el desarrollo del EB.

En sus comienzos, el EB estuvo más centrado en la idea de seguridad que en la de igualdad. La protección de los trabajadores de las dislocaciones producidas por los procesos de industrialización y urbanización fue avanzando en forma gradual y comenzando generalmente por los grupos ocupacionales de mayor poder relativo. Solamente hacia la década del 40 puede hablarse de un desarrollo de la idea de igualdad promovida por los sacrificios impuestos por la guerra. El desarrollo de prácticas de solidaridad nacional, regulación pública del consumo, control de mercados y una distribución más equitativa de las cargas que impuso la etapa bélica permitió el florecimiento de ideas más universalistas y esquemas de prestación de servicios más igualitarios; o sea, un EB amplio y solidario (Flora y Heidenheimer, 1982). Pero éste comenzó a derrumbarse con la expansión económica de la posguerra, donde los diferentes grupos acentuaron la competencia por recursos del EB, retroinduciendo mayor diferenciación o desigualdad en la apropiación de beneficios. Como plantea un autor:

“Seguridad en un período de crecimiento implicó ganancias diferenciales, no igualdad; libertad implicó satisfacer cuantitativa y cualitativamente un conjunto de deseos en expansión, no precisamente necesidades básicas”...(Hecló, 1982).

El estado keynesiano

El EK desarrolló sus formas embrionarias a partir de la Gran Depresión pero adquirió contornos definidos en la segunda posguerra y representa un nuevo ciclo de intervención estatal en la economía mundial. Efectivamente, el Mercantilismo había expresado una comprehensiva intervención del Estado absolutista en la vida económica de las sociedades europeas constituyéndose en un verdadero capitalismo comercial de Estado. El Mercantilismo significó, en términos globales, la defensa de la producción nacional, el desarrollo del aparato fiscal, el control del sistema monetario y crediticio, el establecimiento de privilegios y subsidios para impulsar el comercio y la industria, y la regulación de producción de determinados bienes y establecimientos (Anderson, 1985) (Ardant, 1975).

Simultáneamente al esplendor mercantilista, en Inglaterra comienza a producirse un fenómeno social novedoso. Progresivamente va consolidándose una clase capitalista agraria que consumó un cambio revolucionario en la estructura social. Los procesos de cercamiento de tierras comunales expulsaron campesinos masivamente y consolidaron una producción en amplia escala para el mercado. Esta clase tuvo en el parlamento su primera expresión política y conquistó el poder de la corona a fines del siglo XVII, hegemonía que posibilitó dar mayor impulso al proceso de desarrollo capitalista (Barrington Moore, 1973). Así, se aceleró la revolución industrial, e Inglaterra estuvo madura para vivir su época de oro. La ideología del liberalismo fue una herramienta útil para encarar exitosamente la competencia con las naciones del continente y obtener un liderazgo económico.

En el continente, el desarrollo de esa clase fue significativamente menor y le cupo al poder estatal el impulso al proceso de industrialización. Así, frente a la debilidad de la burguesía, el capitalismo industrial en el continente aparece como surgido a “fomento” por la intervención estatal, como en el caso de Francia y Alemania, en gran medida motivada por la necesidad de responder al desafío de la pujante Inglaterra. En definitiva, el Estado creó las condiciones para el paulatino fortalecimiento de las diferentes burguesías nacionales y sólo cuando este proceso se consolidó, pudo instaurarse una etapa (mucho más breve que en Inglaterra) de “alejamiento” estatal del terreno económico.

Pero tanto en Inglaterra como en el continente a finales del siglo pasado y comienzos del actual se experimentaron las consecuencias de un sistema socioeconómico que funcionaba sobre los automatismos del mercado: la fluctuación abrupta de los ciclos y sus efectos sobre la producción y el empleo (Maddison, 1982) y el crecimiento del conflicto social (Maier, 1975). Esta etapa del liberalismo económico culminó en la Gran Depresión y dio origen a la respuesta keynesiana y a un nuevo ciclo de intervención estatal.

La necesidad de regularizar el ciclo económico y evitar así fluctuaciones dramáticas en el proceso de acumulación de capital fue la causa del nacimiento del EK. Esto constituye la principal diferencia con las instituciones del EB que, como dijimos, no surgieron en medida significativa por determinantes económicos sino básicamente políticos. Su preocupación es por lo tanto el ámbito de la acumulación de capital, de la producción y de la distribución primaria del ingreso. La política fiscal, monetaria o crediticia son instrumentos que manejados anticíclicamente tanto en fases de alta como de baja. Un elemento diferenciador entre los instrumentos del EB y los del EK es que los primeros, al establecer derechos garantizados jurídicamente, son muy rígidos y en consecuencia difíciles de utilizar anticíclicamente.

Shonfield señala tres características principales de la etapa de posguerra. Primero, el crecimiento económico fue extraordinariamente rápido. Segundo, dicho crecimiento fue más constante que en el pasado; existieron recesiones pero fueron más moderadas y significaron una desaceleración en un proceso continuo de crecimiento, y no una reversión de dicho proceso. Por otra parte, las recesiones (cortas y moderadas en general) no afectaron los niveles de empleo. Tercero, los beneficios de la prosperidad se difundieron ampliamente; los salarios crecieron tan rápidamente como el producto nacional. Para este autor el aumento de la influencia estatal en el manejo del sistema económico y la introducción de la planificación de largo plazo fueron los elementos claves para entender el buen desempeño de los países capitalistas en este período (Shonfield, 1975).

Una institución central del EK es el pleno empleo, y aun cuando acarrea beneficios para el trabajador como una situación de menor competencia en el mercado laboral y mayor capacidad de negociación, responde fundamentalmente a una lógica de producción y rentabilidad económica y en consecuencia es incorrecto considerarlo como parte del EB. Está concebido como mecanismo que asegura un óptimo de producción y de ganancia más que un instrumento de redistribución progresiva del ingreso, aun cuando ciertas formas de empleo público tendieran a este fin. No obstante, el pleno empleo y salarios crecientes que eleven la demanda efectiva y a través de ella la utilidad empresarial, son elementos que en la distribución primaria complementan la función legitimante de la redistribución realizada por el EB.

Un EB determinado por el proceso general de democratización social y un EK originado por la necesidad de suavizar el ciclo económico responden entonces a lógicas diferentes. Pero es cierto sin duda, que el crecimiento del EB fue potenciado por una etapa del desarrollo económico (la keynesiana) que brindó las bases materiales para ello. Así, las instituciones del EB y el EK produjeron la etapa más exitosa del capitalismo tanto en materia de producción y productividad como en mejoría de las condiciones materiales de vida de la población.

## ***2. Acerca de la crisis***

A partir de mediados de los 70 los indicadores económicos comenzaron a mostrar una cierta reversión en materia de producción, productividad, empleo y estabilidad de precios. En relación a la productividad en los países de la OCDE, la tasa de incremento declinó lentamente hasta 1973, cayó profundamente en 1974-1975, se recuperó entre 1976 y 1978 a los niveles de 1973 y se tornó negativa hacia 1980 (Lindberg G, 1985). En cuanto a la producción, inflación y desempleo, la información contenida en el siguiente cuadro expresa claramente el deterioro ocurrido entre los dos períodos considerados.

Indicadores Seleccionados - OCDE  
(Tasa Anual Promedio)

País	Producción		Inflación		Desempleo	
	60-69	74-80	60-69	70-79	67-73	74-80
Canadá	5.5	2.6	2.6	7.5	5.1	7.2
Francia	5.8	2.8	3.8	8.8	2.4	4.8
Italia	5.8	2.6	3.8	12.2	5.7	6.7
Japón	11.1	4.9	5.4	8.7	1.2	1.9
Suecia	4.4	2.3	3.6	8.4	2.2	1.9
G. Bretaña	2.9	1.3	3.6	12.4	3.5	5.6
EE.UU	4.4	2.8	2.4	7.0	4.5	6.7
Alemania F.	4.6	2.7	2.5	4.9	1.0	3.2

Fuente: Elaboración propia en base a Maier C. "Inflation and Stagnation as Politics and History" en Lindberg L. y Maier C. "The Politics of Inflation and Economic Stagnation" The Brookings Institution, Washington DC. 1985

Algunos autores presentan la crisis que se inicia a mediados de los setenta como de acumulación. Esto es, a diferencia de la crisis de finales de la década de 1920, caracterizada por sobreacumulación o subconsumo, la actual crisis obedecería a una suerte de dibilidad del proceso de inversión o acumulación (O' Connor, 1984).

Veamos ahora diferentes hipótesis que intentan dar cuenta de esta situación. Un factor explicativo sería el nivel adquirido por la inflación y su capacidad de erosionar las decisiones de inversión. En la raíz de la inflación de los 70, se encontraría el financiamiento de la guerra de Vietnam, no por una elevación de los impuestos sino mediante una política monetaria expansionista durante casi todo el período 1966-1972. Los déficit ocasionados por este fenómeno en la balanza de pagos de los Estados Unidos incrementó las reservas monetarias de otros países sin que se redujera la base monetaria norteamericana. Entre la opción de seguir políticas restrictivas o descuidar los acuerdos de tipo de cambio fijo establecidos en Bretton Woods, los EEUU se inclinaron por lo segundo. De hecho, los acuerdos monetarios de la posguerra no contemplaban formas de evitar un exceso de emisión de moneda norteamericana; así la contribución a la liquidez internacional estuvo en la base de los procesos de inflacionarios de los setenta. Se generó además un fenómeno de realimentación inflacionaria, ya que ningún país osaba desarrollar una política monetaria restrictiva que pudiera conducir a una revaluación monetaria, y por ende afectar negativamente su capacidad de penetrar mercados externos y producir un equilibrio en la cuenta corriente (Keohane, 1985).

También la crisis petrolera fue un elemento importante que influyó en los procesos inflacionarios de la década del 70, señalando, además, el fin de una etapa de fácil acceso a las materias primas.

Otras hipótesis poseen un carácter sociológico. Una de ellas afirma que la crisis de acumulación se debió a un proceso de redistribución del capital al trabajo operado en la posguerra. Esto es, se produjo una reducción del excedente disponible en manos de los capitalistas que se tradujo en menores recursos para la inversión. Sin embargo, no parece existir evidencia de que la participación del salario dentro del producto social haya aumentado durante el período de posguerra; las estadísticas disponibles indican más bien una relativa estabilidad en la distribución funcional del ingreso. Por ejemplo, el análisis de la participación del salario es el Ingreso Doméstico Neto del sector de Corporaciones no financieras de los Estados Unidos en varios años del período 1947-1977 indica una notable estabilidad (Bowles y Gintis, 1982).

Si bien la distribución personal del ingreso no es un indicador adecuado para medir procesos redistributivos entre capital y trabajo, permite apreciar la estructura de la desigualdad social y su evolución en el tiempo. Este tipo de distribución del ingreso también expresa una cierta estabilidad. Un estudio sobre EEUU, Inglaterra y Alemania indica que entre mediados de la década del 1940 y 1970, la distribución del ingreso familiar por quintiles, prácticamente no se modificó (Schnitzer, 1974).

Sin embargo está fuera de discusión que los asalariados se beneficiaron del aumento del gasto social. Como ilustración valga señalar que entre fines del siglo pasado y el fin de la segunda guerra el gasto público se había triplicado en relación al PBI en Alemania, Inglaterra y Suecia. Ahora bien, el gasto social era al mismo tiempo el que más había crecido al interior del gasto público. Entre comienzos del siglo y 1960 el gasto social como porcentaje del gasto público había pasado de 30% a 62% en Alemania, de 20 a 47% en Inglaterra y de 30 a 53% en Suecia (Flora y Alber, 1982). Un estudio sobre 19 países de la OCDE indica que mientras en 1960 el gasto público social equivalía al 13, 1% del PBI, en 1975 había alcanzado el 25,6% (OECD, 1985).

Las características del Estado democrático hizo que los trabajadores encontraran más fácil promover sus demandas en el terreno político que en la negociación privada. De esta forma el denominado salario social fue ocupando progresivamente una cuota mayor del consumo de los asalariados. En principio esto podría apoyar la hipótesis de la redistribución hacia el trabajo. Sin embargo, un punto oscuro es quién financió este salario social. Podría sostenerse que el gasto social salió en gran parte o totalmente de los bolsillos de los asalariados, y en este caso la distribución funcional del ingreso no se habría alterado significativamente, invalidando las críticas efectuadas al EB como mecanismos de reducción del excedente para inversión.

Otra hipótesis de naturaleza sociológica sugiere que el EK introdujo un elemento que perturbó seriamente el proceso de acumulación al debilitar los mecanismos tradicionales de disciplinamiento de la fuerza de trabajo: la recesión y el desempleo. Bajo el imperio del patrón oro los gobiernos habían dado prioridad al mantenimiento del valor de sus monedas sobre objetivos macroeconómicos domésticos. En consecuencia, estaban dispuestos a operar ajustes sobre sus propias poblaciones en las formas de deflación y desempleo (Keohane, 1985). Esto se tornó virtualmente imposible con advenimiento del EK. La vigencia del pleno empleo y de las instituciones democráticas contribuyó a elevar la fuerza social y política de los asalariados para confrontar las amenazas de recesión y desempleo. En otros términos, la mayor simetría en las relaciones sociales de poder hizo que los asalariados estuvieran en condiciones de no aceptar el pago del costo de proceso tales como el deterioro de los términos de intercambio, la devaluación de la moneda, las pérdidas en las ventas de bienes manufacturados o precios crecientes de la energía o materias primas (Lindberg, 1985, Bowles y Gintis, 1982). Se habría entablado así una lucha distributiva de gran intensidad que expresaba en la inflación, la decisión y capacidad de los diversos sectores, inclusive de aquellos subordinados en la estructura social, de no ceder en el logro de sus expectativas (Hirschman, 1985).

Pero como sólo el uso de dosis masivas de desempleo durante períodos prolongados podría devolver la disciplina al mercado laboral, al mayor poder de la fuerza de trabajo debe agregarse las dificultades crecientes de los empresarios para, en un contexto de creciente competitividad internacional, aceptar políticas recesivas prolongadas que pusieran en peligro las ventajas tecnológicas adquiridas.

Esta hipótesis es más sólida que al anterior. Efectivamente, es poco probable que haya existido un proceso redistributivo progresivo sostenido. Si bien los intentos de los asalariados de traspasar el umbral (en la distribución del ingreso) considerado aceptable por el capital, no podían ser conjurados mediante recesión y desempleo, la inflación fue el instrumento utilizado para imponer límites o revertir procesos coyunturales de redistribución progresiva (“profit squeeze”), ya sea encarados por los trabajadores o por el propio Estado.

Tampoco el Estado utilizó políticas restrictivas por el costo que implican en términos de producción, empleo y legitimidad política. En síntesis, como los costos de oportunidad económicos y sociales de implantar políticas recesivas fueron evaluados como muy altos durante la posguerra, la inflación reemplazó a la recesión como reaseguro del capital frente a las presiones distributivas.

En un breve ensayo escrito en 1943, Kalecki había advertido sobre la debilidad de la esperanza keynesiana de obtener un crecimiento estable con pleno empleo. Sostenía que el pleno empleo podía ser a mediano o largo plazo un obstáculo para un crecimiento estable, dado que la pérdida del efecto disciplinador del miedo al desempleo y el consiguiente fortalecimiento del poder de negociación de los asalariados erosionarían la inclinación a invertir debido a “profit squeeze” o a presiones inflacionarias (Kalecki, 1943).

Al EK le cabría, entonces, la responsabilidad de haber “subvertido” el poder disciplinador que el desempleo ejerce sobre comportamientos y expectativas de la fuerza de trabajo. Aunque menor, el EB también tuvo su cuota de responsabilidad en la crisis. Por una parte “cooperó” con la legislación laboral; por ejemplo, leyes como las que protegen al trabajador del despido introdujeron rigideces en el mercado de trabajo. Además, el gasto social posee una resistencia a la baja y por ende no puede ser utilizado anticíclicamente. Pero es discutible que el tamaño del EB o del gasto público total esté relacionado, por ejemplo, a la inflación, principal síntoma de la crisis. Si se apunta al posible impacto inflacionario de la existencia del EB, es interesante tener en cuenta que un trabajo referido a 21 países de la OCDE en el período comprendido entre 1965 y 1981 no arroja evidencia alguna de la tan publicitada asociación entre gasto público e inflación (Cameron, 1985). En verdad si alguna relación existe es la contraria. La evidencia disponible indica una débil correlación negativa entre gasto público e inflación en 1979-1981; esto es, los países con los más altos niveles de gasto público son los que tienen las tasas más bajas de inflación.

En definitiva, la regularización del ciclo económico y el pleno empleo generaron un creciente poder de la fuerza de trabajo para disputar la distribución del ingreso. En ausencia de recesión, la inflación fue la respuesta al poder de los trabajadores.

### ***III. La estrategia conservadora frente a la crisis***

No es difícil percibir que en base a las conclusiones anteriores una estrategia conservadora para superar la crisis de acumulación debería descansar fundamentalmente en recortar el poder de los asalariados para presionar por una distribución del ingreso a su favor y para ello sería necesario “desterrar” los mecanismos tradicionales del mercado o establecer acuerdos corporativos donde quienes más deben ceder son los asalariados.

Y esto sería preciso porque la inflación dejó de ser un mecanismo efectivo para modelar la lucha distributiva. Una vez que el aprendizaje del “juego” inflacionario se difunde, los asalariados presionan por mecanismos compensatorios (por ejemplo indexación salarial) que a su vez realimenta el crecimiento del nivel de precios. Así, la inflación termina estimulando la pugna distributiva hasta límites que tornan extremadamente difícil las decisiones de inversión.

Ahora bien, en una crisis de las características señaladas no parece que el EB esté afectando particularmente el proceso de acumulación. Como dijimos, el problema está fundamentalmente en el poder acrecentado de los asalariados al interior del mercado de trabajo operado fundamentalmente por la institución

del pleno empleo, que impide el efecto disciplinador de la recesión, y por ende el desempleo. Para volver las cosas por su fuero la estrategia conservadora debe atacar la institución del pleno empleo, y sólo es necesario tocar aquellos elementos del EB que refuerzan la posición de los trabajadores en el mercado (por ejemplo, la legislación laboral de protección al despido).

De este modo, la resolución de la crisis pasa en primer lugar por el ataque frontal al estado keynesiano y sus instrumentos. El desempleo, la reducción salarial y la abstinencia en el uso anticíclico de los instrumentos de política económica impulsarán la pérdida de poder sindical y de capacidad estatal para regularizar el ciclo económico. El auge de las experiencias monetaristas neoconservadoras en la década de 1980 es un proceso que apunta en esta dirección.

El EB ha sido también cuestionado por el conservadurismo. Se lo ha acusado de introducir rigideces al proceso de inversión y de desestimular la productividad del trabajador (OCDE, 1981) y de hecho se atacó a través de las políticas de flexibilización de las relaciones de trabajo a un aspecto de la faceta regulatoria del EB. Pero la crítica que apunta a los efectos económicos negativos de la función redistributiva del EB no parece tener asidero, y por ende no ha tenido más efecto que en el ámbito de las declamaciones. Es que en la práctica, la función redistribuidora del EB está puesta en tela de juicio. Una de las principales críticas de sectores progresistas es que el EB no produjo un proceso de redistribución entre capital y trabajo, sino al anterior de los propios asalariados (Offe, 1985). Pero aun éste no habría sido un proceso progresivo. Por ejemplo, y en términos globales, se afirma que en la mayoría de los países de América Latina la función del EB ha sido regresiva en términos distributivos (Mesa Lago, 1978).

Una pista interesante para evaluar la secundaria responsabilidad del EB en la crisis, es la falta de ataque que ha recibido el seguro de desempleo, institución que genera un espacio extramercado donde los trabajadores pueden refugiarse del rigor del mercado laboral. En 1981, casi una década después de la aparición de los primeros síntomas de la crisis, la participación del seguro de desempleo dentro del gasto social en siete países de la OCDE era mayor que en 1960 (OCDE, 1985). Los beneficios por desempleo actuaban anticíclicamente: a mayor desempleo, mayor gasto. En verdad se ha cuestionado más a la estabilidad en el empleo que al seguro de desempleo, lo que significa que el problema central se encuentra en el mercado de trabajo y no en los mecanismos compensatorios del EB.

No parece ser necesario entonces realizar una tarea de demolición del EB: el ajuste puede realizarse vía sobre el salario directo de los trabajadores, vía inflación o recesión. Cuando se opera por medio de la inflación suele constituir una opción menos costosa, menos visible que la de eliminar o reducir servicios como los de educación o salud. Cuando se opera vía recesión no es de extrañar que el EB se convierta, especialmente en el contexto de instituciones democráticas en funcionamiento, en una herramienta indispensable para compensar las heridas de legitimación que el ataque al keynesianismo produce en el cuerpo social.

Podría argumentarse que la forma de proceder al ajuste no es a través de la supresión de instituciones del EB sino mediante la desvalorización de sus productos. De esta forma la disminución del valor de los diversos tipos de transferencias, y la reducción de la calidad de las prestaciones sanitarias o educativas son el camino para restaurar el proceso de acumulación. Pero lo observable es que para el conjunto de los países de la OCDE, el gasto social aumentó sin cesar entre 1960 y 1981, siendo el incremento más importante el producido entre 1974 y 1975, años especialmente críticos. Para estos países puede observarse una reducción en el ritmo de crecimiento del gasto social entre 1974 y 1981, pero la tasa de incremento del gasto público total fue, en este período, aún mucho menor (OECD, 1985). En otras palabras no sólo no existe un ataque centrado en el gasto social en cuanto tal, sino que por el contrario, el gasto público “no social” parece haber sido el más perjudicado.

Es decir, siempre existe la posibilidad de recortar otros gastos del Estado o reducir los gastos sociales al ritmo del conjunto del gasto estatal. Los procesos de privatización y el ataque al Estado empresario en América Latina son un claro ejemplo. Ideológicamente es más fácil sostener que el Estado debe desprenderse de su acción en la economía, “ya que no nació para esto” (afirmación que no resiste el análisis

histórico), que cuestionar los beneficios del Estado Benefactor, que son de un alto costo en términos de legitimación, inclusive para regímenes no democráticos. por ejemplo se sostiene que las experiencias fascistas de la entreguerra no alteraron las instituciones del EB sino que inclusive las desarrollaron (Flora y Heidenheimer, 1982). También, la experiencia de algunos países latinoamericanos como Argentina y Brasil durante períodos de dictaduras militares indican la expansión del EB (Malloy, 1979, y CGE, 1989).

Todo parecería indicar que mientras el EK fue un período en el desarrollo del capitalismo que acabó minando la lógica de acumulación de capital, el EB lo antecedió, creció enormemente a su amparo y está y está en condiciones de sobrevivir sin él.

Mientras el auge de las políticas monetaristas y liberales señala el fracaso del paradigma keynesiano con la renuncia al pleno empleo y a las políticas anticíclicas, el EB difícilmente podrá ser desmantelado. Podrá ser reducido, (seguramente a un ritmo no mayor que el de la reducción del gasto público global) y experimentar mudanzas en algunas de sus instituciones, pero no podrá dejar de asegurar un proceso secundario de distribución, más importante mientras mayor sea la perdurabilidad de las instituciones democráticas y sus necesidades de legitimación (Offe, 1984 y Hecho, 1982).

La ideología conservadora sostiene que la crisis de acumulación ocasionada por la intervención estatal se resuelve mediante un retorno al predominio que las “fuerzas del mercado” poseían en el período previo a la década del 30. Esta postura posee un poder persuasivo hoy muy grande pero no explícita cómo resolver los problemas ocasionados por la sociedad de mercado y que llevaron a la instauración de un período de alta intervención estatal: el keynesiano. La propuesta conservadora no es más que una búsqueda en el pasado de la respuesta a la crisis presente. Simplemente no es posible que la problemática que plantea la complejidad y diversidad de la sociedad moderna pueda ser resuelta por la instauración de mecanismos de mercado, especialmente cuando la sociedad moderna no se caracteriza precisamente por la difusión del poder económico. El nivel de desarticulación y conflicto social de un intento de este tipo podría llegar a ser extremadamente alto y en consecuencia es improbable que una eventual demolición del EK se realice sin la preservación, aun con modificaciones, del EB.

## BIBLIOGRAFÍA

- ANDERSON P. (1985) *Linhagens do Estado Absolutista*. De. Brasiliense, San Pablo.
- ARDANT G. (1975) “*Financial Policy and Economic Infrastructure of Modern States and Nations*”. En Tilly C. *The Formation on National States in Western Europe*. Princenton University Press, Nueva Jersey.
- BARRINGTON MOORE JR. (1973) *Los Origenes Sociales de la Dictadura y de la Democracia*. De. Península, Barcelona.
- BENDIX R. (1964) *Nation-Building and Citizenship*. University of California Press, Berkeley.
- BOWLESS S. y GINTIS H. (1982) *The Crisis of Liberal Democratic Capitalism: The Case of the United States. Politics and Society*. Vol 11, N° 1.
- CAMERON D. (1985) *Does Government Cause Inflation? Taxes, Spending and Deficits*. En Lindberg L. y Maier C. (1985) op. cit.
- CGE (1989) *Crecimiento con equidad*. CGE, Buenos Aires.
- FLORA P. y ALBER J. (1982) “Modernization, Democratization and the Development of Welfare States in Western Europe”. En Flora P. y Heidenheimer A. (1982 a) op. cit.
- FLORA P. y HEIDENHEIMER A. (1982 a) *The Development of Welfare States in Europe and America*. Transaction Books, Londres.
- FLORA P. y HEIDENHEIMER A. (1982 b) *The Historical Core and Changing Boudaries of the Welfare State*. En Flora P. y Heidenheimer A. (1982 a) op.cit.
- HECLO H. (1982) “Toward a New Welfare State?”. En Flora P. y Heidenheimer A. (1982 a) op.cit.
- HIRSCHMAN A. (1985) “*Reflections on the Latin American Experience*”. En Lindberg L. y Maier C. (1985) op.cit.
- KALECKI M. (1943) “*Political Aspects of Full Employment*”. En Kalecki M. *The Last Phase in the Transformation of Capitalism*. Modern Reader, Nueva York.

- KEOHANE R. (1985) "The International Politics of Inflation". En Lindberg L. y Maier C. (1985) op.cit
- LINDBERG L. y MAIER C. (1985) *The Politics of Inflation and Economic Stagnation*. The Brookings Institution, Washington D.C.
- LINDBERG L. (1985) "Models of the Inflation-Desinflation Process". En Lindberg L. y Maier C. (1985) op.cit.
- MADDISON A. (1982) *Phases of Capitalist Development*. Oxford University Press, Londres.
- MAIER C. (1975) *Recasting Bourgeois Europe*. Princeton University Press, Nueva Jersey.
- MALLOY J. (1979) *The Politics of Social Security in Brazil*. University of Pittsburg Press, Pittsburg.
- MESA-LAGO C. (1978) *Social Security in Latin America: Pressures Groups, Stratification and Inequality*. University of Pittsburg Press, Pittsburg.
- O'CONNOR J. (1984) *Accumulation Crisis*. Basil Blackwell, Nueva York.
- OECD (1981) *The Crisis of the Welfare State*. OECD, París.
- OECD (1985 b) *Social Expenditures 1960-1990: Problems of Growth and Control*. OECD, París.
- OFFE C. (1984) *Contradictions of the Welfare State*. MIT Press, Boston.
- PIVEN F. y CLOWARD R. (1972) *Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare*. Vintage Books, Nueva York.
- POLANYI K. (1994) *The Great Transformation*. Beacon Press, Boston.
- RIMLINGER G. (1971) *Welfare Policy and Industrialization*. John Wiley and Sons, Nueva York.
- SCHNITZER M. (1974) *Income Distribution*. Praeger, Nueva York.
- SHONFIELD A. (1975) *Modern Capitalism*. Oxford University Press, Nueva York.