

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 (Heclo, 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”...(Heclo, 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