
LA CRISIS DEL ESTADO DEL BIENESTAR BRITÁNICO

Guillermo Farfán

En este ensayo se analizarán tres momentos de la crisis del capitalismo británico: su declinamiento y la crisis general de la economía mundial; la crisis de las políticas públicas y del pacto de la posguerra; y finalmente, la crisis del Estado del Bienestar.

a) ¿Fordismo británico? Declinamiento relativo y crisis

A partir de las adversidades peculiares que han llevado al declinamiento relativo de la Gran Bretaña, se ha llegado a pensar que en ese país no se produjo el proceso histórico del fordismo. Por esta razón, es necesario precisar algunos rasgos del desarrollo capitalista británico en relación con sus contrapartes en otras regiones.

Gran Bretaña, al igual que otros países capitalistas avanzados, creció durante la posguerra en un nivel marcadamente superior a etapas precedentes en prácticamente todos y cada uno de los terrenos de un desarrollo típicamente 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 periodo de 1961-64, y del 2.7% para el de 1964-73; muy por encima de la tasa de crecimiento de 1973-80, 0.6%, lo que verdaderamente permite captar el efecto de la crisis mundial (Pollard, 1983, p. 345, cuadro 7.41). Asimismo, el PIB *per capita* creció a una tasa promedio anual del 2.2% entre 1950-66, contra el 29% del periodo de entreguerras, 1929-36. En este proceso destaca el avance de la producción del sector 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 el periodo 1948-60, comparado con el 3% en los años de entreguerras, y sólo comenzó a descender hasta el 2.2% en el periodo de 1962-79 (Pollard, 1983, pp. 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 el periodo 1963-79, para comenzar a estancarse a partir de entonces como consecuencia de la disminución del empleo en el sector industrial (Pollard, 1983, p. 274).

Este fenómeno de desarrollo económico se corresponde con una transformación industrial iniciada desde los años veinte y que 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, pp. 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 sesenta para caer nuevamente en los setenta. Este fenómeno es particularmente claro en lo referente a la inversión fija neta, que en esta década mantiene una tendencia declinante mucho más pronunciada e indicativa del declinamiento que se estaba produciendo en el aparato productivo. Como quiera que sea, la inversión manufacturera se elevó en un 39% entre 1954-56 y 1963-63, 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 éste, 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 la de 1960-69, y 2% en la de 1970-79; mientras que el ingreso real *per capita* lo hizo en tasas del 2% 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, cuando la adquisición de bienes como automóviles, radios, televisores y aparatos eléctricos, así como mobiliario y vestuario de moda (en una proporción mayor a la ropa de uso 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 el consumo de ropa y alimentos (Pollard, 1983, pp. 324-327).

El verdadero drama de la sociedad británica no se refiere tanto a su carácter insuficiente fordista, sino al hecho de que su desarrollo económico fue sensiblemente inferior al crecimiento de todos los demás países capitalistas avanzados, con la sola excepción de los Estados Unidos (Cuadro 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.

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 al 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 setenta con su escuela de inflación, desempleo y estancamiento para todos los países, se combine con los elementos desfavorables ya existentes en la economía británica.

Cuadro 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 1
(Continuación).
Tasas de Crecimiento Anuales (%)

	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 1956-1973*, Oxford, 1982, p. 31. Citado en Pollard (1983, p. 346).

Este efecto negativo combinado significó para la Gran Bretaña un retroceso muy importante, no sólo en relación con los indicadores básicos de crecimiento, productividad y comercio internacional, sino también en términos de los efectos de la crisis, esto es, de la inflación y el desempleo.

Son muy diversas las opiniones acerca de cuáles 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, poderío y resistencia de la clase obrera a las innovaciones tecnológicas (Hodgson, 1986; Gamble, 1981).

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 demanda de importaciones, en contraste con la rigidez de las exportaciones británicas (Hughes, 1986, p. 32). En realidad, el deterioro de la balanza comercial y de pagos sólo es indicativa de un deterioro preexistente en el aparato productivo.

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 disminuyó en 1.5 millones el empleo en el sector durante la década de los setenta (Hughes, 1986, pp. 30-31, 35; Singh, 1986, p. 5), no puede ser, por tanto, la causa del declinamiento relativo de la Gran Bretaña.

Podría pensarse que las causas 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 multi-

nacionales. Durante la posguerra y hasta la década de los setenta, Gran Bretaña poseía las empresas multinacionales más importantes a nivel mundial, después de los Estados Unidos. Indudablemente, esta circunstancia 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, pp. 27-29 y cap. 1). El capital, por definición, no tiene una descripción nacional y si invierte o no dentro de una localidad depende de las condiciones internas de rentabilidad (Hodgson 1986, pp. 325-326).

Lo anterior 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. Tanto las tasas de ahorro cuanto las tasas de inversión en el sector manufacturero han sido particularmente reducidas; sin embargo, los bajos niveles de ambos apuntan a contradicciones más profundas en la estructura industrial de Gran Bretaña, particularmente la reducida productividad por unidad de inversión, en la cual la Gran Bretaña también mantiene los niveles más bajos entre los países industrializados (Hodgson, 1986, pp. 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 señalan que la tasa de ganancia ha disminuido en Gran Bretaña desde la mitad de los años setenta, sea que se le considere antes o después de los impuestos (Pollard, 1983, p. 325; Manison, 1986, p. 47). Pero es necesario recordar que la tasa de ganancia se determina por factores como la productividad, la magnitud absoluta del plusvalor producido, los mecanismos de distribución de éste, e incluso el estado de confianza de los inversionistas, factores en los que influyen tanto aspectos estructurales como las diversas políticas de regulación estatal.

Al nivel estructural, vale la pena destacar que *existe un amplio consejo entre los analistas de la economía británica acerca de que las causas del declinamiento relativo provienen del lado de la oferta, es decir del rezago y el estancamiento de la producción industrial.*

Este fenómeno es perceptible en la evolución de la productividad del capital, sea que se le mida en relación con el capital fijo o el 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, 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).

Otros fenómenos, como la resistencia de la clase trabajadora al cambio tecnológico, han sido menos importantes que los propios métodos de innovación y de organización de los procesos de trabajo. Otro tanto puede decirse de los efectos aparentemente negativos de los salarios sobre la productividad del trabajo (algo distinto 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, pp. 13-17; Fine y Harris, 1985, pp. 29-37; Hodgson, 1986, pp. 330-333). En este sentido, la idea popularizada por ciertos autores (Glyn y Harrison, 1981) de que el movimiento obrero es responsable por lo que dominan 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 a 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 sustituye la historia de un fordismo rezagado en el cual se agudizaron prematuramente las tendencias contradictorias que irían a estar presentes en la economía mundial en su conjunto, no obstante la manera desigual en que se dio este proceso.

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 a que las actividades productivas fueran sustituidas por un predominio del sector financiero en el exterior (Hobsawm, 1986); y aunque es discutible

que el sector financiero sea responsable directo de ese declinamiento, 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. La “administración científica” del trabajo se desarrolló con mayor intensidad en Estados Unidos y los países europeos continentales, así como los grandes avances en la innovación industrial —por ejemplo, en la química y la 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, y a un ritmo inferior a la dinámica impuesta por el capital en otras regiones.

El papel de socio subordinado a los Estados Unidos, 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 de 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 esos 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 condicionaron el fracaso de las políticas keynesianas.

Vale la pena recordar que el movimiento obrero, desde finales del siglo XIX, mantuvo muchas de las características de las organizaciones gremiales del obrero profesional, sobre todo en lo que concierne al principio de la libre negociación colectiva. *Esta tradición impidió la implantación de formas más centralizadas de contratación, indispensable 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 tomar ventaja en relación con 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 sirvió para hacer madurar estructuras representativas muy influyentes dentro de la vida política nacional, pero al mismo tiempo incapaces de suprimir las formas organizativas de los trabajadores de base.* De esa manera la fuerza de los *Shop Stewards* gravitó de forma importante sobre el elevado índice de huelgas extraoficiales en ciertas coyunturas políticas claves, así como en las negociaciones salariales internas dentro de cada empresa, lo que dislocó la capacidad de control de los dirigentes oficiales y de las políticas de restricción 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 obedeció, en la mayoría de los casos, a una respuesta contra las políticas de ingresos restrictivas.

Así pues, en su conjunto, *los fenómenos estructurales de la baja productividad del capital y de la pérdida de liderazgo internacional del capital británico se vieron acentuados por las dificultades para establecer una relación duradera entre capital y trabajo, necesaria para un desarrollo fordista de largo plazo.*

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 setenta fue una crisis que afectó a la economía mundial en su conjunto. Los fenómenos de la inflación, el desempleo y el estancamiento se desarrollaron paralelamente a lo largo y ancho de todas las economías capitalistas.

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 común denominador que se extiende a la generosidad 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 (Lipietz, 1986, p. 127; Pollard, p. 247).

b) La bancarrota del keynesianismo

Existen dos aspectos de la economía británica que van a condicionar las políticas económicas de los setenta: la inflación y el estancamiento económico (Cuadro 2). Sin embargo, las políticas aplicadas para contrarrestar la crisis durante esos años estarán determinadas por otras circunstancias que se refieren a la inversión, a las políticas monetarias, a la política salarial y a otros mecanismos de concertación social.

Cuadro 2
El desempeño del Reino Unido 1970-1983. (%)

	Crecimiento*	Inflación	Desempeño	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**
1980	-2.4	18.0	7.4;	6.8**
1981	-2.4	11.9	11.4;	10.5**
1982	2.7	8.6		12.2**
1983	3.0	4.6		13.0**

* PIB estimulación 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, el declinamiento relativo y la estanflación no parecen ser el resultado de un gasto público excesivo. Aun cuando el incremento del desempleo y el estancamiento de la actividad económica parecía crear el escenario ideal para la aplicación de un programa anticíclico típicamente keynesiano, *el análisis de los acontecimientos que se suscitaron en esa década no ofrece una sólida evidencia de una intervención estatal más radical 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 cincuenta y sesenta requirieron de la utilización de prácticas fiscales deficitarias debido a la dinámica de la expansión capitalista de la posguerra, durante los años setenta se abrió la posibilidad de aplicar un keynesianismo mucho más agresivo. En los años cincuenta y sesenta no existió un estímulo estatal 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 setenta, este patrón se alteró sustancialmente ante una situación de crisis fiscal, cuando el gasto público empezaba a financiarse por una vía no tributaria.

Para autores como Tomlinson (1985, pp. 119-130) el endeudamiento del sector público y las enormes dificultades para financiar el gasto se debieron a un rezago de los ajustes 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 produjera una consecuente indexación de los impuestos. Por esta razón, las políticas fiscales de los setenta se limitaron a tratar de compensar los efectos del fenómeno inflacionario y no tanto a promover el crecimiento y el empleo. Durante el periodo 1969-75 los niveles tributarios de Gran Bretaña fueron más elevados que en cualquier etapa precedente; pero aun 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 en 1975 (Hodgson, 1986, pp. 322-323). Aún así, la forma en que se captó este problema llevó a la identificación del gasto público como responsable de la inflación y al 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 Relation Act de 1971, diseñada para contener la resurgencia de la militancia industrial (Gamble, 1981, pp. 126-131; Glyn y Harrison, 1980, pp. 57-58). En 1972, sin embargo, el gobierno de Heath emprendió un viraje total de su política económica en lo 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 del empleo (Gamble, 1981, pp.128-129; Glyn y Harrison, 1980, pp. 58-70; Panitch, pp. 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 las concesiones al movimiento obrero destinadas a fortalecer los nexos corporativistas, el nuevo gobierno de Wilson, y después el de Callaghan, se caracterizaron por la utilización de políticas deflacionarias más restrictivas que las practicadas con anterioridad por el gobierno conservador. Pero a diferencia de éste, no recurrió a la ideología neoliberal sino a la utilización de los métodos corporativos consolidados a través de las relaciones con el liderazgo sindical.

1975 atestiguó un suceso trascendental para la delimitación entre el periodo neokeynesiano de la posguerra y la etapa sucesiva. El ministro de Hacienda (*The Chancellor of the Exchequer*), Denis Healey, anunció formalmente la terminación del compromiso posbélico a mantener el pleno empleo, expresando 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 periodo ilustra 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 toques monetarios nominales al gasto público. 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, medida restrictiva extendida a los dos años posteriores. 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 practicar 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, pp. 207-208; Glyn y Harrison, 1980, pp. 119-122).

Otro de los factores que influyeron de manera decisiva en el giro monetarista de las políticas económicas de los setenta fue la gravitación negativa del sector financiero sobre las políticas monetarias por lo que corresponde al tipo de cambio y a las tasas de interés.

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. Pero es indiscutible que la City influyó significativamente, sobre el declinamiento relativo y el éxito monetarista, de una manera indirecta.

El capital financiero se concentró en las acciones de financiamiento estatal convirtiéndolas en la fuente principal de sus ganancias. Este fenómeno, poco característico de otros países capitalistas avanzados, 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, pp. 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 una vía que no fuera inflacionaria. Para lo cual se recurrió a la emisión de documentos a largo plazo

que implicaron el compromiso gubernamental de mantener elevadas tasas de interés. Por otra parte, la dependencia del Estado respecto a los compradores privados de la deuda y al FMI permitió que éstos influyeran en el manejo de las políticas de regulación internas. Así sucedió durante 1975-76 cuando el sector financiero presionó al gobierno británico para restringir el gasto público, lo que llevó 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 y 1978 (Tomlinson, 1985, pp. 129-133). Finalmente, el gobierno laborista de esta época también echó mano de forma drástica a la emisión de circulante, como medida adicional de contención de la inflación (Dorfman, 1979, pp. 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, pp. 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 setenta fue el de las políticas de ingresos. Sin embargo, dichas políticas condujeron a la crisis del pacto de la posguerra y al final fueron incapaces de evitar el influjo general del neoliberalismo en las políticas estatales.

El final de la década de los sesenta estuvo marcado por 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 las nuevas formas de control de la insurgencia de los trabajadores, lo que dio como resultado el interés oficial por limitar legalmente la actividad sindical sobre todo al nivel de la base.*

Ninguno de estos intentos conseguiría tener éxito, pero la agudización de los conflictos industriales provocó *el fortalecimiento de esa forma corporativa de negociación, fundada en la aquiescencia del liderazgo obrero a conceder una tregua a las demandas salariales, o cambio de una mayor participación en el proceso de toma de decisiones políticas* que pudiera conducir eventualmente el reencuentro de la prosperidad económica.

Ya desde sus formas embrionarias, las políticas de restricción salarial de los primeros años de reconstrucción económica manifiestan una preocupación por el control de la inflación, pero el problema inflacionario de los cincuenta y sesenta es bastante moderado en comparación con lo que será durante los setenta. También las circunstancias económicas eran diferentes, pues mientras la prioridad del pleno empleo de las primeras etapas de la posguerra permitió oscurecer todos los demás problemas económicos, en los primeros años de la década de los setenta el proceso inflacionario comienza a influir negativamente sobre la opinión pública. Este fenómeno se tradujo en la infiltración ideológica del monetarismo en los círculos gubernamentales, académicos y periodísticos comenzando a cultivar una especie de neokeynesianismo 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 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 sesenta, el Trades Union Congress (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.

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 con otras dos etapas de rígido control estatal de los incrementos salariales. En la práctica, dichos incrementos no sólo burlaron las metas de la primera y segunda etapas sino que además se acompañaron por la reaparición de la militancia industrial ante el anuncio de la tercera. 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, pp. 76-103; Panitch, 1976, pp. 218-221).

Este año fue 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 a través del llamado “nuevo contrato social”; pero, por otro, representó el inicio de una política económica sumamente restrictiva.

Aun 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 pusieron en marcha un buen número de las medidas originalmente acordadas, 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 fueron adversos a las expectativas gubernamentales, pues en vez de moderación voluntaria, las demandas salariales se alejaron significativamente de las metas programadas. 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 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, pp. 132-134).

Por su parte, 1975, fue un año particularmente significativo para la historia de las políticas económicas de la posguerra. En este momento el gobierno laborista terminó con el compromiso de 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 mayor cantidad de circulante, se fusionaron en un programa económico sumamente deflacionario, en lo monetario y lo fiscal, que llevó a la implantación de una política de fuerte restricción salarial.

En este ambiente contradictorio, el gobierno laborista logró mantener el acuerdo con la dirigencia sindical a través de un paquete de exenciones tributarias destinadas a elevar los niveles del ingreso, con lo que se convirtió la burocracia sindical del TUC en el órgano de consulta fundamental para la aplicación de las políticas económicas (Fishbein, 1984, pp. 150-167; Dorfman, 1979, pp. 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 vio sometido a una fuerte restricción salarial en medio 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 última institución se negociaron los subsidios industriales, la racionalización de ciertas industrias, así como la renovación de tecnologías obsoletas (Middlemas, 1983, pp. 89-116.)

Como quiera que sea, la incapacidad gubernamental para reestructurar y reactivar la economía hizo de corta duración el control de la inflación. 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 vio 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 votó por el retorno a las libres negociaciones salariales. La culminación de este periodo se produjo en el 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 se presentó la ola de huelgas conocida como el "*winter of discontent*", que socavó la estabilidad del gobierno de Callaghan y determinó el fracaso laborista en las elecciones de 1979 (Glyn y Harrison, 1980, pp. 117-119).

¿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 radica por supuesto, *en el 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 fue, sin duda, *la profunda crisis de la relación entre capital y trabajo manifestada en la crisis de autoridad del Estado y de las estructuras burocrático-sindicales* (Holloway, 1987, pp. 29-49). El gobierno laborista de 1974-79 entró en un periodo de notables contradicciones en el que destaca el desarrollo de la resistencia de la clase trabajadora a las políticas estatales, la reaparición del descontento industrial a lo largo de todo el país y el debilitamiento de la representatividad de la dirigencia sindical.

Hay tres hechos que sintetizan la profunda crisis de autoridad del Estado y de la burocracia sindical: los acontecimientos producidos alrededor 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 estos 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 sesenta 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. El gobierno laborista de Wilson había decidido atacar el problema instituyendo como ley las conclusiones del documento *In Place of Strife*, tales como la recuperación del control de las relaciones industriales por medio de las negociaciones al nivel de la empresa y no sólo de la planta, y la restitución de los representantes sindicales oficiales como interlocutores en las negociaciones a diferencia de los representantes de base (*Shop Stewards*). El documento abogaba, asimismo, por penalizar severamente la realización de huelgas extraoficiales.

Sin embargo, en tanto ponía en entredicho la capacidad de los sindicatos para emprender libremente las negociaciones colectivas, éstos se negaron a apoyarlo, por lo que el gobierno decidió abandonar el proyecto de ley y se conformó con aceptar un compromiso voluntario de los líderes sindicales a 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 de *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 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 de los sindicatos, que culminaron en el conflicto de los mineros y la caída de Edward Heath (Fishbein, 1984, pp. 17-65; Dorfman, 1979, pp. 58-65).

Con el retorno del gobierno laborista en 1974, desaparecieron aparentemente las causas del enfrentamiento, pues, como se vio, 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 en que las primeras acciones laboristas complacían a la cúpula obrera, el TUC iba convirtiéndose paulatinamente en el receptáculo de las críticas obreras, sobre todo cuando la política social de los primeros meses iba dando lugar a medidas más restrictivas encaminadas a estabilizar la economía por medio de la disminución de los ingresos de los trabajadores.

La estrategia laborista resultó, por lo demás, contraproducente: mientras los conservadores intentaban aniquilar la resistencia de los trabajadores por medios legales, los laboristas incorporaban a los *Shop Stewards* a los recién creados comités de supervisión de las empresas, incrementando enormemente el poder de los representantes de la base en las negociaciones colectivas. Por eso, y a pesar del éxito relativo de las políticas de ingresos en el periodo 1975-77, se desencadenó una gran oposición entre los ferrocarrileros y electricistas, entre los trabajadores de la industria automotriz (Ford y Leyland), así como entre 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 provocó nuevamente la escisión entre base y dirigencia sindical. Así, el último intento laborista para restringir los salarios chocó con un rechazo generalizado del movimiento obrero que condujo a las huelgas de los conductores de pipas gasolineras, choferes de taxi, conductores de ambulancias, 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, pp. 181-197; Glyn y Harrison; 1980, pp. 106-119).

En última instancia, la "militancia industrial" de los años setenta 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, 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 agudo de la década de los setenta se localizaron en el interior*

del Estado y en aquellos sectores industrializados más representativos de la industria fordista, como los trabajadores automotores. Al mismo tiempo que las crisis golpeaba la industria británica, la incapacidad estatal de estabilizar la economía fue desplazando el origen del conflicto hacia dentro del Estado.

d) La crisis del Estado del Bienestar

La interiorización en el Estado 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, se tradujo en una crisis de autoridad; en el nivel del gasto y de la deuda, 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, se expresó como la crisis del Estado del Bienestar.

Vale la pena recordar que gran parte de los logros atribuidos al Estado del Bienestar y al Keynesianismo fueron producto de factores incontrolado o externos a la regulación estatal. El Estado del Bienestar 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 en relación con el 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 tuvo un impacto significativo sobre la redistribución de los ingresos tributarios al convertirlos en un elemento fundamental en la conformación de la demanda agregada, pero en el fondo esta redistribución 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 como consecuencia de los rezagos fiscales ante los ajustes de precios. Fue la profundización de la crisis lo que minó la base de la continuidad capitalista de la posguerra y, junto con ello, la estructura del Estado del Bienestar, ya sea por el impacto correspondiente sobre los recursos del Estado, o bien por la generación sobre los recursos del Estado, o

bien por la generación de nuevas demandas sociales que las instituciones de bienestar se mostraron incapaces de compensar.

Ciertamente no es éste el único terreno en que conviene considerar la crisis del Estado del Bienestar. Aunque la crisis fiscal del Estado británico no fue el resultado directo de las políticas fiscales y monetarias, no puede pasarse por alto el hecho de que, conforme avanzaba la crisis, el Estado del Bienestar tuvo que acentuar su papel central en la disolución de los conflictos sociales a través de la políticas de regulación, fallidamente puestas en práctica durante los setenta. 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 primer lugar, la defección laborista de las políticas de pleno empleo y del pacto de la posguerra. En segundo, el carácter tan burocráticamente asfixiante a una crítica general por parte de la sociedad, proveniente 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 al Estado del Bienestar fue la aceptación de que la inflación y el estancamiento 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. Ya en 1968 el gobierno laborista de Wilson había iniciado la ruptura 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 cuando 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 provino de un afianzamiento de la ideología neoliberal dentro de los gobiernos de la década de los setenta. Sin embargo, no ocurrió como un acto de desplazamiento político entre los partidos, sino más bien como una deserción socialdemócrata respecto a sus compromisos sociales. Este viraje se percibe en las políticas económicas y 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 de limitar legalmente la acción sindical. Por último, fue también un gobierno laborista el que provocó el enfrentamiento definitivo con el movimiento obrero durante los acontecimientos del *"winter of discontent"*.

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. El desarrollo de los recortes presupuestales se inició desde la mitad de los setenta 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.

La idea de que fenómenos como la inflación eran el producto de un gasto excesivo del Estado no surgió solamente de la aceptación socialdemócrata de la crítica monetarista a la intervención estatal; también provino de la crítica de izquierda, que consideró en todo momento al Estado del Bienestar como un instrumento de legitimación social que contravenía los principios de la acumulación. El argumento marxista de que los gastos estatales en bienestar social son improductivos y de que sólo en periodos de prosperidad la legitimación y la acumulación pueden ir de la mano, permitió la conciencia con la posición monetarista (Plant, 1985, pp. 4-5).

Esta coincidencia se explica en parte por el mutuo rechazo de la concepción keynesiana sobre 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 está presente la idea de que el Estado del Bienestar es ineficiente no sólo por el efecto del gasto sobre la acumulación del capital, sino también por su fracaso en la construcción de 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 mercados niveles de desigualdad y pobreza que generaba el mercado. Sin embargo, si observamos el avance de la igualdad social desde la perspectiva del impacto de las políticas de bienestar, tendríamos que aceptar el fracaso de las estrategias redistribucionistas de la posguerra.

Comparando, por ejemplo, los niveles de pobreza del inicio de los sesentas con los de 1974-76, se puede observar un incremento en el número de personas que viven debajo de la "línea de pobreza": 1 700 000 en 1961-63 y 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 sesenta como el hecho de que las cuotas de beneficios se elevaron durante la década en cuestión y se elevó 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, pp. 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 de la población, porque en las estimaciones estadísticas es imposible discernir entre el ingreso de familias donde sólo existe un sostén económico y aquéllos en que existen varios, de tal manera que el ingreso de familias que se encuentran en este último caso

tiende a ocultar el papel redistribucionista del Estado del Bienestar. En segundo, a pesar de que éste ha sido incapaz de suprimir las diferencias sociales, 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 generador principal del ingreso (O'Higgins, 1985, pp. 166-169).

Podría decirse que el Estado del Bienestar, nació para potenciar las relaciones mercantiles que se desprenden de la generalización del fordismo y que los ingresos indirectos guardan una proporción importante pero residual, respecto a los ingresos provenientes del 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. 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 puede ser acusada 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 termina siendo tan opresivo como la privación de recursos que genera el mercado* (Offe, 1984, pp. 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 colectivista del bienestar y en favor de una idea de la 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 para 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 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 incondicionalmente por el Estado 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, *el Estado del Bienestar no pudo suprimir la concepción de que el seguro social es algo que 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, la 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”.

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 sesenta 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 setenta 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, al afloramiento de las contradicciones del Estado del bienestar en el 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 social fraguado al inicio de este siglo y soberano a lo largo de toda la posguerra.

Referencias bibliográficas

ALLSOPP, C.J. and MAYES, D.G. (1985), "Demand management in practice", en MORRIS, D., *The economic system in the U.K.* 3a. ed., Oxford, Oxford University Press, pp. 398-443.

BECKERMAN, Wilfred y CLARK, Stephen (1982), *Poverty and social security in Britain since 1961*. Oxford, Oxford University Press, 94. pp.

BLACKBURN, Michael (1972), "La sociedad desigual", BLACKBURN y COCKBURN, *La crisis de los sindicatos laboristas*. Madrid, Ed. Ayuso, pp. 33-88.

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 pp.

DORFMAN, Gerald (1979), *Government versus trade unionism in British politics since 1968*, Guilford, London and Worcester; Macmillan Press, 179 pp.

FERRIS, John (1985), "Citizenship and the crisis of the Welfare State", BEAN, FERRIS y WHYNES, *In defense of welfare*, London and New York, Tavistock Publications, pp. 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 pp.

GAMBLE, Andrew (1981), *Britain in decline: economic policy, political strategy and the State*. London, Macmillan Press, 279 pp.

GLYN A. y HARRISON, J. (1980), *The British economic disaster*. London, Pluto Press, 1980, 184 pp.

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., pp. 5-10.

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, pp. 320-333.

HOLLOWAY, John (1987), "La rosa roja de Nissan", Brecha. núm 4, verano, pp. 29-49.

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 pp.

KLEIN, Rudolf (1980), "The Welfare State: a self inflicted crisis?", *The Political Quarterly*. London, vol. 51, núm 1, january-march, pp. 24-34.

LIPIETZ, Alain (1986), "La mundialización de la crisis general del fordismo: 1967-1984", CASTAINGTS T., J. (coord.), *Economía: Teoría y Práctica*. núm. extraordinario, UAM, pp. 115-144.

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., pp. 42-90.

MIDDLEMAS, Keith (1983), *Industry, unions and government*, London and Basingstoke; Macmillan Press, 240 pp.

OFFE, Claus (1984), *Contradictions of the Welfare State*. London, Sidney, Melbourne, Auckland, Johannesburg; Hutchinson, 310 pp.

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, pp. 162-179.

PANITCH, Leo (1976), *Social democracy and industrial militancy: the Labour Party, the trade unions and incomes policy. 1945-1974*. Cambridge, Cambridge University Press, 318 pp.

PLANT, Raymond (1985), "The very idea of a Welfare State", BEAN, FERRIS AND WHYNES, *In defence of welfare*. London and New York, Tavistock Publications, pp. 3-30.

POLLARD, Sidney (1983), *The development of the British economy*, 3a. ed., London, Edward Arnold, 439 pp.

SINGH, 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., pp. 11-26.

TOMLINSON, Jim (1985), *British macroeconomic policy since 1940.* London, Sidney, Dover, New Hampshire; Croom Helm, 236 pp.

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.