

LA PROSPERIDAD KEYNESIANA DE LA POSGUERRA EN GRAN BRETAÑA, 1945-1968

Guillermo Farfán

En este ensayo, se evalúa la naturaleza de las políticas económicas de la posguerra en Gran Bretaña, tanto de largo como de corto plazo, y su relación con el contenido de la teoría de Keynes. Asimismo, se estudian otros procesos y políticas sociales que evolucionaron paralelamente a la implantación de los principios de Keynes y que jugaron un papel igualmente importante junto a las políticas fiscales y monetarias; en particular, se analiza el llamado pacto de la posguerra, bajo la forma del corporativismo industrial británico y las políticas de ingreso, dentro del periodo de 1945 a 1968.

La política económica keynesiana

La idea misma de administrar la economía capitalista por medio de los niveles de la demanda efectiva ha conducido a señalamientos diversos sobre el hecho de si, en verdad, las formulaciones keynesianas pueden asegurar el futuro capitalista y si el conjunto de sus propuestas de política económica son capaces de incidir en el corazón de la estructura económica de la sociedad.

Es suficientemente conocida la posición marxista al respecto, por ejemplo la de Paul Mattick, quien, escéptico sobre la capacidad regulativa de las políticas económicas de la posguerra, define el cuerpo central del sistema keynesiano como una estrategia para posponer la crisis, a través de la influencia intervencionista del Estado en el nivel de la circulación de mercancías, hipostasiando el consumo como la esencia de la actividad económica y, por lo tanto, convirtiendo la manipulación de la demanda efectiva en el

instrumento fundamental para superar la disparidad entre el ahorro y la inversión hasta alcanzar de nueva cuenta el pleno empleo.¹

Pero, por otra parte, también existen las diversas variantes del pensamiento keynesiano que van desde las posiciones radicales que se encuentran en las obras de la economista J. Robinson y de M. Kalecki, hasta las versiones pertenecientes a la escuela de la llamada síntesis neoclásica que asume los principios neoclásicos del equilibrio en el largo plazo y la utilización del *finetunning* en la práctica de corto plazo de las políticas fiscal y monetaria. En estas versiones se inscriben otros autores como Samuelson, Tobin y Modigliani;² así como autores destacados por su labor de difusión de la síntesis neoclásica como Hansen.³

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

Dejado a sus propios mecanismos, el capitalismo es un sistema económico inestable en el sentido de que se alterna entre prolongados periodos de estancamiento y desempleo, y estallidos de creciente actividad económica e inflación. El capitalismo no puede ser confiado para proporcionar pleno empleo o incluso una socialmente adecuada utilización del capital sin la intervención estatal. Esta es la proposición que se encuentra en el meollo de todo análisis keynesiano. Las decisiones de inversión capitalista tienen una tendencia inherente a producir fluctuaciones en la actividad económica y junto con ello, posiblemente, recurrentes y largos ataques de desempleo.⁴

Debido a esta imposibilidad de autorregulación por la vía del mercado, las políticas de regulación keynesianas están dirigidas esencialmente para atender una situación de crisis económica y en circunstancias que reclaman una política expansionista más activa. Cuando algunos autores británicos someten a discusión la naturaleza de las políticas económicas de la posguerra y sus

1 Mattick, Paul, *Marx and Keynes*. Reimp. London, Merlin Press, 1981, 364 p.

2 Schott, Kerry "The rise of keynesian economics. Britain 1940-64" *Economy and society*. vol. 11 1982, p. 294-295, No. 3, pp.292-316.

3 Hansen, Alvin H. "Keynes on economic policy" p. 207 Harris, Seymour E. *The new economics. Keynes influence on theory and public policy*, New York, Alfred A. Knopf Ed., 1947, pp. 197-207.

4 Schott, *op. cit.*, p. 294.

nexos con el keynesianismo, en buena medida pasan por alto este hecho: *habiendo sido diseñado para enfrentar una situación de crisis, el keynesianismo vivió sus mejores momentos en una etapa de prosperidad que, al tiempo que limitó su actividad regulativa e intervencionista, realizó la dimensión de sus logros.* Esta circunstancia explica también por qué, además de las políticas presupuestarias tradicionales de administración de la demanda efectiva, el keynesianismo de la posguerra desarrolló otras políticas de regulación, las “políticas de ingresos”, orientadas no sólo a sostener el pleno empleo sino también a la contención del potencial inflacionario y la declinación relativa de Gran Bretaña.

Como punto de partida, sin embargo, conviene establecer desde ahora que el análisis de las políticas económicas de la posguerra no autoriza a señalar su carácter keynesiano a partir de la sola *Teoría General*, puesto que el mismo Keynes no ofrece un cuerpo definitivo de instrumentos de política que pudieran reconocerse como generalmente válidos para toda circunstancia:

Así pues, lo que yo ofrezco es una teoría de por qué el producto y el empleo son tan susceptibles de fluctuar. No se ofrece un remedio ya preparado de cómo evitar esas fluctuaciones y mantener el producto en un nivel óptimo y estable. Pero sí es, para decirlo con toda propiedad, una teoría del empleo, puesto que explica por qué en cualquier circunstancia dada, el nivel de empleo es el que es. Naturalmente no sólo me interesa el diagnóstico, sino también el remedio, y muchas páginas de mi libro se dedican a ello. Sin embargo, mis recomendaciones para la cura, que admito no están completamente desarrolladas, se encuentran en un nivel diferente al del diagnóstico. Estas recomendaciones no pretenden ser definitivas, están sujetas a toda clase de supuestos especiales y se encuentran necesariamente relacionadas con las condiciones particulares de su tiempo.⁵

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

5 Keynes, John M. “La Teoría General: ideas y conceptos fundamentales”, *Investigación Económica*. No. 181, julio-sept. de 1983, pp. 142-144. 1987.

porque pretende ofrecer un cuadro de conjunto de las diversas variables que determinan la economía capitalista, la teoría de la demanda efectiva es la "teoría de la demanda del producto considerada como un todo", aunque señala que de todas esas variables aquella que se encuentra sujeta a mayores fluctuaciones, como consecuencia de la incertidumbre típica de estas sociedades, es la inversión.⁶

De esta forma se puede comprender con mayor claridad por qué las indicaciones de Keynes, en torno a las políticas económicas más acordes con sus planteamientos, se encuentran desarrolladas en los capítulos que se refieren al "multiplicador" y al papel del Estado como organizador de la inversión social. En primer lugar, se refiere a la importancia de llevar a cabo obras públicas impulsadas por el Estado con el objeto de estimular y equilibrar la inversión en el sector productor de bienes de consumo y el sector productivo de bienes de inversión; en segundo, se refiere a la posibilidad de que el Estado sustituya al capital privado en las funciones de inversión, sin dejar de lado la consabida "eutanasia del rentista".⁷

En el interior de estas definiciones generales de los principios keynesianos cabe incorporar, entonces, toda una serie de políticas económicas que podrían ser consideradas como igualmente keynesianas. En los debates británicos recientes sobre la naturaleza de las políticas económicas de la posguerra se plantea la interrogante siguiente: ¿Existió una revolución keynesiana en las políticas económicas? Pregunta que deberá responderse junto con otra igualmente importante: ¿El keynesianismo fue responsable del inusitado auge económico de la posguerra?

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

La teoría de la demanda efectiva o, mejor, de las causas que originan una insuficiencia de la demanda efectiva, gira en torno al problema del empleo porque el nivel de ocupación determina el nivel del ingreso y éste, a su vez,

6 Keynes, *Ibid.*, p. 142.

7 Keynes, John M. *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. 2da. ed., México, FCE, 1983, p. 120-122, 148-149. Megri Antonio "John Maynard Keynes y la teoría capitalista del Estado en el 29", en *Estudios Políticos*, Nueva Época, vol. 4, No. 2-3, abril-septiembre de 1985, pp. 73-88.

condiciona el consumo, el ahorro y la inversión. Una disminución en el nivel del empleo repercute no sólo sobre el nivel de los salarios sino también sobre el resto de las variables económicas de tal manera que, según Keynes, se puede establecer un punto de equilibrio en un nivel inferior al pleno empleo; este es el efecto negativo de la invalidez del principio de la igualdad de la oferta y la demanda contenido en la famosa Ley de Say. Sin detenernos a analizar el origen del rompimiento keynesiano con este principio central del pensamiento neoclásico, vale la pena destacar que el interés de Keynes se concentra en la necesidad de restablecer las bases de un nuevo equilibrio en un nivel en que se logre nuevamente la plena ocupación; por ello es que las políticas de pleno empleo, y junto con ellas las políticas de redistribución del ingreso, se han convertido en el sinónimo convencional de las políticas keynesianas. En realidad, el pleno empleo, más que un instrumento de política económica, es el objetivo primordial de esa política pues, a fin de cuentas, se trata de lograr aquello que el automatismo del mercado ha dejado de garantizar.

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

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

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

comparación con el 7.5% en los años veintes y del 11.5% en la década de los treinta (Cuadro No.1).

Asimismo, el conjunto de los países europeos creció como nunca durante la fase de la posguerra, aunque es particularmente significativo el caso británico que demuestra un marcado rezago en sus tasas de crecimiento durante los cincuentas y sesentas, en comparación con el resto de sus contrapartes europeas. Si bien es cierto que el capitalismo británico creció a un ritmo superior a todo el periodo anterior que va de 1870 a 1950, con tasas promedio de crecimiento del PIB del 2.9% para 1950-1966 (Pollard, 1983, p.274), ya desde estos años manifiesta una declinación relativa.

Cuadro No. 1. Tasa media de desempleo. 1920-1980 (%).

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

* Desde 1950 República Federal Alemana.

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

Al margen de estas circunstancias, vale la pena analizar las causas de la innegable prosperidad británica durante esos años. Ya desde los años sesentas autores británicos como Matthews⁸ habían comenzado a llamar la atención sobre el hecho de que el pretendido éxito de las políticas económicas de corte keynesiano para estimular el crecimiento carecían de fundamento; sin embargo, lo que en esos años correspondía a la búsqueda de respuestas para la declinación relativa británica, más adelante ha recobrado nuevo interés ante la crítica keynesiana derivada de la popularización de las fórmulas monetaristas. En este contexto más reciente, otros autores británicos continúan el viejo debate.⁹

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

Tomlinson niega abiertamente la existencia de una revolución keynesiana en las políticas económicas porque, según él, para poder hablar de semejante proceso sería necesario considerar:

- 1) la política keynesiana contra el desempleo, lo que constituye el problema central para comprender la evolución de las políticas prekeynesianas hasta la formulación final que se encuentra en la obra de Keynes; y
- 2) el hecho de que la política keynesiana se debe entender como una "manipulación de los agregados presupuestales y, en el contexto del combate al desempleo, esto significa el uso de déficits presupuestales para generar demanda agregada".¹⁰

Vale la pena detenernos un momento en la definición de Tomlinson de lo que es una política keynesiana: déficit presupuestal. Efectivamente, para

8 Matthews, R.C.O. "Why has Britain had full employment since the war?", *The economic journal*. vol. 70, No. 3, september, 1968, pp. 555-569.

9 Tomlinson, Jim "Why was there never a 'Keynesian revolution' in economic policy", *Economy and society*, vol. 10, No. 1, february, 1981, pp. 72-87. Del mismo autor *British macroeconomic policy since 1940*, London, Sidney, Dover, New Hampshire; Croom Helm, 1985, 236 p. Bleaney, Michael *The rise and fall of keynesian economics*, Houndsmills, Basingstoke, Hampshire and London, Macmillan Press, 1985, pp. 17-32.

10 Tomlinson, *Op. cit.*, p. 73.

Keynes el manejo presupuestal del gasto público reviste una importancia capital para el relanzamiento de la economía capitalista, aunque dicho manejo se adecuaba dependiendo del estado de la economía. Dentro de la concepción keynesiana existe la posible interpretación de que en el largo plazo prevalecería el equilibrio prescrito por la economía neoclásica y que sólo en determinadas circunstancias de corto plazo podría tener sentido la implantación de determinadas prácticas estatales deficitarias. Según Bleaney,¹¹ esta actitud conservadora de Keynes fue lo que permitió la entronización de la síntesis neoclásica, pero al mismo tiempo permitió elaborar un marco de política económica más flexible que podría condensarse en tres supuestos:

- a) el presupuesto gubernamental debe balancearse sobre la base del estado de la demanda efectiva, particularmente en lo que se refiere al nivel de desempleo;
- b) la reducción salarial no conduce a un mayor empleo, sino justamente a lo contrario; y,
- c) la política monetaria no puede disminuir el desempleo sin el uso de medidas de orden fiscal.

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

Lo que subyace en el fondo de la crítica de Tomlinson es más bien el argumento —que no ha sido refutado por quienes preconizan la vigencia del keynesianismo en esa época— de que el impulso de la actividad económica

11 *Op. cit.*, p. 17-32.

y el pleno empleo tuvieron origen en la inversión privada y no en el gasto público. Desde su postulación inicial por parte de Matthews (1968, 1970), este dato prácticamente ha sido asumido por todos los contendientes en los debates actuales aún si los fundamentos de sus cálculos son de carácter keynesiano o monetarista.¹²

Pero queda abierta a la total discusión el argumento de que la política keynesiana debe estar fundada en todo momento en los déficits presupuestales ante el hecho de una virtual inexistencia de ciclos depresivos importantes dentro de la economía británica de los cincuentas y la mitad de los sesentas. Como vimos, la asignación de un carácter keynesiano a un determinado grupo de políticas económicas depende del estado de la economía y del tipo de interpretación que se quiera hacer de los postulados de Keynes. Ante esto, debe aceptarse la dificultad para trabajar con supuestos compartidos universalmente.

Regresemos al problema original. Según Matthews (1968, 1970), al no existir un déficit presupuestal en los gobiernos de los años cincuentas y sesentas¹³ no se produjo una relación correspondiente entre gasto público y empleo. Otras formas de política económica como la reducción de la tasa de interés o la realización de programas de obras públicas simplemente no tuvieron vigencia durante el periodo en cuestión —en el caso de las tasas de interés— como efecto de las dificultades en la balanza de pagos, o bien porque resultaron innecesarias, en el caso de las obras públicas. Al no existir importantes déficits presupuestales, y si se considera que el crecimiento de la economía británica fue más bien modesto durante los cincuentas y sesentas, entonces puede concluirse que la política estatal no fue tan expansionista como se piensa en algunas ocasiones.¹⁴

12 Allsopp, C.J. and Mayes, D.G. "Demand management in practice", en Morris, D., *The economic system in the U.K.* 3a. ed., Oxford, Oxford University Press, 1985 pp. 398-443.

13 "En un marco keynesiano simple es este balance de cuenta corriente la medida apropiada de la situación fiscal porque las fuerzas que determinan los niveles de inversión (pública o privada) son consideradas totalmente diferentes de los determinantes del gasto corriente. Matthews en su trabajo "Full employment since the war a reply", pp. 174-175, defiende su posición así: El superávit total es lo que resulta relevante para los propósitos financieros o para el análisis de los flujos de fondos. Pero dentro del marco de análisis presente parece más apropiado no tratar la inversión pública como parte del presupuesto sino como parte de la inversión" Tomlinson, *British macroeconomic policy since 1940*, pp. 121.

14 Allsopp y Mayes, *Ibid*; Matthews, R.C.O. "Full employment since the war a reply", *The Economic Journal*, vol. 80, No. 1, march, 1970, pp. 173-176.

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

El énfasis de las políticas estatales en el corto plazo, junto con la virtual inexistencia de una política fiscal más activa de largo plazo, determinó un derrotero diferente para el keynesianismo de la posguerra: *los gobiernos de la época en vez de recurrir a las modalidades más radicales del intervencionismo estatal se limitaron a darle curso a la versión keynesiana de lo que conocemos como síntesis neoclásica.*

A la tesis de Tomlinson, según la cual no existió una revolución keynesiana en las políticas económicas, hay que incorporar un importante matiz: la inviabilidad de un proyecto keynesiano de largo plazo condujo a otro de corto plazo en el cual las políticas económicas se adaptaron a circunstancias históricas diferentes a las que habría que responder en el caso de una situación de crisis. En todo caso, con todas las reticencias que pueda provocar el definir como legítimamente keynesiana a la síntesis neoclásica, debe servir como desagravante el hecho de que las políticas económicas de la posguerra si no fueron claramente expansionistas, al menos no fueron deflacionarias; esto "es algo por lo cual los economistas de la época y la revolución keynesiana pueden recibir algún crédito".¹⁵

Efectivamente, no puede pasar desapercibido que el gasto público del Estado británico, con relación al PNB, creció significativamente a partir de la segunda guerra mundial y a partir de entonces jamás disminuyó hasta los niveles anteriores. Durante los años de la posguerra dicho gasto se mantuvo estable hasta que en la década de los setentas recuperó su tendencia creciente, estimulado por otras circunstancias. Del 14.4% del PNB en 1900, los gastos

¹⁵ Matthews, R.C.O. "Why has Britain had full employment since the war?", *The Economic Journal*, vol. 70, No. 3, september 1968, p. 569 también Schott, Kerry "The rise of keynesian economics. Britain 1940-64", *Economy and Society*, vol. 11, No. 3, 1982, p. 298.

gubernamentales totales cayeron al 12.8% en 1910, se elevaron de nuevo por encima del 50% en la primera guerra mundial, para caer nuevamente al 25% en el periodo de entreguerras; alcanzaron hasta cerca del 75% en la segunda guerra mundial y se estabilizaron entre un 35% y 45% en la primera década de la posguerra.¹⁶

Cuadro No. 2. Las finanzas públicas en Gran Bretaña 1952-70

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

* Millones de libras esterlinas.

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

16 Tomlinson, Jim, "Why was there never a Keynesian revolution in economic policy" *Economy and Society*. vol. 10, No. 1, february 1981.

El crecimiento del gasto público verificado en Gran Bretaña fue semejante a lo que sucedió en otros países capitalistas avanzados. Sin embargo, la elevación tan sustancial del gasto público no fue capaz de contrarrestar los superávits presupuestales en la cuenta corriente, ni pudo evitar la drástica disminución de la deuda nacional; sólo la inversión pública sumada al gasto corriente es en algunos casos mayor que el mencionado superávit, pero los factores que determinan la inversión son diferentes a aquellos que explican el gasto corriente (Cuadro No. 2).

Para otros autores, sin embargo, la importancia del keynesianismo también puede ser medida desde parámetros diferentes. Según Bleaney,¹⁷ al finalizar la segunda guerra mundial se avivaron las discusiones en torno a las políticas que podrían ser más adecuadas durante los años de la paz. El famoso *Beveridge Report* introduce el debate con su plan para crear un sistema general de seguridad social, al tiempo que establece la necesidad de fijarse como meta el pleno empleo; el keynesianismo apareció entonces como el instrumento idóneo para lograrlo.

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

De esta manera, se sobrestima el superávit en la cuenta corriente de los gobiernos de la posguerra y se pasa por alto otra de las variables fundamentales del análisis keynesiano: las expectativas de largo plazo en una economía fundada en la incertidumbre acerca del futuro.¹⁸ *La clave de la prosperidad de la posguerra también está definida por el impacto positivo del keynesia-*

17 *Op. cit.*, p. 81-96.

18 Keynes, *op. cit.*; Minsky, Hymar, *Las razones de Keynes*. México FCE, 1987, 184 p.

nismo sobre el estado de confianza de los empresarios, más o menos en los términos siguientes:

- a) la inversión privada se fortaleció ante las expectativas de una demanda efectiva sumamente elevada;
- b) los gobiernos de la posguerra dieron claros indicios de su disposición a intervenir con el objeto de sostener dicha demanda en caso de ser necesario;
- c) se crearon mecanismos estabilizadores que contribuyeron a reducir las fluctuaciones cíclicas; y,
- ch) el incremento de los impuestos permitió un gasto público también muy elevado capaz de incidir significativamente sobre el nivel de la demanda.¹⁹

Como quiera que sea, además de la discusión sobre una expansión capitalista de tipo estatal o privada, es necesario considerar la dimensión internacional de la prosperidad posbélica; éste fue un factor decisivo sobre la marcha de las economías locales, independientemente de la capacidad nacional de los Estados para controlar el desenvolvimiento de las diversas variables económicas. Y así como el contexto internacional de la época fue sumamente favorable para la continuidad de la prosperidad capitalista, el desarrollo de la crisis mundial de los setentas vendrá a socavar las bases de las políticas económicas reputadas como keynesianas. *Es imprescindible tomar en cuenta esta dimensión internacional para explicarse la bonanza capitalista en el largo plazo.*

El liderazgo de EU y el surgimiento de diversas instituciones internacionales permitieron la recuperación y posteriormente el crecimiento económico. En el mismo sentido actuó la disponibilidad de tecnología grandemente productiva y rentable promovida también por EU, así como la inversión estatal en investigación y desarrollo.

Al margen de las circunstancias que permitieron la prosperidad económica de la posguerra es indudable que en el largo plazo, durante las décadas de los cincuentas y sesentas, prevaleció una cierta estabilidad en Gran Bretaña

19 Bleaney, *op. cit.*, pp. 97-117; Allsopp y Mayes, *op. cit.*

(Cuadro No. 3) que contrasta con las grandes contradicciones que caracterizaron las políticas de corto plazo.

Los límites del keynesianismo. El corto plazo

El carácter contradictorio de la economía británica se reflejó en la manera como se fueron implantando las políticas económicas. El keynesianismo, en su versión de la síntesis neoclásica, terminó reducido a la adopción de medidas económicas que a la luz de las teorías puras se antojan por demás paradójicas.

Cuadro No. 3. La economía británica 1950-1970

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

¹ A costo de factores, estimación promedio.

² Índice de precios al consumidor, "todos los rubros".

³ Desempleados como porcentaje de los empleados y desempleados.

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

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

Algunas veces, políticas fiscales expansionistas por el lado del gasto, y restrictivas por el lado tributario; políticas monetarias, a veces flexibles, y en otras ocasiones con matices francamente ortodoxos; todas en una combinación de estrategias de corto plazo que, sin llegar a modificar las prioridades del crecimiento y el pleno empleo, se generalizaron bajo la forma del *fine tuning* y las consecuentes políticas del proceso denominado *stop and go*.

En este renglón, las discusiones británicas se han concentrado en la manera como las prácticas estatales de corto plazo contribuyeron al debilitamiento de la economía británica con relación al resto de los países capitalistas avanzados o, dicho en otros términos, al fracaso de los gobiernos de la posguerra para lograr recuperar el papel preponderante de Gran Bretaña en el orden internacional. Si, por un lado, las condiciones estructurales internas y externas fueron favorables para promover la inversión, por otro, la sucesión de ciertas políticas erráticas de esta etapa fracasaron en su objetivo de reestructurar las bases del capitalismo británico.

Veamos este fenómeno en relación con otros problemas como la planeación económica, la balanza de pagos, el tipo de cambio y la inflación.

Se encuentre o no en la obra de Keynes una referencia clara en favor de la planeación estatal es indudable que ésta fue el mejor ejemplo de los esfuerzos radicales por parte del Estado para potenciar el avance de la economía. Sin embargo, la planeación económica en Gran Bretaña sólo tuvo relevancia dentro de circunstancias históricas limitadas y con características que ponen en tela de juicio la vocación intervencionista del Estado. Al respecto se puede hacer la siguiente periodización:

- a) una etapa dominada por la planeación física y la utilización de sistemas de presupuestación basados en la asignación y distribución directa de la mano de obra;
- b) una fase en que la administración de la demanda es apoyada por la presupuestación de tipo financiera, así como por el desarrollo de técnicas de análisis basadas en el Ingreso Nacional; y,
- c) una etapa en donde el keynesianismo incorpora a las formas de regulación de la economía mecanismos de control de salarios y precios ("po-

líticas de ingresos”) al tiempo que el Estado intenta influir más activamente en las decisiones de inversión y ubicación industrial.²⁰

Durante la primera fase, de 1945 a 1951, y la tercera fase, en los años sesentas, es cuando se desarrolla propiamente la planeación. En el periodo de reconstrucción económica no se lograron grandes cosas bajo el manto laborista, en comparación con lo alcanzado durante los años de la guerra; sin embargo, tampoco puede decirse que este gobierno fuera responsable, como se le acusó en ese entonces, de generar una atrofia burocrática así como la inflación. De hecho, a lo largo de este periodo se aceleró la liberación de los controles aplicados a la economía en los tiempos de guerra y se preservaron los objetivos fundamentales de crecimiento y pleno empleo; en este terreno el gobierno laborista tuvo éxito más allá de lo esperado si se considera que el desempleo disminuyó por debajo del 2%. Más aún, en estos años se gestaron formas de inversión de capital que permitieron el ingreso de Gran Bretaña a una nueva fase de desarrollo industrial y tecnológico (a pesar de haberlo hecho rezagadamente con relación a otros países).²¹ El verdadero problema de la planeación en esta etapa inicial es que, en la práctica, esta suerte de keynesianismo no ejerció un verdadero control sobre la economía sino que permitió que la marcha de los acontecimientos se sometiera a la lógica del mercado.²²

De todas formas, aunque el gobierno laborista fue más proclive a utilizar políticas fiscales activas hasta el final de los cuarentas, recurrió también a políticas monetarias ortodoxas, incluyendo la devaluación de la libra en 1949; de la misma manera, los gobiernos conservadores subsiguientes, a pesar de su pretendido retorno a una economía de mercado, jamás abandonaron las políticas fiscales precedentes y las incorporaron con el mismo carácter contradictorio a las políticas monetarias ortodoxas.²³ En el inicio de la década

20 Gamble A. y Walkland, S.A. *The British party system and economic policy. 1945-1983. Studies in adversary politics* Oxford Clarendon Press, 1984, p. 80-83.

21 Pollard, Sidney, *The development of the British economy*, 3a. ed., London Edward Arnold, 1983, p. 248-261.

22 Panitch, Leo, *Social democracy and industrial militancy: the Labour Party, the trade unions*, 1976, p. 13.

23 Gamble y Walkland, *op. cit.*, p. 76-80.

de los sesentas las dificultades en la balanza de pagos y en el nivel de la inflación convirtieron la meta del crecimiento económico en una especie de panacea capaz de resolver todos los problemas. La iniciativa surge del seno conservador pero rápidamente pasa a ser incorporada por el Partido Laborista.²⁴ Sin embargo, el modelo de intervención estatal que comienza a cobrar forma es la planeación indicativa, es decir, una planeación limitada a la conciliación de las "expectativas e intenciones" de las partes en pugna, en contraste con una planeación mucho más dirigista como la implantada con mayor éxito en la experiencia francesa.²⁵

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

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

24 Fishbein, Warren, *Wage restraint by consensus*. Boston, London, Melbourne and Henley; Kegan Paul, 1984, pp. 34-37.

25 Heberg, Mikal E., "Politics, planning and capitalism: national economic planning in France and Britain", *Political Studies*, vol. xxix, No. 4, december 1981, pp. 497-516.

defensa a ultranza de la libra esterlina forzó la adopción de medidas deflacionarias en 1966 que prolongaron la etapa de recesión.

En general, la política macroeconómica de los años sesentas, y por lo menos hasta 1967, se caracterizó por la utilización de diversas medidas *ad hoc* para resolver cada crisis particular, mientras que los objetivos de largo plazo fueron virtualmente abandonados haciendo de la consigna original del crecimiento y la planeación una cuestión meramente retórica.²⁶

Limitaciones aun mayores le fueron impuestas a la economía británica a través de los recurrentes e incontenibles problemas con la balanza de pagos. En este terreno, las políticas de estabilización de la balanza de pagos anteceden con cierto tiempo las discusiones que se desarrollan en las teorías económicas, además de que, por su propia naturaleza, recibieron poco impacto del keynesianismo. Por el contrario, permitieron que los sectores financieros tradicionales fortalecieran su capacidad de maniobra sobre el funcionamiento de la economía.

La posición financiera envidiable de Gran Bretaña aun en el marco de la *debacle* del patrón oro en los años treinta de este siglo, creada por los flujos hacia el interior de capitales y por la acumulación de reservas internacionales, desapareció durante los años de la guerra, junto con la desintegración del imperio británico, para convertir la balanza de pagos en un serio problema de política económica en cuando menos tres niveles: el surgimiento de un enorme déficit acumulado en la cuenta visible; la disminución de las inversiones extranjeras y la consiguiente pérdida de ingresos invisibles; y, la acumulación de nuevas deudas, en libras esterlinas principalmente.²⁷

En la fase de reconstrucción, 1945-1950, la falta de recursos para llevar a cabo la reactivación económica se explica por las dificultades financieras impuestas por la guerra; su primera manifestación será la devaluación de 1949 que llevó no solamente al fracaso de las políticas económicas sino también a la derrota del Partido Laborista en 1951.²⁸

26 Tomlinson, *op. cit.*, pp. 86-96.

27 Tomlinson, 1983, p. 34-49.

28 Pollard, *op. cit.*, pp. 235-239.

En realidad, desde 1947 y hasta el principio de la década de los sesentas, las citadas políticas económicas estuvieron girando en torno a medidas un tanto deflacionarias sancionadas por repetidas crisis de la libra (1949, 1951, 1955, 1956, 1957, 1961) que limitaron significativamente la estrategia general de estabilización. Durante toda la década de los cincuentas las políticas de estabilización de la balanza de pagos y del tipo de cambio tuvieron poco que ver directamente con las políticas internas de administración de la demanda, por lo que prácticamente fueron conformadas con los patrones de las políticas ortodoxas del siglo XIX, basadas en la búsqueda del equilibrio externo, la defensa de la libra y el control de la inflación.²⁹ En el fondo, la crisis del sector externo británico era reveladora de las enormes dificultades para adaptarse a un proceso de integración internacional, caracterizado por el comercio multilateral y la libre convertibilidad de las monedas, y determinado por el crecimiento de la capacidad competitiva de otras naciones.

Otro de los aspectos controvertidos de la época sería la conveniencia de participar abiertamente en el esquema librecambista impulsado por Estados Unidos a través de los Acuerdos de Bretton Woods o, por el contrario, mantener una política proteccionista de estímulo a las exportaciones y de protección a la balanza de pagos; en la práctica se dieron ambos fenómenos en forma contradictoria, si bien es cierto que esta contradicción reflejaba ya la incapacidad estructural de conciliar el crecimiento del bienestar y la elevación del ingreso con las metas del crecimiento económico.³⁰ El problema de la inflación también vino a operar en contra de la asimilación de la obra de Keynes dentro de la política económica. En los términos de la administración de la demanda efectiva, la preocupación central en los primeros años de la posguerra no era tanto la insuficiencia de la demanda, como los efectos inflacionarios que sobre la economía británica podrían aparecer como consecuencia de la demanda contenida durante la guerra. En la *Teoría General*, Keynes había modificado su atención inicial en la estabilidad de los precios por la estabilidad del empleo, sin embargo, ante las exigencias del conflicto militar, Keynes manifestó la necesidad de utilizar la política presupuestal como un instrumento para financiar la guerra y para evitar su poten-

29 Gamble y Walkland, *op.cit.*, p.74-76.

30 Pollard, *op. cit.*, p.241

cial inflacionario, una vez levantadas las restricciones al consumo y a la utilización de los ingresos acumulados en ese periodo.³¹

Paradójicamente, este viraje coyuntural del keynesianismo permitió la convergencia de éste con los sectores ortodoxos, los cuales aceptaron el análisis keynesiano del ingreso y de la política presupuestal en el entendido de que serían usados para controlar los precios, como se podía deducir de la proposición de Keynes acerca del "fondo diferido de pagos" y el racionamiento; la otra proposición keynesiana acerca de la creación de un esquema de créditos jamás fue incorporada. Más aún, en estos años no fue Keynes quien abogó por la utilización de la concertación corporativa entre capital, trabajo y Estado para utilizar las negociaciones salariales colectivas como mecanismo de estabilización de la economía, en lo referente a la inflación, sino Beveridge en su trabajo *Full Employment in a Free Society*. De esta manera, después del desmantelamiento de los controles de la guerra, durante los años cincuentas y sesentas, existió una preocupación política por la inflación que deterioró la consistencia de las políticas económicas, aunque, no está de más repetirlo, en circunstancias que no amenazaron el compromiso de mantener el pleno empleo.³²

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

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

El primer ciclo comienza en 1951 con el deterioro de la balanza de pagos, ocasionado por la declinación de los términos de intercambio y vinculado con

31 Keynes, John M., " Como pagar la guerra", en *Ensayos sobre intervención y liberalismo*. Barcelona, 1986, Ediciones Orbis, p. 93-187.

32 Tomilson, Jim, *British macroeconomic policy since 1940*. London, Sidney, Dover, New Hampshire; Croom Helm, 1985 pp.64-80.

los efectos deflacionarios de la guerra de Corea. Esta primera fase es sucedida por fuertes políticas restrictivas en 1951 y 1952, por una reactivación económica en 1953, y por el logro de un nivel de pleno empleo en 1954. Dicho crecimiento comienza a impactar nuevamente la balanza de pagos y, a partir de 1955 y 1956, se reinicia la implantación de políticas restrictivas a través de las tasas de interés y los impuestos, lo que lleva al mejoramiento del sector externo y de la economía al final de 1956 y principios de 1957; aunque el conflicto del canal de Suez provoca una oleada especulativa contra la libra, que no guarda relación con el estado real de la economía, de todas formas su resultado implica nuevas medidas restrictivas.

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

El tercer ciclo da inicio en 1961 cuando se resuelven los problemas de la balanza de pagos con empréstitos provenientes de la banca europea y del FMI el cual impuso restricciones en el gasto público que condujeron, a su vez, a una fuerte declinación económica y a la fallida imposición de topes salariales. 1962 fue un año igualmente restrictivo y solamente el mejoramiento del sector externo permitió cierto ablandamiento de la disciplina económica; como resultado, en 1963 se implantan nuevamente políticas expansionistas que no consiguen, sin embargo, influir en la inversión privada pese a la elevación de la producción y al desarrollo del sector externo; con esta tónica termina este ciclo hasta 1964.

El cuarto ciclo coincide con la proximidad de las elecciones generales, lo que estimula la continuación de las políticas expansionistas en el nivel del consumo y la inversión, pero que conduce al colapso de la balanza de pagos. De esta manera, 1964 termina con la instauración de medidas restrictivas; en

1965 todavía se pueden percibir signos de prácticas medianamente deflacionarias que no consiguen eliminar el crecimiento de las importaciones y del ingreso. 1966 trae consigo una mayor política tributaria restrictiva, contrarrestada por la huelga de los marinos y por una significativa fuga de capitales que condujo a nuevas presiones sobre la libra, así como a severas contracciones del gasto público acompañadas por un controvertido congelamiento salarial. Este conjunto de medidas no fue capaz de detener la disminución de los recursos financieros; 1967 culmina con la devaluación de la moneda en noviembre de ese mismo año. La devaluación por sí misma fue ineficaz para resolver la crisis del sector externo; 1968 va a presenciar, como resultado, el presupuesto más restrictivo de todos los precedentes en el periodo de la posguerra, *sin* que con ello se logre, tampoco, contener la *debacle* de la libra esterlina.³³

Con 1968, pues, termina la fase de prosperidad de la posguerra, no sólo porque a partir de entonces los ciclos depresivos se hacen más frecuentes y duraderos, sino porque aquí se ubica también la terminación de las condiciones sociales y políticas que conformaron el pacto de la posguerra.

El keynesianismo más allá de las políticas económicas

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

Brilló durante la posguerra por su capacidad de captar las luchas institucionalizadas del movimiento obrero; por su capacidad de aglutinar, en el interior de los programas tanto de laboristas como de conservadores, la aspiración socialdemócrata del pleno empleo y una elevación de los niveles de vida; por su habilidad para convertir la intervención estatal en algo

33 Pollard, *op.cit.*, 412-415; Gamble y Walkland, *op.cit.*, pp.69-71.

aceptable, y frecuentemente hasta deseable, para el sector privado. *En una palabra, por su capacidad de generar una nueva gestión estatal de las relaciones sociales, materializada en una nueva forma de estabilidad capitalista: el pacto de la posguerra.*

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

El fruto más importante del pacto de la posguerra es el modelo de corporativismo industrial que va a desarrollarse en la Gran Bretaña. Durante los años inmediatamente posteriores a la terminación de la guerra, y sobre todo en la década de los sesentas, la sociedad británica y el Estado en particular estimularon una forma de resolver los problemas basada en una especie de pacto corporativo entre sindicatos, empresarios y Estado, con el objeto de controlar la inflación mediante la regulación salarial, de acuerdo a las expectativas de crecimiento de la economía y de la productividad.

El desarrollo de estas formas corporativas, basadas en el desplazamiento del parlamento y de los partidos políticos en la gestión de la política económica, no debe interpretarse, sin embargo, como un proceso mediante el cual el Estado británico iba adquiriendo cada vez mayor control y margen de maniobra sobre la sociedad. A diferencia de otros países capitalistas avanzados, *este corporativismo se fundó más bien en la elección, por parte de las clases antagónicas de un nuevo espacio que les permitiera dirimir sus diferencias bajo el principio de una clara independencia y poderío con relación a su contraparte y el Estado.* Por esta razón, el corporativismo tripartito británico se va a caracterizar por ser claramente inestable, sostenido por un equilibrio político que surge, más que de la iniciativa estatal, de un empate de fuerzas. Esto es lo que hace imprescindible que la continuidad de ese equilibrio dependa del asentamiento de los liderazgos de clase y no de la capacidad de rectoría estatal. De hecho, las políticas de ingresos en Gran Bretaña van a convertirse en la expresión social de los efectos desastrosos del desequilibrio estructural

del capitalismo británico y de las políticas económicas en su variante de la síntesis neoclásica.

Cuando se habla de una dinámica de participación sindical en un ámbito corporativo y tripartito, se está haciendo mención de *una representación obrera institucionalizada que suplanta a la base en la gestión de las demandas de los trabajadores ante los empresarios y el Estado*. Cabe destacar, asimismo, que el éxito de ese modelo corporativo se limitó a la integración de la dirigencia sindical en los objetivos estatales y no al control de las bases obreras que mantuvieron, a lo largo del periodo, su combatividad e incluso oposición a las medidas impulsadas por el Estado británico a través de los líderes sindicales. Por último, también es importante subrayar que *el pacto social corporativo se revela eficiente solamente en su capacidad de generar el consenso de la burocracia sindical, y en menor medida del resto de los trabajadores, hacia la necesidad de buscar soluciones antipopulares para el mantenimiento del pleno empleo*; en este sentido, la estabilidad política que surge del pacto de la posguerra no se ve acompañada por una igual suerte en el terreno de las políticas de ingresos que, vistas como un instrumento de solución a los problemas estructurales de la economía, estaban condenadas al fracaso.

Durante la historia de la posguerra se presentan diversas experiencias de las políticas de ingresos, primero bajo la forma de una abierta política de restricción salarial y, después, bajo la faceta de políticas de regulación corporativa más amplias ligadas al control de salarios, ganancias y precios. En el marco de la declinación británica de la posguerra y de la inflación, las políticas de ingresos se presentaron como la única opción a las políticas deflacionarias ortodoxas, y en cierta medida constituyeron el único remanente keynesiano para mantener el pleno empleo.

El antecedente inmediato de las políticas de ingresos se ubica en la colaboración de la dirigencia sindical con el gobierno de coalición en los años de la guerra, con un notable éxito que se explica, tanto por las circunstancias de la situación militar, como por la incorporación de los líderes obreros en la gestión de la política nacional.

Ya en la posguerra, se inician en el periodo de 1948-50 con la decisión laborista de implantar controles salariales para hacer frente a una situación

de recesión y desempleo. El objetivo era impulsar una política salarial basada en el control de los incrementos salariales de acuerdo con el crecimiento de la productividad, sin incorporar una verdadera estrategia para regular los precios y las ganancias. En ese entonces, las negociaciones tripartitas lograron un acuerdo con el apoyo de la dirigencia sindical (*Trades Union Congress*, TUC).

La aceptación inicial de una política de restricción salarial por parte del movimiento obrero se debió a las expectativas obreras de que, a cambio de ello, se lograría una política de redistribución del ingreso junto con el desarrollo del Estado del Bienestar y del compromiso a mantener el pleno empleo. Otras acciones como la derogación de la impopular *Trade Disputes Act* de 1927 también contribuyeron a este propósito pero, sin lugar a dudas, los sindicatos asumieron el compromiso como un asunto de interés propio más que como un acto de lealtad política.

Sin embargo, pese al éxito inicial, la devaluación de la libra esterlina en 1949 (40%) erosionó el respaldo a la restricción salarial, al hacer inevitable el incremento de los precios. En 1950, el voto del TUC en favor de suspender el apoyo a la política de congelamiento salarial propuesta por el gobierno laborista termina virtualmente con el primer intento de la posguerra por impulsar una política de ingresos por la vía del consenso.³⁴

En los años siguientes, marcados por la derrota laborista en las elecciones de 1951, no se logró cristalizar el apoyo del movimiento obrero a las políticas salariales de los gobiernos conservadores. Y, en su conjunto, la década de los cincuentas se caracterizó por la ausencia de una clara política salarial tanto por parte de los gobiernos conservadores como de la oposición.³⁵

La década de los sesentas, por el contrario, se destacó por la utilización repetida de las políticas de ingreso. El crecimiento de la inflación y la debilidad de la economía se combinaron para dar lugar a la idea de que los incrementos salariales eran los causantes de ambos fenómenos —los salarios aumentaban más que la productividad—. Así, en 1959, sin lograr un respaldo

34 Fishbein, *op.cit.*, pp. 27-31.

35 Panitch, *op. cit.*, pp.34-47; Fishbein, *op.cit.*, pp. 31-34.

obrero a las políticas salariales del gobierno conservador, se comienza a aceptar la idea de que era necesaria una política de ingresos; de esta manera, con el triunfo laborista de 1964 se abre una nueva etapa.³⁶

Con ello, el nuevo gobierno laborista emprendió una serie de medidas orientadas a la reconversión tecnológica por medio de la aplicación de las técnicas de la planeación indicativa. Para evitar la utilización de políticas deflacionarias frente al heredado déficit de la balanza de pagos, el gobierno optó además por una política de endeudamiento externo. En esta ocasión se alcanzó el acuerdo con la dirigencia sindical no sólo con el deseo de sostener las condiciones originales del pacto de la posguerra, sino también como resultado de los nexos ideológicos entre esas políticas y la esperanza de recobrar el crecimiento económico. El movimiento obrero confiaba en que las políticas restrictivas contra los salarios permitirían las condiciones económicas de crecimiento que, a su vez, elevarían las condiciones de vida de los trabajadores.³⁷

En su fase inicial, la implantación de la política salarial estableció la norma de que los salarios se elevarían con relación al crecimiento económico, mientras que las ganancias quedarían sujetas a control por la vía del nivel de los precios; sin embargo, las presiones sobre la moneda por parte de los acreedores del gobierno británico llevaron a la institución, de un control salarial obligatorio, que generó una fuente de tensiones entre la burocracia sindical y sus bases. Con la mira en las próximas elecciones de 1966, el gobierno laborista decidió posponer entonces la aprobación de la *Prices and Incomes Bill*.³⁸

En 1966 el Partido Laborista ganó nuevamente las elecciones, pero el objetivo principal de sostener la moneda fracasó y el gobierno optó por un programa deflacionario y el congelamiento salarial; la obstinación laborista de defender la libra terminó por quebrantar las bases de la planeación indicativa y, lo que fue más importante, marcó el inicio del abandono del compromiso de mantener el pleno empleo. Las modificaciones en las políticas de desarrollo también debilitaron las bases del pacto de la posguerra y

36 Panitch, *op.cit.*, pp. 47-52.

37 Panitch, *op.cit.*, pp. 53-62.

38 Panitch, *op.cit.*, pp. 89-105.

generaron las condiciones para extender la crisis, no sólo en el interior del Estado, sino también hacia el centro de la estructura sindical oficial.

La segunda mitad de los años sesentas constituye el inicio de la crisis del obrero social que surgió de la segunda guerra mundial y se correspondió tan adecuadamente con la estrategia keynesiana. *La institucionalización de las luchas obreras que había creado las bases del pacto de la posguerra se hizo insuficiente para lograr que el sindicalismo obrero pudiera seguir continuando con su papel de integrador burocrático.* Porque la integración de la dirigencia sindical, representada por el TUC-*General Council*, se había compenetrado de tal modo con las decisiones estatales que resultaba difícil para el sentido común establecer una separación entre ambas instancias. En este sentido, los indicios de la bancarrota keynesiana de estos años afectaron inevitablemente, también, a los representantes del movimiento obrero. De hecho, *la nueva etapa de las luchas obreras no se dirige en primera instancia contra el Estado, sino contra las estructuras representativas de la organización laboral.* Paulatinamente, el TUC y el Partido Laborista comenzaron a transformarse en una maquinaria obsoleta de integración social; de nueva cuenta el descontento de los trabajadores de base permitió la movilización de sus representantes más allegados: los *Shop Stewards*.³⁹

Aunque una sucesión de acontecimientos permitió de nueva cuenta la colaboración entre el gobierno y el movimiento obrero, hacia el comienzo de 1967, cuando la restricción salarial debería terminar, el gobierno decidió unilateralmente extender la vigencia de sus poderes legales al respecto. Por medio de esta extensión, el gobierno ambicionaba mantener, por un año más, el incremento de los salarios al nivel del crecimiento de la economía. Aunque el TUC no estuvo de acuerdo con la extensión de la restricción, el *General Council* apeló al apoyo del movimiento obrero, lo cual se logró a pesar del descontento entre los trabajadores.

La política de restricción salarial operó con suficiente éxito, pero el déficit en la balanza de pagos no fue controlado. Finalmente, el gobierno decidió la devaluación de la moneda y la implantación de un programa deflacionario; la política de ingresos se convirtió en el instrumento más importante para asegurar el éxito de semejantes medidas. Pero otro cambio significativo se

39 Middlemas, Keith, *Politics in Industrial society*. London, Andre Deutsch, 1979, p. 447-448.

había producido, la política de ingresos se había utilizado en el pasado para garantizar el pleno empleo, mientras que ahora, en la medida en que la crisis iba profundizándose, se estaba convirtiendo en un incómodo mecanismo de restricción económica. El gobierno requirió una vez más el apoyo del movimiento obrero, pero ante la imposibilidad de mantener las bases del crecimiento con pleno empleo, los sindicatos se negaron en esta ocasión a apoyar la política gubernamental.⁴⁰

En medio de la enajenación de la dirigencia sindical con respecto a las políticas salariales laboristas, pero al mismo tiempo sin su oposición abierta a ellas, el gobierno decidió extender sus poderes legales para prolongar el periodo del congelamiento salarial y para intervenir directamente en los conflictos industriales. En apariencia se alcanzó nuevamente el respaldo de la dirigencia sindical, pero el rechazo de las bases trabajadoras a la legislación llevó a los dirigentes a optar, en los hechos, por acciones radicales al lado de sus agremiados.

En los últimos años de la década de los sesentas se debilitaba el último de los bastiones de la regulación keynesiana. Las condiciones de la estabilidad económica de largo plazo se habían erosionado y los erráticos experimentos de corto plazo iniciaron su marcha de freno y arranque. Por último, las bases institucionales del pacto social de la posguerra se convirtieron en su contrario: *de mecanismo de concertación y bienestar social, pasaron a funcionar como enemigas del tipo de trabajador que permitió la inusitada prosperidad de la posguerra.*

El gobierno laborista de la época degeneró los objetivos keynesianos de su política de ingresos, para convertirlos en un instrumento de restricción salarial y de control de las bases trabajadoras por parte del Estado y de la burocracia sindical. Al final, nada obtuvieron líderes y gobierno:

En los últimos meses de 1969, las militantes demandas salariales de los trabajadores de limpieza, maestros, bomberos, mineros y enfermeras iniciaron lo que se ha conocido como la “explosión salarial y de huelgas” que caracterizó la economía británica en los inicios de los setentas. Para el final de 1969, 6.800.000 días de trabajo se perdieron como consecuencia de las

40 Panitch, *op.cit.*, pp.118-148; Fishbein, *op.cit.*, p.50-52.

huelgas, un incremento de 2 millones con relación a 1968 y 4 millones con respecto a 1967. Esta fue la expresión consistente más grande de militancia salarial desde la guerra, y cuando las cifras de huelgas crecieron hasta los 11 millones de días en 1970, quedó claro que la militancia industrial había alcanzado niveles sin precedentes desde los inicios de los veinte.⁴¹

41 Panitch, *op.cit.*, pp.213-214; también Middlemas, *op.cit.*, p. 441.