

## **El Estado Social y su mundo**

Cristina de la Torre

El agravamiento de la pobreza y el creciente deterioro de la democracia que el desmonte del Estado social ha traído a nuestros países sugiere la necesidad de volver los ojos sobre este modelo, como propuesta ideológica, política y económica, y como experiencia histórica a lo largo del siglo XX. Si no para revivirlo tal como se dio antes de verse desplazado por el arquetipo neoliberal, a lo menos para intentar el ejercicio de evaluarlo dentro de las circunstancias que lo rodearon. Y, acaso, para entresacar de allí elementos útiles a la discusión de alternativas al modelo que rige.

El retorno al liberalismo clásico y a la economía de libre mercado ha creado entre nosotros condiciones que, guardadas proporciones, recuerdan las que en su hora dieron lugar a la instauración del Estado social en Europa y Norteamérica; y a su proyección en América Latina como el Estado de compromiso, promotor del desarrollo, que la CEPAL impulsó.

El Estado social había sentado sus bases en Suecia, Inglaterra y Francia, y era gobierno compartido en Alemania durante la república de Weimar, cuando la crisis de los años treinta planteó un desafío colosal. Se trataba de asegurar el pleno empleo y un crecimiento de la economía suficiente para financiar la creciente inversión social del Estado. Entonces el modelo keynesiano se ofreció como solución económica y puntal de la hegemonía política de la socialdemocracia en Europa occidental y como ingrediente capital del New Deal en los Estados Unidos. Esta sería la brújula de los gobiernos todos, aun de aquellos donde no dominaba tal confesión política.

El Estado Social se afirma en el occidente capitalista a lo largo del último siglo y se asocia al intervencionismo del poder público que rompe el principio liberal de la autonomía del mercado como principal agente regulador del intercambio económico. Se propone, a la vez, controlar la marcha de la economía y lograr condiciones de vida decorosa para toda la población, dentro de un criterio de justicia social. Lo mismo persigue el crecimiento económico que la redistribución del producto. La política social deja de ser paliativo subsidiario del sistema para convertirse en componente estructural del desarrollo. En régimen de economía mixta, planifica mediante concertación con los intereses organizados de la sociedad y a la búsqueda del pleno empleo, proceso auspiciado por la democracia representativa y el perfil neocorporativo del Estado. Fruto de transacción entre capitalismo y socialismo, el Estado social controla el mercado en función del interés público, pero no lo elimina. El modelo traduce la integración de socialismo y democracia.

Contra el sentir de algunos, no puede afirmarse a la ligera que el Estado social fuera apenas producto de una argucia de la derecha para insuflarle vida y permanencia al capitalismo agonizante que en los años treinta enfrentaba su peor crisis. Este simplismo pasa por alto elementos sustanciales de una realidad más compleja y no se ajusta cabalmente a la verdad.

Ni siquiera en Estados Unidos, ejemplo más acabado del modelo como recurso autosalvador del sistema, pero donde muchas medidas del presidente Roosevelt enderezadas a vencer la *depresión* debieron enfrentar la cerrada oposición de los grandes empresarios. Menos cierto aún lo es en Europa occidental, donde la fuerza del socialismo democrático –así de la corriente obrerista como de la parlamentarista- forzó a la burguesía liberal a suscribir una fórmula intermedia entre el capitalismo clásico y el socialismo de corte soviético.

Además, en estos países el Estado social había echado raíces mucho antes de la *gran depresión*; de donde no podría colegirse que su implantación respondiera al propósito exclusivo de salvar al capitalismo con motivo de la crisis.

La instauración del Estado social en Europa es el triunfo de la izquierda democrática frente al comunismo y frente a los poderes tradicionales. La historia de estas tensiones y luchas –que aquí reconstruimos a trazos de brocha gorda- ilustra bien los altibajos del proceso que condujo al predominio del modelo socialdemocrático en los países desarrollados, sus alcances y evolución como fórmula de gobierno en cada uno de ellos y sus singularidades ideológicas.

La implantación del Estado social obedeció, ante todo, a la presión reformista de la socialdemocracia europea; y un actor protagónico de esa historia fueron las clases trabajadoras organizadas en partidos de masas y sindicatos, núcleo social de primera importancia en las sociedades industriales.

Es cierto que la crisis de los años treinta contribuyó a virar hacia el Estado planificador y redistributivo. Pero sin la fuerza política del socialismo democrático y del sindicalismo organizado, el capitalismo se habría conformado con remedios más tibios y pasajeros. A la impronta del reformismo socializante se debe, pues, en lo esencial, la entronización de un modelo que vendría a remplazar al Estado del siglo XIX.

Verdad es que el socialismo renunciaba a la revolución y optaba por la vía reformista del cambio de la sociedad. Pero ello no significó la supeditación de las clases trabajadoras a los dueños del capital, ni del socialismo parlamentario al conservadurismo retardatario. Aquéllas vieron elevarse su condición de vida a niveles no soñados y la socialdemocracia figuró como fuerza determinante de la economía y la política en la historia de Europa y Norteamérica de los últimos tiempos. En las tres décadas que siguieron a la Segunda Guerra, el Estado de bienestar ocupó un lugar de

privilegio fundamentado en la legitimidad que el apoyo ciudadano y un crecimiento económico sin precedentes le otorgaban.

Hasta los años setentas y ochentas, cuando se emprendió el camino de regreso a la economía de mercado, con su corolario de democracia directa que desconceptúa a la democracia representativa y al Estado planificador. Desde entonces parecen reeditarse los términos de la polémica que enfrentó a comunistas y ultraconservadores contra la socialdemocracia que traducía su proyecto político en el Estado social, y cuya versión más reciente sería la crítica del Estado de bienestar desde los flancos del neoliberalismo y la izquierda ortodoxa.

Por razones distintas, claro, pero asociados en el mismo efecto de descalificar el modelo, marxistas y neoliberales parecen coincidir en la concepción del Estado como aparato que oprime y subordina a la sociedad, locus de productores cuyas relaciones materiales todo lo determinan. Reduccionismo económico en unos y otros bajo el signo del mercado, el marxismo de cartilla apenas si reconoce la trascendencia de la ideología y la cultura. Ambos preferirían que el Estado simplemente desapareciera. Así en Marx como en los neoliberales de primera generación, el Estado ofrecería la imagen de un parásito que ceba a una burocracia inútil, pero que sirve, en todo caso, a intereses privilegiados.

Unos y otros van también contra la democracia representativa, contra los partidos y el neocorporatismo propios del Estado social y reivindican la democracia directa –ambigua y etérea\_ de Rousseau. El neoliberalismo concibe la crisis del capitalismo contemporáneo como crisis de gobernabilidad; la izquierda marxista, como crisis estructural del sistema, y de legitimidad.

El hecho es que la ingobernabilidad de los años setenta, precipitada por la estanflación que venía de la elevación de los precios internacionales del petróleo, desestabilizó las

economías industrializadas. Pero se hizo caso omiso de este factor inmensamente perturbador, para descargar toda la responsabilidad del desempleo, la inflación y la recesión en el Estado de bienestar.

En el movimiento pendular de la historia, el neoliberalismo se presenta ahora como una reacción conservadora que reivindica de nuevo los principios del *laissez-faire*, tras un prolongado compromiso entre socialismo y democracia liberal. Revancha del capitalismo decimonónico contra el socialismo democrático que el Estado de bienestar encarnó.

Pero, a despecho de la teoría del fin de la historia que expusiera Fukuyama, es posible que la última batalla no se haya librado aún. Mientras el neoliberalismo se propone empezar a mitigar los síntomas devastadores que la aplicación de su modelo de mercado ha provocado en el mundo, en el flanco del socialismo democrático surgen propuestas de adaptación del Estado Social a los nuevos escenarios del siglo XXI, sin sacrificar los principios medulares que le dieron vida.

Aquí nos proponemos reconstruir el perfil del Estado social y de las circunstancias históricas e ideológicas que propiciaron su configuración. Nuestra pretensión no excede el interés expositivo, a pincel impresionista, de procesos y teorías que los especialistas dominan pero que, presentados en forma ordenada y didáctica, pueden resultar muy útiles para una gama de lectores más amplia.

Este esfuerzo, más descriptivo que analítico, se acompañará en breve de otros desarrollos que contemplan el neocorporatismo característico del Estado Social, la aplicación del modelo, y un seguimiento del debate doctrinario que lo rodeó y tras cuya solemnidad científica asoma la cabeza a cada paso la liebre de la pasión política.

Por la naturaleza del Estado social y su experiencia en el tiempo, el acento se pondrá, primero, en su trayectoria en Alemania, Inglaterra, Suecia y Estados Unidos,

paradigmas más depurados del bienestar. En un estudio posterior se abordará el tipo latinoamericano, el Estado cepalino de industrialización doméstica, cuyo mentor estelar en Colombia es Carlos Lleras Restrepo.

Este ensayo presenta la concepción teórica del Estado social y de uno de sus más señalados instrumentos, la democracia representativa, inscritos en el devenir político que signó sus primeros pasos. Tres procesos marcarían el corazón de sus definiciones y desarrollos iniciales, a saber, la república de Weimar, la reacción totalitaria del nazismo contra ella, y la *gran depresión* de los años treinta. Estos factores jugarían también papel destacado en la controversia que dividió al socialismo en la disyuntiva de reforma o revolución, socialismo democrático o dictadura del proletariado.

El New Deal de Roosevelt dibuja el perfil del Estado Social en Estados Unidos, mientras Suecia se erige en la estrella del modelo y en Inglaterra, cuna del poderoso laborismo, surge la teoría científica del Bienestar desde las plumas de Keynes y Beveridge.

Derrotado el nazismo y a partir de la segunda posguerra, el Estado social adopta la figura de Estado de bienestar. El viejo enfrentamiento con los totalitarismos se resuelve ahora en una nueva disyuntiva: liberalismo o socialdemocracia.

La crisis de los precios internacionales del petróleo en los años setenta se proyecta sobre la capacidad del Estado de bienestar para mantener sus programas sociales. Pero sus contradictores interpretan la crisis como falla estructural del modelo social y sentencian su agotamiento definitivo.

Con todo, el Estado social se ha mantenido, *grosso modo*, en los países desarrollados. Aunque a las objeciones del neoliberalismo y del neomarxismo se suman hoy reservas de la propia socialdemocracia radical. Salvo matices reformistas, los dos primeros

mantienen los términos de sus discrepancias de fondo, y esta última propone revisar algunas prácticas del Estado de bienestar. Ramesh Mishra invita a la socialdemocracia radical a no perder de vista el fenómeno de la globalización como instrumento de mundialización del modelo neoliberal.

oooooooooooooooooooooooooooo

### **Democracia liberal y democracia social**

Con el sufragio universal y el derecho de asociación se pasa en el occidente capitalista del Estado liberal de derecho al Estado democrático; y, a partir de la segunda posguerra, se protocoliza el Estado social de derecho con la reafirmación de los derechos económicos y sociales para toda la población que la república de Weimar en Alemania, el laborismo en Inglaterra y Suecia y el New Deal en Estados Unidos habían introducido. Se transita del capitalismo individualista al capitalismo organizado y el Estado asume la justicia distributiva, la seguridad y el pleno empleo.

En el primer tránsito se presenta un ensamblaje casi imposible entre la lógica liberal y la democrática, por la dificultad de armonizar los principios de libertad e igualdad. Desde mediados del siglo XIX venía la presión obrera por la democratización del Estado liberal mediante la igualdad de participación y la igualdad económica y social. De allí resultaría, no obstante, la democracia representativa, anclada en los principios del liberalismo político.

Poco a poco se ampliará la igualdad de participación electoral, hasta llegar al sufragio universal y el liberalismo terminará por aceptar que la libertad de su primera infancia no garantizaba ya la igualdad de oportunidades. Como se fuera imponiendo también la libertad de asociación, el valor esencial de las democracias liberales sería, por fin, la libertad igual.

Tras la Segunda Guerra Mundial, la democracia liberal consolida su evolución hacia la democracia social. Superada la crisis económica de los años treinta que había estallado con el “crack” de 1929, resultó natural la idea de apelar a la intervención del Estado en la economía. Ahora la igualdad debía acompañarse de seguridad social y económica, para lo cual resultaba indispensable la acción del poder público, pues sin ella sería imposible la redistribución del ingreso, condición indispensable para ejercer los derechos y libertades individuales y colectivas. Es éste el punto de intersección entre las dimensiones democrática y social.

Dos fenómenos facilitan el tránsito: un crecimiento de la riqueza sin antecedentes, y la revolución keynesiana. Mientras la sociedad opulenta le permite al Estado destinar cuantiosos recursos a la inversión social, el keynesianismo da lugar a un modelo económico basado en la intervención del Estado, que ahora desempeña un papel económico esencial. Esta incursión busca neutralizar las crisis cíclicas del capitalismo y garantizar, así, el equilibrio del sistema. La obra de Keynes se considera la plataforma científica del Estado de bienestar. (Pellicani, 1981).

Con la emergencia del Estado social crece la esfera pública y se robustecen los procesos y mecanismos de control de los poderes públicos, idea medular del primer liberalismo. Pero junto a la democratización del Estado y al paso que éste evoluciona en el tiempo, la expansión de la administración pública –necesaria para desempeñar las nuevas funciones del Estado- amenaza con derivar en una burocracia cada vez

más independiente de la sociedad. Hacia finales del siglo XX, autores como Bobbio denunciarían la formación de “poderes invisibles” que atentarían contra la democracia. Además, resulta cada vez más necesario aplicar remedios técnicos a los problemas políticos. Entonces los criterios de eficiencia y operatividad se yuxtaponen a los valores clásicos de legalidad y control democrático.

Hasta cuando el Estado de bienestar parece incapaz de responder a las demandas crecientes de la sociedad. Conservadores, neoliberales y la izquierda marxista hablan entonces de ingobernabilidad y de quebrantamiento de la legitimidad del Estado. Aunque desde enfoques muy distintos, todos diagnostican a su manera la “crisis” del Estado de bienestar. Y critican el poder que han adquirido los grupos de interés, en particular los gremios económicos y los sindicatos. Sin embargo, han obrado ellos como actores en la negociación de la política económica y social, en lo que configura el neocorporatismo característico del Estado social en la segunda mitad del siglo XX.

Pero el Estado social es la realidad política de las democracias de origen liberal en occidente, desde la segunda posguerra (Requejo, 1990). En sentido amplio, el Estado de Bienestar es el Estado Social que se desarrolla en los países capitalistas industrializados en el último siglo, y se asocia a un intervencionismo del poder público que rompe el principio liberal de la autonomía del mercado como principal agente regulador del intercambio económico.

En sentido restringido, el Estado social se convierte en Estado de bienestar para Europa occidental y Norteamérica una vez concluida la Segunda Guerra; y en el Estado de compromiso o promotor del desarrollo para la América Latina. Ambos sentidos se ciñen a una noción meramente temporal. Este Estado articula en difícil equilibrio la dimensión liberal, la democrática y la social.

La intervención del Estado persigue dos objetivos: lograr condiciones de vida decorosas para toda la población dentro de un criterio de justicia social, y tratar de controlar la marcha de la economía. Ya la política social no es subsidiaria, sino estímulo y corrección del sistema económico mismo, constituye elemento esencial de una política económica enderezada a elevar la productividad buscando una racionalidad distinta de la del mercado.

La necesidad del intervencionismo estatal se siente entre todas las capas inferiores de la sociedad. Se produce una fermentación continua y creciente de demandas, hasta configurar la llamada “revolución de las expectativas”, con el principio de igualdad a la cabeza y el sentimiento de que las desigualdades son ilegítimas. Anhelos de igualdad social y política que contradice la libertad del mercado autorregulado. El control del mercado implica, pues, el decaimiento del *laissez-faire* y el surgimiento de una economía mixta, donde la lógica de la ganancia individual se ve moderada por la lógica del interés colectivo. Mas el mercado no desaparece; se controla en función del bienestar general.

El ala socialdemócrata del movimiento obrero renuncia a la supresión del mercado, pero al mismo tiempo logra implantar el principio de regular la distribución de la riqueza según criterios no estrictamente económicos; es decir, que la economía no se regule sólo por los mecanismos espontáneos del mercado, sino también en virtud de la intervención económica y social del Estado.

Ello se traduce en una expansión de los servicios públicos y del sistema fiscal basado en el impuesto progresivo. Se disciplina el trabajo buscando asegurar los derechos de los trabajadores y la redistribución del ingreso. Un objetivo supremo se persigue: el pleno empleo. Con la introducción de la planificación económica, después de la Segunda Guerra, se afirma definitivamente el Estado de bienestar, cuya fase de

expansión tiene lugar entre 1950 y 1975. Son sus antecedentes más inmediatos el New Deal de Roosevelt, el gran acuerdo entre patronos y obreros en Suecia y el Informe Beveridge en Inglaterra (Requejo, 1990, 133).

Se basa en la teoría keynesiana, que propone neutralizar las crisis del capitalismo aumentando la demanda efectiva y el gasto público, cuyo principal protagonista es el gasto social. Keynes asocia el crecimiento económico a un manejo realista del déficit fiscal y a la redistribución del ingreso. Redistribución que se facilita, pues el crecimiento económico es descomunal y la inversión social se convierte en ingrediente básico de la capacidad de consumo privado.

Gracias al fordismo, el costo unitario de producción se reduce, mientras se consolidan los sindicatos y su capacidad negociadora. Los asalariados se integran al sistema económico-administrativo del Estado social.

Redistribución y crecimiento económico son las prioridades, y aquella opera sobre todo por medio de impuestos y transferencias, dentro de la mentalidad productivista que domina el panorama de la bonanza.

La intervención del Estado opera mediante tres tipos de acción: universalización de los servicios de salud, educación, vivienda y asistencia social; una política de crédito y estímulos fiscales enderezada a elevar la oferta, y subvención al desempleo involuntario.

### **Idea del Estado**

Si Keynes es el teórico más señalado del Estado social en materia de economía, Hermann Heller lo es en materia política. En la base del modelo empírico yace la teoría del Estado del pensador alemán, para quien “sólo merced a una acción social conjunta es posible la cultura. Y ésta es inconcebible, a su vez, sin una asociación

estatal ordenadora (...) El Estado como concepto genérico denota esa asociación de dominio territorial que asegura la operación conjunta y ordenada de los actos sociales en un territorio determinado...” (Heller, 1985, 231)

Aunque en su organización actual el Estado tenga un contenido capitalista, éste podría adaptarse al socialismo. Y desde el punto de vista jurídico, para adaptarse al socialismo, este Estado no tendría que cambiar ni un ápice de la Constitución de Weimar.

En Heller, el concepto de Estado se halla inextricablemente ligado al concepto de nación. Así, “el especial significado político de la nación, en la era de la democracia, reside en haberse hecho principio organizado del Estado (...) Se convirtió en postulado democrático la construcción del Estado como expresión de la comunidad nacional de cultura...” (Heller, 1985, 235). El Estado resulta, entre otros factores, de la voluntad común de integrar la pluralidad social, siempre antagónica, en la unidad del Estado. Este no se encuentra por encima del pueblo como pluralidad, ni obedece a un mero “acuerdo” de esa pluralidad. En las actuales democracias de masas la dificultad está en que las fuerzas encontradas son múltiples y complejas. Mayor será la dificultad para una democracia social de masas.

De aquella complejidad social deriva el sistema parlamentario que se basa en una voluntad común que integra todas las oposiciones, unidad que florece en condiciones de libertad e igualdad para todas las fuerzas políticas. Y se configura desde la base, gracias al debate libre y a la negociación, pero su condición es la existencia de una comunidad de valores y aspiraciones, como principio de discusión. Para el tratadista alemán, ésta es la base de la democracia. El objetivo sería la integración nacional a través del Estado, lograr el equilibrio entre el acuerdo fundamental en la sociedad y la unidad y potencialidad integradora del Estado.

Sólo un Estado democrático podría salvar la “comunidad nacional de cultura”. Pero se preguntaba Heller hasta qué punto la democracia burguesa sería capaz de soportar la lucha de clases, en qué medida se sometería el proletariado a la forma jurídico-democrática de la lucha de clases.

Aquel equilibrio sólo podrá darse si el capitalismo está dispuesto a hacerle concesiones a la clase trabajadora. Si se diluye la base común de debate y negociación –la comunidad de valores aceptada por todos los partidos-, estallan los antagonismos sociales y terminan imponiéndose por encima del proyecto unitario del Estado. Para evitar esta crisis, resulta indispensable trazar una política de alianzas en términos de compromiso de clase; un mínimo de homogeneidad social, de acuerdo sobre valores fundamentales; y la transición del Estado liberal al Estado Social de derecho, única manera de llegar al equilibrio entre el movimiento obrero y la burguesía.

Por su parte, el Estado social de derecho es apenas una fase de transición al socialismo. Para alcanzarlo, deberá contar con poder económico propio, limitando la propiedad privada y el capital, sometiendo a derecho el orden de la producción y el trabajo, y socializando las grandes empresas en agricultura, minería, industria y banca.

Inmensos progresos en esa dirección le atribuía Heller a la república de Weimar, como puerta de ingreso al socialismo. Además, Weimar tenía la virtud de combatir a la vez la amenaza de la dictadura y los extremos de la dinámica capitalista.

Discrepa este autor de la teoría marxiana que le asigna al Estado apenas un papel transitorio, un Estado de clase que debe dar lugar a un Estado proletario, meta provisional de la revolución socialista. En esta versión, el Estado sería sólo un medio de opresión económica.

La marxista es, según él, una concepción del Estado hueca y amorfa: dizque no bien desaparezcan las diferencias de clase desaparecerá el Estado. Entonces el género humano, “uno, igual y libre, podrá vivir pacíficamente en anárquica armonía y en ausencia de toda coerción (...) La sociedad, que organiza de nuevo la producción sobre la base de una asociación libre e igual de productores”, relegará el Estado al museo de antigüedades... (Heller, 1985, 188).

El Estado –dice Heller-, no es uno ni eterno, cambia con las sociedades y en el curso de la historia. El significado social del Estado en vida de Marx y Engels no es el mismo del siglo XX, cuando el trabajador, movido por sus intereses políticos y económicos, se ha injertado a él. No se puede afirmar que todas las medidas sociales, políticas, laborales y culturales que el Estado ha adoptado respondieran únicamente al interés de la burguesía, pues las nuevas instituciones han beneficiado también a los trabajadores.

Por otra parte, sin Estado es absolutamente inconcebible una economía social y, menos aún, una economía socialista. El Estado es el único que puede garantizar la acción concertada de individuos y grupos en una sociedad donde proliferan las organizaciones económicas, religiosas, educativas y políticas y donde el individuo pertenece a distintas organizaciones. “La separación entre Estado y economía solamente es posible en la abstracta construcción de Marx” (Heller, 1985, 185). Por lo demás, apunta nuestro autor, el temor de esos socialistas al Estado es exactamente el mismo temor de los liberales.

Heller termina traduciendo esta concepción teórica del Estado al modelo político y económico de la socialdemocracia que, a diferencia del capitalismo privado, persigue un orden de economía comunitaria. Mediante la racionalización de la producción, busca aumentar el producto; y mediante la socialización, busca una justa distribución. Humanizando las condiciones de trabajo, trata de lograr una identificación del hombre

con su obra. Para la socialdemocracia, el bien común está por encima del individuo. La libertad económica del trabajador no procede de la anarquía de la producción sino de una economía ordenada, y ésta sólo es posible si la autonomía del individuo se subordina a la autoridad del todo.

### *Democracia representativa*

La alternativa política de la socialdemocracia a la dictadura del proletariado que Marx preconizaba y se ensayaba en Rusia, fue la relación indisoluble entre socialismo y democracia; y el régimen político que en la sociedad de masas podía encarnarla mejor sería la democracia representativa. Karl Mannheim considera que ese es el régimen que brinda los mejores instrumentos de participación y control político, gracias a las siguientes virtudes:

En primer lugar, el gobierno representativo integra a todas las fuerzas de la sociedad, como tendencias opuestas que se compaginan en el ejercicio del poder.

Segundo, el gobierno representativo permite competencia de ideas y transacción democrática, y logra un doble propósito: suministra un programa que recoge los intereses de los distintos sectores y, al mismo tiempo, los amalgama mediante la transacción “para formar un conjunto de acuerdos dinámicamente equilibrados (...)

El sistema democrático de oposiciones y debates prepara a los adversarios para que puedan buscar y obtener el máximo de acuerdo. El acuerdo democrático no significa uniformidad, sino coordinación de tendencias variadas que se limitan entre sí y elaboran un conjunto en el que existe cooperación” (Mannheim, 1974, 189).

Tercero, para Mannheim, es superior la representación parlamentaria a la corporativa, a pesar de que izquierda y derecha preferían la representación corporativa o sindical porque, según ellos, expresaría más directamente a las fuerzas sociales. Pero,

precisamente por eso, dice Mannheim, la representación corporativa no logra la función integradora de la representación parlamentaria basada en listas electorales territoriales y no en la función social. Se perfila aquí la disyunción entre partidos y gremios que con el correr del tiempo se resolvería en acompañamiento funcional para la representación de intereses y plataformas ideológicas.

Cuarto, la responsabilidad política de los representantes es uno de los principios medulares del control democrático. Además, la asignación periódica de la responsabilidad por un electorado que puede decidir si reelige o no a sus dirigentes, la rotación en el poder, es otro ingrediente importante de la democracia. La rotación va contra el caudillismo totalitario, pues no sólo renueva a la clase política sino que obliga a actualizar sus ideas y programas.

Finalmente, el sistema representativo, ya sea parlamentario o presidencial, permite una oposición basada en la abierta y legítima confrontación de ideas.

Pero Mannheim señala también los peligros de la democracia representativa. Las anomalías de la democracia de masas alcanzaron su cenit cuando el pueblo alemán se dejó arrastrar por un tirano de la talla de Hitler. Bastaría con el funcionamiento defectuoso de la democracia de masas –apunta- para desacreditar la tradición de Rousseau y de su escuela, verbigracia, creer que el pueblo es soberano en este tipo de democracia .

Las instituciones del sistema representativo sólo funcionan en ciertas condiciones, y su punto decisivo es el sufragio, la ampliación del sufragio a todos los ciudadanos adultos sin considerar la propiedad, la educación o la raza, cuando las elecciones pueden ser objeto de manipulación desde el poder.

Los demagogos manipulan la mente humana en situaciones de crisis. El propagandista usa hábilmente los temores y deseos que tocan con el instinto y la irracionalidad. Piden un sí o un no plano. No permiten discusión ni matices.

En la sociedad de masas la democracia peligra, porque en ella se puede regresar a la conducta primitiva de la muchedumbre. Para contrarrestar ese peligro está la educación encaminada a alcanzar una sociedad “sana”, basada en firmes lazos orgánicos y locales y en una organización de gran escala. El cuerpo electoral es respetable “mientras no sea una masa indiferente o caótica y viva de acuerdo con directivas colectivas bien definidas, en que el individuo se encuentre firmemente arraigado”(Mannheim, 1974, 200).

En el proceso democrático, al sufragio le sigue la integración de la voluntad política a través de los partidos. Rousseau desconoció esta función integradora de los partidos porque pensaba en democracias diminutas que en nada se parecen a nuestras democracias de masas. A esta etapa del proceso democrático le sigue la transformación de la voluntad popular en políticas concretas. Representación, deliberación y control son las siguientes fases de la transformación del electorado.

#### *La “tiranía de la burocracia”*

Con el desarrollo de la democracia representativa y la ampliación de las responsabilidades del Estado al manejo de la economía y de la política social en sociedades complejas, se cierra definitivamente la brecha entre Estado y Sociedad. La burocracia oficial no es ya el enemigo de la ciudadanía sino el cuerpo técnico y

políticamente comprometido con la ejecución de las políticas públicas en sistemas de economía mixta<sup>1</sup>.

La concepción dual Estado versus sociedad es medieval. Esta concepción asimila Estado con burocracia e identifica a la sociedad como conglomerado de organizaciones privadas dotadas de libertad. Y esta libertad se ve amenazada sólo por el Estado, no por alguna otra organización que atenta contra el individuo. Así, la lucha por la libertad consiste en maniatar al Estado. Pero este dualismo entre Estado y sociedad libre se superó cuando empezaron a borrarse las fronteras entre ambos.

También en el seno de las organizaciones privadas se habían formado burocracias, a veces más poderosas que las del Estado, y ambas burocracias desempeñaban funciones que afectaban el interés público.

Por otra parte, en los países más desarrollados el Estado actúa como socio de empresas privadas, lo que diluye las viejas fronteras entre empresas públicas y privadas. Fenómeno que ha desarrollado un nuevo tipo de personalidad burocrática, que combina la iniciativa del empresario privado con la tradición del funcionario público, y piensa en lo fundamental en términos de bienestar público.

Con el Estado social nace la planificación de una sociedad industrial compleja y, con ella, un cuerpo de funcionarios públicos “técnicamente competente, administrativamente centralizado y políticamente sano”, escribe Mannheim.

Uno de los primeros propósitos de la democracia representativa fue el de contrarrestar el poder de la burocracia absolutista; y a la nueva burocracia el liberalismo le temía por su inclinación a invadir las esferas del poder disperso de las pequeñas unidades competitivas.

---

<sup>1</sup> Otro elemento fundamental del Estado social es su carácter “neocorporativo”, íntimamente relacionado con la democracia representativa en la sociedad de organizaciones que corresponde al nuevo perfil del Estado en el siglo XX. Sustancialmente distinto del corporativismo fascista, será materia de estudio en un próximo capítulo de este trabajo.

Pero el poder no está ya concentrado únicamente en la burocracia. Se encuentra también en las grandes empresas, en los sindicatos, en los medios masivos de comunicación. En la desconfianza del liberalismo tradicional hacia los partidos, hacia el Estado social y su aparato administrativo se inspira la cruzada que en las tres últimas décadas emprendiera contra el Estado de bienestar, al que califica de “burocrático” y obsecuente servidor de la “clase política”.

El ensanchamiento del aparato burocrático, junto al perfil de este Estado neocorporativo y de partidos, fue blanco de las más severas críticas que llovieron desde todos los flancos. En sentir de Requejo, esta creciente burocratización es un fenómeno ambivalente: resulta necesaria como mecanismo redistribuidor de las ventajas del desarrollo a favor de la mayoría de la población, pero también dificulta la participación democrática en los procesos de toma de decisiones del poder público.

El proceso de burocratización es, pues, a la vez, condición y límite de la democracia en el Estado de bienestar. Los objetivos del desarrollo –se argumenta-, son fijados por actores políticos y sociales con capacidad de presión y negociación, no por la mayoría de la población. Son ellos los grupos de interés, las grandes empresas (públicas y privadas), los partidos políticos y la propia burocracia del Estado. Mas la ventaja es que esos objetivos se trazan por concertación, atendiendo a los diversos intereses de la sociedad.

De otro lado, la democracia requiere hoy un Estado de partidos. Kelsen considera a las colectividades políticas elemento imprescindible de la democracia liberal, por contraposición a la democracia holística de Rousseau y su proclividad al autoritarismo.

Los partidos no son una fuerza de la sociedad que se opone al Estado. Con el Estado social, de partidos, éstos cumplen una doble función: la función social y la función institucional en el seno del Estado. Son a la vez actores sociales y elementos constitutivos del sistema político. Aunque es preciso reconocer la paradoja que registra una tendencia a la burocratización interna de los partidos facilitada por su función de canalizadores de la dimensión democrática.

Si el Estado de partidos es propio de la socialdemocracia europea, su instrumento es la concertación de las políticas públicas con las distintas fuerzas sociales organizadas precisamente en partidos, sindicatos, gremios y movimientos variopintos de la sociedad civil. Según García Pelayo, el Estado de partidos es la modalidad de la democracia de nuestro tiempo. Porque sólo ellos ofrecen el potencial organizativo para evitar la desintegración y la demagogia que con tanta facilidad se manifiestan en las democracias de masas (García Pelayo, 1986).

### *Primeros pasos de la democracia social*

La democracia social nace en Inglaterra al calor del radicalismo que el partido liberal quiso contrarrestar promoviendo una amplia política social en 1906, a resultas de la cual se consolida el proceso de democratización política.

El gobierno liberal, apoyado por el laborismo, expidió en esa fecha una ley de compensación a los trabajadores y depositó en los patronos la responsabilidad por el bienestar de aquellos. Pensión, salario mínimo, seguro obligatorio de salud, invalidez y desempleo quedaron consagrados. Se instauró el impuesto progresivo sobre la renta y se elevó el de herencias. Los impuestos se destinaron a inversión social, lo que puso en aprietos la financiación de la seguridad nacional. Fue una verdadera revolución

silenciosa (Bruun, 1993). Presionados por los trabajadores, los liberales debieron virar hacia la izquierda.

También a principios del siglo XX aflora el progresismo en Estados Unidos, atmósfera ideológica que se traduce en una ola reformista de inspiración democrática, paralela al radicalismo británico y francés (Berstein, 1996, 29).

En Francia impera el modelo republicano. Tras los derechos del hombre y del ciudadano subyace el principio de los derechos naturales del individuo, el de soberanía de la nación y el de igualdad ante la ley; todo ello basado en una confianza plena en la razón.

El caso Dreyfus desempeña en ese país un papel estelar, pues enfrenta a los demócratas (defensores de la justicia y de los derechos individuales) con los defensores de la razón de Estado. Lo que se juega es la herencia histórica de los principios de la Revolución Francesa. Pierde la derecha la partida, y en las elecciones de 1899 triunfa el bloque republicano (una alianza del centro y la izquierda que introduce reformas sociales) y parece dominar desde entonces en la política francesa.

Las clases medias juegan en Francia papel decisivo, cuando se trata de transar entre el liberalismo que olvida a los débiles y el socialismo que busca suprimir la propiedad privada y la iniciativa individual. El punto intermedio será instar al Estado para que intervenga a favor de los débiles, corrigiendo las inequidades propias de la economía liberal. El segundo instrumento será la educación para todos (bandera heredada de la Ilustración) y la promoción de una sociedad de pequeños propietarios.

Austria, por su parte, viene del autoritarismo. A las puertas de la Primera Guerra, Alemania se ha convertido en la segunda potencia industrial de Europa después de Inglaterra, pero es una sociedad dual: los junker someten al campesinado a una

dominación que linda con la servidumbre; en cambio en el occidente del país emerge una burguesía poderosa, lo mismo que una clase media y una voluntariosa clase obrera, “la más avanzada y moderna de Europa” (Berstein, 1996, 44).

Esta dualidad social se aprecia también en el plano político. Conviven en el imperio alemán un sistema político moderno y formas políticas arcaicas. A principios de siglo se presenta en ese país un verdadero divorcio entre el desarrollo económico y social, y el autoritarismo del régimen político; asimismo, contrastan las aspiraciones liberales de amplios sectores de opinión y el conservadurismo del régimen. En las elecciones de 1912, la oposición (socialdemócratas, liberales y progresistas) se lleva la mayoría; los socialistas constituyen la primera fuerza.

Durante la primera conflagración mundial, la economía de guerra y la necesidad de defenderse del bloqueo económico de los países en liza fueron desplazando el control de la economía hacia el Estado. Bien porque éste tomara decisiones unilateralmente, bien por acuerdo con la empresa privada.

En 1917 el bloqueo amenaza a las potencias centrales con la asfixia económica. Hay huelgas y manifestaciones violentas en toda Europa. En Rusia estalla la revolución proletaria. Los gobiernos aprietan la clavija. La reacción más radical se presenta en Alemania, país de añeja tradición autoritaria, donde el ejército termina haciéndose con el poder civil. Negación de la democracia liberal que se acepta en el momento, mientras arriva la paz. Pero “el recuerdo va a permanecer y cuando surjan las crisis que jalonarán el período de la posguerra, la memoria de estas prácticas alimentará la oposición al régimen de la democracia liberal” (Berstein, 1996, 68).

*Reforma o Revolución*

La instauración del Estado Social en Europa es el triunfo de la izquierda democrática frente al comunismo y frente a los poderes tradicionales. La historia de estas tensiones y luchas ilustra bien los altibajos del proceso que condujo al predominio del modelo socialdemocrático en el occidente industrializado, sus alcances y evolución como fórmula de gobierno en cada país y sus singularidades ideológicas. En el seno de la izquierda, la disyuntiva se planteará en términos de reforma o revolución.

Ya desde finales del siglo XIX se perfilan las diferencias al interior de la izquierda alemana, animadas por la confrontación del marxismo con las ideas de Lasalle, fundador de la socialdemocracia en 1864. Por la época de Bismark, hacia 1870 cuando se consolida la unidad del Estado alemán, los marxistas defendían una alianza del proletariado con la burguesía, contra la autocracia; en cambio Lasalle creía en una alianza del proletariado con el gobierno de Bismarck, contra la burguesía. Según él, lo que estaba en juego era la unidad de Alemania.

El programa socialdemócrata de 1891 señalaba que la lucha del proletariado era fundamentalmente política: para lograr el cambio económico, era preciso conquistar antes el poder político; sólo así podría el proletariado convertir la propiedad privada en propiedad social y la producción capitalista en producción socialista. Mientras se lograban esas transformaciones de fondo, la clase obrera debía luchar por las reformas liberales que la fortalecerían, a saber: sufragio universal, igualdad de géneros ante la ley, libertad de expresión y de asociación, impuesto progresivo sobre la renta, prohibición del trabajo material para los niños, educación gratuita y Estado laico.

Pero la división del movimiento socialista no se haría esperar. Se configuró un ala pragmática reformista, y un ala dogmática revolucionaria. Para Fernando Prieto, esta

división quedaría simbolizada en el comunismo de la Unión Soviética y la socialdemocracia de los países escandinavos (Prieto, 1996).

Ambos venían del marxismo pero traían interpretaciones divergentes que armonizaban con el grado de desarrollo de los países donde cada opción fructificaba: allí donde había industria avanzada y constitucionalismo liberal, pegó el socialismo democrático; y en las zonas menos desarrolladas (Unión Soviética y, después, China) floreció la dictadura política como instrumento de la democracia económica.

Allí donde regía un sistema parlamentario democrático, la socialdemocracia proponía una evolución gradual hacia el socialismo, un mejoramiento progresivo de las condiciones sociales y económicas. En el interregno, la transición se basaría en una economía mixta donde coexistieran pacíficamente instituciones socialistas y capitalistas. Para este avance gradual hacia el socialismo, era preciso que el capitalismo siguiera funcionando lo más prósperamente posible y evitar la guerra entre naciones.

Los comunistas, en cambio, pensaban que la revolución rusa era el comienzo de una revolución mundial que habría de producirse en forma ineludible, porque tarde o temprano el capitalismo tendría que sucumbir a sus propias contradicciones internas.

“Para los reformistas, las reformas eran ya una transformación del sistema capitalista (que) acabaría por desaparecer sin necesidad de revolución. Para los revolucionarios, eran solamente una dulcificación de la explotación...” (Prieto, 1996, 798).

El reformismo empezaba a prevalecer, y se afianzó cuando Bernstein le dio estatus teórico, en lo que constituye la crítica más sistemática de la ortodoxia marxista. Bernstein es el fundador del movimiento revisionista. Contra la concepción materialista radical de la historia, propone admitir que las ideas y las instituciones

influyen sobre la economía. Más aún, que las ideas jurídicas, morales y religiosas forman parte de la estructura social.

El Estado, postula él, no es un simple instrumento de opresión, es una realidad neutral; porque no está sólo en las manos de la burguesía sino que los partidos obreros han logrado una verdadera participación en el poder. Claro que no debe magnificarse el poder del Estado, advierte, pues ello conduciría a la dictadura. Siendo el socialismo una perspectiva tan indeterminada todavía, lo más racional es comenzar a atenuar la opresión de las masas trabajadoras y buscar, incluso dentro del capitalismo, una mejoría de sus condiciones de vida; lograr, una a una, las reformas concretas.

De esa manera, se pasaría progresivamente del control oligárquico de la sociedad hacia una verdadera democracia. Esta transformación constante de la sociedad por la vía democrática era preferible a la revolución que Marx proponía. Pero es que Marx escribía cuando los trabajadores no tenían todavía derechos políticos y debían habérselas con un Estado enemigo, porque era el Estado de los capitalistas que los explotaban.

Además –apunta Bernstein- el socialismo no podía negar su parentesco de origen con el liberalismo por su respeto a la libertad individual. No podía, pues, aceptar el imperativo de destruir las instituciones liberales de la sociedad moderna y remplazarlas por una dictadura, así fuera la del proletariado (Prieto, 1996, 799).

Lasalle y Kautsky representan la teoría de la socialdemocracia, que se consolida en la Segunda Internacional convocada en 1889. Cuatro años antes, en 1875, el programa de Gotha del partido socialdemócrata alemán había sentado sus bases y principios, y recibido las más inclementes recriminaciones de Marx.

Pero Bernstein refuta a Marx. Primero, dice, no se había cumplido el colapso del capitalismo; segundo, tampoco se había agudizado la lucha de clases. Antes bien, el capitalismo había desarrollado una etapa de prosperidad que a todas las clases beneficiaba. Por fin, la instauración del socialismo debía ser gradual, no por medio de una revolución violenta, y en ese proceso el Estado debía jugar papel primordial, para alcanzar una democracia plena y una progresiva y pacífica apropiación de los medios de producción por las clases trabajadoras.

La socialdemocracia acepta el Estado de derecho, la democracia liberal y la libre empresa. Pero busca el Estado de bienestar con una activa política social, redistributiva, por la vía de los impuestos y garantizando igualdad de oportunidades. A ello se llega por concertación con todos los intereses organizados de la sociedad, proceso que marca el perfil del neocorporatismo característico del Estado social. Todo lo cual implica intervencionismo de Estado para instaurar una economía mixta, pero respetando la economía de mercado.

En suma, el comunismo no parecía encajar en los países más avanzados de Europa, donde ya se habían obtenido libertades democráticas sustanciales y muchas ventajas sociales, económicas y culturales. Los comunistas denunciaban a sus opositores socialistas como “social-traidores”, mientras los socialdemócratas defendían la democracia parlamentaria como condición necesaria del socialismo y condenaban todo tipo de dictadura (fuera burguesa o proletaria). En la izquierda la confrontación se planteó entre democracia parlamentaria y dictadura proletaria; entre socialdemocracia y comunismo.

## **La República de Weimar**

El fin de la Primera Guerra consagra el triunfo de la democracia liberal contra los regímenes autoritarios. En Alemania llega al poder una coalición formada por católicos, socialistas y progresistas que habían votado la moción de paz en 1917. Era la coalición de Weimar, que siguió al desplome del imperio de los Hohenzollern en 1918 y cuyo primer canciller fue el socialista Friedrich Ebert. Pero la guerra ha dejado una inflación que amenaza la estabilidad monetaria, desequilibrios sociales que afectan a las clases medias, y una crisis aguda. Pronto se acusará a la democracia liberal de ser incapaz de paliar la crisis y el pueblo se verá en la disyuntiva de escoger entre volver a los autoritarismos tradicionales o acogerse a los nuevos autoritarismos: el comunismo o el fascismo.

Desde la caída de la monarquía, los socialdemócratas instauran un régimen de democracia liberal. Suprimen el estado de sitio y la censura, introducen las libertades políticas y extienden a Prusia el sufragio universal. Convocan a una asamblea constituyente cuya fuerza mayoritaria es la coalición de Weimar. La nueva Carta resulta de una transacción entre el poder tradicional y las fuerzas reformistas y el régimen que resulta es una democracia parlamentaria.

Pero la República de Weimar –que nace en 1919- es débil. Contra ella parece conspirar, primero, la fuerza de las ideas revolucionarias, como lo prueban la insurrección espartaquista, la huelga general de 1919 y la creación de una república de consejos en Baviera. Esta situación provoca una reacción contrarrevolucionaria de socialistas de extrema derecha, pues todo parecía anunciar un desenlace como el de Rusia. En segundo lugar, gran parte de la opinión le achaca la derrota en la guerra, lo que derrumba la credibilidad del régimen. Los fundadores de la república son los mismos promotores de la paz y los que firmaron el armisticio de Versalles, que las extremas políticas consideraron traición a la patria. Por último, Alemania ha

heredado, sobre todo de Prusia, una tradición autoritaria que encarnan bien la extrema derecha nacionalista, el ejército, los grandes terratenientes y sectores importantes de la burguesía y de la clase media.

También el factor económico parecía amenazar la República de Weimar. Desde principios del siglo XX, la industria alemana había derivado en *trusts* alrededor del carbón y el acero, que integraban los grandes intereses financieros, industriales y comerciales. A falta de colonias en África y Asia, Alemania había concentrado sus posibilidades de expansión económica en la propia Europa. A los grandes financistas y consorcios comerciales se sumaron los junkers, grandes propietarios de tierra, y todos esos poderes económicos pusieron la mira en la industria de guerra.

“Los junkers representaron la fuerza nacional unificada que controló el ejército y la administración civil; los banqueros, la fuerza industrializante que controló una producción orientada hacia la industria pesada” (Barrat, 1963,120). Había que disputarle los mercados a Inglaterra, país que, junto con sus aliados, constituía una barrera al desarrollo económico de Alemania.

El nazismo triunfa en 1931 con la crisis económica, y la república comienza a agonizar en 1930 porque la Alemania tradicional repele la democracia. Al período de disturbios que proliferan en los primeros años de la república le sigue una etapa de prosperidad económica y estabilidad política. Sube al poder H. Müller, canciller socialista que gobierna hasta 1930. Le sigue un hombre de derechas y empieza la crisis de la República de Weimar. Dos fuerzas se consolidan en las elecciones del 30: el partido nazi, con 6.5 millones de votos, y el comunista con 4.5 millones. Desde entonces, el nazismo será inatajable. En 1933 asume Hitler como canciller del Reich, para reemplazar un año después a la República de Weimar por un Estado totalitario.

Las elecciones de 1930 habían dejado a los socialistas en minoría, frente a una derecha conformada por católicos, demócratas y conservadores radicales. La única opción que parecía quedarle a la izquierda democrática era la alianza con los partidos burgueses menos conservadores. En efecto, se configuró una coalición entre socialistas mayoritarios, demócratas y el centro católico. De este gobierno se esperaba que confirmara la república, que le diera una constitución parlamentaria liberal y que mantuviera en su sitio a la extrema derecha.

Desde los albores mismos de la República de Weimar, la orientación de las tareas del régimen había dividido a la izquierda alemana en términos de reforma o revolución, lo que significaba permanecer en el gobierno o lanzarse a la oposición.

Resultado de la agitación obrera y de la oleada de huelgas que se desencadenó en 1919, el socialismo independiente exigió la participación de los embrionarios consejos de trabajadores en el gobierno. Pero el socialismo mayoritario en el poder reafirmó que la legitimidad del gobierno sólo yacía en la Asamblea Nacional y en los poderes regionales elegidos popularmente.

Con todo, propuso conformar una estructura de consejos económicos mediante los cuales los trabajadores pudieran participar en las definiciones legales de su situación laboral e influir en el enfoque de la política económica. El acuerdo contemplaba la creación de consejos de trabajadores en las fábricas y en otros establecimientos, y de consejos integrados a niveles superiores para debatir y regular la producción, y para lanzar planes de socialización y reglamentación de la industria.

Pero el ala izquierda del socialismo estaba más interesada en el poder político que en las concesiones económicas. Concebía la socialización no como propiedad y administración del Estado sino como control obrero de las industrias, bajo la figura de

cooperativas, y la planteaba como alternativa al control “burocrático y parlamentario”.

De su lado, el socialismo mayoritario sostenía que si Alemania no impulsaba a toda costa sus industrias quedaría aislada del mercado mundial, pero dudaba de la capacidad del Estado para manejar la industria. Ni control obrero, ni administración estatal. Entonces el ministro socialista de economía en 1919 boceteó un proyecto amplio de economía capitalista controlada, fundamentada en la planificación desde el Estado.

Creció la agitación, creció el conflicto, hasta cuando se unificaron las dos vertientes socialistas en el gobierno. Se acababa de recibir el proyecto de paz de Versalles redactado por los ministros de los países aliados, proyecto que se rechazó por considerársele deshonroso. Pero, devuelta la contrapropuesta, la mayoría del gobierno estimó que no había otra alternativa. El tratado se firmó y el bloqueo a Alemania se levantó.

Las propuestas más audaces de la izquierda revolucionaria debieron congelarse de momento. “Una razón muy poderosa para que hubiera tan poco celo por establecer el socialismo en Alemania fue que muchos alemanes temían que cualquier intento de (imponerlo) por la fuerza pudiera conducir a una drástica intervención aliada, incluyendo la invasión del país, y añadir más dificultades a las muchas que tenían que soportar”. (Cole, 1975 T. V, 148).

La constitución de Weimar consagraba la democracia parlamentaria: establecía el sufragio universal y la representación proporcional, en un sistema pluralista con gobierno responsable. En la práctica, los socialistas sabían que sin una mayoría electoral no podrían gobernar solos sino en alianza con otras fuerzas políticas.

A distancia de la revolución, los líderes del partido socialdemócrata se atuvieron a la legalidad y al horizonte de reformas que la constitución abría. En ello encontraron el apoyo del sindicalismo, más interesado en consolidar sus conquistas laborales que en poner fin al sistema capitalista.

Finalizada la Primera Guerra y como Alemania no se hallara en condiciones de pagar las obligaciones estipuladas en el Tratado de Versalles, franceses y belgas marcharon sobre la región del Ruhr. Ello engendró una resistencia movida por el sentimiento nacionalista y apoyada con largueza por el gobierno alemán.

El apoyo se basaba en la inversión de grandes sumas destinadas a mantener a los trabajadores que se negaban a trabajar para los franceses y en la compensación de los empresarios afectados. Pero esto no podía lograrse sino mediante emisiones enormes de papel moneda, y la inflación no tardó en revelarse catastrófica. Fueron las clases trabajadoras y medias las que sufrieron el impacto, de una rudeza tal, que el sentimiento revolucionario alcanzó su clímax.

La miseria robusteció las filas del partido comunista, que invitaba a remplazar la República de Weimar por una dictadura proletaria, inspirada en el modelo de Rusia. Por su parte, la reacción contrarrevolucionaria que quería derrocar a la República y reimplantar el dominio militar, no proponía una dictadura del proletariado sino de la derecha. Por motivos y con propósitos diferentes, si, unos y otros coincidían, sin embargo, en el odio al régimen de Weimar. En la Alemania de 1923 –señala Cole- “había conspiradores revolucionarios en la extrema derecha y en la extrema izquierda”; y ambos ganaban terreno a expensas del partido socialdemócrata.

Hacia mediados de ese año, el gobierno no podía ya seguir subsidiando la resistencia pasiva y debió buscar ayuda exterior para recuperar la economía. La reacción ganaba cada vez más fuerza, con Hitler a la cabeza, mientras se radicalizaba la oposición de comunistas y socialistas independientes.

Mas la mayoría del movimiento socialista y sindical consideraba impracticable una socialización inmediata. El primer objetivo, argumentaba, era reactivar la producción cuanto antes para mantener el suministro a la población. La socialización vendría después, cuando lo decidiera la Asamblea Constituyente elegida por el pueblo.

A esta posición se sumaron los consejos de trabajadores, que también sometieron su poder al de la Asamblea. Lo que significaba “un rechazo decisivo de las ideas de ‘gobierno por consejos’ y dictadura proletaria, y el reconocimiento de una República donde los socialistas de todas las tendencias estaban en minoría. Esto correspondía plenamente a las concepciones democrático-parlamentarias de los socialistas mayoritarios y de los viejos dirigentes sindicales”. (Cole, 1962, t. VI, 174).

La presión inflacionaria sólo cedió en 1924, cuando se logró estabilizar la economía, gracias al auxilio crediticio de los Estados Unidos. Por entonces, el partido laborista asumía el poder en Inglaterra y, en Francia, una coalición de la izquierda liberal. Hasta 1928 duró en Alemania el gobierno elegido en 1924. Fue un período de recuperación económica que favoreció el nivel de vida general, lo que benefició a la socialdemocracia y debilitó a la extrema derecha.

Pero en 1930 se disolvió la coalición de gobierno y la derecha ocupó la cancillería de Alemania. Ya el país sentía agudamente la crisis económica que desde Estados

Unidos se proyectaba a toda Europa, y el nuevo canciller descargó sobre los trabajadores el peso del colapso económico. Quiebras por doquier y desempleo masivo minaron los últimos reductos de prestigio que le quedaban a la República, radicalizaron la oposición que desde sus propios flancos ejercían nacionalistas, nazis y comunistas y allanaron el camino al golpe de gracia del totalitarismo tres años después.

A lo largo de estos años, “los comunistas persistieron en negarse a tomar seriamente el peligro nazi y llegaron a hacer causa común con los nazis contra los socialdemócratas –por ejemplo en el plebiscito en el cual se intentó derrocar al gobierno socialdemócrata prusiano en 1931” (Cole, 1962, t. VI, 184).

No obstante las circunstancias que le impidieron a la socialdemocracia precipitar una revolución socialista en la República de Weimar, a saber, el no contar con una mayoría en el gobierno, y la amenaza de un contragolpe militar de la derecha nacional y extranjera si se hubiera emprendido ese camino, Cole no le ahorra reproches al socialismo democrático que, según él, desperdició más de una oportunidad histórica. Este escritor, líder intelectual y político del laborismo inglés y mentor del socialismo minoritario, le critica la ingenuidad de haber permitido que al instituirse la República de Weimar los viejos burócratas del imperio permanecieran en la administración del Estado, así como los viejos jueces al frente de los tribunales.

Pone en entredicho también la creencia de los socialdemócratas alemanes de que la única democracia posible tenía que desprenderse del sufragio universal, al modo parlamentario. Y la “ingenuidad” de entregarle a un organismo mayoritariamente burgués la redacción de la nueva constitución y la tarea de decidir los principios

básicos de la nueva sociedad. En su opinión, de tal organismo no podía esperarse, por supuesto, el establecimiento de una república socialista.

Junto con la reforma agraria, remata el inglés, el problema mayor era la socialización de la industria. Pero se temía que un paso de esa magnitud dislocara más la producción. En consecuencia, la industria alemana se recuperó pero dentro de la propiedad y el control capitalistas.

### *La constitución socialdemócrata*

Otra es la versión de Hermann Heller, para quien la República de Weimar es el contrapunto del fascismo. Su dilema se sitúa entre dictadura y democracia. Considera él que la crisis del Estado de su tiempo, que se resumía en los antagonismos de clase, no podía superarse sino armonizando esas contradicciones mediante la renovación de los contenidos políticos. Y el modelo que entonces se ofrecía era el del fascismo, que se proponía la liquidación del Estado de derecho, pues quería suprimir la división de poderes y los derechos fundamentales. Pretendía sustituir la democracia por el plebiscito y la aclamación.

Los revolucionarios de 1918 en Alemania son –según Heller– marxistas; y la sección de la constitución de Weimar sobre economía lleva la impronta de las ideas socialistas. Pero son las ideas liberales y democráticas, hijas de un sistema fogueado en la práctica, las que mandan la parada, porque logran traducirse en leyes. En cambio el legado socialista, undívago, pertenece todavía al ámbito de la ideología.

La última parte de la constitución contiene el elemento decisivo de la polémica entre el individualismo burgués de la economía capitalista y la reforma socialista de la economía. El espíritu de ese debate no es el de la lucha de clases marxista o el

de la dictadura; es el de la conciliación –dice Heller- y, en lo posible, el del acuerdo recíproco orientado al objetivo de una distribución más justa de los recursos.

Heller extrae los principios fundamentales de la constitución de Weimar, para señalar, en primer término, que la economía se organiza según los parámetros de la justicia , de modo que haya para todos una existencia digna; y es dentro de esos límites como se garantiza la libertad económica individual. Se asegura la libertad de comercio, de industria y de contratación, pero con arreglo a las leyes. Sólo se permite la coerción legal cuando se trate de asegurar los derechos amenazados o de satisfacer exigencias prioritarias del bien común.

Se garantiza la propiedad, que no podrá expropiarse sin indemnización, por causa del bien común y de acuerdo con la ley. Como la propiedad conlleva responsabilidades, su uso supone también servicio al bien superior de la comunidad.

Para nuestro autor, en esta parte de la Constitución se percibe la dificultad para conciliar intereses encontrados: a proposiciones decididamente liberales se les yuxtaponen otras contrarias, de signo socialista. Ya la propiedad no se concibe como un derecho fundamental y sagrado, pues ahora adopta una función social. Todo lo cual sugiere las bases de una transición presidida por ideas sociales, no socialistas.

En cuanto a la distribución y uso de la tierra, ésta deberá sujetarse a vigilancia oficial, para evitar abusos y asegurar a todos vivienda decorosa y patrimonio familiar. Podrán expropiarse predios para atender necesidades de alojamiento, colonización interior o mejoramiento de la agricultura. Es deber del propietario cultivar la tierra. Su valorización se aplicará a beneficio de la colectividad, cuando ella no proceda de trabajo o inversión productiva.

La Carta prevé distintas etapas de socialización, desde la transferencia total de empresas privadas a propiedad comunitaria, hasta la agrupación de empresas y sociedades según el principio de autogobierno, que anticipa y supone la creación de los consejos obreros y no requiere indemnización. Contempla también la participación del Estado en la administración de empresas que conserven su carácter privado.

La socialización operará por medio de la ley, con indemnización. Se trata de que el Estado pueda convertir en propiedad comunitaria empresas privadas susceptibles de socialización.

En caso de urgencia, también podrá agrupar empresas en régimen de autogestión, para “asegurar la colaboración de todos los elementos productores de la nación, interesar en (su) administración a patronos y obreros, y regular con arreglo a principios de economía socializada la producción, fabricación, distribución, aplicación, formación de precios, así como importación y exportación de bienes económicos”. (Citado por Heller, 1985, 274).

Se incorporarán las cooperativas a la economía socializada.

El trabajo es un derecho y será especialmente protegido por el Estado.

Se garantiza el derecho universal de asociación para la defensa y mejora de las condiciones laborales y económicas y es contrario a derecho todo lo que atente contra ello. Queda consagrado aquí el derecho de sindicalización y de huelga, excepción hecha del paro laboral en empresas de servicios públicos.

Siguiendo la línea del sistema de seguridad social anterior, la Constitución le ordena al Estado organizar un amplio sistema de seguros con el concurso de los asegurados. El sistema comprende seguro de salud, maternidad, vejez, enfermedad y “azares de la existencia”. Todo alemán tendrá derecho a ganarse la

vida con un trabajo productivo y, si no lo hubiere, tendrá seguro contra desempleo.

El apartado sobre consejos obreros y económicos consagra el pensamiento más revolucionario de la Carta. De alguna manera, recuerda los soviets que sentaron la base organizativa de la revolución rusa. El artículo 165 dice que “los obreros y empleados están llamados a colaborar, unidos en pie de igualdad a los empresarios, en la regulación de las condiciones salariales y de trabajo, así como en el desenvolvimiento económico de las fuerzas productivas. Se reconocen las organizaciones de trabajadores y empresarios y los convenios entre ellos” (Heller, 1985, 278). Los trabajadores tendrán representación legal en los consejos obreros de empresa, de distrito y en el Consejo Obrero del Reich.

Para desempeñar sus funciones económicas y colaborar en la ejecución de las socializaciones, los consejos obreros integrarán consejos económicos con la representación de los empresarios y de otros sectores del pueblo. En ellos tendrán cabida todos los grupos profesionales importantes, de acuerdo con su peso económico y social.

El gobierno, antes de presentar proyectos de ley al parlamento, los someterá a consideración de este organismo, el cual podrá, además, presentar sus propios proyectos de ley, con o sin la aquiescencia del gobierno. Los consejos obreros y económicos podrán tener funciones administrativas y fiscalizadoras, debidamente reguladas por el Estado.

Comenta Heller que el socialismo es democracia económica; y en la democracia la gente participa en la dirección de la economía y comparte esa responsabilidad. El núcleo de la idea de estos consejos es que deben ser autónomos y que a través

de ellos participe la población en la dirección y las responsabilidades de la comunidad. Los órganos centrales del Estado no podrían hacerlo.

Estos consejos no alcanzaron a tener vida propia, pues contra ellos conspiró más de una fuerza política y, al final, el advenimiento del nazismo. Sin embargo, la fuerza ideológica y programática de la propuesta, empujó después de la Segunda Guerra el desarrollo del modelo neocorporativo, característico del Estado de bienestar.

Antecedentes inmediatos del programa de Weimar fueron las conferencias de Berna y Ginebra en 1919, donde predominaron los socialdemócratas, y antes de la Tercera Internacional que dominaron los comunistas y su estrategia de revolución proletaria.

En abierta condena del bolchevismo, la Conferencia Internacional de Berna había izado la bandera de la democracia parlamentaria contra la dictadura proletaria. Se pronunció enfáticamente por la indivisibilidad de socialismo y democracia. Su resolución final insta a los trabajadores “manuales e intelectuales” a asumir el poder en la sociedad, pero repudia los métodos violentos. No se puede convertir una huelga laboral en revolución política, agrega. El socialismo presupone la conquista del poder político por los trabajadores y su misión histórica es realizar la democracia, “más y más adaptada a las necesidades de la sociedad industrial, perfeccionada cada vez más y de mayor valor social”.

En consonancia con la teoría de Heller, la Conferencia le asigna al parlamento la función suprema de representar todas las aspiraciones populares desde el punto de vista de la comunidad como un todo. Se ocupará, entre otras tareas, de la propiedad y las finanzas de la comunidad.

Al parlamento corresponde fijar los derroteros de la política social y decidir qué industrias y servicios socializar. Además de ejercer el control financiero supremo, decidirá la colocación de nuevos capitales y fijará los precios.

En el manejo y desarrollo de la economía participarán de manera sustancial las distintas organizaciones de las ocupaciones productivas mediante representantes de los trabajadores de cada industria o servicio designados democráticamente. Estas organizaciones podrán ser sindicatos o asociaciones profesionales, a las cuales podrá el ciudadano afiliarse voluntariamente.

Más adelante, el Congreso de Ginebra se referiría a la socialización. Propugnaba la propiedad y control por la comunidad de las industrias y servicios básicos en función de las necesidades populares. Pero esta socialización sería gradual y ajustada a las circunstancias de cada país. El proceso excluye la expropiación sin indemnización; y contempla la nacionalización de la tierra y de industrias básicas como transporte, minas y energía.

El control de las industrias socializadas corresponde a la Asamblea Nacional de elección popular, en tanto que su administración corre por cuenta de un consejo conformado por la administración de cada industria, representantes de los trabajadores, de los consumidores y de la comunidad en su conjunto. Habrá control colectivo.

Estas ideas, como se ha señalado, cobraron vida en la constitución de Weimar y fueron la divisa del socialismo democrático, no sólo durante la República, sino desde entonces y hasta hoy.

### **Reacción totalitaria**

Ante tales audacias, la reacción totalitaria no se hace esperar y los valores republicanos entran en crisis. Los comunistas quieren confirmar las predicciones de Marx sobre la debacle definitiva del capitalismo. En Francia, no obstante, los socialistas se apartan de ese diagnóstico, creen que el marxismo debe adaptarse a los cambios de la economía y de la sociedad. Propenden un socialismo nacional y reformista, que tenga en cuenta también a las clases medias y no sólo al proletariado. Pero la crisis del modelo republicano también resucita el tradicionalismo, que preconiza el retorno al viejo régimen, anterior a la revolución de 1789, pues juzga que ésta y su herencia democrática son la causa de la crisis de Francia y su declive.

Ya desde finales del siglo XIX se habían formado los grandes partidos de masas, socialistas y comunistas, y el movimiento sindical. En Francia surgen también organizaciones de extrema derecha como la Liga de los Patriotas, la Liga Antisemita, la Acción Francesa... Todas se muestran hostiles al liberalismo, pues consideran que éste favorece a grupos selectos en detrimento de la masa de la población. Odian a la burguesía, piedra angular de la sociedad liberal que también obreros radicales y comunistas quieren sepultar, mientras las ligas nacionalistas defienden una sociedad jerarquizada.

La derecha preconiza la acción intrépida y el derrocamiento por la fuerza del orden liberal burgués. En Alemania, la reacción nacionalista pesca en la frustración y la humillación del Tratado de Versalles. La opinión pública termina responsabilizando de tanta deshonra a la República y señala con el dedo a los socialistas y a los dirigentes republicanos que habían firmado el armisticio.

Los partidos socialistas de Europa no miran con entusiasmo la revolución rusa y critican la falta de democracia del bolchevismo. En Francia y Alemania, estos

partidos aspiran a llegar al poder por la vía electoral, respetando las reglas de la democracia; quieren reconciliar socialismo y libertad.

El modelo leninista, por su parte, desprecia la democracia liberal. El partido comunista francés, por ejemplo, cuestiona la herencia de la revolución francesa, por burguesa y enemiga del proletariado. Sus verdaderos referentes revolucionarios son la Comuna de París de 1871 y la revolución rusa de 1917. De la misma manera, “desprecian las libertades fundamentales, consideradas como libertades formales que sólo benefician a los más ricos, o el sufragio universal, espejismo que hace creer al pueblo que controla el poder” (Berstein, 1996, p. 85).

Tampoco Mussolini cree en la democracia liberal, si bien el fascismo es un producto de la ampliación del sufragio universal en el siglo XIX en una civilización de masas, y llega al poder echando mano de algunos elementos de la democracia liberal. Acaso a ello se deba el que algunos exponentes de la Escuela de Frankfurt denostaran después de los partidos de masas, del constitucionalismo liberal y de la democracia “burguesa”, a la que consideraban una farsa. Como la democracia atraía todavía a las masas, el fascismo tuvo el cuidado de recurrir a las elecciones (aunque controladas por el terror), de utilizar el parlamento (sin libertad de deliberación), y plebiscitos prefabricados, mientras condenaba la democracia.

El fascismo montó un Estado corporativo para dirimir las diferencias entre capital y trabajo. Con el fin de afianzarse en el poder, edificó un reino del terror y el partido se convirtió en el instrumento del totalitarismo. Disciplinado, centralizado, adoctrinado y privilegiado, el partido copó todas las posiciones del poder del Estado y de la vida nacional. Todas las demás organizaciones de la sociedad fueron destruidas o cooptadas. El Estado-partido todo lo absorbió y lo controló. “Los dictadores fascistas aunaron la atracción histórica de masas ejercida por un Robespierre a la poderosa

maquinaria gubernamental de un Napoleón, y les añadieron el repertorio total de artificios que sirven para aumentar el poder de cualquier gobierno moderno: la ametralladora, los sistemas tributarios científicos y una burocracia eficaz” (Thomson, 1993, 148).

Hitler creó un partido de masas sobre el modelo del partido socialdemócrata austriaco o del partido socialcristiano integrado por la pequeña burguesía de Viena, alrededor de un programa anticapitalista, anticomunista y antisemita.

Uno de los efectos más notorios del dominio nazi en los años treinta fue la práctica desaparición del movimiento obrero en toda Europa. Estos años coincidieron con la crisis económica provocada por la *gran depresión* que golpeó con singular dureza a los Estados Unidos, provocando un cataclismo del que este país sólo pudo recuperarse gracias al New Deal de Roosevelt.

Mientras la Unión Soviética se industrializaba a velocidades de vértigo bajo la batuta de Stalin, el partido laborista sufría en Inglaterra una tras otra derrota; y en Francia la izquierda, dividida, se hundía en la confusión. En los países escandinavos la *gran depresión* resultó mucho más benigna que en el resto de Europa. Los socialistas moderados sortearon la crisis desde el poder, con destreza que el socialismo democrático capitalizó como efecto de demostración de su sistema de gobierno. Entre tanto, la victoria de republicanos y socialistas en España se ahogaba en un mar de sangre provocado por fuerzas rebeldes que habían desencadenado una guerra civil con apoyo de las potencias fascistas.

Para Cole, el fascismo no fue el último golpe del capitalismo en decadencia, como lo sostenían los comunistas. El nazismo fue más político que económico, pues surgió de un sentimiento nacional de derrota entre un pueblo que buscaba la revancha tras el Tratado de Versalles. De allí surgió una Alemania mucho menos capitalista que

militarista y nacionalista. Más que a un juego de intereses económicos, los alemanes respondieron al efecto de la propaganda y la violencia, hondamente tocados en los humanos impulsos primitivos de crueldad e intolerancia. Ni en la Alemania ni en la Italia de entreguerras el principal factor movilizador fue económico o inspirado en sentimientos e intereses de clase; aunque el desempleo masivo exacerbó, sin duda, el sentimiento de agresivo nacionalismo.

Maniatados los liberales y los socialdemócratas para librar una lucha sostenida contra el nazismo, el movimiento obrero comunista, aunque diezmado, se constituyó en la única fuerza organizada de oposición al régimen, desde la clandestinidad.

Pero los comunistas pensaban que con el fascismo el capitalismo tocaba a su fin. Que con su apoyo al fascismo los empresarios contribuían a la destrucción del capitalismo y de la clase trabajadora, tal como lo había profetizado Marx. Que, en consecuencia, la destrucción de los partidos socialistas constitucionales y de los sindicatos reformistas más bien podía representar una ventaja en la lucha, pues estas fuerzas que en su sentir traicionaban a la clase obrera, dejarían así libre el camino a los verdaderos revolucionarios.

Falso diagnóstico. Contra todos los vaticinios y deseos, en Alemania los nazis lograron reducir al mínimo el desempleo y elevar en gran medida la producción. Efecto inesperado de una economía de guerra que, aunque no ofrecía buenos salarios, sí neutralizaba la rebeldía de las masas. Por su lado, los empresarios tuvieron que asumir su parte en la pesada carga de un Estado militarista entregado a la guerra de agresión. Bajo el nazismo, toda la economía alemana se convirtió en una inmensa estructura de guerra. De modo que el capitalismo “no era el amo sino el servidor tolerado del militarismo y de la doctrina nazi de violencia y sádica afirmación nacional” (Cole, 1975, t. VII, 25).

Bajo el régimen nazi desaparecieron en Alemania el partido socialdemócrata, el comunista y las colectividades liberal-burguesas. El movimiento sindical fue cooptado por la fuerza en el “frente laboral” del Tercer Reich. El pueblo alemán no podía aceptar la derrota de la primera guerra y para explicarla acudió al mito de la “puñalada traperá”, de la traición. Todo el que había aceptado la Paz de Versalles fue acusado de traidor; para comenzar, la República de Weimar.

Pero había en el fondo un odio acumulado contra el movimiento obrero al que se acusaba de pacifista y sumiso a un parlamentarismo que reñía con los imperativos del nacionalismo militante y con la devoción a los derechos de la raza. Los comunistas alemanes fueron las primeras víctimas del partido nazi en el poder. Y luego, los socialdemócratas. Para Hitler, éstos eran también marxistas abominables, exponentes del materialismo judío, enemigos de la nación y, en consecuencia, había que eliminarlos, al igual que a los comunistas.

La extinción del socialismo en Alemania representó un golpe proporcionalmente mucho mayor que su desaparición en Italia. No sólo porque Alemania era un país más poderoso sino porque había sido la cuna del partido socialista organizado más potente y fuente principal de la doctrina socialdemócrata en Occidente. Y este golpe repercutió en el socialismo mundial, que prácticamente se eclipsó, con la salvedad de sus avances espectaculares en los países escandinavos y su influencia sobre el exitoso experimento del New Deal en Estados Unidos.

### **El New Deal**

Ni los totalitarismos de entreguerras, ni la *gran depresión* de los años treinta llevaron a su tumba al capitalismo. Si en Alemania no se presentó la esperada fase final del

capitalismo, tampoco sobrevino en los países desarrollados que escaparon al fascismo. Ni siquiera en los Estados Unidos, donde la crisis económica originada en el crack de 1929 había dado lugar a una verdadera catástrofe social.

Tras un avance significativo del socialismo en ese país, éste había empezado a decaer en 1914, cuando estalló la Primera Guerra Mundial. Declive que se atribuye a la participación de los trabajadores en los beneficios de un desarrollo capitalista acelerado, salvo en los duros años de la depresión, pero revitalizado con creces desde el New Deal de los años treinta.

El sindicalismo norteamericano se afianzó gracias a su capacidad para “exprimir” al capitalismo negociando salarios y seguridad social, y no propiamente atacando al sistema. En una economía en expansión y que brindaba pleno empleo, los trabajadores decidieron no derrocar al capitalismo sino beneficiarse de él. Por su parte, la clase empresarial, notable por su intolerancia desmedida hacia las clases trabajadoras, cambió radicalmente su estrategia y se prestó al diálogo y a grandes concesiones laborales.

Otra razón que explicaría el poco atractivo del socialismo en Estados Unidos y que deriva de lo dicho, es la flexibilidad de la estructura social que ofrecía al individuo canales de rápido ascenso y progreso personal.

Además, cuando el país decidió participar en la guerra, los socialistas se opusieron agitando la consigna pacifista, lo que les valió la animadversión de la opinión y el remoquete de “anti-americanos”. Esta actitud debilitó más todavía a un sindicalismo que en Norteamérica nunca mereció el reconocimiento que alcanzó en Europa, y sí, en cambio, la abierta hostilidad de los patronos que encontró amplio apoyo en la clase media y en los políticos de los partidos tradicionales.

Finalizada la contienda, se agudizó la persecución contra los socialistas y los sindicatos. Los patronos reafirmaron la libre contratación laboral y se entregaron a la organización masiva de sindicatos “blancos”. La ola de huelgas de 1919 fue reprimida sin compasión por el ejército y la policía. Los grandes empresarios infiltraron a los sindicatos y a los partidos de izquierda con un ejército de espías e informantes para denunciar a los “agitadores”, a tal punto, que el Partido Comunista debió refugiarse en la clandestinidad. Sólo hasta 1937 volvería a organizarse el movimiento sindical y a obtener sus derechos al amparo del New Deal.

Pero el Partido Socialista cayó de nuevo en el aislamiento, impotente mientras la prosperidad económica crecía y, aun, cuando los Estados Unidos se hundieron en la colosal depresión de los treintas (Cole, 1962 t. VI, 263).

La prosperidad venía elevándose a todo lo largo de la década del 20, mientras los precios y salarios se estancaban. En ese boom de utilidades aumentó el ahorro pero, en la misma medida, bajó el consumo. Las grandes masas de asalariados no pudieron ya comprar las mercancías que habían producido, y se precipitó la crisis (Barrat, 1963).

Los años 30 fueron en ese país no la década del socialismo sino la de la *gran depresión* y el New Deal del presidente Roosevelt. Este acabó con el sindicalismo “blanco” y abrió las puertas a un movimiento sindical vigorosísimo, con una nueva visión social y un respeto de la opinión pública que nunca había disfrutado. Lo que no les impidió a socialistas y comunistas denunciar el New Deal como una conspiración del capitalismo para resucitar de sus cenizas al capitalismo. Salvo el argumento conspirativo, no les faltaba razón.

A resultas del crack del 29, en Estados Unidos la producción y el empleo se habían reducido a la mitad en 1932. Se desplomaron los salarios y los bancos cerraron. Cuando Roosevelt llegó al poder en 1933, la economía era una ruina. Entonces el Presidente comprendió la urgencia de estimular la demanda efectiva global con recursos suministrados por el Estado, y detener el desplome de los salarios.

La crisis de la bolsa en Estados Unidos y la *gran depresión* que le sucedió, movieron a Roosevelt a acoger las fórmulas de Keynes y a concebir su New Deal como una forma de protección social, complemento forzoso del libre mercado. Con un programa gigantesco de obras públicas, se propuso dar trabajo a tres millones de cesantes. Y fue el gasto público su punto de partida (González, 2000).

El nuevo modelo económico creó, entonces, una estructura que paró en seco la reducción de salarios y precios. Por otro lado, otorgó a los trabajadores el derecho legal de organizarse en sindicatos independientes del control patronal e impuso la convención colectiva. Toda la estructura del sindicalismo “blanco” y de la libre contratación se derrumbó.

Amigo de Keynes y enfrentado a la crisis de los años 30, Roosevelt concluyó que el capitalismo, para sobrevivir, necesitaba una sacudida: la planeación. Introducir “un nuevo orden social” para superar “el derrumbamiento de la vieja economía”. Es que él consideraba que la crisis del capitalismo obedecía, en gran medida, al abuso de la libertad de empresa.

La política del New Deal consistía en “subordinar los intereses privados a los públicos mediante la vigorización de las atribuciones del gobierno federal. Para eso abogó por los subsidios a la agricultura, por la elevación de los impuestos, a fin de que el Estado pudiera emprender obras, por el apoyo a las pequeñas empresas y por la construcción en masa de viviendas. El mito venerable del equilibrio presupuestal no

ejerció ninguna fascinación sobre Roosevelt: cuando hubiera necesidad de recurrir al déficit debería hacerse, sin sufrir complejos. Lo importante era un ejecutivo fuerte, bien provisto de recursos, que atendiera las inversiones y que creara o ayudara a crear empleos” (Molina, 1981, 68).

Pero esta política no podía desarrollarse en la incoherencia de la libre empresa. Entonces Roosevelt, “dejando a un lado toda actitud pudibunda –apunta Molina– apeló (al modelo socialista) para adaptarlo al orden capitalista”. Y la fórmula era: planeación para reanimar la producción y el consumo, buscando el equilibrio entre necesidades y recursos. Además, sería preciso ampliar la seguridad social y fortalecer a los sindicatos. Se aprobó la ley Wagner sobre intervención del gobierno federal en las relaciones industriales.

Pasada la crisis, muchos patronos denunciaron las mismas medidas que les habían permitido recuperarse y quisieron desmontar las prerrogativas que se le habían otorgado a la clase obrera. Pero los sindicatos se habían afirmado sólidamente en su nueva condición, y aquellos prefirieron entonces negociar y condescender.

El New Deal devolvió la vida al capitalismo norteamericano. El descontento social no se había dirigido contra el sistema, y los sindicatos tampoco exigieron cambiar la estructura del sistema económico; optaron por reivindicar mejores salarios y condiciones de trabajo, a más de un mayor grado de seguridad social.

Para Cole, toda esta experiencia de los años 30 en Estados Unidos simplemente tuvo lugar al margen del socialismo. Pero la *gran depresión* y el New Deal revolucionaron las relaciones de clase en la sociedad norteamericana, y si la forma del sistema económico no cambió, sí se alteró su funcionamiento. Con un ítem: el cambio favoreció a las clases trabajadoras. No se acabó el capitalismo, pero éste evolucionó de un sistema de explotación sin escrúpulos a un sistema en el que la idea de

responsabilidad social había logrado respetabilidad, así se le reconociera de mala gana.

El New Deal no sólo pudo remontar la crisis sino que produjo cambios sustanciales en la distribución del poder social. El sindicalismo norteamericano renació. Ahora controlaba industrias enormes como las de automóviles y el acero, y los patronos se adaptaban a desgracia a la contratación colectiva de trabajadores y a su participación creciente en los réditos de la economía.

El capitalismo y el sindicalismo norteamericanos se recuperaron, mientras el socialismo desaparecía casi por completo. “El capitalismo recuperó su fuerza, pero a condición de aceptar el nuevo status de los sindicatos y de reconocer en la práctica una mayor intervención estatal en los asuntos económicos, incluyendo un notable desarrollo de los servicios sociales impartidos por el Estado y cierta responsabilidad de éste en el mantenimiento de la ocupación en un nivel adecuado. Muchos capitalistas norteamericanos opusieron grandes reservas a la adopción de estos cambios y ansiaban una vuelta a las viejas condiciones de *laissez-faire*...” (Cole, 1975, t. VII, 27).

En Inglaterra, el impacto de la crisis económica fue mucho menor que en Estados Unidos. No obstante la tremenda derrota del Partido Laborista en las elecciones de 1931, los sindicatos lograron contener el recorte de salarios. Un factor que conspiró contra el laborismo en este país fue su pacifismo, en momentos en que la amenaza del nazismo convocaba la unidad de la nación británica alrededor de su fuerza armada. Se repetía aquí la experiencia de Alemania y Estados Unidos. El Partido Laborista recuperaría el aliento cuando Churchill se vio obligado a invitarlo a participar en un gobierno de unidad, ante el hecho cumplido de la guerra.

A Francia la *gran depresión* le llegó tarde. A diferencia de Inglaterra, en este país la disputa entre comunistas y socialdemócratas había dividido al movimiento obrero en bandos que parecían irreconciliables. Y luego, en 1936, el Frente Popular de León Blum los unió y concentró sus esfuerzos en la reforma social. Pero surgió una derecha fascista que llegó a conmover las bases del régimen parlamentario hasta 1934.

### *Suecia, la Estrella*

Eclipsado en Alemania y debilitado en Francia e Inglaterra, el socialismo moderado triunfaba sin embargo en los países escandinavos. Y es que mientras los otros países capitalistas trataban de combatir la crisis económica con medidas deflacionarias que la agravaban, los suecos echaron mano de déficit presupuestales transitorios para contrarrestar el desempleo.

Obra de gobiernos socialdemócratas que contaban con el apoyo de mayorías parlamentarias independientes, no se propusieron ellos grandes avances en la socialización de los medios de producción, que dejaron en gran parte en manos de los capitalistas. Pero implantaron amplias medidas de seguridad social y regularon, cada vez más, la economía capitalista. A su favor jugaban la prosperidad económica y un apoyo popular basado en una significativa reducción de las diferencias en la riqueza y el ingreso.

Este mayor grado de igualdad desarmaba al comunismo como alternativa a una socialdemocracia que, en Suecia, se consagraba como triunfo clamoroso del socialismo moderado y, en economía, como el país donde debutaban nuevas técnicas de acción estatal para mantener elevados índices de empleo. Suecia encarnaba el triunfo del socialismo evolucionista aplicado con el apoyo indeclinable de amplios sectores populares que se expresaban en elecciones libres.

La socialdemocracia de los países escandinavos –Suecia, Dinamarca y Noruega– representa un punto medio entre el socialismo y el capitalismo. El modelo se construye a partir de las reformas liberales de 1909 en el sistema político y electoral, que permitieron adoptar medidas de gran alcance en seguridad social e implantación del impuesto progresivo, y fortalecieron al sindicalismo para mejor negociar la contratación colectiva de trabajo.

Gracias a aquella ley electoral, los socialistas suecos se habían convertido en un partido poderoso, de corte constitucional y reformista. Desde 1917 esta fuerza participó en gobiernos moderados, con un interregno de 1926 a 1932. En este año los socialistas recuperan su fuerza y vuelven al poder, en momentos en que la depresión económica hace presa a todos los países capitalistas. Empieza, entonces, el largo período de socialismo moderado que se prolonga hasta la segunda guerra, asentado en el prestigio de gobiernos que habían capeado la crisis con inteligencia y habían consolidado en la práctica el modelo del Estado Social en el occidente desarrollado.

Caso único en Europa, la socialdemocracia sueca logró allí sus mayores triunfos precisamente con motivo de la *gran depresión*. El país se hallaba, es verdad, en mejores condiciones económicas, pues las exportaciones de papel, hierro y acero no declinaron y mantuvieron una balanza de pagos favorable. Sobre todo durante la década de los treinta, cuando los programas de rearme demandaban esos productos por doquier, en particular en Alemania. Si a una balanza de pagos favorable se sumaban abultadas reservas de oro, Suecia podía invertir en obras públicas para abrir fuentes de trabajo y conjurar, así, el mayor mal de la crisis mundial, el desempleo.

Los socialdemócratas desarrollaron una política de obras públicas enderezada al logro de ese objetivo, y cuando resultó necesario cubrieron costos con créditos. Contravenían de esa manera la ortodoxia en economía que propugnaba el equilibrio fiscal a toda costa, para remplazarla por la noción de déficit fiscal en tiempos de crisis compensado por un superávit en años de bonanza.

El presupuesto estaba desequilibrado pero se cubrió con impuestos especiales. Suecia enfrentó la depresión no con deflación monetaria sino compensando la disminución en la inversión privada, aumentando la inversión pública y manteniendo, de ese modo, el nivel de empleo hasta cuando la crisis tocó a su fin (Cole, 1975, t. VII, 167).

Pero luego, a pesar de que la tormenta había pasado, mantuvieron los niveles de inversión pública para financiar en forma permanente la política social y los proyectos de interés nacional. A lo cual contribuyó también la decisión de mantener alto el nivel de impuestos y no bajarlo una vez vencida la depresión.

El espinazo de los gobiernos socialistas en Suecia fueron sus logros en seguridad social. Se había generalizado un elevado nivel de vida, con una pujante clase media que apenas si ganaba más que los trabajadores calificados. Se había formado un vigoroso movimiento de cooperativas de consumo que llegó a neutralizar a los grandes monopolios. Aunque el movimiento era neutral en política, los miembros de las cooperativas se inclinaban por el socialismo, de modo que entre ambos se habían tendido sólidos lazos.

Cuando los socialistas llegaron al poder no se obsesionaron con las nacionalizaciones, pues Suecia era ya un país con un sector público importante. Además, el intento de nacionalizar la tierra, por ejemplo, se habría estrellado contra el campesinado mismo y contra el movimiento cooperativo que excluía toda intervención del Estado en la actividad comercial.

Tampoco los trabajadores industriales presionaban las nacionalizaciones pues, sólidamente organizados en sindicatos, negociaban con los patronos en condiciones de igualdad. La gran huelga obrera de 1908 había pasado a la historia y se había impuesto en su lugar la concertación pacífica de salarios y condiciones laborales.

Mucho antes de que los socialdemócratas llegaran al poder, los gobiernos suecos habían sentado las bases de la seguridad social. El seguro de compensación al trabajo existía desde 1901; el seguro por enfermedad y vejez, desde 1913, y desde la Primera Guerra la función social del Estado se ensanchaba día tras día.

El nivel de vida de los suecos es el más elevado de Europa, y la ausencia de grandes abismos sociales desincentiva la revolución. Suecia constituye, pues, la estrella de la socialdemocracia en la Europa del siglo XX.

### **Inglaterra, teoría y práctica del laborismo**

Hasta 1914, la importancia de la izquierda en Inglaterra es relativamente pobre, si se la compara con la de Alemania. De confesión más liberal que marxista, el laborismo era un partido sindical con algunos núcleos socialistas. Pero con el tiempo se convertirán en puntales del socialismo democrático, como puede inferirse de los objetivos que se trazara, una vez confirmado como fuerza independiente.

El Partido Laborista se proponía instaurar una república cooperativa para garantizar al trabajador (manual e intelectual) el pleno fruto de su trabajo y una distribución más equitativa del mismo, sobre la base de la propiedad común de los medios de producción, distribución y cambio. También quería lograr el mejor sistema de administración popular y dirección de las empresas.

Busca la libertad del individuo, pero “dentro de las necesarias restricciones impuestas por la vida común de una sociedad compleja” (Ebenstein, 1959, 945).

Otro objetivo fundamental será el de brindar seguridad al hombre, mediante trabajo e ingresos suficientes para él y su familia.

Para lograr la igualdad, no se trata de redistribuir la propiedad sino el ingreso, en la perspectiva de elevar el nivel de vida de la mayoría.

Los socialdemócratas, dice el laborismo, rechazan todo tipo de dictadura y en cambio propenden a una estructura democrática del Estado y de la empresa y fomentan la multiplicidad de asociaciones privadas. Además, persiguen la más amplia participación ciudadana en la toma de decisiones.

Habrá propiedad común de la tierra y de la industria, aunque no se niega la propiedad privada, siempre y cuando se ajuste a las siguientes condiciones: los intereses de la comunidad prevalecen sobre los particulares; la administración del Estado debe ceñirse al plan económico general; y los trabajadores son ciudadanos, no esclavos a jornal.

Con la primera conflagración mundial, el laborismo cobró fuerza. La economía de guerra había impuesto su propia lógica, hasta lograr el compromiso de los sindicatos de moderar sus reivindicaciones mientras durara la contienda. El gobierno había asumido abiertamente el control de amplios sectores de la economía, y en él participaba el partido laborista.

Pero el ingrediente original en este país fue el movimiento de delegados sindicales, especialmente en el sector bélico de la economía. Los delegados formaban comités de fábrica y locales, base de una pirámide de poder obrero que se elevaba hasta el nivel nacional, era de inspiración socialista de izquierda, y desafiaba la autoridad de las grandes centrales obreras. Su poder, no obstante, sólo tuvo vida mientras duró la guerra.

Hubo después una ola de huelgas que el gobierno logró sortear, pero desde 1918 el Partido Laborista creció sin cesar como fuerza electoral. Ahora su programa se orientaba en definitiva al socialismo y su organización se apoyaba en la base sindical. La perspectiva era gradualista, no revolucionaria, y todavía más afín a la tradición liberal progresista que al marxismo.

Trabajadores ferroviarios y mineros encabezaron una lucha de varios años que culminó con la huelga general de 1926. El desplome de la economía y el fracaso de huelgas anteriores le infligieron al movimiento socialista una derrota que trascendió el terreno laboral. Cuando el laborista MacDonald formó su primer gobierno minoritario en 1924, sabía que su viabilidad dependía de la alianza con los liberales. Y para preservar este apoyo, se limitó a continuar un programa reformista moderado. Con todo, avanzó reformas sociales apoyado en una economía que en la coyuntura repuntaba y en el viraje hacia la izquierda que se operaba en Francia, pese a los ataques del Partido Comunista británico al gobierno laborista. Pero la derrota del 26 fue decisiva.

Distinto de Alemania, en Inglaterra nunca se configuró la posibilidad de una revolución marxista. El país salió de la Primera Guerra con su estructura social y el poder de las elites intactos. No obstante la radicalidad del laborismo y de los sindicatos en 1918, el primero no quería aventurar un proyecto extremista sino disputarles a los liberales la hegemonía política por la vía legal. Sus más señalados dirigentes sabían que el pueblo británico no sacrificaría su tradición democrática parlamentaria.

La caída del segundo gobierno laborista en 1926 se debió a su incapacidad para sortear la crisis, desoyendo las medidas salvadoras que Keynes proponía. Tras el fracaso de la huelga general de 1926, el sindicalismo sufrió un rudo golpe. No así el

movimiento laborista, alimentado por el descontento social que el desempleo generaba.

En las elecciones de 1929, el laborismo casi duplicó su representación parlamentaria, superando la del Partido Conservador. Aunque, contemplados los liberales, el laborismo no hacía mayoría, aceptó de nuevo presidir el gobierno, esta vez sin los liberales. Pero había con ellos el pacto tácito de no introducir cambios radicales y tomar, más bien, medidas para conjurar el desempleo mediante la ampliación de los programas de obras públicas. Inspiradores de estas medidas fueron Keynes y el dirigente socialista Henderson, quienes proponían un amplio programa de control estatal y políticas encaminadas a crear empleo. Pero no todos los liberales estaban con Keynes, ni se mostraban dispuestos a apoyar el gobierno laborista para que desarrollara las estrategias que el economista proponía.

El colapso de la bolsa de Nueva York se produjo en 1929, apenas llegado al poder el segundo gobierno laborista en Inglaterra. Un año después, era evidente que la crisis norteamericana se había extendido a todo el mundo capitalista. Como quiera que la recuperación económica de Europa tras la guerra había dependido del dinero norteamericano, toda la estructura crediticia del continente se vio al borde del abismo. Los Estados Unidos se hundían en la peor depresión que el capitalismo había registrado y arrastraban consigo a toda la economía capitalista de Europa (Cole, 1962, t. VI, 195).

### *Keynes y Beveridge, o la teoría económica del bienestar*

Keynes había dicho que la salud social no operaba automáticamente en materias esenciales como la del pleno empleo y se requería aquí una decidida intervención del Estado. En su “Teoría General” apunta el economista, como si viviera hoy, que “los

principales inconvenientes de la sociedad económica en que vivimos son su incapacidad para procurar la ocupación plena y su arbitraria y desigual distribución de la riqueza y los ingresos” (Citado por González, 2000, 24). Para vencer las crisis cíclicas del capitalismo había que elevar la demanda efectiva mejorando los salarios, pues con una mayor demanda aumentaría la inversión (pública) y, con ella, se podría llegar al pleno empleo.

El Estado debía emprender grandes obras, pues ellas dinamizan la economía y aumentan el poder de compra de las gentes. La economía se reactiva, pues, por la vía de las obras públicas, pues éstas provocan una redistribución del ingreso.

Para aumentar la demanda efectiva, es preciso trazar una política fiscal que busque una distribución más equitativa del ingreso, con altos impuestos para los propietarios y bajas tasas de interés. Y es el Estado el que debe manejar esta política, por tener éste los mejores instrumentos para dinamizar la producción y el empleo.

Keynes revisa la teoría general del equilibrio, cuyo principal artífice fue Smith. Según el teórico de la economía clásica, el mercado constituye el locus en el que convergen los distintos intereses individuales; en él se armonizan ellos, “sin necesidad de ley o estatuto”, asignando los recursos de la sociedad en forma óptima para el interés general. Hay una especie de “mano invisible” que actúa como mecanismo automático para producir ese resultado, siempre y cuando el Estado no interfiera, haya completa movilidad de los factores productivos, pleno empleo de los recursos, y absoluta autonomía del consumidor. La primera condición, claro, es que haya competencia perfecta y no monopolio, de modo que oferta y demanda puedan ajustarse libremente en el mercado.

La verdad es que las partes se encuentran siempre en relación asimétrica. Keynes demostró que la teoría del equilibrio era falsa y enfocó la suya hacia el problema del

empleo. El Estado debe asegurar una demanda suficiente para consumir toda la producción y a precios suficientes para cubrir gastos, “en una situación de equilibrio dinámico conseguido mediante una sabia planificación económica”.

Por lo demás, justificaba Keynes el déficit fiscal, si era preciso, para mantener el empleo y la producción cuando la demanda amenazara disminuir.

Para asegurar la plena capacidad de la producción, el control central debe asegurar el pleno empleo y, para ello, hay que renovar muchas funciones tradicionales del Estado. Guiar el libre juego de las fuerzas económicas sin alienar el amplio campo de la iniciativa privada ni afectar las ventajas tradicionales del individualismo.

Para Keynes, ampliar las funciones del Estado, aumentar la demanda y el consumo, y estimular la inversión no son una usurpación al individualismo. Son esas estrategias la única manera de evitar la destrucción del capitalismo, y condición para el buen éxito de la iniciativa individual. Es la mejor manera de resolver el problema del desempleo sin incurrir en los extremos de los Estados totalitarios.

Gran impulsora del Estado Social fue la teoría de Keynes. Frente al fracaso de la economía clásica para remediar la recesión de los años treinta, él abrió el camino para alcanzar el pleno empleo. El Estado no podía ya seguir marginado de la economía sino que debía intervenir en forma decidida para estimular la inversión con gasto público y, mediante la política fiscal y el control de las tasas de interés, regular un buen nivel de empleo y de consumo. “Lo social” se convertiría en elemento estructurante de la economía misma. El viejo Estado liberal intervendría ahora abiertamente en la producción y en la redistribución del producto.

Al principio, el gobierno laborista británico ignoró a Keynes. Ceñido a la idea de que la crisis y el desempleo masivo eran fenómenos inevitables del capitalismo, desmontó

los programas de ampliación de obras públicas llamados a aumentar las fuentes de trabajo y, con ellas, la capacidad de consumo de las masas.

Keynes y otros ministros del gobierno insistían en una política proteccionista para aumentar los recursos del tesoro. Pero el gobierno se empeñaba en medidas deflacionistas que no hacían sino agravar la crisis. Cole acusa a este gobierno de “extrema pusilanimidad” para manejar el problema del desempleo. Le faltó decisión – agrega- para intentar siquiera lo que los liberales de avanzada pedían y se dejó arrastrar al desastre.

Se dejó engañar y convencer de que era más económico mantener a millones de personas ociosas que ponerlas a producir mercancías de consumo masivo. Muchos socialistas creían que, como el capitalismo por su naturaleza misma producía el desempleo y estaba expuesto a crisis y depresiones sucesivas no podía hacerse nada efectivo sin un cambio de sistema, cambio que en ese momento estaba fuera de su alcance.

Omite Cole, empero, el hecho de que en los años 30 proliferaron en Inglaterra las medidas proteccionistas, tras una larga historia de *laissez-faire*. Abandonado el mercado libre, el gobierno británico se entregó a proteger la industria nacional mediante aranceles a las importaciones. Un comité mixto (semioficial) no sólo definía estos controles sino que programaba la producción de muchas industrias básicas y, si era del caso, autorizaba elevar precios internos y subsidiaba las exportaciones (Barrat, 1963).

En las elecciones de 1931, el Partido Laborista había sufrido una derrota monumental porque debió enfrentar, por vez primera, una alianza nacional de todos sus adversarios juntos. De 259 parlamentarios se redujo a 46. Entonces el laborismo

acentuó su perfil de izquierda: puso la mira en la nacionalización del Banco de Inglaterra y en un programa de acción francamente socialista.

Así, 1934 fue un año de avance fascista en Europa, pero también de concentración antifascista en Francia y España. En Inglaterra, la política de frente unido que el Partido Comunista promovía fructificó, pero como alianza del laborismo, el sindicalismo y el movimiento cooperativo (que era enorme). Esta coalición reafirmó su hostilidad a toda clase de dictadura, hizo hincapié en su “fe en el gobierno democrático, con un sistema electoral libre y una maquinaria parlamentaria activa y eficiente...” (Cole, 1975, t. VII, 76).

Por su parte, el laborismo se proponía elevar el nivel de vida general de los británicos, igualando las oportunidades para hombres y mujeres. Transformar la industria, de una lucha caótica por el interés privado, en una economía nacional planificada en función del bien común. Garantizar la expansión democrática de todos los servicios sociales, en particular, los de salud y educación. Y ajustar el sistema impositivo con miras a la inversión en la industria nacional y a la creación de un excedente social destinado al bienestar general.

En 1937, el partido laborista apoyó el rearme inglés, para poder responder en la eventualidad de un ataque de las potencias fascistas. Se trataba de “defender nuestro país y cumplir nuestras obligaciones como miembros de la Sociedad de Naciones”. Ya desde entonces había lanzado los lineamientos de un programa que aplicaría cuando llegó al gobierno en 1945.

En la coalición de gobierno con Churchill, el laborismo asumió el “frente interno” mientras duró la guerra y se dedicó a actualizar su programa político. En 1942 publicó un manifiesto de tono abiertamente socialista que condenaba las dictaduras fascistas como males de una sociedad capitalista no planificada y pedía la

“producción planificada para el consumo de la comunidad” como condición esencial de la libertad (Cole, 1975, t. VII, 92).

También abogaba por el pleno empleo y el ordenamiento del mercado bajo la propiedad y el control del Estado. En cuatro lemas ponía el mayor énfasis: pleno empleo, reconstrucción de Inglaterra, generalización de los servicios sociales y educación para la democracia.

El programa de acción inmediata del Partido Laborista en 1945 se comprometía a buscar pleno empleo y altas tasas de crecimiento “mediante buenos salarios, servicios y seguros sociales y con impuestos que afectaran menos a los grupos de menor ingreso”. También se comprometía a controlar ingresos y precios, y a planificar la inversión; a nacionalizar el Banco de Inglaterra y “armonizar” las operaciones financieras con las necesidades públicas; a socializar las industrias de energía, transporte terrestre, hierro y acero; a prohibir las prácticas restrictivas del comercio, pero sometiendo los monopolios a control estatal; a pensar en casas antes que en mansiones, en bienes de primera necesidad antes que en los suntuarios; a planificar la agricultura para elevar y mejorar la producción de alimentos, manteniendo los subsidios de restaurantes populares que venían desde la guerra; a mejorar la capacidad del Estado para adquirir tierras con fines públicos y pagando indemnización, y a crear un servicio nacional de salud para todos los ingleses.

La espina dorsal del laborismo inglés fue la bandera del pleno empleo. Pero su único teórico no fue Keynes, lo fue también Beveridge. Pleno empleo, según Beveridge, significa que la desocupación dura poco y existe siempre la seguridad de un pronto reintegro al oficio anterior o a uno nuevo. El número de vacantes es mayor que el de desempleados, es decir que el mercado de trabajo debe ser un mercado de vendedores

y no de compradores. No es lo mismo no poder vender un empleo que no poder vender la propia fuerza de trabajo. En el primer evento, hay dificultades o pérdidas; el segundo caso es una tragedia personal. Es esta diferencia humana la que mueve a procurar que el de trabajo sea un mercado de vendedores.

En sintonía con las preocupaciones de Keynes, Beveridge afirma que la nueva política de seguridad social tiene que ir ligada a una política de empleo, pues el desempleo es el principal riesgo social.

Para lograrlo, hay que depositar en la empresa privada la dirección de la industria; pero si el interés general lo exige, no se podrá vacilar en abolir la propiedad privada y ampliar las responsabilidades y facultades del Estado central. Porque ese es el único poder capaz de asegurar siempre una adecuada corriente de gastos, o fiscalizar a nombre del interés general, o localizar la industria y el uso de la tierra. El Estado debe asumir las tareas que desempeñe mejor que el sector privado, o que éste no desempeñe. Y lo hará en forma democrática.

Sin embargo, que el pleno empleo se logre a través del Estado o a través de la empresa privada resulta con frecuencia secundario. Lo principal es “mantener la demanda de los recursos productivos de la nación, con el fin de emplearlos productivamente para satisfacer necesidades humanas, ya esté la industria en poder del Estado, ya en manos de individuos que pretenden lucro. En ambos casos el problema es el mismo” (Ebenstein, 1961, 968).

Beveridge aboga por socializar la demanda y no la producción. Pero, por otra parte, para que la política de empleo sea eficaz, se requiere la cooperación de los trabajadores, que no planteen reivindicaciones desmedidas que puedan producir una espiral viciosa de precios y salarios. Requiere también, por supuesto, que los

capitalistas no la saboteen. Además, sería indispensable nacionalizar ciertas industrias.

En suma, la política de pleno empleo consiste en que el Estado asuma la responsabilidad de convertir las necesidades humanas insatisfechas en demanda efectiva.

Son estas las ideas que campean cuando culmina la Segunda Guerra Mundial y las que inauguran el Estado de Bienestar, segunda fase temporal del Estado Social que había nacido como régimen institucionalizado en la República de Weimar. El Estado de Bienestar es a la vez artífice y producto de la sociedad de la abundancia que prevaleció en Europa occidental y Norteamérica, sobre todo durante las tres décadas que siguieron a 1945.

### **Viraje en la Posguerra**

En la segunda posguerra renace el liberalismo: en política, el liberalismo clásico; pero en materia social y económica, introduce una faceta nueva, que el Estado de Bienestar encarna. Su enemigo de la hora no es el fascismo, que ha sido derrotado, sino el comunismo. El enfrentamiento se situará entonces en dos polos: Estados Unidos y la Unión Soviética.

Dos concepciones antitéticas de la sociedad y de la economía se enfrentan: liberalismo y socialismo. Este último instaure una economía nacionalizada y planificada, con supresión o debilitamiento de la propiedad privada y la iniciativa individual. El liberalismo defiende exactamente lo contrario.

La guerra ha dinamizado en forma extraordinaria la economía norteamericana, al punto que Estados Unidos se consolida como primera potencia mundial. Su gigantesca producción demanda la apertura de mercados nuevos en el exterior, de allí que la reconstrucción de las economías avanzadas de occidente lleve la impronta estadounidense.

Con el fin de neutralizar el peligro del comunismo, Harry Truman ofrece la ayuda económica de su país para ayudar a la recuperación de Europa y proteger a la democracia liberal de la expansión del comunismo. Es el Plan Marshall. En el contexto de la Guerra Fría, este plan se ve como un instrumento económico de defensa de la democracia liberal. Lo propio haría tres lustros después John F. Kennedy con su programa de Alianza para el Progreso, concebido para contrarrestar la amenaza de la expansión de la revolución cubana en América Latina.

El nuevo escenario económico exige la intervención del Estado, intervención que se había practicado durante la guerra cuando la pobreza y las necesidades de la economía de guerra clamaban por una renovación del capitalismo. Ahora se trata de que el Estado regule, controle, estimule y asuma como árbitro a favor del bien común y de la justicia social (Berstein, 1996, 173).

Y Keynes, como se ha dicho, es el teórico del nuevo modelo, con su idea de que el Estado debe acudir al presupuesto y al control monetario para contrarrestar los ciclos recesivos de la economía. De que, para reactivarla, puede apelar a un cierto grado de déficit fiscal y a la expansión del circulante en el mercado. Pero su papel no se limita a paliar crisis de coyuntura, el Estado debe convertirse también en agente activo de la economía.

En Inglaterra y Francia se nacionalizan sectores básicos de la economía: energía, industria siderúrgica y del transporte, parte de la banca y de la industria militar.

Francia introduce la planificación. No la planeación compulsiva estilo Unión Soviética que sacrifica la propiedad y la iniciativa privadas, sino la planeación indicativa, que es flexible y resulta de concertación con los distintos sectores económicos y organizaciones de la sociedad civil. Paralela a esta intervención en la economía se desarrolla una filosofía de solidaridad y justicia social, materializada en una legislación social que ampara a la comunidad toda.

Durante la guerra, la Resistencia había madurado en Francia medidas que aseguraran “un orden social más justo” y “una verdadera democracia económica y social”. Las medidas incluían todo un plan de seguridad social, nacionalización de los principales medios de producción y de crédito, y garantía de trabajo. Luego de la guerra se implantó el Plan Monnet, con todas estas directrices.

En todos los países desarrollados se adoptó el intervencionismo de Estado y la planeación económica de largo plazo.

Entre 1950 y 1974 las economías se disparan. Y así mismo, se fortalece el sindicalismo, para compensar el desarrollo de la gran empresa. Es, dice Berstein (175), “la misma lógica que había inspirado la política de Roosevelt, durante el segundo New Deal, una sociedad en que el poderoso sindicato puede discutir de igual a igual con la patronal, para tender hacia un equilibrio social armónico, basado en una repartición equitativa de las riquezas producidas”.

Marcuse considera indebido aquel maridaje entre el capital y el trabajo porque, según él, sacrifica la independencia del proletariado, pone una cortina de humo a la lucha de clases y desvanece las ideologías. Su contraparte conservadora, Daniel Bell, se

congratulará del fin de las ideologías, como Fukuyama decretará en 1989 el fin de la historia.

Mientras en Francia se instituye la convención colectiva, vieja reivindicación del mundo obrero, en Alemania los sindicatos logran la co-gestión de las grandes empresas.

El nuevo modelo conserva los principios básicos del liberalismo económico pero también consagra la intervención del Estado y la concertación entre los actores de la producción. Es a la vez un rechazo al socialismo radical y al capitalismo “salvaje”. Dos proyectos se perfilan y contraponen, el proyecto liberal y el proyecto socialdemócrata. Es la disyuntiva de la hora.

#### *Liberalismo versus Socialdemocracia*

Mientras la socialdemocracia se asentaba en los países más desarrollados, el socialismo revolucionario echaba raíces en países más atrasados, como Rusia, donde ya había fracasado la Duma de 1905. Existía una relación directa entre la trayectoria de la democracia liberal y el avance del socialismo parlamentario. No podía haber sino ruptura entre la democracia social de Europa occidental y el comunismo de la Europa oriental (Thomson, 1993).

La industrialización en la Unión Soviética, atropellada como lo fueron todas, pero a la búsqueda de la democracia económica, se nutrió de fuerzas políticas muy distintas de las que dirigieron la industrialización en Europa y los Estados Unidos. El fundamento de la revolución industrial en aquel país fueron los planes quinquenales de Stalin, y el proceso corrió parejas con la dictadura de hierro de un partido monolítico, de una economía estrictamente planificada e integrada, y de un movimiento que no concebía el cambio sino por medio de la revolución, único antídoto a la vista contra la autocracia. La revolución industrial en Inglaterra no se acompañó de dictadura política sino de un

despotismo económico que esquilmo la fuerza de trabajo. De sus excesos inhumanos da cuenta la novelística europea del siglo XIX.

La bonanza europea y la norteamericana se acompañan de democracia y también cambian las condiciones de vida. El crecimiento económico no elimina la pobreza ni las desigualdades, pero a casi todo el mundo se le satisfacen sus necesidades fundamentales. En los países desarrollados se supera el problema de la supervivencia y se eleva el nivel general de vida. En tales condiciones, la amenaza del comunismo pierde fuerza y aparecen, en cambio, otros desafíos. Ahora se trata de saber cómo distribuir la riqueza, y para responder a ello surgen dos escuelas.

El liberalismo entrega el reparto a los mecanismos automáticos del mercado. La socialdemocracia deposita en el Estado la responsabilidad de corregir las desigualdades que el mercado crea, mediante un sistema de recaudo y redistribución. Ante este esfuerzo de adaptación a realidades inéditas, muchos partidos comunistas (de clase obrera) se quedan anclados en una ideología fija y empiezan a periclitar. La escuela liberal considera malsana la intervención del Estado en el mercado. Piensa que el Estado de bienestar estimula la pereza de unos y desestimula la inversión de otros.

Las compañías multinacionales se expanden con agresividad. Diversifican la producción, multiplican mercados e invierten en el país del mundo donde les resulte más rentable.

Una vez finalizada la Segunda Guerra, la izquierda comunista (apoyada por la URSS) se lanzó en Alemania a la reconquista de las masas trabajadoras. Aunque también lo hizo la izquierda democrática, que ganó ampliamente la partida con su proyecto de reconstruir el partido socialdemócrata alemán.

Queriendo deshacerse de la carga de reproches que su internacionalismo le había significado en el pasado, ahora la socialdemocracia adopta una postura nacionalista. En una Alemania reducida a cenizas por la guerra, se imponía una reconciliación del socialismo con la nación. Claro que desde 1925 el partido había eliminado el dogma marxista y acogido los postulados de la república democrática. Ahora el socialismo reducía las nacionalizaciones a la banca y la gran industria, dejando el resto de la economía privada en régimen de libre mercado.

Con la reforma monetaria y la política liberal de Erhard comienza en 1948 el “milagro alemán”. En 1959, el nuevo programa del PSD se inscribe en la renuncia al socialismo como sistema y al marxismo como única ideología posible. Tiempo después lo haría en España el PSOE de Felipe González.

De la letra de ese programa se entresaca que el socialismo democrático europeo hunde sus raíces “en la moral cristiana, en el humanismo y en la filosofía clásica”. Que el PSD respeta la libertad de pensamiento. Que “el socialismo se realiza sólo a través de la democracia y ésta logra su plenitud sólo a través de aquel”. Que la socialdemocracia aboga en política económica “por una más libre competencia y una libre iniciativa empresarial”. En suma, se proclama abiertamente reformista y partidaria de la planificación en un régimen de economía mixta. Concluye tomando distancia de los comunistas porque ellos “oprimen radicalmente la libertad y violan los derechos del hombre”.

Los socialistas terminaron en una gran coalición con la democracia cristiana y participaron en el gobierno de Kiesinger en 1969. Alemania descuella hoy con la fórmula de la economía social de mercado, donde el principio de la solidaridad se impone sobre el principio de la lucha de clases.

En 1972, el gobierno amplía la cogestión, se establece la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas y se sientan las bases de un “capitalismo popular”. Aunque el gobierno socialdemócrata no conmueve las estructuras del capitalismo liberal en Alemania, en todas partes sigue vigente la necesidad de llegar a un consenso social, y la prosperidad facilita enormemente ese consenso.

Esta opción económica que toma distancia definitiva del dogma marxista ofrece en la Alemania de posguerra su corolario político en una constitución que, derrotado el nazismo, previene contra cualquier tentación totalitaria.

Alfonso López Michelsen (*El Tiempo*, septiembre 18-2005) recuerda que la actual constitución alemana se propuso “impedir todo simulacro de legitimidad al estilo hitleriano. Como es sabido, el ascenso estelar de Hitler se caracterizó por una aparente fidelidad a la constitución de Weimar, hasta culminar en la más monstruosa tiranía. Nada caracterizó en su cuna al futuro régimen nazi. Se cumplió con las elecciones como en cualquier democracia, y se fueron eliminando instituciones, como la separación de los poderes y la independencia del órgano judicial (...) De ahí que la constitución alemana, como tantas otras, fuera una constitución ‘anti’ (...) Está redactada para blindar la democracia contra las tiranías potenciales”.

En 1989 se desploma el sistema comunista, naufraga el imperio soviético. “Pero en el mismo momento en que el comunismo se viene abajo, el mundo de las democracias liberales se ve inmerso en una crisis profunda y durable. Y esta crisis, lejos de quebrantar este tipo de régimen, parece, por el contrario, consolidarlo en su versión inicial, prometiendo la victoria de la versión liberal sobre la versión socialdemócrata” (Berstein, 1996, 214).

## **Juega la OPEP**

Al iniciarse la década de los 70 se insinúan ya los datos de una nueva crisis económica: estanflación (estancamiento e inflación), con su consecuente desempleo. Desequilibrios que derivan en crisis precipitada por el aumento desproporcionado de los precios internacionales del petróleo, primero en 1973-1974, atada a la guerra de Yom Kippur; y luego, en 1979, con la llegada de Jomeini al poder en Irán. De allí surgirá una aguda recesión.

La OPEP, Organización de Países Productores de Petróleo, provoca el alza de los precios del barril de crudo de 3.50 dólares a 30.00. El alza eleva los costos de producción industrial, dispara la inflación y desequilibra las balanzas de pago. Al caer la actividad productiva, se multiplica el desempleo. Y además, el querer erradicar la inflación reduciendo el circulante frena la economía. Entre 1973 y 1984, la crisis es aguda. Al estancamiento y la inflación se suman el desafío comercial del sudeste asiático y el surgimiento de Alemania como potencia en la economía mundial.

Todavía en esos años se preconiza un crecimiento cero en los países desarrollados para permitir la expansión del gasto público en los Estados de bienestar y el desarrollo en el Tercer Mundo. Pero la recesión ha creado un clima propicio al renacimiento de la ideología de libre mercado, de Estado limitado a regular la inflación con medidas monetarias y de apertura total de mercados en los países en transición industrial.

En la ofensiva ideológica de la globalización, se exigieron cuotas de importación y reciprocidades arancelarias. “ La solidaridad desarrollista con el Tercer Mundo empieza a declinar. Sólidas teorías de desarrollo se califican como especulaciones desuetas y los bloques continentales (como el europeo) se plantean ahora la apertura incondicional contra una incierta promesa de que las empresas multinacionales remplazarán los esfuerzos industriales proteccionistas sustituyendo importaciones” (García,2002).

Desmoronado el poder soviético con la caída del muro de Berlín en 1989, la propuesta se trueca en exigencia y en compromiso de los gobiernos con los organismos internacionales de crédito para reimplantar el viejo modelo liberal.

Por otra parte, la crisis quebranta el prestigio del Estado de bienestar porque reduce sus recursos y, a la vez, multiplica sus usuarios. Los liberales diagnostican que el peso que el Estado coloca sobre los hombros de la población activa resulta insoportable, debido al aumento de la carga social; lo cual reduce, de paso, la productividad de las empresas. La solución que proponen es el retorno al liberalismo.

La crisis de los años 70 reorienta el modelo económico. Con el alza de los precios internacionales del petróleo caen las utilidades empresariales mientras el ingreso por salarios se mantiene. Se estanca el crecimiento. Ya no parece adecuado estimular la demanda en un solo país.

En esas condiciones, el gasto público aparece cada vez más como una carga incosteable. Neoliberales y neoconservadores lo señalan como impedimento mayor contra el ahorro y la inversión y lo consideran el primer motivo de erosión del incentivo del trabajo (Requejo, 1990, 138). Se dice que el Estado de bienestar no está ya en condiciones de responder a la demanda social y que ha provocado una crisis fiscal, de legitimidad, de sobrecarga y de gobernabilidad.

En Alemania se desploma el índice de crecimiento, las inversiones caen radicalmente y el desempleo crece día tras día. Liberales y democristianos encabezan la oposición, alimentada por la crisis, pero también porque rechazan el divorcio, la legalización del aborto y la humanización del sistema penitenciario. Los liberales rechazan la intervención del Estado en la esfera social, exigen una política de reactivación económica y, en alianza con la Democracia Cristiana, se hacen con el poder.

En Francia, hasta los socialistas en el poder desde 1981 se muestran incapaces de capotear la crisis. Parece llegada la hora de las soluciones liberales.

En Inglaterra, la crisis parece insoportable. Se desencadena una serie de huelgas que exasperan a la opinión contra los sindicatos. El conservatismo azuza este sentimiento antiobrero, a resultas de lo cual el gobierno laborista pierde credibilidad. En 1979, la líder conservadora Margaret Thatcher gana el poder con la bandera del retorno al liberalismo clásico.

En ese país y en Estados Unidos se atribuye al déficit fiscal el origen de la crisis. Entonces se adoptan medidas para reducir subsidios o privatizar empresas públicas, en la mira de reducir la carga impositiva que pesa sobre la empresa privada. Mientras tanto, se recorta el gasto social para devolver a las empresas su competitividad.

Con el fin de comprimir costos empresariales, se “flexibilizan” salarios y cargas prestacionales y se suprimen los subsidios a las empresas ineficientes. “Thatcher y Reagan apuestan a forzar el libre comercio internacional y el abatimiento de las barreras proteccionistas...” A todo lo cual se agrega una presión permanente para asegurar la libre circulación de capitales (especulativos y de inversión productiva). Se presume entonces que el capital multinacional podrá sustituir con solvencia las prácticas proteccionistas y dirigistas del Estado social.

### **Críticas a diestra y siniestra**

El keynesianismo se pone en entredicho. El rotundo fracaso de las economías socialistas del Este europeo desacredita la intervención del Estado, aún en los países socialdemócratas de la Europa occidental. Como lo hiciera Hayek en su momento, ahora se vuelve a asimilar la práctica de los regímenes comunistas al dirigismo económico en régimen liberal, en argumentación forzada que distorsiona la realidad, pero que en la

coyuntura resulta eficazísima. El viejo liberalismo integral, desvalorizado desde los años 30, vuelve a la vida, tras la afirmación de Hayek de que es superior un sistema basado en la defensa del individuo y sus intereses, en un contexto de mercado y de libertad (Berstein, 1996, 228).

Mientras tanto, Milton Friedman revive el monetarismo. Ronald Reagan cierra la tenaza anglosajona con Thatcher y declara que tantos males proceden del Estado todopoderoso que los demócratas habían montado en los años 60. La terapia, volver al libre mercado, a los valores victorianos, a la exaltación calvinista del esfuerzo individual.

Para ello, será preciso rebajar impuestos, de modo que se favorezca la inversión y se estimule el mercado, con un amplio programa de privatización de entidades oficiales y cierre de empresas públicas no rentables. Thatcher acorrala al poder sindical en Inglaterra. Pero, a diferencia del puro *laissez-faire*, el thatcherismo no niega por completo la intervención del Estado. Considera, de un lado, que la economía de mercado no admite el intervencionismo en forma de planificación y de corporatismo; pero de otro, en la más genuina tradición liberal, exige intervención sólo para mantener la ley y el orden, para garantizar la propiedad y defender a la nación.

Esta política alcanza éxito relativo: la industria vuelve a crecer, se reducen la inflación y el déficit fiscal, las privatizaciones democratizan en gran medida el mercado de acciones; pero en el campo social resulta costosa, pues eleva el desempleo y da lugar a fenómenos de marginalidad urbana. A los logros contribuye, sobre todo, el hallazgo providencial de grandes yacimientos de petróleo en el Mar del Norte; factor crucial que los apologistas de aquel modelo callan, para depositar todos los méritos en políticas neoliberales de resultados desiguales.

“La crisis económica, surgida en 1974, y el estancamiento económico que le sucede, unido todo ello al fracaso de la economía dirigida del Este, supusieron un golpe para la

alternativa socialdemócrata que aparece, en definitiva, como una práctica concebible en período de crecimiento, cuando se trata de distribuir ingresos en alza. En todo el mundo desarrollado, así como en los países recientemente liberados del comunismo, la economía de mercado en su forma liberal se convierte en la versión dominante a finales del siglo XX” (Berstein, 1996, 230).

En los años 80 se agudiza el choque entre la lógica liberal, la democrática y la social. Desde distintos flancos doctrinarios se cuestiona el modelo. Liberales y conservadores adjudican la crisis al exceso de funciones del Estado, al “democraterismo” del Estado benefactor. Samuel Huntington estima que el exceso de democracia compromete la gobernabilidad y propone como remedio “balancear” la democracia, recortarla. De ideas semejantes derivaron, en alguna medida, las dictaduras del Cono Sur que propiciaron las condiciones políticas para entronizar el modelo neoliberal en la región.

Para los defensores del liberalismo individualista (Hayek, Mises, Friedman), el Estado de Bienestar mina las estructuras y valores de la sociedad libre, y desarrolla una peligrosa tendencia hacia la burocratización de la vida colectiva y la reglamentación estatista. Para ellos, toda intervención del Estado en el mercado amenaza la libertad individual y constituye una peligrosa concesión al colectivismo. Además, ese Estado reduce considerablemente la eficiencia del sistema y frena el crecimiento económico.

Los marxistas, por su parte, insisten en su crítica del Estado de Bienestar como instrumento del capitalismo. Consideran que la intervención igualadora del Estado ha provocado el desarrollo de un modelo tecnocrático en el que la política depende de la eficacia y los problemas políticos se convierten en problemas técnicos; se burocratiza el poder, se elimina la discusión pública, se rutiniza y manipula la opinión pública a través de los medios masivos de comunicación.

“El sistema así generado debe combinar la lógica del capitalismo y el mercado con la lógica de la redistribución y la participación democrática. Y, sencillamente, el Estado Social se ha revelado incapaz de servir al mismo tiempo a las dos lógicas” (Del Aguila, 1997, 623). Resultado, una “Igualdad pasiva”, relacionada con la redistribución y la igualdad, pero no necesariamente con la democracia, con la participación y el autogobierno.

También la izquierda marxista criticó al Estado de bienestar por “ineficiente, burocrático y represivo”, por ser instrumento para estabilizar la sociedad capitalista y no para transformarla. Porque la burocracia del Estado terminaría imponiendo el control político-ideológico que neutraliza el debate político y sacrifica la independencia de las clases trabajadoras.

Esta izquierda no llama al desmonte del Estado social sino a la ampliación de la participación en todos los ámbitos, a través de un movimiento social de nuevos sectores organizados: pacifistas, ecologistas, ONG, poder local, feministas, movimiento gay. La política cambia de signo, en función de nuevos problemas. Ahora se trata de la calidad de vida, de la verdadera igualdad de derechos, de los derechos humanos y la defensa de la sociedad civil.

En rara simbiosis de pensamiento socialista y conservadurismo filosófico, Anthony Giddens critica al capitalismo por sus inequidades, y al Estado de bienestar por las limitaciones que siguen:

- Con las nuevas exigencias en productividad que la competencia económica mundial plantea, se dificulta más la función redistribuidora del Estado de bienestar, y ésta tiende a ser contraproducente.
- El Estado de bienestar no ha logrado contrarrestar la pobreza. Lo han usufructuado más las clases acomodadas.

- Se creó una cultura de la dependencia del sistema asistencialista y no una verdadera integración del individuo a la sociedad.
- La burocracia tiende a hacerse inflexible e impersonal. Muchas industrias nacionalizadas se vuelven ineficientes y derrochadoras.
- El pleno empleo se logró, pero sólo para los varones. A medida que las mujeres fueron ingresando al mercado laboral formal, a medida que se fueron reconociendo como trabajo actividades como las labores domésticas, apareció de nuevo el desempleo.

Giddens escribe en el quiebre del siglo, cuando no se habla ya de dismantelar definitivamente el Estado de Bienestar o de mantenerlo a toda costa. Se trataría de reformarlo para poder preservarlo.

El sociólogo inglés propone una “tercera vía”, apoyada en cuatro puntales económicos y en una reformulación pragmática de principios. En el aspecto económico, se funda en disciplinar la política financiera y monetaria; propiciar una participación democrática en el desarrollo de la economía y el empleo, tan lejos del estatismo rígido como del libre cambio; combatir el desempleo estructural y la marginalidad social; y relanzar el espíritu empresarial, privilegiando ahora a las pequeñas y medianas empresas. Todo ello inscrito en una economía globalizada que exige flexibilidad en el mercado laboral y adaptación a las nuevas ideas y a las condiciones del mercado competitivo.

En cuanto a los principios políticos y valorativos, la “tercera vía” habla de solidaridad, justicia, libertad, tolerancia e igualdad de oportunidades. Pero señala que “no existen condiciones ideológicas previas, que sólo cuenta lo que funciona (...), que debe corregirse el intervencionismo del gobierno (...) Todo ello inscrito en una concepción de fondo en la que se pretende ser realista y pragmático, huyendo de la maldad de la ideología, aunque se mantenga la fidelidad a ciertos ideales. Pero el desempleo y la

exclusión siguen presentes –afirma González-, en dimensiones no tolerables para un eficaz funcionamiento del Estado de bienestar, y el abismo entre la suma riqueza y la suma pobreza de la escala social se ha ensanchado en medio del gran enriquecimiento colectivo de los países más desarrollados” (González, 2000, 24).

Y es que en los años 70 lo que venía de economía transnacional se convirtió en una fuerza mundial en expansión incontenible. Aparecieron los paraísos fiscales y empezaron a flotar cantidades enormes de eurodólares sin control, multiplicados *ad infinitum* por los petrodólares que resultaban de la política de la OPEP. El mercado neto de eurodivisas subió de 14 mil millones de dólares en 1964 a 160 mil millones en 1973 y a 500 mil millones en 1978. Capitales inmensos en busca de súbitos beneficios.

En el ámbito económico, el reformismo del Estado quiso vencer el desempleo y la inflación. Se aplicaron medidas de choque que resultaron recesivas, pues contuvieron el circulante monetario recortando salarios, créditos y gasto social. Y se impuso una rápida internacionalización de la economía

El hiperdesarrollo de las multinacionales se dispara con la “nueva” (vieja) división internacional del trabajo. La cadena de producción de las multinacionales se divide por países, buscando, ante todo, mano de obra barata y las condiciones más rentables para la inversión (Hobsbawm, 1995). A las puertas del siglo XXI, se avisa el panorama del modelo africano extendido a todo el Tercer Mundo.

El compromiso histórico que el Estado de bienestar representaba se encontró en el ojo del huracán a partir de los años 80 cuando, desde los flancos extremos del espectro político, se le adjudicó la responsabilidad por la inflación y el desempleo que la crisis de los precios del petróleo había acumulado desde la década anterior.

En el Estado de bienestar las economías habían crecido aceleradamente, impulsadas por una dinámica comparable en el desarrollo de la tecnología. Al propio tiempo, se había integrado a la clase obrera, y con ello se aplacaba el conflicto social, en la misma medida en que el Estado asumía la seguridad social.

Pero con la crisis la carga social resultó incosteable y se la presentó como un defecto estructural del modelo del bienestar, que vendría a ser el único responsable de la inflación y la recesión económica. A ello se agregaba el adocenamiento que crecía en la administración pública. Neoliberales y conservadores pensaban que la falta de competencia y la seguridad en el empleo de los funcionarios públicos golpeaba la productividad. Según ellos, ineficiencia y baja productividad elevarían en forma exagerada los costos del Estado de bienestar. Los hechos parecieron entonces justificar las soluciones más radicales de la filosofía neoliberal. La utopía libertaria de Nozick postularía que sólo puede legitimarse racional y democráticamente un Estado mínimo (González, 2000, 27).

En los años 80, la crítica emanó de las políticas de Thatcher y Reagan, centradas en la oferta. Según estas teorías, muchos recuperaban del Estado lo que habían pagado en impuestos, menos el costo de la burocracia oficial -cara e ineficiente-.

En la misma década caía el muro de Berlín (1989) y se celebraba el segundo centenario de la Revolución Francesa. Se decretó la muerte de la Ilustración, mientras el imperio soviético se disolvía. El Estado de bienestar, materialización institucional de la democracia liberal más avanzada, se quedaba sin enemigo. Francis Fukuyama interpretó el momento como el fin de la historia, rubricado por el triunfo definitivo de la democracia occidental sobre los totalitarismos. Era la hora, según él, del Estado universal y homogéneo, vale decir -y entre líneas- del imperio norteamericano.

Ramesh Mishra sistematiza en tres perspectivas principales los límites de Estado de bienestar; pero estima que éstos no son de índole económica o fiscal, sino políticos e ideológicos. El autor se detiene en la perspectiva neoliberal, en la neomarxista y en la de la socialdemocracia radical.

El principal argumento del neoliberalismo contra el Estado de bienestar era que éste había crecido demasiado e intervenía en exceso; a tal punto, que el propio Estado representaba ya un problema, pues obstaculizaba el crecimiento de la economía de mercado. En otro sentido, subrayaba el neoliberalismo la “sobrecarga” y el “fracaso” del Estado para responder a la complejidad de sociedades avanzadas.

A la crítica institucional añadía “una ética de la responsabilidad individual invocada contra la ‘irresponsabilidad’ y la dependencia fomentadas por el Estado de Bienestar. (Su contrapropuesta, reducirlo sustancialmente) para restablecer la iniciativa individual, la vitalidad de la economía de mercado y de la sociedad civil” (Mishra, 2000, 490).

Argumenta Luigi Ferrajoli que en la doble crisis del Estado de derecho y del Estado social, el neoliberalismo ofrece una alternativa autoritaria. Por ejemplo, Niklas Luhmann propone devolverse a las viejas formas del Estado liberal y a la economía de mercado, vale decir, restringir la intervención del Estado en la economía y su función social. Pasa por alto, precisamente, el origen del Estado social en la crisis de inestabilidad del capitalismo y como remedio a la incapacidad de autorregulación del mercado. Pero amputar la función social del Estado sólo es dable reforzando los instrumentos autoritarios del control social (Ferrajoli, 2000).

Aunque liberal en economía, el neoliberalismo resultaría, según esta versión, antiliberal en el terreno jurídico y político. Habría conducido a la rígida legislación autoritaria que en los años 70 y 80 se expandió por tantas democracias de occidente, pues abre las puertas al poder absoluto de la mayoría en política y del mercado en economía.

Parte el neomarxismo de la premisa de que el Estado es una institución creada para mantener un determinado sistema económico y social. De allí que las reformas que se propongan al sistema capitalista no podrán contravenir sus dos funciones fundamentales –la de acumulación y la de legitimación-, pues en tal caso se estarían amenazando las condiciones de su reproducción. Lo cual indicaría las limitaciones de la “asistencia social” en el sistema capitalista.

En el Estado de bienestar los servicios de educación y salud, verbigracia, y las políticas de empleo, contribuyen a la acumulación al formar una fuerza laboral adiestrada y saludable, y a elevar de esta manera la productividad del trabajo. A pesar de que las funciones de acumulación y legitimación garantizan la estabilidad del sistema, conforme aumenta la intervención del Estado, aquéllas chocan y ponen en aprietos al sistema. La política social y de pleno empleo puede llegar a afectar los intereses empresariales, que trasladarán a los precios el costo adicional por salarios, y afectarán así al conjunto de los consumidores. Y lo propio puede ocurrir con la política fiscal.

En los años 70 habría resultado evidente el desencuentro entre la necesidad de acumulación (para recuperar la rentabilidad) y la necesidad de legitimación (para favorecer el consumo social). En suma, consideran los neomarxistas que el Estado de bienestar termina por obstaculizar el funcionamiento del capitalismo y exagera su tendencia a las crisis. Los objetivos igualitarios del Estado de bienestar, en particular la redistribución del ingreso, del poder social y político, sólo es dable en medida limitada.

Mishra le concede algo de razón al neomarxismo cuando afirma que, si bien los derechos sociales han resultado difíciles de reducir, la crisis se resolvió en buena parte sacrificando el pleno empleo, reduciendo salarios y sacrificando a los sindicatos. Además, la reforma fiscal terminó favoreciendo a los ricos. Pese a que la democracia ha

dificultado el desmonte del Estado de bienestar y la privatización de sus funciones, mal que bien las instituciones de protección social sobreviven.

Con todo, nuestro autor considera “excesivamente deterministas” los planteamientos del neomarxismo sobre los límites del Estado de bienestar, y parece comulgar más con la perspectiva de la socialdemocracia radical.

Esta reconoce muchas de sus limitaciones, pero cree que un Estado social avanzado no necesariamente riñe con la economía capitalista, y a ello coadyuvan las instituciones de cooperación social. Además, estima que la democracia y el Estado parlamentario favorecen el cambio. En esta perspectiva, es la movilización económica y política de las clases trabajadoras la que permite lograr el Estado de Bienestar y el pleno empleo.

La socialdemocracia cree en la viabilidad de un sistema mixto, generosamente demostrada por países como Suecia y Dinamarca, en donde conviven un Estado social poderoso y una economía de mercado exitosa, y donde el neocorporatismo obra como mecanismo institucional para tramitar los conflictos y concertar las políticas públicas. Por otra parte, la socialdemocracia radical confía en el parlamentarismo como vehículo de cambio social, e incluso, del paso de la democracia social a la económica, es decir, al socialismo.

Para terminar, Mishra le encuentra una debilidad ostensible al punto de vista de la socialdemocracia radical: y es que ignora el impacto de la globalización (el libre movimiento de capitales y la ampliación de sus posibilidades de inversión en el mundo entero) sobre la ecuación que ha debilitado a las fuerzas del trabajo frente a las del capital.

En los últimos veinte años se han configurado dos grandes líneas de trabajo sobre el Estado de bienestar: la primera propone *reformular el Estado* para devolverle eficacia y adaptarlo al nuevo escenario. La segunda vuelve la mirada sobre la *sociedad civil* como

punto de partida para reformular el Estado de bienestar. En el primer enfoque, el de la reforma estatal, se abren paso el *neocorporatismo*, por un lado, y, por otro, una visión pragmática de la reforma.

En la línea de la reforma se busca redefinir el Estado, sus nuevas formas y ámbitos de intervención, tanto en su dimensión institucional como en sus objetivos, capacidades y recursos. Lo que implica descentralización, mayor flexibilidad y eficiencia. Y aquí se sitúa el enfoque corporativo de Mishra: “Se trata de potenciar la idea de un Estado de bienestar que supera la versión más próxima al socialismo marxista, pero que también se aleja y supera la que ofrecería alguna interpretación liberal empeñada en rescatar la libertad individual y el individualismo” (Mishra, 2000, 165).

A este Estado, cuya eficacia se cifra en la existencia de grupos y corporaciones en la línea de los grandes pactos, nuestro autor lo denomina “Estado integrado del Bienestar”. Su característica dominante es que puede superar la “rigidez burocrática” del modelo clásico del Bienestar. Y disuelve la artificiosa diferencia entre política social y política económica, para integrar en un solo haz política, economía y bienestar. No es nuevo el mecanismo para lograrlo: es la colaboración entre capital y trabajo, tan preciada en Suecia, Alemania y Holanda, mediante la concertación de los intereses sociales con el Estado.

Para el neopragmatismo, en cambio, el crecimiento de la economía resulta crucial para el bienestar. En este enfoque, el buen éxito de la política social depende del crecimiento económico y, a su vez, el desempeño de la política social repercutirá sobre el desarrollo económico. En consecuencia, el Estado deberá controlar y hasta frenar el gasto social, armonizándolo con el crecimiento de la economía. Flexibilidad y adaptación a las nuevas circunstancias son las claves de este neopragmatismo.

En contravía de aquellas líneas que ponen el énfasis en la economía, el nuevo recurso a la sociedad civil se vuelca sobre criterios de eficiencia y pluralismo, de participación y gestión por resultados. Alimenta una irreductible desconfianza frente al Estado y a su función de intervención. Propone reducir sus competencias a favor de la sociedad civil como alternativa de acción y de protagonismo.

Pese a que el Estado podrá seguir su tarea de planificar, promover y regular los servicios de protección social, es la sociedad civil la encargada de desarrollarlos y hasta de gestionarlos. Los amantes de la sociedad civil reivindican, otra vez, la libertad individual, que venía “laminada por las colosales fuerzas colectivistas e igualadoras de la iniciativa estatal” (Montoso, 2000, 167).

La contraposición del concepto moderno de sociedad civil al Estado “burocrático” se depuró en la oposición de la izquierda democrática a las dictaduras comunistas de Europa oriental (Polonia, Hungría, Checoslovaquia). Y en la “transición” hacia la democracia en el sur de Europa y en América Latina contra los regímenes “burocrático-autoritarios” o dictaduras del Cono Sur.

Derrotadas estas dictaduras, sin embargo, se mantuvo la oposición al Estado “burocrático”, eufemismo que aludía al modelo industrializador de la CEPAL. El desenlace fue, como se sabe, el desmonte o el adelgazamiento del Estado social en estos países, con el argumento de que el modelo de industrialización protegida en régimen de economía mixta y planificada se había agotado (De la Torre, 2005).

Estos procesos que reivindicaban la autonomía y el poder de la sociedad civil recordaban los grandes movimientos democráticos de los siglos XVIII y XIX, que habían marcado la dualidad entre Estado y sociedad, de estirpe medieval, y tan afecta a la ideología neoliberal.

### *Eficientismo y rentabilidad*

Son los criterios que presiden el enfoque pragmático de la reforma del Estado. Desde los años 80, el Estado pone el acento en la modernización de los servicios públicos para compensar un freno previsible en el crecimiento de los recursos públicos destinados al gasto social. Se habla, entonces, de sistemas de control y resultados y de minimización de costos, y se trasladan a la administración pública los criterios de rentabilidad de la empresa privada.

Se reducen los objetivos públicos a una lógica privatizadora, aun cuando se trate de empresas públicas (Requejo, 1990, 149). Viraje que se insinuaba en la última etapa del Estado de Bienestar y que el modelo neoliberal que vino a remplazarlo se tomó a pecho y sin beneficio de inventario. “Excesos tecnocráticos” criticados, no obstante, desde ideologías interesadas, más bien retóricas, porque descalifican de un plumazo los criterios y principios de acción racional de carácter técnico.

Al Estado “burocrático” se le contrapuso el concepto moderno de sociedad civil. Concepto que se depuró en la oposición de la izquierda democrática al Estado burocrático y dictatorial de la Europa oriental de signo comunista (Polonia, Hungría, Checoslovaquia). Y en la “transición” hacia la democracia en el sur de Europa y en América Latina, contra los regímenes “burocrático-autoritarios” o dictaduras del Cono Sur. Derrocadas estas dictaduras, sin embargo, se mantuvo la oposición al Estado burocrático, eufemismo que aludía al Estado industrializador de la CEPAL. El desenlace fue, como se sabe, el desmonte del Estado social en estos países, con el argumento de que el modelo de sustitución de importaciones y de promoción de exportaciones se había agotado.

En los años 80, la transnacionalización de la economía le imprime un nuevo sentido a la intervención estatal. Se trata ahora de apoyar a los sectores más competitivos en el

mercado internacional y de “racionalizar” cada vez más el gasto social. La administración pública se verá regida por mecanismos de mercado, por criterios de eficiencia y eficacia económica que terminan por herir el principio de igualdad, porque el gasto social se asocia a criterios productivistas y de rentabilidad. Se redefine, pues, el sentido de la democracia liberal que se había adaptado al Estado Social.

Pero, ¿cuáles son las circunstancias que rodean esta redefinición de la democracia liberal y, por lo tanto, del Estado de Bienestar? Al despuntar los años ochenta se presenta una convergencia de acontecimientos políticos y económicos que marcarán un giro significativo en la tendencia del modelo<sup>2</sup>. La derrota electoral del laborismo británico y de la socialdemocracia alemana coincide con la recesión económica que se extiende a toda Europa y con sus dificultades para lograr el pleno empleo.

Muchos diagnosticaron que el keynesianismo y el Estado de Bienestar habían tocado a su fin. El hecho es que las crisis del petróleo de los años 1973 y 1979 hacían menos costeable el gasto público y la inversión social en economías que registraban un crecimiento exponencial de nuevas demandas sociales. En medio de la crisis económica irrumpen en la escena internacional nuevos países industrializados que, como el Japón, empiezan a resultar por varios aspectos más competitivos que Europa occidental y Norteamérica.

En el terreno político, la situación no es menos compleja: mientras la derrota de la izquierda democrática en Inglaterra y Alemania sugiere el acabose del Estado de Bienestar, en España, Francia y Portugal llega la socialdemocracia al poder.

El gobierno socialista francés se concentra en el control de la economía y la inversión mediante la nacionalización de grandes empresas que reciben, no obstante, jugosas inyecciones de capital del Estado para asegurar su competitividad. Este programa contó

---

<sup>2</sup> En este punto nos apoyamos de preferencia en Montoso, op cit, pags. 162-169

con el apoyo de los sindicatos, hasta el momento en que el gobierno debió congelar salarios, recortar el gasto público y devaluar el franco.

El Partido Socialista Obrero Español (PSOE), que llegaba al poder tras una prolongada dictadura y una auspiciosa transición, se entregó a consolidar la democracia y a modernizar la economía. Con expreso abandono del “ideologismo marxiano” y visto el fracaso del modelo francés, evitó las nacionalizaciones y optó, más bien, por el mercado intervenido y una política de pactos y concertaciones con las fuerzas organizadas de la economía.

Tras las medidas draconianas de los años 80, que se aplicaron sobre todo en América Latina, a mediados de los 90 se moderan las políticas de choque y se matiza el papel del Estado. No se trata ya de reducirlo a su mínima expresión sino de revitalizar las instituciones públicas para poner orden en la economía y aliviar la pobreza extrema, producto más dramático de las reformas de primera generación. Pero la esencia del modelo neoliberal se conserva, lo mismo que sus dos postulados de base: la defensa del derecho de propiedad y la inviolabilidad de los contratos.

Sostiene Bresser que tanto el Estado como el mercado coordinan el sistema económico. El mercado coordina la economía mediante intercambios; y el Estado, mediante transferencias a los sectores que el mercado no remunera adecuadamente (Bresser, 1998).

La gran depresión de los años treinta habría surgido de una disfunción del mercado que condujo al agotamiento del Estado liberal. En cambio la crisis de los ochenta derivaría de la caída del Estado “socialburocrático”. Si el Estado liberal del siglo XIX fue la alianza entre burguesía y aristocracia, en el siglo XX, con el surgimiento de las

multinacionales, la alianza se da entre capitalistas y una clase media que domina al Estado porque monopoliza el conocimiento tecnológico y organizacional: la tecnocracia.

Con la caída de los costos de transporte y comunicación, la economía se globaliza. En este enfoque, el Estado-nación pierde autonomía, como relevancia pierden las políticas de desarrollo pensadas para países más bien autárquicos. El intervencionismo no buscaba ya proteger contra la competencia sino estimular a la empresa privada y al país para la competencia internacional. Estado y mercado ya no se repelen, se complementan. La crisis de los 80 consistiría en que el Estado se habría rezagado frente a este desafío, resultó infuncional, agobiado por la burocracia y por el déficit fiscal, y se convirtió en talanquera del desarrollo.

La crisis de los 80 se habría manifestado en Europa y en Estados Unidos como crisis del Estado de bienestar; en los países en desarrollo, como agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones y, en los países comunistas, como derrumbe del Estado centralizado.

A mediados de los años 90, el Banco Mundial –contemporáneamente con el segundo Consenso de Washington- fue modificando su concepción del papel del Estado en el desarrollo. “Hace cincuenta años –cita el autor-, cuando la gente decía que el Estado tenía un papel central en el desarrollo económico, quería decir un desarrollo garantizado por el Estado; hoy estamos de nuevo viendo que el Estado tiene un papel clave en el desarrollo económico y social, pero principalmente como un socio, como un agente catalizador y facilitador” (Bresser, 1998, 15).

En los ochentas se hablaba de ajuste estructural; en los noventa, de reforma del Estado. En vez de proteger la economía nacional, ahora el Estado debía ayudarla a ser más competitiva a escala internacional.

Para Bresser, el XXI no será el siglo del Estado “socialburocrático” ni del Estado neoliberal. Será el del Estado “social liberal”. Social, en el sentido de que protege los derechos sociales y promueve el desarrollo; y liberal, pues usará más controles de mercado y menos administrativos, servicios sociales y científicos mediante organizaciones competitivas no-estatales, mercados laborales flexibles, capital humano, desarrollo tecnológico...

Habría cuatro grandes componentes de la reforma del Estado que tiene lugar en los años 90 y que desembocarían en el Estado social-liberal del siglo XXI:

1. Reducción del tamaño del Estado mediante privatizaciones y traslado de servicios sociales y científicos al sector sin ánimo de lucro (ONG), pero manteniendo su financiamiento en el Estado.
2. Reducción de la regulación del Estado sobre el sector privado, transformando al primero en promotor de la capacidad competitiva del país, en vez de protector de la economía nacional contra la competencia internacional.
3. Aumento de la gobernabilidad del Estado mediante el ajuste fiscal y una reforma administrativa orientada a una administración pública de tipo gerencial, no burocrática.
4. Aumento de la gobernabilidad también “con instituciones políticas que aseguren una mejor intermediación de intereses y hagan (a) los gobiernos más legítimos y democráticos, mejorando la democracia representativa y abriendo espacios para el control social y la democracia directa” (Bresser, 1998, 17).

En este modelo, al Estado no le queda sino el personal civil. Todos los servicios sociales quedan en manos de entidades públicas no estatales, la producción de bienes y servicios para el mercado en empresas privatizadas, y todas las actividades auxiliares, contratadas con terceros.

Primero se quiso suprimir en un todo la intervención estatal. Ahora se trata de regular y desregular simultáneamente: desregular para reducir o suprimir la intervención del Estado, y regular para garantizar la privatización.

La regulación que tuvo lugar en el siglo XX implicaba subsidios y concesiones fiscales de todo tipo –argumenta Bresser-. La “omnipresencia” de las políticas industriales, agrícolas y de comercio exterior se habría extremado, distorsionando los cálculos económicos y permitiendo la colonización de la república por intereses privados.

Esta visión del Estado “social-liberal”, armada de la teoría de la decisión racional, descalifica a los políticos pues considera que a ellos sólo los motiva el interés pecuniario y el empeño de hacerse reelegir. Todos sus actos obedecerían a la búsqueda de apoyo electoral o de beneficio económico, y ponen el poder del Estado al servicio de sus intereses.

Shepsle discrepa. Critica el *Informe sobre Desarrollo Mundial 1997* del Banco Mundial, en el que se apoya Bresser, por pretender crear instituciones estatales lo más alejadas posible de la política. El sostiene, en cambio, que las instituciones estatales son eminentemente políticas y aboga por recuperar lo político en la política económica (Shepsle,1998).

Los resultados económicos obedecen tanto a incentivos económicos como a la política pública. Esta es fruto de las relaciones entre sector político y funcionarios del Estado en el seno de las instituciones políticas. La política pública no es para este autor una condición exógena, pero tampoco el producto de un planificador mítico. No se puede desconcepar al sistema representativo. La solución no estaría en eliminar a la clase política sino en fortalecer las instituciones.

## **La paradoja final**

En agudo contraste con el modelo del Estado social que hemos bosquejado, el liberalismo se ha devuelto a los siglos XVII y XVIII, y torna a concentrarse en el individuo-ciudadano, en la libertad de mercado y en un neomercantilismo que se presenta bajo el eufemismo de globalización. Fenómeno homogenizador que, en las profundas asimetrías que separan a los países pobres de los países ricos, no puede sino favorecer a sus interesados apologistas y promotores. A distancia sideral de un modelo de comercio mundial edificado sobre criterios de equidad, el que rige ha ahondado el abismo entre naciones y entre clases sociales.

Honda herida le ha propinado la globalización al Estado de bienestar, con su apertura de las economías nacionales al comercio mundial y a la libre circulación de capitales. Recuerda nuestro socorrido Mishra<sup>3</sup> que, montada sobre la crisis de los años 70, la globalización se entronizó cuando Inglaterra y Estados Unidos suprimieron el control de capitales y adoptaron tipos de cambio flexibles. Hacia los años 90, estas políticas se habían extendido a los demás países industriales de occidente.

Al lado de otros factores, aquella movilidad financiera le ha dado al capital un poder inmenso sobre la mano de obra y sobre los Estados nacionales. Como factor asociado a la internacionalización de la economía, reduce las opciones de política social de los países, en particular las políticas fiscales, de pleno empleo, el gasto social y la reglamentación del mercado laboral.

Como quiera que las políticas keynesianas orientadas a promover el empleo y el crecimiento económico no funcionan en condiciones de apertura económica indiscriminada y repentina, los países han perdido un formidable instrumento de

---

<sup>3</sup> Seguimos aquí la argumentación de Mishra, op. cit, pags. 501-504.

desarrollo. Tampoco pueden contar ya con un sector público en expansión como fuente importante de empleo, pues la competencia y la apertura económica mundiales requieren menos impuestos, menos gasto público y la privatización de los servicios.

A la presión que los organismos internacionales de crédito ejercen sobre los gobiernos para reducir el déficit fiscal y cancelar la deuda se suma la de bajar impuestos a las empresas, lo que redundará en una compresión del gasto social. En la misma dirección camina la considerable reducción del impuesto progresivo - conquista estelar del Estado de bienestar de la posguerra- como incentivo para empresarios e inversionistas.

Contra todo lo predicado en la doctrina, la mayor competitividad internacional está presionando hacia abajo los salarios y los niveles de vida, pues aquella depende en mucho de la reducción de costos.

Además, la globalización exige un mercado de trabajo flexible, desreglamentado, capaz de adaptar la mano de obra a cada cambio inesperado de la situación. Flexibilidad que, por otra parte, se usa como “solución” al desempleo, para crear puestos de trabajo mal remunerados y sin prestaciones sociales. De donde resulta una redistribución de la pobreza que, en el tercer mundo, abulta el subempleo y no quiebra las cotas de desempleo abierto.

En líneas generales, esa evolución legitima mayores abismos en la distribución del ingreso y un menor gasto social. En Estados Unidos, el salario de los altos ejecutivos de las empresas fue en el año 2000, 150 veces más que el salario de los trabajadores no especializados; en 1970, era 30 veces más. Al ritmo de crecimiento actual, tendrían que pasar 172 años para que Suramérica alcanzara el ingreso promedio de

los países desarrollados. En Colombia, el ingreso de una persona rica equivale a de 58 personas pobres (Segura, 2005).

La globalización coopta el planteamiento neoliberal de la política social a escala del mundo. Le permite al capital “eludir las limitaciones que le impone la democracia, al colocarlo fuera del alcance de los gobiernos nacionales. Como mínimo, el Estado de bienestar, baluarte construido por la democracia nacional contra las inseguridades del capitalismo de mercado, está a la defensiva y bajo presión para que se reduzca (...) Las consecuencias de la globalización para los niveles de vida y el Estado de bienestar son negativas. (La globalización) es una forma de neoliberalismo que (intenta) ampliar la influencia de las fuerzas del mercado y dar preferencia a los intereses del capital a escala mundial. Su efecto es el de fortalecer la legitimidad de las fuerzas del mercado, la nueva mercantilización de los mercados laborales y las oportunidades vitales y orientar la protección social en una dirección residual” (Mishra, 2000, 502).

Este “nuevo” liberalismo es réplica del viejo liberalismo que contraponía el Estado a la sociedad. Se limitaba a garantizar la seguridad, la libertad, la paz, la propiedad y la prestación de los servicios públicos. Concebía a la sociedad como un orden espontáneo con una racionalidad inmanente afincada en relaciones competitivas que dan lugar al sistema económico más deseable por basarse en el libre juego de oferta y demanda. Aquí, la igualdad ante la ley impide el privilegio de nadie. Lejos de interferir en ese orden natural, el Estado debía limitarse a garantizar el libre funcionamiento del mercado.

En cambio el Estado social estima que no puede abandonarse la sociedad a sus mecanismos autorreguladores. Que el Estado debe regular el sistema social, contrarrestar sus efectos perversos, mediante técnicas económicas, administrativas y

de planeación. El mundo contemporáneo reconcilia a la sociedad con el Estado, pues edifica un complejo público-privado de economía mixta.

Recuerda García Pelayo que el Estado Social reformula los valores y fines de la democracia liberal: limita la propiedad individual con el interés general; acompaña la seguridad formal con la seguridad material frente a necesidades económicas; al lado de la seguridad jurídica y de la igualdad ante la ley debe haber garantías sobre condiciones vitales mínimas y una corrección de las desigualdades económicas y sociales. Y al lado de la participación política en elecciones debe consagrarse la participación en el producto nacional y participación en la democracia interna de partidos y organizaciones sociales (García Pelayo, 1987).

Característica del Estado social es también una redistribución del ingreso mediante el poder fiscal. Mas, para poder redistribuir, el Estado debe poder controlar lo que distribuye, no puede contemplar impasible el libre juego de las fuerzas del mercado porque éstas, sin control, producen inequidad. Entonces toma medidas para regular la economía y se vuelve predominantemente administrativo.

Si el Estado social es más complejo que el Estado liberal clásico es porque corresponde a una sociedad más heterogénea y diversificada. Una sociedad plural. “El ascenso de la sociedad hacia el Estado y su acceso a los centros de decisión estatal se lleva a cabo a través de grandes organizaciones. Sólo los partidos (así constituidos) pueden tener éxito electoral y sólo los grandes grupos de interés organizados están en condiciones de formular debidamente sus demandas y lograr que sean atendidas (...) La relación ciudadano-Estado queda mediatizada por las organizaciones...” (García Pelayo, 1987, 217).

El Estado regula a la sociedad y ésta, a su vez, regula al Estado. Mientras más poder exhibe aquél para regular la economía, más pugnan los intereses económicos y

sociales por influir en las políticas públicas. Con todo, para que un interés sea eficaz tiene que estar representado, hacerse sentir en el proceso de las decisiones públicas. En una sociedad de organizaciones, son éstas las que representan los intereses sociales (individuales y colectivos). A la mediación de los partidos se suma, entonces, la de todo tipo de asociaciones, que obran como canales de acceso de la sociedad a las decisiones del Estado. Unos y otras obran como actores políticos. Son las fuerzas sociales organizadas que participan, así, del poder.

Contra este modelo edificado sobre la concertación social y la planificación estatal se estrella el “nuevo” liberalismo. Y no es seguro que este último pueda ganar la batalla final contra la forma más audaz de compromiso entre capitalismo y democracia que haya prevalecido en el occidente desarrollado a todo lo largo del último siglo.

## **Bibliografía**

- Barrat, Michael. (1963). *After Imperialism*. London:Heinemann.
- Berstein, Serge .(1996). *Los regímenes políticos del siglo XX*. Barcelona: Ariel.

- Bresser, Luis Carlos .(1998). “Reforma estatal en los noventa, lógica y mecanismos de control”. En DNP (Departamento Nacional de Planeación) (1998). *Hacia el rediseño del Estado*, Bogotá.
- Bruun, Geoffrey. (1993). *La Europa del Siglo XIX*. Bogotá:Fondo de Cultura.
- Cohen, Jean y Arato, Andrew. (1992). *Sociedad civil y teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cole G.D.H. (1975). *Historia del pensamiento socialista*. Tomo V. México: Fondo de Cultura Económica.
- (1962), tomo VI.
- (1975), tomo VII.
- Del Aguila, Rafael. (1997). “El centauro transmoderno”. En Vallespín, Fernando (1997) *Historia de la teoría política*, vol. 6. Madrid: Alianza.
- De la Torre, Cristina. (2005). *Alvaro Uribe o el neopopulismo en Colombia*. Medellín: Editorial la Carreta.
- Ebenstein, William .(1961). *Pensamiento político moderno*. Madrid: Taurus.
- Ferrajoli, Luigi. (2000). *El Garantismo y la Filosofía del Derecho*. Bogotá:Universidad Externado de Colombia. Citado por De la Torre, Op Cit.
- García, Bernardo. (2002). *La globalización en la Economía* . Inédito, Bogotá
- García Pelayo, Manuel .(1986). *El Estado de partidos*. Madrid: Alianza.
- (1987). *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza.
- Giddens, Anthony. (1996). *Más allá de la izquierda y la derecha*. Madrid: Cátedra.
- González Seara, Luis, en Muñoz Machado (et al.), Op cit.
- Heller, Hermann. (1985). *Escritos Políticos*. Madrid: Alianza.

- Hobsbawm, Eric. (1995). *Historia del siglo XX*. Barcelona: Grijalbo.
- Mannheim, Karl. (1974). *Libertad, Poder y Planificación Democrática*. México: Fondo de Cultura.
- Mishra, Armes. (2000). “Los límites del Estado de Bienestar”, en Muñoz Machado, Op cit
- Molina, Gerardo. (1981). *Breviario de ideas políticas*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Montoro Romero, Ricardo. (2000). “El Estado de Bienestar moderno”, en Muñoz Machado, Op cit.
- Muñoz Machado (et al.). (2000). *Las Estructuras del Bienestar en Europa*. Madrid: Escuela Libre y Civitas.
- Pellicani, Luciano. (1981). *Diccionario de Política*. México: Siglo XXI.
- Prieto, Fernando. (1996). *Manual de Historia de las Teorías Políticas*. Madrid: Unión Editorial.
- Requejo Coll, Ferran. (1990). *Las Democracias*. Barcelona: Ariel.
- Segura Escobar, Nora. (2005). *Algunas consideraciones en torno a la política social en Colombia*. Original para esta publicación, Bogotá: Universidad Externado.
- Shepsle, Kenneth. (1998). “La economía política de la reforma estatal, política hasta la médula”. En DNP, Op. cit.
- Thomson, David. (1993). *Historia mundial*. Bogotá: Fondo de Cultura.

