nº 39 (2º Trimestre 2024)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370

John Maynard Keynes (1883-1946): La política económica como Elemento de Sostenibilidad del Estado del Bienestar

John Maynard Keynes (1883-1946): Economic Policy as an Element of the Sustainability of the Welfare State

José Luis Monereo Pérez *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Director de la Revista Derecho de la Seguridad Social, Laborum Presidente de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*
https://orcid.org/0000-0002-0230-6615

Cita Sugerida: Monereo Pérez, J.L.: «John Maynard Keynes (1883-1946): La política económica como elemento de sostenibilidad del estado del bienestar». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 39 (2024): 309-394.

1. EL KEYNESIANISMO COMO REVOLUCIÓN EN EL PENSAMIENTO ECONÓMICO CLÁSICO

Hay una coincidencia generaliza en afirmar que John Maynard Keynes (1883-1946) ha sido el economista que ha ejercicio una mayor influencia en el siglo XX. E incluso se puede afirmar también que esa influencia se ha extendido en las primeras décadas del siglo XXI, donde se reflexiona sobre sus teorías, bien sea con planteamientos, a veces autocalificados de neokeynesianos y un enfoque algo más distanciado "postkeynesianos", los cuales, sin embargo y no sin cierta paradoja, no dejan se pensar los problemas actuales desde las enseñanzas de Keynes. Por lo demás, sus libros son reeditados y se publican libros y artículos sobre su pensamiento económico y su contexto histórico y presente. Keynes aportaba razones para una necesaria intervención pública en los mercados (incluido el ese mercado "sui generis" que suele denominarse "mercado de trabajo"); buscaba conciliar la intervención planificadora pública con la libre competencia, es decir, no pretendía sustituir el mercado por una planificación dirigista y absorbente de las actividades económicas.

No es frecuente encontrar a un economista que haya merecido siempre grandes elogios desde distintas corrientes de pensamiento tan contrapuestas. Puede ser significado el juicio expresado por Paul M. Sweezy, que señala que Keynes es el economista contemporáneo más famoso y discutido. Y que, del mismo modo, que los grandes pensadores de la escuela clásica (Adam Smith, David Ricardo y John Stuart Mill), no fue un simple especialista recluido en la torre de marfil de la teoría. En efecto, tuvo un papel importante, y único, como intelectual activo de la vida política, económica y cultural británica durante el periodo comprendido entre las dos guerras mundiales. Keynes fue, así, "uno de los genios más brillantes y más versátiles de nuestro tiempo"[1].

[1] Sweezy, P.M.: "La aportación de Keynes al análisis del capitalismo" (octubre de 1946), en Keynes, H.M., Friedman, M., Hansen, A.H., Sweezy, P.M.,y otros: *Crítica de la economía clásica,* Madrid, Sarpe, 1983 (edición original, Barcelona, Ariel, 1968), págs. 97-108, en particular págs. 97-98. Ello por no señalar algunos elementos críticos de su pensamiento: como no enfatizar que el Estado no es un "dios" en la cúspide separado de la sociedad, sino uno de los actores, y que, por tanto, tiene su propio papel que representar al igual que todos los demás actores implicados; cierta reticencia a considerar la economía como parte integrante de un todo social (lo cual puede ser discutible se analiza en conjunto de su obra y se extrae las consecuencias sobre el papel de la economía en la sociedad); la incapacidad de ver el presente como historia; de comprender que los desastres y las catástrofes entre los que vivimos

Es de significar que no sólo se limitó –y no sería poco- a realizar elaboraciones de teoría económica innovadoras, sino que tuvo una influencia directa en la práctica de la política económica y de la política pública en general. Bastar recordar su libro sobre *Las consecuencias económicas de la paz* (1919)[2], donde realiza una crítica contundente al Tratado de Versalles que ponía fin a la primera guerra mundial. Y toda su producción intelectual en defensa de una regulación de la actividades económicas, al entender que las fuerzas económicas que operan en el mercado no pueden estar sometidas a la autorregulación espontánea porque ello conduciría –como la experiencia demostraría ante todo en el crack de 1929[3], que condujo a la llamada gran depresión- a crisis económicas y sociales que desestabilizarían a todo el orden de la sociedad (libros como *Moneda y finanzas de la Indica* (1913), *Breve tratado sobre la reforma monetaria* (1923), más ambiguos, y sobre todo los más decididamente intervencionistas como el *Tratado sobre el dinero* (1936), la *Teoría general del empleo, el interés y el dinero,* de 1936, su obra mayor y más influyente[4]. Esta última obra, se publicó después de la experiencia del crack de 1929, y en ella lleva a cabo una crítica severa del liberalismo económico ortodoxo que postulaba un *laissez-faire selectivo* (selectivo, porque el capitalismo siempre exigió un marco jurídico e institucional de garantía de las bases de su funcionamiento, y requirió del establecimiento de normas coactivas para crear los espacios de juego comerciales, aún a costa de destruir los instrumentos de regulación anteriores y las débiles estructuras estatutarias de protección del trabajo dependiente o subordinado prestado en régimen de libertad jurídico-formal)[5]. Con ello, se incrementaría el Derecho de la economía, como sector del ordenamiento jurídico que se ocupa del gobierno de las actividades económicas, estableciendo reglas de funcionamiento coactivas, pero también de apoyo y fomento; a la par que un aumento del gasto público para garantizar los equilibrios necesarios.

---

no son simplemente una "espantosa confusión", sino el producto directo e inevitable de un sistema social ha agotado su poder creador, pero que aquellos que se benefician de él están dispuestos a mantener a cualquier precio, etcétera. Del propio, y básicamente con identidad de texto, Sweezy, P.M.: "John Maynard Keynes" (1946), en Sweezy, P.M.: *Teorías y pensadores,* Buenos Aires, Jorge Alvarez Editor (Colección Monthly Review), 1964, págs. 7-22.

Desde una perspectiva de la ideología y de la teoría económica se ha podido señalar, por parte de una de sus críticos, que "Keynes realizó una aportación muy importante, original y valiosa al arsenal del análisis económico. Los que más tarde han desarrollado o precisado este esquema son, en la misma medida en que lo han hecho, seguidores de Keynes. Y todos los economistas, sean o no seguidores de Keynes, quedan en deuda con el estímulo proporcionado por su obra, en incluso con las controversias que ésta suscitó". Cfr. Pigou, A.C.: *Socialismo y capitalismo comparados, La "Teoría general" de Keynes* (1964-1959)*,* trad. Manuel Sacristán y Alfredo Pastor, Barcelona, Ariel, 1968 (el ensayo, *La "Teoría general" de Keynes,* escrito en 1959, en págs. 127-190), pág. 187.

[2] Keynes, J.M.: *Las consecuencias económicas de la paz,* Barcelona, RBA Libros, 2012. En esta obra Keynes realiza un sólido análisis del Tratado de Paz de Versalles firmado después de la Primera Guerra Mundial, donde el autor (que fue miembro de la Conferencia de Paz de Versalles, mostrando su oposición a las reparaciones impuestas a Alemania), indignado, ya advertía de que el tratado tendría unas consecuencias desastrosas en la economía alemana. Enviado a Francia para participar en la redacción del tratado, Keynes señaló muy pronto su desacuerdo con el mismo. Puesto que sus opiniones no fueron escuchadas en aquel foro, Keynes dimitió y decidió dar a conocer sus puntos de vista en este libro donde no solo habla de cuestiones económicas sino de las amenazas que se cernían sobre una civilización que, como se vio pocas décadas más tarde, agonizaba.

[3] Roberts, M.: *La larga depresión. Cómo ocurrió, por qué ocurrió y qué ocurrirá a continuación,* Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/ El Viejo Topo, 2017.

[4] Esta obra nace de la reflexión y de una larga experiencia. Sobre el camino seguido por Keynes en la elaboración de la "Teoría general", puede consultarse, entre muchos, Lekachman, R.: *La era de Keynes,* Madrid, Alianza editorial, 1970, págs.65 y sigs.

[5] Véase Monereo Pérez, J.L.: "*La organización jurídico-económica del capitalismo: El Derecho de la Economía*", Estudio preliminar a Ripert, G.: *Aspectos jurídicos del capitalismo moderno*, trad. José Quero Morales, revisión, edición y estudio preliminar, a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2001, pp.XIII-CL; Monereo Pérez, J.L.: "Constitucionalismo de Derecho privado "social" y "constitución del trabajo" frente al liberalismo iusprivatista tradicional. A propósito de la teoría jurídica de Georges Ripert. (2021). *Revista Crítica De Relaciones De Trabajo, Laborum*, *1*, 197-264. https://revista.laborum.es/index.php/revreltra/article/view/525; Monereo Pérez, J.L.: "La organización jurídica del capitalismo (Parte I): Constitución Económica y Estado Social de Derecho". (2024). *Revista Crítica De Relaciones De Trabajo, Laborum*, *10*, 279-333. https://revista.laborum.es/index.php/revreltra/article/view/942

Keynes asumió un compromiso básico consistente en ser un economista cuya profesión coincidía con un sentido cívico. De manera que su objetivo era el de contribuir a instaurar un sistema reformado de capitalismo, que garantizara una justicia creciente junto con un amplio grado de libertad y eficiencia. Este propósito adoptaba una configuración precisa frente al ascenso de los sistemas totalitarios (el fascismo y el nazismo en Italia y Alemania y el estalinismo en la Unión Soviética (el llamado "socialismo real"). En este contexto entendió que la ideología del liberalismo económico extremo estaba superada y había llegado a su fin. Esta convicción es expuesta en su ensayo "El fin del laissez-faire" (1926). Prolongando esa crítica, había que reconsiderar el papel del Estado en la economía, que surgía de una doble necesidad: en primer lugar, suministrar una crítica de la teoría entonces dominante, mostrando la insuficiencia de los mecanismos equilibradores del mercado libre; y en segundo lugar, en la dimensión propositiva, construir una teoría de la intervención del Estado y, en consecuencia, de la política económica. Esto resumen, en gran medida, el proyecto que, con su ardua labor científica y su implicación política directa, Keynes se esforzaría a realizar a lo largo de su vida[6].

Su impulso al gobierno de la económica –que debería de respetar la libertad de empresa en el mercado de una economía de mercado más intervenida públicamente- sentaría las bases originarias de lo que se daría en llamar Estado Social de Derecho, y en un sentido más concreto y evolucionado la forma política de "Estado del Bienestar". Las instituciones creadas en el marco del Estado del Bienestar reflejan la constitución de un nuevo marco, unas nuevas reglas de juego, que atribuían al Estado una responsabilidad activa en el control de la económicas, tanto en periodos de normalidad como en etapas en las que el ciclo económico era inestable o crítico. El conjunto de las palancas institucionales de intervención se calificaron como políticas keynesianas. El paradigma keynesiano se instituyó después de 1945 en los Estados capitalistas avanzados bajo la égida de socialdemocracia y de los pensadores rooseveltianos, pero también con el beneplácito originario de la democracia cristiana. Se hizo paradigma hegemónico en la postguerra mundial. La secuencia histórica en el desarrollo del Estado del Bienestar es bien conocida, por simplificar se puede distinguir: una primera época de optimismo (1942-1951), una segunda época de consolidación (1951-1974), una tercera época de desilusión (1974-1979), una tercer época de crisis y de ataque neoliberal y neoconservador (1979-1992)[7], y la etapa actual redefinición, en una tensión dialéctica entre la renovación, propuestas de

[6] Una exposición sucinta y de síntesis de su pensamiento económico en Roncaglia, A.: *La riqueza de las ideas. Una historia del pensamiento económico*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, 2006, págs. 505 y sigs. Con mayor profundidad Harrod, Sir R.: *La vida de John Maynard Keynes,* México, D.F., 1952; Dillard, D.: *La teoría económica de John Maynard Keynes,* Madrid, Aguilar, 1973; Skidelsky, R.: *El regreso de Keynes* (2009)*,* Barcelona, Crítica, 2009. De interés para el examen en ese periodo en que se escribe: Hansen, A.H.: *Guía de Keynes,* México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1957; Hicks, Sir J.: *La crisis de la economía política keynesiana,* Barcelona, Labor, 1976; *Información comercial Española,* número monográfico dedicado a la obra de Keynes y al centenario de su nacimiento, Madrid, enero, 1983; Keynes, H.M., Friedman, M., Hansen, A.H., Sweezy, P.M.,y otros: *Crítica de la economía clásica,* Madrid, Sarpe, 1983 (edición original, Barcelona, Ariel, 1968); Klein, L.R.: *La revolución keynesiana,* Madrid, Editorial de la Revista de Derecho Privado (Edersa),1952; Lekachman, R.: *Teoría general de Keynes,* México D.F., 1967; Malinvaud, E.: *La teoría del desempleo,* Barcelona, Antonio Bosch editor, 1979; Cfr. Pigou, A.C.: *Socialismo y capitalismo comparados, La "Teoría general" de Keynes* (1964-1959)*,* trad. Manuel Sacristán y Alfredo Pastor, Barcelona, Ariel, 1968 (el ensayo, *La "Teoría general" de Keynes,* escrito en 1959, en págs. 127-190); Prebisch, R.: *Introducción a Keynes,* México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1963; *Revista de Occidente,* número extraordinario V, dedicado a Keynes, números 21-22, Madrid, febrero, 1983; Robinson, J.: *Introducción a la teoría del empleo,* Madrid, Servicio de estudios y publicaciones, 1963; Rojo, L.Á.: *Keynes y el pensamiento macroeconómico actual,* Madrid, Tecnos, 1970;

[7] Timmins, N.: *Los cinco gigantes. Una biografía del Estado de Bienestar* (1995)*,* trad. Santiago Borrajo Iniesta, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales 2001; Monereo Pérez, J.L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral,* Madrid, Consejo Económico y Social de España, 1996; Monereo Pérez, J.L.: "Los (pre) supuestos histórico-institucionales de la Seguridad Social en la constitución social del trabajo", en Rojas Rivero, G. (Coord.): *Orígenes del contrato de trabajo y nacimiento del Sistema de Protección Social,* Albacete, Bomarzo, 2012, págs. 203-328.

desmantelamiento y políticas expansivas de los sistemas de protección social y de la políticas de planificación económica. Siendo de destacar la fuerte resistencia que ha mostrado esta forma política en los sistemas democráticos situados en la tradición del constitucionalismo democrático social con Estado Social de Derecho. Tras el debate actual se plantea el desplazamiento tendencia del Estado Social de Derecho por la forma política fáctica de "Estado de mercado", por un lado, y por otro, y en relación a ello, la tensión persistente entre dos Modelos o paradigmas de Estados del Bienestar: el modelo de Estado del Bienestar "garantista y expansivo" y el Modelo de Estado del Bienestar "residual"[8].

Esta forma política continuaría basándose en los análisis y los principios y valores (Keynes otorgaba una especialmente importancia a la ética en la economía política, como muestra su obra y su práctica política), introduciendo dinámicamente nuevos criterios económicos correctivos del "keynesianismo" que darían lugar a ideologías económicas más matizadas con nombres propios un tanto difusos en su filosofía económica. Tal es el caso del "neokeynesianismo" y del "postkeynesianismo". Es lo cierto que con altas y bajas –debates y polémicas incluidos-, muchos aspectos de la teoría económica de Keynes perdurarían hasta que comenzaran a ponerse en cuestión la crisis de 1973 y la crisis del "fordismo" como modelo de regulación[9]. Influyó también el agotamiento del modelo de desarrollo industrial basado en la producción en serie, generalizado tras la primera ruptura industrial a finales del siglo XIX, y que limitó la expansión de tecnologías industriales de carácter artesanal. Se estaría ante la segunda ruptura industrial, un cuestionamiento del rumbo a tomar por el desarrollo tecnológico, en la que se pudieron advertir estrategias potencialmente contradictorias para relanzar el crecimiento económico y el empleo en los Estados desarrollados[10]. A partir se revalorizaron las escuelas de pensamiento neoliberal opuestas a no sólo a la teoría económica de Keynes y del "keynesianismo", sino también a las políticas sociales que dependían del mantenimiento del gasto público en protección social y del sostenimiento de la demanda agregada a través de políticas de rentas progresivas (salarios

[8] Para la distinción entre estos modelos tipos ideales y se sentido político jurídico y socio-económico, véase Monereo Pérez, J.L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral,* Madrid, Consejo Económico y Social de España, 1996, espec., Capítulo I ("Significación y evolución del Estado del Bienestar"; "Los modelos de Estados del Bienestar y la desmercantilización como objetivo de la política social moderna"), págs. 9 y sigs., y 27 y sigs., y Segunda Parte ("La crisis del Estado del Bienestar y la revisión de las políticas públicas"; "La crisis estructural del modelo de Estado del Bienestar keynesiano", "La revisión de las política públicas y la transformación del sistema de relaciones industriales"), págs.185 y sigs., y Tercera parte ("La política social en las sociedades de capitalismo avanzado: la doble presencia de la "vieja" y la "nueva" cuestión social"; "Los dilemas de la política social en el sistema político democrático: Hacia la instauración de modelos de 'sistemas de bienestar positivos'"), págs. 223 y sigs.; Monereo Pérez, J.L.: "Los (pre)supuestos histórico-institucionales de la Seguridad Social en la constitución social del trabajo", en Rojas Rivero, G. (Coord.): *Orígenes del contrato de trabajo y nacimiento del Sistema de Protección Social,* Albacete, Bomarzo, 2012, págs. 203-328, espec., apartado 5 ("La transición problemática de modelos y técnicas de protección social: la tensión entre la instauración de un "modelo residual" y un nuevo "modelo garantista" de protección y Seguridad Social"), págs. 296-315.

[9] Aglietta, M.: *Regulación y crisis del capitalismo,* Madrid, Siglo veintiuno de España editores, 1979, espec., págs. 21 y sigs., y 192 y sigs.; Coriat, B.: *El taller y el cronómetro. Ensayo sobre el taylorismo, el fordismo y la producción en masa,* Madrid, Siglo veintiuno de España editores, 1982, espec., 23 y sigs., 66 y sigs., 87 y sigs., t 180 y sigs.; y tras las crisis del fordismo, Coriat, B.: *Pensar al revés. Trabajo y organización en la empresa japonesa,* México D.F., 1993, espec., págs. 19 y sigs., 67 y sigs., y 124 y 145 y sigs. "Par concluir: Ostracismo y democracia"); Boyer, R. y Freyssenet, M: *Los modelos productivos,* Madrid, Fundamentos, 2003, espec., págs. 13 y sigs., 67 y sigs., y 119 y sigs. y 135 y sigs.; Boyer, R.: *La teoría de la regulación,* Valencia, Tirant lo Blanch, 1992, espec., págs.15 y sigs. (significativamente contiene un apartado titulado "¿A la búsqueda de un nuevo Keynes?"; *Ibid.,* págs. 18 y sigs.,41 y sigs., y 121 y sigs. (Capítulo 4. "Por una segunda generación de trabajos (un programa de investigaciones"); y la profundización de la crítica, Prenner, R. y Glick, M.: "La escuela de la regulación: Teoría e historia", en *New left review,* Monográfico sobre "Capitalismo, fordismo y posfordismo", núm. 21 (2003), págs. 5-90.

[10] Obra clásica al respecto, es la de Piore, M.J., y Sabel, CH. F.: *La segunda ruptura industrial* (1984)*,* Madrid, Alianza editorial, 1990, espec., Capítulo 7 ("La economía de la producción en serie en crisis", págs. 237 y sigs., Capítulo 9 ("Historia, práctica y estrategiasnacionales"), págs. 316 y sigs.; Capítulo 10 ("Posibilidades de alcanzar la prosperidad: El keynesianismo internacional y la especialización flexible"), págs. 362 y sigs.

mínimos suficientes, prestaciones públicas suficientes en pensiones, desempleo, salud, etcétera). Entraron en presencia dominante a las teorías monetaristas, la escuela de elección pública, y las teorías neoconservadoras (como las de la escuela austriaca, Ludwig von Mises y su discípulo Hayek; pero también la prolongación de sus tesis principales por Milton Friedman y en la Escuela de Chicago[11], y de la cual su representante más conocido es precisamente Friedman, con la defensa no sólo del monetarismo, sino de la economía política constitucional. Todo ellos criticaban lo que consideraban excesivo intervencionismo estatal en las actividades económicas, pero también las bases constitutiva del "contrato social" de la postguerra, que incluía, aparte de ese intervencionismo público, el papel de los interlocutores sociales más representativos a través de prácticas de negociación colectiva y de concertación social (ésta como típica expresión de intercambio política entre los gobiernos de turno y los referidos interlocutores sociales más representativos). Aparte de ello y de la ideología económica subyacente o explícita, también se actuaba en el campo de la formación de la opinión pública con obras como *El fin de las ideologías*[12], que de manera, ciertamente eficaz, fomentaban la desilusión, el desencanto del mundo, con el declive de ese *guardián de las promesas* que constituyó (y constituye todavía, a pesar todo) el Estado Social de Derecho. La posterior ideología política de "el fin de la historia" de Francis Fukuyama[13], publicado en el momento política crucial de la caída en 1989 de todo el entramado del régimen político totalitario del "socialismo real" de los países del Este europeo. De nuevo, como en la actualidad, se planteaba el viejo problema de la "ingobernalidad" de la democracia y del declinar de la planificación de la economía en un mundo desbocado de globalización neoliberal[14] hecho a la medida de los grandes Estados de potencia mundial y de las organizaciones dominantes del capitalismo financiero y empresarial: un capitalismo neoliberal contemporáneo que detrae a gran escala recursos de la economía productiva y absorbe sistemáticamente recursos de los individuos. El capital financiero y las grandes corporaciones empresariales condicionan las políticas económicas y sociales y su legislación ordenadora y tratan de desconstruir los sistemas de protección social que se habían desarrollado a partir de la larga "Era keynesiana" y "contrato social" que había permitido

[11] Véase Friedman, M.: *La economía monetarista,* Barcelona, Gedisa, 1992; Buchanan, J.M.: *Economía política constitucional,* Valladolid, Caja de Ahorros Provincial de Valladolid, 1988; Chrystal, K.A: *Monetarismo,* 2 vols., Aldershot, Elgar Publishing 1990; Friedman, Milton y Rose: *Libertad de elegir,* Barcelona, Orbis, 1988 (edición originaria, Barcelona, Grijalbo, 1979). Señala Buchanan, que "El análisis de la Economía Constitucional pretende explicar las propiedades de funcionamiento de los conjuntos alternativos de reglas legales-institucionales-constitucionales que constriñen las elecciones y las actividades de los agentes políticos y los económicos, las reglas que definen el contexto dentro del que se adoptan las elecciones de los agentes económicos". Cfr. Buchanan, J.M.: *Economía política constitucional,* Valladolid, Caja de Ahorros Provincial de Valladolid, 1988, pág. 585; Buchanan, J.M., y Tullock, C.: *El cálculo del consenso,* Barcelona, Espasa Calpe, 1980; Buchanan, J.M. y otros: *Análisis económico de lo político,* Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1984. Es innegable que todas estas teorías e ideologías económicas presentan una dimensión moral y espiritual, y, por tanto, entran en juego los valores de explicación y disciplinarios que puedan servir de sustento al sistema político-jurídico y económico-social. Puede consultarse al respecto, en un análisis comparativa, entre tres grandes pensadores, Vallespín Oña, F.: *Nuevas teorías del Contrato Social: John Rawls, Robert Nozick y James Buchanan,* Madrid, Alianza, 1985; Hoover Kenneth R.: *Economics as Ideology: Keynes, Laski, Hayek, and the Creation of Contemporary Politics*, Rowman & Littlefield Publishers, 2003.

[12] Bell, D.: *El fin de las ideologías,* Madrid, Tecnos, 1964; y la traducción posterior, Bell, D.: *El fin de las ideologías. Sobre el agotamiento de las ideas políticas en los años cincuenta,* Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992. Daniel Bell, aborda, por una parte, los cambios estructurales acontecidos en la sociedad norteamericana durante las últimas décadas del siglo XX, y, por otra, el tema propiamente dicho del fin de las ideologías. Muestra la transformación de la sociedad norteamericana en una sociedad posindustrial. Bell desarrolla su tesis sobre el agotamiento de las ideas políticas en los años cincuenta, que él entiende como un agotamiento de las controversias ideológicas entre concepciones del mundo que reclamaban para sí la verdad. Considera Bell la lucha ideológica ha sido desplazada por una política pragmática, tendente a encontrar soluciones concretas a problemas concretos. Es manifiesto en los hechos que sus tesis y predicciones no se han cumplido en el sentido que él esperaba.

[13] Fukuyama, F.: *El fin de la historia y el último hombre* (1992)*,* Barcelona, Planeta, 1992.

[14] Sen, A.: *Desarrollo y libertad,* Barcelona, Planeta, 2000; Stiglitz, J.: *El malestar en la globalización,* Madrid, Punto de Lectura, 2003; Stiglitz, J.: *Cómo hacer que funcione la globalización,* Madrid, Taurus, 2006; Mazzucatto, M.: *Misión económica: una guía para cambiar el capitalismo,* Madrid, Taurus, 2021.

reducir las excesivas desigualdades sociales. Se pone en entredicho el Estado del Bienestar expansivo y se avanza el modelo de Estado del Bienestar residual de mínimos. Su resultado no es sólo la menor protección social pública y las privatizaciones de bienes públicos, sino también la mayor concentración de riqueza en los Estados más desarrollados. Y no puede ocultarse el trasfondo autoritario del nuevo neoliberalismo cuando combinado con el neconservadurismo moral y cultural (y su teología del mercado libre, pero gozando, paradójicamente, del apoyo público para un terminado e interesado entendimiento de lo que se estima como "el bien común") reivindica para sí el apoyo del Estado y de los poderes públicos de las organizaciones internacionales al servicio de sus fines e intereses (y que incluyen el intervencionismo público autoritario y un de nuevo renacido "puritanismo", educación en la moralidad del orden y del populismo autoritario). La idea -y su puesta en práctica- de que del gobierno conservador de Thatcher y Reagan de que "no hay sociedad"[15], tan sólo individuos y de que la política social del Estado Social de Derecho es contraproducente para el normal y buen funcionamiento de la economía de mercado resulta especialmente elocuente de ello. Se aseguraba, antes y ahora, la defunción del Estado del bienestar social keynesiano. Y lo es porque realmente se puso en práctica, como hoy también, se viene llevando a cabo y defendiendo ideológicamente, dentro del poder constituido de algunos países europeos (por ejemplo, Italia, Hungría, Polonia, etcétera), y fuera del mismo tanto por las élites intelectuales como ciertos medios de comunicación de masas y redes sociales de control social. Dicho en otras palabras: el neoliberalismo y el neoconservadurismo contemporáneo persiguen, ante todo, una *hegemonía cultural* y son se limita a instituir una hegemonía de la economía de los grandes poderes del mercado. Resulta harto significativo que el Gobierno de Margaret Thatcher planteaba como uno de sus principales objetivos el de cambiar la naturaleza de las relaciones entre el Estado y la Sociedad. Se pretendía reducir al mínimo el papel del Estado en la actividad económica y permitir que los mecanismos del marcado, y no los poderes públicos, ejercieran un dominio más amplio sobre la asignación de los recursos. A estos fines, trató de reordenar los mecanismos de ordenación del mercado, centrando especialmente su atención en cambiar la relación de fuerzas en perjuicio de las grandes organizaciones sindicales de ideología laborista. Ello exigía, con aparente paradoja, la intervención institucional de un Estado especialmente fuerte y decidido. Lo cual supuso que con la intención de reducir la intervención del Estado en la sociedad, se tuviera que fortalecer su posición e iniciar una potente acción institucional contra los interlocutores sociales. A este cambio en la correlación de fuerzas Estado-Sindicatos, se añadió las iniciativas para alterar la relación de fuerzas en el mismo interior del Estado mediante el reforzamiento del poder ejecutivo.

Este es el telón de fondo de crisis de keynesianismo político-económico, con la llamada "regresión neoliberal" de las décadas de setenta y ochenta; pero también será el marco posterior tras el crack de 2008, el llamado "regreso de Keynes"[16], ante la realidad del fracaso de la teoría del mercado eficiente. Aunque Keynes no estaba exento de contradicciones internas y externas (reténgase su posición sobre el gasto militar, por poner un ejemplo), sí planteaba una *moralización de la economía,* en el sentido de que ésta no tendría una finalidad propia desconectada de una concepción de un orden social y moral que prometa y persigue de manera eficiente y consecuente una emancipación verdaderamente humana, aún bajo un capitalismo organizado. Se ha realzado el

[15] Particularmente expresivos son el conjunto de ensayos recogidos en Miliband, R., Panitch, L. y Saville, J. (Eds.): *El neoconservadurismo en Gran Bretaña y Estados Unidos. Retórica y realidad,* Valencia, Edicions Alfons El Magnànim, 1992, espec., págs. 9 y sigs., 169 y sigs., 241 y sigs., 327 y sigs., y 429 y sigs.; Harvey, D.: *Breve historia del neoliberalismo,* Madrid, Akal, 2007, espec., Capítulo II ("La construcción del consentimiento"), pág. 47 y sigs., Capítulo II ("El Estado neoliberal"), págs. 73 y sigs., Capítulo VI ("El neoliberalismo a juicio"), págs. 167 y sigs. y Capítulo VII ("El horizonte de la libertad"); y, en una perspectiva de conjunto, Hall, P.: *El gobierno de la economía. Implicaciones políticas de la intervención estatal en la economía en Gran Bretaña y Francia,* Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1993, espec., págs. 136 y sigs.

[16] Skidelsky, R.: *El regreso de Keynes* (2009)*,* Barcelona, Crítica, 2009, "Introducción", págs. 18 y sigs., y Tercera Parte ("El regreso de Keyenes"), 159 y sigs.; Sassen, S.: *Una sociología de la globalización,* Buenos Aires, Katz editores, 2007, espec., págs. 61 y sigs. Sobre la globalización neoliberal y sobre una posible globalización alternativa, véase, con anticipación, Harvey, D.: *Espacios de esperanza,* Madrid, Akal, 2003.

contenido ético en la economía del bienestar[17]. Para él el Estado intervencionista –el Estado Social- es mucho más que un instrumento de regulación y control del sistema económico –de las pasiones y de los intereses creados-, constituye toda una nueva concepción de la organización político-democrática de la sociedad contrapuesta al Estado liberal de la modernidad restringida propia del liberalismo de los orígenes. En un escrito de 9 de septiembre de 1938, Keynes recordaba, con crítica autorreflexiva, sus creencias juveniles a la luz de su larga experiencia por esas fechas, e indicaba: "repudiábamos todas las versiones del pecado original, de la presencia en la mayor parte de los seres humanos de veneros morbosos e irracionales. No nos dábamos cuenta de que la civilización es una corteza delgada y precaria, construida con la personalidad y voluntad de unos pocos (sic) y mantenida solamente por normas y convenciones sagazmente colocadas a través, y astutamente conservadas […]. Me inclino a pensar que la atribución de una racionalidad a la naturaleza humana, más que enriquecerla, la ha empobrecido. Ignora determinadas fuentes válidas e impetuosas de sentimiento […]. Y a medida que se acercaba 1914, la ligereza y la superficialidad, así como la falsedad, de nuestra visión del corazón humano se iba haciendo, según creo ahora, más evidente; hubo también un cierto alejamiento de la pureza de la doctrina originara"[18].

Volviendo a los inicios del Estado del Bienestar y el rol ocupado por la teoría económica y social de Keynes en su construcción. El desarrollo del capitalismo avanzado y el surgimiento de nuevas formas de organización de la empresa y de producción, junto con el fortalecimiento del capitalismo financiero, fue generando un orden nuevo –o, mejor, propiciándolo- que pocos habían previsto, entre ellos, señaladamente Thorstein Veblen[19] y Keynes, los cuales apreciaron que la crisis de 2019, no era una crisis más sino la consecuencia de factores estructurales (de carácter económico, tecnológico y político) que estaban determinando la implantación de un nuevo orden que contenían los factores conducirían al tiempo en la instauración de un orden futuro por la necesaria acción de las políticas públicas. De la crisis de la década de 1930, surgirá una nueva forma Estado moderno, sobre la base de una concepción de su papel en el orden económico (regulación de las actividades económicas y el proceso de acumulación) y en las relaciones sociales de trabajo y protección social (señaladamente, la lenta transición de los seguros sociales hacia la Seguridad Social)[20]. Esta nueva forma de Estado

[17] Sen.A.: *Sobre ética y economía,* Madrid, Alianza editorial, 1989, págs. 19 y sigs., 47 y sigs., y 75 y sigs. Para él la ética y la economía de ir juntas (*Ibid.,* págs. 104-105); Sen, A.: *La idea de justicia* (2009)*,* Madrid, Taurus, 2010, espec., págs. 61 y sigs., 255 y sigs., y 351 y sigs.; Sandel, M.J.: *Lo que el dinero no puede comprobar: los limites morales del mercado,* Barcelona, Debate, 2013.

[18] Keynes, J.M.: "Mis creencias juveniles" (9 de septiembre de 1938), en Keynes, J.M.: *Ensayos biográfico. Políticos y economistas,* Barcelona, Crítica, 1992, págs. 356-372, en particular págs.370-371. Debe destacarse que el conjunto de los ensayos biográficos, aunque hable de los demás económicas deja verter en ellos su propio pensamiento.

[19] Quien, por cierto, ya advertía sobre los factores negativos que tendría el predominio del capitalismo financiero sobre el capitalismo productivo en el capitalismo contemporáneo, anticipando el crack de 1929. Veblen, TH.: *Teoría de la empresa de negocios* (1904), trad. Carlos Alberto Trípodi, revisión técnica, edición y estudio preliminar, «La teoría de la empresa de negocios en Thorstein Veblen», a cargo de José Luis Monereo Pérez, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2009; Veblen, TH.: *Teoría de la clase ociosa* (1899), trad. V. Herrero, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1944, con varias reimpresiones. Ampliamente, véase la monografía de Monereo Pérez, J.L.: *La teoría crítica social de Thorstein Veblen. Sociedad opulenta y empresa de negocios,* Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2010, espec., capítulo I ("La teoría social de Veblen. Teoría evolucionista del cambio social: Darwinismo e institucionalismo"), págs. 1 y sigs., y Capítulo II ("Teoría de la Empresa"), págs. 87 y sigs.; Monereo Pérez, J.L.: "El Institucionalismo americano y la Escuela de Economía del Trabajo y de las Relaciones Laborales: Thorstein Bunde Veblen y la Escuela de Wisconsin", en *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS),* núm. 5 (2022), págs. 20-49; Monereo Pérez, J.L.: "La teoría de la empresa moderna: la aportación de Thorstein Veblen". (2023). *Revista Crítica De Relaciones De Trabajo, Laborum*, *8*, 41-66. https://revista.laborum.es/index.php/revreltra/article/view/816

[20] Para el desarrollo histórico de las políticas sociales, puede consultarse, Monereo Pérez, J.L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral,* Madrid, Consejo Económico y Social de España, 1996, págs. 19 y sigs., y 185 y sigs., y 223 y sigs.; Monereo Pérez, J.L.: "Los (pre)supuestos histórico-institucionales de la Seguridad Social en la constitución social del trabajo", en Rojas Rivero, G. (Coord.): *Orígenes del contrato de trabajo y nacimiento del Sistema de Protección Social,* Albacete, Bomarzo, 2012, págs. 203-328.

debería garantizar nuevos equilibrios entre los poderes económicos y las organizaciones de defensa social, lo que conllevaba una nueva articulación de racionalidades económicas y sociales que solo un Estado Social podría alcanzar. Ello se había intentado en las tres grandes experiencias del constitucionalismo democrático social con Estado Social de Derecho en Europa (Constitución de la República de Weimar, Constitución de la República Austriaca y Constitución de la República Española) y, con singularidades innegables, en política del *New Deal* en Estadounidense, se abriría a una suerte de Estado planificador como respuesta los cambios en curso. En *New Deal,* ya antes de la segunda guerra mundial (como después en la etapa refundacional de la segunda postguerra mundial en la Europa de la reconstrucción bajo el paraguas de Estados Unidos) se había llevado a cabo un amplísimo programa de reformas sociales[21], que determinan la entrada del Estado intervencionista en una gestión completamente nueva de la economía, del proceso de producción (significativamente con la nueva producción en masa del taylorismo y el fordismo) y de las fuerzas de trabajo; y más concretamente en la regulación de las relaciones en las fuerzas de trabajo y la acumulación de capital. En ese campo fundamental va a implantarse la política económica y social keynesiana. Keynes mostro su preocupación en mantener el poder adquisitivo, distribuir salario y renta, porque ahí radicaría la condición del mantenimiento de un alto nivel de consumo y la salida de la crisis provocada por el crack de 1929. Desde los años 1930-1931 se gestará buena parte de todo lo que se mantendrá del keynesianismo en materia de política económica y de recomendaciones prácticas para la salida y reconstrucción alternativa al orden económico existente. Para Keynes todo lo que dificulta los procesos de producción dificulta también los procesos de consumo de manera infalible ("Ensayos sobre la moneda y la economía"). Keynes aconsejó llevar a cabo una política económica de aumento del consumo –capaz de combatir las tendencias al ahorro- y de inversión pública –especialmente en obras públicas- por parte de los poderes públicos. La formulación de la categoría económica de "demanda efectiva"[22] y sus determinantes esenciales –funciones de ahorro, de consumo y de inversión-, diferenciando entre bienes de equipo y bienes de consumo, constituyen expresivamente la formulación avanzada de su política económica alternativa a la económica clásica.

Por lo demás, el keynesianismo no se limitó a las propuestas estrictamente de política económica, sino que pretendía ir más allá al postular un papel más activo del Estado en lo relativo a las cuestiones sociales y la regulación legal de las condiciones de trabajo. Es suficiente reparar en la influencia que tuvo sus concepciones económicas y de política social en la *New Deal*; una influencia que llegaría ser extraordinariamente relevante la segunda postguerra mundial, tanto en el plano internacional como en la fase de recuperación y refundación democrática de los países europeos. Roosevelt defendió, bajo las premisas reformistas de Keynes, todo un plan de reformas económicas y sociales, que suponía la instauración de un "*Estado-plan" keynesiano*, es decir, un Estado intervencionista de gobierno de la economía, de las relaciones sociales de producción (salarios mínimos garantizados; garantía de la libertad sindical, derechos de negociación colectiva y de huelga, lo que facilitaba la contractualización de las relaciones capital-trabajo a través de un sistema de negociación colectiva) y de tutela desmercantilizadora de protecciones sociales públicas

[21] No es baladí hacer notar que Keynes expresó reiteradamente que estaba de acuerdo "con la mayoría de los fines sociales y de reforma" de la legislación del "*New Deal*". En este sentido, véase Keynes, J.M.: "Keynes ante la gran depresión. Unos documentos famosos en "*The Times*"", en *Revista de Trabajo. Edición conmemorativa del X aniversario,* números 41-42, Vol. I (1973), págs. 143-159. En particular el ensayo "II. Un plan para el Presidente. Notas sobre el "*New Deal*" (publicado el 11 de junio de 1934 por *The Times*), págs. 150-156, la afirmación en la pág. 150.

[22] Keynes, J.M.: *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* (1936)*,* Barcelona, Planeta-De Agostini, 1993, pág.32 y sigs. ("El principio de la demanda efectiva"). Se ha señalado, con razón, que no cabe duda de que, para Keynes, el principio de la demanda efectiva revolucionaba la teoría económica tradicional. En el Prefaco de la "Teoría general" expresa que trataba de abrir nuevas rutas y de huir de las formas de expresión y de pensamiento habituales. Cfr. Williams, J.: "Acerca de la originalidad de Keynes" (mayo de 1946), en Keynes, H.M., Friedman, M., Hansen, A.H., Sweezy, P.M.,y otros: *Crítica de la economía clásica,* Madrid, Sarpe, 1983 (edición original, Barcelona, Ariel, 1968), págs. 189-198, en particular pág. 189.

(prestaciones de Seguridad Social, servicios sociales, asistencia social, que garantizaría de la cobertura de riesgos y situaciones de necesidad con carácter no mercantil, es decir, desmercantilizadora). De este modo, el Esta-planificador no sólo es un Estado regulador, sino que, además, establece sus bases de legitimación social en el seno de las clases trabajadoras. En cualquier caso, la influencia de las propuestas keynesianas en el gobierno de la Administración Roosevelt no fue inmediata. Hasta 1938 los principales consejeros de Roosevelt –y él mismo- no estuvieron fuertemente influidos por Keynes. En realidad la demostración de laboratorio de la eficacia de los remedios keynesianos se produjo no durante los años treinta, sino con el enorme salto del producto nacional durante la guerra y el auge postbélico en la producción de bienes de consumo. Estos dos episodios históricos probaron finalmente que un Gobierno que gasta y pide prestado lo suficiente puede eliminar el paro. El propio Keynes había advertido en la "Teoría general" que el gasto público de carácter militar constituye una de las pocas formas "respetables" de incrementar la demanda global mediante medidas del Gobierno. Por otra parte, la doctrina keynesiana tuvo al final un efecto explícito sobre la política del Estado, pero este efecto se retrasó hasta el final de la segunda guerra mundial. En la década de los treinta la influencia keynesiana fue más importante entre los economistas y los funcionarios públicos relativamente jóvenes que entre los políticos y los directores de los organismos públicos importantes. La realidad de la política económica del primero de los dos mandatos de Roosevelt no fue keynesiana[23]. La mayor influencia llega más tarde en el *segundo New Deal*. Keynes había recomendado a Roosevelt que el principal objetivo de la política económica debería ser estimular el consumo a través del gasto público, porque lo que era más relevante era impulsar la demanda. Resulta significativo que en 1938, Roosevelt rectificara hasta entonces su orientación predominante hacia oferta, dejando de lado el objetivo de reducir los déficits y retomando la senda del gasto público. De ahí que incrementara el presupuesto público para los programas de empleo y protección social (y la correspondiente legislación social de regulación), pero también para la financiación de programas públicos de construcción de carreteras, viviendas, servicios públicos, etcétera. En definitiva, una profunda intervención del Estado en la Economía y en el mercado de trabajo: iniciativa pública en las actividades económicas, políticas económicas y sociales activas y un gasto público masivo de choque. Con el regreso al gasto público y con la Reserva Federal revirtiendo sus políticas de restricción del crédito, la economía recuperó la senda del crecimiento. En junio de 1938, la recesión económica se pudo dar por terminada. Para entonces la influencia del keynesianismo en Estados Unidos se fue consolidando, produciéndose una suerte asociación histórica virtuosa entre el *New Deal* y el keynesianismo, aunque no sin fisuras[24]. La política de Roosevelt estableció las bases de concepción estadounidense del Estado del Bienestar. En la postguerra el keynesianismo encajaba muy bien con la celebración de un "nuevo pacto social" que permitía establecer un modelo de Estado del Bienestar de integración social y de gobierno suave de la economía a través de una planificación más indicativa que propiamente dirigista. El keynesianismo no rechazaba la planificación indicativa, y se oponía, en cambio, a la planificación dirigista en la que desconfiaba no sólo por eficiencia económica, sino también por sus posibles consecuencias políticas totalitarias. En enero de 1944 el Presidente Roosevelt impulsaría la elaboración de una "Segunda Carta de Derechos (*Bill of Rights*), que reconocía un conjunto de derechos económicos, sociales y culturales (cuya fórmula de síntesis de la triada de esa segunda generación de derechos –tras el reconocimiento de los derechos civiles y políticos- se resuelve en el reconocimiento de los "derechos sociales"). Esta nueva carta de derechos se inspiraba en las constituciones democráticos sociales de entreguerras (la Constitución mexicana de 1917, la Constitución de Weimar de 1919, la Constitución de la República Austriaca y la Constitución Española de 1931). Pero también en la Constitución de la OIT de 1919 y sería coetánea con la Declaración OIT de Filadelfía, relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo, adoptada precisamente el diez de mayo de 1944, que es una Declaración que, presuponiendo el régimen de democrático, se ocupa de la garantía de los derechos

[23] Lekachman, R.: *La Era de Keynes,* Madrid, Alianza editorial, 1970, págs.121 y sigs., y 154 y sigs.

[24] Puede consultarse, al respecto, Espasa de la Fuente, A.: *Historia del New Deal. Conflicto y reforma durante la Gran Depresión,* Madrid, La Catarata, 2020, espec., capítulo 4, págs. 93 y sigs.

sociales fundamentales (entre ellos el derecho al trabajo y pleno empleo; y los derechos de Seguridad Social; que, en definitiva, son bases principales de la ciudadanía social). Todo culminaría en consensos sustancialmente políticos: la creación las Naciones Unidas (Carta de las Naciones Unidas de junio de 1945), los acuerdos de Bretton Wods de 1944, la creación del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial.

No sin cierta paradoja –dada su formación clásica, respecto de la cual había marcado ciertas distancias-, Keynes estaba muy dejos de incurrir en el "economicismo", pues concedía una gran importancia a las ideas y valores. Es más, observaba que "tarde o temprano, son las ideas y no los intereses creados las que presentan peligros, tanto para mal como para bien"[25]. Tenía las cuales propias del intelectual, de gran cultura y confiado en el poder de la razón, la fe en el deseo y la capacidad potencial de los seres humanos para razonar lógica y críticamente, de manera que se evitase la confusión y la irracionalidad[26]. La influencia de Keynes el mundo de la postguerra ya fue indiscutible. La planificación económica se impuso de manera bastante generalizada. Los organismos establecidos durante la guerra ya habían analizado necesidades y recursos con arreglo al patrón de la renta nacional construido por Keynes. En la postguerra se inició la llamada "Era keynesiana" [27]. El proceso de implantación tenía una secuencia coherente, al menos desde 1919, fecha en la que en su *Consecuencias económicas de la paz,* Keynes vislumbraba lo precario del sistema de *laissez faire* relativo de la era victoriana y postvictoriana bajo el cual había nacido. Los acontecimientos posteriores reforzaron sus convicciones, especialmente los efectos perversos de la Gran Depresión de 1929, que confirmaron la Keynes la necesidad de una acción estatal inteligente más amplia y una dirección planificada más consciente de las cuestiones relativas al sistema económico. Ello explica que el camino hacia la "Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero fuese realmente la búsqueda de una mayor racionalidad en la política económica, pero sin poner en cuestión el capitalismo en sí. Si puede decirse que Keynes profesaba una ideología, no fue otra que la confianza, nacida de la tradición humanitaria de Locke-Hume-Mill, en que es posible y esencial para los asuntos humanos el uso de la inteligencia. Visión que Keynes compartía pero indicando que la buena sociedad es una sociedad organizada, pero abierta a la elección e iniciativa personal. Aunque el bien común –la buena sociedad- exigía necesariamente la intervención del Estado en el gobierno de la economía, la garantía de la educación y la civilización de las relaciones sociales[28]. No tenía por qué existir una disociación entre individuo y comunidad, lo cual implicaba que había que evitar incurrir el individualismo posesivo insolidario y egoísta, pero también evitar que la intervención pública comunitaria neutralizarse el marco del ejercicio de las libertades individuales en una sociedad democráticamente organizada.

Ahora bien, más allá de la defensa de lo que después se denominaría una apuesta por una "economía justa"[29] apoyada por Keynes, las aportaciones en la construcción del Estado Social de Derecho y su formulación más orientada hacia el Estado del Bienestar no puede ser considera ni como exclusiva ni como principal. No es sólo el impulso de la teoría económica –ciertamente fundamental-,

[25] Keynes, J.M.: *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* (1936)*,* Barcelona, Planeta-De Agostini, 1993, pág. 337.

[26] Véase Lekachman, R.: *La era de Keynes,* Madrid, Alianza editorial, 1970, págs. 58 y 65.

[27] Lekachman, R.: *La era de Keynes,* Madrid, Alianza editorial, 1970, págs. 188 y sigs., 217 y sigs.

[28] Lekachman, R.: *La era de Keynes,* Madrid, Alianza editorial, 1970, págs.321-323; Skidelsky, R.: *John Maynard Keynes* (2003)*,* Barcelona, RBA Libros, 2013, Cuarta Parte ("Las consecuencias económicas de la guerra"), págs. 365 y sigs., y Séptima Parte ("Pagar la guerra"), págs.. 759 y sigs.

[29] Pero bajo renovadas premisas, Meade, J.E.: *Economía justa* (1976)*,* Barcelona, Orbis, 1984 (edición originaria en castellano, Barcelona, Ariel, 1982, con la propuesta de un catálogo de políticas redistributivas (espec., capítulo XIII, págs. 241-310); o sobre todo, ya en un sentido más socializador, Sen, A.: *La idea de justicia* (2009)*,* Madrid, Taurus, 2010, espec., págs. 61 y sigs., 255 y sigs., y 351 y sigs. ("Razón pública y democracia"); SEN, A.: *Sobre ética y economía* (1987)*,* Madrid, Alianza editorial, 1989, espec., págs. 19 y sigs. 47 y sigs., y 75 y sigs.; Dobb, M.: *Economía del bienestar y economía del socialismo,* Madrid, Siglo XXI editores, 2ª ed., 1972, págs. 5 y sigs., y 157 y sigs.

sino ante todo el impulso de la política y de la movilización de las fuerzas sociales y culturales las que determinaron su establecimiento dando lugar a los treinta y ocho años gloriosos de la postguerra mundial. En este sentido conviene advertir sobre los límites del "mito keynesiano", precisamente para hacerle justicia.

En la relación existente entre capitalismo avanzado y Estado del Bienestar[30] interesa poner de manifiesto que el Estado del Bienestar es el resultado (en cuanto organización moderna del poder político) de una correlación de fuerzas interiores, en el seno de determinados países de un área geopolítica definida, que ha determinado un orden establecido de organización política muy institucionalizada[31]. El Estado no es una entidad dotada de una esencia intrínsecamente instrumental (y en cuanto tal servidor directo de una sola clase social dominante; Estado "del capital"; aunque en los inicios del sistema politico del liberalism radical se puede hablar con propiedad de "Estado de clase única"), sino la condensación de una relación de fuerzas sociopolíticas[32]. Más exactamente, las formaciones sociales son unidades complejas, totalidades sociales resultantes de un proceso histórico cuyo «factor de cohesión" es precisamente el Estado, estructura política en el que se "condensan las contradicciones" existentes en la formación económicosocial establecida y es el factor de regulación de su equilibrio global en cuanto sistema social[33]. La forma de Estado del Bienestar es una respuesta a

[30] Se recoge aquí algunas de las ideas esbozadas en Monereo Pérez, J.L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral,* Madrid, Consejo Económico y Social de España, 1996, págs. 19-28. Pero interesa también tomar en consideración las observaciones realizadas en las págs. 29 y sigs,; Capítulo II, págs. 45 y sigs., y Segunda parte. Capítulo I ("La crisis estructural del modelo de Estado del Bienestar keynesiano"), págs.185 y sigs.

[31] Sobre la construcción y supuestos históricos del Estado moderno, consúltese Heller, H.: *Teoría del Estado*, edición y estudio preliminar, "La teoría politico-jurídica de Hermann Heller" (pp.IX-XLIX), a cargo de J.L.Monereo Pérez, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2004, págs. 149 y sigs; Bobbio, N.: *Estado, Gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, trad.J.F.Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, págs.69 y sigs.; Kelsen, H.: *Teoría general del Estado*, trad.L.Legaz Lacambra, revision, edición y estudio preliminar, "Los fundamentos del Estado democrático en la teoría jurídico-política de Kelsen" (pp. XXI-CLXXXV), a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2002; Kelsen, H.: *Teoría general del Derecho y del Estado*, trad.E.García Máynez, México D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, 1979, págs.215 y sigs.; Jessop, R.: *El futuro del Estado capitalista,* Madrid, Los Libros de la Catarata, 2001 (2ª ed., 2008); Monereo Pérez, J.: *La defensa del Estado Social de Derecho. La teoría política de Hermann Heller,* Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2009; Monereo Pérez, J.: *Los fundamentos de la democracia. La teoría político jurídica de Hans Kelsen,* Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2013.

[32] Se puede afirmar, de acuerdo con C.Offe (*Contradicciones en el Estado del Bienestar*, Madrid, Alianza editorial, 1990, págs.60-61) que el Estado capitalista ya no puede caracterizarse como un instrumento al servicio del capital (un interés que ni es homogéneo ni se "comprende globalmente"); este Estado se caracteriza, más bien, por estructuras organizativas y constitucionales cuya selectividad específica se ordena a reconciliar y armonizar la economía capitalista "organizada privadamente" y los procesos de socialización disparados por esta economía.

[33] Véase Crouch, C. (Comp.): *Estado y economía en el capitalism contemporáneo,* Madrid, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988, espec., págs. 11 y sigs., 65 y sigs. ("Decadencia de la política keynesiana"), págs. 107 y sigs. ("La dinámica del cambio en una economía keynesiana: El caso sueco y sus implicaciones"), y 239 y sigs. ("Capitalismo, Estado y relaciones laborales"). Ideologías diversas se concurren para comprender la combinación de fuerzas políticas, sociales y económicas que, conjuntamente, han hecho tan problemática la posición real del Estado en el capitalismo moderno. Esa complejidad se materializa en la intervención del Estado en la política económica, en las relaciones de trabajo –conformando el Sistema de relaciones industriales en su interacción con las organizaciones intereses que actúan en el mercado de trabajo- y en la planificación económica y social en su conjunto, así como la intervención pública, inicialmente conforme a las estrategias keyneasianas que constituyeron el principal punto de intesección entre las fuerzas económicas, políticas y sociales, y que después sería desplazada por otras estrategias de politica económica, social y jurídico-institucional. Por lo demás, la intervención estatal en la regulación del mercado y de las relaciones de trabajo se deriva de la relación sistémica dentro del capitalismo entre el Estado y la economía como estructuras institucionales diversas dentro de las cuales el Estado aporta ciertas condiciones indispensables para el mantenimiento y la continuidad de la acumulación de capital, de tal manera que así como el capitalismo implica modos específicos de producción económica, asi también comporta modos específicos de intervención estatal. Ésta está condicionada por un conjunto de factores determinantes, entre los cuales ocupa un lugar destacado los intereses de clases y los conflictos politicos y sociales. Poulantzas, N.: *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, México, Siglo XXI, 1969, págs.43-44 y 302 y sigs.; Poulantzas,

la creciente necesidad de regulación de las relaciones sociales y económicas, cada vez más complejas, y a la agudización de los conflictos entre las clases en el capitalismo avanzado[34]. El Estado moderno se define como el monopolio de la fuerza, que se ejerce mediante la afirmación de los principios de autoridad y de soberanía (confiere al Estado la condición de fuente suprema de producción de las normas jurídicas) y la organización burocrática (Estado administrativo)[35]. Ese Estado es una unidad organizada de decisión y acción política; un centro de poder[36] (unidad de dominación territorial soberana) y acción producido por múltiples fuerzas. En realidad, el Estado moderno constituye la organización suprema de la dinámica conflictual presente en la estructura social[37]. De ahí que la autonomía relativa del Estado ("autonomización" del Estado) respecto de las clases y grupos sociales existentes en una formación social dada sea una condición política necesaria para el desempeño del papel del Estado capitalista avanzado en la tutela y representación de dichas clases y grupos sociales y para la organización política de la hegemonía de la totalidad del conjunto social[38]. La función de dominio estatal (coerción y represión) se completa con su función de hegemonía (movilización del

N.: *Estado, poder y socialismo*", Madrid, Siglo Veintiuno, 1979, pág.178 ("el Estado no es una cosa o una entidad de esencia instrumental, que posea un poder-magnitud conmensurable, sino que remite a las relaciones de clases y de fuerzas sociales"); Miliband, R.: *El Estado en la sociedad capitalista*, México D.F., Siglo veintiuno, 1970.; Kuttner, R.: "EI papel de los gobiernos en la economía global", en Giddens y Hutton: *En el límite de la vida el capitalismo global*, Barcelona, Tusquets, 2001; Offe, CL.: "La abolición del control del mercado el problema de la legitimidad", en Offe, CL. *et altri*: Capitalismo y Estado, Madrid, Revolución, 1985; Bobbio, N.: *Teoría general de la política*, Madrid, Trotta, 2003; Jessop, R.: *El futuro del Estado capitalista,* Madrid, Los Libros de la Catarata, 2001 (2ª ed., 2008). Desde la teoría de la regulación véase Aglietta, M.: *Regulación y crisis del capitalismo*, Madrid, Siglo veintiuno, 1979; Boyer, R.: *La teoría de la regulación*, trad.E.Ladrón de Cegama Fernández, Valencia, 1992.

[34] Véase Ritter, G.A.: *El Estado Social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*, trad.J.Abellán, Madrid, 1991, págs.37. Para Ritter el objetivo del Estado Social es "integrar a la población a través de la Seguridad Social, de una igualdad acrecentada y de una cogestión político-social; estabilizar el sistema político, social y económico existente mediante un proceso de adaptación continua, y transformarlo al mismo tiempo de una manera evolutiva" (*Ibid.*,pág.37).

[35] Véase Weber, M.: *Economía y sociedad,* México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1944 (varias ediciones posteriors, en dos o en un solo volume); Weber, M.: *Sociología del Derecho,* edición y studio preliminary a cargo de J.L. Monereo Pérez, estta edición incluye la "Sociología del Poder y del Estado", Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2001. Sobre la concepción maxweberiana, su contesto y fundamentos, véase Monereo Pérez, J.L.: *Modernidad y capitalismo. Max Weber y los dilemas de la Teoría Política y Jurídica,* Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2013, espec., Capítulo II ("La racionalización del Derecho, de la Economía y del Poder en la sociedad moderna"), págs. 169 y sigs., y Capítulo III ("Modernidad y paradigm de racionalización del Poder y del Derecho en la sociedad contemporánea. La crítica de la razón instrumental en Weber"), págs. 261 y sigs. De obligada referencia, Marx, K.: *Crítica a la filosofía del Estado de Hegel*, en Marx, K.: *Manuscritos de París. Anuarios francoalemanes 1844, Obras de Marx y Engels*. OME-5, edic.dir.,por M.Sacristán Luzón, Barcelona, Grijalbo, 1978, págs.3 y sigs.; Marx, K.: *Las luchas de clases en Francia*, en Marx, K.-Engels, F.: *Obras escogidas*, t.I, Moscú, 1976, págs.190 y sigs.; Marx, K.: *El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte,* en Marx, K.-Engels, F.: *Obras escogidas,* edición y estudio preliminar, "Marxismo y racionalidad crítica en la larga duración" (pp. XI-LXX), a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2012, págs. 93 y sigs.; Weber, M.: *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, t.I, trad.J.Medina Echavarría y otros, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1977, págs.43-44.; Forsthoff, E.: "El Estado de la sociedad industrial", trad. L.López Guerra y J.Nicolás Muñiz, Madrid, 1975, págs.9 y sigs.; Pérez Serrano, N.: *Tratado de Derecho Político*, Madrid, Civitas, 1976, págs.85 y sigs.

[36] Son de extraordinario interés las reflexiones de G.Ferrero sobre la vinculación del poder al principio de legitimidad democrática. Ferrero, G..: *El Poder. Los Genios invisibles de la Ciudad*, Madrid, Tecnos, 1992, págs.268 y sigs.

[37] Véase, Heller, H.: *Teoría del Estado,* edición y estudio preliminar, "La teoría politico-jurídica de Hermann Heller" (pp. IX-XLIX), a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2004, págs. 149 y sigs., y 231 y sigs.

[38] Véase. Gramsci, A.: *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y el Estado moderno,* traducción y notas de José Aricó, edición y estudio preliminar, "El espacio de lo político en el pensamiento de Antonio Gramsci", a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2017; Habermas, J.: "Problemas de legitimación en el Estado moderno", en Habermas, J.: *La reconstrucción del materialismo histórico*, J.Nicolás Muñiz y R.García Cotarelo, Madrid, Taurus, 1985, págs.243 y sigs.; Barcellona, P.*: Dallo Stato sociale allo Stato immaginario*, Torino, Editore. Bollati Boringhieri, 1994, esp.págs.155 y sigs. En una distintas perspectiva histórica, consúltese Blumenberg, H.: *La legitimación de la Edad Moderna,* Valencia, Pre-textos, 2008.

consentimiento y adhesión de los ciudadanos). En esta línea de pensamiento el Estado social refleja el intento de adaptación del Estado tradicional a las sociedades complejas del capitalismo avanzado[39].

En este contexto la articulación de una política de bienestar social no es sino el reflejo de un compromiso políticosocial entre las fuerzas actuantes en el mercado y las instancias politicas de la sociedad. No obstante matizar que las politicas estatales de bienestar social tienen una finalidad esencialmente integradora de los conflictos sociales emergentes en el capitalismo desarrollado. El «*Welfare State*", sin dejar por ello de ser un Estado capitalista en cuanto estructura política organizativa de una formación económicosocial de base capitalista, se configura como un pacto político[40]. De modo que el Estado del Bienestar tiene, desde sus propios orígenes, un carácter transaccional y esencialmente contradictorio, toda vez que es el resultado de la convergencia compleja de distintas fuerzas que presionan en su advenimiento. La interacción colaboradora entre la clase trabajadora organizada y las políticas estatales integradoras realizada a partir de la Segunda Guerra Mundial fue gestando el sistema político del Estado del Bienestar, cuyo nacimiento, así como su propia noción, es contradictorio y ambiguo: es el resultado de una dialéctica conflictiva que cristalizó, y se formalizó, en un compromiso histórico, social y político de amplias dimensiones. Realidad subyacente al sistema de Estado del Bienestar es ciertamente de un intercambio político en virtud del cual se pretende la mejora sistemática de la situación de las clases trabajadoras y su poder de influencia en el funcionamiento de la estructura social a cambio del mantenimiento, socialmente consentido, del sistema socioeconómico vigente; no alterado en su esencia, ni en sus presupuestos fundamentales. Más exactamente, las organizaciones representativas de los trabajadores admiten la lógica capitalista del mercado como mecanismo determinante de la producción y distribución de los recursos en la sociedad[41], recibiendo como contrapartida política la protección social pública y la democratización económica y social del sistema. Un proceso de democratización que se halla políticamente "controlado" en sus distintas formas de cristalización. En el sentido de que la democratización no alcanza tal grado en extensión e intensidad como para cuestionar el poder de gobierno de la economía que ostentan -por vías de hecho y de Derecho- las clases dominantes en las formaciones sociales del capitalismo tardío.

En verdad, reflejo de esta tensión de intereses contrapuestos y aspiraciones diversas sobre la base de un sistema económico intervenido es aquella vieja idea de que el Estado de Bienestar es en parte resultado de la conquista del movimiento obrero y en parte reflejo de una concesión "lúcida" del poder politico institucional, evitando la emancipación de la clase trabajadora por sus propios medios y el advenimiento de una formación social diversa a la dominante[42]. Desde esta perspectiva, el sistema político del Estado del Bienestar no es un mero instrumento al servicio de las clases dominantes

[39] Vid. García-Pelayo, M.: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza, 1977, págs.18 y sigs., y bibliografía allí citada; Gough, I.: *Economía política del Estado del Bienestar*, Madrid, Blume, 1982; Esping-Andersen, G.: *Los tres mundos del Estado del Bienestar*, trad.B.Arregui Luco, Valencia,1993, págs.18 y sigs. Para la crisis del modelo de Estado de Bienestar de la postguerra, en el marco del considerado "declive de la sociedad aseguradora", véase las sugerentes reflexiones de Rosanvallon, P.: *La nueva cuestión social. Repensar el Estado Providencia*, trad.H.Pons, Buenos Aires, Manantial, 1995; Monereo Pérez, J.L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral,* Madrid, Consejo Económico y Social de España, 1996.

[40] Vid. Cotarelo, R.: *Del Estado del Bienestar al Estado del Malestar (la crisis del Estado Social y el problema de legitimidad)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990, págs.7 y sigs.; Rubio Lara, M.J.: *La formación del Estado social*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1991, espespec., págs.345 y sigs.; Monereo Pérez, J.L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral,* Madrid, Consejo Económico y Social de España, 1996, espec., págs. 19 y sigs., y 159 y sigs.; Ochando Claramunt, C.: *El Estado del bienestar,* Barcelona, Ariel, 2002, págs. 91 y sigs.

[41] Véase Offe, C.: *Contradicciones en el Estado del Bienestar*", Madrid, Alianza editorial, 1990.

[42] Es altamente significativa al respecto las consideraciones de Gurmensindo de Azcárate: "Las leyes llamadas obreras o sociales son expresión, más o menos afortunada, del deseo...de emprender, en fin, el lento caminio de las reformas para evitar el violento de las revoluciones". Cfr. Azcárate, G. de: *El problema social*, conferencia en el Ateneo de Madrid, 10 de noviembre de 1893, Madrid, Sucesores de Rivadeneyra, 1893. Reeditado como «Leyes obreras, leyes sociales o leyes del trabajo», discurso leído en el Ateneo Científico y Literario, Madrid, el día 10 de noviembre de

(pero tampoco un instrumento al servicio de las clases trabajaodres dominadas) sino, más compleja y precisamente, un centro de poder político organizado resultado de un estadio histórico de la correlación de fuezas en el seno de una estructura netamente capitalista. El sentido de esta forma de Estado remite a la garantía de las condiciones necesarias para el funcionamiento del sistema económico (acumulación rentable del capital) y a la consecución de una armonía e integración social en buena parte obtenida por la adhesión de las fuerzas que detentan los factores base del poder cuya colaboración permite la legitimación social adicional del orden político establecido. Es así que esta forma de Estado apuesta por asegurar la igualdad y libertad real del individuo, pero constituye también un instrumento de control social[43]. De ahí que en la aparición del Estado del Bienestar influyan factores institucionales (exigencias de una organización publica de la actividad económica y del conflicto laboral y asimismo del campo de la protección social integradora) y de caracter social (la presión de movimiento obrero organizado en aras de la realización de una política social redistributiva de los recursos disponibles)[44].

Atendiendo a esta interacción de factores institucionales y de carácter social, el Estado del capitalismo desarrollado tuvo que fundar su legitimación política en un compromiso entre las distintas fuerzas sociales ("*pacto keynesiano*"), siendo así que todo el período de desarrollo económico llevado a cabo a partir del año 1949 sólo se puede entender por las condiciones de consenso social imperantes sobre la base de un ciclo económico favorable. Es cierto que el sistema neocapitalista necesita de un Estado fuerte y con una administracion altamente especializada, pero, al mismo tiempo, precisa de un soporte social que confiera legitimidad a las decisiones políticas estatales y de organizaciones de intereses que cooperen en la mediacion sociopolitica entre los intereses divergentes en juego en el marco de las sociedades complejas. En relación a ello las politicas keynesianas buscaban la legitimación social mediante, por un lado, la orientación de la actividad económica hacia la obtención del pleno empleo y, por otro lado, la instrumentación de politicas sociales activas que propiciaran la adhesión de los grupos de intereses organizados a las direcciones de las políticas oficiales, de tal modo que la integración de las organizaciones representativas del movimiento obrero en la dinamica politicoinstitucional del sistema establecido permitiria a la postre garantizar el clima politicosocial insoslayable para su propio funcionamiento.

Justamente en ese plano de la legitimación sociopolitica[45] de que se viene hablando -y que, como se ha dicho, está en la base de la elaboración de las políticas sociales y de la promoción estatal

1893, Revista de España, tomo CLXIV, 1894, pp. 54-80 y 129-158. Posteriormente, como *El problema social y las leyes del trabajo*, en *Estudios Sociales*, Madrid, Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, 1933, pp. 201-282.

[43] Se ha hablado por ello mismo de la naturaleza ambivalente del Estado social: que por una parte ahonda la libertad real del individuo, eliminando la miseria y la inseguridad y reduciendo su dependencia social, pero por otra lo disciplina y lo expone a la influencia de poderosas burocracias. Cfr. Ritter, G.A.: *El Estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*, trad.J.Abellán, Madrid, Ministerio de Trabajo 1991, pág.267.

[44] Vid. Ashford, D.E.: *La aparición de los Estados de Bienestar*, trad. B.Gimeno, Madrid, Ministerio de Trabajo, 1989, págs.13 y sigs.

[45] Para ulteriores precisiones sobre el significado del concepto "legitimación política", véase la controvertida obra de Schmitt, C.: *Legalidad y legitimidad*, trad. Cristina Monereo Atienza, edición y studio preliminary, "La tensión entre los principios de legalidad y legitimidad", a cargo de J.L. Monereo Pérez y C. Monereo Atienza, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2006; Kliemt, H.: *Filosofía del Estado y criterios de legitimidad*, trad.E.Garzón Valdés, Barcelona, Alfa, 1979. Una aproximación al tema desde la reflexión de la crisis del Estado social en Olivas, E.: *Problemas de legitimación en el Estado social*, Madrid, Trotta, 1991; Habermas, J.: "Problemas de legitimación en el capitalismo tardío", Buenos Aires, 1975. Véase Monereo Pérez, J.L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral,* Madrid, Consejo Económico y Social de España, 1996, espec., págs. 19 y sigs., y 159 y sigs.; Monereo Pérez, J.L.: *Espacio de lo político y orden internacional. La Teoría política de Carl Schmitt,* Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2014, espec., Capítulo II ("Los principios de legalidad y legitimidad en Carl Schmitt"), págs. 241 y sigs., y Capítulo III ("El problema de la soberanía en el nuevo orden internacional y el pensamiento de Carl Schmitt"), págs. 277-631; Monereo Pérez, J.L.: *El Derecho en la Democracia constitucional. La teoría crítica de Gustav Radbruch,* Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo,

de la actividad de los sindicatos- es de destacar los siguientes rasgos constitutivos fundamentales del sistema de Estado del Bienestar construido[46]:

1º. Se basa en la existencia de un pacto social-liberal[47], que constituye una solución de compromiso reformulada como "capitalismo intervenido" o "Estado neocapitalista"[48]. Esta forma de Estado no pretende abolir la estructura de la propiedad privada ni suprimir el mercado: trata de atenuar las desigualdades generadas (redistribuyendo una proporción del excedente económico generado en la sociedad) y de corregir las disfuncionalidades de la economía de mercado. Es por ello que intenta conjugar la lógica del capitalismo y el mercado con la lógica democrática de la redistribución y la participación de los ciudadanos en el "mundo de la vida" garantizando su influencia en todos los centros de poder relevantes para la comunidad.

2º. El modelo de Estado del Bienestar keynesiano[49] se caracteriza fundamentalmente por el compromiso que tiene el poder público respecto a la provisión del bienestar a sus ciudadanos, incluyendo aquí tanto una política económica orientada al pleno empleo (o, al menos, garantizar un elevado nivel de ocupación)[50] como una política distributiva de las rentas y de protección social que garantice la cobertura de las necesidades básicas y fundamentales del ciudadano a través de una amplia red de servicios sociales (Seguridad Social, empleo, vivienda...). A ello se añadía un papel importante del sector público en el conjunto de la economía. Se ha tratado de liberal al individuo de la inseguridad y de la incertidumbre económica.

2020, espec., Capítulo 4 ("La valide del Derehco y la legalidad y legitimidad. La 'fórmula Radbruch'"), págs. 161 y sigs., y Capítul 5, págs. 179 y sigs.

[46] Recuérdese que los fundamentos económicos del Estado del Bienestar moderno fueron formulados por Keynes, J.M.: *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* (1936)*,* Barcelona, Planeta-De Agostini, 1993; en tanto que su proyección en el campo de la política social se realizó por Beverige en el Libro Blanco sobre pleno empleo en una sociedad libre (1941), consúltese los textos del autor recogidos en Williams, K.-Villians, J.(Comp.): *Antología de Beverigge*, trad.C.López Alonso, Madrid, Ministerio de Trabajo, 1990. Vése Ashford, D.E.: *La aparición de los Estado de Bienestar*, trad.B.Gimeno, Madrid, Ministerio de Trabajo y Segridad Social, 1989, esp.págs.45 y sigs.; Baldwin, P.: *La política de solidaridad social. Bases sociales del Estado de Bienestar europeo 19875-1975*, trad. S. Pérez Zamora, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992, espec., págs.97 y sigs.

[47] Abendroth, W.: *El Estado de Derecho democrático y social como proyecto político*, en Abendroth, W.; Forsthoff, E.; Doehring, K.: "El Estado social", Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986, págs.11 y sigs. Entre nosotros, Cotarelo, R.: *Del Estado del Bienestar al Estado del Malestar*, 2ª ed, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990; Rubio Lara, M.J.: *La formación del Estado social*, Madrid, Ministerio de Trabajo, 1991, y la bibliografía allí citada.

[48] Sobre los fundamentos económicos del *pacto keynesiano*, véase Anisi, D.: "La posibilidad actual de un nuevo pacto keynesiano", en Muñoz De Bustillo, R. y otros: *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza editorial, 1989, págs. 241 y sigs.; Muñoz De Bustillo, R. (Ed): *El Estado de Bienestar en el cambio de siglo. UNa perspectiva comparada,* Madrid, Alianza, 2000, espec., págs. 17 y sigs., 109 y sigs., 137 y sigs, y 351 y sigs.; Torres López, J.: *Economía política*, 2ª ed, Madrid, 1995, págs.387 y sigs (sobre la quiebra de consenso keynesiano); Anisi, D.: "Crisis y Política Económica", en Abarracín, J., y otros.: *Reflexiones sobre la Política Económica*, Madrid, 1990, págs. 9 y sigs.; Anisi, D.: "La Sonrisa de Keynes", en Albarrín, J. y otros: *La Larga Noche Neoliberal*", Barcelona-Madrid, Icaria, 2ª ed., 1994, págs.285 y sigs.

[49] En el ámbito anglosajón fue Sir. Alfred Zimmern, primer catedrático de Relaciones Internacionales de Oxford y experto de la Sociedad de Naciones, quien utulizó por primera el concepto "welfare" como una determinación del Estado en contraposición al fascismo y como la tarea de las democracias (Zimmern, A.: "The Prospects of Civilization", oxfor, 1939, págs.6 y sigs., y 30 y sigs. Cfr. Ritter, G.A.: "El Estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional", trad.J.Abellán, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1991, pág.21; Baldwin, P.: *La política de solidaridad social. Bases sociales del Estado de Bienestar europeo 1875-1975*, trad. S. Pérez Zamora, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992; Monereo Pérez, J.L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral,* Madrid, Consejo Económico y Social de España, 1996 .

[50] Respecto al derecho al trabajo como "Welfare State" dentro del modelo keynesiano de Estado del Bienestar, consúltese el sugerente estudio de Mazzetti, G.: *La dinamica e i mutamenti sociali del lavoro*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, 1993, espec., págs.143 y sigs.

3º. El reforzamiento de la intervención estatal en el campo de la política social y laboral, extendiendo el ámbito de los derechos sociales sobre amplias capas de la población y poniendo en práctica políticas de rentas redistributivas. En cierto modo se da ejecución parcial al plan de Beveridge.

4.º La creación de las bases institucionales necesarias para propiciar el dialogo, la negociación y la concertación entre las fuerzas sociales, reglamentando los conflictos sociales a fin de abocarlos hacia su solución pacífica en un contexto en el que rige la interacción de los actores sociales y políticos y con el objetivo de mantener unido al sistema en su conjunto en un proyecto racional[51]. Se trataría de evitar el conflicto abierto contra el propio sistema y de convertir la negociación en concertación institucionalizada. Todo ello implicaba el establecimiento de una legislación de garantía de derechos individuales y colectivos y la creación "ad hoc" de instituciones específicas de intervención pública en el mundo del trabajo[52].

No se olvide que el Estado del Bienestar continua la linea de "racionalización" jurídica del conflicto social asignada a la legislación laboral. En efecto, los ordenamiento laborales supusieron el intento de controlar los conflictos entre empresarios y trabajadores y de insertarlos en un *sistema de racionalidad jurídica*[53].

5.º La reconducción, en relación a esto último, de los conflictos sociales a la confrontación de intereses por la distribución de las rentas, respecto a lo cual adquiere un papel considerable la fórmula institucional del llamado salario social. Este encauzamiento político-institucional del conflicto permitiría una cierta socialización de la distribución de la riqueza a pesar del mantenimiento de las estructuras capitalistas[54]. Efecto inmediato de esta estrategia fue una cierta publificación o politización

[51] Vid.Hyman, R.: *Relaciones industriales*, trad.V.M.Izquiero Loyola, Madrid, Blume, 1975, págs.19 y sigs.; Dunlonp, J.T.: *Sistemas de relaciones industriales*, trad.J.Estivill, Barcelona, Península, 1978, págs.25 y sigs.; Poole, M.: "Relaciones industriales. Modelos y orígenes de la diversidad nacional", trad.M.L.Gómez de Pablos, Madrid, Ministerio de Trabajo, 1993, págs.23 y sigs.; Kahn-Freund, O.: *Trabajo y Derecho*, trad.J.M.Galiana Moreno, "IN MEMORIAM" por Faustino Cavas Martínez y José Luján Alcaraz, edición al cuidado de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2019.

[52] Para la comprensión del papel del sindicato en los primeros años de puesta en práctica del modelo de Estado de Bienestar keynesiono resulta de gran interés la consulta de la obra de Laski, H.J.: *Los sindicatos en la nueva sociedad*, trad. S.Vasconcelos, 3ª ed., México D.F., Fondo de Cultura Económica,1967, esp.págs.112 y sigs.

[53] Vid. Hepple, B.: "Introducción" a la obra colectiva *La formación del Derecho del Trabajo en Europa. Análisis comparado de la evolución de nueve países hasta el año 1945*, trad.J.Rodríguez de la Borbolla, Madrid, Ministero de Trabajo y Seguridad Social, 1994, págs.46 y sigs. Véase también las reflexiones sobre la intervención estatal en las relaciones laborales de Monereo Pérez, J.L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral,* Madrid, Consejo Económico y Social de España, 1996; Monereo Pérez, J.L.: *Caracterización técnico jurídico del derecho del trabajo,* Madrid, Civitas, 1996; Monereo Pérez, J.L.: *La reforma social en España. Adolfo Posada,* Prólogo de Fernando Valdés Dal-Ré, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003; Baylos Grau, A.: *Derecho del Trabajo: modelo para armar*, Madrid, Civitas, 1991. Sobre el Derecho del Trabajo y la racionalidad jurídica y asimismo las fracturas actuales que se detectan en el sistema de racionalidad jurídica del ordenamiento laboral tradicional, consúltese Supiot, A.: *Crítica du droit du travail*, París, 1994, págs.194 y sigs.; Rosanvallon, P.: *La nueva cuestión social. Repensar el Estado Providencia*, trad.H.Pons, Buenos Aires, Manantial, 1995; Monereo Pérez, J.L.: *La metamorfosis del Derecho del Trabajo,* Albacete, Bomarzo, 2017. Sobre el nacimiento y fundamento del Derecho del Trabajo véase la obra clásica de Alonso Olea, M.: *Introducción al Derecho del Trabajo*, Madrid, Cvitas, 5ª ed., 1994. Véase también Palomeque López, M.C.: *Derecho del Trabajo e ideología*, 4ª ed., Madrid, Tecnos, 1989.; Martín Valverde, A.: "La formación del Derecho del Trabajo en España", Estudio Preliminar a *La legislación social en la Historia de España. De la revolución liberal a 1936*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1987; Montoya Melgar, *A.: Ideologia y lenguaje en las leyes laborales de España (1873-2009)*, Madrid, Civitas, 2ª ed., 2009.

[54] Vid.Mishra, R.: *El Estado de Bienestar en la sociedad capitalista*, trad.J.Alonso Hierro, Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales, 1994, págs.19 y sigs.

de los conflictos sociales. De este modo la "cuestión social" tiene un marco adecuado de tratamiento en sede política[55]. Orientación a la que proporciona apoyo y firmeza el sistema legal.

Esta compleja institucionalización de la lucha por la distribución de las rentas imprimió al entero sistema de relaciones industriales un carácter fundamentalmente contractual (en el sentido "político" del término, y no sólo en uso jurídico corriente[56]), en el marco tanto de la economía general (formas de participación institucional estable -Consejos Económicos y Sociales-, Pactos o Acuerdos Sociales de carácter bilateral o tripartito) como en el ámbito do las organizaciones productivas (sobre todo a través de los convenios colectivos y otras formas de pactación colectiva de las condiciones de trabajo). Con tales relaciones de intercambio políticosocial se pretende que mediante la intervención del Estado y del fomento, por parte de éste, de la autonomía colectiva de las organizaciones profesionales se asegure un equilibrio inestable y dinámico entre los intereses sociales contrapuestos, instituyendo un cauce de diálogo que haga posible el acuerdo de las distintas fuerzas sociales entre sí y con el poder publico. Signiticativamente, en este sentido, el Derecho estatal del Trabajo aparece ante el observador en su condición innegable de técnica jurídica especifica de organización y de control social, como instrumento para encauzar el conflicto industrial, propiciando su integración y asimilación en el orden social establecido. En otras palabras, a través de esto se asegura la transformación de los antagonismos de clases en conflictos sociales dependientes de reglas de juego preestablecidas; reglas de intercambio y de negociación formalizadas entre los actores sociales que actuarían como fuerzas en presencia en el sistema de mercado. Lo cual evitaría posibles tensiones sociales «disolventes" del esquema de interacción social existente[57].

En realidad, todo sistema político democrático del Estado del Bienestar no es sino una compleja organización política de la estructura social resultante del referido compromiso político inestable.

Dicho esto, parece conveniente insistir en el significado del Estado del Bienestar y la contribución del sindicalismo en su creación y mantenimiento. El concepto de Estado del Bienestar no es un concepto preciso y sus contornos están "difusos" en relación con otras formas de Estado. Recuérdese que precisamente por ello tal denominación fue rechazada por Beveridge, quien proponía como noción alternativa la de "social services state"[58]. Pero a su vez esa expresión de servicios sociales del Estado resulta manifiestamente inapropiada para abarcar el amplio conjunto de actividades de prestación y fomento que comprenden los Estados del Bienestar modernos.

Llegados a este punto de la indagación se puede inquirir sobre qué es el Estado del Bienestar. Este tipo de Estado suele ser definido (de forma bastante convencional) como aquella forma de organización del poder político en la comunidad que comporta una responsabilidad de los poderes públicos en orden a asegurar una protección social y bienestar básico para sus ciudadanos. Implica la provisión pública de una serie de servicios sociales, incluyendo transferencias para cubrir las necesidades humanas básicas de los ciudadanos de una sociedad compleja y cambiante y la responsabilidad estatal en el mantenimiento de un nivel mínimo de vida a todos los ciudadanos

[55] Una visión distinta, pero de cualquier modo extraordinariamente sugerente, en Arendt, H.: *La condición humana*, trad.R.Gil Novales, Barcelona, Paidós, 1993, págs.48 y sigs.

[56] Desde el punto de vista de la teoría política se puede ver en ello un "alargimiento" de la idea de "contrato social" originario, el cual permite fundar entre los hombres no sólo una constitución civil sino también una constitución social, legitima para todos sin excepción y sobre la que se erige una comunidad política.

[57] Consúltese para su proyección en el Derecho del Trabajo, Hepple, B. (Comp.): *La formación del Derecho del Trabajo en Europa. Análisis comparado de la evolución de nueve países hasta el año 1945*, trad.J.Rodríguez de la Bolbolla, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmiagración, 1994; Däubler, W.: *Derecho del Trabajo*, trad.Mª Paz Acero Serna y P.Acerlo López, rev.A.Ojeda Avilés, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1994, esp.págs.87 y sigs.

[58] Cfr.Harris, J.: *Wiliam Beveridge: A Biography*", Oxford, 1977, págs.448-459; Ritter, G.A.: *El Estado social...*, op.cit.,pág.22.

pertenecientes a la comunidad política[59]. Desde esta perspectiva, el Estado del Bienestar es la encarnación de los derechos de ciudadanía social[60].

Se podrá reprochar, con razón, que esta conceptualización de la forma política del Estado del Bienestar no dá respuesta al interrogante de si las políticas sociales en el Estado del Bienestar son emancipatorias o no, y si contribuyen a legitimar o no el sistema establecido. Pero tiene a su favor el dato político (a subrayar en éste ámbito discursivo) de que el Estado aparece aquí como responsable directo y principal en la *provisión* del Bienestar de los ciudadanos ("Estado de procura asistencial"). Por lo demás, y con independencia de ello, lo verdaderamente importante es destacar que ese concepto "clásico", por así decirlo, sitúa correctamente el elemento más constitutivamente relevante del Estado del Bienestar, que es el de la responsabilidad indelegable (en términos de principio político) que incumbe al Estado de garantizar una satisfacción de las necesidades fundamentales de los individuos (entendiendo por tales las consideradas como más relevantes desde el punto de vista social y político, teniendo en cuenta el carácter expansivo de este tipo de necesidades humanas y la variabilidad y el progresivo enriquecimiento de la noción de bienestar social)[61].

Para perfilar más técnicamente el concepco de Estado del Bienestar se debe apuntar que esta forma de Estado moderno implica la intervención del poder público para modificar o alterar significativamente las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo (garantizando la capacidad de trabajo y la reproducción contínua de la misma, lo que se consigue mediante la obtención efectiva del empleo, bienes de consumo y tiempo de descanso para la reposición de la capacidad física y psíguica del trabajador) y para mantener a la población no trabajadora en las sociedades de base capitalista. En ello interveniente de alguna manera el Estado del Bienestar, sea mediante políticas de empleo, políticas impositivas y, en fin, políticas de protección social, mediante la satisfacción de beneficios materiales y de servicios sociales a los ciudadanos (ayudas, pensiones, subsidios económicos, etcétera)[62].

2. EL KEYNESIANISMO EN LA CONSTRUCCIÓN DEL CAPITALISMO ORGANIZADO

Por contraposición el orden del liberalismo de los orígenes, durante el siglo XX la emergencia del Estado social supondrá una progresiva reapropiación de la economía por la política. De manera que se pensaba que la sociedad democrática tuviera como soporte principal la estructura política, reduciendo a su lógica el funcionamiento de la economía. Explícitamente se pone en cuestión la pretensión liberal de un mercado autorregulado. Así se explica que las constituciones sociales entreguerras y las de la segunda postguerra mundial buscaban domesticar la economía al servicio de la sociedad democrática. Por ello, atribuían al poder público instrumentos fundamentales para el gobierno de la

[59] Véase, en términos generales, Mishra, R.: *El Estado de Bienestar en la sociedad capitalista. Políticas de desmantelamiento y conservación en Europea, América del Norte y Australia*, trad.J.Alonso Hierro, Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales,1993, esp.págs.19 y sigs.

[60] Marshall, T.H.: *Citizenship and Social Class and other essays*, Cambridge, 1950, y su traducción, Marshall, T.H.: *Ciudadanía y clase social* (1950)*,* en Marshall, T.H., Bottomore, T.: *Ciudadanía y clase social,* Madrid, Alianza editorial, 1998, págs. 15-82 ; Marshall, T.H.: *Social Policy in the Twentieth Century,* Hutchinson, London, 4ª ed., 1975; Titmuss, R.M.: *Política social*, trad. C.Rocha Pujol, Barcelona, Ariel, 1981, esp.págs.27 sigs.; Dahrendorf, R.: *El conflicto social moderno. Ensayo sobre la política de la libertad*, trad. F.Ortiz, Madrid, Mondadori, 1988, págs.48 y sigs.

[61] Véase Doyal, L.-Gough, I.: *Teoría de las necesidades humanas*, trad.J.A.Moyano y A.Colás, Madrid, 1994, págs.31 y sigs.; Heller, A.: *Teoría de las necesidades en Marx*, trad.J.F.Ivars, Barcelona, Peninsula,1978, págs.77 y sigs.; Harris, D.: *La justificación del Estado de Bienestar*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1990, págs.303 y sigs.; Walzer, M.: *Las esferas de la justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad*, trad. H.Rubio, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1993, págs. 75 y sigs.

[62] Sobre todo ello véase Gough, I.: *Economía política del Estado del Bienestar*, trad.G.Rodríguez Cabrero, Madrid, Blume, 1982, esp.págs.111 y sigs.

economía, pero respetando un ámbito de libertad de iniciativa económica privada que ha de respetar a su vez los principios propios del Estado social (funcionalización social de la propiedad privada[63] y su subordinación al interés general, sometimiento a las exigencias de la estabilidad económica y social, etcétera). La llamada "revolución keynesiana"[64] en el pensamiento económico tenía la pretensión de organizar el capitalismo; o si se quiere decir más expresivamente formalizarlo como "capitalismo de Estado"[65]. Superando los esquemas de un *laissez-faire* –que, por otra parte, siempre fue relativo-, pues la economía capitalista debía ser regulada tanto para lograr su consolidación frente a los modos de producción precedentes, cómo para alcanzar un mejor funcionamiento; y con ello también mejorar los equilibrios sociales a través de políticas redistributivas de rentas.

Keynes imprescindible establecer un gobierno de la economía para evitar la destrucción total de las formas económicas existentes[66]. El resultado de su enfoque conducía a una suerte de modelo de "capitalismo justo" liberal-keynesiano (que suele denominarse "capitalismo democrático"), que postula el pleno empleo y la regulación pública democrática de las actividades económicas; se centra en la reforma del sistema establecido, en lugar proponer un modelo ideal alternativo[67]. Por otra parte, el objetivo fundamental de todas las políticas gubernamentales debería ser alcanzar el pleno empleo, porque sólo –entendía- en condiciones de ocupación plena, una pequeña propensión a consumir puede llevar al aumento del capital. El remedio correcto para el ciclo económico reside en evitar las depresiones y conservar, de este modo, un cuasi-auge continuo[68]. En la idea de civilizar el capitalismo, organizarlo, estaba presente la finalidad de salvarlo de sus propias contradicciones internas. Keynes incorporaba también en su teoría económica un componente ético. Keynes no era ni cristiano ni socialista, pero tampoco era un admirador y decidido defensor acrítico del capitalismo contemporáneo. Lo percibió como una etapa necesaria para conducir a las sociedades de la pobreza a la abundancia, tras lo cual su utilidad podría desaparecer. El capitalismo es histórico y puede ser sustituido por otras formas de organización de la sociedad. Trató de proteger al capitalismo de sus detractores de extrema derecha y de la extrema izquierda. Keynes consideraba que debían existir límites morales al crecimiento, basados en una comprensión adecuada de los fines de la vida y del papel de los motivos

[63] La cual sometida a una regulación que determina el ámbito y el modo de utilización privada de los bienes. Véase Barcellona, P.: *Gli istituti fondamentali del Diritto privato,* Napoli, Casa Editrice Dott. E. Jovene, 1971, págs. 249 y sigs.

[64] Véase Skidelsky, R.: *El regreso de Keynes* (2009)*,* Barcelona, Crítica, 2009, Capítulo 5 ("La revolución keynesiana: ¿Éxito o fracaso?", págs. 125 y sigs. Para él la respuesta no es simple: Se pregunta ¿En qué medida fueron los éxitos y los fracasos de la edad de oro el resultado de la teoría keynesiana, aunque fuera bastarda? La respuesta rápida es que lo hace en mucha mayor medida en los primeros que en los últimos. Proporcionó un marco analítico para organizar las elecciones políticas. También proporcionó racionalizaciones "ad hoc" para lo que los gobiernos querían hacer por otras razones. A nivel teórico éstas eran importantes. Crearon la expectativa de que el pleno empleo sería mantenido por medio de la política. Esto reforzó el panorama favorable para la inversión de las empresas. En una medida mucho más limitada, la política keynesiana tal como se la practicó en los años sesenta llevó la edad de oro a la crisis: pero había razones más profundas en relación con la tendencia de la política social (llamada a veces la "revolución de los derechos"), el papel de Estados Unidos en el mundo y la debilidad del sistema de instituciones internacionales de Bretton Woods. Por tanto, el viejo entrenador marcaba la diferencia" (*Ibid.*, págs. 155-156).

[65] Pollock, F.: "State capitalism: its possibilities and limitations", en Arato A. y Gebhardt. E (comp.): *The essential Frankfurt School reader*, Oxford, Basil Blackwell, 1978.

[66] Keynes, J.M.: *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero,* México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1971, pág. 335.

[67] Precisamente, ese modelo es el que ya hace tiempo se ha puesto en cuestión, no sólo por razones estrictamente económicas, sino también, y no en último término, por razones de carácter político. Puede consultarse, Streeck, W.: *Comprando tiempo. La crisis pospuesta del capitalismo democrático,* Buenos Aires-Madrid, 2016, espec., págs. 41 y sigs., y 99 y sigs.; Streeck, W.: *Entre globalismo y democracia. Economía política y el neoliberalismo saliente* (2021)*,* Buenos Aires, Katz Editores, 2023, el cual no duda en realizar propuestas alternativas que parten del aprovechamiento de ciertos postulados Keynesianos y de los economistas postkeynesianos "revisionistas" de la teoría económica de Keynes. En tal sentido, véase de esta última obra, *Ibid.,* págs. 303 y sigs.

[68] Keynes, J.M.: *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero,* México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1971, págs. 286 y 322.

económicos y del crecimiento económico en relación con aquellos fines. Por ello el imperio de la avaricia debía de replegarse progresivamente para compaginarlo con los intereses más generales de la sociedad[69]. En el fondo Keynes realizó una defensa desencantada del capitalismo; trató de encontrar en qué aspectos ha estado equivocado, con objeto de aconsejar los medios que lo salven de destruirse a sí mismo[70]. De manera que su teoría desemboca en una exigencia de organización del capitalismo: un capitalismo organizado a través de un gobierno planificado de la economía, pero respetando la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. En suma, postula una economía mixta. En esa dirección de pensamiento se ha insistido en que hace ya mucho tiempo que los economistas han admitido que el mercado no produce por sí mismo resultados socialmente óptimos; ni tampoco equilibrios duraderos. Sin embargo, lo que no se acepta sin más y, en realidad no se reconoce, es la fuerte tendencia del sistema económico a volverse perjudicialmente no contra los consumidores, los trabajadores o el público en general, sino, hacia dentro, contra sí mismo. Existen fuerzas que desbaratan y destruyen incluso las instituciones mismas que conforman el sistema: las empresas, que comprando, vendiendo y financiando, hacen el mercado. Es un proceso sorprendente del capitalismo moderno; lo que en concreto se destruye es la gran empresa, la sociedad anónima controlada por la dirección. Es el resultado del mercado incontrolado que refleja la tendencia autodestructiva del capitalismo moderno, por más que ello no suponga en absoluto la destrucción del capitalismo en sí mismo, esto es, su derrumbe. A ello se añaden los fenómenos financieros más espectaculares y especulativos que se vienen produciendo sin solución de continuidad desde la década de los ochenta. La intervención del Estado resulta inevitable en lo relativo a las tendencias profundamente intrínsecas y autodestructivas del sistema económico actual[71]. Pero también si se atiende a la tendencia al despilfarro económico que genera dicho sistema económico bajo condiciones capitalista de organización de la sociedad[72].

[69] Puede consultarse Dillard, D.: *La teoría económica de John Maynard Keynes,* Madrid, Aguilar, 1973; Skidelsky, R.: *El regreso de Keynes* (2009)*,* Barcelona, Crítica, 2009, "Introducción", pág. 16, 18 y 159 y sigs. "Pero tratemos de ser justos con Keynes (y con el keynesianismo). En Estados Unidos, más que en Gran Bretaña, se le considera una especie de socialista. Es un error. Keynes no fue un nacionalizador, y ni siquiera tiene mucho de regulador. No llegó exactamente a predicar el capitalismo, pero tampoco a enterrarlo. Creía que, a pesar de todos sus defectos, el mejor sistema economico existente, una etapa necesaria en el tránsito de la escasez a la abundancia, del esfuerzo a la buena vida" (*Ibid.,* pág. 16). La diálectiva sobre la concurrencia de intereses, valores y pasiones (incluida la promesa de un mundo gobernado por el interés y el orden espontáneo), por aquellos pensadores que desde los orígenes han tratado de fundamentar el capitalismo es analizada con singular brillantez en Hirschman, A.O.: *Las pasiones y los intereses. Argumentos políticos en favor del capitalismo previos a su triunfo,* Prólogo de Amartya Sen, Epílogo de Jeremy Adelman, Madrid, Capitán Swing, 2014, págs. 33 y sigs., 92 y sigs, 135 y sigs., y 155 y sigs. [("Visiones rivales sobre la sociedad de mercado" (Apéndice 1)]

[70] Robinson, J.: "Marx, Marshall y Keynes: Tres criterios sobre el capitalismo", en Robinson, J.: *Ensayos de economía poskeynesiana* (1955)*,* México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1959, págs. 331-351, en particular pág. 331. Por decirlo expresivamente, Marx, Marshall y Keynes, son tres pensadores que están asociados con tres actitudes distintas y contrapuestas hacia el sistema capitalista. Marx representa el socialismo revolucionario, Marhall la defensa condescendiente del capitalismo, y Keynes la defensa desencantada del capitalismo. Marx trata de entender el sistema del capitalismo con objeto de precipitar su caída para sustituirlo por un sistema más justo y equilibrado. Marshall trata de hacerlo aceptable mostrándolo bajo una luz agradable corrigiendo sus fallos internos, pero sin poner en cuestión sus premisas fundamentales. Por su parte, Keynes pretende encontrar en qué está equivocado el orden del capitalismo, con la finalidad analizar los mecanismos que los salven de autodestruirse y ofrecer soluciones para la correspondiente rectificación en el plano de la política económica.

[71] Galbraith, J.K.: *La cultura de la satisfacción,* Barcelona, Ariel, 4ª edición, 1992, espec., págs. 59 y sigs.

[72] Véase el estudio pionero de Bowles, S., Gordon, D.M.y Weisskopf, TH.E.: *La economía del despilfarro,* Madrid, Alianza, 1989, pág.13. Título, por ciento, significativamente, muy vebleniano. Es suficiente la lectura de Veblen, TH.: *Teoría de la empresa de negocios* (1904), trad. Carlos Alberto Trípodi, revisión técnica, edición y estudio preliminar, «La teoría de la empresa de negocios en Thorstein Veblen», a cargo de José Luis Monereo Pérez, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2009; Veblen, TH.: *Teoría de la clase ociosa* (1899), trad. V. Herrero, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1944, con varias reimpresiones. Ampliamente, véase la monografía de Monereo Pérez, J.L.: *La teoría crítica social de Thorstein Veblen. Sociedad opulenta y empresa de negocios,* Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2010, espec., capítulo I ("La teoría social de Veblen. Teoría evolucionista del cambio social: Darwinismo e institucionalismo"), págs. 1 y sigs., y Capítulo II ("Teoría de la Empresa"), págs. 87 y sigs.

En su filosofía política, Keynes unió dos elementos clave –la satisfacción y la evitación del riesgo como objetivos del gobierno- con dos elementos clave del liberalismo social reformista, a saber: el compromiso de decir la verdad y la creencia en la posibilidad de una opinión individual racional. Postuló una nueva economía política que pudo ser la base de lo que se daría en llama "Estado del bienestar keynesiano", pero estaba apegado a la tradición liberal y rechazó pertenecer al partido laborista debido a que era considerado por él como un "partido de clase". Y consideró necesario poner límites al egoísmo irracional en la economía y, por supuesto, al "rentismo" económico ("eutanasia del rentista" planteada en su libro sobre la *Teoría general*[73]). Keynes postuló una "vía media" para contrarrestar las ideologías del libre mercado sin límites. La exigencia de la organización política (y necesariamente jurídica a través del Derecho de la Economía) se imponía ante una transformación del viejo capitalismo individualista en un capitalismo corporativo de grandes empresas y entidades bancarias, con fuerte tendencias monopolistas (capitalismo monopolista[74]). La exigencia de organización y estabilización se imponía y con ello la libertad individual disminuiría en la transición de la anarquía económica un régimen que deliberadamente apunta a controlar y dirigir las fuerzas económicas en interés de la justicia social y de la estabilidad socio-económica. Pero Keynes fue excesivamente optimista respecto a los efectos positivos de la separación entre la dirección gerencial y la propiedad de empresarial, pues creía que los motivos públicos irían dominando cada vez más en la dirección de las grandes empresas. No previó la explosión de la "cultura de bonos" que proporcionaría los directivos incentivos para timar a los acciones y al público en general. La concepción de gobernar la economía capitalista según el ideal victoriano del servicio público se estaba debilitando, para ser sustituida por un plan de salvación distinto, en el que el Estado proporcionaría la demanda suficiente, y el sector privado quedaba en libertad para asignarla[75]. La influencia de Keynes fue dispar, pero inspiró

[73] Keynes, J.M.: *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* (1936), traducción de Eduardo Hornedo, Barcelona, Planeta-De Agostini, 1993 (Es la misma traducción que la de Fondo de Cultural Económica, México D.F., 1943, con sucesivas ediciones).

[74] A pesar de sus limitaciones, y en una perspectiva histórica de larga duración, continúa siendo de interés comprensivo-explicativo de una etapa diferenciada del desenvolvimiento del capitalismo contemporáneo la obra de Baran, P.A. y Sweezy, P.M.: *El capital monopolista. Ensayos sobre el orden económico y social de Estados Unidos* (1966), México D.F., 1971, espec., págs. 174-289.

[75] Skidelsky, R.: *El regreso de Keynes* (2009), Barcelona, Crítica, 2009, págs. 159 y sigs. Señala que no es una coincidencia que las ideas darwinistas -instrumentalizadas interesadamente, cabría añadir- se hubieran trasladado, en el último tercio del siglo veinte, una vez más, del mundo natural al mundo social en la época de los gobiernos de Reagan y Thatcher de destrucción creativa (*Ibid.,* pág. 190). Por cierto, Skidelsky pone de manifiesto la influencia del economista institucionalista americano J.R. Commons en algunas de sus ideas de Keynes sobre la organización del sistema económico (*Ibid.*, pág. 191). En gran medida la nueva derecho neconservadora se benefició del hundimiento de las condiciones que habían servicio de ayuda a la democracia social propiciada por el Estado Social de Derecho. Para crítica de las políticas neoconservadoras gobiernos de Reagan y Thatcher tras el fin del consenso de la posguerra y la defensa de las políticas de su conservación y adaptación, puede consultarse Harris, D.: *La justificación del Estado de Bienestar*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales/Ministerio de Economía y Hacienda, 1990, Capítulo I ("La 'Nueva Derecha": El ataque al Estado del Bienestar"), págs. 57 y sigs., con referencia a F.A. Hayek, R. Posner, M.Friedman, Nozick, J.M. Buchanan y G. Tullock; Mishra, R.: *El Estado de Bienestar en la sociedad capitalista. Políticas de desmantelamiento en Europa, América del Norte y Australia,* Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales, 1993, espec., págs. 41 y sigs.; Miliband, R., Panitch, L. y Saville, J. (Eds.): *El neoconservadurismo en Gran Bretaña y Estados Unidos. Retórica y realidad,* Valencia, Edicions Alfons El Magnànim, 1992, espec., págs. 9 y sigs., 169 y sigs., 327 y sigs., y 429 y sigs. Asimismo, enlazando con la problemática de la crisis de la socialdemocracia europea, Monereo Pérez, J.L.: *La crisis de la socialdemocracia europea. Eduard Bernstein y las premisas del socialismo reformista,* Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2012, espec., págs. 9-64, y 75 y sigs.; Merkel, W.: ¿Final de la socialdemocracia? Recursos de poder y política de gobierno de los partidos socialdemócratas en Europa Occidental, Valencia, Edicions Alfons El Magnànim, 1995, espec., págs. 19 y sigs., 55 y sigs., y 327 y sigs.; Merkel, W. (ed.): *Entre la modernidad y el postmaterialismo. La socialdemocracia europea a finales del siglo XX,* Madrid, Alianza, 1994, espec., págs. 27 y sigs., y 65 y sigs.; Held, D.: *Un pacto global. La alternativa socialdemócrata al consenso de Washington,* Madrid, Taurus, 2005, espec., págs. 105 y sigs., y 157 y sigs.; Altvater, E.: *El fin del capitalismo tal y como lo conocemos,* Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2011, espec., págs. 39 y sigs., y 155 y sigs., y 245 y sigs.

las políticas económicas y sociales de la postguerra de manera harto significativa[76]. Ciertamente, cada país adoptó su propia versión del "contrato social", con más o menos nacionalizaciones, mayores o menores sectores públicos y diferentes formas de coparticipación y colaboración industrial. Pero el hecho histórico predominante fue que por espacio de treinta años se mantuvo el pleno empleo, los salarios reales se incrementaron continuamente, las economías fueron relativamente estables y las desigualdades de riqueza y de renta disminuyeron. Los conflictos de clase retrocedieron hasta tal extremo que los radicales decepcionados y los conservadores hablaban de "eutanasia de la política" y de "edad de la apatía", desarrollos a los que Keynes habría dado la bienvenida. De este modo, la doctrina de la prudencia de Keynes estuvo vigente, siendo así que ningún sector de la división política en el sistema de partidos llevó sus conflictos al extremo de perjudicar seriamente el equilibrio socio-económico alcanzado. Sin embargo, en la década de los años setenta, toda esta estructura de normas, instituciones y convenciones hábilmente establecida comenzó a desmoronarse. Existían un conjunto de motivos que para este colapso (defectos de la teoría, fallos de la política, cambios en el medio exterior, etcétera), pero condujeron a un giro en el ciclo político, y volvieron a una versión mucho más restringida del capitalismo de mercado. Se abandonó durante largo tiempo el compromiso con el pleno empleo y las políticas sociales restrictivas incrementaron los conflictos sociales. Ante estos hechos las ideas de la "vía media" postulada por Keynes regresaron como antídoto ante el riesgo de la desintegración de la cohesión social. En la coyuntura actual, el sistema de libre mercado (y sus pretensiones de ser mercado total, libre de ataduras), recibido en esos años del neoconservadurismo como la solución a los problemas de la época keynesiana, está implosionando. El crack de 2008[77] (y

[76] Su influencia fue creciendo hasta llegar a ser sencillamente aplastante en todo el mundo. A ello contribuyó el vigor de la llamada Nueva Escuela de Cambridge (contrapuesta a la "Vieja Escuela de Cambridge encabezada por A. Marshall), con economistas de envergadura en su momento, los cuales –es de destacar- tenían, a su vez influencias de ideología política y económica muy diversas en todos los países más importantes e influyentes. En esa heterogeneidad, cabe destacar a Arthur Cecil Pigou, Richard Kahn, la lúcida Joan Violet Robinson, Nicholas Kaldor, Roy F. Harrod, Evsey Domar, los extraordinarios Piero Sraffa y Maurice Dobb, Richard Godwinn, Richard Stone (premio Novel en 1984), James Meade (premio Nobel, en 1977). A todo ellos se unirían pensadores eminentes como Amartya Sen (premio Nobel en 1998), Ajit Singh, Tom Asimakopulos, Bertram Schefold, Jan Kregel, y una pléyade de economistas de nuestro tiempo; muchos de ellos encuadrados, en alguna medida, dentro del movimiento del keynesianismo. Incluso muchos de los denominados pensadores economistas postkeynesianos no han abandonado aspectos centrales del pensamiento de Keynes. El nuevo "regreso de Keynes" pone de relieve la poderosa vigencia de su pensamiento en el campo de la política económica y en otros ámbitos del saber que conforman un marco de comprensión explicativa más completo a la ciencia económica. Y no se olvide que Keynes, como otros grandes pensadores en direcciones ideológicas diversas (como Malthus, Ricardo, Marx; y actualmente, por ejemplo, Amartya Sen) otorgó una enorme importancia a la conexión de la ciencia económica con otros ámbitos del saber y no tuvo ningún problema en hacer explícitos sus premisas de valor, sin ocultarlas como supuestos de valor tácitos (un criterio que también en el plano de la historia económica y de la sociología del Derecho había aconsejado Max Weber, aunque yendo más lejos que él). El saber sobre la economía no puede ser una ciencia "pura", siendo legítimo realizar juicios de valor, haciéndolos explícitos. Es más, como es bien sabido en la historia económica, Keynes, como los grandes pensadores en la rama del saber de la economía acabaron comprometiéndose otorgó una enorme importancia a la conexión de la ciencia económica con otros ámbitos del saber y no tuvo ningún problema a hacer explícitos sus premisas de valor, sin ocultarlas como supuestos de valor tácitos (un criterio que también en el plano de la historia económica y de la sociología del Derecho había aconsejado Max Weber). El saber sobre la economía no puede ser una ciencia "pura", siendo legítimo realizar juicios de valor, haciéndolos explícitos. Es más, como es bien sabido en la historia económica, Keynes, como los grandes pensadores en la rama del saber de la economía acabaron comprometiéndose con opciones políticas y de carácter ético, haciendo recomendaciones explícitas.

[77] Una aproximación a las causas y a sus consecuencias en Brenner, R.: *La economía de la turbulencia global,* Madrid, Akal, 2009, el cual señala que durante años la disciplina de la teoría económica se ha estado alejando, en gran medida, el mundo real en favor de axiomas formalizados y modelos matemático que mantenían una precaria relación con la realidad. Robert Brenner analiza el comportamiento de la economía mundial desde 1950 hasta la crisis financiera actual que ha acabado con las bases del modelo neoliberal de economía financiarizada de las últimas décadas. Brenner pone en evidencia y explica los factores sistémicos que se hallan tras la represión salaria, el alto desempleo y el desarrollo desigual característicos de los últimos 30 años, llegando a conclusiones de gran calado sobre la trayectoria futura, que ponen en tela de juicio las explicaciones convencionales sobe el funcionamiento de la economía capitalista e indican su carácter estructuralmente inestable y proclive a las crisis en ciclos inestables, y

las consecuencias de la Pandemia, a valorar en otra perspectiva diferenciada) constituyó un fracaso del sistema de "libre" mercado, pues se trata de una crisis generada por el propio sistema. Su origen está en Estados Unidos, el corazón del sistema financiero del mundo y la fuente de gran parte de su innovación financiera. Esa es la causa de que la crisis sea mundial, y constituye una crisis del modelo de globalización neoliberal. No obstante, la crisis revela también un cierto vacío ideológico y teórico donde solía estar el desafío de la izquierda. El capitalismo actual ya no tiene un antagonista mundial de potencial mundial. Del mismo modo que no existe una única salida keynesiana de la depresión económica, tampoco existe un único sistema keynesiano de economía política. El keynesianismo puede, en el mejor de los casos, ser un elemento común en sistemas muy diversos de vida económica mixta. En términos de política económica sólo hay una propuesta: que los gobiernos tienen que asegurar que la demanda agregada sea suficiente para mantener un nivel de pleno empleo de la actividad. Pero qué mezcla de política, políticas e innovación institucional y tecnológica tenga que hacerse es una cuestión de economía política. Las crisis plantean siempre una "crisis de gobernabilidad", lo cual, en el plano de la política económica y social, requiere de una regulación del riesgo sistémico a todos los niveles. Hay que tomarse la incertidumbre en serio ante la continua sucesión de crisis financieras que se ha experimentado en las últimas décadas[78].

El eclipse de las políticas de igualdad ha persistido bajo la influencia del nuevo capitalismo financiero y especulativo, cuestionando las políticas redistributivas de la renta. Lo que ha vuelto a plantear que la intervención pública del capitalismo es necesaria, pues -aparte de la exigencia de racionalización *externa* del mismo-, dejado a su suerte el capitalismo genera tan elevadas dosis de desigualdad e incertidumbre que afectan a su normal funcionamiento y provoca una desestabilización de la paz social y geopolítica. Lo cual exige reubicar la cuestión de la distribución en el centro del análisis económico y repensar la readaptación del Estado Social para el siglo XXI, entre otras cosas para combatir de manera eficiente las situaciones de desigualdad desde los factores causantes –lo principal- y sus consecuencias sociales, económicas y políticas perversas para un sistema de democracia constitucional que ha de tener siempre una dimensión sustancial, es decir, una regulación del capitalismo tan justa como eficaz[79].

---

no siempre previsibles. También es útil la perspectiva de síntesis de Lorente, M.À., y Capella, J.R.: *El crack del año ocho. La crisis. El futuro,* Madrid, Trotta, 2009, espec., págs. 11 y sigs. 51 y sigs., y 119 y sigs.

[78] Skidelsky, R.: *El regreso de Keynes* (2009)*,* Barcelona, Crítica, 2009, págs.193-194, y 195 y sigs.

[79] Un análisis excelente es el que se recoge en Piketty, TH.: *El capital en el siglo XXI* (2013)*,* Madrid-Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2014, espec., Tercer Parte ("Estructura de las desigualdades"), págs. 259 y sigs., y Cuarta Parte ("Regular el capital en el siglo XXI"), págs. 517 y sigs. Piketty propone que la institución ideal que permitiría evitar una espiral desigualitaria inaceptable sin fin y retomar el control de la dinámica en curso sería un impuesto mundial y progresivo sobre el ingreso (el capital). El impuesto general sobre el capital permitiría que prevaleciera el interés general sobre los intereses privados, al mismo tiempo que preservaría la apertura económica y las fuerzas de la competencia. (*Ibid.*, págs. 519 y sigs., y 546 y sigs., y 574 y sigs.). Sobre las desigualdades y el arduo problema de su superación, véase Therborn, G.: *La desigualdad mata,* Madrid, Alianza, 2013, espec., Parte IV ("El mundo desigual en la actualidad"), Parte III ("Historia de la desigualdad"), págs. 79 y sigs., y Parte V ("Posibles futuros"), págs. 161 y sigs. Branco Milanovic, insiste también en la perspectiva histórica, pero sobre la base del diálogo imaginario entre economistas clásicos (Quesnay, Smith, Ricardo, Marx, Pareto y Kuznets); Piketty, TH.: *Capital e ideología,* Barcelona, Deusto, 2019, el cual se interroga sobre el origen de la desigualdad (la cual no es sólo de clase, económica, tecnológica, sino también de carácter ideológico y político) y la construcción de una sociedad justa basada en el socialismo democrático participativo y en "social-federalismo". Señala la historidad del concepto de desigualdad, siendo, así, necesario analizarla teniendo en cuenta la época y un lugar concretos que se formularón. Véase Milanovic, B.: *Miradas sobre la desigualdad. De la Revolución Francesa al final de la Guerra Fría,* Madrid, Taurus, 2024. Milanovic sintetiza las respectivas visiones de François Quesnay, Adam Smith, David Ricardo, Karl Marx, Vilfredo Pareto y Simon Kuznets sobre desigualdad y distribución de la renta. Una reflexión sobre las teorías e ideologías en relación a las causas y el tratamiento de las desigualdades sociales, en Monereo Pérez, J.L.: "Pobreza, trabajo y exclusión social en la larga duración: una reflexión crítica a partir de Henry George", en revista *Documentación Laboral,* núm. 83 (2008), págs. 11-119.

Ello implica el regreso del Estado intervencionista en la orientación *de equilibrio de racionalidades económica y sociales* (tipo de intervencionismo que es inherente al Estado Social y Democrático de Derecho) para regular el capitalismo del siglo XXI. Se trata de modernizar el Estado social para reforzarlo y no desmantelarlo, ni total ni parcialmente; y hacerlo en el contexto de un naciente orden internacional multipolar y de un replanteamiento de la hiperglobalización neoliberal, que desestabiliza las certezas de las sociedades contemporáneas. En el presente domina la sensación de una metamorfosis que implica un cambio radical, mediante el cual las viejas certezas de la sociedad moderna se desvanecen mientras surge algo completamente nuevo en un escenario geopolítico internacional multipolar, distinto al unipolar anterior dominado por Estados Unidos[80]. Se impone cierta desglobalización para dar mas poder real a los Estados y la necesidad de establecer mecanismos de gobierno internacional –en términos de regulación y control- de la globalización. Pero tanto en los Estados de potencia mundial como respecto de los Estado más débiles se ven afectados internamente por las interacciones geopolíticas internacionales.

No solo hay que distinguir, con Keynes, entre riesgo e incertidumbre, sino atender también al propio pensamiento ideal de este pensador para alcanzar un equilibrio entre racionalidad económica y racionalidad social estableciendo nuevas reglas de juego e instituciones democráticas de gobierno y control del sistema económico tanto en el ámbito de los Estados nacionales como en la economía mundial.

Las políticas keynesianas sirvieron de bases para la planificación de las políticas de empleo y las políticas sociales. William Beveridge[81] propondría todo un programa de pleno empleo basado en la socialización de la demanda sin la socialización de la producción ni de la propiedad. Este programa se planteó conjuntamente con un plan de Seguridad Social, entendidos como dimensiones coordinadas de una más amplia planificación socio-económica.

El resultado ha sido la implantación de sistemas de economía mixta, lo cual supone el intervencionismo público en los mercados, por un lado, y por otro, supone admitir que el capitalismo tardío exige un gobierno público de la economía, pues de lo contrario estaría sometido a continúas crisis estructurales –y no meramente coyunturales- que pondrían en cuestión las bases de sostenibilidad del propio sistema. De este modo el Derecho de la Economía (que abarca a distintas ramas del ordenamiento jurídico) se convierte en soporte de las estructuras, instituciones y conjunto de libertades y derechos que son indispensables para el buen funcionamiento del orden económico. El Derecho de la Economía formaliza y ordena ese carácter mixto del capitalismo contemporáneo, esto es, una economía dual, con la coexistencia de sectores público y privado. Este gobierno jurídico-político de la economía no altera las instituciones fundamentales del capitalismo avanzado, ni las

[80] Puede consultarse Beck, U.: *La metamorfosis del mundo*, Barcelona, Paidós, 2017, págs. 17 y sigs.; Monereo Pérez, J.L.: *La metamorfosis del Derecho del Trabajo,* Albacete, Bomarzo, 2017, págs. 9 y sigs., 29 y sigs., y 213 y sigs.

[81] Beveridge, W.H.: *Las bases de la seguridad social* [Social insurance andalliedservices]; versión de Teodoro Ortiz; 2ªed., México, Fondo de Cultura Económica, México, 1946. [Reimpr.: Instituto Nacional de Salud Pública: Fondo de Cultura Económica, México,1987]. Recoge varios ensayos importantes de Beveridge; Beveridge, W.H.: *La ocupación plena: Sus requisitos y consecuencias* [Fullemploymentinafreesociety];versiónde RaúlVelascoTerrés;[1ªed. española];México,FondodeCulturaEconómica,1947; Beveridge, W.H.: *Pleno empleo en una sociedad libre*: *Informe de Lord Beveridge II*; Beveridge, W.H.: *Seguro social y servicios afines: Informe de Lord Beveridge I.*
Sobre su pensamiento socio-económico y la orientación de su propuesta de planificación de la Seguridad Social, véase Monereo Pérez, J.L.: "William Henry Beveridge (1879-1963): La construcción de los modernos sistemas de Seguridad Social. (2015). *Revista De Derecho De La Seguridad Social, Laborum*, *4*.pp. 279-305. https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/62. Importante para la comprensión de la política social moderna, Titmuss, R.M.: *Essays on the Welfare State,* Loncres, Unwin Univesity Books, 2ª ed., 1963; Titmuss, R.M.: *Política social* (1974)*,* Barcelona, Ariel, 1981 (Título original: "Social Policy. An Introduction", Londres George Allen & Unwin, 1974). Consúltese, igualmente, Monereo Pérez, J.L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral,* Madrid, Consejo Económico y Social de España, 1996.

relaciones sociales existentes, pero racionalizada el sistema e introduce elementos de socialización limitada en los términos necesario y compatibles con la naturaleza y lógica del capitalismo. En ese modelo de regulación cabe situar, asimismo, las medidas de bienestar social, como señaladamente, las que conforman los sistemas de Seguridad Social avanzados. Sistemas de aseguramiento público –sociedad asegurada- que van desde los tres grandes seguros clásicos (vejez, salud, invalidez) hasta alcanzar la protección del desempleo, la dependencia (aunque no siempre dentro del sistema de seguridad social), y un sistema expansivo de protección no contributiva integrado en el sistema de seguridad social (donde destacan hoy las rentas garantizadas condicionadas o incondicionadas a la tendencia de un cierto nivel de recursos económicos).

El Estado Social de Derecho resultante (en su fórmula evolucionada de Estado del Bienestar) ha ido expandiéndose –en el ámbito subjetivo y el objetivo de la acción protectora- afrontando crisis sucesivas. Crisis que han supuesto reformas de adaptación de carácter coyuntural o estructural. En realidad, un rasgo existencial de la Seguridad Social ha sido la necesidad de su reforma permanente para atender a la cobertura de las nuevas necesidades y para garantizar su sostenibilidad económico-financiera. No es de extrañar que se esté hablando reiteradamente de "Crisis del Estado del Bienestar", "Crisis del Estado Providencia", de la necesidad de "modificación de la ecuación Keynesiana"[82], y de la supuesta "insostenibilidad de la Seguridad Social"[83]. Todo ello acompañado también de la llamada "crisis fiscal del Estado"[84]. Afirmaciones análogas se suceden hasta llegar al presente. Sin embargo, al tiempo la Seguridad Social es un componente central de la política social del Estado Social del Derecho; y, por ello mismo, constituye un pilar constitutivo de la democracia constitucional en su dimensión de democracia sustancial. Pero importa subrayar también la acreditada capacidad de recuperación, transformación y resilencia del "Estado del Bienestar" y de la "Seguridad Social",

[82] Rosanvallon, P.: *La crisis del Estado Providencia,* Madrid, Civitas, 1995; Rosanvallon, P.: *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia,* Buenos Aires, Manantial, 1995; Aglietta, M.: *Regulación y crisis del capitalismo. La experiencia de los Estados Unidos,* Madrid, Siglo XXI de España editores, 1979. En una perspectiva histórico-política y jurídica de conjunto sobre los fundamentos del Estado Social de Derecho y del Derecho Social nacido al amparo del mismo puede consultarse Monereo Pérez, J.L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral,* Madrid, Consejo Económico y Social de España, 1996, espec., Segunda Parte ("La crisis del Estado del Bienestar y la revisión de las políticas públicas"), págs. 185 y sigs., y Tercera Parte ("La política social en las sociedades de capitalismo avanzado: La doble presencia de la "vieja" y la "nueva" cuestión social"), págs. 223 y sigs.

[83] Luhmann, N.: *Teoría política en el Estado de Bienestar,* Madrid, Alianza editorial, 2014, el cual subraya que la política tropieza en la presente coyuntura histórica con los límites de sus posibilidades. Rotas las ilusiones del Estado del Bienestar, sus consecuencias no deseadas neutralizan cada vez más sus buenas intenciones. Correcciones superficiales, llamamientos morales y acusaciones de culpabilidad se convierten en estrategias sustantivas al faltar la teoría y los conceptos que ayuden a plantear las preguntas adecuadas y presentar alternativas. Asimismo, Hayek, F.A.: *Los fundamentos de la libertad,* Madrid, Unión Editorial, 1978 (en particular la tercera parte sobre "La libertad en el Estado del Bienestar"); Hayek, F.A.: *Camino de Servidumbre,* Madrid, Alianza, 1978; Buchanan, J. y Tullock, G.: *El cálculo del consenso,* Madrid, Espasa-Calpe, 1980. En otra perspectiva radicalmente distinta, Crouch, C. (Comp.): *Estado y Economía en el capitalismo contemporáneo,* Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988.

[84] O' Connor, J.: *La crisis fiscal del Estado,* Barcelona, Península, 1981; Gough, G.: *Economía política del Estado de bienestar,* Madrid, Blume, 1982; Offe, CL.: *Contradicciones del Estado del Bienestar,* Madrid, Alianza editorial, 1990. De interés es la perspectiva de conjunto llevada a cabo por Timmins, N.: *Los cinco gigantes. Una biografía del Estado de Bienestar,* Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2000, distinguiendo varias etapas en la trayectoria histórica de construcción y desarrollo del Estado del Bienestar: La época del optimismo (1942-1951), la Época de consolidación (1951-1974), la Época de la desilusión (1974-1979), la Época del Estado del Bienestar atacado (1979-1992), y la Época actual en el dilema de "retirada o renovación".
Con todo, pese a las dificultades y contradicciones que se aprecian en la historia del Estado del Bienestar, podríamos añadir aquí que el Estado del Bienestar moderno, renovado como Estado social Activo. continúa estando presente en los países más avanzados del mundo y no sin cierta resilencia y vitalidad. Es más, las políticas sociales se han expandido, incluyendo la ampliación de la acción protectora de la Seguridad Social hacia nuevas campos de cubertura del sistema de necesidades sociales (reténgase la protección no contributiva interna de la Seguridad Social, donde destaca con luz propia las rentas mínimas garantizadas; la protección de la dependencia, y un largo etcétera).

en particular, para evitar su desmantelamiento o su reducción a un mínimo como desde hace largo tiempo se viene defendiendo por parte de tendencias ideológicas neoliberales bien definidas ante los ciclos discontinuos de crisis y transformaciones del capitalismo avanzado en un contexto de globalización neoliberal y de financiarización de la economía, de las relaciones laborales[85] y de los sistemas de protección social[86]. El compromiso de muchos económicas con el Estado del Bienestar (forma política evolucionada del Estado Social de Derecho) no ha sido menos significativo, dentro de una amplia corriente de pensamiento. Hace tiempo que Gunnar K. Myrdal[87] –economista sueco- sostuvo –con un optimismo no exento de ingenuidad, aunque sí de esperanza en un futuro mejor para la Humanidad- que la única perspectiva real del hombre es la internacionalización de aquellas medidas integradoras que se persiguen en la edificación de un "Estado Providencia Nacional". De manera que no existiría otra alternativa que la edificación del "Estado Providencia Mundial". Myrdal pensaba que su implantación es posible, a pesar del triste balance hecho en las Naciones Unidas y agencias satélites, como el Fondo Monetario Internacional[88]; y dejando a salvo, por supuesto, a la Organización Internacional del Trabajo.

Ya resulta harto significativo que las reflexiones sobre la llamada economía "postkeynesiana" no deje de apoyarse en muchos de los fundamentos del keynesianismo económico y político-social[89].

[85] Puede consultarse, Alonso, L.E. y Fernández Rodríguez, C.J. (Eds.): *La financiarización de las relaciones salariales. Una perspectiva internacional,* Madrid, La Catarata, 2012, espec., págs. 44 y sigs., y 66 y sigs., y 159 y sigs.

[86] En la perspectiva histórica de desarrollo de las políticas de Seguridad Social, Monereo Pérez, J.L.: "Los (pre) supuestos histórico-institucionales de la Seguridad Social en la constitución social del trabajo", en Rojas Rivero, G. (Coord.): *Orígenes del contrato de trabajo y nacimiento del Sistema de Protección Social,* Albacete, Bomarzo, 2012, págs. 203-328. Para los últimos desarrollos al respecto, puede consultarse, Monereo Pérez, J.L.: *La reforma del sistema de pensiones en España. Sostenibilidad económico-financiera, suficiencia y adecuación social,* Barcelona, Atelier, 2022, espec., págs. 53 y sigs., 69 y sigs., y 113 y sigs.; Monereo Pérez, J.L., Rodríguez Iniesta, G., y Trillo García, A.R.: *El Ingreso Mínimo Vital,* Murcia, Laborum, 2ª ed., 2023.
La lógica que impera es la pretensión de los poderes económico privados de llevar a cabo una "*acumulación por desposesión*" de los bienes y prestaciones sociales públicas. La financiarización de la economía –el predominio del capital financiero en el espacio económico global-, presenta problemas tanto estrictamente en el ámbito de las relaciones laborales como en lo que se refiere a todo el campo de las protecciones sociales públicas, señaladamente, dentro de ese campo, la Seguridad Social. El sector financiero ha tomado la opción estratégica de obtener recursos que todavía no han sido apropiados ni controlados –al menos plenamente- por los poderes del mercado, como es el caso de las pensiones, salud, dependencia y servicios públicos de carácter eminentemente social. Su poder económico-político alcanza a controlar y condicionar decisivamente tanto las políticas estatales y sus instituciones cómo las mismas políticas de las organizaciones internacionales. Esa hegemonía del sector financiero ha afectado a la organización de las empresas y a las nuevas formas de trabajo, lo que combinado con sus efectos negativos en el pacto redistributivo que configura (y está en la base del) el Estado del Bienestar (en el que se incluyen los sistemas de protección social pública y, dentro de ellos, los Sistemas de Seguridad Social) está suponiendo en la práctica la ruptura del "pacto social" o "contrato social" que es inherente a dicha forma de Estado. Hablando, aquí, de "contrato social" en el sentido de intercambio político entre los actores relevantes de la democracia representativa del *demos*.

[87] Myrdal, G.K.: *El elemento político en el desarrollo de la teoría económica,* Madrid, Gredos, 19617.

[88] Véase Seligman, B.B.: *Principales corrientes de la ciencia económica moderna (El pensamiento económicos después de 1879)"* (1962), Barcelona, Oikos-Tau, 1967, págs. 729 y sigs., y en particular pág. 926.

[89] Antes (Skidelsky, R.: "Decadencia de la política keynesiana", en Crouch, C. (Comp.): *Estado y Economía en el capitalismo contemporáneo,* Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988) y ahora con un criterio más matizado (Skidelsky, R.: *El regreso de Keynes* (2009)*,* Barcelona, Crítica, 2009, págs.193 y sigs.). En el primer ensayo Skidelsky podía afirmar que el keynesianismo supuso el establecimiento de un sistema de control político de la vida económica. Nuestra preocupación –afirmaba-, por tanto, no son los posibles fallos lógicos de la teoría keynesiana, sino su decreciente capacidad para la acción política. La decadencia de la política keynesiana representa la decadencia de un método particular de control. (*Ibid.,* pág. 65). Compárese con su redescubrimiento y "regreso de keynes" en Skidelsky, R.: *El regreso de Keynes* (2009)*,* Barcelona, Crítica, 2009, págs.193 y sigs.). Enfoque que ya había adelantado en su monumental biografía intelectual de Keynes, Skidelsky, R.: *John Maynard Keynes* (2003)*,* Barcelona, RBA Libros, 2013, *passim,* y espec., Epílogo ("El legado de Keynes"), págs. 1139-1162, donde se subraya que Keynes es el economista más influyente de nuestro tiempo. Es más, el mundo moderno no puede entenderse sin Keynes, de igual modo que tampoco puede entenderse sin Karl Marx –aunque ambos pensadores

Es más, se puede decir que la teoría postkeynesiana ha asumido, en lo principal, las hipótesis y planteamientos de partida proporcionadas por Keynes y Michal Kalecki, perfeccionándolas y ampliándolas para poder hacer frente a la experiencia y a los cambios más recientes en un proceso de autorreflexibilidad y de recreación y adaptación de la propia teoría keynesiana, la cual lógicamente nunca puede permanecer estática a riesgo de que en caso contrario que como una teoría histórica sin capacidad para afrontar las cuestiones decisivas de cada época histórica y tanto más en una época de cambios tan estructurales y rápidos como la presente.

Como la experiencia histórica ha demostrado el paradigma postkeynesiano no supone toda renuncia a los enfoques valiosos del keynesianismo originario, y sí su reformulación y adaptación en un sentido y orientación que se aparta innegablemente de la ortodoxia neoclásica liberal. En cualquier caso, no tiene ningún sentido aplicar las recetas de Keynes –como de cualquier otro gran economista o teoría económica- en situaciones a las que no se ajustan. Ello permite comprender que ninguna teoría económica proporciona contestaciones hechas. Cualquier teoría económica que se pretenda seguir ciegamente nos extraviará del camino. Para hacer buen uso de una teoría económica se ha de separar primero los elementos de propaganda y científicos contenidos en ella, luego, mediante la comprobación con la experiencia, verificar en qué medida parece conveniente el elemento científico, y finalmente combinarlo nuevamente con nuestros propios puntos de vista políticos, sociales ideológicos[90].

En la lucha ideología subyacente a la política social del Estado del Bienestar está presente la contraposición entre varios modelos: el modelo neoliberal radical de desmantelamiento del sistema de protección social del Estado del Bienestar (casi impracticable en un régimen de democracia constitucional que requiere de una dimensión sustancia y social; el modelo neoliberal moderado de política de Estado del Bienestar (que pretende un Estado social devaluado a mínimos, teniendo como objetivo exclusivo la lucha contra la pobreza extrema y no la lucha contra las desigualdades sociales); y, por último, el modelo de política social del constitucionalismo democrático-social (que pretende ir mucho más allá, luchando contra las situaciones de pobreza, pero también contra las situaciones de desigualdad social y protegiendo a todos los individuos frente a los riesgos y situaciones de necesidad social y políticamente relevantes en cada momento histórico. Para ello dispensa prestaciones económicas redistributivas de rentas y un conjunto articulado de servicios sociales de naturaleza jurídico-pública)[91].

En la crisis actual –que tiene un carácter eminentemente estructural- se hace visible el dominio del capitalismo financiarizado y especulativo[92], regímenes autoritarios en ascenso, el avance de la

han sido repetidamente declarados muertos y enterrados-. Ambos clásicos expresaron verdades permanentes de la condición humana, a pesar de que estas no eran necesariamente fundamentales para lo que ellos pensaban que sucedería, o querían que sucediera. Las ideas no se dispersan y desaparecen tan rápido; y las de Keynes –como las de Marx- vivirán tanto tiempo como el mundo las necesite. Véase, en el mismo sentido, Robinson, J.: *Ensayos de economía poskeynesiana* (1955)*,* México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1959; Robinson, J.: *La segunda crisis del pensamiento económico,* México-Madrid, Editorial Actual, 1973; Eichner, A.S. (Ed.): *Economía postkeynesiana,* Prólogo de Joan Robinson, Madrid, Hermann Blume, 1984.

[90] Robinson, J.: "Marx, Marshall y Keynes: Tres criterios sobre el capitalismo", en Robinson, J.: *Ensayos de economía poskeynesiana* (1955)*,* México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1959, págs. 331-351. En realidad, en prácticamente todos los excelentes ensayos de este libro encontramos presente o subyacente la atención al pensamiento de Keynes y de Marx.

[91] Sobre estos modelos véase Monereo Pérez, J.L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral,* Madrid, Consejo Económico y Social de España, 1996, espec., Primera Parte, Capítulo I.2. ("Los modelos de Estado del Bienestar y la desmercantilización como objetivo de la política social moderna"), págs. 19-44., y Segunda Parte ("La crisis del Estado del Bienestar y la revisión de las políticas públicas"; "La crisis estructural del modelo de Estado del Bienestar keynesiano"), págs. 185 y sigs. Asimismo, Monereo Pérez, J.L.: "Los (pre)supuestos histórico-institucionales de la Seguridad Social en la constitución social del trabajo", en Rojas Rivero, G. (Coord.): *Orígenes del contrato de trabajo y nacimiento del Sistema de Protección Social,* Albacete, Bomarzo, 2012, págs. 203-328.

[92] Piketty, T.: *El capital en el S.XXI,* Madrid, Fondo de Cultura Económica, 2014.

"sociedad de la vigilancia" con el cuestionamiento de los presupuestos de la democracia, de los valores y del pensamiento crítico, sino también de la limitación de los derechos y libertades fundamentales, un orden económico en el que se impone la razón económica reforzada por la nuevas tecnología invasivas, una globalización neoliberal desbocada, la catástrofe ecológica, etcétera. En el campo de la sociología del conocimientos se constata que cada vez es más difícil de analizar la complejidad de las realidades de las sociedades actuales generando una crisis del pensamiento crítico y repliegue hacia la "especialización" que contrasta paradójicamente con la crisis civilizatoria que exigiría, de suyo, un tratamiento de los problemas utilizando de manera más integrada los métodos de las ciencias sociales, jurídicas y las "humanidades" (método interdisciplinar)[93]. La apropiación por los poderes privados de las nuevas tecnologías digitales y el uso de la inteligencia artificial están cambiando las reglas de juego en cada país en el ámbito de sistema-mundo en la coyuntura actual de la globalización neoliberal cada vez más cuestionada. El proceso de conformación de nuestras sociedades como "sociedades digitales" está afectando a la "constitución real", a la realidad constitucional que se impone sobre la constitución formal, quedando en una validez formal, pero en una manifiesta ineficacia real[94]. De este modo se opera una "mutación constitucional" de nuevo tipo que convierte a la constitución en una norma fundamental marcada por una inactuación sobrevenida y sin necesidad de llevar a cabo una modificación significativa. Y lo mismo cabe decir de los grandes textos internacionales fundacionales del sistema político y jurídico de la postguerra mundial (la llamada "edad de oro"). Las instancia de poder real –actuando como poderes constituyentes- construyen un nuevo mundo no sólo económico, sino también político y jurídico. Estos poderes económicos no sólo actúa desde fuera del Estado, sino también desde dentro del Estado, explosionándolo y convirtiéndolo en un "Estado de mercado" al servicio institucional de las nuevas fuerzas detentadoras de poder. Se mueve en una doble lógica interdependiente "dentro" (sistema interno) y "fuera" (sistema externo): un poder que como un genio invisible de la ciudad se filtra en todas los rincones del complejo entramado que conforma las estructuras de las sociedades avanzadas. Poderes que persiguen –y suelen alcanzar- una hegemonía ideológico-cultural con capacidad para establecer y *legitimar* un nuevo orden; con capacidad para influir y controlar los sistemas culturales y de reproducción social con efectividad y generalidad hasta ahora desconocidas. Se impone cuestionar la hiperglobalización neoliberal y fortalecer la resortes de poder de los Estados nacionales que se mueven en una economía-mundo y en orden policéntrico: controlar las tecnología digitales como nuevas fuerzas productivas y nuevos factores base de poder; reforzar los sistemas de garantías de los derechos fundamentales frente a la digitalización y a la

[93] Una apuesta por esa renovación de una teoría del conocimiento interdisciplinar puede hallarse en Morin, E.: *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*, Barcelona, Paidós, 2011. Hace notar Edgar Morin que se debe reconsiderar la organización del conocimiento y concebir una manera de reunir lo que hasta ahora ha estado separado, reformulando nuestras políticas y programas educativos. Si se quiere que la Tierra pueda satisfacer las necesidades de los seres humanos que la habitan, la sociedad humana debe transformarse. En esta evolución, la educación, en su sentido más amplio, desempeña un papel preponderante. La educación es la fuerza del futuro, pues constituye uno de los instrumentos más poderosos para realizar el cambio. Es necesario reconsiderar la organización del conocimiento, y para ello debemos derribar las barreras tradicionales entre las disciplinas y concebir una manera de reunir lo que hasta ahora ha estado separado. Y al realizar estas reformas hay mantener la mirada fija a largo plazo, hacia el mundo de las generaciones futuras, porque la generación actual tiene una enorme responsabilidad en relación a ellas. Morin había propuesta un pensamiento complejo para hacer frente a la creciente complejidad de lo real. Véase Morin, E.: *Introducción al pensamiento complejo,* Barcelona, Gedisa, 2020. En ensayos que se recogen en este libro, Morin introduce su noción concepto de "lo complejo", de lo transdisciplinar. En la época actual el mundo es complejo, de manera que el objeto a conocer viene a determinar el método para su conocimiento. Así el estudio de cualquier aspecto de la experiencia humana ha de ser, por necesidad, multifacético, en que percibe cada vez más que la mente humana no existe sin tradiciones familiares, sociales genéricas, étnicas, que sólo hay mentes encarnadas en cuerpos y culturas, y que el mundo físico es siempre el mundo entendido por seres biológicos y culturales.

[94] Es necesario para comprender este fenómeno tomar en consideración la concepción de la "Constitución material". Véase la obra clásica de Mortati, C.: *La Constitución en sentido material* (1940), Madrid, CEPC, 2000, de la cual procede la misma expresión "Constitución material".

par diseñar nuevos derechos digitales (una nueva "invención de lo social"), establecer sistema de planificación democrática que sometan a un orden constitucional los "poderes salvajes" del mercado[95].

En la perspectiva jurídica es legítima la resistencia constitucional para defenderse de esos poderes económicos –que es una forma de resistencia al absolutismo propietario-, como también defenderse de aquellos poderes de gobierno que actúan de manera arbitraria, abiertamente en contra de

[95] Streeck, W.: *Entre globalismo y democracia. Economía política y el neoliberalismo saliente* (2021)*,* Buenos Aires, Katz Editores, 2023; Zuboff, S.*: La era del capitalismo de la vigilancia La lucha por un futuro humano frente a las nuevas fronteras del poder*, Traducción de Albino Santos, Barcelona, Paidós, 2020; Aloisi, A., y De Stefano, V.: *Your Boss Is an Algorithm: Artificial Intelligence, Patform Work and Labour,* Londres, Hart Publishing, 2022; Monereo Pérez, J.L.: *Los fundamentos de la democracia. La teoría Político Jurídica de Hans Kelsen,* Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2013, espec., Capítulo 5 ("Soberanía y Derecho Internacional en Hans Kelsen; Mito y realidad"), págs. 297-470; Monereo Pérez, J.L.: *Espacio de lo político y orden internacional. La Teoría política de Carl Schmitt,* Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2014, espec., Capítulo III ("El problema de la soberanía en el nuevo orden internacional y el pensamiento de Carl Schmitt"), págs. 277-631; Monereo Pérez, J. L.: *Los fundamentos de la democracia. La Teoría Político Jurídica de Hans Kelsen,* Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2013, espec., Capítulo 6 ("Soberanía y Derecho Internacional en Hans Kelsen: Mito y realidad"), págs. 297-470; Monereo Pérez, J. L.: "Sociología crítica del derecho y teoría jurídica en Hans Kelsen". *Revista De Estudios Jurídico Laborales Y De Seguridad Social (REJLSS)*, (6), (2023) 327–349. https://doi.org/10.24310/rejlss.vi6.15353 Incidiendo en la problemática de la soberanía y el orden internacional, véase Monereo Pérez, J.L.: *Estado y democracia en Otto Kirchheimer*, estudio preliminar a Kirchheimer, O.: *Justicia política. Empleo del procedimiento legal para fines políticos,* trad. R. Quijano, revisión, edición a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Col. Crítica del Derecho), 2001, págs. XIII-CLXXXV. De interés, Crouch, C.: *Posdemocracia,* Taurus/Santillana, 2004, págs. 7 y sigs., 49 y sigs., y 111 y sigs. Colin Crouch piensa que la política en los países avanzados es cada vez menos la proyección de las necesidades de los ciudadanos, y se está convirtiendo, por el contrario, en un espectáculo mediático controlado por unas élites que suelen representar exclusivamente los intereses de las grandes empresas. A esta deriva de la democracia constitucional, este gran sociólogo la denomina "posdemocracia", lo cual cuestiones las bases de la democracia parlamentaria y rol de los partidos políticos constituyendo uno de los desafíos más relevantes de los régimen democráticos contemporáneos. Ello se hace acompañar de la consolidación de una ciudadanía pasiva, apática, que responde únicamente a las señala que se le lazan desde los medios de comunicación de masas o de las redes sociales a través de los líderes "populistas" (de derecha y de izquierda). Más allá del espectáculos del juego electoral, la política se desarrolla entre bambalinas mediante la interacción entre los gobiernos elegidos y una élites que, de forma abrumadora, representan los intereses de los poderes privados de la grandes empresas (*Ibid.,* pág. 11). Este análisis nos remite al análisis clásico de Mills, C. W.: *La élite del poder,* México, Fondo de Cultura Económica, 1960. Sobre la problemática de la deriva "populista" (de la cual hay que hablar con matices para que no oculte las realidades del protagonismo de los poderes privados y de las ideologías neoliberales en la dinámica de la democracia constitucional), véase Ronsavallon, P.: *El siglo del populismo. Historia, teoría, crítica,* Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2020, espec., págs. 95 y sigs., y 165 y sigs.; Finchelstein, F.: *Del fascismo al populismo en la historia,* Madrid, Taurus, 2019. En realidad, estaríamos, en la coyuntura histórica actual, ante una forma política de "Estado mercado" o "Estado de competencia" económica. Véase Monereo Pérez, J.L.: *La metamorfosis del Derecho del Trabajo,* Albacete, Bomarzo, 2017, espec., Capítulo I ("Los cambios en curso y la política social en el Estado Social de Derecho"), Capítulo II ("Las tendencias evolutivas en la larga duración: del Derecho del Trabajo clásico (garantista) al Derecho Flexible del Trabajo"), y Capítulo IV ("Por un nuevo Derecho del Trabajo garantista en el marco de la construcción de la una "Europa Social" basada en la tutela efectiva de los derechos fundamentales"), págs. 9 y sigs., 29 y sigs., y 213 y sigs., respectivamente. Estas transformaciones pueden entrañar una mutación constitucional sin previa reforma constitucional a través del poder constituyente privado en las propias constituciones democrático-sociales. Lo que se impone es la soberanía de los poderes privados del mercado reforzados con su nueva papel en el Estado y en el dominio de las relaciones económicas, el control de las fuerzas productivas (nuevas tecnologías de dominación) y la articulación de una "sociedad de control social", a la que se le han dado muchos nombres, entre ellos "sociedad de la vigilancia".
Esa es la realidad subyacente, aunque durante la postdemocracia sobreviven prácticamente todos los elementos formales de la democracia, lo cual es, en principio, compatible con una tendencia etapa posdemocrática. Aparte de que esta lógica de acción política acaba también afectando al "Estado de Derecho", sin adjetivos, pues tiende a cuestionar los propios principios del Estado de Derecho (separado de poderes; garantías efectivas de los derechos civiles y políticos, y de los derechos económicos, sociales y culturales). En este sentido se plantea una explícita tensión entre democracia constitucional y capitalismo, y en unos términos muy distintos a la época de la segunda postguerra mundial en las que se construyen, de manera estable, los modernos sistemas de Estado Social de Derecho.

la Constitución jurídica fundamental[96]. Cabe reclamar, al respeto, que aunque la Constitución –como Norma jurídica fundamental del ordenamiento jurídico que instituye- es abierta al tiempo histórico, sin embargo las reformas constitucionales no deberían afectar a los que es el núcleo de los principios democráticos y la garantía de todos los derechos fundamentales en su más amplia concepción (la que se infiere, significativamente, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea[97]), a través del criterio de interpretación constitucional que se ha dado en llamar "coto vedado"[98] o, con el mismo alcance, "la esfera de lo no decidible" (o "esfera de lo indecidible"), en garantía de todos los derechos constitucionales y vinculada a la aplicación sustancia de las normas sustantivas. Esta concepción enlaza con la consideración de que la garantía efectiva de los derechos fundamentales se afirma siempre como "leyes del más débil", en alternativa de juridicidad democrática a la ley del más fuerte que regía y regiría en su ausencia en las constituciones normativas configuradores del Estado constitucional y sus bases constitutivas.

Precisamente la historia del constitucionalismo –que incluye la realidad constitucional de los poderes constituyentes- es la historia de la lucha por el derecho; la lucha por la progresiva ampliación y expansión de la esfera pública de los derechos y de loas conexas funciones de garantía. Es una histórica más que teórica, de carácter social y político, dado que ninguno de los derechos constitucionales (de libertad, de prestación/acción positiva de los poderes públicos; las distintas generaciones de derechos) han sido otorgados por los poderes establecidos, sino que han sido fruto de la lucha y de la conquista por movimientos –más o menos organizados– de carácter reformista y revolucionario[99]. Actualmente se está ante una crisis de la democracia constitucional, tanto en si dimensión formal como en su dimensión sustancial. Se asiste a procesos *deconstituyentes* en los ordenamientos estatales y en sistema jurídico internacional y europeo[100]. A ello colabora la fuerte presión de las fuerzas económicas que dominan los mercados, las cuales no se limitan a impulsar una

[96] Puede consultarse, Vitale, E.: *Defenderse del poder. Por una resistencia constitucional,* Madrid, Trotta, 2012, espec., págs. 37 y sigs., y 63 y sigs.: Ferrajoli, .L.: *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional,* Madrid, Trotta, 2011, espec., págs. 27 y sigs., y 43 y sigs. Y 65 y sigs. Ampliamente, y en un recorrido histórico, Monereo Pérez, J.L.: *La defensa del Estado Social de Derecho. La teoría política de Hermann Heller,* Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2009, espec., págs. 19 y sigs., 80 y sigs., y sobre todo, Capítulo 3 ("Fascismo y crisis política de Europa: Crítica del fascismo en Hermann Heller"), págs.113-255; Monereo Pérez, J.L.: *Los fundamentos de la democracia. La Teoría Político Jurídica de Hans Kelsen,* Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2013, espec., Capítulo 4 ("La democracia parlamentaria en Kelsen. "Esencia" y "valor" de la democracia", págs. 103-295, y Capítulo 5 ("Soberanía y Derecho Internacional en Hans Kelsen: Mito y realidad"), págs. 297 y sigs.; Monereo Pérez, J.L.: *El Derecho en la democracia constitucional. La teoría crítica de Gustav Radbruch,* Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2020, espec., 127 y sigs.161 y sigs., y 179 y sigs.

[97] Para un estudio completo de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, véase Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.): *La Europa de los Derechos. Estudio Sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea,* Granada, Comares, 2012.

[98] Garzón Valdés, E.: "Representación y democracia", en Garzón Valdés, E.: *Derecho, ética y política,* Madrid, CEC, 1993, págs. 644 y sigs.

[99] Ferrajoli, L.: "Derechos fundamentales", en Ferrajoli, L.: *Los fundamentos de los derechos fundamentales,* Madrid, Trotta, 2001; Ferrajoli, L.: *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia. 1. Teoría del derecho* (2007)*,* Madrid, Trotta, 2011, págs. 773-777 ("Los derechos fundamentales y el paradigma de estado constitucional de derecho. La esfera de lo indecidible"), págs. 801 y sigs., 825, y 828; Ferrajoli, L.: *La democracia a través de los derechos. El constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político,* Madrid, Trotta, 2014, págs. 9 y sigs., 56 y sigs., y 135 y sigs. Para la lucha permanente por los derechos de las diversas generales de derechos, distinguiendo en ciudadanía de los derechos y ciudadanía de los poderes (que presupone la persistencia del "poder constituyente", como garantía frente a posibles desmanes de los "poderes constituidos"), véase Monereo Pérez, J.L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral,* Madrid, Consejo Económico y Social de España, 1996, Primera Parte, Capítulo III ("Estado del Bienestar y ciudadanía social: Los derechos sociales como derechos de la ciudadanía"; "Una estrategia de ciudadanía basada en los derechos y en los poderes colectivos: las dos formas de concebir y extender la ciudadanía"), págs. 159 y sigs.

[100] Ferrajoli, L.: *La democracia a través de los derechos. El constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político,* Madrid, Trotta, 2014, págs. 135 y sigs.; Monereo Pérez, J.L.: *El Derecho en la democracia*

autorregulación –la *lex mercatoria* como una legalidad propia-, sino que reclaman también *para sí* la intervención de los Estados nacionales en apoyo directo a la competitividad de las empresas, de manera que los "Estados de mercado" tienden a desplazar a los "Estados Sociales"[101]. El Estado Social de Derecho fue el resultado de los procesos de reformas democrático-sociales y la base político-jurídica determinante de la compatibilidad inestable entre democracia y libre iniciativa económica y de mercado en los Estados de capitalismo avanzado. Y esa compatibilidad entre democracia y capitalismo organizado es la que se ha visto cuestionada por la puesta en práctica de las políticas neoliberales, pues el libre juego de las fuerzas económicas sin limitaciones –limitaciones necesarias para atender a las razones de la sociedad- implica cuestionar el sistema democrático[102].

Este proceso de intervención y regulación pública en el capitalismo organizado de las actividades económicas expresa que la economía de mercado es más un *locus artificialis,* que un *locus naturalis.* De esa artificialidad deriva una técnica del Derecho, la cual, siendo dependiente de decisiones de política del Derecho, confiere "forma" a la economía. Ello supone rechazar cualquier tipo de "naturalismo económico", donde el Derecho contemporánea aparezca como simple imagen o reproducción de un orden que sea anterior y fuera del mismo. Ese naturalismo economicista afirma la existencia de las "leyes de la económica" como verdaderas leyes de la dinámica de funcionamiento del orden espontáneo del mercado[103]. La ideología liberal de los orígenes oculta la intrínseca politicidad y juridicidad del orden económico. Ello da sentido al mismo concepto de "constitución económica" y al estatuto normativo del mercado. Los Estados y el Derecho de la Económica se configuran de manera creciente como agentes políticos e instituciones jurídicas configuradores del orden económico. El derecho de la economía se fundamenta en la constitución económica, definida no sólo como constitución económica formal (esto es, la recogidas en normas de carácter constitucional), sino también en cuanto constitución económica material; exigencia, ésta, que viene motivada (en mayor o menor medida) por el carácter abierto de las disposiciones constitucionales en esta ámbito y que, en consecuencia, requiere el necesario desarrollo a nivel de legislación infraconstitucional[104]. El Derecho de la economía establece reglas de juego de los actores económicos y los mecanismos de intervención pública reguladores del mercado como institución central del sistema económico[105]. Precisamente el Derecho es uno de los instrumentos decisivos para que el Estado o poder público pueda organizar los procesos de mercado y para que pueda intervenir en ellos de manera activa y con pretensiones de eficiencia y de control de la dinámica de su funcionamiento. En el siglo XIX el mecanismo jurídico de la organización venía constituido por el Derecho privado común (Derecho civil y Derecho mercantil) y las instituciones jurídicas vinculadas al mismo. Hasta tal punto la economía no es algo meramente "dado", sino eminentemente "construido", que el mismo modelo de globalización neoliberal del capitalismo actual ha sido objeto de "construcción" a través de la acción político-económica sobre el sistema económico de los Estados de potencia mundial,

constitucional. La teoría crítica de Gustav Radbruch, Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2020, espec., págs. 161 y sigs., y 179 y sigs.

[101] Puede consultarse Jessop, R.: *El futuro del Estado capitalista,* Madrid, Los Libros de la Catarata, 2001 (2ª ed., 2008), espec., Capítulo 3, págs. 117 y sigs., y Capítulo 7, págs. 303 y sigs. Jessop nos habla de tendencial construcción de un "Estado competitivo schumpeteriano"; Monereo Pérez, J.L.: *Espacio de lo político y orden internacional. La Teoría política de Carl Schmitt,* Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2014, espec., Capítulo III ("El problema de la soberanía en el nuevo orden internacional y el pensamiento de Carl Schmitt"), págs. 277-631; Monereo Pérez, J.L.: *La metamorfosis del derecho del trabajo,* Albacete, Bomarzo, 2017, espec., Capítulo I, págs. 9, sigs., Capítulo II, págs. 29-136, y Capítulo IV, págs. 213 y sigs.

[102] Monereo Pérez, J.L.: *La metamorfosis del derecho del trabajo,* Albacete, Bomarzo, 2017, págs. 246-247.

[103] Véase Irti, N.: *L'ordine giuridico del mercado,* Roma-Bari, Laterza, 2004, Capítulo I, págs. 3 y sigs., 97 y sigs., y 121 y sigs.

[104] Reich, N.: *Mercado y Derecho (Teoría y praxis del derecho económica en la República Federal Alemana),* Barcelona, Ariel, 1985, espec., págs. 67 y sigs.

[105] Monereo Pérez, J.L. «La organización jurídica del capitalismo (Parte I): constitución económica y estado social de derecho». *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum*. nº 10 (2024): 279-333.

encabezados por la potencia imperial estadounidense. La propagación por todo el "sistema-mundo" de los mercados, valores y relaciones sociales capitalistas, lejos de ser un resultado inevitable –o espontáneo- de unas tendencias económicas inherentes expansionistas, ha sido consecuencia de la acción directa de un conjunto de Estado, y de especialmente de la actuación del Estados Unidos[106]. Estos grandes Estados fuertes aceleraron las tendencias del capitalismo hacia la internacionalización y con una determinada orientación. Pero tampoco los Estados de potencia mundial que construyeron el modelo de globalización neoliberal han sido ajenos a su crisis estructural (y no sólo financiera) y desbordamiento a partir del Crack de 2008, considera como la más grave crisis financiaría de la historia, junto a al Crack de 1929. Las fuerzas económicas han sido liberadas de ataduras e impulsadas durante décadas por parte de los Estados de potencia mundial que han construido los mercados globales bajo premisas neoliberales de racionalización económica en su dinámica de funcionamiento. Es suficiente reparar en la elaboración de llamadas normas de Derecho de gobernanza de los mercados y de impulso a la globalización, como actualmente las que están dirigidas a la restricción selectiva de la hiperglobalización neoliberal (leyes de libre mercado, leyes sobre inversión global, reglas "sofw law" sobre pautas de funcionamiento, etcétera). Se ha creado un "espacio jurídico global", pues los procesos de globalización van acompañados de una gradual transformación no sólo de las estructuras de la política, sino también de los aparatos normativos, sobre todo del Derecho internacional. La globalización jurídica presenta tres aspectos relevantes: entran en escena poderes económicos que produce Derecho por encima y más allá de los Estados y de las uniones supraestatales; existe un Derecho sumergido en la factualidad económica de la que es una expresión fiel; y, por último, estamos ante una juridicidad que no solo rechaza una proyección territorial preestablecida, sino que, por el contrario, se identifica con una proyección sin límites y que, por ello mismo, es tendencialmente global. Estos rasgos sitúan el llamado fenómeno de la globalización del Derecho en un tiempo postmoderno[107].

Se ha ido consolidando lo que se ha dado llamar espacio jurídico global, y se difunde, en estrecha conexión con ello, la ideología del globalismo jurídico. En unión a los Estados y las tradicionales instituciones internacionales, como las Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio, se perfilan nuevos sujetos del ordenamiento jurídico internacional, a saber: las uniones regionales –como la Unión Europea-, las alianzas político-militares como la OTAN, los tribunales penales internacionales, los grandes grupos de empresas multinacionales, las organizaciones para la regulación financiera internacional, las organizaciones no gubernamentales en general. Y junto a los tratados, a las convenciones y a las costumbres surgen nuevas fuentes del Derecho internacional, como los actos normativos de las autoridades regionales, la jurisprudencia de los tribunales penales "ad hoc", los veredictos de los tribunales arbitrales y, con una importancia singular, las elaboraciones jurídicas de las trasnacional *law firms*, esto es, de los grandes bufetes asociados de abogados y expertos legales, que trabajan sobre todo en los sectores del Derecho comercial o, más ampliamente, del Derecho de la Economía: Derecho fiscal, financiero y laboral. Se trata, éste, de un sistema internacional fuertemente condicionado por los intereses de las grandes agencias económicas y financieras, el poder de decisión, dinámico e innovador, de las fuerzas de los mercados tiende a prevalecer sobre la decreciente eficacia reguladora de las legislaciones estatales y las derivadas de las instituciones y organismo internacionales. Las *law firms* materializan las nuevas de la *lex mercatoria.* Se tiende, así, a conferir preferencia al Derecho comercial en relación al Derecho del Trabajo, y al Derecho privado respecto al Derecho público. Esta praxis comercial

[106] Véase Panitch, L. y Gindin, S.: *La construcción del capitalismo global. La economía política del imperio estadounidense,* Madrid, Akal, 2015, espec., Tercera Parte, págs. 171 y sigs., y Quinta Parte, págs. 333 y sigs.

[107] Grossi, P.: *El Novecientos jurídico: un siglo posmoderno,* Madrid, Marcial Pons, 2011, págs. 60-62. Para delimitar el alcance entre el Derecho de la modernidad y el Derecho postmoderno, véase *Ibid.,* págs. 76 y sigs., y Grossi, P.: "Modernità politica e ordine giuridico", en Grossi, P.: *Assolutismo giuridico e diritto privato,* Milano, Giuffrè, 1998. Véase Ferrarese, M.R.: *Diritto sconfinato. Inventiva giuridica e spazi nel mondo globale,* Roma-Bari, Laterza, 2006.

transnacional es, en consecuencia, proclive a la privatización y la desformalización de las reglas jurídicas, mientras que queda sustancialmente incierta la fuente de su legitimación. Entonces se pone en cuestión la imagen weberiana del Derecho moderno como un ordenamiento coercitivo, garantizado por el monopolio de la fuerza ejercido por el Estado en un determinado territorio, y que debe su legitimidad a la calculabilidad racional y al previsibilidad de sus actos. De este modo, se puede afirmar que han cambio los protagonistas del proceso jurídico y las modalidades de elaboración y aplicación de las reglas jurídicas. Con todo, el Derecho cumple –o, al menos, ya no lo hace de manera generalizable- la función d reforzar las expectativas de los actores jurídicos, toda vez que funciona como un instrumento compuesto y pragmático de gestión de los riesgos conexos a transacciones dominadas por la incertidumbre. Se consolida (bajo la influencia del pragmatismo procedimental de matriz estadounidense) un sistema jurídico "de las posibilidades", basado en el esquema privatista del contrato con fuente de regulación jurídicamente vinculante. Se conforma, así, una sociedad de mercado como espacio jurídico más autorregulado por las fuerzas económicas de nuestro tiempo[108]. En ese contexto ha quedado en entredicho y desfasada la edad moderna de la mitología jurídica, la cual se había contraído en un contingente horizonte de modelos y la complejidad de la experiencia jurídica *ha sido manifiestamente sacrificada.* Frente a ese enfoque propio del positivismo legalista y de la afirmación absolutista de la estatalidad del Derecho se ha venido imponiendo en los hechos la visión ordinamental del Derecho, que tiene el valor de no poder –ni querer- prescindir de la realidad a ordenar. Por ello mismo se ha podido afirmar que el futuro Derecho de la economía tiende a tener un perfil genéticamente *extralegislativo* con una fuerte contribución ofrecida por la reflexión científica. En relación a esta realidad jurídica se contemplan cambiados actores protagonistas del proceso jurídico; diversas modalidades de producción y funcionamiento de las reglas jurídicas, en una creciente privatización de la producción jurídica: vitales centrales nomopoiéticas -es decir, productoras de reglas jurídicas puntualmente observadas por los particulares- están actualmente situadas en núcleos sociales, económicos y culturales al margen de los Estados nacionales[109]. Santi Romano había situado en la sociedad el referente de la juridicidad[110].

---

[108] Véase Zolo, D.: *Globalización. Un mapa de problemas,* Bilbao, Ediciones Mensajero, 2005, espec., pág. 85 y sigs., y 105 y sigs.; Zolo, D.: *Lo señores de la paz. Una crítica del globalismo jurídico,* Madrid, Dykinson, 2005, espec., págs. 21 y sigs., y 79 y sigs.; Zolo, D.: *La justicia de los vencedores. De Nuremberg a Bagdad,* Madrid, Trotta, 2006, espec., págs. 23 y sigs., y 87 y sigs.; Galli, C.: *Espacios políticos. La edad moderna y la edad global,* Buenos Aires, Nueva Visión, 2002, espec., págs. 119 y sigs.; Santos, B. de S.: *La globalización del Derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación,* Santafé de Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1998, espec., págs. 69 y sigs.; Estévez Araújo, J.A.: *El derecho ya no es lo que era: Las transformaciones jurídicas en la globalización neoliberal,* Madrid, Trotta, 2021; Monereo Pérez, J.L.: «La organización jurídica del capitalismo (Parte I): constitución económica y estado social de derecho». *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum*. nº 10 (2024): 279-333 https://revista.laborum.es/index.php/revreltra/article/view/942/1161; Harvey, D.: *El nuevo imperialismo,* Madrid, Akal, 2007, espec., págs. 81 y sigs., y 111 y sigs.; Streeck, W.: *Comprando tiempo. La crisis pospuesta del capitalismo democrático,* Buenos Aires-Madrid, 2016, espec., págs. 41 y sigs., y 99 y sigs.; Monereo Pérez, J.L.: *Espacio de lo político y orden internacional. La Teoría política de Carl Schmitt,* Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2014, espec., Capítulo III ("El problema de la soberanía en el nuevo orden internacional y el pensamiento de Carl Schmitt"), págs. 277-631; Teubner, G., Sassen, S., y Krasner, S.: *Estado, soberanía y globalización,* Bogotá, Siglo del Hombre Editores, 2010, espec., págs. 65 y sigs., 103 y sigs., y 139 y sigs. Es relevante la perspectiva histórica en las relaciones entre el Estado y el orden económico, Arrighi, G.: *El largo siglo XX. Dinero y poder en los orígenes de nuestra época,* Madrid, Akal, 1999, espec., págs. 42 y sigs., y 288 y sigs.; Deane, PH.: *El Estado y el sistema económico. Introducción a la historia de la economía política,* Barcelona, Crítica, 1993, espec., págs. 155 y sigs.

[109] Grossi, P.: *Mitología jurídica de la Modernidad,* Madrid, Trotta, 2003, págs. 47 y sigs., con referencia a Ferrante, M.R.: *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella societá transnacionale,* Bologna, Il Mulino, 2000, pág. 7. Monereo Pérez, J.L.: «La organización jurídica del capitalismo (Parte I): constitución económica y estado social de derecho». *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum*. nº 10 (2024): 279-333 https://revista.laborum.es/index.php/revreltra/article/view/942/1161

[110] Romano, S.: *El ordenamiento jurídico,* trad. Sebastián y Lorenzo Martín-Retortillo, estudio preliminar de S. Martín-Retortillo, Madrid, Reus, 2010, págs. 69 y sigs., y 90 y sigs., y 175 y sigs., sobre la pluralidad de ordenamientos jurídicos y crítica de la doctrina jurídica que no admite más Derecho que el Derecho estatal, dada la existencia de ordenamiento no estatales y de ordenamiento extralegislativo privados, frente los ordenamientos jurídicos publificados.

Regresar al pasado de los años de la postguerra mundial no es real, pues los presupuestos de partida han cambiado en el sentido del Estado del Bienestar keynesiano, pero sí establecer un modelo de gobierno económico a través de las instituciones internacionales; instituciones políticas que debería establecer un equilibrio entre la racionalidad económica y la racionalidad social (en términos de justicia social y de lucha contra la desigualdad). La remoción de las políticas de austeridad por parte de los Estados de potencia mundial, dentro y fuera de la Unión Europea, muestra que se pueden realizar los cambios necesarios en una dirección dictada por las políticas públicas, pero avanzar en ello exigiría también un mayor poder de las instancias democráticas de decisión (democratización de los procesos de decisión tanto a nivel estatal como a nivel de las instituciones y organismos internacionales). Ello evidencia que el momento político de la decisión puede conducir –o si se quiere, reconducir- los espacios económicos y culturales de las sociedades democráticas avanzadas. La crisis económica de 2008, como la Gran Depresión de los años treinta, provocó un renovado interés en las ideas de Keynes sobre la expansión económica como una alternativa a la austeridad. Pero, el interrogante que se ha venido plantenado es sí la teoría keynesiana y sus aplicaciones pueden ofrecer mejoras reales para las clases trabajadoras[111].

[111] Puede consultarse Alexander, D.: *Los límites del keynesianismo* (2018)*,* Barcelona, Bellaterra edicions, 2023. Dominic Alexander, pone de manifiesto los límites de la aplicación actual de las teorías keynesianas y, entre otras cuestiones, argumenta que la inestabilidad financiera y la desigualdad no pueden disociarse de la teoría laboral del valor y de la explotación de personas y recursos. Santos, Alvaro (2021) "Bank Capital Constraints and credit rationing. A new interpretation bases on Keynes' theory of liquidity preference", King's College London. Tesis Doctoral. Ver especialmente capítulo 3. https://kclpure.kcl.ac.uk/portal/en/theses/bank-capital-constraints-and-credit-rationing(c1928912-5915-4fd9-81cc-0804935c67a2).html. Al respecto, y con referencia a estos pensadores, Albarracín, D.: ¿Una vuelta a Keynes en la política económica española?, en *Vientosur,* núm. 187 (2023). Albarracín, plantea que las políticas inspiradas en el legado de Keynes tuvieron sus primeras aplicaciones en los años 30 en algunos países, como Suecia, y solo tímida y parcialmente en EE UU. Ahora bien, apenas pudieron aliviar ligeramente la profunda crisis de sobreproducción y de rentabilidad que se estaba materializando. Sin embargo, el keynesianismo no se consolidó como fórmula de gestión económica hasta después de la conflagración. Tuvo acogida y viabilidad plena coincidiendo con una nueva onda larga expansiva (Albarracín, 2023). Esto es, no fue el keynesianismo el modelo de política económica que brindó la salida a la crisis, sino que su gestión fue compatible mientras la acumulación capitalista sostuvo su vigor tras la II Guerra Mundial y hasta los años 70. Además, el keynesianismo aplicado tampoco fue ni el que preconizó Keynes ni los postkeynesianos, sino la vulgarización neokeynesiana (Samuelson, Hicks, etc.). El keynesianismo, en su conjunto, analiza aspectos parciales del problema general, con rasgos de lucidez y realismo. Sus recomendaciones, por esta misma razón, en ocasiones, no comportan perjuicio o contribuyen en algún modo a una gestión funcional. Keynes presta atención a una variable movida por los instintos de los empresarios y ahorradores, fruto de una operación psicológica misteriosa. Naturalmente, los empresarios no invertirán sin que, en balance, la eficiencia marginal del capital y el tipo de interés ofrezcan un panorama provechoso. Se atesorará dinero si se ciernen nubarrones para el futuro. La demanda efectiva se debilitará y, con ella, la actividad económica. Sin embargo, con esta explicación, casi de orden mágico, aunque en apariencia verosímil, se apuntalan dos falsas creencias: que el motor inmóvil de la dinámica económica deriva del instinto de los capitalistas, atribuyendo a su iniciativa, riesgo e inversión el protagonismo; y que las expectativas son las que mueven la inversión, y no las tendencias de la rentabilidad en las que forjan, principalmente, esas expectativas. No es casual la elección del término depresión para las crisis. Si se eleva el gasto público, el salario mínimo interprofesional, se reducen los impuestos o disminuyen los tipos de interés, será, fundamentalmente, como medicina estabilizadora que permita recuperar el ánimo psicológico del empresariado, en suma, los incentivos y el negocio, para facilitar el tránsito de la depresión a la euforia. Como si el médico recomendase que muevas las piernas cuando hay un problema en el corazón. Naturalmente, moverlas entrenará y guardará la salud del corazón sano, pero no arreglará sus daños cuando está enfermo. En definitiva, el keynesianismo, ofrecerá un conjunto de diagnósticos y soluciones parciales, pero resulta incapaz de hacer frente al furor contradictorio de una crisis de sobreproducción o una crisis de rentabilidad. El pensamiento de Keynes no solo entraña una versión diferenciada dentro de la trayectoria neoclásica. También porta una mutación, inspirado en la doctrina de Malthus, antes que la de su adversario David Ricardo, pues es esquivo a la teoría laboral del valor. Pero esa mutación, que innova o rompe parcialmente con el paradigma neoclásico, no abandona la teoría del valor subjetivo –en su versión de intuicionismo ético o utilitarismo idealista–. Esa diferencia crucial es la frontera clave entre keynesianismo y marxismo, lo que no ha impedido la construcción de espacios de pensamiento intermedios inspirados en Keynes, Ricardo y Marx a lo largo del tiempo, compatibles con alguna fórmula de la teoría del valor-trabajo. A respecto, véase Alexander, D.: *Los límites del keynesianismo* (2018)*,* Barcelona, Bellaterra edicions, 2023.

Buena prueba de las dificultades reside en los "síntomas de postdemocracia" que se aprecian en la sociedad actual que cada vez cede más poder a los poderes económicos y grupos de presión empresariales –hoy reforzados con los poderes que les otorgan el control de las nuevas tecnología- y la emergencia de fuerzas políticas en los sistemas democrático, pero que contradicen los principios más elementales de la democracia constitucional[112]. Pero de regreso a los principios fundamentales de la democracia constitucional, es irrenunciable poner en práctica la idea fuerza de que son los mercados (vale decir, las fuerzas económicas y de poder político que las sostienen) los que deben adaptarse a las personas y no a la inversa. Frente a los poderes del mercado cabe reivindicar como freno la defensa de los derechos y libertades fundamentales y los "bienes comunes", lo común que unen a los individuos en una sociedad democrática[113].

El Derecho del Estado Social –cuyos orígenes están en las Constituciones de Weimar[114], la Constitución Austriaca y la Constitución Española de 1931- es una forma Estado no limitada a la organización, sino que a ella se añade una fuerte intervención pública reguladora y de control de las actividades económicas. De manera que se orienta decididamente hacia la juridificación de la economía. El mercado y las instituciones de la economía son objeto de gobierno público y necesariamente dinámico, lo que determina una proliferación de instrumentos normativos de regulación; instrumentos que son de adaptación, reforma y conformación de los procesos económicos. Esa dinamicidad de los procesos de regulación de la economía en un Estado pluralista como es el Estado Social determina que se produzca una planificación con frecuencia concertada con actores políticos (partidos políticos y grupos de presión) e interlocutores sociales (organizaciones de intereses profesionales). Ello comporta una forma de democracia deliberativa, en la que prevalece la decisión por medio de la discusión o por la vía de la deliberación, a pesar de sus límites y debilidades[115]. El capitalismo organizado bajo condiciones democráticas se resuelve en un capitalismo de planificación concertada, presidida por un intercambio político entre fuerzas dotadas de factores base de poder. Con ello se refuerza la conexión entre orden jurídico y poder político en una lógica de contractualización de la política del Derecho, derivada del proceso de intercambio político. En el Estado social y democrático de Derecho, el dominio político de la economía se explica, en gran medida, como exigencia de

[112] Puede consultarse, Crouch, C.: *Posdemocracia,* Madrid, Taurus, 2004, espec., págs. 7 y sigs., 53 y sigs., 77 y sigs., y 111 y sigs.

[113] Para esto último –es decir, la defensa de los bienes comunes-, véase Mattei, U.: *Bienes comunes. Un manifiesto,* Madrid, Trotta, 2011, espec., págs.23 y sigs., y 75 y sigs. En una perspectiva más amplia e interdisciplinar, Laval, C., y Dardot, P.: *Común. Ensayo sobre la revolución en el siglo XXI,* Barcelona, Gedisa, 2015, espec., Segunda Parte ("Derecho e institución de lo común"), págs. 263 y sigs.; De Cabo, C.: *El común. Las nuevas realidades constituyentes desde la perspectiva del constitucionalismo crítico,* Madrid, Trotta, 2017.

[114] Puede consultarse Weitz, E.C.: *La Alemania de Weimar. Presagio y tragedia,* Madrid, Turner Publicaciones, 2009, espec., Capítulo VII ("Cultura y sociedad de masas"), págs. 293 y sigs., y Capítulo IX ("Revolución y contrarrevolución de la derecha"), págs. 383 y sigs.; Monereo Pérez, J.L.: *Estado y democracia en Otto Kirchheimer,* estudio preliminar a Kirchheimer, O.: *El empleo de procedimientos legales para fines políticos,* edición y estudio preliminar, , a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2001, págs.17-185. La República de Weimar debe insertarse en una tranyectoria histórica más amplia, que es la que lleva a cabo el historiador Rosenberg, A.: *Orígen histórico de la República alemana* (1928-1935), Barcelona, Verso, 2004, págs. 17 y sigs. ("Origen de la República alemana 1871-1918"), y págs. 297 y sigs. ("Historia de la República de Weimar").

[115] Elster, J. (Comp.): *La democracia deliberativa,* Barcelona, Gedisa, 2001, espec., págs. 13 y sigs.,129 y sigs., 183 y sigs., y 207 y sigs. En la toma colectiva de decisiones se ha de contar con la participación de todos los que han de ser afectados por la decisión o por sus representantes (parte democrática). Todos concuerdan en que incluye la toma de decisiones por medio de argumentos ofrecidos por y para los participantes que están comprometidos con los valores de racionalidad e imparcialidad (parte deliberativa). El análisis más coherente es el construido por Nino, C.S.: *La constitución de la democracia deliberativa,* Barcelona, Gedisa, 1997, espec., que toma como punto de partida el carácter complejo de la democracia constitucional y las tensiones de una constitución compleja (págs. 13 y sigs., y 296 y sigs.) y analiza los fundamentos e implementación de la democracia deliberativa (págs. 154 y sigs., y 202 y sigs.). La teoría que defiende es una concepción dialógica. Véase Elster, J., y Slagstad, R.: *Constitucionalismo y democracia,* Estudio introductorio de A. Herrera, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1999, espec., págs. 49 y sigs., 217 y sigs., y 322 y sigs.

garantía de los derechos y libertades fundamentales, y como necesidad funcional de organización del sistema económico. Para ello la Constitución –como norma fundamental del ordenamiento jurídico- pone a disposición del Estado Social un conjunto de instrumentos para la concretización de la función socio-económica que está llamado a realizar. Esto está presente no sólo en el Derecho Público de la Economía, sino también los Códigos de Derecho privado que han subsistido, pero que se encuentran ya profundamente penetrados por el diseño de la constitución socio-económica en la Norma Fundamental y por las políticas del Derecho que configuran las relaciones interprivados. De manera que lo que se configura es un "constitucionalismo de derecho privado" (una de cuyas manifestaciones es el constitucionalismo de Derecho social).Así, los códigos civiles y de comercio, han dejado de ser las "constituciones materiales" del Derecho privado, pues el centro de gravedad del ordenamiento jurídico general viene constituido por la Constitución jurídica fundamental[116].E incluso cuando actualmente se habla de "código civil europeo" o "código común europeo de derecho privado" en ciernes[117], es manifiesto que éste no puede pretender hoy tener el sentido racionalidor propio de la época del racionalidad jurídico iusliberal del siglo XIX. De cualquier modo, el Estado Social de Derecho, como Estado regulador, establecerá nuevas formas de regulación más flexible y más penetrantes a través del reforzamiento del Derecho público y la garantía de los derechos y libertades en su desenvolvimiento en el ámbito de las actividades económicas, civiles y laborales, pero estableciendo los límites intrínsecos de la autonomía privada por razones de orden público (que, en lo esencial, están prefiguradas en la Constitución jurídica fundamental).

Ciertamente, la lógica económica de búsqueda del beneficio puede conducir a un proceso de amplia mercantilización, tanto más en una *sociedad del riesgo*[118], que no ha dejado de ser una sociedad dominada por el paradigma tecnológico. Una sociedad del riesgo donde coexisten incertidumbres

[116] Monereo Pérez, J.L.: "Constitucionalismo de Derecho privado "social" y "Constitución del trabajo" frente al liberalismo iusprivatista tradicional. A propósito de la teoría jurídica de Georges Ripert", *en Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum*. nº 1 (2021), págs. 197-322. No se olvide que la doctrina iusliberal clásica rechazo toda idea de un "código de derecho privado-social"; idea, ésta, que había sido postulado desde distintos frentes. Fundamentalmente desde el "socialismo jurídico" (señaladamente Anton Menger) y desde la dirección más avanzada de la "Escuela histórica del Derecho" (señaladamente, Otto von Gierke). Véase Monereo Pérez, J.L.: "Reformismo social y socialismo jurídico: Antón Menger y el socialismo jurídico en España", estudio preliminar a Menger, A.: *El Derecho Civil y los Pobres*, trad. Adolfo Posada, revisión, edición crítica y estudio preliminar, a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 1998, págs.7-114; Monereo Pérez, J. L.: "El derecho social y los sujetos colectivos: la construcción jurídica fundacional de Otto Von Gierke". *Lex Social: Revista De Derechos Sociales*, *10*(2), (2020) 682–735. https://doi.org/10.46661/lexsocial.5080

[117] Véase Alpa, G. y Buccino, E.N. (Eds.): *Il* códice *civile europeo. Materiali dei seminari 1999-2000 (Consiglio nazionale forense),* Milano, 2001; Hartkamp, A. S.: *Towards a European Civil Code*, Nijmegen, Ars Aequi, 4ª edición, 2011. Entre nosotros, Cámara Lapuente, S. (coord.): *Derecho privado europeo*, Madrid, Colex, 2003: *Ibid.,* "El hipotético «código civil europeo»: ¿por qué, cómo y cuándo?", y bibliografía allí citada. Disponible en: https://www.unirioja.es/dptos/dd/civil/homPicazo.pdf. Véase la Resolución del Parlamento Europeo sobre el derecho contractual europeo y revisión del acervo: perspectivas para el futuro (2005/2022(INI)). Respecto a la problemática de base vinculada a la necesidad de un marco común, es de utilidad, Grossi, P.: *Europa y el Derecho,* Barcelona, Crítica, 2009; Grossi, P.: *El Novecientos jurídico: un siglo posmoderno,* Madrid, Marcial Pons, 2011, págs.58-60, sobre el significado histórico-jurídico de la formación de un Derecho europeo, y subraya el papel del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la formación del Derecho europeo. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-6-2006-0109_ES.html. La obra de referencia y más completa sobre el Derecho Privado Europeo, es la de Coing, H.: *Derecho privado europeo (1985-1989),* 2 Tomos, trad. A. Pérez Martín, Fundación Cultural del Notariado, 1996, espec., Tomo I, Parte Primer ("Fundamentos y entorno del Derecho Común"), págs. 31 y sigs., y Tomo II, Parte I ("Las Bases"), Capítulo I ("La codificación del Derecho civil"), págs. 27 y sigs., Capítulo II ("La ciencia jurídica"), págs. 47 y sigs., y Capítulo III ("Los fundamentos comunes de la configuración del Derecho privado"), págs. 101 y sigs.

[118] Véase Beck, U.: *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad,* Barcelona, Paidós, 1998, págs. 55 y sigs.; Beck, U.: *La sociedad del riesgo global,* Madrid, Siglo XXI de España Editores, 2002, espec., págs. 29 y sigs., y 113 y sigs. Asimismo, Luhmann, N.: *Soziologie des Risikos,* Walter de Gruyter & Co., Berlin, 1991, espec., cap. II, "El futuro como riesgo", y cap. IX, "Riesgos en el sistema económico"; Luhmann, N.: *Observaciones de la modernidad. Racionalidad y contingencia en la sociedad moderna* (1992), Barcelona, Paidós, 1997, espec., págs. 87 y sigs.

"dadas" e incertidumbres "fabricadas" dentro de nuestra civilización. El principio axial de esta forma histórica de sociedad son los peligros producidos por la civilización que no pueden ser anticipados socialmente en el espacio y en el tiempo. Remite a una situación de peligro que va más allá de la noción de riesgo en el sentido técnico tradicional (que concierne a eventos posibles calculables), porque el peligro concierne a una situación de incertidumbre incalculable y está vinculada a las decisiones adoptadas en el marco de una civilización histórica determinada.

Esto es algo que fue intuido hace tiempo, ante la constatación de que la sociedad contemporánea es una civilización productiva, donde las *formas dominantes del control social son principalmente tecnológicas*. La tecnología es utilizada con la finalidad de conseguir la cohesión de las fuerzas sociales. Un universo en el cual el dominio sobre la naturaleza queda íntimamente vinculado al dominio sobre los hombres. He aquí que la tecnología se convierte en vehículo de la reificación: el mundo tiende a convertirse en lo sustancial en una administración tecnocrática y productivista, que envuelve a los propios núcleos dirigentes de la sociedad en el Estado-administrador. De este modo, la textura de la dominación se convierte en la textura de la razón última del universo regido por el principio de realidad, esto es, un universo no contradictorio y no transcendente que puede ser controlado por la *racionalidad científica y tecnológica*, la cual se conduce por un empirismo totalizante.

En la actualidad, el poder político se afirma por medio de su poder sobre el proceso mecánico y sobre la organización técnica. El gobierno de las sociedades industriales avanzadas sólo se puede mantener y asegurar cuando consigue movilizar y organizar la productividad técnica y científica de que dispone la civilización industrial. En el capitalismo avanzado, la racionalidad técnica se encierra, a pesar de su uso irracional, en el sistema productivo. Existe, pues, un vínculo estrecho entre la racionalidad tecnológica y la lógica de la dominación social. En efecto, la sociedad tecnológica tiende a alterar la base de la dominación, reemplazando gradualmente la dependencia personal por la *dependencia al pretendido* «orden *objetivo de las cosas»* (leyes económicas, los mercaos, etc.). Pero el «orden objetivo de las cosas» en la sociedad industrial avanzada es en sí mismo resultado de la dominación[119]. «El hombre moderno —decía Martin Heidegger— toma la totalidad del ser como materia prima para la producción y *somete la totalidad del mundo-objeto a la marcha y el orden de la producción («Herstellen*»)...el uso de la máquina y la producción de maquinaria no es la técnica en sí misma, sino tan sólo un instrumento adecuado para la realización (*Einrichtung*) de la esencia de la técnica en su materia prima objetiva»[120].

En ese contexto es esencial que el poder público se comprometa en el funcionamiento del sistema económico y ponga límites respecto a los derechos económicos para proteger a la colectividad general de posibles desviaciones y abusos. La evolución del *Derecho económico* refleja esa tendencia intervencionista de signo tanto «funcional» como «finalista».

A partir del final de la primera guerra mundial[121] se produce un cambio de actitud del poder público respecto al funcionamiento de la economía de mercado. Éste reclama su legitimidad para intervenir directamente en la dinámica del mercado, marcando diferencias con el pensamiento liberal

[119] Véase Marcuse, H.: *El hombre unidimensional. Ensayo sobre la ideología de la sociedad industrial avanzada*, Barcelona, Seix Barral, 1969, *passim*. En realidad, la racionalidad se podría definir como la adaptación de los medios a los fines, siendo la antítesis de la superstición y de la magia. En el plano económico, la racionalidad del capitalismo se específica en la idea que de los fines relevantes son la producción y adquisición de riqueza material. Véase Landes, D. S.: *Progreso tecnológico y revolución industrial*, Madrid, Tecnos, 1979, pág. 36. Asimismo, Aron, R.: *Dieciocho lecciones sobre la sociedad industrial,* Barcelona, Seix Barral, 1971, espec., págs. 62 y sigs., 81 y sigs., 209 y sigs., y 244 y sigs.

[120] Heidegger, M.: *Holzwege*, Frankfurt, Klostermann, 1950, págs. 266 y sigs.

[121] Véase Tooze, A.: *El diluvio: la Gran Guerra y la reconstrucción del orden mundial (1916-1931),* Barcelona, Crítica, 2016.

anterior[122]. El Estado del capitalismo avanzado, trata de «encuadrar» al mercado en su política de ordenación del sistema económico. El nuevo ordenamiento jurídico de la economía se apartaba así del viejo esquema que cristalizó en el proceso codificar llevado a cabo en el siglo XIX.

En efecto, frente al Derecho privado contemporáneo (que comenzó a implantarse después de la primera guerra mundial), el anterior Derecho de la codificación formaliza el considerado «orden natural» propio del capitalismo de mercado concurrencial, con pretensión de pervivencia indefinida. Correspondía al sistema jurídico establecer el marco institucional necesario para su funcionamiento, y especialmente un sistema de libertades económicas y laborales indispensables para conjugar capital y trabajo asalariado como fuerzas productivas. La relación salarial (capital y trabajo libre en sentido jurídico), constituye la uno de los elementos de la *differentia specifica* del capitalismo[123]. La sociedad capitalista ha estado dominada por el *trabajo abstracto*: un tipo de trabajo adquisitivo que ha sido regulado por el mercado *intervenido* (de ahí el carácter especial del mercado de trabajo como institución social[124]) y utilizado bajo modos de organización propios de la empresa capitalista. El capitalismo se diferencia de sistemas económicos anteriores en que se basa en el trabajo libre en sentido jurídico[125].

Precisamente la institución que refleja la desigualdad en el Derecho del capitalismo es la del trabajo asalariado, ya que por definición el rasgo característico del capital ´-entendido como relación social, y no como simple "factor de la producción"- es una dominación sobre el trabajo. Para ello es preciso que existan determinadas condiciones objetivas y subjetivas que permitan al empresario capitalista contratar con terceras personas conforme a sus propias necesidades, y utilizar sus servicios con arreglo a un sistema de racionalización de la organización productiva. En realidad, ya la misma mecanización *exigía la reglamentación*. Uno de los rasgos y problemas más destacables en el plano económico y social planteados por la empresa privada capitalista era la pugna entre una reglamentación impuesta por la industrial mecanizada y la obstinada resistencia que el hombre-trabajador hace a verse

[122] De todos modos no conviene olvidar que después de la primera Gran Guerra el constitucionalismo social no fue el único fenómeno de respuesta a la *fase crítica de la normalización del cambio social*, es decir, de adaptación del sistema capitalista (de sus instituciones políticas, jurídicas y económicas) a los procesos de cambio estructural que se venían produciendo desde finales del siglo diecinueve. Está, como es sabido, la respuesta autoritaria, que tuvo su apogeo en el período que media entre las dos guerras mundiales. Véase, en una perspectiva de conjunto, Maier, CH. S.: *La refundación de la Europa burguesa*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1989, *passim*. Sobre el pensamiento jurídico autoritario de entreguerras y la organización jurídica de la economía monopolista totalitaria, es de obligada consulta la obra de Neumman, F.: *Behemoth. Pensamiento y acción en el nacional-socialismo* (1942), México, FCE, 1983; y Preti, L.: *El desafío entre democracia y totalitarismo*, Barcelona, eds. Península, 1983, Primera Parte.; Monereo Pérez, J.L.: *La defensa del Estado Social de Derecho. La teoría política de Hermann Heller,* Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2009, espec., Capítulo 3 ("Fascismo y crisis política de Europa: Crítica del fascismo en Hermann Heller"), págs. 113-255; Monereo Pérez, J.L.: *El Derecho en la democracia constitucional. La teoría crítica de Gustav Radbruch,* Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/ El Viejo Topo, 2020, espec., págs. 161 y sigs., y 179 y sigs. Asimismo, Ferrajoli, L.: *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia,* 3 volumes, Madrid, Trotta, 2016 (1ª edición, 2011); Hirsch, J.: "Elementos para una teoría materialista del Estado", y "El aparato de Estado y la reproducción social: elementos de una teoría del Estado burgués", en Bonnet, A. y Piva, A. (Comps.): *Estado y Capital. El debate alemán sobre la deriva del Estado,* Madrid, Herramienta/Dado, 2020.

[123] En realidad, la empresa capitalista en sentido técnico, sólo puede existir cuando el empresario pone a su servicio trabajadores extraños. La empresa capitalista es siempre organización de capital y de trabajo asalariado. En este sentido Sombart, W.: *La industria*, Barcelona, Labor, 1931, pág. 56.

[124] Véase Solow, R. M.: *El mercado de trabajo como institución social*, Madrid, Alianza, 1992. El sentido común — apunta Solow (*Ibid.*, pág. 23)— parece que da por sabido que el trabajo como bien económico tiene algo especial y por tanto también lo tiene el mercado de trabajo.

[125] Véase Sweezy, P. M.: *Teoría del desarrollo capitalista*, México, FCE, 1974, págs. 68 y sigs., y ampliamente Sombart, W.: *La industria*, Barcelona, Labor, 1931, págs. 14 y sigs

reglamentado[126]. En este sentido la ordenación jurídica ha de realizarse de tal manera que proporcione las situaciones jurídicas y modalidades de contratación exigidas en cada momento por la empresa capitalista (la propiedad individual, los distintos tipos contractuales necesarios para el ejercicio de la actividad empresarial, como la compraventa, arrendamiento, préstamo, arrendamientos de servicios y contrato de trabajo, etcétera)[127]. Los contratos para el ejercicio de la actividad de la empresa más que una categoría jurídica específica remite a la serie de figuras contractuales sin las cuales no es posible llevar a cabo de la actividad empresarial en el tráfico jurídico-económico.

Por todo ello, como se dijo anteriormente, los códigos tenían un significado esencialmente constitucional[128]. El código civil, consagraba las bases constitutivas generales de la sociedad, mientras que el código de comercio *garantiza* el conjunto de libertades económicas fundamentales para el ejercicio del comercio, construidas sobre el soporte de las libertades civiles. Esa función de «garante» era la propia del Estado liberal, con su conocida proclama de garantía «externa» del *laissez faire*, es decir, en términos estrictamente jurídicos, de aseguramiento de un espacio propio a la autonomía privada. En realidad, el Estado siempre estrechamente vinculado con la revolución industrial[129].

No obstante, la puesta en práctica de este modelo de organización autónoma de la economía pondrá de relieve su fracaso, porque las condiciones de competencia perfecta se proyectaban sobre un escenario teórico puramente imaginario, sin base de realidad. El fenómeno de la concentración de empresas, con la consiguiente concentración del poder económico, y sobre todo la aparición de las primeras crisis cíclicas del capitalismo (especialmente, la crisis económica de 1929), exigiría una intervención pública más directa y reguladora de la marcha de la economía de mercado. El cambio obedece a un complejo de razones tanto exógenas (requerimientos externos de intervención por parte de las fuerzas económicas) como endógenas (proceso de autorreflexividad de las fuerzas políticas en presencia respecto de la oportunidad y legitimidad de realizar ese tipo de intervención más incisivo; algo a tener en cuenta para evitar el frecuente neonaturalismo en el análisis de los factores de causantes del cambio de actitud del Estado respecto al gobierno de la economía[130]). Ese intervencionismo público en la vida económica, se impondría ante la constatación de que el equilibrio económico no se produce espontáneamente a través de la «mano invisible» del mercado[131]. Es a partir

[126] En este sentido Toynbee, A. J.: *Estudio de la Historia*, Compendio, en vol. 2., Buenos Aires-Barcelona, Emecé Editores, 1.º ed., 1952, págs. 346 a 350. E incluso en un plano histórico más general, cabe decir que «en realidad, reglamentación y mercados se desarrollaron juntos». Cfr. Polanyi, K.: *La gran transformación*, Madrid, La Piqueta, 1989, pág. 121.

[127] Puede consultarse, Galgano, F.: *Derecho comercial. Volumen I. El empresario,* Bogotá (Colombia), 1999, Capítulo X, págs. 267 y sigs.

[128] Véase , 1979, págs. 73-74, y la bibliografía citada más arriba.

[129] Véase Cipolla, C. M. (ed.): *La revolución industrial. Historia económica de Europa (3)*, Barcelona, Ariel, 1979, págs. 312 y sigs.

[130] Significativamente, Karl Marx pudo hacer suya la opinión antinaturalista de Giambattista Vico, cuando éste afirmaba que «la historia de la humanidad se distingue de la historia de la naturaleza porque a la primera la hemos hecho nosotros, mientras que a la segunda no». Cfr. Marx, K.: *Das Kapital*, I, en *Werke* (Obras), vol. 23, Berlín, 1962, pág. 389. Un estudio relevante sobre las relaciones entre Marx y Vico realizado por un elenco de pensadores solventes, en Tagliacozzo, G. (Compilador): *Vico y Marx. Afinidades y contrastes* (1983), México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1990, espec., págs. 13 y sigs, 81 y sigs., 183 y sigs.256 y sigs., 297 y sigs., y 333 y sigs.

[131] La contribución de Keynes fue decisiva en este proceso. Véase Keynes, J. M.: «El final del laissez-faire» (1926), en Keynes, J. M.: *Ensayos sobre intervención y liberalismo*, Barcelona, Orbis, 1987, págs. 61-89; y de Beveridge, por lo que atiende a la formación del Derecho social del Estado. Consúltese, Beveridge, L.: *Seguro social y servicios afines* (1942), Madrid, MTSS, 1989; *Ibid., Pleno empleo en una sociedad libre* (1944, 2.º ed. 1960), Madrid, MTSS, 1989. Puede consultarse Monereo, J. L., Monereo, M. y Ochando, C.: «Keynesianismo y políticas económicas y sociales: una aproximación crítica a las políticas de empleo», Rev. *Sistema*, números 155-156 (2000), págs. 71 a 113; Monereo Pérez, J.L.: William Henry Beveridge (1879-1963): La construcción de los modernos sistemas de Seguridad Social. (2015). *Revista De Derecho De La Seguridad Social, Laborum*, *4*. https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/62

de ese fracaso de los esquemas liberales individuales de organización de la economía, y de la sociedad en su conjunto, como se reivindica la función directiva del poder público en la actividad económica y en la garantía del bienestar social de los ciudadanos. Todo ello conducirá a predisponer nuevas técnicas de actuación (incluidas las nuevas técnicas de legislación e intervención pública a través de los servicios públicos). El resultado es un sistema de economía mixta, cuyas bases constitutivas se hallan de ordinario en las constituciones contemporáneas, que combina la iniciativa privada y la iniciativa pública en materia económica. Aunque se ha advertido de la tendencia a transitar de la economía mixta clásica a la "metagobernanza"[132]. En cualquier caso, las tensiones han presidido siempre al Estado del Bienestar, pues resulta ineludible la realidad política existencial de una lucha por la redistribución del poder social[133]. Ello subyace a la misma función compleja del Estado del Bienestar en el capitalismo maduro, que ha contribuido a la pacificación de los conflictos de clase buscando un equilibrio en la siempre asimétrica relación de poder entre capital y trabajo, por un lado, y por otro, entre la racionalidad económica y la racionalidad social.

Estas constituciones jurídicas contienen un conjunto de normas y principios de ordenación económica, integrando la que se ha dado en llamar constitución económica en sentido formal (en cuanto delimitada en el propio texto constitucional). Dicha constitución económica establece el marco donde actúa el legislador infraconstitucional y los propios agentes económicos (que ostentan un poder de autonormación jurídica de las relaciones económicas). De tal manera que el conjunto formado por la constitución económica y las normas públicas y privadas de ordenación económica integran en el plano de la sistemática jurídica el llamado Derecho de la economía[134]. Siendo así que el Derecho

[132] Jessop, R.: *El futuro del Estado capitalista,* Madrid, Los Libros de la Catarata, 2001 (2ª ed., 2008), espec., Capítulo 6, págs. 265 y sigs., que aprecia la existencia de la crisis de la economía mixta, cuyo papel en el modo de regulación del fordismo atlántico fue clave por determinante. Esta transformación índice en el doble papel del Estado, tanto en el momento de garantizar las condiciones para una acumulación rentable del capital privado, como para la reproducción de la fuerza de trabajo como mercancía ficticia (Karl Polanyi). Lo cual se refleja en la rearticulación del papel del Estado en el gobierno de la acumulación de capital, y en su papel más general de garantía de las condiciones de la cohesión social dentro de la formación social en su conjunto. El fracaso de los mercados para autogobernarse con eficiencia a través de los Estados y la gobernanza como soluciones para la reducción y control de la complejidad de las realidades económicas. La metagobernanza se refiere a la organización de las condiciones para la gobernanza en su sentido más amplio. El Estado desempeña un papel fundamental y cada vez mayor en la metagobernanza, a saber: garantiza la compatibilidad y coherencia de los diferentes mecanismos y regímenes de gobernanza; actúa como organizador principal del diálogo entre las comunidades políticas públicas; despliega un monopolio relativo de la información e inteligencia organizacional con el que dar forma a las expectativas cognitivas; sirve como "tribunal de apelación" para las diferencias surgidas dentro y acerca de la gobernanza; intenta reequilibrar los diferenciales de poder; y asume también la responsabilidad política en el caso de un fallo de la gobernanza. Todas las actividades y funciones específicas del Estado se realizan bajo la primacía de lo político como consecuencia de su responsabilidad última del mantenimiento de la cohesión social. Esta restricción impugna de suyo la consigna liberal de una relación distante entre el mercado y el Estado y su Derecho como guardián nocturno, porque los Estados no suelen ser capaces de resistir la presión para interferir cuando es posible predecir una ventaja política, o si resulta necesario para responder a la inquietud social. Ahora bien, reconocer las posibles contribuciones de la metagobernanza reflexiva a la organización y coordinación económica social en modo alguno supone garantizar su éxito. Con todo, se apunta que lo que se está reemplazando –en opinión de Jessop- tendencialmente es el Estado nacional del bienestar keynesiano en un régimen postnacional de trabajo suchumpeteriano. Cabe decir, que en una tensión entre naturaleza/lógica del capitalismo y Estado del Bienestar, parece difícil –a pesar de todas las contradicciones realmente existente en este binomio- que el capitalismo contemporáneo no puede prescindir de un Estado del Bienestar (intervencionista, por definición), más o menos desarrollado. Claus Offe, lo ha puesto de manifestó en diversas ocasiones, especialmente en Offe, CL.: *Las contradicciones del Estado del Bienestar* (1984/1988)*,* Madrid, Alianza editorial, 1990, espec., págs. 41 y sigs., 135 y sigs.

[133] El poder social condicional la libertad real, véase Laski, H.J.: *La libertad en el Estado Moderno*, trad. E. Warshaver, revisión, edición y estudio preliminar, "Harold J. Laski y las trayectorias del socialismo democrático en el mundo anglosajón" (pp. IX-XCVII), a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2021, espec., Capítulo III ("Libertad y poder social"), págs. 129 y sigs.

[134] Véanse las reflexiones hechas más arriba. Asimismo, Shonfield, A.: *El capitalismo moderno. El cambio de equilibrio de los poderes público y privado* (1965)*,* México, FCE, 1967, espec., págs. 91 y sigs., 273 y sigs., y 435 y sigs;

de la economía no se limita al Derecho administrativo económico, sino que abarca también ese conjunto integrador de las normas y principios fundamentales que estructura el sistema económico (constitución económica formal, Derecho mercantil, etcétera).

En el cuadro del Derecho de la economía, el Derecho privado ha sufrido cambios de gran relevancia, modificando los esquemas de regulación de los códigos liberales. En este sentido se atenúa (no se suprime) el rigor del individualismo que inspiran los códigos (funcionalizando socialmente las categorías privatistas y protegiendo a aquellos grupos que ostentan una posición más débil en la contratación), y se hace entrar en juego los intereses generales y colectivos en las instituciones clásicas del Derecho privado. Se intenta buscar un equilibrio entre el conjunto de los intereses que subyacen a los institutos del Derecho privado, y dicha búsqueda del equilibrio comporta la introducción de límites al poder de autodeterminación de la autonomía privada[135]. El proceso, como se tuvo la oportunidad de decir antes, culmina a menudo con una sustracción de ciertas materias y particulares relaciones sociales de los códigos (es el caso del Derecho social del trabajo, del Derecho concursal, etcétera). En otros casos, se trata del fenómeno no menos relevante de remodelación de instituciones del Derecho privado, que afectan a una reorientación social, pero también hacia el principio de efectividad que requiere el sistema económico-social diseñado en las Constituciones de la postguerra mundial, configuradoras del Estado social de Derecho. El fenómeno puede ser contemplado como una presencia de las lógicas contradictorias del Derecho social y del Derecho económico en todos los institutos del Derecho privado. No es sólo el proceso de funcionalización de la propiedad en sentido estático y su formal subordinación a la defensa de los intereses generales, sino también los *intentos* (pues, por el momento, sólo de eso se trata...) de reformulación de la estructura interna de la empresa, que de ser ámbito exclusivo del poder directivo de su titular, se convierte ahora en centro de referencia de un complejo más amplio de intereses (la vigencia de una concepción democrático-institucional de la empresa, entendida como una organización productiva donde coexisten una pluralidad de intereses en juego[136]), y en ámbito preferente de intervención normativa de los poderes

---

Williamson, O.E.: *Las instituciones económicas del capitalismo*, México, FCE, 1989, espec., págs. 26 y sigs., 77 y sigs., 211 y sigs., 244 y sigs., y 386; Williamson, O.E., y Winter, S.G. (Compiladores): *La naturaleza de la empresa. Orígenes, evolución y desarrollo* (1991)*,* México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1996, espec., págs. 29 y sigs., 126 y sigs., 220 y sigs., 271 y sigs.; Coase, R.H.: *La empresa, el mercado y la ley* (1988)*,* Madrid, Alianza editorial, 1994, espec., págs. 9 y sigs., 51 y sigs., 121 y sigs., y 165 y sigs.; North, D.C.: *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* (1990), México, FCE, 2006, espec., págs. 13 y sigs. 99 y sigs., y 139 y sigs.

[135] El ordenamiento jurídico reconoce la autonomía privada como autonomía social, entendida como poder de los sujetos privados de autorreglamentar los intereses recíprocos. Pero el reconocimiento de esa autonomía supone que el sistema jurídico ejerce un control sobre los actos de autonomía privada; siendo relevante aquí su concepción de la causa en términos objetivos como función económico-social de relevancia jurídica del negocio y como razón y fundamento jurídico del reconocimiento de dicha autonomía. Por tanto, ese concepto, elevado a categoría histórica fundamental en la etapa de la codificación del Derecho privado, *refleja tras su envoltura formal un modo de organización jurídica de los poderes privados*, cuyo desenvolvimiento es objeto de regulación y control por el ordenamiento jurídico. De ahí que el Derecho no se limite a tutelar la actividad negocial; su función es más compleja y persistente, al ejercer una tarea de control de la iniciativa privada en atención a su función específica. Con todo, los tipos negociales —surgidos de la autonomía privada— son relativamente autónomos en un doble sentido; es decir, en la medida en que no se limitan a ser reflejo juridificado de las relaciones económicas, ni tampoco pueden ser objeto de comprensión y explicación con independencia de las categorías económicas en las que se resuelve la realidad económico-social. Sólo así, en esa doble vertiente de la juridificación del mundo de la vida, pueden presentarse las relaciones económicas como relaciones típicamente jurídicas.

[136] Aunque, ciertamente, los cambios operados en el capitalismo tardío desde finales del siglo XX parece que ha contribuido a retomar la vieja idea del *absolutismo* del poder directivo del empresario. Véase, al respecto, Rivero Lamas, J.: *Limitación de los poderes empresariales y democracia industrial*, Zaragoza (Universidad), 1986; Rivero Lamas, J.: *La democracia en la empresa,* edición y estudio preliminar, "Juan Rivero Lamas. Semblanza intelectual" (IX-XXI), a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2010; Clegg, H.A.: *El sindicalismo en un sistema de negociación colectiva. Una teoría basada en la comparación de seis países,* Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1985, espec., Capítulo 7 ("La democracia industrial"), págs. 107-123; Monereo Pérez, J. L.: *Los derechos de información de los representantes de los trabajadores*, Madrid, Civitas,

públicos en el gobierno de la economía general. No se trata solamente de la presencia del principio participativo (en los términos propios de la «democracia industrial», realzado desde las corrientes del "Derecho reflexivo"[137]), sino también del principio de eficiencia (reforzado por el acrecentamiento de las condiciones de la competencia mundial y revitalizado por las nuevas escuelas económicas, como la escuela institucionalista y el denominado «Análisis Económico del Derecho»[138]) y la tutela de los intereses de los consumidores. En este contexto, la empresa-organización productiva aparece como un valor en sí (tendencia hacia la objetivación) que puede ser liquidado, conservado o reestructurado a través de la combinación de distintas técnicas e instrumentos jurídico-económicos. Se produce, con todo, una cierta *funcionalización político-jurídica del conjunto del Derecho privado*[139]3, que no supondría un modo de «colonización» sustitutiva de las libertades económicas en el marco de una economía de mercado[140].

En ese marco general el Estado del capitalismo tardío tiene una doble naturaleza: por un lado, es la organización política de la sociedad capitalista, y por otro, es, al mismo tiempo, elemento de su organización económica[141]. El Estado capitalista actual siendo elemento de la organización económica pertenece a la estructura del sistema económico y ostenta un papel configurador de las relaciones de producción. Ya no se estaría simplemente ante el Estado del capital propio de la época del capitalismo liberal individualista, sino ante el Estado capitalista moderno, conformador de la sociedad y mediador

1992; Benedetti, L. (Coord.): *Democrazia económica e democracia industriale. La prospettiva europea, il caso italiano,* Milano, FrancoAngeli, 1994; Monereo Pérez, J. L.: "Democracia social y económica en la metamorfosis del Estado moderno: Harold J. Laski. *Lex Social: Revista De Derechos Sociales*, *11*(1), (2021) 298–377. https://doi.org/10.46661/lexsocial.5426. De interés, Albert, M.: *Parecon. Vida después del capitalismo,* Madrid, Akal, 2005, espec., Parte II ("La visión de la economía participativa"), págs. 105 y sigs., y 259 y sigs., con una apuesta por un modelo de economía participativa; Schweickart, D.: *Más allá del capitalismo,* Prólogo de Luis de Sebastián, Maliaño (Cantabria), 1997, espec., págs. 133 y sigs., 195 y sigs, y 263 y sigs.; Ove Moone, K.: "¿ Sindicatos poderosos o control obrero?, y Weizman, M. L.: "El capitalismo basado en la participación en los beneficios", en Elster, J., Ove Moene, K. (Comps.): *Alternativas al capitalismo,* Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1993, págs. 127 y sigs., págs. 95-108, respectivamente.

137 Véase Teubner, G.: *Le droit, un système autopoïétique*, París, PUF, 1993.

138 Véase Posner, E. A., & Sykes, A. O.: Economic Foundations of International Law, Harvard University Press, Cambridge, 2013. Posner, R.d A.: «The law and economics of the economic expert witness», The Journal of Economic Perspectives, 13(2), 1999, pp. 91-99; Calabresi, G.: *The Future of Law and Economics: Essays in Reform and Recollection*, Yale University Press, 2016. Calabresi, G.: *The cost of accidents: a legal and economic analysis*, Yale University Press, New Haven, 2008. En castellano: Un análisis de conjunto de sus fundamentos originarios en Torres López, J.: *Análisis económico del Derecho,* Madrid, Tecnos, 1987; Mercado Pacheco, P.: *Análisis económico del Derecho. Una reconstrucción teórica,* Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994. También Vásquez, O.: *Una introducción al Análisis Económico del Derecho,* Valencia, Tirant lo Blanch, 2021. https://acortar.link/86v4Xa. Y las traducciones al castellano, Posner, R. A.: *El análisis económico del derecho*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 2007; Calabresi, G.: *El coste de los accidentes. Análisis económico y jurídico de la responsabilidad civil*, Barcelona, Ariel Derecho, 1984.

139 Para esas transformaciones del Derecho privado, véase Zöllner: *Die politische Rolle des Privatrechts*, en «Juristische Schulung», núm. 5 (1988), págs. 329 y sigs.

140 Véase Habermas, J.: *Facticidad y validez. Sobre el Derecho y el Estado democrático de Derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid, Trotta, 1998; Zagrebelsky, G.: *El derecho dúctil*, Madrid, Trotta, 1995, págs. 21 y sigs.; Zagrebelsky, G.: *La ley y su justicia. Tres capítulos de justicia constitucional,* Madrid, Trotta, 2014, espec., págs. 17 y sigs., y 137 y sigs. Para Zagrebelsky la Constitución es la forma de la convivencia, la ley es la forma de la fuerza; la Constitución señala los límites de la inclusión y de la exclusión de la vida constitucional, la ley es la expresión forma de esta vida; la Constitución es en sí misma una norma de compromiso que media entre las fuerzas incluidas en la Constitución, la ley es una decisión que escoge entre las oportunidades aceptadas por el compromiso; la Constitución es una norma que aspira a durar, la ley es una norma fugaz que depende de las circunstancias; la Constitución es una norma en la que se expresa la autonomía de los miembros de la sociedad, la ley es una norma expresa la superioridad de una parte de los elementos de la sociedad sobre las otras. Atendiendo a esto, se puede afirmar que la Constitución es la única forma posible en la actualidad de restaurar la vertiente material del Derecho, la que tiene que ver con su justedad.

141 Véase Galgano, F.: *Instituciones de la economía capitalista*, cit., cap. I.

en los conflictos sociales[142]. Este Estado contemporáneo es protagonista, junto con otros agentes, de los procesos de reproducción del capital (y de la fuerza de trabajo), partícipe directo de las relaciones sociales de producción, elemento de la «base», y no una simple «sobreestructura». De manera que, en la medida en que el Estado actúa como instancia reguladora suprema de los procesos de reproducción y acumulación del capital, la misma economía capitalista, sus mecanismos de desarrollo, su estrategia se convierte en tema central del debate político parlamentario.

3. EL MODELO KEYNESIANO EN LA LARGA DURACIÓN: FUNDAMENTOS DEL PARADIGMA KEYNESIANO DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL

> *"Los principales inconvenientes de la sociedad económica en que vivimos son una incapacidad para procurar la ocupación plena y su arbitraria y desigual distribución de la riqueza y los ingresos"*
>
> JOHN MAYNARD KEYNES[143].

La reconstrucción del paradigma keynesiano requeriría, relacionarlo con, al menos, tres cuestiones íntimamente unidas entre sí aunque diferenciables[144]: 1) El "keynesianismo"; es decir, la estandarización de ciertos supuestos de política económica, predominantes en una larga época histórica, hasta el punto de ser considerada la versión ortodoxa de la economía política. 2) Redefinir, con rigor, el pensamiento y la obra de Keynes tal y como él la expresó y vivió, tal y como sus colaboradores más próximos nos la transmitieron. 3) Lo que podríamos llamar la "cuestión del reformismo", esto es, el tipo de modelo de sociedad y de economía que el keynesianismo impulsó y legitimó[145].

El pensamiento de Keynes siempre estuvo en evolución, dado su temperamento pragmático y su tendencia a eludir el dogmatismo en economía política. Pero también desde el punto de vista histórico e institucional lo que se ha dado en llamar "keynesianismo" siempre estuvo en evolución para dar respuestas a los dilemas que se han planteando en cada momento en la coyunta económica y en los ciclos económicos diacrónicos que han caracterizado al capitalismo moderno y contemporáneo, en esté más acelerados (la *aceleración y la intensidad* de los cambios son una característica de la economía actual mediatizada por el desarrollo impresionante de las nuevas tecnología anejas a la que se ha dado en llamar cuarta revolución industrial).

Al respecto, las pautas de las políticas macroeconómica e industrial de los países más desarrollados presentan una gran continuidad desde la Primera Guerra Mundial, que se explica, en gran medida, por los rasgos permanentes de la posición internacional, del Estado, la sociedad y el sistema político. Dentro de esa continuidad se puede vislumbrar, sin embargo, una cierta evolución en la política económica. Ningún Estado mantiene una política económica estática; ni realmente estaría en condiciones de hacerlo. En la experiencia existe una combinación de continuidad y cambio en la política seguida por los Estados económicamente más avanzados. Utilizando como paradigma histórico

[142] El Estado capitalista moderno es el Estado de pluralidad de clases (Estado Constitucional contemporáneo), sujeto a una complejidad creciente. Véase Giannini, M. S.: *El poder público*, Madrid, Civitas, 1991; Zolo, D.: *Democracia y complejidad. Un enfoque realista*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1994; Monereo Pérez, J.L.: *El Derecho en la democracia constitucional. La teoría crítica de Gustav Radbruch,* Barcelona, Ediciones de Intervención cultural/El Viejo Topo, 2020, y la bibliografía allí citada.

[143] Keynes, J.M.: *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* (1936)*,* traducción de Eduardo Hornedo, Barcelona, Planeta-De Agostini, 1993 (Es la misma traducción que la de Fondo de Cultural Económica, México D.F., 1943, con sucesivas ediciones), pág. 328.

[144] Napoleoni,CL.: *Su Keynes e il riformismo,* en *Discorso sull'economia politica*, Torino, Boringhieri, 1985.

[145] Cfr. Monereo Pérez, J.L., Monereo Pérez, M., y Ochando Claramunt, C.: "Keynesianismo y políticas económicas y sociales: una aproximación crítica a las políticas de empleo", en *Sistema,* números 115-156 (2000),págs.71 y sigs.

la experiencia inglesa se ha señalado que la principal preocupación del Gobierno laborista de 1945-1951 no era tanto la reorganización de la industria como fue el caso de Francia, como la consecución del pleno empleo. Con este propósito el Gobierno prácticamente abandonó la intervención directa en la industria, en favor de los principios keynesianos, que sugerían que el pleno empleo podía ser alcanzado a través del control de la demanda agregada sin intervenir en las decisiones de inversión y asignación de recursos en la industria privada. El pleno empleo se alcanzó sin excesiva dificultad en el contexto del auge económico que siguió a la guerra; sin embargo, la estructura de la industria privada no sufrió alteraciones significativas en Inglaterra. En esa experiencia se pueden distinguir distintas fases del keynesianismo: una primera fase de control de la demanda; una segunda fase de política de rentas; una tercera fase de decidido intervencionismo público en la industria; y, por último, una fase de fin de consenso keynesiano[146]. En esta última etapa de los setenta del siglo pasado, se debe partir de la idea de que el conjunto de políticas económicas acometidas –que también tenían una innegable dimensión social- se concibieron inicialmente, y después se revisaron, para dar respuesta tanto a problema económicos como estrictamente políticos. La era keynesiana alcanzaría su término al resultar sus medidas políticas –"recetas"- cada vez más inadecuadas para hacer frente a los retos económicos y sociales que tenía enfrenten los Estados y por originar, a veces, más problemas políticos que soluciones idóneas. Al tiempo la dinámica política que el Keynesianismo puso en marcha resulto ser decisiva. La crisis económica de 1973 ya puso a prueba de los nuevos hechos económicos la adecuación de las medidas de las políticas keynesianas típicas. La nueva época de la política británica estaría marcada por el experimento conservador de Margaret Thatcher: el día 3 de mayo de 1979 los ciudadanos británicos daban comienzo a un experimento económico nacional rupturista al otorgar su voto al Gobierno conservador de Margaret Thatcher[147].

[146] La "crisis" del Estado del Bienestar esta vincula a una serie de elementos comunes a los Estados más desarrollados, entre los que se encuentra precisamente el fin del consenso keynesiano; los problemas de financiación o sostenibilidad económica; los fallos y disfuncionalidades de las políticas estatales (entre ellos la burocratización y cierta petrificación para acometer los cambios necesarios); el cambio demográfico (envejecimiento y cambio en los patrones familiares que inciden en la baja natalidad; la desestructuración y precarización del empleo; y vinculado a lo anterior el surgimiento de la "nueva cuestión social" derivada ante todo de la exclusión por el trabajo; la globalización de la economía (la economía keynesiana tradicional, compañera de viaje del Estado del Bienestar Estado, estaba diseñada, en sus orígenes, para actuar en sistuaciones de menor apertura mundial, mientras que el proceso de globalización supone una intesificación de la internacionalización de la economía), el debilitacmiento relativo del efecto de legitimación social y pérdida de lealtad (el propio éxito de la combinación economía de mercado y Estado del Bienestar, materializado en un continuo crecimiento económico y ausencia de conflictividad social significativa,acompañado, sin embargo por el proeso de aumento de las desigualdades de renta que se ha producido en muchos Esados desarrollados desde comienzos de la década de los ochenta, podría haber sentado las bases de un proceso de pérdida de lealtad de los ciudadanos en relación a la legitimación del Estado del Bienestar, en términos no sólo de eficacia sino también de equidad social). Véase Monereo Pérez, J.L.: "Ciclos vitales y Seguridad Social: trabajo y protección social en una realidad cambiante", en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (RMTAS)*, Número Extraordinario (2008), págs. 49 y sigs.; Monereo Pérez, J.L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral,* Madrid, Consejo Económico y social de España, 1996, espec., Segunda Parte ("La crisis del Estado del Bienestar y la revision de las políticas públicas"; Cap.I. "La crisis estructural del modelo de Estado del Bienestar keynesiano"), Cap. II. "La revision de las políticas públicas y la transformación del Sistema de relaciones industriales"), págs. 185 y sigs., y Tercera Parte ("La política social en las sociedades de capitalism avanzado: la doble presencia de la "vieja" y la "nueva" cuestión social"), págs. 223 y sigs.; Muñoz De Bustillo, R. (Ed): *El Estado de Bienestar en el cambio de siglo. UNa perspectiva comparada,* Madrid, Alianza, 2000, espec., págs. 17 y sigs., y 109 y sigs.

[147] Véase Hall, P.: *El gobierno de la economía. Implicaciones políticas de la intervención estatal en la economía en Gran Bretaña y Francia,* Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1993, espec., págs.95 y sigs. (Sobre la evolución del keynesianismo). No esta demás señalar que Peter Hall es profesor de ciencia política. Hall hace notar que en última instancia el keynesianismo se hundió en Gran Bretaña –como en gran medida en otros países que secundaron la teoría económica de keynesiana- tanto por razones económicas como políticas. Toda vez que la gestión de la demanda no era eficiente por sí sola contra la inflación, la política de rentas se convirtió en un elemento indispensable del mismo. No obstante, dada la organización del movimiento sindical británico la ejecución de una política de rentas se revelaría necesariamente conflictiva y de breve vida. En lugar de reforzar la eficacia del Estado, esta experiencia irregular de Inglaterra con el neocorporativismo democrático pudo menoscabar gradualmente su

Hoy es comúnmente admitido que lo que se ha transmitido por keynesianismo ha sido una versión parcial, equívoca y, a veces, malintencionada de lo que conocemos por "síntesis neoclásica"[148] o, como lo denominó, con mucha más dureza, Joan Robinson, "keynesianismo bastardo". La operación intelectual consistió en convertir a Keynes de crítico vigoroso de lo que él llamó pensamiento clásico, a descubridor de un supuesto especial y particular del modelo marshalliano-walsariano, contraviniendo así la letra y el espíritu del programa intelectual que Keynes pretendió fundamentar, basado en que "Los postulados de la teoría clásica sólo son aplicables a un caso especial, y no general, porque las condiciones que supone son un caso extremo de todas las posiciones posibles de equilibrio. Más aún, las características del caso especial supuesto por la teoría clásica no son las de la sociedad económica en que hoy vivimos, razón por la que sus enseñanzas engañan y son desastrosas si intentamos aplicarla a los hechos reales"[149].

Keynes no sólo negaba la tendencia al equilibrio del sistema sino que, además, consideraba inviable que éste fuese óptimo. De ahí, que se podía suponer, sin grandes problemas, la posibilidad real de "equilibrio" con desempleo. Las condiciones de equilibrio general no se dan en condiciones reales cuando el pasado está dado y no se puede cambiar y el futuro es incierto y no se puede conocer[150]**.** Este carácter incierto de las decisiones económicas es uno de los fundamentos de la tendencia a la inestabilidad típica en las economías de mercado capitalista y que tiene que ver con los delicados mecanismos que gobiernan el ahorro y la inversión en sociedades complejas, fenómeno que Keynes intentó clarificar conceptualmente y dirigir, en la medida de lo posible, a través de las políticas económicas y sociales pertinentes. No debemos olvidar que, antes que economista, fue un destacado matemático cuya primera obra importante estaba dedicada a la teoría de las probabilidades en la toma de decisiones en condiciones de incertidumbre.

Necesario es destacar que "la síntesis neoclásica" intentó deslindar la crítica al pensamiento económico dominante en la época y, lo que es más importante, las propuestas económicas alternativas formuladas por Keynes, de un conjunto de postulados y de técnicas perfectamente asumibles por las necesidades políticas de las clases dominantes en una etapa histórica determinada. De ahí, que desapareciera, de hecho, su profunda crítica al *laissez-faire* y al carácter autorregulador de los mecanismos del mercado; su concepción de que el capitalismo, como modo de producción y de intercambio, en su funcionamiento normal, tendía al desempleo y al reparto desigual de la renta y de la riqueza; su crítica al dominio parasitario del "rentismo" o al predominio del librecambismo en las relaciones económicas internacionales.

---

autoridad. Una vez más las desventajas políticas de una política económica fueron más decisivas que sus beneficios económicos. También cabe decir que, igualmente, el monetarismo triunfó en Inglaterra no como ciencia económica, sino como ideología política. Es así que su validez no podía ser probada científicamente, pero parecía ofrecer –crear la apariencia de- una solución a cuantos buscaban el modelo alternativo de reestructurar la autoridad del Estado. Las normas instituidas reemplazarían a la discrecionalidad y a las interminables negociaciones de intercambio político. Por lo demás, era también una doctrina diseñada para justificar un ataque al poder sindical. Dada la situación política creada deliberadamente, en el mejor de los casos, éstos tendrían que acomodarse a una política macroeconómica más contractiva, y en el peor de los caso, esta doctrina impuesta racionalizaría el uso del aumento del desempleo como arma de disciplina laboral (es lo que había planteado Kalecki, es necesario precisar). En la política anglosajona esto *marcó el final de una época basada en el Informe Beveridge* y el pacto de la postguerra propiciado por el keynesianismo histórico (*Ibid.*, págs. 126-133 y 135 y sigs.).

[148] Se entiende por tal la elaboración realizada por Hicks en su conocido artículo "Keynes y los clásicos", en Hicks, J.R.: *Interés, Dinero y salario,* México, F.C.E.,1989, y continuado por Samuelson; Hicks, J.R.: *Una teoría de la Historia Economía* (1969)*,* Madrid, Aguilar, 1974, págs. 87-88 y 134-135, nota 137.

[149] Keynes, J.M.*: Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero*, México, Fondo de Cultura Económica,1988, pág.15

[150] Anisi, D.: *Trabajar con red*, Madrid, Alianza,1988; Anisi, D.: *Creadores de escasez del bienestar. Del bienestar al miedo,* Madrid, Alianza Editorial, 1995, Parte II ("La gestión de la crisis"), págs. 77 y sigs.; Anisi, D.: *Jerarquía, mercado, valores: una reflexión económica sobre el poder,* Madrid, Alianza editorial, 1992.

Desde estos supuestos, aparece con toda claridad, las profundas diferencias del pensamiento de Keynes con la teoría económica convencional en el importante tema del desempleo. Para los neoclásicos, el desempleo es un problema que afecta centralmente al mercado de trabajo y que tiene que ver con las distintas tendencias que impiden un salario real de equilibrio, es decir, que bajando los salarios reales la fuerza de trabajo disponible siempre encontrará ocupación, consiguientemente, el desempleo tiene que ver con salarios reales altos. De ahí, todos los procedimientos que tienden, justamente, a abaratar la mano de obra. Para Keynes, el problema del desempleo no es una cuestión únicamente del mercado de trabajo, sino que tiene que ver con los agregados macroeconómicos básicos relacionados con el doble carácter que tiene el salario que es a la vez coste y renta.

Como ha señalado Minsky[151], el modelo Hicks-Samuelson deja a un lado tres aspectos decisivos del legado keynesiano. El primero, las cuestiones derivadas del carácter cíclico de toda la economía capitalista; segundo, los problemas vinculados a la creciente financiarización de unas economías cada vez más complejas y diferenciadas y, tercero, como antes se ha dicho, la toma de decisiones en condiciones de incertidumbre. En definitiva, el keynesianismo, lo que vino fue a legitimar la intervención estatal en la economía, en un marco histórico definido por la crisis estrepitosa del capitalismo ("crack del 29"), por un pensamiento económico dominante incapaz de notar los cambios y, sobre todo, de proponer soluciones adecuadas y, por último, por la influencia de la experiencia de construcción del socialismo en la Unión Soviética. Sweezy y Magdoff han sintetizado muy bien el porqué de la adopción del keynesianismo como pensamiento económico-social dominante en el capitalismo de postguerra: "Varios motivos explican la relativa facilidad con que fueron absorbidas las nuevas doctrinas: 1) Procedían de una fuente muy respetable. El mismo Keynes era un destacado teórico, tal vez incluso el más eminente, del establishment económico, y le respaldaba un poderoso núcleo de autorizados colegas de la Universidad de Cambridge. 2) Los aspectos revolucionarios de la nueva teoría no resultaban desagradables en la medida que obedecían a la clara finalidad de rescatar a un capitalismo en ruinas. 3) Se ofrecía un marco teórico que permitiría racionalizar y sistematizarlas acciones que se veían obligados a emprender los gobiernos con objeto de hacer frente a la extraordinaria depresión en curso. (Al mismo tiempo, también ofrecían a los economistas la posibilidad de acceder a las regiones superiores del Estado). Y 4), se dejaba el margen suficiente para poder integrar la herejía keynesiana en la escuela de pensamiento económico ya establecida – reforzando así, de hecho, el papel de ambas como defensores del sistema capitalista"[152].

No es este el marco adecuado para reconstruir pormenorizadamente el pensamiento teórico y la acción práctica de Keynes. Sólo intentaré subrayar los aspectos que tienen que ver con su punto de vista, con su programa intelectual y suoproyecto político. Keynes expresó muchas veces los fundamentos, los ideales y las perspectivas morales que guiaban su teoría económica: Primero, su profunda convicción de que el problema económico "el problema de la necesidad, de la pobreza y de la lucha económica entre clases y naciones, no es sino una espantosa confusión, una transitoria e innecesaria confusión"[153]. Segundo, porque para él era posible y creía "que no está lejos el día en que el problema económico ocupará el lugar secundario que le corresponde y en que la arena del corazón y de la cabeza será ocupada o reocupada por nuestros problemas reales: los problemas de la vida y de las relaciones humanas, de la creación, del comportamiento y de la religión"[154].

Esta doble consideración, que se repite una y otra vez en su obra, señala el talante de un reformador social que cree en la actividad terapéutica de la razón y que pretende que la cuestión

[151] Minsky, H.P.: *Las razones de Keynes*, México D.F, Fondo de Cultural Económica, 1987.
[152] Sweezy, P.M. y Magdoff, H. "Keynesianismo: ilusiones y desengaños", en *Revista Mensual Monthly Review,* núm.12. (1978).
[153] Keynes, J.M.: *Ensayos de Persuasión*, Barcelona, Crítica, 1988, pág.10.
[154] Keynes, J.M.: *Ensayos de Persuasión*, Barcelona, Crítica, 1988, pág.15.

económica, la lucha por la vida y el dominio por el dinero, pasen a un segundo plano en nuestra existencia, para conseguir, así, vivir más plenamente, lejos de las acuciantes necesidades de la subsistencia.

El asunto se podría argumentar de la manera siguiente: primero, un sistema económico inestable sustancialmente y con una tendencia perceptible al desempleo y a la desigualdad de rentas y riquezas. Segundo, un instrumental analítico que reduce la inestabilidad típica del ciclo, interviniendo activamente sobre la inversión y el consumo a través de políticas públicas que tienden a racionalizar el crédito y la inversión. Tercero, encontrados los necesarios mecanismos reguladores pertinentes, se está en condiciones de asegurar bienestar, igualdad y empleo, satisfaciendo las necesidades básicas o absolutas imprescindibles para un desarrollo digno de la persona.

En una conferencia pronunciada, precisamente, en Madrid el 10 de julio de 1930 y cuyo título es "Las posibilidades económicas de nuestros nietos", intenta, con un estilo mitad profético y mitad analítico, concretar estos elementos centrales de su pensamiento político-social. Keynes realiza un análisis muy apretado de la historia del mundo occidental que tiene como eje el cambio tecnológico y la acumulación del capital, concebidos como vectores que fundamentan el progreso económico y social. En concreto, plantea lo que era una característica de la época: el paro tecnológico, como consecuencia de los adelantos científicos que se estaban incorporando directa o indirectamente en los diversos sistemas productivos. Con el optimismo que le caracterizaba, afirmaba con rotundidad que se trataba de una fase temporal de desajuste, añadiendo que "todo esto significa, a largo plazo, que la humanidad está resolviendo su problema económico. Predicaría que el nivel de vida en las naciones progresivas, dentro de un siglo, será entre cuatro y ocho veces más alto que el de hoy"[155]. Keynes sólo ponía dos condiciones: que no se produjeran guerras importantes y que no se dieran grandes incrementos de población; así se conseguiría que "por primera vez desde su creación, el hombre se enfrentará con su problema real y permanente: cómo usar su libertad respecto de los afanes económicos acuciantes; cómo usar el ocio que la ciencia y el interés compuesto le habrán ganado, para vivir sabia y agradablemente bien"[156].

Este punto de vista político-moral, como antes se ha dicho, guía su análisis y su programa intelectual, así como su proyecto político; quizá sorprende que un hombre de su sólida formación histórica y con amplios conocimientos de los mecanismos que gobiernan las decisiones políticas y económicas, tenga tan poco en cuenta las relaciones de poder existentes entre los actores sociales que intervienen en los procesos productivos. Parece como si, conocidas e interpretadas las causas que motivan la inestabilidad del capitalismo, bastara para sanar al enfermo como si de una cuestión técnica se tratara y no de una cuestión de poder, de una determinada correlación de fuerzas. Es más, como si las ideas, que él tanto valoraba no tuviesen que ver con opciones sociales precisas y con fuerzas políticas determinadas.

Un esquema como el keynesiano, que tiene tan en cuenta las diferenciaciones entre el capital industrial y el capital financiero, y las consecuencias económicas y políticas de la financiarización de la economía, sin embargo, no tiene en cuenta que se trata de poder: de lucha entre intereses y de juegos de poder. Cuando se predica -como él hace expresamente en el último capítulo de *La Teoría General* – "la eutanasia del rentista" y "una socialización bastante completa de las inversiones" está interviniendo políticamente sobre centros determinantes que articulan el poder económico y que influyen, decisivamente, sobre el poder político (democrático o no); igualmente, se podría decir de su

[155] Keynes, J.M.: *Ensayos de Persuasión*, Barcelona, Crítica, 1988, pág. 327. Sobre esta conferencia se puede consultar información completa en un trabajo de Fuentes Quintana, E.: "Keynes en España", en *Papeles de Economía Española*, núm.17 (1983), págs.237 a 335.

[156] Keynes, J.M.: *Ensayos de Persuasión*, Barcelona, Crítica, 1988, pág. 329.

propuesta de impuestos progresivos sobre las rentas y las herencias que chocaban, abiertamente, con los intereses de la burguesía industrial y financiera dominante.

El otro lado de la cuestión, es decir, el papel de las clases trabajadoras, también emergería, no sólo como un problema de empleo o de renta, sino como un problema de redistribución de poder en la sociedad. Una economía volcada hacia un mercado interior favorecedora de empleo, con un gasto público que actuara sobre la inversión y el consumo de masas, en el marco de un estado democrático–parlamentario, dotaría a los asalariados de un poder en la sociedad que podría limitar los mecanismos de coerción económica funcionales para la perpetuación de la economía de mercado capitalista.

Este aspecto fue ya señalado en 1943 por un economista de tradición marxista, Michal Kalecki, que llegó a los mismos descubrimentos de la *Teoría General,* antes que el propio Keynes. Lo que el economista polaco venía a decir es que habría también que habituarse a un ciclo político relacionado con el pleno empleo y en función de éste. En sus propias palabras: "El mantenimiento del pleno empleo provocaría cambios sociales y políticos que darían un nuevo impulso a la oposición de los dirigentes del mundo de los negocios. En realidad, bajo un régimen de pleno empleo permanente, "el despido" dejaría de jugar su papel como medida disciplinaria. La posición social del jefe se vería paulatinamente socavada y la clase trabajadora tendría mayor confianza en sí misma y una mayor conciencia de clase. Las huelgas en demanda de aumentos salariales y por un mejoramiento de las condiciones laborales crearían tensiones políticas. Es cierto que las ganancias serían mayores bajo un régimen de pleno empleo que lo son, como promedio bajo el laissez-faire; y aun el aumento de las tarifas salariales que resultase del mayor poder de negociación de los trabajadores, probablemente aumentaría los precios en lugar de reducir las utilidades, afectando así, adversamente, los intereses de los asalariados"[157].

[157] Kalecki, M.: *Sobre el capitalismo contemporáneo*, Madrid, Crítica, 1979: Kalecki, M.: "Aspectos políticos de la ocupación plena", en Kalecki, M.: *Ensayos escogidos sobre la dinámica de la economía capitalista,* México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1973; asimismo, Kalecki, M.: "Aspectos políticos del pleno empleo", en Hunt, E., K., y Schwartz, J.G. (Selección): *crítica de la teoría económica,* México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1977, págs. 401-409 (es la traducción directa de su ensayo Kalecki, M.: "Political aspects of full employment", *Political Quarterly,* vol. 14, 1943, pp. 322-331). La cita del texto en la última versión citada, *Ibid.*, pág. 405. Por otra parte, hace notar Kalecki que "el 'capitalismo de pleno empleo' deberá desarrollar nuevas instituciones sociales y políticas que reflejen el mayor poder de la clase trabajadora. Si el capitalismo puede ajustarse al empleo pleno habrá incorporado una reforma fundamental. De lo contrario demostrará que es un sistema obsoleto que debe ser abandonado" (de la última versión citada, *Ibid.,*pág. 409. Puede consultarse, con referencia a Kalecki y otros grandes pensadores de la economía crítica, Monereo Pérez, J.L.: *El Sistema de protección por desempleo en España*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1997, espec., Parte Primera, Capítulos I y II ("La dualidad funcional de la protección por desempleo: Función político social y función económica"; "La protección contra el desempleo y el Estado Social"), págs. 21-47; y Parte Tercera ("El desempleo en el marco de la política de empleo y sistema de protección contra el desempleo"), págs. 197-237. Monereo Pérez, J.L.: *Las nuevas políticas de protección por desempleo y sus reflejo en el sistema jurídico,* Valencia Tiran lo Blanch, 2003, espec., Capítulo I ("El papel de la protección jurídica por desempleo en la 'sociedad del trabajo'"), págs. 9-38, y Capítulo II ("Características del sistema de protección por desempleo y su adaptación a las transformaciones de la sociedad contemporánea: Tendencias", y Capítulo III ("El proceso contradictorio de reforma del sistema de protección por desempleo. La reforma revisada de la Ley 45/2002, y la regulación jurídica de la 'Renta Agraria'"), págs. 61-98; Monereo Pérez, J.L., y Romero Coronado, J.R.: "La nueva configuración jurídica de la protección asistencial por desempleo de los trabajadores agrarios por cuenta ajena", en Monereo Pérez, J.L., y Romero Coronado, J.R.: *Seguridad Social Agraria. La reforma de su régimen jurídico en una sociedad en transformación*, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho. Sección Derecho Vivo), 2013, págs. 111-160; Monereo Pérez, J.L.: "El sistema español de protección por desempleo: eficacia, equidad y nuevos enfoques". Ponencia General, ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL: *La protección por desempleo en España* (XII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social, Madrid, Octubre 2015), Murcia, Laborum, 2015, págs. 125-238- 65; Pérez Del Prado, D.: *Prestación por desempleo, y duración y control. Los efectos económicos de la protección frente al paro,* Vallodoli, Lex Nova/Thomson, 2014, págs.75 y sigs., y 277 y sigs.

Obsérvese que Kalecki pone el acento tanto en la cuestión del poder como en la cuestión de clase. Reconoce que el modelo de pleno empleo puede propiciar grandes beneficios para los capitalistas pero favorece el poder de los trabajadores que cuestiona, eso es lo importante desde su punto de vista de clase, su propio poder de dirección en la empresa y en la sociedad. Esto es, prefieren siempre su poder de clase al beneficio empresarial.

En *Ensayos de Persuasión* dedica varios artículos a sus opciones políticas concretas, relacionadas con las distintas fuerzas que de una u otra forma determinaban la vida política en Gran Bretaña. Keynes demuestra una doble y sistemática oposición a las políticas conservadoras y a las opciones marxistas del Partido Laborista. Su definición política se concretaba en una renovación del Partido Liberal que estaba relacionada con una vía entre la derecha conservadora y la izquierda socialista, el problema radicaba en que las propuestas políticas a medio y corto plazo que Keynes defendía lo situaban a la izquierda del mapa político, pero sin conexión orgánica con el movimiento obrero, único sector social capaz de impulsar las reformas que él postulaba. Lejos del liberalismo del "laissez faire" (pero bajo la cobertura del Estado liberal burgués), Keynes se alinea con el liberalismo social. Un tipo de liberalismo que no pretende suprimir las instituciones básicas del capitalismo moderno (la propiedad privada, el trabajo asalariado y la libertad de empresa en el marco de la economía del mercado). De lo que se trata para esta forma de liberalismo avanzado es de reformar las instituciones fundamentales del capitalismo para racionalizarlo sometiéndolo a un plan y sistema de controles y atender a las exigencias de justicia social y en el caso del liberalismo social keynesiano la orientación hacia el pleno empleo. Este es el capitalismo reformado del ideal liberal-keynesiano que pretendía racionalizar y estabilizar desde un fuerte compromiso con el sistema de democracia parlamentaria y, en gran medida, compromisos éticos[158]. Desde esa perspectiva se pretendía ha desde Keynes instaurar un "capitalismo justo" en una dirección que conduciría a John Rawls y su idea de justicia como garantía de una justa igualdad de oportunidades[159]. Este enfoque presidiría las políticas monetarias y fiscales, de manera que se instrumentalice la oferta de dinero, los impuestos y el gasto público. Para el capitalismo justo nunca fue capaz de alterar las causas que dominan el conflicto de clases. Algo que recordaría Michael Kalecki[160]

De este modo, el keynesianismo vino a legitimar la intervención del Estado en la economía, en una situación histórica de crisis de la hegemonía burguesa en el viejo continente. El llamado pacto socialdemócrata rescató elementos del pensamiento keynesiano organizando un modelo social, económico y político, capaz de integrar a las clases trabajadoras, asegurándoles empleo, ciudadanía social, derechos sociales y participación política. El capitalismo para seguir existiendo, en condiciones de competencia con el "socialismo real", descubrió que tenía que ser reformista. De un lado, Keynes y de otro Henry Ford pusieron las ideas, los instrumentos analíticos y las técnicas capaces de fundamentar una estrategia política y un nuevo contrato social. Aún se puede profundizar

[158] Algunos postkeynesianos se inclinaron hacia posiciones de izquierda. Tal es el caso, de Lester C. Thurow (Thurow, L.C.: *Head to Head: The Coming Economic Battle Among Japan, Europe, and America,* Morrow, New Yord, 1992; Thurow, L.C.: *La sociedad de suma cero,* Barcelona, Orbis, 1980). Es una dialectiva compleja entre postkeynesianos y neokeynesianismo. Al tiempo todo acaba girando, de algún modo, sobre el pensamiento de Keynes. Como está sucediendo en la coyuntura histórica actual.

[159] Rawls, J.: *Teoría de la justicia,* México D.F., Fondo de Cultura Económica, 2ª ed., 1995 (reimpresión, 7ª reimpresión 2010). De interés la reflexión de Bandrés Moliné, E.: *Economía y redistribución. Teorías normativas y positivas sobre la redistribución de la renta*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1993, págs. 211 y sigs. ("Neocontractualismo y distribución"); Vallespín, F. *Nuevas teoría del contrato social: John Rawls, Robert Nozick y James Buchanan,* Madrid, Alianza, 1985; Beltrán Pedreira, E.: "El neoliberalismo (2): La filosofía política de John Rawls", en Vallespín, F. (Ed.): *Historia de la teoría política*, Tomo VI, Madrid, Alianza editorial, 1995, págs. 88 y sigs.

[160] Kalecki, M.: *Sobre el capitalismo contemporáneo*, Madrid, Crítica, 1979; Kalecki, M.: "Aspectos políticos de la ocupación plena", en Kalecki, M.: *Ensayos escogidos sobre la dinámica de la economía capitalista,* México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1973

más y señalar que, al menos, había dos posibles vías de organización del modelo económico: Una de "derechas" o conservadora, que ponía el acento en los gastos militares y otra, de "izquierdas", que lo situaba en los gastos sociales.

Ciertamente, las previsiones y las apuestas que Keynes formuló, no sólo no se han visto cumplidas en lo fundamental, sino que hoy nos encontramos en lo que podríamos llamar "paisaje después de una derrota" como consecuencia de más de veinte años de contraofensiva neoliberal que demonizó a Keynes y que buscó apasionadamente la verdad del mercado tras la coerción de la política. Se ha hablado de una segunda crisis de la teoría económica formulando un juicio muy duro sobre el legado keynesiano: "No considero la revolución keynesiana como un gran triunfo intelectual. Todo lo contrario, fue una tragedia por haber llegado tan tarde. Hitler ya había descubierto como curar la desocupación antes de que Keynes hubiera terminado de explicar por qué ocurre. Esta vez, la situación real también nos está agobiando antes de que hayamos empezado a superar nuestros problemas"[161]. La destacada economista y discípula de Keynes va señalando como después de años del Estado de Bienestar, muchos de los viejos problemas (pobreza, desigualdades...) continúan, otros como la contaminación y la crisis ecológica se agravan sin que la ciencia económica oficial tenga nada que decir, y otro, como el subdesarrollo, no encuentran una solución real.

Autores como Minsky que señalan cómo aspectos sustanciales del programa keynesiano ("la eutanasia del rentista") no sólo no se han puesto en práctica sino que, al contrario, la financiarización creciente de la economía ha multiplicado sus efectos negativos hasta límites difícilmente concebibles para el propio Keynes, y la "socialización de las inversiones" nunca se ha promovido como algo real en la economía capitalista, ni siquiera en aquellos donde los socialistas y la socialdemocracia han gobernado durante años.

Si este es el balance que se puede hacer del keynesianismo de los "años dorados" podríamos preguntarnos qué queda después de la ofensiva neoliberal. En un reciente artículo, Maxime Durand[162] desde la tradición del marxismo crítico, intenta replantearse el legado keynesiano a la luz de la economía crítica radical, del movimiento sindical y de la izquierda política en conexión con un proyecto europeo alternativo. Con respecto a las primeras cuestiones, M. Durand, pone de manifiesto las relaciones estrechas existentes entre la economía crítica y el análisis y el instrumental político-económico derivado del paradigma keynesiano, llegando a la conclusión de que existe una complementariedad entre ambos. El peligro que puede existir es que podamos caer en una operación, desde el bloque social de la izquierda, parecida a la "síntesis neoclásica" (realizada especialmente por Paul Samuelson y sus colegas Estadounidenses de Cambridge, Massachusetts), que no debe confundirse con la teoría keynesiana; aunque, bien mirado, la economía keynesiana o postkeynesiana puede dotar a la izquierda transformadora de una política económica reformista difícilmente encontrable en la tradición que tiene un origen en Karl Marx.

En segundo lugar, la conexión entre el movimiento obrero y la izquierda política con el paradigma keynesiano, debería de ir más allá del pleno empleo. Diversos autores han señalado que el problema no está tanto en el nivel como en el contenido de la ocupación; es decir, cómo y qué se produce, enlazándolo directamente con el modelo de desarrollo y su sostenibilidad ecológica y, más allá, con el reparto del trabajo y la reducción de la jornada laboral.

[161] Robinson, J.: *La segunda crisis del pensamiento económico,* Madrid, Editorial Actual, 1973.

[162] Durand, M.: "Keynes, Europa, la izquierda", en VientoSur, nº.46 (1999),págs.41-42 https://cdn.vientosur.info/VScompletos/vs_0046.pdf . Asimismo, Albarracín, D.: ¿Una vuelta a Keynes en la política económica española?, en *Vientosur,* núm. 187 (2023) https://vientosur.info/una-vuelta-a-keynes-en-la-politica-economica-espanola/

La tercera cuestión, el proyecto europeo, plantea la cuestión de la dimensión del espacio económico. La crisis del keynesianismo, ha estado históricamente relacionada con la disminución del margen de maniobra macroeconómica de los Estados/Nación capitalistas. Ahora bien, esto es eludible cuando se busca una dimensión económica políticamente solvente, como es el caso de la Unión Europea. Aunque se trata de una cuestión compleja y que requiere una argumentación larga y articulada, se puede señalar, como hace Durand, que un keynesianismo a escala europea, podría definir un nuevo marco para un nuevo contrato social, que situara las políticas sociales, la programación económica, el pleno empleo y la reducción de la jornada laboral como eje de una ofensiva política y programática que una a la izquierda y que redefina la reorientación dominante hoy en la Unión Europea.

Como se verá, no es poca cosa. Pasados más de cincuenta años de su muerte y a más de veinte de su entierro por el pensamiento "único y correcto", Keynes sigue dando que discutir y se sitúa todavía en el centro de todas las reflexiones sobre el capitalismo, su reforma o su superación. No es poco para un reformador inconformista que vivió plena y felizmente entre los placeres mundanos, el gobierno de lo público y Blomsbury[163].

4. LA TEORÍA KEYNESIANA Y LAS POLÍTICAS SOCIALES DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO

> *"Los hombres prácticos, que se creen exentos por completo de cualquier influencia intelectual, son generalmente esclavos de algún economista difunto".*
>
> John Maynard Keynes[164]

La teoría de Keynes influyó en una pluralidad de corrientes de pensamiento económico-social a partir de la postguerra, señaladamente en los liberales socialmente avanzados y en la socialdemocracia[165]. Desde su singular colectivismo liberal socialmente avanzado, Beveridge asumió y desarrolló los postulados del pensamiento keynesiano[166]. La política social interactúa con la política económica y de empleo, que incorpora un Estado del bienestar diferenciado, que se sustentaría en

[163] Respecto a la íntima vinculación de Keynes con el "circulo de Bloomsbury", véase la autorizada biografía de Harrod, R.F.: *La vida de John Maynar Keynes*, México, FCE, 1985, espec., el cap.V, págs.205 y sigs.

[164] Keynes, J.M.: *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero,* Barcelona, Planeta-Agostini, 1994, pág.337.

[165] Véase, por todos, Eichner, A.S. (Ed.): *Economía postkeynesiana*, Madrid, Hermann Blume, 1984; Merkel, W.: ¿Final de la socialdemocracia?, Valencia, Edicions Alfons El Magnànim, 1995,págs.19 y sigs., y *passim.*

[166] La misma evolución del pensamiento de Beverdige desde la década de los años treinta pone de manifiesto un desplazamiento entre el individualismo liberal hacia un colectivismo social muy avanzado, favorable a la planificación económica y social. En este sentido Harris, J.: *William Beveridge, a Biography*, Oxford, Clarendon Press, 1977, pág.472. La idea del Estado planificador, en el sentido amplio de planificación económica, social y cultural tuvieron un auge extraordinario desde distintas corrientes de pensamiento. Es el caso de Karl Mannheim. Veáse Mannheim, K.: *Ideología y utopía. Introducción a la Sociología del conocimiento,* trad. Eloy Terrón, revisión, edición y estudio preliminar «La sociología del conocimiento como sociología crítica: Karl Mannheim» (pp. XI-XLVI) a cargo de J.L.Monereo Pérez, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2024; Mannheim, K.: *Ensayos de sociología de la cultura,* trad. M. Suárez, revisión, edición y Estudio Preliminar, «Sociología política y sociología de la cultura en el pensamiento de Karl Mannheim» (pp. X-LX), por J.L.Monereo Pérez, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2024; Monereo Pérez, J.L.: *La sociología crítica de Karl Mannheim en una época de crisis,* Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2024. También, varías décadas después, en la dirección de tomarse en serio el socialismo democrático, parlamentario y reformista, véase Méndès France, P.: *La República moderna. Proposiciones* (1962), Madrid, Aguilar, 1963, Capítulos V, págs. 70 y sigs., VI ("El Estado y la planificación económica"), págs. 85 y sigs., y Capítulo XIII ("Promoción del sindicalismo"), págs. 137 y sigs. Mendès France observa que hoy se reconoce que el Estado es responsable de la evolución económica, que es de su incumbencia combatir las crisis y el subempleo, orientar, estimular y coordinar los esfuerzos con vistas a la expansión y el progreso comunes. Nadie puede ya defender sinceramente el liberalismo del siglo pasado, nadie cree ya en el valor de la vieja fórmula *laissez faire, laissez passer* (*Ibid.*, pág. 85).

los orígenes mediante la regulación de la economía del lado de la demanda, utilizando políticas monetarias y fiscales para estimular o deprimir la demanda. Hay que tener en cuenta que el discurso de Beveridge refleja una nítida preferencia por los instrumentos de la política desde un prisma propio de la filosofía política liberal. En gran medida el legado de Beveridge en economía (mucho más en política social donde es sin duda el más cualificado fundador de los sistemas contemporáneos de Seguridad Social...) ha sido la exposición clásica y hábilmente pragmática en su aplicación del keynesianismo. Esta aportación se halla sobre todo en su conocida obra *Full Employment* publicada en 1944, y en buena parte también (ya que el mismo consideraba esencial una política de empleo para hacer viable un sistema evolucionado de Seguridad Social) su informe sobre la Seguridad Social (*Social Insurance and the Allied Services*[167]), las cuales fueron la base de las políticas públicas sociales y de empleo en el Reino Unido y que ejercieron una extraordinaria influencia sobre todos los países desarrollados[168]. Beveridge contribuyó -en su condición de pensador y de técnico de la administración social- a la modernización de la política económica y social, elaborada después de 1945, y que se plasmó en la creación de un modelo de Estado del Bienestar, cimentado en la técnica del seguro social general y en el plano empleo de base keynesiana. Es de destacar su influencia en el curso de los acontecimientos, reflejada especialmente en su persistente influencia en el gobierno laborista, que desarrolló algunos de los planes y medidas propuestos por Beveridge, con apoyo en las teorías económicas de keynes. Su segundo Informe sobre *Pleno empleo en una sociedad libre*[169], profundamente influido por la obra de J.M.Keynes, analiza el problema del desempleo desde una perspectiva esencialmente macroeconómica, manteniendo que el Estado debe establecer como función propia y específica los recursos económicos necesarios para proteger a los ciudadanos contra el desempleo masivo, aunque para hacerlo tenga que endeudarse: es el pleno empleo[170] el que genera la prosperidad y no al contrario.

Beveridge[171] -éste desde su colectivismo liberal avanzado-, como Keynes[172], considera que el Estado ha de asumir un papel muy importante como instancia de ordenación y control de la economía. Para Beveridge la aceptación de esta nueva responsabilidad del Estado ha de ser asumida por el Gobierno que esté en el poder, cualquiera que sea su ideario político[173]. Su intervención es entendida como necesaria para la realización de los equilibrios exigidos en una sociedad desarrollada. Keynes, en su ensayo *El final del Laissez-faire* (1926), había realizado mucho antes todo un alegato en favor del intervencionismo público en contraposición a la doctrina clásica del "*laissez-faire*"[174]. Ahora bien:

[167] Beveridge, L.: *Seguro social y servicios sociales afines (I Informe, 1942),* Madrid, MTSS, 1989.

[168] Sobre el Informe Beveridge y su recepción, véase Durand, P.: *La política contemporánea de Seguridad Social*, trad., y Est.preliminar de J.Vida Soria, Madrid, MTSS, 1991, págs.157 y sigs., y la bibliografía citada más adelante.

[169] Beveridge, L.: *Pleno empleo en una sociedad libre.Informe II. (*1ª ed.,1944; 2ª ed.,1960), Madrid, MTSS, 1989.

[170] Pleno empleo que para él "significa que haya más vacantes para los trabajadores que trabajadores que busquen vacantes. No significa que no haya desempleo en absoluto". cfr. Beveridge, L.: *Pleno empleo en una sociedad libre. Informe II.* (1ª ed.,1944; 2ª ed.,1960), Madrid, MTSS, 1989, pág.14.

[171] Beveridge trata de entroncar explícitamente su concepción del pleno empleo con las teorías económicas de Keynes, siendo esa vinculación uno de sus puntos de partida metodológicos. Véase Beveridge, L.: *Pleno empleo en una sociedad libre.Informe II.* (1ª ed., 1944; 2ª ed.,1960), Madrid, MTSS, 1989, págs.120 y sigs.,sobre el "Análisis de keynesiano de 1936". Expresamente no tiene inconveniente en admitir que "la tesis de J.M.Keynes de que una reducción general de los salarios monetarios no es un remedio para el desempleo y que un incremento general de los salarios monetarios no causa desempleo" (*Ibid*.,pág.126).

[172] Véase, Keynes, J.M.: *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero,* Barcelona, Planeta-Agostini, 1993.

[173] Beveridge, L.: *Pleno empleo en una sociedad libre,* cit.,pág.51.

[174] Keynes, J.M.: *El final del Laisser-Faire (1926),* en *Ensayos sobre intervención y liberalismo*, Barcelona, Ediciones Orbis, 1987, págs.61 y sigs. En este ensayo, fundamental para comprender rectamente su pensamiento, Keynes realiza una indagación no sólo de ciencia económica, sino también de filosofía política, concluyendo en la necesidad de superar los esquemas del viejo orden liberal individualista que habían inspirado la doctrina del "laisser-faire". No se olvide que para Keynes "los postulados de la teoría clásica sólo son aplicables a un caso especial, y no en general, porque las condiciones que supone son un caso extremo de todas las posiciones posibles de equilibrio. Más aún, las características del caso especial supuesto por la teoría clásica no son las de la sociedad económica en que hoy

el colectivismo de Beveridge postulaba un tipo de intevencionismo público distinto al defendido desde las teorías propiamente socialistas[175]. En el sentido de que defendía una intervención estatal mínima al menos en dos sentidos. En primer lugar, el intervencionismo público debía ser mínimo[176], toda vez que debería quedar limitado a lo que era estrictamente necesario. Esta posición *minimalista* (Estado del Bienestar liberal o residual frente a Estado del Bienestar democrático-social o institucional[177]) marca una diferencia de posiciones entre los "colectivistas liberales" y la sostenida por los socialistas en los debates respecto a la orientación de la planificación de las políticas sociales desde los años treinta. Frente a los liberales -que limitaban el objetivo de la política social a la eliminación de las situaciones de pobreza absoluta- los "socialistas colectivistas" partían del criterio de que la planificación económico-social debería estar encaminada a la reducción de los niveles de desigualdad social. Para ello propiciaban la elaboración de un conjunto de políticas públicas orientadas evitar las disparidades de renta. En segundo lugar, para Beveridge, y en general para los liberales socialmente avanzados, el Estado debería de intervenir minimamente para de este modo evitar que se produjera una interferencia excesiva en el cuadro de las libertades políticas y económicas aceptadas en el sistema capitalista[178].

En una época de incertezas, de dudas, Beveridge se apoyó, no sin ciertas ambigüedades, en el pensamiento de Keynes. En su "*Teoría general"* de 1936, Keynes identificó la deficiencia de la demanda como la causa principal del desempleo y propuso la solución de estabilizar el gasto de inversión mediante la "socialización de la inversión". El keynesianismo introdujo una nueva concepción de la gestión económica, y puso de relieve, o recordó más bien, que la economía no tiene una existencia aislada respecto de la política, aunque también las ideas económicas guían la política. Ese mensaje es recogido por Beveridge, que afirma que la política de lucha contra el desempleo masivo es una "precondición" para el éxito del funcionamiento de la Seguridad Social (Informe de 1942 sobre el seguro social). En su segundo Informe de 1944 sobre el empleo, propuso ya medidas concretas para afrontar esa "precondición" para el buen funcionamiento del sistema de Seguridad Social (hoy en día todavía sigue siendo una precondición esencial....). En este último Informe Beveridge asume el criterio keynesiano según el cual el desempleo se debe a la deficiencia de la demanda agregada. Para él, como para Keynes, corresponde al Estado conseguir el objetivo de garantizar un consumo y una demanda suficientes para dar empleo a todo los trabajadores disponibles. Beveridge reconoce la revolución teórica realizada por Keynes (Informe de 1944, sobre el empleo[179]). Esta revolución keynesiana reside en el "hecho de que ya no se da por supuesta una demanda suficiente de mano de obra. El análisis keynesiano lleva a la conclusión de que, incluso dejando a un lado la depresión cíclica, puede haber una insuficiencia crónica o casi crónica en la demanda total de mano de obra, siendo el pleno empleo un accidente raro y fugaz"[180]. Por lo demás, para Beveridge el "plan de seguridad social se presenta como parte integrante de un programa general de política social" (Informe de 1944).

vivimos, razón por la que sus enseñanzas engañan y son desastrosas si intentamos aplicarlas a los hechos reales". cfr. Keynes, J.M.: *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, Barcelona, Planeta-Agostini, 1994, pág.15.

[175] No hay que olvidar que tanto Keynes como Beveridge trataban de introducir "mejoras posibles en la técnica del capitalismo moderno por medio de la agencia de la acción colectiva". cfr. Keynes, J.M.: *El final del Laisser-Faire (1926)*, cit.,pág.87. Más explícitamente, todavía Keynes podría decir que "el capitalismo, dirigido con sensatez, puede probablemente hacerse más eficiente para alcanzar fines económicos que cualquier sistema alternativo a la vista, pero que en sí mismo es en muchos sentidos extremadamente cuestionable. Nuestro problema es construir una organización social que sea lo más eficiente posible sin contrariar nuestra idea de un modo de vida satisfactorio" (*Ibid.,*pág.88).

[176] Para Beveridge "seguridad social significa primordialmente la seguridad de ingresos hasta un mínimo". cfr. *Informe sobre el seguro social y los servicios afines*, párrafos 300-309.

[177] Véase Titmuss, R.M.: *Política social,* Barcelona, Ed.Ariel, 1981, págs.27 y sigs.; Monereo Pérez, J.L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*, Madrid, CES, 1996; Ochando Claramunt, C.: *El Estado del Bienestar,* Barcelona, Ariel, 1999, págs.69 y sigs.

[178] Villiams, K. y Williams, J.(Comp.).: *Antología de Beveridge*, Madrid, MTSS, 1990, págs.24-25; y Baldwin, P.: *La política de solidaridad social*, cit.,págs.194 y sigs.

[179] Beveridge, L.: *Pleno empleo en una sociedad libre. II Informe* (1944), Madrid, MTSS, 1989, págs.133 y sigs.

[180] Beveridge, L.: *Pleno empleo en una sociedad libre*, cit.,págs.135-136.

Este informe acabó influyendo en los partidos liberales y conservadores y en los propios partidos laboristas[181], que realizarían un verdadero itinerario de Beveridge a Titmus[182], reflejando la lógica contradictoria en la regulación de "lo social", íntimamente vinculada a presiones de las clases en presencia. Ciertamente, cabe decir que la importante reforma distributiva llevada a cabo en la postguerra sólo fue posible en la práctica cuando poder e interés coincidieron[183]. De ahí que en la postguerra los gobiernos más avanzados de Europa pudieron aplicar la fórmula "Keynes más Beveridge" partiendo del compromiso para el conseguir el pleno empleo. En gran medida los buenos resultados del capitalismo de la postguerra se explican por su capacidad para armonizar la democracia con la institución de la propiedad privada y la libertad de empresa mediante un sistema de acuerdos sociales. Ésto suponía enmarcar la política económica en una red de acuerdos de política de rentas (Estado disbributivo), relativos al control de los precios y de los salarios. Beveridge defendió en sus dos famosos informes una política de empleo activa y un sistema universal (que incluiría a todos los ciudadanos) y uniforme (de subsistencia y no condicionadas a la prueba de necesidad) de Seguridad Social[184]. Los reformadores de todo el mundo se inspiraron en esas propuestas imaginativas de Beveridge, a pesar de que el concepto de un mínimo nacional respondía más bien al objetivo liberal de reducir la intervención del Estado[185]. Sobre los derechos del empleo y de la Seguridad Social, se construyó el paradigma reformista de los derechos sociales de la ciudadanía, dentro de una progresión histórica a través de una ciudadanía basada en una trinidad de derechos (derechos civiles, políticos y económico-sociales). La misma acción controladora y desmercantilizadora determina que el Estado del Bienestar interviene directamente en la conformación del mercado de trabajo, el cual es organizado jurídico-políticamente. Las teorías reformistas trataron de combinar la política de protección social con la política de pleno empleo para conferir un "rostro" más amable, humano, al capitalismo. El Estado interviene en la construcción de los mercados: no sólo se trata de control externo, sino además los mercados son verdaderamente construidos por el Estado, y ello se efectúa a través de distintas técnicas instrumentales[186].

Keynes pretendía afianzar el liberalismo político[187] con un nuevo programa económico e intentaba fortalecer este programa político con una nueva economía política. Él nunca ocultó que uno de sus objetivos en la elaboración de su posición teórica era establecer una alternativa al socialismo, en el sentido marxista de propiedad estatal de los medios de producción. Pero siempre rechazó colocarse del lado de los conservadores. De ahí su carácter esencialmente reformista, y que postulase un acercamiento entre el partido liberal y el partido laborista[188]. Sus convicciones liberales no le

[181] Incluso en pensadores de la talla de G.D.H. Cole y Harold Laski. Véase Leaper, R.: "El informe Beveridge en su contexto histórico", en *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol.45, 1-2 (1992), págs.32-33. De hecho, el primer gobierno laborista mayoritario se inspiró en las ideas de Beveridge. cfr. Baldwin, P.: "Beveridge en la larga duración", en la misma revista, págs.61 y sigs. En la práctica los laboristas y los sindicatos habían apoyado desde hacia tiempo reformas similares a las propuestas por Beveridge, recibiendo con satisfacción el informe exceptuando algunas reservas. Véase, al respecto, Baldwin, P.: *La política de solidaridad social. Bases sociales del Estado de Bienestar europeo 1875-1975,* Madrid, MTSS, 1992, pág.214.

[182] Véase Baldwin, P.: *La política de solidaridad social*, cit.,págs.376 y sigs.

[183] Véase, nuevamente, Baldwin, P.: *La política de solidaridad social*, cit.,pág.471.

[184] Sobre su pensamiento, véase Harris, J.: *William Beveridge: A Biography,* Oxford, 1977; Pelling, H.: *The Labour Governments, 1945-51,* Londres, 1984.

[185] Véase Baldwin, P.: *La política de solidaridad social*, cit.,págs.202 y sigs.

[186] Paradigmáticamente, Bourdieu, P.: "El Estado y la construcción del mercado", en Bourdieu, P.: *Las estructuras sociales de la economía,* Barcelona, Anagrama, 2003, págs.113 y sigs.

[187] No se mostró partidario de instaurar un régimen socialista, y rehusó ingresar en el partido laborista. Así escribiría en 1925 que el partido laborista es un "partido de clase, y de una clase que no es la mía...; pero la lucha de clases me encontrará del lado de la burguesía educada". cfr. Keynes, J.M.: *Essays in Persuasion*, Nueva York, Harcourt, Brace and Co.,1932, Parte IV, pág.324.

[188] Sobre la creencia de Keynes en el liberalismo, y su encuadramiento ideológico dentro de un liberalismo social avanzado, véase Harrod, R.F.: *La vida de John Maynard Keynes*, México, FCE, 1985,págs.382 y sigs. Apoyó decididamente al partido liberal (*Ibid.,*pág.680) y formó parte de la Cámara Alta en los escaños del partido liberal,

impidieron criticar, sin embargo, la distribución desigual de la riqueza que caracterizó al capitalismo del *laisser-faire* y la propensión al rentismo y a la especulación del capitalismo financiero (cuestión importante que debería ser especialmente recordada en el momento presente...)[189]. Para Keynes *el capitalismo sólo puede mantenerse y legitimarse, moral y democráticamente, si se eliman sus elementos más perniciosos*[190]. Por ello, considera que corresponde a la política pública el establecer una organización democrática del capitalismo, el cual devendría así en un capitalismo organizado[191], por contraposición al "capitalismo individualista"[192]. Keynes se mostró contrario al "desperdicio y la estupidez y la pobreza innecesaria"[193]. Para él el capitalismo puede ser rescatado de las crisis por medio de medidas económicas decidas por los gobiernos. El análisis de Keynes refleja la tendencia connatural en una economía capitalista avanzada hacia el estancamiento crónico, con desocupación permanente y que es, por su propia lógica interna, muy inestable[194].

Keynes, al igual que, con apoyo en él, la socialdemocracia, proponían -desde la implicación directa del Estado en el gobierno de la economía, rompiendo con el sistema de "laissez-faire" como precondición "para mitigar la miseria económica en el interior"[195]-, un compromiso global y organizado entre la clase empresarial y los sindicatos, que hiciera posible la redistribución significativa de las ganancias de productividad a los trabajadores asalariados. Este "compromiso fordiano" se materializó, en primer lugar, en la búsqueda de la adecuación entre una creciente producción en masa y un consumo de masas constante. Es decir, un modelo productivista y consumista generalizado. Por otro lado, se diseñó un determinado modelo de regulación basado en ciertos rasgos esenciales: una

reiterando su adscripción al pensamiento liberal (*Ibid.*,pág.617); y es de significar, igualmente, su alejamiento del socialismo de Estado y del marxismo (Carta de J.M.Keynes a George Bernard Shaw, 1º enero 1935, cit., por Harrod, R.F.: *La vida de John Maynard Keynes*, cit.,pág.530). Para el liberalismo social, véase Hobhouse, L.T.: Liberalism (1ª ed. 1911), Nueva York, Oxford University Press, 1964. Traducida al castellano, Hobhouse, L.T.: *Liberalismo*, edición crítica y estudio preliminar., "Los fundamentos del liberalismo social y sus límites; Leonard Trelawney Hobhouse", a cargo de J.L.Monereo Pérez, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2007; Monereo Pérez, J.L.: "Los fundamentos del "liberalismo social" y sus límites: Leonard Trelawney Hobhouse", en *Civitas. Revista española de derecho del trabajo,* núm. 136 (2007), págs. 711-761.

[189] A pesar de una cierta unilateralidad en sus planteamientos, es útil la exposición de la evolución del pensamiento de Keynes, y de la filosofía social a la que conduce, realizada por Dillard, D.: *La teoría económica de John Maynard Keynes,* Madrid, Aguilar, 1968, págs.301 y sigs.; Hession, CH.H.: *Keynes,* Barcelona-Buenos Aires, Javier Vergara editor, 1985; Lavoie, M.: *La economía postkeynesiana,* México D.F., Barcelona, Icaria, 2005; Crespo, R.F.: *El pensamiento filosófico de Keynes (Descubrir la melodía),* Madrid, Ediciones Internacionales Universitarias, 2005. El propio Keynes expone la "parte explícita" de su mensaje en el cap.24 de su *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero,* Barcelona, Planeta-Agostini, 1994, págs.328 y sigs.

[190] E incluso, en coherencia con su filosofía de liberalismo social, entiende que "hay justificación social y psicológica de grandes desigualdades en los ingresos y en la riqueza, pero no para tan grandes disparidades como existen en la actualidad". De lo que se trata es de que "se practique el juego, bien que sujeto a reglas y limitaciones" impuestas por el Estado democrático. cfr. Keynes, J.M.: *Teoría general de la ocupación*, cit.,pág.329.

[191] Hizó notar, significativamente, como parte integrante de "la filosofía social" a que podría conducir su Teoría General (cap.24), 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". cfr.Keynes, J.M.: *Teoría general de la ocupación*, cit.,pág.328.

[192] Él apuesta por el papel activo del Estado en la economía, pero «fuera de esto, no se aboga francamente por un sistema de socialismo de Estado que abarque la mayor parte de la vida económica de la comunidad»; y añade que «No es la propiedad de los medios de producción la que conviene al estado asumir. Si éste es capaz de determinar el monto global de los recursos destinados a aumentar esos medios y la tasa básica de remuneración de quienes los poseen, habrá realizado todo lo que le corresponde. Además, las medidas indispensables de socialización pueden introducirse gradualmente sin necesidad de romper con las tradiciones generales de la sociedad". cfr. Keynes, J.M.: *Teoría general de la ocupación,* cit.,pág.333. Keynes calificó al sistema capitalista de su época como "capitalismo individualista de estos días" (*Ibid.*,pág.335).

[193] Robinson, J.: "Marx, Marshall y Keynes: Tres criterios sobre el capitalismo", en Robinson, J.: *Ensayos de economía poskeynesiana*, México, FCE, 1959, pág.336.

[194] Véase Robinson, J.: *Marx, Marshall y Keynes: Tres criterios sobre el capitalismo,* cit.,pág.343.

[195] cfr. Keynes, J.M.: *Teoría general de la ocupación*, cit.,pág.336.

legislación estatal de protección social; un sistema de negociación colectiva homogeneizadora de las condiciones de trabajo y crecimientos salariales relacionados con el aumento de la productividad; un sistema de Seguridad Social que garantizase la posición de consumidor de la población "pasiva". Suponía, en general, una extensión de los derechos sociales ciudadanía, incorporando los derechos sociales al "estatus" de la ciudadanía[196], lo que, entre otras aportaciones, dió nacimiento a un derecho universal a una renta real que no estaría en proporción directa con el valor de mercado de quien es su titular. Este modelo implicaba un importante protagonismo del Estado, tanto respecto de la garantía del bienestar social (solidaridad organizada por el Estado del Bienestar), como en cuanto a la dirección y control de la economía (gobierno democrático de la economía), necesaria, entre otras cosas, para un equilibrio estable de empleo, el cual no se produce espontáneamente, como afirmaba la teoría económica clásica. No se olvide que para la teoría económica clásica la situación normal era un equilibrio estable de empleo total del trabajo y de los demás factores productivos[197]. Si existen las perturbaciones anormales ello se debería imputar a la interferencia gubernamental o a la intervención disfuncional de las grandes estructuras monopólicas privadas en el libre juego de las fuerza del mercado. Por otra parte, y como regla, la política social que garantiza la situación de empleo total sería, para la escuela clásica, precisamente la del "laissez faire", y la consiguiente abstención de toda intervención del poder público en los mecanismos reguladores fundamentales de la empresa privada.

Ese capitalismo del bienestar fue el resultado de un compromiso de clase, que para algunos era la consolidación del nuevo orden y para otros una etapa de transición gradual hacia el socialismo[198]. Dicho modelo fordista fue el resultado del impulso del propio sistema establecido y de las presiones del movimiento obrero organizado, más la influencia de pensadores como Beveridge en Gran Bretaña, Pierre Massé o Bloch-Lainé en Francia[199]. Dentro del modelo de desarrollo fordista la consecución del pleno empleo y el progreso irrefrenable del consumo se sitúan como los objetivos principales del progreso técnico y del crecimiento económico. Corresponde al Estado el orientar su política económica hacia el pleno empleo, ejerciendo un poder de control sobre la dinámica de funcionamiento del mercado.

La función reguladora del Estado y de los agentes colectivos determina, por lo pronto, que el mercado de trabajo no es un mercado libre y sujeto a la ley de la oferta y la demanda, sino un mercado regulado ("reglado"). Las condiciones de trabajo están heterreguladas[200]. Es cierto que en el mercado de trabajo el trabajo es considerado como valor de cambio, pero también que el trabajo es inherente a la persona del trabajador. De este modo, el Derecho social del Trabajo tiene la función constitucional de corregir las disfuncionales sociales del funcionamiento del mercado.

---

[196] Véase el ensayo clásico de Marshall, T.H.: *Ciudadanía y clase social* (1950), en Marshall, T.H. y Bottomore, T.: *Ciudadanía y clase social,* Madrid, Alianza, 1998, págs.15 y sig.; y, en una perspectiva de conjunto sobre el marco actual de los derechos de ciudadanía, Monereo Pérez, J.L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*, Madrid, CES, 1996, Primera parte, y *passim.*

[197] Sin embargo, para Keynes la situación normal del capitalismo individualista del "laissez faire" era la propia de un nivel de empleo fluctuante, que no puede darse por presupuesto como hacía la escuela clásica. Para él la situación de equilibrio en el empleo exige una política de empleo activa por parte del poder público. cfr. Keynes, J.M.: *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero,* Barcelona, Planeta-Agostini, 1994*, passim.*

[198] Véase, Schumpeter, J.A.: *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, Folio, 1986.

[199] Véase Lipiez, A.: *Elegir la audacia*, Madrid, Trotta, 1997, pág.27.

[200] Como dice Robert M.Solow, el sentido común "parece que da por sabido que el trabajo como bien económico tiene algo especial y por tanto también lo tiene el mercado de trabajo". cfr. Solow, R.M.: *El mercado de trabajo como institución social*, Madrid, Alianza, 1992, pág.23. Por lo demás, como hacer notar Solow, "una vez que uno admita que los salarios y el empleo están profundamente ligados a la condición social y a la autoestima está uno abandonando el tratamiento que se le da al mercado de trabajo en los libros de texto" (*Ibid*.,pág.29). Es mérito sobre todo de la doctrina institucionalista de Polanyi el haber puesto de manifiesto la *falacia* del mercado autorregulador y la condición del trabajo como mercancía ficticia. Véase, ampliamente, Polanyi, K.: *La Gran Transformación, Crítica del liberalismo económico*, Madrid, La Piqueta, 1989, Segunda Parte, y *passim.*

La explicación del desempleo en Keynes parte del entendimiento de que la oferta de trabajo queda sometida a ciertas condiciones que imposibilitan a corto plazo la flexibilidad salarial en los supuestos de alteraciones significativas del volumen de empleo. Demostró que los contratos de trabajo celebrados se acomodaban en la economía contemporánea en torno a los salarios monetarios y no respecto a los salarios reales. Ello comporta que en coyunturas de inexistencia de pleno empleo los salarios reales son autónomos del nivel de empleo. Dicho en otras palabras: la disminución de los salarios carece de efectos relevantes sobre el volumen de empleo (algo que asumió explícitamente Beveridge en su imforme sobre el pleno empleo[201]). Para él los factores causantes del desempleo y los remedios proponibles no residen, pues, en el mercado de trabajo, sino en el funcionamiento del mercado de bienes y servicios. La demanda empresarial de trabajo estaría determinada así por el nivel de producción de bienes y servicios que tienen expectativas de ver realizadas en el mercado. Según Keynes la causa del desempleo estriba en una *insuficiencia de la demanda efectiva,* de manera que ante la insuficiencia de gasto agregado, las empresas tienden a reducir el volumen de empleo. En relación a ello hay tener en cuenta también que un incremento en la demanda efectiva, dado el estado avanzado de la organización sindical y las condiciones generales del mercado de trabajo, será favorable, por conocidas razones de diversa índole, a un alza en los salarios monetarios[202]. Siendo ello así, la conclusión que se infiere es el carácter involuntario del paro, y asimismo que su remedio "político" aconseja estimular la demanda agregada. En definitiva, el volumen de empleo depende de factores relaciones con la demanda agregada, no de los tipos salariales[203]. Por tanto, la disminución de los salarios reales es innecesaria, e incluso puede ser una medida negativa, ya que reduciría las rentas los trabajadores-consumidores contribuyendo a desanimar a la demanda agregada[204]. Esta constatación parece poner límites explícitos a una competencia hobbesiana perpetua, la cual, llevada a su extremo, rompería sin duda el consenso político indispensable para el funcionamiento normal del Estado democrático[205]. Por lo demás, según el principio keynesiano de demanda efectiva, el empleo no puede aumentar a no ser que aumente la inversión. Es ésta la médula del principio de la demanda efectiva[206].

En realidad, la demanda empresarial de trabajo se relaciona principalmente con los beneficios razonablemente esperados por una organización adecuada del capital disponible y del volumen de la producción. Una reducción de los salarios puede acaso facilitar en algún supuesto la colocación, pero no incide directamente sobre el nivel de empleo. Por otra parte, como puso de manifiesto Michal Kalecki, el *problema del desempleo no puede ser desvinculado del problema del poder social,* ya que puede ser verificado empíricamente que un cierto nivel de desempleo ("reserva" de mano de obra), supone un aumento del poder empresarial en la contratación laboral y en la determinación de las condiciones de trabajo de los trabajadores asalariados. Sólo en una situación de no pleno empleo el despido puede operar con toda su fuerza disuasoria respecto a la subordinación plena del trabajador a los poderes empresariales[207]. Por ello mismo Kalecki había expresó la paradoja consistente en

[201] Vid.infra.

[202] Esa verificación, en Robinson, J.: "La teoría de la ocupación", en *Ensayos de economía poskeynesiana*, México, FCE, 1959, pág.11.

[203] En este sentido, Appelbaum, E.: *El mercado de trabajo*, en Eichner, A.S.(Ed.): *Economía postkeynesiana*, Prólogo de Joan Robinson, Madrid, Hermann Blume, 1984, pág.136.

[204] En este sentido, Torres López, J.: *Economía política*, Madrid, Civitas, 1995, pág.346.

[205] Vease, en general, Solow, R.M.: *El mercado de trabajo como institución social*, Madrid, Alianza, 1992, *passim.* Se ha afirmado, con razón, que un contacto más íntimo entre la ética y la economía puede ser beneficioso tanto para la economía como para la ética. cfr. SEN, A.: *Sobre ética y economía*, Madrid, Alianza, 1987, espec.,págs.75 y sigs.

[206] Dillard, D.: *La teoría económica de John Maynard Keynes*, Madrid, Aguilar, 1968, pág.31.

[207] En una línea de pensamiento próxima, es necesario recordar que la versión más corriente de la "teoría del salario de eficiencia" mantiene que el volumen medio de desempleo es elevado porque la amenaza de despido por causa justificada tiene que ser lo suficientemente seria como para provocar que los trabajadores realicen con mas eficiencia e intensidad su trabajo. Hasta tal punto es así, que si el nivel de desempleo fuera más bajo, sería más fácil encontrar los puestos de trabajo, de ahí que la amenaza de perder el empleo no daría lugar a pérdidas importantes y el esfuerzo

que la realización del pleno empleo conduciría a que el despido laboral "dejaría de desempeñar su papel como medida disciplinaria. La posición social del jefe (de empresa) se minaría y la seguridad en sí misma y la conciencia de la clase trabajadora aumentaría"[208]. Es significativo que uno de los fundamentos explicativos del surgimiento del modelo de Estado del Bienestar de la postguerra haya sido precisamente el servir de cauce para la solución del problema político representado por las presiones del pleno empleo, mostrando su capacidad en el terreno político para gestionar el poder distributivo en forma de satisfacción de los derechos económico-sociales fundamentales.

Actualmente se tiende hacia un planteamiento más complejo de los problemas del desempleo. Se trata de combinar los enfoques neoclásicos y los keynesianos sobre el desempleo, al considerar que las manifestaciones actuales del desempleo encuentran su causa no sólo en las disfuncionalidades de la demanda agregada, sino también en factores internos del mercado de trabajo. E incluso el fenómeno del desempleo puede tener una causa mixta, de tipo keynesiano y neoclásico; y ello exige entonces diferentes remedios o su combinación. Por lo demás, ese factor de complejidad lleva inherente una fisonomía particular del desempleo generado en las economía contemporáneas, a saber: existe un incremento del desempleo motivado por causas estructurales distintas el paro en su versión clásica, con importantes consecuencias tanto para su remoción como para la más idónea protección de los trabajadores desempleados[209].

En este momento pocos son los que dudan de la necesidad de una política de empleo y de lucha contra el desempleo, y no sólo por razones ligadas a imperativos constitucionales (v.gr.,arts.40 y 41 CE), sino también por razones de eficiencia, ya que los factores desencadenantes del desempleo sobrepasan los poderes de actuación limitados y aislados de la iniciativa privada. Admitido ésto -por distintas corrientes de pensamiento, que lo asumen con mayor o menor convicción-, son muchas las opciones político-organizativas posibles de dicha intervención pública incidentes sobre los dos elementos del mercado de trabajo: la oferta de trabajo y la demanda empresarial de trabajo.

Por razones bien conocidas, es lo cierto que se produce un agotamiento del modelo keynesiano. A partir de la década de setenta el llamado "compromiso fordiano" (basado en la subordinación de los trabajadores al encuadramiento profesional y a la organización de la producción, a cambio de la promesa de un empleo estable y de un poder de consumo regularmente creciente) deviene cada más difícil de mantener desde el punto de vista económico por los empresarios. También el compromiso quedó cuestionado del lado del Estado, que encontró dificultades graves para la financiación de un sistema de prestaciones sociales en continua expansión. Por otra parte, es de realzar la relativa pérdida de autonomía de las políticas económicas estatales, siendo cada vez más difícil a los Estados nacionales elaborar una política de regulación del crecimiento económico.

El paradigma keyenesiano había sido la base de las políticas gubernamentales de los países de capitalismo avanzado desde la Segunda Guerra Mundial. La mayoría de los Estados de los países desarrollados adoptaron dos tipos de intervención[210]: una, relativa a la orientación de la política macroeconómica de demanda (encaminada a estimular la producción y la renta mediante el recurso

en el trabajo sería menor. Véase, al respecto, Solow, R.M.: *El mercado de trabajo como institución social,* Madrid, Alianza, 1992, pág.89.

[208] Kalecki, M.: *Aspectos políticos del pleno empleo*, en Hunt, E.K. y Schwartz, J.G.: *Crítica de la Teoría Económica*, México, F.C.E., 1977, pág.405.

[209] Véase, en general, Monereo Pérez, J.L.: *El sistema de protección por desempleo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1997, Parte primera, págs.15 y sigs. (sobre la función de la protección por desempleo como instrumento de Seguridad Social y como mecanismo de regulación institucional del mercado de trabajo).

[210] Véase Torres López, J.: *Economía política*, cit.,págs.388 y sigs.; Lipiez, A.: *Elegir la audacia*, Madrid, Trotta, 1997, págs.21 y sigs., y especialmente los estudios recogidos en Eichner, A.S.(Ed.): *Economía postkeynesiana,* Madrid, Hermann Blume, 1984, *passim.*

a la expansión del crédito y del gasto público, llevado a cabo por la política monetaria y la política fiscal); la otra, incidía sobre la política de rentas (dirigida, en este caso, al mantenimiento del poder adquisitivo de los trabajadores "pasivos" y "activos", sin cuestionar las ganancias de productividad). Esa política de rentas venía precedida en el ámbito político por un sistema de acuerdos sociales relativos al reparto de los beneficios del crecimiento económico. Esta dirección de la política pública permitió sentar los pilares del famoso "pacto social keynesiano" en el plano macroeconómico y empresarial. Como es sabido la política keynesiana sirvió de soporte a la "edad de oro" del modelo de desarrollo "fordista" de la postguerra[211]. A finales de la década de los setenta ese modelo comienza su crisis irresistible. En ese período es donde se comprueba la existencia de nuevos fenómenos económicos, como la concurrencia simultánea -y combinación- de la inflación y el desempleo, y de conflictos sociales distributivos. Con todo, en una fase histórica caracterizada por los problemas de financiación del Estados del Bienestar y una competencia desenfrenada que presiona sobre los salarios y el control del déficit público. En realidad, el proceso de internacionalización de los mercados de bienes y de capitales planteó, y sigue planteando todavía, importantes problemas muy difíciles de resolver para intentar aplicar un "keynesianismo en un sólo país". En la presente coyuntura parece encontrar obstáculos innegables la pretensión de "regulación global" propia del keynesianismo. Por ello se ha podido hablar de "bloqueo temporal de la coordinación keynesiana", que puso límites explícitos a la misma "edad dorada" de la socialdemocracia europea[212]. Pero debe destacarse igualmente un dato harto significativo, que recontextualiza las recetas keynesianas, consistente en la emergencia del empleo postindustrial, provocada por las revoluciones tecnológicas contemporáneas, los cambios en los modelos de organización empresarial, y las nuevas formas de empleo y de consumo. Este proceso de cambio se salda, por lo que se refiere al empleo, con el surgimiento de nuevas ocupaciones y puestos de trabajo, mayor presencia del trabajo intelectual, crecimiento vertiginoso del empleo en los servicios, etcétera[213].

5. LA RUPTURA Y AGOTAMIENTO DEL MODELO KEYNESIANO DE ESTADO DEL BIENESTAR. EL CONTROL DEMOCRÁTICO Y SUS LÍMITES[214]

5.1. Las medidas neokeynesianas de superación de la crisis económica "versus" las medidas liberales de la Economía de la Oferta

El interés por las políticas de oferta surge a partir de la crisis del paradigma keynesiano y de las políticas de gestión de la demanda agregada. El objetivo fundamental de las políticas de oferta es incrementar la producción nacional potencial de forma estable (sin causar tensiones inflacionistas) y permanente. En este tipo de propuestas se destacan los aspectos microeconómicos del crecimiento económico y del empleo. Este planteamiento liberal de la Economía de la oferta cristalizó en la política económica aplicada por R.Reagan a partir de 1981 (la llamada *Reaganeconomics*).

La hipótesis de partida del planteamiento neoliberal podemos resumirla de la siguiente forma: "*el mercado funciona bien"*. El supuesto doctrinal fundamental de esta corriente de pensamiento económico es la preferencia por el libre mercado -con la menor intervención posible del sector público-. Además, aceptan los siguientes supuestos doctrinales : 1) interés por la vertiente microeconómica (formación de precios relativos) ante las limitaciones de la política macroeconómica de demanda; 2) eliminación de trabas que dificultan el funcionamiento del mercado; 3) mantenimiento del gasto

[211] Véase Lipietz, A.: *Elegir la audacia*, cit.,págs.21 y sigs., sobre el fin de la "edad de oro".

[212] En este sentido, Merkel, W.: ¿Final de la socialdemocracia?, Valencia, Edicions Alfons El Magnànim, 1995, págs.19 y sigs.

[213] Véase, al respecto, Esping-Andersen, G.: *Los tres mundos del Estado del Bienestar*, cit., págs.247 y sigs.

[214] Véase Monereo Pérez, J.L., Monereo Pérez, M.,y Ochando Claramunt, C.: "*Keynesianismo y políticas económicas y sociales: una aproximación crítica a las políticas de empleo",* en *Sistema,* núm. 155-156 (2000), págs. 71 y sigs.

público dentro de límites estrictos, eliminando la discrecionalidad política; 4) eliminar las medidas proteccionistas y asistenciales que obstaculizan los cambios estructurales; 5) fomentar la creación de nuevas empresas y la capacidad de desarrollo de las existentes (eliminando las regulaciones que frenan la flexibilidad y capacidad de innovación de las mismas y fomentando el riesgo empresarial); 6) individualismo metodológico y 7) preferencia por estrategias a medio plazo que permitan mejorar la respuesta del sistema productivo y la elasticidad de la oferta .

Para la Economía de la Oferta liberal una de las claves de la crisis económica de los años setenta hay que buscarla en la falta de motivación e incentivos económicos para el estímulo del ahorro, la inversión, la producción, la asunción de riesgos, etc. y una de las razones de esta crisis de estímulos económicos era el exceso de regulación estatal y los altos impuestos.

Según indican T. Mancha y J.E. Villena los rasgos básicos de la Economía de la Oferta pueden ser sintetizados en los siguientes puntos: "1) defensa del sistema capitalista como sistema superior de organización social; 2) énfasis en la iniciativa privada; 3) aplicación de la teoría de los precios a las políticas públicas; 4) énfasis del impacto de las políticas públicas sobre los precios relativos -principalmente de los factores productivos- y no sobre la renta; 5) énfasis en el impacto del sistema impositivo sobre los precios relativos y a través de ello, sobre las motivaciones de los individuos a ahorrar, invertir, trabajar, etcétera; y, 6) primacía del objetivo crecimiento económico, en un clima de estabilidad, sobre el de la distribución de la renta"[215].

La estrategia de política económica se concretó en una serie de medidas que podemos resumir de la siguiente forma:

a) La *política monetaria* debía tener como único objetivo el control de la inflación, por medio de la regulación de la circulación monetaria y la provisión del crédito de acuerdo con la demanda de dinero y crédito en cada momento. Debía, también, cumplir el papel de acompasamiento de las medidas fiscales y desreguladoras.

b) Con respecto a la *política fiscal* la estrategia de política económica propuesta era la disminución de los impuestos para estimular la inversión, el trabajo, el ahorro y, finalmente, los niveles de actividad, producción y empleo. Para estos nuevos defensores del liberalismo económico, un descenso de los tipos impositivos y de la presión fiscal, estimularía la Oferta Agregada de la economía y con ella la producción y el empleo (sin elevaciones ni de la inflación ni del déficit público). A partir de la famosa "curva de Laffer", los economistas de la oferta veían sustanciales ganancias sobre la economía con una reforma del sistema fiscal que rebajase los impuestos ?sobre todo, para las rentas altas que tienen mayor propensión al ahorro y la inversión y, por tanto, un mayor impacto en la generación de renta y riqueza. Además, defendían la aplicación de políticas fiscales contractivas que conllevasen la reducción de la tasa de crecimiento de los gastos públicos (hasta alcanzar el equilibrio presupuestario).

c) *Políticas de desregulación*: La regulación estatal genera costes (administrativos, de adaptación, vinculados a las barreras de entrada, etc.). El Estado debe aplicar políticas de desregulación y liberalización de las actividades económicas que garanticen una mayor competencia y eficiencia económica[216].

[215] Mancha T. y Villena, J.E. : ¿El Estado actual de la macroeconomía: implicaciones básicas desde la perspectiva de la política económica*?, en Información Comercial Española*, 718 (1993), pág.171.

[216] Las medidas de desregulación van dirigida a muchos frentes: disminución de la burocracia, supresión de los trámites y organismos públicos, cambios en la normativa legal, estímulo de la competencia interna, favorecer la

El paradigma keynesiano concede una atención primordial al nivel de actividad económica y a su determinación, a corto plazo, a través de los niveles de la demanda efectiva agregada. Por otro lado, y en lo que respecta al mercado de trabajo, considera que no es un verdadero mercado y que ni la demanda ni la oferta de trabajo dependen de los salarios reales y que, por tanto, nada garantiza que las variaciones del salario real conduzcan a la consecución automática del pleno empleo[217]. Siguiendo nuevamente a T. Mancha y J.E. Villena, las principales aportaciones del paradigma keynesiano se pueden resumir de la siguiente forma: "1) la no aceptación automática del camino hacia el pleno empleo; 2) la dependencia del nivel de actividad económica y del nivel de empleo respecto de la demanda efectiva; 3) el planteamiento de los supuestos en el corto plazo; 4) la separación entre las decisiones de ahorro e inversión; 5) el papel fundamental de las expectativas en un mundo incierto; 6) las fluctuaciones en la demanda de inversión se constituía en fuente de inestabilidad macroeconómica; 7) la visión de los mercados como mecanismos rígidos y, a veces, imperfectos y 8) el dotar a la política económica de un papel fundamental en la necesaria estabilización de los agregados macroeconómicos.

A partir de estos presupuestos metodológicos, el paradigma keynesiano ha tenido siempre una profunda aspiración prescriptiva sirviendo de base de la elaboración de políticas económicas que funcionaron con relativo éxito hasta principios de la década de los setenta (periodo en el cual las políticas keynesianas empezaron a carecer del consenso político y académico del que habían disfrutado en épocas anteriores). El objetivo fundamental del paradigma keynesiano es conseguir un alto nivel de empleo, a través de una estrategia de política económica basada en la intervención estatal para regular la demanda efectiva. Confiere, por tanto, al Estado un papel central en la regulación de la economía, por medio de las modificaciones en el nivel y composición del gasto público y de los tipos de interés reales de la economía. Podemos resumir los principios básicos de la política económica keynesiana de la siguiente forma:

a) dedicación de los instrumentos de la política macroeconómica dirigida a la consecución de objetivos económicos reales (pleno empleo y crecimiento real del producto nacional).

b) la gestión activa de la demanda.

c) situar las políticas fiscales y monetarias en posiciones consistentes y coordinadas para la consecución de los objetivos macroeconómicos y d) exacerbado optimismo respecto a la suficiencia de las políticas fiscales y monetarias de gestión de la demanda para conseguir los objetivos reales y nominales que la política económica pueda plantearse.

El pensamiento keynesiano entró en una cierta crisis ante la perplejidad, a principios de los años setenta, del fenómeno de la estanflación[218]. Desde los elementos constitutivos del paradigma

cooperación entre empresas, liberalización de los movimientos de capitales y sistemas financieros, disminución del proteccionismo comercial, normas de política económica que disminuyan la incertidumbre, eliminación o disminución de los controles de precios en sectores estratégicos (energético, transporte, comunicaciones), flexibilización de las reglamentaciones innecesarias que fomentan la economía sumergida y frenan la inversión y el crecimiento económico, estímulos indirectos a las empresas (campañas de promoción de exportaciones, apoyos a la innovación), etcétera.

[217] Para una explicación sencilla de los elementos constitutivos de la teoría keynesiana sobre el mercado de trabajo puede consultarse Appelbaum, E.: "El mercado de trabajo", en Eichner, A.S. (Ed.): *Economía postkeynesiana*, Madrid, Herman Blume,1984.

[218] En realidad la crisis económica empezó a finales de los años sesenta. Una serie de fenómenos contribuyeron al fenómeno de la "estanflación": problemas con el Sistema Monetario Internacional, repunte de la inflación en EEUU debido al exceso de demanda originado por la financiación de la guerra de Vietnam, crecimiento salarial en países europeos como Francia, Alemania, Italia y Gran Bretaña, etc. El realidad el origen de la crisis no tiene sólo una naturaleza económica, sino también política e ideológica. El aumento del precio del petróleo y de las materias primas fue sólo el detonante de un proceso de crisis que ya había comenzado algunos años antes.

keynesiano este fenómeno tenía difícil explicación ya que la inflación era causada por un nivel excesivo de la demanda efectiva de la economía mientras que el desempleo se explicaba por un nivel bajo de demanda. Sin embargo, los desarrollos posteriores de la Macroeconomía Neokeynesiana han refinado los modelos y han podido dar respuesta a muchos de los nuevos retos, manteniendo la esencia del pensamiento keynesiano[219]. Así, L. Ball y N.G. Mankiw defienden la evidencia de dos hechos que parecen suficientemente demostrados- tanto en el terreno empírico como teórico-: 1) la no neutralidad de la política monetaria y 2) la evidencia microeconómica de que los precios y los salaros son rígidos[220]. La primera evidencia nos lleva a aceptar la ya famosa proposición keynesiana de que *"el dinero importa*", es decir, que la política monetaria afecta la actividad económica real. Dicho de otra forma, si el dinero no es neutral, las contracciones monetarias pueden ser una de las fuentes principales de los ciclos económicos[221].

La segunda evidencia -precios y salarios rígidos- había sido uno de los supuestos fundamentales del modelo keynesiano[222]. Se trata de un supuesto fundamental, ya que si los salarios y los precios se ajustan lentamente a los cambios de la situación económica, las fluctuaciones de la Demanda Agregada provocan fluctuaciones a corto plazo en la producción y el empleo. La novedad actual es que los nuevos macroeconomistas keynesianos han desarrollado nuevos modelos con rigideces en los precios basados en firmes fundamentos microeconómicos. Según L. Ball y N.G. Mankiw, tres son los fundamentos en los que se basa la rigidez nominal de los precios: la competencia imperfecta, los pequeños "costes de menú" de los ajustes nominales en los precios y las rigideces reales de la economía. En otro trabajo, N.G. Mankiw[223] señala tres tipos de causas de la rigidez de los precios y salarios a corto plazo:

a) *los bajos costes de menú y externalidades de la Demanda Agregada*: El ajuste de los precios tiene unos costes. Estos costes se denominan ?costes de menú? (enviar nuevos catálogos a los clientes, distribuir nuevas listas de precios al personal de ventas, etc.). Las empresas ajustan los precios de una manera intermitente en lugar de contínua[224].

b) *el escalonamiento de los salarios y los precios*: "no todos los nuevos salarios y precios se fijan simultáneamente, sino que se van ajustando de forma escalonada. El escalonamiento hace que el nivel general de salarios y precios se ajuste lentamente, aún cuando cada uno de ellos varíe frecuentemente"[225] y

c) *fallos de coordinación que pueden provocar recesiones*: "pueden surgir problemas de coordinación en la fijación de los salarios y los precios porque cuando unas empresas y unos trabajadores acuerdan unos precios y unos salarios tienen que prever qué harán las demás empresas y trabajadores. A los dirigentes sindicales que negocian los salarios

[219] Véanse, como ejemplos, Benassi, C., Chirco, A. y Colombo, C.: *The New Keynesian Economics*. Blackwell, Oxford, 1995 y Heap, S.: *The New Keynesian Macroeconomics: Time, Belief and Social Interdependence*, Edward Elgar, Aldershot, 1992.

[220] Ball, L. y Mankiw, N.G.: A Stricky-Price Manifesto? *Discussion Paper* N. 1.677. Harvard Institute of Economic Research, 1994.

[221] Esta idea puede tener especial relevancia para entender el escaso dinamismo que muestran las economías europeas en cuanto a la creación de empleo. Una política monetaria excesivamente restrictiva con el objetivo de reducir la inflación puede tener claras consecuencias negativas sobre el nivel de producción y, por tanto, de empleo en dichas economías.

[222] En contraste con la llamada "*Teoría de los ciclos económicos reales*" que supone perfecta flexibilidad de los precios y los salarios en la economía.

[223] Mankiw, N. G.: *Macroeconomía*, Barcelona, Antoni Bosch Ed., 3ª ed., 1997, cap. 13.

[224] "La influencia macroeconómica del ajuste de los precios de una empresa en la demanda de los productos de todas las demás se denomina externalidad de la demanda agregada?. Mankiw, N. G.: op. cit. (1997), pág.489.

[225] Mankiw, N. G.: Op. cit., (1997), pág.: 490.

> les preocupan las concesiones que consigan otros sindicatos: las empresas que fijan sus precios tienen que tener presentes los precios que cobran las demás empresas"[226] .

A pesar de los esfuerzos realizados en el campo del análisis económico keynesiano, una de las consecuencias principales de las transformaciones económicas ocurridas a principio de los años setenta fue la constatación de que ya no servían ?por sí solas- las medidas de regulación de la demanda agregada para mantener el crecimiento económico y el pleno empleo. A partir de esa constatación se empiezan a diseñar políticas de ajuste o reformas estructurales. El punto de partida teórico de esas políticas es que existen graves problemas e insuficiencias en el libre mercado y que no existe un proceso automático de equilibrio en los mercados de la economía. Es decir, existen muchas situaciones de rigidez o inflexibilidad de los precios en los mercados (no sólo de los salarios nominales). Existen factores de rigidez nominal y real en el mercado de bienes y servicios, debido a los costes de ajuste, la importancia de los plazos o el vencimiento de los contratos. También existen factores de rigidez (real y nominal) en el mercado de trabajo[227].

A partir de estas constataciones sobre el modo de funcionamiento de la economía el paradigma postkeynesiano recomienda también la instrumentación de políticas de oferta que implican una mayor intervención directa sobre la economía. Se puede resumir algunas de esas políticas como sigue:

a) *Políticas de inversión de capital fijo*: A través de creación de empresas estatales, la participación del Estado o de empresas estatales en empresas privadas, la movilización de financiación por medio de subvenciones, créditos preferenciales, etc. Estas políticas persiguen los objetivos específicos de adaptación estructural de los equipos productivos y el desarrollo de infraestructuras.

b) *Políticas de inversiones en capital humano y en I + D*: persiguen los objetivos de intensificación de la utilización del capital humano, la mejora de la reorganización y dirección de empresas y contribuir al desarrollo tecnológico.

c) *Políticas sectoriales (agraria, industrial, energética, de servicios, etc.)*: Apoyo a la modernización de determinados sectores de actividad, selección de sectores y elección de técnicas que permita disminuir costes y mejorar las ventajas competitivas.

d) *Política salarial y de rentas*: Favorecer la política de concertación social, mejorar la relación entre la productividad y el salario real.

e) *Políticas activas de empleo* (disminución de costes de la Seguridad Social, adecuación entre oferta y demanda de trabajo, flexibilización laboral).

Por consiguiente, todos los gobiernos socialdemócratas han aplicado también políticas de oferta, pero de una forma más intervencionista y directa que los gobiernos de corte liberal. Como apunta V. Navarro, "en lugar de manipular el nivel de la demanda interna a través de déficit público (medida típicamente keynesiana), aquellos gobiernos socialdemócratas alcanzaron el pleno empleo a través de intervenciones estatales sobre la oferta, facilitando y estimulando el proceso productivo y de acumulación del capital, mediante un gran abanico de políticas públicas que incluyeron políticas crediticias que garantizaron créditos a bajos intereses que financiaron a las empresas (que explica el que tal experiencia haya sido adjetivada como de socialismo de crédito, `credit socialism´), haciendo

[226] Mankiw, N. G.: op. cit. (1997), pág.491.
[227] Greffe, X.: *Política Económica. Programas, Instrumentos y Perspectivas*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, Cap. 7.

incapié en políticas que aseguraran aquellos bajos intereses, incluyendo el mantener plusvalías en el sector público. Estas políticas iban acompañadas de políticas fiscales que estimulaban la inversión sobre el consumo, conjugando unas políticas fiscales altamente progresistas (que determinaban el alto impacto redistribuidor del Estado del bienestar) con políticas incentivadoras al capital productivo, estimulando la inversión"[228].

5.2. Neokeynesianismo, mercado de trabajo y pleno empleo

Muchos analistas piensan que las condiciones que dieron lugar al crecimiento económico -con pleno empleo y moderada inflación- en la "*Edad de oro"*[229] del keynesianismo desde la II Guerra Mundial hasta principios de los setenta han sido excepcionales y difícilmente reproducibles[230]. Se ha señalado, igualmente, que la idea central que Keynes aportó al pensamiento económico moderno fue la de que no existe ningún mecanismo automático para mantener el empleo total ni para sacar a la economía de una espiral descendente. Por dicha razón resultaba necesaria una acción consciente por parte del Estado, haciendo entrar en juego el gasto público, lo cual significa el estímulo público de la inversión o del consumo privados[231].

A menudo se comparan las experiencias de EEUU y la Unión Europea como modelos contrap+uestos de crecimiento económico y del empleo[232]. EEUU es un modelo económico y laboral sustentado en salarios reales flexibles y bajos, mientras que la UE fundamenta su mercado laboral en una estructura salarial más rígida debido a factores institucionales y de regulación del mercado laboral[233]. Los resultados de estos modelos también son diferentes: mientras que EEUU demuestra una mayor capacidad de creación de empleo (de baja calidad y bajos salarios), el desempleo europeo tiene una fuerte persistencia a mantenerse a niveles altos. Ambos modelos llevan también a diferentes niveles de desigualdad económica y social. Mientras que en EEUU existen mayores niveles de desigualdad, la UE tiene menos porcentaje de familias con bajos ingresos y bajos salarios y menos dispersión de los salarios brutos[234]. Para algunos analistas este resultado no sólo no es sorprendente, sino que piensan que la desigualdad económica y social era, precisamente, un elemento central del proyecto neoconservador que se puso en marcha en EEUU a principios de los años ochenta[235].

A la pregunta de por qué existe un mayor desempleo en Europa que en EEUU muchos analistas han centrado sus explicaciones en la mayor rigidez de los mercados de trabajo europeos (excesiva protección del empleo, generosidad del sistema de prestaciones por desempleo, elevados salarios

[228] Navarro, V. : "La economía política del Estado del bienestar" en *Sistema*, núm. 148 (1999), pág.28. De interés, Roldán Báez, A.M.: *Fiscalidad y crisis económico-financiera. Un análisis de las políticas de austeridad frente a la Gran recesión*, Murcia, Laborum, 2023, espec., págs. 201 y sigs., y 305 y sigs., y 433-438.

[229] Véase Maddison, A.: *Phases of Capitalist Development*, Oxford, Oxford University Press, 1982, pág.96.

[230] A. Newell y J. Symons consideran que después de la I Guerra Mundial y la Gran Depresión aumentó la aversión al riesgo de las personas y que esto dio lugar a una reducción muy fuerte del desempleo. Vid. Newell, A. y Symons, J.: "El fin de la edad de oro", en Brunetta, y Dell´Aringa, C. (Comps*.): Relaciones laborales y resultados económicos*, Madrid, MTSS,1992, pág.440.

[231] Heilbroner, R.L.: "Las herejías de John Maynard Keynes" en Heilbroner, R.L.: *Vida y doctrina de los grandes economistas*,Tomo II, Barcelona, Orbis, 1985, págs. 15 y sigs., en particular pág. 164.

[232] Una buena recopilación de trabajos comparativos entre ambas experiencias puede encontrarse en V. Navarro: *Neoliberalismo y Estado del bienestar*, Barcelona, Ariel, 1997.

[233] Esping-Andersen, G.: *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford, Oxford University Press, 1999, pág.133. (Existe traducción castellana).

[234] Heylen, F., Goubert, L. y Omey, E.: "El desempleo en Europa: ¿un problema de demanda relativa o de demanda global de fuerza de trabajo?", en *Revista Internacional del Trabajo* Vol. 115, nº 1 (1996), pág.22.

[235] Whitaker, R.: "Neoconservadurismo y Estado", en Miliband, R., Panitch, L. y Seville, J. (Ed*.): El neoconservadurismo en Gran Bretaña y Estados Unidos*, Valencia, Ed. Alfons El Magnánim, IVEI, 1992.

mínimos, etc.)[236]. A esta posible causa, N. G. Mankiw añade el "descenso de la demanda relativa de trabajadores no cualificados provocada por los avances tecnológicos"[237]. No obstante - apunta O. Blanchard-, "este argumento no explica satisfactoriamente por qué el desempleo ha aumentado durante un periodo en el que se han reducido, de hecho, la mayoría de las rigideces"[238]. Además, y tal y como demuestra, V. Navarro, algunos "países con mercados laborales más regulados que EEUU, han tenido más éxito durante los años ochenta y noventa en producir empleo que este país"[239]. Creemos que los presumibles éxitos del EEUU en cuanto a la creación de empleo no se han sustentado sólo en un determinado modelo de (des)regulación, flexibilidad o descentralización del mercado laboral, sino en dos estrategias político-económicas diferenciadoras:

a) la reducción del crecimiento de los salarios reales y de la productividad y

b) la gestión de la política monetaria y fiscal.

El modelo norteamericano se ha caracterizado por un fuerte ritmo de creación de puestos de trabajo (de muy escasa calidad) y una disminución de los salarios de los trabajadores que ha resultado en un descenso significativo de los niveles de vida de la mayoría de la fuerza de trabajo norteamericana y en mayores niveles de desigualdad económica y social y de pobreza[240]. Como apunta R.B. Freeman, "al existir una estrecha correlación entre los salarios y los cambios de la producción por trabajador en los distintos países, hay una relación inversa paralela entre empleo y crecimiento de la productividad tal que, por ejemplo, los salarios y la productividad crecen lentamente mientras que el empleo lo hace rápidamente en los Estados Unidos y Suecia, y sucede lo contrario en los años ochenta en Bélgica, España y Gran Bretaña, entre otros"[241].

Con respecto a la segunda estrategia de política económica diferenciadora entre EEUU y la UE, habría que decir que, desde la segunda parte del decenio de 1980, EEUU ha tenido unos tipos de interés a corto plazo más bajos que la UE y ha realizado una política fiscal más expansiva que los países de la UE. Como apuntan F. Heylen, L. Goubert y E. Omey, "el éxito relativo logrado por los Estados Unidos contra el desempleo y el fracaso relativo cosechado por los países de la Unión Europea se deben en gran medida a lo siguiente: a) las diferencias en la política de gestión de la

[236] Un ejemplo de este diagnóstico es el reciente trabajo de Pampillón, R. y Jiménez, J.L.: "Tecnología y empleo", en *El mercado de Trabajo en España I Realidades y posibilidades*, en *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, núm. 1 y 2 (1999), pág.137. Los autores consideran que las diferencias entre el mercado de trabajo estadounidense y el europeo se puede resumir en cuatro aspectos: 1) la presencia del gobierno y de los sindicatos en el mercado de trabajo más limitada, 2) la fijación de salarios menos centralizada, 3) los beneficios del sistema de asistencia social menos generosos y 4) la diferencia entre salario bruto y dinero que se lleva a casa es mucho más pequeña. Véase también en ese mismo monográfico el trabajo de Fernández, A. y Hurtado, I.: "La política de desinflación y el mercado de trabajo europeo".

[237] Mankiw, N. G.: op. cit. (1997), pág.179.

[238] Blanchard, O.: *Macroeconomía*, Madrid, Prentice Hall, 1997, Cap. 20, pág.404.

[239] Navarro, V.: "Los mercados laborales y la cuestión social en la Unión Europea (incluyendo notas comparativas con EEUU)", en *Sistema*, núm.143 (1998), pág.15. El autor es especialmente crítico con la posición de que la mayor flexibilidad en el mercado de trabajo estadounidense es lo que explica la creación de empleo en este país.

[240] "El mercado laboral estadounidense -apunta V. Navarro- crea mayores desigualdades y pobreza que los mercados laborales de los países de la UE, debido a una gran dispersión salarial y a unos grandes beneficios en las rentas del capital, situación exacerbada por el limitado efecto redistributivo de las políticas públicas del Estado estadounidense". Véase Navarro, V.: Op. cit. (1998), pág.39.

[241] R.B. Freeman: ?Evaluación del punto de vista europeo sobre la inexistencia de un problema de desempleo en los Estados Unidos? en Freeman, R.B.: *Mercados de trabajo en acción. Ensayos sobre economía empírica*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1994, pág.: 373. El autor incide especialmente en esta idea: las diferencia entre EEUU y la Europa de la OCDE se deben a la relación de intercambio entre empleo y salarios y no tanto a la descentralización o flexibilidad del mercado de trabajo.

demanda durante los decenios de 1980 y 1990; b) las características diferentes del mercado de trabajo, que suponen una vulnerabilidad distinta frente a la persistencia del desempleo"[242].

Hay que tener en cuenta que "la política fiscal -añaden los autores citados- de la Unión Europea reforzó los efectos de la política monetaria; en los cuatro mayores países de ésta, la política fiscal contribuyó a fomentar la contracción de la demanda durante el periodo 1980-1983 (disminuyeron los déficits estructurales). Tras un fuerte estímulo fiscal positivo en 1990-1992, debido principalmente a los efectos de la reunificación alemana, la política fiscal volvió a su situación de contracción en 1993, cuando los países intentaron cumplir los criterios de Maastricht. En cuatro países pequeños de la Unión Europea (Bélgica, Dinamarca, Irlanda y Países Bajos) la política fiscal fue expansiva durante el periodo 1979-1981. Pero desde 1982 a 1988 y desde que se firmó el Tratado de Maastricht, a finales de 1991, esta política ha sido claramente contractiva. El panorama es bastante diferente en los Estados Unidos, donde la política fiscal fue expansiva durante gran parte del periodo considerado. Los déficits estructurales aumentaron grandemente en 1980-1986 (con lo que se debilitaron los efectos de contracción de la política monetaria a principios del decenio de 1980) y en 1990-1992 (lo cual reforzó los efectos de expansión monetaria durante ese periodo). Sólo desde hace poco se observa un cambio claro en la tendencia del gasto público neto"[243].

En otro informe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se apuntan estas mismas diferencias entre EEUU y Europa y se señala que "la política económica ha sido contracíclica en los Estados Unidos, mientras que en la Unión Europea siguió siendo casi constantemente restrictiva, pese a las fluctuaciones cíclicas. En la depresión económica de 1990 y la recesión de 1991-1992 se recurrió tanto la política presupuestaria como a la monetaria para mantener la actividad en los Estados Unidos. El impulso presupuestario llegó a ser casi de un 1 por ciento del PIB en 1990 y 1992, mientras que los tipos de interés reales bajaron progresivamente a cero, y estuvieron en ese nivel durante casi dos años (1991 y 1992). Solamente cuando se confirmó la recuperación apuntó la política presupuestaria a reducir el déficit público, que había aumentado en los años de actividad económica floja. En cambio, tanto la política monetaria como la presupuestaria siguieron teniendo carácter restrictivo durante la depresión y la recesión que padeció Europa de 1991 a 1993: la restricción presupuestaria supuso un 0´5 por ciento del PIB en el año de recesión de 1993, al paso que los tipos de interés reales siguieron siendo sumamente altos y sólo han empezado a menguar últimamente y, todavía son altos, habida cuenta de los malos resultados económicos de muchos países"[244].

---

[242] F. Heylen, F., Goubert, L.,y Omey, E.: Op. cit., 1996, pág.: 28.

[243] F. Heylen, F., Goubert, L., y Omey, E.: Op. cit., 1996, pág.: 30.

[244] OIT.: *El empleo en el mundo 1996/97*, Ginebra, 1996, págs.97 y 98. Informes sucesivos se sitúan entre continuidades y discontinuidades en esa dirección. Así, OIT: *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo. Tendencias 2024.* https://www.ilo.org/es/publications/perspectivas-sociales-y-del-empleo-en-el-mundo-tendencias-2024
La recuperación económica se ha ralentizado, mientras que el crecimiento del empleo dio muestras de resiliencia y la tasa de desempleo alcanzó niveles mínimos, aunque los salarios reales disminuyeron y la pobreza laboral tocó fondo. Las condiciones financieras comenzaron a deteriorarse, agravando la situación de fragilidad. La inversión se mantuvo resiliente, pero el crecimiento de la productividad siguió desacelerándose en medio de la creciente presión sobre los precios. El frágil crecimiento de la productividad, unido al descenso del promedio de horas trabajadas, agudizó los desequilibrios laborales; y es indicio de problemas estructurales que afectan a la adecuación del mercado laboral. La aceleración del progreso tecnológico pone a prueba la resiliencia del mercado laboral. Se vislumbra un panorama sombrío a medida que la policrisis quebranta la justicia social. En efecto, Todo parece indicar que, en un futuro próximo, las perspectivas del mercado de trabajo se deteriorarán, aunque solo moderadamente. Se prevé un leve repunte de las tasas de desempleo mundial durante el periodo pronosticado, debido sobre todo al déficit de puestos de trabajo en las economías avanzadas. En 2024, a medida que decrezcan las tasas de actividad y se desacelere el crecimiento del empleo, 2 millones más de personas buscarán un puesto de trabajo, lo que elevará la tasa de desempleo mundial al 5,2 por ciento, frente al 5,1 por ciento registrado en 2023. El déficit mundial de empleo, aunque ha mejorado, siguió siendo elevado en 2023: se cifró en más de 434 millones de personas con una necesidad insatisfecha de empleo. El proceso de devaluación del salario real y el consiguiente descenso del nivel de vida, causado por las elevadas y persistentes tasas de inflación y el encarecimiento de la vivienda, no se compensará

Por consiguiente, una causa principal del aumento o persistencia del desempleo en Europa es la contención y/o disminución de la demanda agregada que han perseguido las diferentes estrategias de política monetaria y fiscal llevadas a cabo por los gobiernos europeos[245]. F. Modigliani y G. La Malfa, en un análisis periodístico del desempleo europeo, señalan que "por sorprendente que parezca, entre los motivos principales de este empeoramiento están los cambios fijos y la absoluta libertad de movimiento de los capitales, que exigió, a partir de mediados de los ochenta, la marcha hacia la Unión Monetaria. Esto hizo que el Bundesbank desempeñase el papel de Banco Central de hecho de los países candidatos. Dicho banco, preocupado exclusivamente por la inflación, ha actuado de una forma muy restrictiva. De este modo, la política monetaria ha agravado las repercusiones negativas para la inversión y el empleo, que ha tenido la obligación, en sí misma justificada, de reducir drásticamente los déficits públicos"[246]. También, la falta de voluntad política en la UE con respecto al objetivo del pleno empleo[247].

Un analista tan cualificado como Solow, ha llegado a opinar que "las economías europeas han vivido sobre la base de un desempleo estructural acompañado de una cantidad sustancial de desempleo que cabe atribuir a una demanda global insuficiente. Las restricciones monetarias han vencido a la inflación, al menos por ahora, pero han dejado detrás una confusión en el mercado laboral, en lo que respecta al sector de la demanda"[248]. Así, el éxito de la economía norteamericana y de otros países liberales se fundamenta -mucho más de lo que se reconoce- en una estrategia de política económica cercana a los postulados keynesianos[249] .

---

a corto plazo. El desempleo juvenil sigue impidiendo acelerar los ajustes estructurales y del mercado de trabajo, especialmente en los países con altas tasas de ninis. Es imprescindible atajar pronto la brecha abierta en este aspecto por la pandemia, impulsando iniciativas de desarrollo de competencias específicas para evitar una mayor erosión de la resiliencia del empleo. No es previsible que las tasas de informalidad sigan mejorando; alrededor del 58 por ciento de la fuerza de trabajo mundial seguirá ocupada de manera informal en 2024. Del mismo modo, persistirá la pobreza laboral. Por ello es necesario afrontar rápidamente los grandes desafíos para acelerar el avance hacia la consecución de los objetivos de sostenibilidad de las Naciones Unidas. Sin embargo, el entorno actual de tensiones geopolíticas no facilitará una coordinación internacional rápida y eficaz que permita abordar los grandes retos económicos, ecológicos y sociales. Los gobiernos deben fortalecer las economías nacionales mediante iniciativas que potencien el crecimiento de la productividad y el nivel de vida. A tal efecto, los gobiernos y los interlocutores sociales podrían recurrir a los instrumentos de cooperación internacional existentes para fomentar las iniciativas regionales de productividad, reforzando, por ejemplo, las alianzas mundiales en materia de competencias. Aunque los gobiernos han vuelto a tomar las riendas de la economía, los recursos se han agotado, especialmente en los países de ingresos bajos y medianos. En apoyo de las economías más frágiles, se debería fomentar y acelerar la labor actual del G20 destinada a estimular la cooperación internacional para hacer un mejor uso de los fondos multilaterales de desarrollo.

[245] Cabe destacar que "En realidad son las políticas liberales las que están creando a nivel europeo el problema del paro, mediante medidas liberalizadoras que están incrementando las desigualdades sociales, el descenso de la demanda y el flujo de capitales financieros que determina un nivel excesivamenete alto de intereses. Estas son las causas del desempleo". cfr. Navarro, V.: "Neoliberalismo, desempleo, empleo y Estado de bienestar", en *Sistema*, núm. 134 (1996), pág.44.

[246] Modigliani, F. y La Malfa, G.: "El Banco Central Europeo no va por buen camino", en *El País* Viernes 8-Enero-1999, pág.11.

[247] V. Navarro insiste que el problema del paro en la UE no se explica por fenómenos como la globalización del comercio ni de la producción ni por la "revolución" tecnológica. Las causas hay que buscarlas en el espacio político (debilidad del movimiento socialdemócrata y de los sindicatos, predominio del capital financiero sobre el productivo, escasa voluntad política de regular los mercados, etc.). Véase Navarro, V. : «¿Es la globalización económica y la tecnologización del trabajo la causa del paro? La importancia de lo político", en *Sistema*, núm.139 (1997).

[248] Solow, R.M.: "Europe´s unnecessary unemployment", en *International Economic Insights*, Washington, Vol.5 núm.2, pág.11.

[249] Como sugiere V. Navarro, "los países más keynesianos han sido precisamente los países liberales que han tenido déficits mayores. Es más, el cambio del déficit público es el mecanismo más eficaz ?en ausencia del pacto social- para estimular la demanda y el crecimiento económico". Cfr. Navarro, V.: "La economía política del Estado del bienestar*", en Sistema*, núm. 148 (1999), pág.46.

Además, las políticas fiscales contractivas pueden estar contribuyendo al conocido fenómeno de la "histéresis", es decir, a un aumento de la tasa natural de desempleo[250] , lo cual convierte en una tarea más difícil la reducción de las tasas de desempleo en las economías europeas.

La pregunta que podemos hacernos, ahora, después de más de sesenta años de la publicación de la *Teoría General* de J.M. Keynes, es la siguiente: ¿en qué medida las recetas keynesianas pueden servir para reducir el desempleo actual de las economías europeas? Veamos algunas consideraciones previas.

En primer lugar, una primera idea a considerar es que las diferentes opciones y estrategias de política económica elegidas influyen en los resultados de empleo/desempleo alcanzados en cada uno de los países. Como ha puesto de manifiesto W. Blass el cambio del objetivo de pleno empleo por el objetivo de inflación cero se explica por un cambio deliberado de la política económica a finales de los setenta. Este margen de actuación política de los gobiernos es algo que se encuentra en el origen del pensamiento keynesiano.

En segundo lugar, según algunos analistas podemos asumir que sigue existiendo una relación estrecha entre crecimiento económico y empleo/desempleo y que, incluso, esta relación se ha incrementado en el tiempo[251].

Por último, hay que tener en consideración que toda referencia a la creación de empleo debe de considerar las modificaciones que se están produciendo en el mercado de trabajo y que cambian la consideración del empleo como "norma social"[252]. Un tema que transciende los límites de este trabajo.

Realizadas estas consideraciones previas, vamos a centrarnos en este apartado en proponer una estrategia "tripartita" para reducir el desempleo. Tal estrategia podría articularse bajo tres núcleos:

a) política de gestión de la demanda expansiva,

b) políticas de empleo activas y

c) expansión de los servicios públicos sociales y comunitarios.

[250] El proceso es el siguiente: si en una situación de ?estanflación? (inflación con recesión o desempleo), gestionamos contractivamente la demanda, provocaremos un aumento de la tasa efectiva de desempleo. El aumento del desempleo de larga duración (junto con la generosidad del sistema de prestaciones por desempleo) provocará un aumento de la tasa natural de desempleo. Además, el aumento del desempleo de larga duración apenas influirá en la determinación de los salarios de economía. La conclusión es que hay que intentar reducir la tasa natural de paro, porque "la historia importa". Véase, para una explicación sencilla del fenómeno de la "histéresis", Blanchard, O.: Op. cit., (1997), cap.20.

[251] Para E. Walterskirchen, en los años noventa, es mayor la oportunidad de reducir el desempleo con un mayor crecimiento económico que lo fue en los años ochenta y setenta. Para este autor sólo factores políticos y demográficos debilitan la relación entre el crecimiento económico y el empleo/desempleo. Calcula una elasticidad empleo/crecimiento económico de 0´8 en series temporales en la UE para el periodo 1988-1998. Vid. Walterskirchen, E.: "The Relationship between Growth, Employment and Unemployment in the EU", Paper for *The European Economists for an Alternative Economic Policy*-TSER Network, Workshop on The Concept of Full Employment, Barcelona, 16 a 18 Septiembre 1999, pág.6.

[252] Se comprueba notables diferencias entre la "norma social" que regulaba el empleo entre la "etapa Keynesiana" y la etapa posterior (desde mediados de los años setenta hasta la actualidad). La norma del empleo "keynesiana" ha entrado en una profunda transformación y crisis. Véase para profundizar este aspecto Prieto, C. : "Introducción: el empleo en Europa: transformaciones, tendencias y lógicas. Un análisis comparativo", en Prieto, C.(ED.).: *La crisis del Empleo en Europa*, Valencia, Germanía, 1999. También, Prieto, C.: "Crisis del empleo: ¿crisis del orden social?", en Miguélez, F. y Prieto, C.(dirs.): *Las relaciones de empleo en España*, Madrid, Siglo XXI, 1999.

Una buena parte de los economistas convencionales se han mostrado críticos con las posiciones keynesianas para resolver el problema del desempleo, arguyendo que la política macroeconómica no puede reducir la tasa permanente de desempleo o que las políticas de Demanda Agregada desempeñan un papel en la reducción de "un" tipo de desempleo (adultos), pero no el desempleo de otros colectivos específicos (en especial, los jóvenes)[253]. Sin embargo, otros han declarado la necesidad de realizar políticas de fomento de la inversión y de la demanda para reducir el desempleo existente en buena parte de los países europeos[254]. Por ejemplo, V. Navarro propone desarrollar políticas de estímulo de la demanda popular mediante políticas redistributivas que generen consumo interno y estimulen la producción dentro de la economía nacional[255] .

La necesidad de articular políticas de demanda expansivas en Europa fué reconocida, ya hace bastante años, por algunos de los principales economistas del Grupo de Política Macroeconómica del Center for European Policy Studies (CEPS), quienes recomendaban una relajación de la política monetaria en Europa -de forma coordinada- y una expansión fiscal. Esta expansión de la demanda debería ir acompañada por políticas de oferta, en lo que ellos denominaban "un enfoque bifrontal" para reducir el desempleo[256].

También la OIT propone la instrumentalización de políticas de demanda expansivas para reducir el desempleo europeo. En el informe anteriormente citado, la OIT sugiere que "es posible reducir el desempleo en Europa estimulando un crecimiento que sea duradero a medio plazo. En la coyuntura actual, el mayor crecimiento no se ve limitado por factores achacables a la oferta. El nivel extraordinariamente alto de desempleo indica que el mercado de trabajo no está sometido a presión. Por lo mismo, el poder adquisitivo de los salarios progresa más despacio que la productividad del trabajo, lo cual pone de manifiesto que los costes salariales no son inflacionistas. La situación financiera de las empresas es buena y no hay presiones que graven la capacidad de producción. Esto explica que la inflación sea modesta en Europa, alrededor de un 2 o un 2´5 por ciento. Por último, la cuenta corriente está engendrando hoy un excedente del 1 por ciento, aproximadamente, del producto interno bruto. Dicho de otro modo, es posible realzar el crecimiento potencial de la economía europea a corto plazo: como los beneficios están en una situación desahogada, una reactivación de la demanda estimularía las inversiones necesarias para elevar la capacidad de producción. En general, hay una gran reserva de mano de obra, aunque pueda escasear en ciertos segmentos de la población activa (personal cualificado). Es probable que, a plazo mediano, un mayor crecimiento traiga consigo nuevos progresos de la productividad. Esos indicadores ponen de manifiesto que se pueden acelerar el

[253] Un ejemplo de esta posición es Feldstein, M.: "La teoría económica del nuevo desempleo", en L. Toharia (Comp.): *El mercado de trabajo: teoría y aplicaciones*", Madrid, Alianza editorial, 1983. Este autor acaba recomendando medidas como las siguientes: políticas de formación en el trabajo, reducción del salario mínimo para los trabajadores jóvenes, becas juveniles de empleo, reestructuración del seguro de desempleo y subsidios a los salarios o rentas de los trabajadores imposibilitados y de los que tienen pocas cualificaciones.

[254] Modigliani, F. y La Malfa, G.: op. cit. (1999), pág.11.

[255] En contra de la tesis neoliberal de que hay que crecer para distribuir, la tesis más realista, según este autor, es que hay que redistribuir para crecer en beneficio de todos. Véase Navarro, V.: "Protección social, flexibilidad laboral y desempleo", en *Sistema*, núm. 129 (1995), pág.56. Además, como demuestra E. Walterskirchen, la reacción del empleo a la demanda interna es mucho más alta que a demanda externa (exportaciones). Vid. Walterskirchen, E. : op. cit., pág.4.

[256] Se puede resumir el enfoque citando textualmente la propuesta: ?Para que el crecimiento del empleo sea sostenido, se requieren cambios estructurales por el lado de la oferta, pero también es preciso un empujón para acelerar el proceso. Y este auge debe provenir de oportunas medidas por el lado de la oferta, sostenidas y confirmadas por la demanda?. Junto con esta estrategia de política económica recomendaban contención salarial, a través de algún mecanismo de política de rentas, con el objetivo de reducir la inflación. Veáse Modigliani, F. Monti, M., Dreze, J., Giersch, H. y Layard, R. : "La reducción del desempleo en Europa: el papel de la formación del capital (I y II)", en *Boletín Económico de ICE*, núm.2.064 y 2.065, 1986 y 1987, pág.4.302.

crecimiento potencial en Europa, y que el problema esencial es la morosidad de la demanda, que sólo podrá corregirse con una buena política económica"[257].

F. Heylen, L. Goubert y E. Omey también proponen una política de demanda global expansiva favorable al empleo, junto con las necesarias medidas de política económica por el lado de la oferta (sistemas de formación profesional, políticas activas en el mercado de trabajo, regulación de la flexibilidad contractual y salarial del mercado de trabajo, modificación de las cargas sociales, etc.). Para los citados autores, las posibles reformas estructurales en el mercado de trabajo deben ir acompañadas de una política de demanda global que haga aceptable para los trabajadores estas reformas y permita perspectivas futuras de empleo[258] .

Además, la política de demanda agregada expansiva debe de ir acompañada de otro tipo de reformas institucionales que aseguren su eficacia. Como apunta A. Singh, ?en la práctica, es muy improbable que el gobierno de un país industrial pueda desdeñar las normas mínimas de las sociedades democráticas modernas en relación con los derechos sindicales o de protección social. Esto significa, por consiguiente, que para conseguir una reducción estimable del actual desempleo generalizado, y desde luego para llegar al pleno empleo, es indispensable fomentar una tendencia clara a un gran aumento de las tasas de crecimiento de la demanda global (en términos reales) y de la producción en los países industriales. Pero la traba que impone la demanda en relación con la producción de la OCDE no es técnica, sino profundamente institucional. Los gobiernos de los grandes países industriales no pueden eliminarla limitándose a modificar sus políticas fiscal y monetaria. Si hicieran esto sin el debido marco institucional restrictivo en los planos nacional e internacional, a juzgar por los datos pasados, el resultado sería en gran medida una subida de los precios de los productos básicos, un mayor grado de sindicación y una inflación más fuerte, lo cual daría a su vez al traste con la expansión"[259].

Finalmente, y como sugiere la O.I.T., para evitar las tensiones inflacionistas, hay que acompañar la expansión de la demanda con dos estrategias de política económica: 1) una política de rentas adecuada que implique un acuerdo general sobre subidas de salarios no inflacionistas y 2) medidas de formación y redistribución de la mano de obra en beneficio de las categorías más vulnerables de trabajadores (desempleados de larga duración y trabajadores poco cualificados)[260].

La política de Demanda Agregada debe de ir acompañada de medidas que intervengan en el mercado de trabajo con el objetivo de reducir el desempleo. R. Layard, S. Nickell y R. Jackman evalúan el efecto que tendrían ocho tipos de políticas para reducir el paro: 1) políticas de ayudas a los parados (prestaciones, políticas activas de empleo, medidas de ayudas a los parados de larga duración); 2) políticas frente al desajuste (subvenciones para el empleo y la formación); 3) reforma de la negociación salarial y la política de rentas (sistemas de negociación, política de rentas convencionales, políticas de rentas basadas en impuestos); 4) subsidios al empleo marginal; 5) participación en beneficios; 6) jubilación anticipada y reparto de trabajo; 7) legislación protectora del empleo y

[257] O.I.T.: Op. cit., 1996, págs. 96 y 97.

[258] Heylen, F.. Goubert, L y Omey, E.: op. cit., 1996, págs. 36 y 37

[259] Singh, A.: "Requisitos institucionales para el pleno empleo en las economías adelantadas", en *Revista Internacional del Trabajo,* Vol. 114, núm. 4-5 (1995), págs. 546 y 547.

[260] O.I.T.: op. cit. (1996), pág.100.

8) gestión de la demanda[261]. A. Bitton propone subsidios o reducciones fiscales para mejorar los incentivos a emplear mano de obra no cualificada[262].

Lo que parece claro en este largo periodo en el que las economías capitalistas desarrolladas han tenido que convivir con la experiencia del desempleo (en algunos casos, masivo, estructural y de larga duración) es que para reducir el desempleo son necesarias políticas activas dirigidas a un mejor funcionamiento del mercado de trabajo: servicios de colocación (mejorar la información y la eficacia de las oficinas de empleo), programas de reinserción y formación profesional (cursos de formación, readaptación y reciclaje de las cualificaciones), subvenciones a la contratación de nuevos trabajadores desempleados, programas de movilidad ocupacional y geográfica y programas de creación de empleo público temporal, sobre todo, dirigidos a emplear a los desempleados de larga duración[263].

El caso sueco fue ejemplar en articular políticas activas de empleo[264] bajo el compromiso político por el pleno empleo, manteniendo, a su vez, un compromiso con la estabilidad de precios-. Las políticas activas contra el desempleo destinan unos recursos económicos para la creación y utilización de nuevas oportunidades de empleo, estimulando la producción. Estas políticas activas del mercado de trabajo pueden ir dirigidas a la oferta de trabajo (reajuste de la mano de obra a las diferencias intersectoriales o interregionales y a las variaciones de la estructura de la demanda, programas de formación profesional, reforma del sistema educativo y de la formación profesional), como a la demanda de trabajo (fomento o creación de puestos de trabajo donde la demanda es insuficiente, programas específicos para desempleados de larga duración, desempleados con baja cualificación, jóvenes; trabajos comunitarios financiados con fondos públicos, subvenciones a empresas privadas para contratar a personas con dificultades de inserción laboral, primas marginales al empleo, etc.)[265]. A su vez, pueden introducir un mayor grado de flexibilidad en el mercado de trabajo[266]. El caso sueco demuestra que estas políticas son eficaces tanto para crear empleo (baja tasa de desempleo, junto con elevadas tasas de actividad de la población adulta), como para contrarrestrar las tensiones inflacionistas de la economía[267]. No obstante, hay que reconocer que las políticas activas en el

[261] Layard, R. Nickell, S. y Jackman, R.: *La crisis del paro*, Madrid, Alianza editorial, 1994. Véase también el trabajo más completo de los mismos autores en Layard, R., Nickell, S. y Jackman, R.: *El paro. Los resultados macroeconómicos y el mercado de trabajo*, Madrid, MTSS, 1994.

[262] Bitton, A.: "Full Employment in the Industrialized Countries", en *International Labour Review*, Vol. 136, núm. 3 (1997), pág.313. El autor reconoce que probablemente esto implique subir la presión fiscal de otros impuestos (renta, IVA, etc.) para financiar estas medidas. Según, Bitton el objetivo del pleno empleo es ambicioso, pero no inalcanzable. Para el autor lo que es intolerable es la existencia del desempleo de larga duración.

[263] Como apunta V. Navarro, "además de las políticas sobre la oferta ya citadas, las políticas públicas socialdemócratas incluyeron también políticas intervencionistas en el mercado de trabajo encaminadas a facilitar el logro del pleno empleo. De ahí que además de las políticas para estimular la inversión (tanto pública como la privada) y el crecimiento económico, las políticas públicas socialdemócratas incluyeran intervenciones que facilitaran la integración de la población (incluyendo la mujer) en el mercado de trabajo a través de a) medidas activas de reinserción y formación profesional: b) de medidas facilitadoras de la flexibilidad y movilidad laboral y c) medidas de creación de empleo público". Navarro, V.: "La economía política del Estado del bienestar", en *Sistema*, núm.148 (1999), pág.31.

[264] Véase Monereo Pérez, J., Fernández Bernat, J.A. y López Insua, B.M. (Dirs. y Coords.): *Las políticas activas de empleo,* Cizur Menor (Navarra), Thomsom-Aranzadi, 2015.

[265] Para un exhaustivo análisis de las políticas activas de empleo suecas puede consultarse Rehn, G.: *Ensayos sobre política de empleo activa*, Madrid, MTSS, 1989. Según datos del autor, Suecia destinaba del 2% al 3% del PIB a programas activos del mercado de trabajo, lo cual representa un gasto mayor que en políticas pasivas. Según este mismo autor, estas políticas activas no son antieconómicas. El coste de estas políticas es menor que el de las políticas pasivas, incluso suponen una ganancia neta para la Hacienda Pública.

[266] Véase la interesante interpretación del concepto de flexibilidad que hace G. Rhen. Para este autor, la flexibilidad laboral debe implicar una mayor libertad de elección para los trabajadores en relación a los periodos de trabajo y la distribución del tiempo libre.

[267] Como pone de manifiesto G. Rehn una política activa de mercado de trabajo selectiva puede contribuir a evitar las tensiones inflacionistas. La movilidad de la mano de obra es un instrumento para aumentar el empleo, pero también es un instrumento para luchar contra la inflación al aumentar la producción en los sectores donde existe escasez

mercado de trabajo son una pieza más de una estrategia de lucha contra el desempleo y que deben ir acompañadas de otro tipo de medidas de carácter microeconómico y macroeconómico para que sean plenamente eficaces[268].

La expansión del gasto público y, en concreto, del gasto público social tiene un impacto positivo en la creación de empleo (público y privado). Como puso de manifiesto G. Therborn, los países que han desarrollado tempranamente el Estado del bienestar han demostrado tener un compromiso más firme por el objetivo del pleno empleo que les ha permitido superar las recensiones económicas con índices más bajos de desempleo que aquellos países donde el Estado del bienestar se desarrolló tardía y débilmente[269]. Por otro lado, es indudable que la expansión del gasto social ha tenido efectos positivos sobre la creación de nuevos puestos de trabajo, tanto en el sector público como en el privado. Numerosos trabajos constatan la contribución que ha tenido la expansión del Estado del bienestar en la creación de nuevos puestos de trabajo, favoreciendo, considerablemente, la incorporación de la mujer al mercado de trabajo[270]. Como señala M. Castells, "sin el Estado del bienestar el rápido incremento de la productividad industrial en los últimos cuarenta años hubiese generado un desempleo estructural de mucha mayor magnitud del que conocemos actualmente"[271].

Las dos estrategias que hemos sugerido anteriormente deben ir acompañadas por una mayor expansión de los servicios sociales públicos típicos del Estado del bienestar. Una expansión del Estado del bienestar puede contribuir a la creación de empleo (público y privado). En la gran mayoría de los países de la OCDE, los servicios sociales comunitarios y personales han sido sectores que han generado una gran cantidad de puestos de trabajo[272]. Esta misma opinión es compartida por R. Muñoz de Bustillo y V. Esteve, para quienes el Estado del bienestar tiene básicamente dos funciones que cumplir en el actual proceso de creciente dualización del mercado de trabajo fruto del proceso de globalización: a) completar con salario indirecto los bajos salarios de los trabajadores para que se aproximen a los niveles de consumo medio y b) la creación directa de empleo, ya que gran parte de los "yacimientos de empleo" se encuentran en la órbita de los servicios personales[273].

5.3. Gasto público social, eficiencia y crecimiento económico

El paradigma económico neoclásico ha destacado, especialmente, los efectos desincentivadores negativos que tiene la intervención estatal sobre la eficiencia económica y el crecimiento económico (problemas de riesgo moral, efecto desincentivadores sobre la oferta agregada de trabajo, actividades no mercantilizadas, búsqueda de escapatorias fiscales, disminución de la tasa de ahorro agregada de la economía y, por consiguiente, de la inversión privada, etc.).

El paradigma económico neoclásico ha destacado, especialmente, los efectos desincentivadores negativos que tiene la intervención estatal sobre la eficiencia económica y el crecimiento económico

de producción. Una readaptación mejor entre oferta y demanda de trabajo puede alcanzar el objetivo de pleno empleo sin inflación. Quizás sea necesario recordar que el objetivo básico de la estrategia de política económica socialdemócrata sueca era mantener el pleno empleo, pero con una política de estabilidad de los precios para mantener una tasa de inflación baja. Es lo que Rehn ha denominado "política expansiva anti-inflacionista".

[268] Martin, J.P.: "What Works among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries´Experiences", en *Occasional Papers*, núm.35, Directorate for Education, Employment, Labour and Socail Affairs/Employment, Labour and Social Affairs Committee, OECD, 1998.

[269] Therborn, G.: *Por qué en algunos países hay más paro que en otros*, Valencia, Alfons el Magnànim. IVEI, 1989.

[270] Esping-Andersen, G.: *Los tres mundos del Estado del bienestar*, Valencia, Alfons El Magnànim, Generalitat Valenciana, 1993.

[271] Castells, M.: "El futuro del Estado del bienestar en la sociedad informal", en *Sistema*, núm. 131 (1996), pág.41.

[272] Navarro, V.: "Neoliberalismo, desempleo, empleo y Estado de bienestar" en *Sistema*,núm. 134 (1996), pág.55.

[273] Muñoz De Bustillo, R. y Esteve, F.: "Estado del bienestar, internacionalización y mercado de trabajo", en *Información Comercial Española*, núm. 758 (1996), págs.100-101.

(problemas de riesgo moral, efecto desincentivadores sobre la oferta agregada de trabajo, actividades no mercantilizadas, búsqueda de escapatorias fiscales, disminución de la tasa de ahorro agregada de la economía y, por consiguiente, de la inversión privada, etc.)[274]. A su vez, los economistas neoclásicos y liberales también han argumentado las consecuencias negativas de la provisión pública de los bienes preferentes (depresión de los gastos de consumo, ineficiencia de la provisión estatal burocratizada, ilusión fiscal, exceso de sobrecarga del Estado, falta de competencia, etc.). Sin embargo, ya en 1988, S. Pastor concluía en un estudio que no existe una suficiente evidencia empírica para hacer valoraciones agregadas sobre los efectos positivos de la nointervención o privatización de determinados servicios públicos sobre el "tradeoff" existente entre eficiencia, equidad y libertad[275]. Esta misma idea ha sido ratificada por otros muchos trabajos, que apuntan que no hay suficiente evidencia concluyente de que el Estado del bienestar tenga efectos negativos sobre los incentivos económicos y sobre el crecimiento económico o que exista una correlación positiva clara y definitiva entre el grado de desigualdad económica y social con el crecimiento económico[276]. D.R. Cameron, por ejemplo, apuntó que existe una correlación negativa entre el gasto público y el crecimiento económico, pero muy débil e imperceptible, pudiéndose afirmar que el descenso del crecimiento económico de los años setenta no se debió al aumento del gasto público[277]. Otros, como M.Castells afirman que durante el periodo comprendido entre 1950-1975 el Estado del bienestar ha tenido claros efectos positivos sobre el crecimiento económico[278]. El caso español puede resultar paradigmático en este sentido: durante las décadas de los años setenta y ochenta se aprecia una tendencia hacia una distribución más igualitaria de la renta y, además, ésta ha venido acompañada por una mejora en los niveles de renta per cápita del conjunto de la población[279].

En cuanto a los efectos sobre la competitividad, un estudio reconoce que, sobre todo en la década de los ochenta, existía un conflicto inherente entre el estatismo de bienestar y el comportamiento económico de cada país, pero que este conflicto no está suficientemente contrastado para afirmar que el Estado del bienestar perjudica la competitividad[280].

---

[274] Un repaso de estas ideas puede encontrarse González-Páramo, J. M.: "Gasto social y crecimiento económico en el Estado de bienestar", en *Hacienda Pública Española*, núm.2 (1994), pág.138.

[275] Pastor, S. : "Las políticas de no intervención estatal en la economía: una revisión", en *Hacienda Pública Española*, núm. 113 (1988), pág.153.

[276] Thurow, L. C.: "Equidad, eficiencia, justicia social y redistribución", en Informes OCDE: *El Estado protector en crisis,* Madrid, MTSS, 1985, pág.254; Korpi, W.: "Economic Growth and the Welfare State: Leaky Backet or Irigation System", en *European Sociological Review*, Vol.2, (1985); Niroomand, F. y Klinedinst, M.: "Intervención del gobierno en la economía y en el crecimiento económico", en *Hacienda Pública Española* 134 (1995), pág.151; Alesina, A. y Robrik, D.: "Distributive Politics and Economic Growth", en *Quaterly Journal of Economic*, Vol. 109 (1994); García, C.: "Inequality and Growth: a Note on Recent Theories" *Investigaciones Económicas*, Vol. XVIII (1) (1994), pág.115; Maddison, A.: "Origins and Impact of the Welfare State, 1883-1983", en *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, núm. 37 (1984), pág.84; Navarro, V.: "El Estado de bienestar y sus efectos distributivos: parte del problema o parte de la solución"*, en Sistema*, núm. 80-81 (1989); Navarro, V.: "Protección social, flexibilidad laboral y desempleo", en *Sistema,* núm.129 (1995), pág.48.

[277] Cameron, D.R.: "On the Limits of the Public Economy", en *Annals of American Academy of Political and Social Science*, núm.459 (1982), pág.51. Asimismo, señala, en otro trabajo, que también existe una relación inversa insignificante entre la envergadura del gasto público y la formación de capital. Véase Cameron, D.R.: "A Public Expenditure and Economic Performance in International Perspective", en Klein, R., y M. O´Higgins, M. (EDS.): *The Future of Welfare*, Oxford, Basil Blackwell, 1985, pág.20-21.

[278] Castells, M.: op.cit. (1996), págs.40-41.

[279] Subdirección General de Estudios del Sector Exterior: "Distribución y crecimiento en los países desarrollados", en *Boletín Económico de ICE* 2.515. del 23 al 29 de Septiembre de 1996, pág.7 y 8.

[280] Pfaller, A., Gouhg, I. y Therborn, G. (COMPS.): *Competitividad económica y Estado de bienestar*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1993, pág.70. Incluso, y según V. Navarro, las políticas de reducción de la desigualdad tienden a mejorar la balanza de pagos, en cuanto aumentan el consumo interno, lo que favorece la creación de empleo. Es evidente que este argumento debe partir del supuesto de que las clases altas consumen un mayor número de productos importados que las clases bajas (Navarro, V., 1995, op.cit.).

Alejándonos de las proclamas neoclásicas y neoliberales, podemos argumentar a favor de la compatibilidad entre las políticas constitutivas del Estado del bienestar y la eficiencia económica[281]. Enumeraremos seis tipos de argumentos:

1) Una mayor equidad consolida y permite una mayor estabilidad política, económica y social del sistema democrático: unas relaciones laborales e industriales estables que favorezcan la participación de los trabajadores en el sistema de producción contribuyen a crear el clima de confianza necesario para el estímulo de las inversiones privadas. A su vez las políticas redistributivas favorecen el pacto social entre sindicatos y empresarios necesario para perpetuar la paz social y facilitar el continuo cambio estructural de la economía, sin explosivos conflictos sociales. Es innegable que uno de los objetivos del Estado del bienestar es la integración del conflicto social[282]. Una mayor paz social se traduce en menores riesgos sobre la propiedad privada y una disminución de las actividades socialmente negativas, lo cual redunda en una mayor eficiencia económica. La reducción del riesgo, la estabilidad y la garantía de los derechos de propiedad es una condición imprescindible para el buen funcionamiento de la economía de mercado.

Como puso de manifiesto A. Lindbeck, "una mayor igualdad económica puede aumentar la estabilidad política, económica y social de una sociedad, reduciendo por ejemplo la severidad de los conflictos en el mercado de trabajo. Y esta mayor estabilidad de por sí puede considerarse como una mejora en la eficiencia en un sentido amplio del sistema económico. Muchas veces ("con frecuencia") puede más que compensar las pérdidas debidas a `distorsiones' de los incentivos individuales (microeconómicos) y a las malas asignaciones de recursos"[283]. En este sentido, autores institucionalistas como North, han destacado el papel que juegan las instituciones públicas en alcanzar lo él mismo denomina "eficiencia en la adaptación" de las sociedades[284].

2) *El gasto público en bienes sociales o preferentes contribuye a aumentar la productividad y la movilidad de la fuerza de trabajo (inversión en capital humano que atrae nuevas inversiones, mejora de la calidad de los productos, etc) y esto es fundamental para incrementar la competividad en los mercados internacionales e impulsar el desarrollo económico.*

Tal y como apunta J.M. González-Páramo, "el tamaño del sector público no es tan importante para explicar el crecimiento económico como la composición de sus actividades. Si los impuestos en especial los que gravan la renta y los gastos de consumo público tienden a reducir la renta per cápita a largo plazo, los gastos dedicados a la formación de capital físico y humano podrían actuar en la dirección opuesta"[285].

---

[281] Véanse los clásicos trabajos de Myrdal, G.: "The Place of Values in Social Policy", en *Journal of Social Policy* Vol. I (1972) y George, V. y Wilding.: *The Impact of Social Policy,* Reoutledge and Kegan Paul, London, 1984, Caps. 4 y 5. Algunos de los argumentos que vamos a enumerar han sido expuestos en el trabajo de Castells, A.: op. cit. (1996), págs. 40-41. Más sistemáticamente se hace un repaso de la literatura teórica y empírica que relaciona el gasto público con el crecimiento económico en González, J.M.-Páramo y López Casasnovas, G.: *El gasto público: problemas actuales y perspectivas*, Documento de Trabajo 122 FIES/Asociación Española de Economía Pública, 1996.

[282] A. Przeworski y Wallerstein analizan el proyecto político de las teorías neoliberales y sus consecuencias. Tras el análisis acaban defendiendo su inviabilidad política en Europa, pero no así en EEUU donde los autores apuntan la posibilidad de que este tipo de ideas triunfen. Véase Przeworski, A. y Wallerstein, M.: "Qué está en juego en las actuales controversias en Macroeconomía", en Labastida, J. (Coord): *Los nuevos procesos sociales y la teoría política contemporánea,* México, Siglo XXI, 1986, pág.56.

[283] Lindbeck, A.: *Desigualdad y política redistributiva*, Barcelona, Oikos-Tau, 1975, pág. 126.

[284] North, D.C.: "Comentarios 2", en Heertje, A. (ED.): *El papel económico del Estado*, Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1993, pág.121.

[285] González-Páramo, J.M.: "Estado de bienestar, crecimiento económico y distribución de la renta", en *La crisis del Estado del bienestar*, II Jornadas Santiago de Compostela, 3,4 y Febrero de 1994, pág.630.

Los bienes preferentes (educación, sanidad, Seguridad Social) tienen una doble vertiente económica: son bienes de consumo, en la medida que generan beneficios no monetarios, pero también son bienes de inversión, en la medida que permiten incrementar la producción y, por consiguiente, la renta. Tradicionalmente, se han destacado los efectos perversos de la política social o de la provisión de bienes sociales sobre el desarrollo económico, pero no su potencial contribución al progreso económico, por la vía del incremento de la formación de capital humano, la existencia de notables externalidades en la producción, la disminución de la conflictividad, el aumento de la productividad y la mejora de la competividad de la economía[286]. Empíricamente, parece demostrado la asociación positiva entre los bienes sociales y el crecimiento económico. Así, es evidente la asociación positiva entre la producción pública de educación y sanidad sobre el crecimiento económico y la productividad a largo plazo, ya que suponen ambas un aumento en la inversión en capital humano[287].

3) *El gasto social ayuda a mantener alto y estable el consumo y la demanda interna, en la medida que las prestaciones van dirigidas a grupos con alta propensión al gasto, lo que hace innegable el carácter anticíclico de las prestaciones sociales y sus consecuencias estabilizadoras sobre el ciclo económico*.

Las transferencias públicas monetarias implican un incremento de la renta disponible de las familias más desfavorecidas y, por consiguiente, un incremento de su capacidad de consumo. Asimismo, la inversión pública en infraestructuras contribuye a fomentar la demanda agregada. Así pues, la intervención estatal es un elemento fundamental de control y estabilización de la demanda agregada, actuando como un importante factor de estabilidad económica y reducción de las fluctuaciones económicas.

4) *Las políticas públicas pueden corregir fallos del mercado e internalizar efectos externos (positivos y negativos) que el intercambio libre del mercado no considera.*

El mercado competitivo falla en realizar una asignación eficiente de los llamados bienes preferentes o necesidades meritorias (educación, sanidad, seguridad social, cultura, etc.). La existencia de fallos del mercado en la producción de este tipo de bienes preferentes (existencia de externalidades, existencia de información imperfecta y asimétrica, existencia de mercados de capitales imperfectos, tendencia a la competencia imperfecta o limitada, existencia de riesgo e incertidumbre, altos costes fijos en la producción, débil papel de los incentivos profesionales en la prestación del servicio, etc.) permite pensar que la intervención pública puede mejorar, no sólo la distribución de los mismos, sino la eficiencia económica. Por ejemplo, en el caso de las políticas públicas educativas estos efectos externos positivos parecen estar claros. La intervención pública en educación permite internalizar estas externalidades (cohesión, integración y armonía social, estabilidad social, buen funcionamiento del sistema democrático, incremento de la renta y, por tanto, de los impuestos).

Otro ejemplo de fallos del mercado son aquellos derivados de las imperfecciones en el mercado de capitales que impiden alcanzar un nivel óptimo en educación y sanidad (como consecuencia de la información imperfecta) y las externalidades en la producción asociadas al capital humano. Así, las transferencias públicas disminuyen los efectos negativos que generan los trabajadores con un reducido capital humano y aquéllos derivados de las imperfecciones en los mercados de capitales que generan deficientes asignaciones de capital humano[288]. O. Galor y J. Zeira, por su parte, demuestran

[286] González Calvet, J.: "La financiación del Estado de bienestar. Situación actual y perspectivas", en *El Estado de bienestar*, Colección Revista de la Escuela 11, C.S. CONC/Columna Ed., Barcelona, 1995, pág.88 y 89.

[287] González-Páramo, J.M.: "Sanidad, desarrollo y crecimiento económico", en *Documento de Trabajo* 9.405. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad Complutense, 1993.

[288] Torwik, R.: "Talent, Growth and Income Distributions",en *The Scandinavian Journal of Economics* , Vol 95 (4), 1993.

que, bajo imperfecciones en el mercado de capitales e indivisibilidad en la inversión en capital humano, las políticas de distribución de la renta y la riqueza pueden afectar positivamente la actividad económica agregada y el crecimiento económico y que, por tanto, tienen importantes repercusiones macroeconómicas[289].

5) *La intervención pública permite una mayor planificación y regulación del sistema económico y social*.

Algunos autores defienden la intervención estatal en los servicios sociales por la posibilidad que ésta proporciona de realizar una "planificación social" que responda al criterio de necesidad y no al de demanda y que, por tanto, alcance un mayor grado de igualdad económica y social. Además, este modelo no es incompatible con la salvaguardia de la necesaria descentralización de las desiciones y una mayor participación social[290]. Asimismo, el Estado puede asegurar un volumen suficiente de capital destinado a la inversión productiva y dirigirlo hacia los fines socialmente óptimos.

6) *Los sistemas de provisión pública de Seguridad Social reducen la incertidumbre.*

Para que el mercado realice asignaciones eficientes y óptimas se requiere que los agentes económicos tengan información perfecta y simétrica. Cuando existe ausencia de información o la información es imperfecta, costosa y asimétrica el mercado falla en asignar eficientemente los recursos económicos. Esto sucede la mayoría de los riesgos cubiertos por el sistema de Seguridad Social y también con la educación y la sanidad. En este sentido, los sistemas públicos de pensiones pueden evitar los problemas derivados de la información imperfecta y asímetrica (problemas de selección adversa y riesgo moral).

M. Nerlove, A. Razin, E. Sadka y R.K. Von Weizsäcker defienden que uno de los motivos para introducir programas públicos de Seguridad Social es la disminución de la ineficiencia, junto con la disminución de la desigualdad, cuando consideramos las redistribuciones intra e intergeneracionales. Para los citados autores los programas de redistribución intergeneracional aumentan la eficiencia económica y el bienestar social[291]. En esta misma línea argumental, J. Ferreiro y F. Serrano consideran que "los sistemas públicos de pensiones, por lo tanto, pueden ser considerados de manera similar a cualquier otro bien de naturaleza pública. La ausencia de información perfecta sobre el futuro es lo que explica esta incapacidad del mercado para alcanzar soluciones óptimas"[292].

Son conocidos los "fallos informativos" del mercado (imperfección y asimetría) en situaciones de incertidumbre. Este es uno de los argumentos más contundentes que justifica la existencia del Estado del bienestar. Como señala J. González Calvet[293], se consigue reducir la incertidumbre en el sistema y se puede alcanzar un nivel de provisión de seguro socialmente eficiente, ya que se obliga a todo el mundo a asegurarse y a pagar una prima promedio. Sólo un Estado del bienestar fuerte puede solucionar los problemas de "selección adversa" que den lugar a situaciones de inequidad en el acceso y suavizar el "riesgo moral" que se producirían en mercados de aseguramiento privado en situación de incertidumbre.

[289] Galor, O. y Zeira, J.: "Income Distribution and Macroeconomics", en *Review of Economic Studies*, núm.60 (1993).

[290] Walker, A.: *Social Planning: a Strategy for Socialist Welfare*, Oxford, Blackwell,1984.

[291] Nerlove, M.,Razin, A., Sadka, E. y Von Weizsäcker, R.K.: "Income Distribution and Efficency: the Role of Social Security", en *Public Finance/Finances Publiques* 47 (3), 1992.

[292] Ferreiro, J. y Serrano, F.: "Eficiencia económica y sistemas públicos de pensiones", en *Sociología del Trabajo* 28 (1996), pág.106.

[293] González Calvet, J.: "Prestaciones sociales, eficiencia y equidad: análisis del gasto de protección social en España, 1982-1992", en Albarracín, J. *et altri*.: *La larga noche neoliberal*, Barcelona, Instituto Sindical de Estudios-Icaria, 1993, págs.245-246.

Asímismo, un sistema público de pensiones, por ejemplo, es eficiente porque actúa de fuente de información para que el individuo planifique sus decisiones económicas de una manera más correcta. Este hecho contribuye a estabilizar las expectativas individuales, lo que tiene un impacto positivo sobre la estabilización de la demanda agregada y, finalmente, sobre el crecimiento económico[294].

Es evidente que sólo estudios de carácter empírico pueden probar la validez de cada una de las proposiciones que hemos esbozado de forma reflexiva e intuitiva. Sin embargo, son probablemente estas razones las que permiten concluir a J. M. González-Páramo que las políticas redistributivas no sólo tienen costes en términos de productividad, sino que también pueden generar sustanciales beneficios y que "una menor desigualdad en la distribución de la renta parece influir de forma positiva y significativa sobre el crecimiento y la renta per cápita a largo plazo"[295].

Tomando en consideración las seis proposiciones anteriores podemos llegar a preguntarnos si el Estado del bienestar, lejos de ser una institución que dañe las reglas del juego capitalistas, no es una institución beneficiosa para el mantenimiento y reproducción dinámica del sistema capitalista. Como apunta R. Muñoz de Bustillo, "la política de bienestar no sólo es una puerta más abierta al Estado keynesiano para instrumentalizar su política económica de generación de la demanda -junto con las clásicas de defensa y obras públicas- sino que, además, y desde su puesta en marcha, se manifiesta tremendamente funcional con el proceso de crecimiento de las economías de mercado"[296]. D.R. Cameron alcanza similar conclusión cuando apunta que "antes que ser incompatible y nocivo para el capitalismo, un Estado del bienestar amplio y en expansión puede ser beneficioso y provechoso para la economía capitalista y a los muchos grupos que a menudo son más críticos con él. ¿Por qué? Porque socializando la negociación colectiva a un grado y ofreciendo un salario social como un incentivo para la moderación salarial de los trabajadores, los Estados del bienestar altamente desarrollados ayudan a restringir la participación del trabajo en la renta nacional, de este modo se incrementan los beneficios corporativos y los fondos disponibles para la inversión de capital"[297].

6. ¿POLÍTICAS ECONÓMICAS Y SOCIALES KEYNESIANAS, HOY?

Algunos de los elementos constituyentes de lo que W. Merkel ha denominado "*teorías de la decadencia"* de las políticas socialdemócratas siguen vigentes en la actualidad dificultando la instrumentalización de políticas económicas más cercanas al paradigma keynesiano. Merkel resumía en cuatro las "teorías de la decadencia" de la socialdemocracia[298]: 1) bloqueo temporal

[294] Ferreiro, J. y Serrano, F.: op. cit.(1996).

[295] González-Páramo, J.M.: "Estado de bienestar, crecimiento económico y distribución de la renta", en *La crisis del Estado del bienestar*, Santiago de Compostela, 1994, pág.630.

[296] Muñoz De Bustillo, R.: "Economía de mercado y Estado de bienestar", en Muñoz De Bustillo, R. (ED.): *Crisis y futuro del Estado de bienestar*, Madrid, Alianza Universidad, 1989, pág.25. Asimismo, Muñoz De Bustillo, R. (Ed): *El Estado de Bienestar en el cambio de siglo. Una perspectiva comparada,* Madrid, Alianza, 2000, espec., págs. 17 y sigs., 109 y sigs., 137 y sigs, y 351 y sigs.

[297] Cameron, D. R.: "On the Limis of the Public Economy", en *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 459, January 1982, pág.58.

[298] Merkel, W.: *¿Final de la socialdemocracia? Recursos de poder y política de gobierno de los partidos socialdemócratas en Europa Occidental*, Valencia, Alfons El Magnánim, 1995. Aunque la tesis del autor es que, según los resultados electorales, no se puede hablar de periodo de decadencia de la socialdemocracia a partir de 1974. Es evidente que este planteamiento relativamente optimista y debe ser replanteado, por su falta de verificación empírica en ciertos casos realmente existentes. Véase, asimismo, Merkel, W. (ed.): *Entre la modernidad y el postmaterialismo. La socialdemocracia europea a finales del siglo XX,* Madrid, Aliaza editorial, 1994, págs. 9 y sigs., 65 y sigs., y 121 y sigs., y 175 y sigs. Se puede hablar desde luego de una crisis estructural de la social-democracia, pero en un marco oscilante, de decadencia y de renacimiento "débil". En cualquier caso, la coyuntura actual, desde un punto de vista, global es más bien de declive ante la emergencia de movimientos neconservadores y populistas de derechas autoritarios.

de la coordinación keynesiana; 2) cambios en la estructura social; 3) cambio de valores y nueva problemática en las alianzas sociales y políticas y 4) cambio del discurso político.

Centrándonos en los límites de la instrumentalización y coordinación de las políticas keynesianas, el mismo autor apunta cuatro causas de la pérdida de capacidad reguladora de la política keynesiana:

a) "efectos de aprendizaje" de los sujetos económicos.

b) situación de estanflación (desempleo, inflación y débil crecimiento económico).

c) rápida internacionalización de los mercados de bienes y capitales que hace inviable el "keynesianismo en un solo país" y, por último.

d) política de altos tipos de interés.

Uno de los argumentos económicos de mayor peso para limitar el uso de las políticas keynesianas expansivas es la ineficacia de estas políticas en contextos de economías abiertas (internalización y globalización de los mercados de bienes, servicios, factores de producción y capitales). Una política expansiva en un solo país acabaría produciendo serios problemas sobre el sector exterior (aumento de las importaciones, inflación, pérdida de competitividad exterior, déficit exterior, etc.) que obligaría a reconsiderar dicha política. Es indudable que los efectos perversos sobre el sector exterior de una política expansiva limitan su eficacia, pero, como han puesto de manifiesto varios trabajos, el creciente proceso de globalización no es obstáculo para desarrollar con éxito una política económica más cercana a los postulados keynesianos. V. Navarro demuestra que durante el periodo de globalización no se ha producido ni un declive generalizado de la sindicalización ni tampoco un declive electoral de los partidos socialdemócratas. Además, los países socialdemócratas estuvieron entre los países más integrados en el comercio internacional en el periodo 1960-1990, manteniendo un mayor porcentaje de gasto público y social en relación del PIB entre 1974 y 1995 y demostrando tener un mayor éxito en la reducción del desempleo[299]. Por otro lado, "no parece, por tanto, existir evidencia de que los salarios y/o la protección social de los países de la OCDE deban reducirse para mejor enfrentarse a la competitividad de países con bajos salarios y escasa protección social"[300].

Es natural que la aplicación de políticas keynesianas, tal y como eran recomendadas y aplicadas, hace unas décadas encuentran serios límites de eficacia. Estos límites vienen impuestos por la vertiginosa transformación económica que ha acontecido en las economías capitalistas desarrolladas desde los años setenta hasta la actualidad. Por tanto, las propuestas de política económica deben ser, ahora, mucho más complejas que lo eran en las "*décadas doradas del keynesianismo*". Sin embargo, del planteamiento que hemos ido desbrozando a lo largo del artículo podemos destacar algunas ideas que nos inducen a pensar que buena parte de los postulados y recomendaciones de política económica contenidas en el paradigma keynesiano puede seguir teniendo vigencia en la actualidad. Sirva la enumeración de las siguientes ideas como resumen y conclusiones de nuestro trabajo:

[299] Navarro, V.: "¿Son las políticas socialdemócratas posibles en un país sumergido en la supuesta globalización de la economía mundial?", en *Sistema*, núm.150 (1999), pág.20-21 y 22. La conclusión del autor es contundente: "es posible desarrollar políticas socialdemócratas sin que el supuesto proceso de globalización imposibilite el desarrollo de tales políticas". Vid. Navarro, V.: op.cit.,(1999), pág.27.

[300] Navarro, V.: "¿Es la globalización económica y la tecnologización del trabajo la causa del paro? La importancia de lo político?", en *Sistema*, núm.139 (1997), pág.10.

1) Desde un punto de vista analítico, el paradigma keynesiano ha resuelto con éxito las dificultades planteadas por la llamada Nueva Macroeconomía Clásica. La ruptura con el saber clásico se produce cuando Keynes tiene que resolver no ya investigaciones de carácter académico, sino encontrar respuestas nítidas y rotundas para los problemas prácticas de su tiempo. Keynes fue un gran teórico en el plano de la ciencia económica, pero ante todo pretendió ser un profesional competente y útil para resolver los problemas prácticos frente a las concepciones ortodoxas que anteponía el dogma tradicional a la experiencia que mostraban los hechos. La rigidez de los precios y los salarios, la existencia de situaciones de competencia imperfecta, la existencia de pequeños costes en el ajuste de precios y salarios, la rigidez real de las economías actuales, así como la existencia de mercados de bienes, servicios y factores de producción en situación de desequilibrio, nos parecen supuestos de partida más cercanos a la realidad económica actual, que la supuesta flexibilidad de precios y salarios y la tendencia automática de los mercados al equilibrio con pleno empleo.

2) Creemos que la idea fundamental del pensamiento keynesiano es plenamente vigente en la actualidad: es el nivel de demanda efectiva el que determina el nivel de empleo. Es decir, y al margen de otros factores que afectan a la demanda de trabajo, las empresas no contratarán a más trabajadores si no tienen la certeza de que el incremento de producción derivado de la contratación de estos nuevos trabajadores va a poder venderse en el mercado. Naturalmente, y como en su día defendió J. M. Keynes, las expectativas empresariales juegan un papel fundamental en la determinación de la inversión y el empleo en economías inherentemente inciertas e inestables.

3) Una buena parte del desempleo europeo se debe a la aplicación de políticas de demanda claramente deflacionistas que persiguen el objetivo del control de la inflación y el cumplimiento de los objetivos del Tratado de Maastricht. Un mayor compromiso político por el empleo en Europa concedería a las políticas de demanda expansivas un mayor protagonismo.

4) La política de demanda expansiva debe ser coordinada en el ámbito de los países de la UE y deber de ir acompañada de otro tipo de estrategias de política económica por el lado de la oferta (estímulo a la inversión de capital fijo, inversión en capital humano e I + D, políticas de reestructuración sectorial e industrial, etc.).

5) En el artículo se propone una estrategia de política económica de inspiración keynesiana para crear empleo que descansaría en tres piezas fundamentales: política de gestión de la demanda expansiva, políticas de empleo activas y expansión de aquéllos servicios públicos sociales y comunitarios que caracterizan el llamado Estado del bienestar.

6) Necesidad de articular algún tipo de política de rentas concertada que compatibilice el objetivo de creación de empleo con el objetivo de control de los precios y que permita una mejor coordinación del crecimiento no inflacionista de los salarios y de otro tipo de rentas de la economía. Asimismo, el desarrollo de instituciones de naturaleza corporatista que favorezcan el éxito de las políticas de empleo[301].

7) Es discutible mantener que existe una incompatibilidad entre la política de gasto público social y el crecimiento económico y la eficiencia económica. La expansión del Estado del bienestar puede contribuir, no sólo a aumentar la equidad, sino la propia eficiencia económica y, por tanto, el crecimiento económico.

[301] En un reciente estudio de F.G. Castles se muestra cómo una de las variables claves correlacionada negativamente con el desempleo es el grado de corporatismo o corporativismo alcanzado en cada uno de los países. También la fortaleza del sector industrial influye positivamente en los resultados exitosos en términos de creación de empleo. Vid. Castles, F.G.: *Comparative Public Policy. Patterns of Post-war Transformation*, Edward Elgar, 1998, pág.238.

8) Existe un amplio margen "sobre todo, en aquellos países que han desarrollado escasamente o tímidamente las políticas que caracterizan el Estado del bienestar- de compatibilizar la extensión del Estado del bienestar con la creación de empleo (público y privado). Los servicios sociales orientados a la atención de ancianos o niños no sólo son una pieza básica del desarrollo del Estado del bienestar, sino importantes ?yacimientos de empleo" en el futuro.

Se podría decir, con Robert M.Solow, que "la política económica tiene al menos el derecho de experimentar con la posibilidad de conducir a la economía y al mercado de trabajo a un equilibrio con menos desempleo"[302]. Y es que incluso el final del keynesianismo no implicaría necesariamente el final de la regulación de la económica por el poder público, éste podría seguir disponiendo aún, desde una economía postkeynesiana, de instrumentos reguladores efectivos, que van desde la política estructural hasta el intervencionismo público activo en el mercado de trabajo. El gobierno público de la economía seguirá siendo necesario para la garantía de la estabilidad económica y del pleno empleo o de un alto nivel de empleo (según la "interpretación" que del principio del pleno empleo ha realizado ya la Unión Europea) y, asimismo, en estrecha conexión con las políticas sociales, cabe decir también que será necesario introducir correcciones reguladoras en el capitalismo global. Por lo demás, las exigencias de regulación político-jurídica de la economía vienen impuestas por la misma realización plena de los valores que informan el Estado social formalizado en las constituciones contemporáneas, el cual queda vinculado ya de modo inescindible con el sistema democrático. El poder público debe poder incidir en el comportamiento del sistema económico en su conjunto.

Para terminar, sólo decir, con Joan Robinson, que una teoría económica (y social) sólo puede sugerir "una posible explicación de algún fenómeno y no puede aceptarse como correcta hasta que ha sido probada por los hechos". Por lo demás, "ninguna teoría económica nos da contestaciones hechas. Cualquier teoría que sigamos ciegamente nos extraviará. Para hacer buen uso de una teoría económica debemos primero separar las relaciones de los elementos de propaganda y científicos contenidos en ella, luego, mediante la comprobación con la experiencia, ver en qué medida parece convincente el elemento científico, y finalmente combinarlos nuevamente con nuestros propios puntos de vista políticos"[303]. Con el crack de 2008, el sistema de libre mercado (libre, pero controlado y dominado por las grandes fuerzas económicas que operan más allá de las fronteras de los Estados), cuya lógica autorreguladora había sido defendida y mitificada y que estimó que era la solución a los problemas de la época keynesiana, implosionó de manera palpable antes la mirada perpleja de sus defensores y de la retirada limitada del Estado. Ahora se tiende a postular la vía propuesta por Keynes frente al fracaso de la ideología neoliberal del libre mercado "eficiente" en el plano económico (desequilibrio económico e individualismo posesivo; abandono del compromiso del compromiso con el pleno empleo) y social (desequilibrio social y quiebra de los principios de justicia social y de solidaridad; desintegración de la cohesión social). Ello conduce a repensar una nueva versión del "contrato social". Es, como se indicó, una crisis generada por el propio sistema de mercado y las nuevas reglas de juego liberalizadora y flexibilizadoras de la regulación racionalizadora de la planificación pública socio-económica. Es manifiesto que los mercados –y las fuerzas que económicas dotadas de poder- no pueden regularse por sí mismo garantizando el doble equilibrio que impone el acoplamiento estructural entre la racionalidad económica y la racionalidad social (que es la razón de la sociedad). Permitir que el mecanismo del mercado dirija por su propia cuenta y decida la suerte de los seres humanos y de su medio natural, e incluso que de hecho decida acerca del nivel y de la utilización del poder adquisitivo, conduce necesariamente a la destrucción de la sociedad"[304].

[302] Solow, R.M.: *El mercado de trabajo como institución social*, Madrid, Alianza, 1992, pág.85.

[303] Robinson, J.: "Marx, Marshall y Keynes: Tres criterios sobre el capitalismo*",* en *Ensayos de economía poskeynesiana,* México, FCE, 1959, págs.345 y 351.

[304] Polanyi, K.: *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico,* Madrid, La Piqueta, 1989, págs.128-129.

En términos de política económica –aun existiendo distintas opciones de modelos de regulación- los gobiernos tienen que asegurar que la demanda agregada sea suficiente para mantener un nivel de pleno empleo. Es necesario regular el riesgo sistémico, ya que vivimos en una "sociedad del riesgo". Y ello implicaría domesticar las finanzas (imponiendo mejores medidas y técnicas de gestión del riesgo a las instituciones financieras a través de la regulación); establecer nuevos principios de política macroeconómica (la política de tipos de intereses puede ser utilizada, hasta cierto punto, para gestionar la producción y el empleo y controlar la inflación, pero la política de tipos de interés no debe ser la única herramienta de la que disponen los gobiernos; éstos debería incorporar la política fiscal discrecional, desprovista de la obsesión por los "ajustes finos" que marcó su utilización precedente, a su mal surtida caja de herramientas macroeconómicas); establecer remedios para la superabundancia de ahorro (cualquier plan de reforma debe abordar los problemas paralelos de las reservas y los tipos de cambio, de lo contrario, lo más probable es que se caiga en los mismos errores que en el pasado; hay quienes han propuesto un nuevo "Bretton Woods"); es necesario establecer límites normativos a hiperglobalización (los Estados tienen que recuperar una parte significativa de su autonomía decisoria en materia de política económica); la reconstrucción de la economía regulada (subyacente a la continua sucesión de crisis financieras que se ha experimentado en las últimas décadas, está el fracaso de la teoría económica para tomarse la incertidumbre en serio. La macroeconomía se centra en reducir el volumen de incertidumbre en el sistema económico en su conjunto. Para ello estudia las fuerzas que determinan resultados agregados como el volumen de producción y empleo, la tasa de inflación y el crecimiento).[305] La reordenación del orden mundial exigiría instancias públicas de gobierno de la economía con verdadera capacidad de adoptar decisiones vinculantes sobre las fuerzas que operan en los mercados, haciendo frente a la sociedad del riesgo y de la incertidumbre actual.

Se impone cuestionar la hiperglobalización neoliberal y fortalecer la resortes de poder de los Estados nacionales que se mueven en una economía-mundo y en orden policéntrico: controlar las tecnología digitales como nuevas fuerzas productivas y nuevos factores base de poder; reforzar los sistemas de garantías de los derechos fundamentales frente a la digitalización y a la par diseñar nuevos derechos digitales (una nueva "invención de lo social"), establecer sistema de planificación democrática que sometan a un orden constitucional los "poderes salvajes" del mercado[306].

Keynes había defendido en 1933 un orden económico internacional que pretendía hacer compatible la autonomía nacional económico-política con el comercio internacional y que pasó a ser el fundamento institucional de los "años dorados" del capitalismo de la postguerra[307] regulado estatalmente, hasta que paulatinamente se fue disolviendo ante los ataques de la llamada revolución neoliberal. Este mismo análisis propositivo es el que plantearía poco después Karl Polanyi. En la postguerra se pondrían en práctica parte de estas propuestas a impulso de las grandes potencias estatales hegemónicas. Y fue así hasta la década de los años ochenta con los gobiernos neoconservadores

[305] Skidelsky, R.: *El regreso de Keynes* (2009)*,* Barcelona, Crítica, 2009, págs.195 y sigs. ("Keynes, hoy").

[306] Streeck, W.: *Entre globalismo y democracia. Economía política y el neoliberalismo saliente* (2021)*,* Buenos Aires, Katz Editores, 2023; Zuboff, S.*: La era del capitalismo de la vigilancia La lucha por un futuro humano frente a las nuevas fronteras del poder*, Traducción de Albino Santos, Barcelona, Paidós, 2020; Monereo Pérez, J.L.: *Los fundamentos de la democracia. La teoría Político Jurídica de Hans Kelsen,* Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2013, espec., Capítulo 5 ("Soberanía y Derecho Internacional en Hans Kelsen; Mito y realidad"), págs. 297-470; Monereo Pérez, J.L.: *Espacio de lo político y orden internacional. La Teoría política de Carl Schmitt,* Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2014, espec., Capítulo III ("El problema de la soberanía en el nuevo orden internacional y el pensamiento de Carl Schmitt"), págs. 277-631; Monereo Pérez, J. L.: *Los fundamentos de la democracia. La Teoría Político Jurídica de Hans Kelsen,* Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2013, espec., Capítulo 6 ("Soberanía y Derecho Internacional en Hans Kelsen: Mito y realidad"), págs. 297-470. Remítase a la más completa referencia bibliográfica ya indicada.

[307] Mishra, R.: *El Estado de Bienestar en la sociedad capitalista. Políticas de desmantelamiento y conservación en Europa, América del Norte y Australia*, Madrid, Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales, 1994, espec., págs. 23 y sigs.

de Estados Unidos y el Reino Unido[308]. La crisis de la globalización neoliberal (la crisis del sueño neoliberal de 1989 de un mundo económico único, no segmentado en Estados-nación y gobernado por instituciones universales con reglas flexibles para los grandes poderes económicos privados) y ciertas tendencias hacia la renacionalización ponen de actualidad estas aportaciones fundamentales de Keynes y Polanyi.

Ante ese escenario geopolítico Wolfgang Streeck defiende que para la creación de un Estado keynesiano-polanyiano, nacional-soberano y democrático, como lugar institucional de una primacía de la política sobre la economía, impuesta contra la hiperglobalización[309], o, incluso de una primacía política de la sociedad sobre el orden económico del capitalismo, solo se puede considerar al Estado-nación. Este es el Estado keynesiano-Polanyiano[310]. El sistema internacional estaría basado en estructuras de cooperación-confederal estructuradas de forma horizontal en lugar de vertical. La propuesta de Streeck, desde esta perspectiva, incorpora una utopía concreta de compatibilización del capitalismo con la democracia y la recuperación de un mundo no gobernado por las grandes potencias mundiales estatales y por las poderosas fuerzas económicas (grupos transnacionales) que dominan los mercados mundiales. No está claro que este Estado keynesiano-polanyiano sea capaz de desplazar a las formas vigentes de "Estado de Mercado" o "Estado de competencia económica" sin más. No parece tarea fácil, porque esta forma-Estado está vinculada ciertamente a la globalización neoliberal, pero es también una respuesta a los procesos de mundialización e internacionalización bajo las condiciones impuestas por la lógica de la acumulación y la estrategia expansiva del capitalismo financiero y liberalproductivista[311]. En la formulación de Keynes, entre capitalismo y democracia se encuentran los Estados-nación maniobrando en una constante búsqueda de la república ideal del futuro, que, como se sabe, no es idéntica a una economía ideal del mercado. En Polanyi, la misma búsqueda se describe políticamente más fuerte, como conflicto permanente entre el movimiento capitalista y el contramovimiento social, conflicto del que emergen formas de vida moldeadas de manera diferente según cada nación, como estaciones intermedias del desarrollo histórico. El problema geopolítico consistirá en interrogarse por la capacidad de los pequeños Estados-nación democrático soberanos de cooperar internacionalmente en la producción mundial de bienes colectivos y en la competitividad de sus respectivas autonomías. Se plantea un orden internacional más cooperativo que basado en el dominio imperial de las grandes potencias mundiales. Este es el tipo de orden internacional que

[308] Un análisis desde los orígenes del reformismo democrático del capitalismo hasta la crisis de la socialdemocracia europea, Monereo Pérez, J.L.: *La crisis de la socialdemocracia europea. Eduard Bernstein y las premisas del socialismo reformista,* Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2012, espec., págs. 9-64, y 75 y sigs.

[309] La globalización neoliberal ha supuesto una limitación efectiva de los espacios autónomos inherentes a la soberanía de los Estados-nación que no tienen la condición de Estados de Potencia Mundial, como es el caso paradigmático de Estados Unidos, Rusia, China y de los Estados con ellos coligados como constelaciones políticas. Por lo demás, la globalización neoliberal no surgió espontáneamente, sino que fueron creadas ciertas condiciones para ello, fue *construida e impulsada* por los grandes Estados de Potencia Mundial, es decir, obedeció principalmente a una decisión sustancialmente política, o más propiamente, de carácter geopolítico, encabezada por Estados Unidos. Véase Monereo Pérez, J.L.: *Soberanía y orden internacional. La teoría política de Carl Schmitt,* Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2015, espec., Capítulo III ("El problema de la soberanía en el nuevo orden internacional y el pensamiento de Carl Schmitt"), págs. 277 y sigs.; Panitch, L. y Gindin, S.: *La construcción del capitalismo global. La economía política del imperio estadounidense,* Madrid, Akal, 2015, espec., 107 y sigs., 171 y sigs., 245 y sigs., 333 y sigs., y 405 y sigs.; Teubner, G., Sassen, S., y Krasner, S.: *Estado, soberanía y globalización,* Bogotá (Colombia), Siglo del Hombre Editores, 2010, espec., págs. 21 y sigs., 65 y sigs., 103 y sigs., y 139 y sigs.

[310] Streeck, W.: *Entre globalismo y democracia. Economía política y el neoliberalismo saliente* (2021)*,* Buenos Aires, Katz Editores, 2023, págs. 340 y sigs.

[311] Véase Monereo Pérez, J.L.: *Espacio de lo político y orden internacional. La Teoría política de Carl Schmitt,* Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2014, espec., Capítulo III ("El problema de la soberanía en el nuevo orden internacional y el pensamiento de Carl Schmitt"), págs. 277-631; Crouch, C.: *Posdemocracia,* Taurus/Santillana, 2004, págs. 7 y sigs., 49 y sigs., y 111 y sigs.

necesita un Estado Keynesiano-Polanyiano, asentado en la democracia basada en la soberanía estatal. La restauración de la democracia constitucional plena necesita la recuperación de la soberanía. El pilar fundamental y constitutivo de un orden postneoliberal internacional sería el Estado-nación. La multipolaridad y el policentrismo permiten diversidad, heterogeneidad y pluralismo en la organización de las regiones del mundo[312]. Para el bloque de Europa occidental dentro del nuevo orden mundial policéntrico-polimorfo, si es que llega a existir, esto solo se traduciría y podría traducirse en fundar una soberanía de la Unión Europea sobre la base de la soberanía nacional, en un sistema cooperativo de Estados que no solo se vea obligado a reconocer la diversidad de sus Estados miembros y de sus sociedades, más grandes y más consolidadas en Europa occidental que en cualquier otro lugar, con el objetivo no de eliminarla, sino de volverla productiva. De hecho, la Unión Europea, en sí misma incapaz de una centralización directiva, con su compulsión por regionalizarse y orientarse hacia su interior, podría, como reacción a las nuevas circunstancias globales, acercarse bastante a lo que Karl Polanyi describió en 1945, como "planificación regional: proyectos conjuntos de Estados vecinos en sectores selectos, apoyados por un centro que asiste en lugar de decretar. A fin de cuentas, más no puede hacer una Unión Europea que quiere ser mucho más que una mera autoridad ejecutora de la OTAN: una consecuencia de la estructura de estatalidad de Europa occidental, que no le permite racionalizarse ni en términos imperiales ni supraestatales. Así podría llegar a darse que, al menos en este aspecto, la guerra no termine destruyendo todas las posibilidades de una "integración europea" específicamente europea y que, después de todo, el Estado keynesiano-polanyiano aún tenga su oportunidad[313]. La reivindicación del pensamiento de Keynes que incluso se ha defendido una gran ruptura consistente en reconciliar a Keynes y Schumpeter[314].

El reforzamiento de la autonomía del Estado-nación no podrá por sí sólo afrontar las tensiones del capitalismo. Cualquier salida política debería suponer una transformación de la política e ir acompañada de una transformación del capitalismo, lo cual también nos conduce al campo de una utopía concreta a materializar como dilema democrático y civilizatorio.

La economía no es ni una ciencia exacta, ni una ciencia natural: es una ciencia social que dialoga con las demás ciencias y utiliza juicios de hecho y juicios de valor que han de ser explicitados[315]. El ejemplo más singnificativo de la capacidad de los grandes Estados de potencia

[312] Streeck, W.: *Entre globalismo y democracia. Economía política y el neoliberalismo saliente* (2021)*,* Buenos Aires, Katz Editores, 2023, págs.343 y sigs.

[313] Streeck, W.: *Entre globalismo y democracia. Economía política y el neoliberalismo saliente* (2021)*,* Buenos Aires, Katz Editores, 2023, pág. 396.

[314] Lorenzi, J-H.,y Villemeur, A.: *La Grande Rupture: réconcilier Keynes et Schumpeter,* París, Odile Jacob, 2021. El objetivo de este libro es dar respuesta a las preguntas que acechan hoy a las democracias occidentales. ¿Hay que aumentar los salarios? ¿Cómo hacer de la innovación una fuente de nuevos empleos? ¿Debemos fomentar la inversión expansiva para luchar contra el cambio climático? ¿Cómo evitar que los jóvenes se conviertan en una generación sacrificada? ¿Debemos apostar por los empleos cualificados? Por último, ¿no deberíamos invertir más en cuestiones sociales? Es sobre la base de seis nuevas distribuciones de la renta, el trabajo, las competencias y la innovación dentro de la sociedad y entre sus distintas generaciones como puede establecerse un crecimiento sostenible, integrador y compartido por todos. Para los autores es posible resolver todos estos problemas y dilemas de nuestro se basan en la reconciliación el pensamiento económico de dos grandes economistas: Keynes, el hombre de la demanda y el papel activo del Estado, y Schumpeter, el hombre de la innovación y defensor del empresario creador (no del capitalismo especulativo). Con este ensamblaje, piensa que sería posible formular el paradigma sobre el que debería construirse la economía de las sociedades por fin en paz y en una economía para el bienestar que garantice que la economía esté al servicio de los seres humanos.

[315] De interés, Dobb, M.: *Introducción a la economía,* México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1973; espec., págs. 10 y sigs., 68 y sigs., y 87-90; Dobb, M.: *Economía política y capitalismo,* México D.F., Fondo de Cultural Económica, 1966, espec., págs. 91 y sigs., y 128 y sigs.; Godelier, M.: *Racionalidad e irracionalidad en economía,* México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 2ª ed., 1966, Capítulo I ("El tema"), págs. 8 y sigs. ("La racionalidad de los sistemas económicos: ¿Cuestión de ideología o problema científico"), y págs. 30 y sigs. ("La racionalidad económica capitalista"); Capítulo II ("Racionaidad de la teoría económica"), págs. 1045 y sigs., Capítulo III ("Racionalidad

mundial –seladamente encabezados por Estados Unidos- de construir mercados, incluso a gran escala es la misma construcción del mercado capitalista global (construido, por demás, con marcada orientación ideológica y herramientas de neoliberalismo radical). Lo cual muestra también, entre otras cosas, "la politicidad" y "juridicidad" de los mercados. La propagación por todo el mundo de los mercados, valores y relaciones capitalistas, lejos de ser un resultado inevitable de unas tendencias económicas inherentemente expansivas, ha sido consecuencia, principalmente, de la actuación de grandes Estados, y de uno de ello en particular, a saber: el Estado estadounidense. Efectivamente, la relación entre este Estado –que se comporta como un "Estado imperial"- y las cambiantes dinámicas de la producción y las finanzas quedó inscrita en el propio proceso creativo que se conoce como la globalización[316]. El interés en su creación está claro, pero no tanto su capacidad de control eficiente de las fuerzas de poder que quedaron liberadas.

Ya resulta harto significativo que se constate un hecho como punto de partida, a saber: que al contrario que los demás animales sociales, los hombres no se contentan con vivir en sociedad, sino que *producen la sociedad para vivir;* en el curso de su existencia inventan nuevas maneras de pensar y de actuar sobre ellos mismos así como sobre la naturaleza que los rodea. Producen, pues, la cultura, los distintos ámbitos del saber y fabrican la Historia[317].

Quizás, en la búsqueda de una utopía concreta, se podría apostar por establecer un orden socio-económico integrador que permita "la absorción del sistema económico dentro de la sociedad, por la adaptación creativa de nuestros modos de vida en un entorno industrial"[318]. Para ello sería necesario establecer un Nuevo Contrato Social a fin de garantizar una sociedad del bienestar, distribuir global de las rentas, la calidad de vida y trabajo digno. Pero esa sociedad del bienestar presupone una planificación económico-finnanciera y social, que sólo puede ser llevada a cabo por un Estado democrático y por estructuras internacionales que respeten las bases fundamentales de la democracia constitucional. El Nuevo Contrato Social (que como todos los "contratos sociales" de intercambio político desde la segunda postguerra mundial son un pacto intergeneracional) ha de apostar por el pleno empleo de calidad, la Seguridad Social –que en el marco del sistema de protección social pública, incluye políticas de apoyo a los distintos modelos de familias y a la infancia-, e instrumentos de sostenibilidad del sistema de prestaciones y servicios públicos sociales (sistemas impositivos generales progresivos y cotizaciones parafiscales, y la apuesta por un modelo de competitividad basada en la innovación y la productividad). Sólo así se podrán abordar los problemas demográficos (envejecimiento de la

de los sistemas económicos"), págs. 241 y sigs.; Godelier, M.: *Lo ideal y lo material. Pensamiento, economías, sociedades,* Madrid, Taurus, 1990, págs. 17 y sigs., 45 y sigs., 199 y sigs. y 209 y sigs.; Polanyi, K.: "Nuestra obsoleta mentalidad de mercado", en Polanyi, K.: *La esencial del fascismo seguida de Nuestra obsoleta mentalidad de mercado,* Madrid, Escolar y Mayo editores, 2013, págs. 83 y sigs.; Bourdieu, P.: *Las estructuras sociales de la economía,* Barcelona, Anagrama, 2003, espec., 13 y sigs., 113 ("El Estado y la construcción del mercado") y sigs., 235 y sigs. ("Principios de una antropología económica"); SEN, A.: *La idea de la justicia,* Madrid, Taurus, 2010, espec., págs. 11 y sigs., 33 y sigs., 61 y sigs., 255 y sigs., y 351 y sigs.; Piketty, TH.: *El capital en el siglo XXI* (2013)*,* Madrid-Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2014, espec., Tercer Parte ("Estructura de las desigualdades"), págs. 259 y sigs., y Cuarta Parte ("Regular el capital en el siglo XXI"), págs. 517 y sigs.; Piketty, TH.: *Capital e ideología,* Barcelona, Deusto, 2019, *passim,*; Dowidar, M.H.: *La economía política, ciencia social,* Barcelona, 1977, espec., págs. 32 y sigs., y 53 y sigs. Significativamente, Pierre Bourdieu, señala que "la ciencia que llamamos "economía" se sustenta en una abstracción inicial que consiste en disociar una categoría particular de prácticas, o una dimensión particular de cualquier práctica, del orden social en que toda práctica humana está inmersa" (*op. cit.,* pág. 13).

[316] Panitch, L.y Gindin, S.: *La construcción del capitalismo global. La economía política del imperio estadounidense,* Madrid, Akal, 2015, espec., Prefacio, págs. 7-9; Tercera Parte, págs. 171 y sigs., y Quinta Parte, págs. 333 y sigs.

[317] Godelier, M.: *Lo ideal y lo material. Pensamiento, economías, sociedades,* Madrid, Taurus, 1990, pág. 17.

[318] Polanyi, K.: "Nuestra obsoleta mentalidad de mercado", en Polanyi, K.: *La esencial del fascismo seguida de Nuestra obsoleta mentalidad de mercado,* Madrid, Escolar y Mayo editores, 2013, págs. 83 y sigs., en particular pág. 99. Polanyi, K.: "La economía como actividad institucionalizada", en Polanyi, K.: *Los límites del mercado. Reflexiones sobre economía, antropología y democracia,* Madrid, Capitán Swing, 2014, págs. 187-214.

población; reducidos niveles de natalidad), los problemas de adaptación a las nuevas tecnologías (el gobierno y control público y colectivo de su desarrollo e incidencia), los problemas relacionados con la nueva fase avanzada de mundialización de la economía (control de la globalización y gobierno de la misma a través de instituciones públicas internacionales). En cualquier caso el mantenimiento del Estado del Bienestar seguirá dependiendo de una decisión sustancialmente política (que en un Estado constitucional está determinada, a su vez, por la legitimidad política y social que tenga esta forma de Estado democrático), aunque condicionada por los factores causantes de la incertidumbre en la "sociedad del riesgo global"[319] y de la incertidumbre generalizada, y también internamente por su nivel de eficiencia económico-social[320] Su idea fuerza es la institucionalización de los conflictos sociales, el buen funcionamiento del orden económico y la realización de la justicia y seguridad existencial para las personas, lo que procura la igualdad y el "bienestar social". La misma democracia constitucional está estrechamente vinculada a la justicia formal y material. En tal sentido, la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, que la hace valer, mueve necesariamente a la acción pública. Y ello con independencia de que "el éxito de la democracia no consiste únicamente en disponer de la más perfecta estructura institucional imaginable. Depende ineludiblemente de nuestros patrones reales de conducta y del funcionamiento de las interacciones políticas y sociales. No hay esperanza de confiar el asunto en las manos "seguras" del virtuosismo puramente institucional. La operación de las instituciones, depende de las actividades de los agentes humanos que utilizan las oportunidades para las realizaciones razonables"[321].

7. BIBLIOGRAFÍA DE KEYNES: OBRAS TRADUCIDAS AL CASTELLANO

Keynes, J.M.*: Consecuencias económicas de la paz, Madrid, Calpe, 1920.*

Keynes, J.M.*: Consecuencias económicas de la paz, Barcelona, Crítica, 2009.*

Keynes, J.M.*: Teoría general del empleo, el interés y el dinero, México D.F., 1938, numerosas ediciones siguientes.*

Keynes, J.M.*: Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero (1936), Barcelona, Planeta-De Agostini, 1993.*

Keynes, J.M.*: Crítica de la Economía clásica, edición coordinada por L. A. Rojo, Barcelona, Ariel, 1969.*

Keynes, J.M.*: Ensayos biográfico. Políticos y economistas, Barcelona, Crítica, 1992. Recoge numerosos ensayos en un libro de 384 páginas.*

Keynes, J.M.*: Ensayos de Persuasión, Barcelona, Crítica, 1988,*

Keynes, J.M.*: Ensayos de Persuasión, Madrid, Síntesis, 2009.*

[319] Beck, U.: *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Barcelona, Paidós, 1998; Beck, U.: *La sociedad del riesgo global,* Madrid, Siglo XXI de España Editores, 2002.

[320] La Organización Internacional del Trabajo viene apostando por "*Un nuevo contrato social: lograr la justicia social en una época de cambios acelerados*", en *Revista Internacional de Investigación Sindical (OIT),* Volumen 12, números 1-2 (2023). La Recomendación de la OIT, sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), presenta un plan para hacer que la protección social pública sea el elemento central de un nuevo contrato social.
Propuesta realizada el marco doctrinal: Monereo Pérez, J. L.: "Por un nuevo pacto social garantista de los derechos fundamentales para afrontar la crisis y la recuperación". *Revista De Estudios Jurídico Laborales Y De Seguridad Social (REJLSS)*, (1), (2020) 16–83. https://doi.org/10.24310/rejlss.vi1.10403 -2 (2) ntrato

[321] Sen, A.: *La idea de justicia* (2009)*,* Madrid, Taurus, 2010, pág. 386.

KEYNES, J.M.*: "Keynes ante la gran depresión. Unos documentos famosos en "The Times"", en Revista de Trabajo. Edición conmemorativa del X aniversario, números 41-42, Vol. I (1973), págs. 143-159. Los ensayos recogidos son los siguientes: "I Los experimentos de Roosevelt. Una política dual" (publicado el 2 de enero de 1934 en "The Times", de Londres); "II. Un plan para el Presidente. Notas sobre el "New Deal" (publicado el 11 de junio de 1934 por The Times); "III. La recuperación americana. Una comparación con la Gran Bretaña" (Al director de "The Times", Carta publicada el 26 de junio de 1934).*

KEYNES, J.M.*: Política y futuro. Ensayos escogidos, Madrid, Página Indómita, 2015.*

KEYNES, J.M.*: Ensayos biográfico. Políticos y economistas, Barcelona, Crítica, 1992.*

KEYNES, J.M.*: "La teoría general" (es una parte breve extraída de su la libro "Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero"), en* KEYNES, H.M., FRIEDMAN, M., HANSEN, A.H., SWEEZY, P.M.,y otros: *Crítica de la economía clásica, Madrid, Sarpe, 1983 (edición original, Barcelona, Ariel, 1968), págs. 47-81.*

KEYNES, J.M.*,* ESTEFANÍA, J.: *Las posibilidades económicas de nuestros nietos, Madrid, Taurus, 2015. Recopila siete ensayos de Keynes publicados en su libro Ensayos de persuasión.*

KEYNES, J.M.*: "Las posibilidades económicas de nuestros nietos", en Papeles de Economía Español, núm. 6 (1981), págs. 356-361.*