

JAMES O'CONNOR: *La crisis fiscal del Estado*. Ediciones Península, Barcelona, 1981, 341 pp.

Sumario: Prólogo de Francisco Murillo.-Introducción.-I. Anatomía del capitalismo del estado norteamericano.-II. Las dimensiones de la crisis.-III. Poder político y control presupuestario en los Estados Unidos.-IV. Gastos de capital social: Inversión social.-V. Gastos de capital social: Consumo social.-VI. Los gastos sociales de producción: El estado bélico-asistencial.-VII. La financiación del presupuesto: Empresa estatal y deuda estatal.-VIII. La financiación del presupuesto: El estado impositivo.-IX. Extensión y límites de la reforma capitalista.-Apéndice: Lucha de clases y crisis fiscal en la década de los ochenta.-Bibliografía.

Introducción

James O'Connor realiza en su obra un análisis del modo de producción capitalista y de la crisis económico-fiscal en que ha desembocado como consecuencia de las contradicciones inherentes al propio modelo.

Sin desarrollar una metodología marxista en su sentido ortodoxo, pero tomando de Marx la idea de la acumulación de capital y de Weber la idea de la legitimación, aborda la configuración del capitalismo fundamentalmente a partir de la segunda guerra

mundial (desde mediados/finales de los años cuarenta hasta principios de los años setenta) y su repercusión sobre los diferentes grupos sociales.

Su estudio no está referido a los países de la periferia del sistema, sino centrado en los Estados Unidos con abundantes datos sobre Estados, Comunidades locales, asignaciones económicas, informaciones periodísticas,... para reforzar su exposición. De ahí que la evolución y los diagnósticos del análisis no pueden ser en conjunto trasladables a Europa donde empresas estatales, grupos de presión presentan una configuración específica.

Crisis económica y crisis presupuestaria.

El carácter competitivo que había caracterizado al modelo de producción capitalista a lo largo del siglo XIX, se consolida a lo largo del presente siglo en un tercer estadio: El monopolismo. El monopolio adquiere una importancia relevante a partir de la segunda guerra mundial –periodo de la descolonización– y se caracteriza por la exportación intensiva de capitales, el rápido crecimiento de la relación física capital/trabajo, el rápido crecimiento también de la productividad física y la tendencia normal hacia la creación de capital y trabajo excedentes.

Sin embargo, O'Connor sostiene que el crecimiento del sector monopolista ha sido el crecimiento del sector estatal y considera a ambos como un proceso único. Es cierto que los gastos del Estado como porcentaje del PNB han subido de manera constante desde la última década del siglo XIX y citando a Goldscheid se refiere a las deudas estatales como el factor más poderoso en la evolución de los Estados modernos. Este continuo crecimiento de los gastos del Estado (1) ha incrementado la expansión y acumulación del capital privado, fundamentalmente del capital monopolista al haber resultado beneficiado en mayor grado por ellos. En efecto, la producción capitalista necesita de la investigación científica/tecnológica, infraestructura... que progresivamente

ha venido siendo desarrollada por las inversiones en capital social realizadas por el Estado y financiadas vía presupuestos. El sector competitivo no resulta favorecido –o al menos tan favorecido– como sector monopolista porque tendría que pagar los gastos del Estado en educación, investigación y desarrollo que en pequeña medida pueden incrementar su producción realizada por fuerza de trabajo intensiva, con bajos salarios y no especialmente cualificada (minorías étnicas, mujeres...).

A partir de este planteamiento, el autor afirma que el capital monopolista socializa, cada vez más, a largo plazo los costes de capital (en forma de inversión social, consumo social para hacer posible la acumulación rentable de capital) y los gastos sociales de producción (precio que paga el Estado para obtener la legitimación) y demuestra que el crecimiento de los sectores monopolista y estatal origina una crisis social y una crisis fiscal que tiene su origen en la contradicción de la propia producción capitalista: La producción es social, mientras que los medios de producción y el beneficio son propiedad privada.

Desde el punto de vista teórico, para O'Connor existen tres tipos de medidas con las que el Estado puede pretender controlar la inflación, los costes y aliviar la crisis. El primero sería una recesión controlada de la economía –política contractiva–. El segundo consistiría en introducir y hacer respetar por parte del Gobierno controles de precios y salarios. Y el tercero (que lo considera como la salida a la crisis que tomará el modelo de no alterarse radicalmente los acontecimientos) partiría de la cooperación de los sectores estatal y monopolista y llevaría a la formación de un amplio complejo socio-industrial.

(1) O'Connor clasifica los gastos del Estado en: Gastos en capital social y gastos sociales del Estado (programas de asistencia social, gastos militaristas...). Los gastos en capital social los divide en grupos: Gastos en inversión social (en capital físico –infraestructuras, carreteras, autopistas– y en capital humano –servicios docentes, administrativos...–) y gastos en consumo social (servicios recreativos, transportes públicos, indemnizaciones laborales...).

Esta tercera opción, a largo plazo, perseguirá un incremento de la productividad en ambos sectores. En el sector monopolista para frenar los precios y los costes e incrementar la producción y los beneficios, y en el sector estatal para controlar la crisis fiscal. En esa línea sitúa y explica los proyectos de modernización y racionalización de las instalaciones en la bahía de San Francisco y los progresos en los intentos de reconversión parcial de varias compañías aeroespaciales (Lockheed IBM, Litton, Nort American Aviation) que han sido subvencionadas por el Gobierno para desarrollar análisis de sistemas en programas tales como control de la polución, transportes, construcción industrial,... o empresas como AT & T y Xerox en el campo de la educación.

En Estados Unidos, dice O'Connor, el capital privado administra actualmente ciudades enteras sobre bases contractuales y el potencial de nuevos programas a realizar por el complejo socio-industrial bajo el control del Estado y el capital monopolista es inmenso. Ahora bien, esto no sería posible si las industrias no cuentan con el compromiso de ser recompensadas por el Gobierno para paliar los extraordinarios costes y riesgos que la operación conlleva.

Puesto que las nuevas relaciones políticas y de clase evoluciona necesariamente con el desarrollo de nuevas formas de capital, para la plena definición del complejo socio-industrial el capital monopolista tiene que crear nuevos y más estrechos nexos con el Estado con el fin de encontrar, por un lado, formas de fusionar los recursos privados y públicos y, por otro, el debilitamiento del sector competitivo que por utilizar fuerza de trabajo intensiva no resultaría beneficiado del aumento de los gastos del Estado en

inversión y desarrollo y si tendría que pagar por ellos.

James O'Connor desarrolla otro aspecto de la crisis fiscal a través del estudio del presupuesto estatal. Para este segundo análisis volvemos a tomar una de las premisas de las que parte el autor para desarrollar el argumento de su obra: El crecimiento del sector monopolista y del sector estatal son parte de un proceso único, puesto que la expansión de los monopolios lleva a la expansión de los gastos del Estado.

En efecto, desde finales del siglo pasado los gastos estatales han seguido una senda continua de crecimiento como consecuencia de la configuración del modelo de producción capitalista en su fase de monopolio. Esta forma del modelo ha llevado a una creciente interdependencia de la producción que ha requerido cada vez mayores desembolsos del Estado en capital social (esto es, en inversión social y consumo social según el desglose que O'Connor hace del capital social) y gastos sociales, incluidos aquí los gastos imperiales que contribuyen a la estabilidad socio-política, puesto que el objetivo primordial de los programas de ayuda exterior es mantener la estructura y el orden social capitalista y crear las condiciones para la futura expansión.

A mediados de los años cincuenta acelerar el crecimiento económico fue un objetivo fundamental para el capital monopolista, y para este crecimiento económico habría de jugar un papel fundamental el capital social, sobre todo en inversiones de capital humano y en investigación para la innovación tecnológica (2). A estos

(2) La investigación debe financiarse con fondos estatales en aquellas esferas en que el capital privado considere que los riesgos son demasiado

costes hubo que agregar los incrementos de los costes salariales del sector estatal que tienden a incrementarse excesivamente a largo plazo; esto es, tienden a superar los incrementos de la productividad (la productividad en el sector estatal crece entre 1 y 1,5 por 100 anualmente), y la tendencia cada vez mayor de la población a depender del Estado (a principios de los años sesenta más del 25 por 100 de la población estaba relacionada laboralmente con la Administración).

Los gastos estatales vienen presentando, por un lado, una porción cada vez mayor de los gastos totales del país, y por otro, son gastos difíciles o imposibles de reducir, hecho que lleva a que se disparen los déficit.

Los déficit crónicos, la creciente competencia internacional y el estancamiento económico en que se vio sumida la economía norteamericana, como consecuencia de la crisis del petróleo agravaron hasta el límite la crítica situación del presupuesto norteamericano, lo que llevó al Gobierno a utilizar contundentes medidas de política nacional como la Reforma Monetaria Internacional y una recesión controlada, pasando por un control de precios y salarios, entre otras. Sin embargo, estas medidas no fueron efectivas.

La financiación del presupuesto a través de empresas estatales es inviable en Estados Unidos, ya que los objetivos de estas empresas no han ido dirigidos a generar excedentes para

destinarlos a los gastos sociales y a la formación de capital, sino que han significado un mayor endeudamiento estatal al tener que cubrir con el dinero de los presupuestos sus déficit. Las áreas de inversión de la empresa estatal no han podido ocupar las áreas rentables del capital privado porque éste se lo ha impedido. Además, la mayoría de las empresas se organizan para cubrir gastos, expandir el capital privado, perpetuándose así la idea de que el Estado es demasiado incompetente para administrar el capital directamente productivo. Tampoco la deuda que desvió del mercado de capitales grandes cantidades de dinero tuvo mejor efecto sobre la crisis. La institucionalización de la deuda federal tiende a agravar la crisis fiscal en la medida que los periodos de amortización son cada vez más cortos y la deuda se vuelve cada vez más líquida, más parecida al dinero y, por tanto, más inflacionaria. Pero la Administración se ve obligada a seguir emitiendo títulos al continuar la necesidad creciente de asignaciones para el capital físico y social, demostrando así que el gasto a largo plazo parece insensible a los tipos de interés elevados. Por último, la vía impositiva tampoco será la solución mágica a los problemas presupuestarios, puesto que un sistema impositivo que no es progresivo, que no grava el capital, no puede pretender elevarse indefinidamente con base en las rentas salariales. Los aumentos salariales se ven neutralizados por los impuestos directos, lo que lleva a un rechazo generalizado —especialmente de las clases medias— hacia el sistema fiscal.

Tras el análisis de la situación de la economía en Estados Unidos, ¿hacia dónde se dirige ésta?, se pregunta O'Connor.

altos, y la formación profesional dentro de la propia empresa no es un método excesivamente útil, no porque no sea eficaz, sino porque no es rentable, ya que el coste de perder un trabajador especializado cuyo coste ha corrido a cargo de la empresa es particularmente elevado; por tanto, en su mayor parte éste también ha corrido a cargo del capital social (inversión social en capital humano).

Según el planteamiento de la economía clásica tradicional, el mercado es quien determina el volumen, la composición, los métodos y la distribución de la producción. El capital organiza la producción para el mercado sólo si existe una expectativa de beneficio. Pero el Estado no funciona bajo los principios del mercado y el máximo beneficio, sino que, por el contrario, los gastos y el presupuesto en su conjunto sólo son explicables en términos de relaciones de poder. Así, considera O'Connor que los modelos macroeconómicos teóricos no tienen en cuenta los determinantes reales de la economía, sino que son una estimación de la cantidad de gasto estatal necesario para provocar determinados cambios, por ejemplo, incrementar el crecimiento, elevar el empleo, ... parten de un planteamiento que, a su juicio es erróneo al considerar que el volumen del gasto federal está determinado por el volumen del gasto privado, al cual es inversamente proporcional. Es una idea simplista, pues las políticas compensatorias sólo han funcionado en grado muy limitado.

En la fase actual en este camino hacia el reforzamiento del capital monopolista y con vistas a la concentración y centralización que este capital necesita se lucha por una administración y una planificación fiscal centralizada. El Estado tiene que estimular la acumulación privada con el fin de generar el crecimiento económico que le proporcione ingresos fiscales. Aquí vuelve a tener razón de ser el complejo socio-industrial y el engranaje del sector estatal y monopolista con vistas al incremento de la producción.

El capitalismo moderno es un sistema de producción independiente (Estado/monopolio) y especializado

por lo que requiere una coordinación y control estatales. A medida que este modelo se ha ido configurando ha llevado consigo un desarrollo del poder Ejecutivo en detrimento del Legislativo. Los intereses regionales y locales representados en el Congreso no se han opuesto a esta creciente centralización porque no ha habido una sensación inmediata de pérdida de poder, ya que el Ejecutivo no ha tratado de abolir ningún procedimiento o función legislativa formal. El Ejecutivo ha ido reforzando su protagonismo financiero con un mayor control sobre las asignaciones presupuestarias, desarrollando su iniciativa a través del Departamento de Presupuesto. La implantación del PPBS -Presupuesto por Programas- ha sido parte de esa estrategia y ha significado un paso más hacia el fortalecimiento del poder del presidente, ya que el sector monopolista organizado con criterios de interés de grupos y de clase despliega toda su influencia sobre el Gobierno.

El paso del Estado bélico-asistencial al complejo socio-industrial requiere grandes transformaciones del sistema político-económico para la consolidación del Estado-monopolio. El nuevo federalismo de Nixon era un enfoque de este carácter centralista y del capitalismo como sistema total sobre el que insiste O'Connor, y en los programas de ayuda para el desarrollo regional se asignaba dinero para el logro de objetivos federales en los Estados y Gobiernos locales.

Apéndice

En la edición de 1981 a la *Crisis fiscal del Estado*, James O'Connor incorpora un breve apéndice con el título «La lucha de clases y la crisis fiscal en la década de los ochenta».

La década de los sesenta y el inicio de los años setenta fueron momentos caracterizados en lo económico por una fuerte expansión, y en lo social por el debilitamiento de los símbolos de legitimación tradicionales norteamericanos (paz, posibilidad de igualdad, legitimidad,...). Los ochenta, con la depresión económica todavía latente, presentan un panorama más desolador y de resultados inciertos, pues las crisis económicas generan planteamientos nuevos en las funciones de los modelos económicos y en las relaciones sociales.

O'Connor, alejándose del enfoque de Mendel, Sweezy y otros, no considera que la crisis actual sea sólo consecuencia de la necesidad de la reestructuración de la economía, sino que también es el resultado de un conflicto de clases. Las soluciones que se dieron a anteriores crisis de superproducción (asistencia social, crédito al consumo, préstamos hipotecarios,...) han condu-

cido al capitalismo nortamericano a un nivel de subproducción de capital. Precisamente debido al crecimiento del consumo social y privado y de los gastos sociales no ha quedado suficiente capital -libre de inflación- para posteriores gastos sociales y capitales sociales y privados.

A pesar de las afirmaciones del presidente Reagan de controlar los déficit presupuestarios reduciendo las asignaciones sociales en los mismos, este hecho no se plantea como probable. Primero, por la negativa general de la sociedad de ceder ante derechos universales conseguidos en el pasado -principalmente a partir de la depresión del veintinueve-, y segundo, porque una reducción de los gastos sociales originaría una reducción del consumo social, y por tanto, una destrucción del capital -tanto social como privado- que agravaría la subproducción del mismo.

PILAR MONTÓN