

# Mercados y transformación del Estado: implicaciones de la política económica conservadora

*Elizabeth Gutiérrez Romero\**

## INTRODUCCIÓN

La tradición demócrata liberal que reconocía la importancia del Estado para estabilizar la economía, así como su responsabilidad con el mejoramiento de las condiciones sociales de los ciudadanos —especialmente en situaciones de crisis— ha perdido su vigencia; actualmente, el término liberal tiene un significado negativo y el presidente demócrata Clinton retoma planteamientos enarbolados desde décadas atrás por republicanos conservadores, sobre todo respecto a reducir la intervención del gobierno federal en asuntos económicos.

\* Área México-Estados Unidos, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, UNAM.

El reforzamiento que en múltiples espacios ha tenido el conservadurismo estadounidense, y la influencia política e ideológica lograda en amplios sectores de la población y del electorado han ocasionado que se revierta la tradición liberal demócrata, cuestión que ha implicado que sea un presidente demócrata quien conduzca medidas que anteriormente eran proclamadas por conservadores republicanos.

La revolución conservadora en términos económicos sentó sus bases durante los años ochenta en Estados Unidos, y ha probado su continuidad y trascendencia en aspectos como el control de la inflación, la consecución de un presupuesto balanceado, las reformas al sistema de bienestar social y la disminución y cambio en el papel del gobierno federal; es decir, medidas que han caracterizado a los conservadores fiscales y que se identifican con la ideología de los conservadores sociales.

La revolución conservadora encabezada por el presidente republicano Ronald Reagan en Estados Unidos durante los años ochenta contribuyó decididamente a la rectificación del rumbo que la economía política había experimentado en ese país desde la década de los treinta, a partir del consenso liberal del *New Deal* (Nuevo Trato) y que continuó y se reforzó a través de las medidas que emanaron de la *Great Society* (Gran Sociedad) durante los años sesenta, programas e iniciativas llevados a cabo fundamentalmente por administraciones demócratas.

A lo largo de cuatro décadas se habían desarrollado diversos instrumentos y medidas que tenían como objetivo avanzar en un sistema social que lograra mejoras en términos de justicia distributiva a través de la acción de un Estado fuerte y creciente. Las medidas promovidas por varias administraciones demócratas-liberales fueron avaladas por un amplio consenso popular y electoral y se respaldaban teórica e intelectualmente por planteamientos de corte keynesiano (a pesar de la tradición antiestatal en ese país desde su fundación en el siglo XVIII).

Sin embargo, la presencia de diversos problemas y transformaciones económicas durante la década de los años setenta dieron pauta para que se produjera una confrontación entre la escuela e ideología keynesianas y los planteamientos e ideología monetaristas (que recogen fielmente la tradición teórica neoclásica), debate que arrojó una ganancia neta para esa ideología en términos de la oposición entre la libertad

y responsabilidad individuales y la intervención del Estado en la resolución de aspectos económicos y sociales.<sup>1</sup>

Aunque se reconoce que el origen y las bases de la filosofía económica liberal —entre los que se encuentra como figura central el mercado— han sido compartidos por demócratas y republicanos de todas las tesituras, se atribuyeron a los liberales-demócratas planteamientos de corrección de los mercados y de búsqueda de la justicia social por medio de la intervención amplia y creciente del gobierno federal.

Las acciones de “justicia distributiva” llevadas a cabo por el Estado para garantizar las transferencias de ingreso en forma de educación, servicios de salud y seguridad social, implicaron un Estado benefactor fuerte (al que se atribuye el haber provocado, a la vez, una serie de distorsiones de carácter social, como aquéllas vinculadas con la falta de responsabilidad personal y familiar, actitud derivada de contar con los beneficios de la asistencia social, así como los desequilibrios de carácter financiero relativos a los crecientes costos de dichos programas de seguridad social) que ha perdido su legitimidad y recibe cada vez mayores muestras de desconfianza social.

La revisión de la experiencia reciente de las medidas de política socioeconómica estadounidense en el siglo que está por terminar, permite afirmar que actualmente convergen liberales-demócratas y conservadores-republicanos respecto a la necesidad de disminuir la intervención del Estado en la economía, coinciden en considerar que dicha institución tiene un alto costo para la población y centran su crítica en aquellas medidas del gobierno que repercuten sobre las condiciones socioeconómicas futuras de la sociedad.

## EL PRIMER CAMBIO: LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO

El papel determinante que adquirió el gobierno federal durante la década de los treinta para estabilizar y regular la economía implicó a

<sup>1</sup> Otros autores destacan cómo el monetarismo ha propiciado y reforzado también el predominio y poder del sector financiero, nacional e internacional, sobre la actividad industrial fundamentalmente en lo referente a su dimensión nacional. Véase Bhaduri Amit y Josef Steindl, “El surgimiento del monetarismo como una doctrina social”, *Economía Informa*, Facultad de Economía, UNAM no. 128, mayo de 1985.

su vez una primera revolución. El libre funcionamiento del mercado había conducido la economía de Estados Unidos a la depresión más fuerte de su historia: la crisis de sobreproducción y la crisis financiera que se expresó brutalmente en el llamado *crack* de la bolsa de valores neoyorkina del 24 de octubre de 1929.

La exitosa intervención del gobierno de Roosevelt mediante los programas del Nuevo Trato estabilizaron la situación económica de los diversos sectores. El Congreso recibió y aprobó una serie de leyes de emergencia hacia el sector financiero y bancario, hacia la actividad y organización agrícola y hacia la actividad industrial. Entre las diversas medidas aplicadas para reactivar y ordenar la actividad económica se incluían el establecimiento del salario mínimo, los límites de la jornada semanal y la abolición del trabajo infantil.<sup>2</sup> También se pusieron en práctica programas de ayuda hacia la población por medio de donaciones a los estados de la Unión y mediante el manejo del gasto gubernamental para estimular el empleo a través de un enorme programa de construcción de obras públicas.<sup>3</sup>

La Gran Depresión creó un amplio consenso acerca del deber gubernamental de asumir la responsabilidad en el mantenimiento de la prosperidad y de la protección de los ciudadanos contra las inseguridades que conlleva una economía de mercado, en la cual se había creído firmemente desde la época de los fisiócratas a mediados del siglo XVIII y que se había convertido en una norma gubernamental a nivel de las economías occidentales desde mediados del siglo XIX. La crisis financiera de 1929 y su impacto recesivo pusieron en evidencia la situación de indefensión de los ciudadanos y provocaron asimismo cambios en el terreno político-electoral y en el ámbito de las políticas públicas.

<sup>2</sup> A partir de marzo de 1933 Franklin Roosevelt presentó al Congreso las leyes para ajustar la actividad agrícola, la de emergencia bancaria y la de recuperación industrial. Dentro del esquema administrativo de esta última, se estableció un salario mínimo de entre 30 y 40 centavos la hora, una jornada máxima de 35 a 40 horas y la abolición del trabajo de niños, todo ello para evitar el trabajo a destajo. Véase Richard N. Current, T. Harry Williams, Frank Freidel y Alan Brinkley, *American History*, 7a. ed. (Nueva York: Alfred A. Knopf, 1987), 727-736.

<sup>3</sup> Los proyectos temporales de trabajo civil involucraron cerca de cuatro millones de personas y fueron financiados con fondos gubernamentales, lo cual estimuló la economía y se convirtió en un instrumento de política pública. Current *et al.*, *American History*, 735.

Por otra parte, la respuesta pragmática y política del Nuevo Trato tuvo su correspondencia en los planteamientos teóricos e intelectuales de Keynes, quien hacia 1936 publicó la *Teoría general del empleo, del interés y del dinero*. Dicha obra constituía una revolución en la macroeconomía y reflejaba la creencia de Keynes en cuanto a que las imperfecciones del capitalismo de mercado podían corregirse mediante la intervención fiscal y monetaria; consideraba que se podían lograr objetivos de pleno empleo y mejorar la distribución del ingreso sin tener que sacrificar la eficiencia y el carácter progresista del sistema.<sup>4</sup>

Como se sabe, bajo este cuerpo teórico se desarrolló una amplia gama de instrumentos intervencionistas que tenían como objetivo lograr un crecimiento estable de pleno empleo. El Estado podía ajustar la economía a través del gasto público, aumentándolo en las recesiones y recortándolo en los auge, administrando el superávit o el déficit presupuestal, suavizando las fluctuaciones y manteniendo niveles de pleno empleo.

Particularmente, los gobiernos de Kennedy y Johnson utilizaron las herramientas keynesianas de manera más directa; sus respectivas administraciones establecieron dos programas, la Nueva Frontera y la Gran Sociedad, que tenían como objetivos fundamentales mantener la fortaleza de la economía y expandir las responsabilidades del gobierno federal hacia el bienestar social general, mediante programas sociales de combate a la pobreza,<sup>5</sup> entre los que se incluían programas de asistencia médica para ancianos y pobres (el Medicare y el Medicaid), educacionales y de capacitación, de empleo para jóvenes, así como otras medidas como el financiamiento habitacional.

Tales programas se presentaron en un contexto de auge económico, ya que por más de 25 años el país había gozado de estabilidad y crecimiento constantes; la productividad, la producción y el comercio mantenían los más altos ritmos de crecimiento en el mundo. Igualmente, habían mejorado los niveles de vida de la sociedad, debido a que en términos cuantitativos los ingresos reales de los trabajadores

<sup>4</sup> James Tobin, "La economía política del presidente Reagan", *Análisis Económico* 1, no. 1 (abril-septiembre de 1982): 105.

<sup>5</sup> Véase Current *et al.*, *American History*, 855-863.

se habían duplicado entre 1945 y 1970,<sup>6</sup> lo que a su vez permitía la expansión constante del mercado interno.

Por otra parte, las medidas de combate a la pobreza rendían sus frutos, pues mientras que en 1959 el porcentaje de la población que se ubicaba por debajo de la línea de pobreza era de 21 por ciento, hacia 1969 sólo un 12 por ciento permanecía bajo este nivel.<sup>7</sup> Sin embargo, como contraparte a estos resultados, durante esa misma década se había originado un déficit presupuestal como resultado de la duplicación del gasto gubernamental.<sup>8</sup>

Tal resultado no hubiera sido tan importante de no haberse combinado con la desaceleración de los ritmos de crecimiento de la productividad, cuestión que hacía evidente el deterioro de las bases mismas del crecimiento de la economía estadounidense; dicha desaceleración se presentó de manera generalizada y muy notable si se compara su comportamiento con las décadas de auge, es decir, entre 1945 y 1965, periodo en el que la productividad crecía a una tasa anual que oscilaba entre 3.2 y 3.5 por ciento, mientras que entre 1973 y 1979, la tasa de crecimiento anual apenas era del 1 por ciento.<sup>9</sup> Es importante resaltar la disminución en el crecimiento de la productividad, ya que a este factor se le atribuye la determinación del nivel de vida de la sociedad en su conjunto, porque su comportamiento depende de una compleja combinación de factores,<sup>10</sup> y por la dificultad y tiempo que toma revertir sus tendencias.

<sup>6</sup> Entre 1945 y 1970, el ingreso per cápita en dólares constantes pasó de 1 526 a 3 050; pero si atendemos al ingreso familiar, el correspondiente a 1947 era de 3 100 dólares multiplicándose a 9 800 dólares en 1970. Véase Pierre Leon, "La potencia americana", en *El nuevo siglo xx, 1947 a nuestros días* (Madrid: Zero-Zyx-Encuentro, 1978), 217.

<sup>7</sup> Current *et al.*, *American History*, 863.

<sup>8</sup> En 1961 el gasto sumaba los 94 400 millones de dólares y para 1970 llegaba a 196 600 millones de dólares. Current *et al.*, *American History*, 862.

<sup>9</sup> William J. Baumol y Kenneth Mc Lennan, eds., "U.S. Productivity Performance and Its Implication", en William J. Baumol y Kenneth Mc Lennan, *Productivity Growth and U.S. Competitiveness* (Nueva York: Oxford University Press), 7.

<sup>10</sup> Existen diversos estudios sobre los factores que influyeron en la disminución del ritmo de crecimiento de la productividad. Edward Wolf realiza una extensa relación de dichos factores, entre los que menciona: la tasa de formación de capital, la composición de la fuerza de trabajo, los precios de la energía, la investigación y desarrollo, el progreso tecnológico, la composición del producto, la regulación gubernamental y el ciclo económico. Véase Edward N. Wolff, "The Magnitud and Causes of the Recent Productivity Slowdown in the United States: A Survey of Recent Studies", en Baumol y Mc Lennan, eds., *Productivity Growth...*, 34-49.

Durante la década de los setenta, se desencadenaron tres recesiones, se presentó la aceleración de la inflación y el desempleo rebasó cualquier antecedente del periodo de posguerra. Por otra parte, la sociedad empezó a padecer una profunda sensación de inseguridad acerca de las dificultades que enfrentaría en el futuro, ya que las medidas keynesianas de estabilización no conseguían resolver el conjunto de problemas generados. Toda esta situación provocó una reacción o contrarrevolución que exigía el abandono de las políticas anticíclicas del gobierno para dejar que la economía de mercado se estabilizara a sí misma. Para ello, se proponía una política monetaria estable y predecible, la disciplina presupuestaria y la restricción del gasto público, política económica que tuvo como máximo expositor a Milton Friedman y que dio origen a la amplia corriente ideológica monetarista.

#### EL SEGUNDO CAMBIO: LA REVOLUCIÓN CONSERVADORA

El gobierno de Ronald Reagan encauzó el descontento de la gente en favor de realizar cambios en los objetivos de la política económica, entre los que figuraba de manera central el control de la inflación. Aunque Reagan libró una intensa campaña contra el Estado benefactor,<sup>11</sup> al que culpaba de todos los males de la economía, paradójicamente generó a su vez un desproporcionado aumento en los gastos militares, con lo cual el déficit presupuestario se profundizaba. Este creciente déficit, al no poder ser financiado por el ahorro interno, condujo al alza las tasas de interés como fuente de atracción de capitales externos, lo que a su vez provocó una aguda sobrevaluación del dólar y una duplicación de la deuda nacional.

Por otra parte, al considerar el contexto internacional, se evidenció la pérdida relativa de la competitividad de Estados Unidos. La balanza comercial entró en un déficit constante y progresivo que se nutrió colateralmente por un dólar sobrevaluado, sobre todo durante la pri-

<sup>11</sup> Reagan libró una campaña conservadora en diversos planos tanto a nivel interno como a nivel internacional; en este último terreno habría que recordar el enconado embate contra los sandinistas en Nicaragua y contra la amenaza comunista.

mera mitad de la década de los ochenta, lo cual agudizó a su vez el desajuste de la economía en el comercio internacional.

Durante estos años se generaron interrogantes sobre el desempeño productivo de Estados Unidos y la pérdida de su liderazgo económico, ya que en términos comparativos se percibían rezagos considerables no sólo en los ritmos de crecimiento de la productividad en relación con otros países industrializados, sino también porque los productos estadounidenses perdían parte de su participación en los mercados mundiales y aun en su propio mercado interno. En este sentido habría que recordar que sus otroras poderosas industrias básicas como la automotriz, textil, del vestido y siderúrgica perdían una proporción considerable de su mercado; por ejemplo, hacia 1985, las importaciones de productos siderúrgicos representaban alrededor del 25 por ciento del consumo interno, mientras que las importaciones de motores automotrices equivalían al 26 por ciento de las ventas internas, y por su parte, las importaciones de productos textiles representaban 33 por ciento del mercado interno de esos productos.<sup>12</sup>

Aunque la preocupación sobre la evolución de la productividad y de la competitividad estadounidenses se vio influida por el enorme déficit comercial de los años ochenta, hacia finales de esa década y a lo largo de los años noventa los cálculos disponibles sobre el crecimiento de la productividad han mostrado una reversión de las tendencias pasadas, cuestión que permite prever un alivio en lo que respecta a su balanza comercial.<sup>13</sup>

Las mejoras en el ritmo de crecimiento de la productividad manufacturera, sin embargo, no han ido aparejadas con aumentos similares de los salarios en dicho sector. Es importante recordar que el factor

<sup>12</sup> Barry Eichengreen y Lawrence H. Goulder, "The U.S. Basic Industries in the 1980s: Can Fiscal Policies Explain their Changing Competitive Position?", en Stanley Black, ed., *Productivity Growth and the Competitiveness of the American Economy* (Boston: Kluwer Academic Publishers, 1989), 8.

<sup>13</sup> En lo que respecta a la productividad, desde 1985-1986 se presentaron cambios muy favorables para el sector industrial, ya que la tasa de crecimiento de la productividad manufacturera en Estados Unidos aumentó 3.2 por ciento en comparación con un crecimiento de sólo 1.7 por ciento para el promedio de once países industrializados, a la vez importantes competidores en el terreno internacional. John W. Kendrick, "Policy Implications of the Slowdown in U.S. Productivity Growth", en Black, ed., *Productivity Growth and the Competitiveness...*, 77.

determinante del crecimiento salarial es justamente el crecimiento de la productividad, pero en diversos estudios se señala que los salarios reales de los trabajadores estadounidenses han caído o se encuentran estancados, al tiempo que la productividad ha crecido. Según la organización sindical AFL-CIO (American Federation of Labor/Congress of Industrial Organizations), mientras que los salarios reales cayeron en un 12 por ciento las dos últimas décadas, la productividad se elevó en un 24 por ciento en el mismo periodo.<sup>14</sup> Por otra parte, en términos promedio el salario por hora disminuyó de 8.03 dólares en 1970 a 7.40 en 1994.<sup>15</sup> Esta misma problemática se documenta para el caso del sector privado en los siguientes términos: “para 1995 los niveles de las remuneraciones reales eran semejantes a los observados en 1984. En contraste, la productividad de trabajo (producto por hora) en el sector privado aumentó en 11.8 por ciento entre 1984 y 1995”.<sup>16</sup>

Junto con la recuperación en los ritmos de crecimiento de la productividad, se ha experimentado una disminución del desempleo —que ha logrado mínimos históricos—, ajuste que podría explicarse según el monetarismo por la flexibilidad de los salarios a disminuir.

Por todos estos argumentos, y a pesar de los logros macroeconómicos actuales, existe en el ciudadano común incertidumbre y escepticismo sobre el futuro de sus niveles de vida, no sólo por los niveles salariales sino por el crecimiento continuo de la proporción de personas que se emplean en trabajos de tiempo parcial (trabajos en los que existe mayor inseguridad laboral y se obtienen prestaciones inferiores a las que se obtendrían en trabajos de tiempo completo, como vacaciones y seguros médicos), y de aquellos que requieren trabajar en más de un empleo para poder solventar sus gastos.<sup>17</sup> Este senti-

<sup>14</sup> “Desgaste del salario obrero, fenómeno mundial”, *La Jornada*, 28 de marzo de 1997.

<sup>15</sup> Michael O. Moore, “Un rechazo a la reacción: una respuesta centrodemócrata”, en Mónica Verea y Silvia Núñez, coords. *El conservadurismo en Estados Unidos y Canadá. Tendencias y perspectivas hacia el fin del milenio* (México: CISAN-UNAM, 1997), 171. El autor señala igualmente que: “Muchos trabajadores se muestran escépticos al respecto ya que a pesar de que la productividad manufacturera ha crecido en los últimos años, los sueldos no se han incrementado al parejo”, 175.

<sup>16</sup> Comisión para la Cooperación Laboral. Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN), *Los Mercados de Trabajo en América el Norte. Un análisis comparativo* (Dallas: Commission for Labor Cooperation and Bernal Press, 1997), 86.

<sup>17</sup> Mishel Lawrence y Jared Bernstein, *The State of Working America, 1994-95*. Economic Policy Institute Series (Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe, 1994), 219-229.

miento se agudiza cuando se repara en el incremento sustancial de la pobreza, especialmente entre niños y jóvenes, y por la tendencia regresiva que guarda la distribución del ingreso desde la década de los años ochenta.<sup>18</sup>

A pesar del deterioro socioeconómico que dichas tendencias señalan, entre los objetivos de la política conservadora de los republicanos en el Congreso resaltan los mecanismos para equilibrar el presupuesto, la imposición de reformas al sistema de bienestar social y la menor intervención del Estado en la economía, objetivos que afectan en mayor medida a la población pobre de ese país, con lo cual muy probablemente se ensanchará aún más la brecha entre ricos y pobres. Por otra parte, es necesario señalar que estas propuestas son compartidas en mayor o menor grado por diversas corrientes y representantes del Partido Demócrata, coincidencias que refuerzan la preeminencia del mercado sobre la intervención estatal.

Sin embargo, si atendemos a un planteamiento de Paul Krugman que establece que “el liberal cree que la sociedad debe gravar a los ricos, y los recursos deben utilizarse para ayudar a los pobres y desafortunados”, entonces, para quienes comparten esa posición, el Estado debe tener una responsabilidad social con los ciudadanos de la nación.<sup>19</sup>

De lo dicho hasta aquí, se puede concluir que la revolución conservadora de la política económica estadounidense ha consistido básicamente en una profunda disminución de la responsabilidad estatal en la resolución de los problemas de distribución de la riqueza y de protección de los derechos económicos de los individuos.

Esa nueva deidad llamada “fuerzas del mercado” hace que los grupos económicos más débiles sean simplemente considerados como un “dato” más de la estructura del sistema económico, y que tales grupos casualmente integrados por afroamericanos, latinos y otras minorías encuentren menores oportunidades para poder rebasar su dete-

<sup>18</sup> “[...] la brecha entre ricos y pobres se ha ensanchado más que en cualquier otra sociedad occidental importante. Más de 38 millones de personas viven en el límite de la pobreza en Estados Unidos, lo que incluye un niño de cada cuatro menor de seis años”. Earl H. Fry, “El resurgimiento de los movimientos conservadores en Estados Unidos y Canadá en la década de los noventa: ¿tendencia o moda?”, en Veree y Núñez, coords., *El conservadurismo...*, 136.

<sup>19</sup> Paul Krugman, *Peddling Prosperity* (Nueva York: W. W. Norton & Co., 1994), xiv.

riorada condición social y económica, reproduciendo día con día su marginada posición.

De esta manera parece que Estados Unidos y el mundo globalizado regresan a una situación semejante a la existente en las democracias occidentales durante el siglo XIX, en donde solamente se consideraba como ciudadanos a aquellos que tenían un determinado nivel de ingreso y de propiedades. Hoy a finales del siglo XX y en medio de democracias universales, esos millones de personas ubicadas en los niveles de pobreza extrema, son los “no ciudadanos” de las economías de mercado.