

1

PETER GOUREVITCH

Traducción de
JUAN JOSÉ UTRILLA

POLÍTICAS ESTRATÉGICAS EN TIEMPOS DIFÍCILES

*Respuestas comparativas a las crisis
económicas internacionales*

INSTITUTO T. DI TELLA
BIBLIOTECA DE CIENCIAS SOCIALES

37298 1



FONDO DE CULTURA ECONÓMICA
MÉXICO

I. LA POLÍTICA DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

TODA medida política requiere una política general. Abundan ideas para resolver los problemas económicos, pero si se quiere que una idea prevalezca como *la política real* de un gobierno en particular, debe obtener el apoyo de quienes ejercen el poder político. Mucho puede decirnos la teoría económica acerca de las diversas alternativas políticas, pero a menos que nuestra economía contenga una interpretación del poder, no podrá decirnos lo bastante para interpretar las opciones que en realidad se hayan preferido.

En tiempos de prosperidad es fácil olvidar la importancia del poder al establecer una política. Los sistemas sociales parecen estables, y la economía funciona con regularidad suficiente para que sus reglas den la impresión de actuar sin un referente social. En cambio, en los tiempos económicos difíciles se desintegra esta tranquilizadora ilusión. Las pautas se desploman, los modelos económicos entran en conflicto y las prescripciones de política divergen. La prosperidad oscurece una verdad que los tiempos difíciles ponen en claro: la elección hecha entre propuestas conflictivas surge de la política. La interpretación triunfante será aquella cuyos partidarios tengan el poder suficiente para dar a su opinión la fuerza de ley.

Los decenios de 1970 y de 1980 han sido años difíciles, años en que los problemas económicos pusieron de relieve la importancia de la política en general para modelar una política económica. Se han roto records. A comienzos de los ochentas ocurrió la más severa depresión del ciclo de los negocios en 50 años; a finales de los setentas surgió la peor inflación en 30 años, con el más persistente desempleo que los países de Europa occidental hayan visto durante dos generaciones.

Los setentas también nos asesaron el golpe más severo de una sola fuente a la economía internacional desde la quiebra de la banca en 1931, con el aumento de los precios de la OPEP en 1973-1974, y el desplome del régimen monetario creado durante los cuarentas, empezando por la caída del dólar norteamericano en 1971. Cuando yo estaba terminando este libro, a mediados de los ochentas, la economía de los Estados Unidos —para envidia de los europeos— había creado millones de empleos, pero no habían vuelto los días optimistas de los cincuentas, cuando pareció que el desarrollo económico, la estabilidad de precios y el pleno empleo podían realizarse en colectividad. Sobre

I. LA POLÍTICA DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

TODA medida política requiere una política general. Abundan ideas para resolver los problemas económicos, pero si se quiere que una idea prevalezca como *la política real de un gobierno en particular*, debe obtener el apoyo de quienes ejercen el poder político. Mucho puede decirnos la teoría económica acerca de las diversas alternativas políticas, pero a menos que nuestra economía contenga una interpretación del poder, no podrá decirnos lo bastante para interpretar las opciones que en realidad se hayan preferido.

En tiempos de prosperidad es fácil olvidar la importancia del poder al establecer una política. Los sistemas sociales parecen estables, y la economía funciona con regularidad suficiente para que sus reglas den la impresión de actuar sin un referente social. En cambio, en los tiempos económicos difíciles se desintegra esta tranquilizadora ilusión. Las pautas se desploman, los modelos económicos entran en conflicto y las prescripciones de política divergen. La prosperidad oscurece una verdad que los tiempos difíciles ponen en claro: la elección hecha entre propuestas conflictivas surge de la política. La interpretación triunfante será aquella cuyos partidarios tengan el poder suficiente para dar a su opinión la fuerza de ley.

Los decenios de 1970 y de 1980 han sido años difíciles, años en que los problemas económicos pusieron de relieve la importancia de la política en general para modelar una política económica. Se han roto *records*. A comienzos de los ochentas ocurrió la más severa depresión del ciclo de los negocios en 50 años; a finales de los setentas surgió la peor inflación en 30 años, con el más persistente desempleo que los países de Europa occidental hayan visto durante dos generaciones.

Los setentas también nos asestaron el golpe más severo de una sola fuente a la economía internacional desde la quiebra de la banca en 1931, con el aumento de los precios de la OPEP en 1973-1974, y el desplome del régimen monetario creado durante los cuarentas, empezando por la caída del dólar norteamericano en 1971. Cuando yo estaba terminando este libro, a mediados de los ochentas, la economía de los Estados Unidos —para envidia de los europeos— había creado millones de empleos, pero no habían vuelto los días optimistas de los cincuentas, cuando pareció que el desarrollo económico, la estabilidad de precios y el pleno empleo podían realizarse en colectividad. Sobre

la economía internacional de finales de los ochentas pende el enorme déficit presupuestario de los Estados Unidos, que absorbe gigantescas cantidades de capital extranjero, las enormes deudas de ciertos gobiernos extranjeros, una severa competencia internacional y grandes reducciones en el empleo en manufacturas: signos exteriores de graves dificultades políticas.

Con las dislocaciones económicas han venido, asimismo, importantes cambios políticos. Los finales de los setentas y los ochentas han producido algunos de los más grandes vaivenes de la política de partidos desde los treintas. En 1981, por primera vez en la historia, Francia otorgó una mayoría electoral absoluta a los socialistas en la Asamblea Nacional, y eligió al primer presidente socialista jamás elegido directamente por sufragio universal. En el Reino Unido, el sistema bipartidista se desplomó cuando Margaret Thatcher y los conservadores ingleses derrotaron dos veces a los laboristas, mientras los socialdemócratas se apartaban para formar un partido nuevo. En 1976 los socialdemócratas suecos perdieron el poder por primera vez en más de 40 años, pero en 1982, mientras los expertos predecían un giro hacia la derecha en Europa, volvieron a la carga encabezados por Olof Palme, para ganar. En Alemania Occidental la coalición gobernante se desintegró cuando los demócratas libres cambiaron de alianza. En los Estados Unidos, Ronald Reagan encabezó a los republicanos con abrumadoras victorias en el nivel presidencial y grandes avances en la identificación de los votantes en todos los niveles. En Portugal, España y Grecia cayeron las dictaduras, y en los dos últimos países subieron al poder gobiernos socialistas.

Estos cambios políticos han ido acompañados por grandes modificaciones en el debate sobre política económica. Partiendo de los traumas de la Depresión de los treintas y de la segunda Guerra Mundial, los países de Europa occidental y de América del Norte habían forjado un "compromiso histórico". Encendidos rivales habían establecido una tregua en torno de una economía mixta, una especie de capitalismo controlado en que la empresa privada seguía siendo la dinamo pero operaba según un sistema de reglas que ofrecía una estabilidad tanto económica como política. Una administración de demanda que promoviera el pleno empleo, el Estado benefactor, un extenso sistema de regulación económica, unas relaciones industriales institucionadas y el libre comercio: tales fueron los enfoques de la política de este capitalismo atado, y se apartaron marcadamente de la ortodoxia mercantil de los días anteriores a la Depresión. También el poder político fue compartido, en mucho mayor grado que antes de la guerra.¹

Con la crisis de los setentas, este compromiso ya no es válido. Al

¹ *Modern Capitalism*, de Andrew Shonfield (Londres: Oxford University Press, 1965), es una

entrar en dificultades la economía, también creció la discordia acerca de las causas y los remedios, y el debate político se generalizó. Viejas interpretaciones (que se creían muertas) han vuelto a la vida, a veces en un lenguaje nuevo, mientras que las doctrinas de los sesentas, que en un tiempo desafiaron la ortodoxia y luego fueron sus sucesoras, perdían su predominio intelectual. Los desafíos al compromiso histórico —entre ellos la nacionalización de la industria, la democracia industrial, el proteccionismo y la política industrial— han vuelto en años recientes a la agenda política, y algunos se han puesto en práctica. Por ejemplo, en el primer año del gobierno de François Mitterrand, Francia nacionalizó más industrias que ningún país occidental desde 1945. Reagan redujo los impuestos y el gasto interno más enérgicamente que ningún presidente norteamericano en varias generaciones, y en cambio aumentó marcadamente el gasto militar, para una nación que no estaba en guerra. En el comercio internacional, un generalizado retorno al proteccionismo ha roto la desgastada urdimbre del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.

No hay duda de que, de algún modo, la crisis económica, el debate político y la experimentación política están relacionados y sus conexiones son el tema de este libro. La crisis económica conduce al debate político y a la controversia política; y del conflicto surgen las medidas políticas. Estas medidas, sean innovadoras o tradicionales, requieren de política: es decir, las respuestas a la crisis económica exigen un apoyo político. Por consiguiente, para comprender las elecciones de política hemos de comprender la política que las produce.

En este libro aspiro a lograr un entendimiento de la política de la elección de medidas políticas por medio de una "sociología política de la economía política": es decir, contemplando la política de apoyo a las diferentes políticas económicas en respuesta a grandes cambios de la economía internacional. Cuando las economías nacionales son interdependientes, las crisis son internacionales. Ningún país se libra de esto, pues una crisis es un estímulo al que todos deben responder. Y al examinar lo que hacen los países, al ver cómo varían sus respuestas, algo podemos aprender acerca de los

de las descripciones más conocidas del surgimiento y la extensión del enfoque de posguerra a la política macroeconómica. Secuelas de esta importante obra son: Shonfield, *The Uses of Public Power* (Oxford: Oxford University Press, 1982); e *In Defense of the Mixed Economy* (comp.), Zuzanna Shonfield (Oxford University Press, 1984). Para análisis generales de distintas respuestas a los setentas y los ochentas, véase la obra, en proceso, de Jeffrey Sachs, Dept. of Economics, Harvard University, y Fritz Scharpf de la Universidad Libre de Berlín. Por ejemplo, Michael Bruno con Jeffrey Sachs, *Economics and Worldwide Stagflation* (Cambridge: Harvard University Press, 1985); Fritz Scharpf, "Economic and Institutional Constraints of Full Employment Strategies: Sweden, Austria, and West Germany, 1973-1982", en John Goldthorpe, (comp.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism* (Oxford University Press, 1984).

países mismos y de los factores que les llevan a elegir medidas políticas en particular.

Para semejante empresa, la comparación tiene una utilidad particular. La actual crisis de la economía internacional no es la primera, y dos experiencias anteriores parecen especialmente reveladoras para nuestra época. En la crisis de 1873-1896, los precios se desplomaron, los niveles de desempleo aumentaron en general, la producción se intensificó, las ganancias se redujeron, algunos negocios aumentaron enormemente sus dimensiones mientras muchos otros se desplomaban, millones de personas emigraron de Europa, nuevas partes del mundo ingresaron en la economía industrial y los países entraron en pugna sobre lo que debían hacer. La crisis de 1929-1949, que empezó con la Gran Quiebra, ocurrió en el marco de profundos problemas del sistema de pagos (con la deuda de guerra alemana y las reparaciones por la primera Guerra Mundial) y en el del comercio y la producción (con el surgimiento de nuevos productos y de nuevas técnicas). Mucho podemos aprender comparando la crisis actual con las crisis anteriores.

Las tres crisis pueden verse como distintos períodos históricos o como ocurrencias de hechos similares. Cada crisis combina tres propiedades: un importante giro hacia abajo en un regular ciclo de inversión/negocios, un cambio importante de la distribución geográfica de la producción, y un desarrollo significativo de nuevos productos y de nuevos procesos de producción. Estas tres propiedades actúan en un nivel internacional que involucra profundamente las economías domésticas y por ello relaciona los conflictos por la política nacional dentro de cada país con las tendencias internacionales.

Este libro analiza la respuesta a las tres crisis internacionales en las decisiones tomadas por cinco países: Francia, Alemania, Suecia, los Estados Unidos y el Reino Unido. Al menos durante un siglo, los cinco países han tenido economías complejas, en parte modernas, en parte atrasadas; en parte industriales, en parte agrarias; en parte orientadas a una agresiva competencia en el escenario mundial, en parte dedicadas a proteger sus mercados internos. Los cinco a veces han convergido, a veces han divergido en sus decisiones políticas; los cinco han sido capitalistas durante el periodo que me interesa. Y, con la notable excepción de los años del nazismo, los cinco han tenido una política determinada, al menos parcialmente, por sus procedimientos constitucionales.

Algo puede aprenderse de una comparación de las elecciones hechas entre diversas políticas por estos países, acerca de la importancia del poder al determinar la política. En última instancia, las decisiones y medidas políticas las toman los políticos, individuos que ocu-

pan puestos institucionales; el poder desciende de la autoridad formal de dichas instituciones. Pero los dirigentes políticos de alguna manera tuvieron que llegar a esos puestos institucionales y conservarlos. Y decidan lo que decidan, para que sus medidas políticas entren en vigor exigen el acatamiento o hasta el entusiasmo de incontables personas que trabajan o invierten o compran. Por tanto, cuando los políticos toman decisiones, éstas se hallan limitadas por la necesidad de obtener o de conservar un apoyo. Los políticos han de lograr un consenso entre quienes ocupan altos cargos, los servidores civiles, los jefes de los grupos de interés y de los partidos, y los actores de la economía en la sociedad. Mi objetivo es trazar las pautas de apoyo que se han formado en torno de los varios programas de política económica que esos países han adoptado como respuesta a severas perturbaciones de la economía internacional.

En muchas descripciones de estos períodos de crisis se hace referencia a las coaliciones que se formaron en conjunción con "paquetes" de política: el "matrimonio" del acero y el centeno, la coalición de Weimar, la rebelión populista y los Demócratas del Ojo; la coalición del *New Deal*, el Frente Popular francés, el "comercio de las vacas" de Suecia durante los treintas. Estas coaliciones dieron el apoyo necesario para que ciertas medidas políticas fuesen adoptadas y puestas en vigor. Nuestra interpretación de las decisiones políticas exige una sociología política de estas coaliciones históricas: ¿quién formaba parte de ellas? ¿En torno de qué condiciones sustantivas de comercio se formaron? ¿Cómo se formaron, es decir, hasta qué punto fueron formadas por figuras políticas, hasta qué punto convergieron individuos egoístas, sin otra base que la de cálculos particularistas? ¿Fueron posibles otras combinaciones, es decir, habrían podido las mismas coaliciones sostener diferentes políticas, habrían podido diferentes coaliciones haber producido las mismas políticas? ¿Embonan bien o mal la coalición, la fórmula política y el "paquete" de medidas políticas?

Desempacar lo que estaba envuelto en la formación de coaliciones pasadas nos revelará algo acerca de las fuentes políticas de la elección de medidas políticas. Varios factores interactúan para producir dichas coaliciones y para causar su desplome. En una crisis económica, los actores sociales, afectados por su situación, evalúan diversas políticas en relación con los probables beneficios o costos. Por consiguiente, una importante tradición analítica de la economía política examina el apoyo a esas medidas, analizando la posición de los actores sociales en la economía misma.²

² Al analizar las coaliciones me baso en una tradición distinta: Barrington Moore, Jr., *Social Origins of Dictatorship and Democracy* (Boston: Beacon, 1966); Alexander Gerschenkron, *Bread*

Las condiciones de la economía rara vez operan directamente sobre las disputas políticas. Otros factores se interponen. Estos factores incluyen, en primer lugar, los mecanismos de representación: los partidos políticos y las asociaciones de grupos de intereses que tratan de intervenir en la vinculación de los actores económicos con el Estado. En segundo lugar, la política se ve afectada por la organización del Estado mismo: el sistema de reglas (leyes electorales, equilibrio entre la legislatura y el ejecutivo, los poderes legales, etc.) y las instituciones que forman la burocracia. En tercer lugar, los actores económicos son influidos por la ideología, que ofrece modelos de la economía y de los motivos económicos de otros actores. Por último, la política de coalición es influída por la posición de un país en el sistema estatal internacional de rivalidades político-militares.³

Cada uno de estos factores influye sobre la interacción de los actores en sociedad. Cada uno también ha servido como foco de importantes tradiciones teóricas para explicar la política y las medidas políticas, algunas de ellas en abierto conflicto con mi propio interés por la situación económica y las preferencias de los actores económicos. Creo que es importante analizar estas tradiciones de interpretación para ver a dónde pueden llevarnos y dónde están limitadas. Este libro intenta hacer una descripción de las decisiones políticas, que evalúe las conexiones que hay entre distintos argumentos hoy utilizados para relacionar el medio económico internacional con la política nacional.

EL ARGUMENTO EN POCAS PALABRAS

Cada crisis implica una secuencia de acontecimientos que puede resumirse. En los años de prosperidad anteriores a las crisis se desarrolló un enfoque político y una coalición de apoyo. Vino entonces la crisis, poniendo en entredicho a la vez la política y la coalición. La crisis escindió el sistema de relaciones, haciendo menos estables la política y las medidas políticas. Por último se llegó a una resolución cerrando el sistema por un tiempo, hasta la siguiente crisis.⁴

³ *and Democracy in Germany* (1943; Nueva York: Fertig, 1966); Walter Dean Burnham, *Critical Elections and the Mainsprings of the American Party System* (Nueva York: Norton, 1970); y otras aplicaciones de este enfoque a situaciones específicas.

⁴ Referencias a otros enfoques aparecen en el capítulo II, notas 14-18.

⁴ Para cada período de crisis y país, véanse las referencias en los capítulos III-V.

La crisis de 1873-1896

Al empezar la primera crisis, el libre comercio había estado avanzando entre los países industrializados de Europa. Impelidos por el desarrollo, estos países habían aceptado el concepto de la ventaja comparativa, que prometía una mayor riqueza agregada si los países se especializaban de acuerdo con las condiciones del mercado mundial. Sin embargo, en 1873 se desplomaron los precios, y seguirían reduciéndose durante años. Muchos productores, apremiados por condiciones nuevas, empezaron a exigir aranceles y otras formas de ayuda. De nuestros cinco países sólo el Reino Unido continuó con su orientación librecambista, que databa de la célebre derogación de las Leyes de Cereales de 1846. En los demás países prevaleció el proteccionismo, y con él el reacomodo o el refuerzo de alianzas particulares entre los actores sociales. En Alemania, Francia y Suecia la industria y la agricultura fueron protegidas. Los aranceles a la agricultura no habrían tenido sentido en los Estados Unidos, cuya producción agrícola estaba invadiendo Europa, por lo que en los Estados Unidos sólo la industria recibió protección.

La explicación más sencilla de estos hechos se encuentra en el modo en que el nuevo medio económico afectó a los grandes grupos de la industria, la agricultura y la mano de obra en cada país. Como primera nación industrial, el Reino Unido encabezaba al mundo en casi todos los productos industriales. Fue pionero en la fabricación en grande escala, primero de productos textiles, luego de hierro y acero. Con las ganancias obtenidas por estas industrias, el Reino Unido desarrolló un enorme sector financiero/comercial directamente vinculado con el comercio mundial. La agricultura británica ya había comenzado a adaptarse a las presiones de la especialización internacional. La fuerza de trabajo, empleada por algunas de las principales industrias mundiales, se preocupaba por el costo del alimento, pero después de derogadas las Leyes de Cereales también los trabajadores llegaron a apoyar el libre comercio. Cuando los precios cayeron después de 1873, algunos agricultores y ciertos productores de acero lucharon por obtener protección, pero fueron derrotados por la gran coalición.

El contraste más claro con el caso británico es el de Alemania. Como país tardíamente industrializado, Alemania (con sus industrias) se enfrentó a la aguda competencia de los británicos; sus bancos no estaban directamente relacionados con las finanzas y el comercio internacionales sino con las industrias; y gran parte de su agricultura no era competitiva y estaba mal estructurada para poder adaptarse. La manufactura, encabezada por las industrias pesadas del acero y el hierro, y