LAS RAICES CONSERVADORAS EN LAS ADMINISTRACIONES DE NIXON, FORD Y REAGAN *

A. JAMES REICHLEY **

Las administraciones republicanas de Richard Nixon, Gerald Ford y ahora Ronald Reagan se identifican a menudo con una ideología o punto de vista "conservador". ¿Qué sentido tiene la palabra conservador en este caso?

El término ha sido utilizado como etiqueta política durante poco más de un siglo y medio. Edmund Burke, Samuel Johnson, los dos Pitt, Alexander Hamilton y John Adams nunca se consideraron a sí mismos conservadores. En Inglaterra, durante la década que se inicia en 1820, los defensores políticos de las instituciones establecidas comenzaron a describir sus objetivos como "conservadores" o "conservatorios". En 1830, J. W. Croker, escribiendo en el "Quartely Review", aplicó el adjetivo conservador al partido Tory (el cual, como sus grandes rivales, los Whigs había surgido originalmente de la controversia sobre la sucesión de Jacobo II al trono inglés, a finales del siglo XVIII). En 1832, Macaulay, un convencido Whig, se refirió al término como "el nuevo modismo... conservador"; Daniel O'Connell, el campeón de la libertad irlandesa, habló de "el término de moda, la nueva frase incisiva utilizada ahora por la sociedad política para designar la ascendencia Tory". Robert Peel y otros líderes Tories utilizaron rápidamente el término, felices de encontrar un título menos identificado con los terratenientes, una clase ya declinante en la política británica. Benjamín Disraeli primero prefirió la palabra Tory a conservador, pero finalmente se vio persuadido a aceptar el nuevo término, que le permitió identificarse a tiempo como fundador del moderno Partido Conservador Británico.[1]

En Estados Unidos, los opositores a la hegemonía de Jackson comenzaron a utilizar el término casi en la misma época en que se hizo

---

* Este artículo es una reproducción autorizada de Political Science Quarterly, Vol. 96, Nº 4, Invierno 1981-82; pp. 537-549.

** A. James Reichley es profesor titular de la Brookings Institution; autor de *Conservatives in an Age of Change: the Nixon and Ford Administrations* y otras obras sobre política norteamericana. Anteriormente, fue editor de *Fortune* y asesor del Presidente Ford.

popular en Inglaterra. En 1832, la plataforma del Partido Nacional Republicano, la primera plataforma de partido en la historia americana, que llevó a Henry Clay como candidato a la presidencia, prometió mantener al Senado, como "una rama preeminentemente conservadora del gobierno federal".[2]

Algunos escritores, desde Jefferson a Marx, han identificado simplemente al conservantismo, o su equivalente en sociedades anteriores, con el partido de los ricos y poderosos.[3] Otros, sin embargo, tal vez observando que los partidos conservadores modernos, aunque generalmente tienen su base en la clase media y obtienen apoyo de todas las clases económicas y sociales, han asociado al conservantismo con ideas o valores sociales más generales. Robert Michels, por ejemplo, describió al conservantismo como creyente en "normas, inmutables por naturaleza, que la experiencia ha determinado como las mejores o menos malas, y válidas 'subspecie aeternitatis'." Hugh Cecil encontró los orígenes del conservantismo en "la desconfianza hacia lo desconocido" y en "la facultad humana de adaptación a su medio, de tal manera que lo que es familiar, simplemente por su familiaridad se torna más aceptable o más tolerable que lo que no es familiar". Karl Mannheim vinculó el conservantismo con la mantención de "actitudes sociales precapitalistas" en sociedades modernas. Daniel Bell asoció al conservantismo con "una definición autoritaria de liderazgo". Michael Oakeshott encontró las raíces de conservantismo en "el goce de un comportamiento ordenado y pacífico". Samuel Huntington vio al conservantismo como "la base racional para los prerrequisitos institucionales de la existencia".[4] Una clave importante para ordenar los significados anteriormente señalados es reconocer que, como lo señaló Martin Seliger, el conservantismo es tanto una posición como un conjunto de ideas.[5] Esto significa que se puede aplicar tanto a la posición en el orden social como a un cuerpo de creencias y valores sociales fundamentales. Ambas categorías de significado están de alguna manera relacionadas, pero no se traslapan completamente. Un líder de un partido político, por lo tanto, puede ser conservador en un sentido, pero no serlo en el otro.

Las actitudes de posición y las creencias y valores en el campo de las ideas que caracterizan al conservantismo moderno, se pueden entender mejor a través del examen de las ideas relacionadas con las políticas reales de las administraciones de Nixon, Ford y Reagan.

Las Administraciones de Nixon y Ford

Diversas ideas sociales influyeron en las políticas de las administraciones de Nixon y Ford. En política exterior, ambas administraciones obtuvieron sus orientaciones estratégicas de la creencia que el "interés nacional" es la meta manifiesta de la política exterior y que la prosecución de este interés requiere un compromiso internacional activo. Nixon, Ford y sus consejeros, entre los cuales Henry Kissinger era ciertamente

el más influyente, interpretaron que el interés nacional comprometía no sólo la seguridad militar, sino también el acceso a recursos y mercados extranjeros, el mantenimiento de un clima de apertura hacia el capitalismo norteamericano en el mundo, y a un nivel de considerable menor urgencia, una atmósfera internacional proclive a los valores democráticos. Ambas administraciones se sintieron constreñidas en su aplicación de esta visión activista por su evaluación, tanto de las capacidades norteamericanas como de los límites establecidos por las políticas internas.

Líderes de ambas administraciones consideraron a la Unión Soviética como el mayor opositor de los Estados Unidos en asuntos mundiales. Creían que el comunismo es intrínsecamente perverso, que ahoga la iniciativa económica, y viola los derechos humanos de las personas que caen bajo su dominio. Sin embargo, basaron sus políticas hacia los países comunistas, incluyendo la Unión Soviética, primordialmente, en cálculos de poder e interés más que en cualquier lucha por la libertad. Ambas administraciones estaban preparadas para establecer acuerdos con gobiernos comunistas, y para ayudar y apoyar a regímenes autoritarios no comunistas cuando tales arreglos parecían servir el interés nacional de los Estados Unidos. Los recientemente descubiertos intereses comunes de seguridad entre los Estados Unidos y China Comunista fueron mantenidos como una fórmula para zanjar todas las diferencias ideológicas.

Nixon, más que Ford y Kissinger, pareció a veces vislumbrar un futuro en el cual la rivalidad entre Estados Unidos y la Unión Soviética no fuera el único foco que dominara la política exterior norteamericana. Ninguna de estas administraciones hizo esfuerzos serios para modificar o visualizar más allá de un contexto, en el cual la soberanía nacional es el principal e irreductible principio organizador del sistema mundial.

En política económica, ambas administraciones adhirieron a la creencia que, como principio general, la competencia en un libre mercado produce por lo general los mejores resultados. Ambas, sin embargo, estaban preparadas para emprender o mantener una intervención estatal considerable para enfrentar problemas económicos a corto plazo y para mitigar desigualdades sociales insensibles a las fuerzas de mercado. Nixon, debido por una parte a razones políticas, y por otra a concepciones económicas más flexibles, se separó más fácilmente que Ford del modelo laissez-faire puro. Ford trató de eliminar algunas normas gubernamentales que él y algunos de sus consejeros consideraban que impedían la eficacia del mercado.

Ambos presidentes estimaban que la inflación es más peligrosa que el desempleo. Los economistas de Ford desarrollaron con bastante sofisticación el argumento que una inflación creciente causa desempleo a largo plazo, de tal manera que los esfuerzos para combatir el desempleo por la vía de la inflación son contraproducentes. Ambas administraciones, por lo tanto, estaban preparadas para aceptar un alza temporal en el nivel de desempleo con el propósito de reducir la inflación. Ford estuvo dispuesto a ir más lejos que Nixon por esta vía. Ambas ad-

ministraciones sostuvieron que los grandes déficit en el presupuesto federal contribuyen a la inflación, y ambas, por lo tanto, trataron de mantener un equilibrio entre los gastos e ingresos del Estado, por lo menos con "pleno empleo", o durante el período de un ciclo económico completo. En este sentido, también Ford se apegó a la teoría más estrictamente que Nixon (aunque no con un éxito mayor en evitar los déficit).

En política interna, ambas administraciones aceptaron algunas formas del Estado benefactor asumidas en su evolución desde el New Deal. En su primer período, Nixon propuso una considerable expansión, acompañada de reformas estructurales, en los programas internos en algunas áreas, especialmente las relacionadas con el mantenimiento del ingreso y la protección ambiental. Al principio de su segundo período, Nixon tendió a reducir algunos programas del Estado benefactor, pero se vio comprometido en el caso Watergate antes de haber adelantado en este sentido. Ford propuso reducciones, por lo menos en la tasa de crecimiento de los programas sociales federales, pero se detuvo ante recortes globales exigidos por algunos conservadores fundamentalistas.

Ambas administraciones promovieron la descentralización del control administrativo sobre los programas sociales y la asignación de ayuda federal a los gobiernos locales y estatales, a través de asignaciones generales (Block Grants) en vez de programas específicos. Nixon apoyó la descentralización ya que creía que conduciría a una administración más efectiva y que daría mayor importancia a los valores de las comunidades. Ford la aprobó por las mismas razones, y además porque pensó que las asignaciones generales se adaptaban mejor a la disciplina presupuestaria.

Ambas administraciones propiciaron la eliminación de los vestigios de segregación racial reglamentada por el Estado. Nixon y Ford se apartaron de la meta de "igualdad de resultados" que había anunciado Lyndon Johnson, para proclamar su compromiso con la igualdad de oportunidades: "una oportunidad igual desde el comienzo".[6]

Ambas administraciones trataron de superar los efectos de la pasada discriminación racial exigiendo, en particular, una acción positiva en favor de los negros y mujeres en el empleo y en la educación superior. Sin embargo, ambas se opusieron duramente al "busing" * como medio para alcanzar la integración racial, excepto por períodos limitados y en áreas involucradas en una segregación deliberada. Su oposición al "busing" se debió, por una parte, a consideraciones políticas, y por otra, a la convicción de que éste violaba los derechos humanos individuales y amenazaba la solidaridad en los barrios y comunidades.

Ambas administraciones estaban decididas a mantener el orden social y proteger la seguridad interna del poder ejecutivo, especialmente en asuntos de defensa nacional. Nixon permitió que estas preocupaciones lo llevaran, junto a algunos miembros de su administración, a nu-

* "Busing": Transporte diario de escolares a otros distritos para evitar la segregación racial. (N. del T.)

merosas ilegalidades e incongruencias. A los ojos de Nixon, todos estos actos eran legítimos, debido a que "cuando el Presidente lo hace, eso significa que no es ilegal".[7]

La mayoría de las autoridades superiores de ambas administraciones consideraban que los departamentos y agencias federales, especialmente los que prestan servicios internos, eran monstruos gubernamentales indisciplinados, sumidos en asuntos superfluos e ineficientes que mantenían grandes grupos de burócratas parásitos. Ambas administraciones hicieron algunos esfuerzos para lograr reformas estructurales en el Ejecutivo. Ninguna de las dos consideró haber logrado mucho éxito.

La Administración Reagan

La administración del Presidente Ronald Reagan, iniciada en enero de 1981, ha expresado temas conservadores familiares: economía de libre mercado, búsqueda del interés nacional en política exterior, descentralización gubernamental y moralidad tradicional. Reagan, sin embargo, ha insistido en una aplicación mucho más rigurosa de la doctrina conservadora que lo que nunca intentaron Nixon o Ford.

La administración Reagan extrae su línea filosófica en política económica de la creencia en que una mínima intervención por parte del gobierno, sumada a una moneda estable y a la protección a la salud y seguridad públicas, producirá los mayores niveles de eficiencia y crecimiento económico. Las ideas provenientes de la nueva escuela de economistas de la oferta (Supply-side school of economist) son especialmente influyentes.

Esta tendencia económica, aunque derivada de la ideología de libre mercado, no proviene tanto del sólido empirismo de Locke, Hume y Adam Smith, como del elegante racionalismo deductivo de la Escuela Francesa de economistas decimonónicos clásicos, especialmente Jean Baptiste Say y León Walras. Los economistas de la oferta sostienen que la premisa fundamental de sus políticas es la ley de Say: la oferta crea su propia demanda.

La deducción que los defensores de la economía de la oferta extraen de la ley de Say es que si se permite operar al mercado sin interferencia gubernamental, se establecerá un equilibrio natural, a pleno empleo, entre la oferta y la demanda. La verdad a largo plazo de esta proposición fue aceptada por Marx, Keynes y muchos otros teóricos de la economía. Los economistas marxistas y liberales modernos, sin embargo, argumentan que en condiciones de depresión o recesión, el logro del equilibrio a través de un funcionamiento no intervenido del mercado acarrea tanto sufrimiento humano que la teoría se quiebra en la práctica, lo que lleva a una intervención estatal masiva y tal vez, en último término, a la revolución. En el siglo XX, la discusión quizás más importante entre los economistas liberales y conservadores ha sido en torno a la cantidad de sufrimiento aceptable para conseguir eficiencia económica, dilema que

algunos (no todos) de los economistas de la oferta insisten en haber superado.

El argumento de estos economistas en el sentido de que altos impuestos debilitan la economía, fue uno de los tópicos favoritos de Say. Al respecto, él escribió: "La tributación llevada al extremo tiene el efecto lamentable de empobrecer al individuo sin enriquecer al Estado". Los impuestos actúan como drenaje sobre la economía, sostenía Say, ya que los "impuestos pagados al Estado por el súbdito no son reembolsados a través de sus gastos; [el Estado] no puede reponer el valor [tomado] ya que no produce ningún valor".[8]

La creencia que la inflación se puede derrotar por medio de la disciplina monetaria tiene un efecto liberador sobre los economistas de la oferta cuando tratan de política fiscal. Usan esta libertad, no como los keynesianos para estimular la demanda, sino para proponer una gama de incentivos basados en rebajas tributarias, los cuales, sostienen, aumentarán violentamente la productividad. Norman Ture, un economista de la oferta designado por Reagan Subsecretario de Hacienda para la política tributaria, escribió: "La economía de la oferta rechaza todo el enfoque de la demanda [keynesiano]... Las rebajas tributarias por sí solas no pueden aumentar los gastos e ingresos disponibles. Aumentos de este tipo sólo pueden ocurrir si las rebajas tributarias afectan primero los incentivos para proveer trabajo y capital, trayendo como consecuencia un aumento en el uso de estos medios de producción, un mayor rendimiento real y, en consecuencia, mayor ingreso real". Ture invita a los elaboradores de políticas públicas a "reconocer que los impuestos deben afectar la economía a través de incentivos y no de torrentes de dinero".[9]

Además de abogar por reducir el impacto del Estado en la economía nacional, la administración Reagan ha decidido descentralizar el control de los servicios estatales administrativos. En su mensaje sobre política económica al Congreso, en febrero de 1981, Reagan propuso consolidar alrededor de 45 programas federales concretos (relacionados con propósitos específicamente definidos) para fines educacionales, en dos asignaciones generales, que permitirían a los gobiernos locales y estaduales usar el dinero para satisfacer sus propias prioridades. En servicios sociales y de salud, la administración propuso combinar 40 programas explícitos, relacionados con servicios de salud, servicios de salud preventiva, servicios sociales y ayuda a los más necesitados, en 4 asignaciones generales.

El gobierno apoya la descentralización administrativa, en parte como fórmula para mantener bajo el gasto público. Sin embargo, la defensa de la descentralización también refleja creencias conservadoras, en el sentido que los gobiernos locales y estaduales responden mejor a la realidad de las necesidades y condiciones locales y tienden mejor a preservar o establecer barrios y comunidades fuertes.

La lucha de la administración Reagan contra la inflación y la expansión presupuestaria se verá dificultada por su compromiso de aumentar

los gastos de defensa. La determinación de Reagan de fortalecer las fuerzas militares de la nación refleja lo que el Vicepresidente George Bush llama una visión "sombría" en relación a las intenciones de la Unión Soviética. También se desprende de la ideología nacionalista de la administración.

El nacionalismo que motiva a la administración Reagan, a diferencia de aquel de los viejos Republicanos de Taft, no conduce a un aislacionismo. El Secretario de Estado* Alexander Haig, ha dicho que Estados Unidos debe "buscar activamente una configuración de sucesos y, en ese proceso, tratar de forjar un consenso entre los pueblos de mentalidades semejantes"; Richard Allen, asesor de Reagan en materias de Seguridad Nacional, escribió: "Mientras Estados Unidos no asuma su responsabilidad global en la paz y establidad internacionales, ningún área del mundo estará fuera de la esfera de acción de los intereses norteamericanos si el control o influencia de un poder hostil amenaza la seguridad norteamericana".

En el estudio de la historia política norteamericana, la idea de un Estado fuerte y activo se identifica con la tradición de Alexander Hamilton; y aquella de un uso relativamente restringido de la autoridad federal, con la tradición de James Madison. La creencia de Reagan en una política exterior activa, del tipo que propiciaba Hamilton, puede parecer en cierto modo incongruente con su compromiso madisoniano con la descentralización interna. Sin embargo, los dos enfoques han sido combinados de diversas maneras en política interna y externa por las administraciones anteriores y por líderes políticos nacionales. Esta combinación parece desprenderse de tres ideas conceptuales: la primera, es que la nación es el escudo de la República, defendiendo la libertad interna por medio de una diplomacia profesional y un aparato militar fuerte; la segunda, que los norteamericanos tienen fuertes intereses económicos internacionales comunes que requieren una poderosa representación en todo el mundo; y la tercera es que, en relación al resto del mundo, la diversidad norteamericana debe expresarse en unidad moral, "el ejemplo de la libertad", como dijo Reagan en su discurso inaugural.

El pilar ideológico decisivo sobre el cual la administración Reagan basa su política es el apoyo a las actitudes morales tradicionales hacia los llamados problemas sociales, tales como el aborto, la oración en las escuelas y el feminismo militante. Desde el comienzo de la campaña de 1980, Reagan buscó identificarse estrechamente con posiciones tradicionalistas en aspectos sociales. "Los valores judeo-cristianos tradicionales basados en las enseñanzas morales religiosas —dijo en agosto, en Dallas, con motivo de una reunión de evangélicos— están sufriendo lo que es tal vez el mayor desafío en la historia de nuestra nación". Agregó que bajo su administración "los valores morales tradicionales se reflejarán en las políticas públicas". La plataforma republicana de 1980 prometió

* En la época de la redacción de este artículo. (N. del T.)

apoyo "a una reforma constitucional que restituyera la protección al derecho a la vida de niños aún no nacidos (no exactamente a una prohibición total al aborto, como lo exigían los más contrarios a éste); no respaldó el proyecto de enmienda sobre derechos igualitarios, por primera vez desde 1940; prometió reestablecer el derecho de los individuos a participar en oraciones voluntarias, no confesionales en las escuelas y otros servicios públicos", y una legislación destinada a proteger "a la familia norteamericana tradicional contra la erosión creciente de sus bases en nuestra sociedad".[10]

Durante los primeros meses de la nueva administración, los asesores claves de Reagan insistieron en que disminuyera su identificación con los esfuerzos para promover una acción en el Congreso sobre problemas controvertidos como el aborto y la oración en las escuelas. Es probable que durante el resto de la administración Reagan, sin embargo, los conservadores cuenten con un apoyo, por lo menos retórico, del "mejor púlpito" de la Casa Blanca.

El Rol de las Ideas Sociales

Este resumen no incluye todos los valores sociales, creencias y actitudes que las administraciones Nixon, Ford y Reagan han aplicado a los problemas sociales, pero sí aporta una muestra razonable de aquellos que más han influido en la formulación de políticas. ¿Cuán importante es el rol de estas ideas en el desarrollo real de las políticas?

Funcionarios administrativos de gobierno y comentaristas políticos sostienen a menudo que las administraciones norteamericanas tratan en forma "pragmática" los problemas sociales, económicos y geopolíticos de la nación, produciendo respuestas sobre la base del examen de los "hechos" relevantes a medida que éstos se van produciendo. Pero ni los hechos aportan sus propias interpretaciones, ni los problemas sugieren automáticamente soluciones. Para ello es necesario que los presidentes y sus consejeros recurran, al menos en parte, a las creencias, valores y actitudes de las que dependen para su comprensión de la realidad social.

Nixon no forjó sus políticas en relación a la URSS, o a la forma de compartir ingresos federales con gobiernos locales y estaduales, o a la reorganización del Ejecutivo, simplemente manteniéndose informado a través de los medios de comunicación o estudiando encuestas Gallup. Ford no ideó su plan de disminución de la inflación, o su política energética, o su decisión de aumentar los gastos militares, sobre la base única de las estadísticas. Tampoco Reagan hizo caer del aire sus políticas internacionales, económicas o sociales. Una combinación de factores, tanto políticos y personales, como otros más sustantivos, afectaron el desarrollo de todas estas políticas. Pero, en algún momento, todos requirieron de la introducción de ideas sobre cómo funciona la economía,

cómo se relacionan las naciones, cuál es el valor de la mantención de comunidades locales en una sociedad industrial moderna, etc.

Además de manejar problemas nacionales objetivos, cada administración debe preocuparse de mantener un alto nivel de apoyo electoral. En muchos casos, tal vez en la mayoría, este interés refuerza, en vez de reducir, la influencia de creencias y actitudes sociales en el proceso de diseño de políticas públicas. Los presidentes suponen que las posiciones gubernamentales basadas en creencias esenciales serán en último término positivas para el público nacional. (Si no fuera así, difícilmente se podría considerar que tienen dichas creencias.) Obviamente esperan, por lo tanto, que por lo menos a largo plazo, estos enfoques les traerán la aprobación de los votantes: "Un buen gobierno hace buena política". La política de Nixon en relación a China, el programa antiinflacionario de Ford y el proyecto de Reagan de reducción de impuestos son ejemplos de políticas que, aunque elaboradas como respuesta a problemas objetivos, se consideraba que debían producir resultados políticos favorables, por la única razón que los líderes creían que ellas servirían para el bien público.

En algunas oportunidades, naturalmente, los presidentes y sus consejeros concluyen que las políticas que propician en asuntos importantes se oponen a los intereses políticos a corto plazo de la administración. Cuando ocurren tales conflictos, los presidentes a veces continúan invariablemente en la misma línea: Nixon ordenó minar la bahía de Haiphong en la primavera de 1972, aunque suponía que esta acción probablemente haría que los soviéticos cancelaran la próxima reunión cumbre en Moscú, con el consiguiente desprestigio que eso acarrearía sobre su imagen de diplomático experimentado y de gestor de la paz, que proyectaba en su campaña de ese año. En 1976, Ford no cedió en lo que consideraba una estimulación excesiva a la economía, aunque el aumento del gasto federal habría disminuido el desempleo, a corto plazo, sin ejercer demasiada presión sobre la inflación hasta después de las elecciones.

En otras ocasiones, los presidentes se apegan a políticas en las que creen firmemente, pero transan o mudan de dirección cuando deciden que el precio político se ha tornado demasiado alto, como cuando Nixon impuso controles sobre los sueldos y precios en 1971, aunque él y la mayoría de sus consejeros (siendo John Connally la principal excepción) previeron que estos controles, a largo plazo, traerían efectos económicos negativos; o, cuando Ford desistió del SALT II en 1976, aunque creía que era posible lograr un tratado que sirviera a los intereses norteamericanos. Incluso en otros momentos, algunos presidentes violan sus principios esenciales tan sólo para lograr seguridad política, como cuando Nixon aumentó los gastos federales para crear un "boom" económico artificial antes de la elección de 1972.

La disposición de un presidente para asumir riesgos políticos al apoyar políticas que él cree correctas, depende en cierta medida de la cantidad de experiencia previa e interés que tenga en un área política

determinada y en el grado de confianza que siente sobre su propio juicio en torno al problema. Nixon estaba más dispuesto a correr riesgos en objetivos esenciales de política exterior que en política económica. Ford parece haber preferido lo contrario. Ningún presidente republicano ha estado preparado a asumir grandes riesgos políticos, en aras de sus metas en política social interna. (Nixon propuso el controvertido plan de asistencia familiar durante el primer año de su período, pero dejó de interesarse en él a medida que se acercaba la elección de 1972.)

El hecho de abandonar posiciones esenciales por razones políticas no libera necesariamente a los presidentes o a sus consejeros de su dependencia de ideas sociales. Como norma, incluso las decisiones políticas que se toman exclusivamente por propósitos políticos deben, por lo menos, ser racionalizadas por medio de algún tipo de argumento o teoría sustancial. Cuando Nixon decidió en 1971 que el costo político de continuar con una economía de libre mercado se había tornado muy alto, se volcó hacia teorías diferentes sugeridas, a través de Connally, por economistas del Departamento del Tesoro que habían estado exigiendo controles. Cuando Ford decidió que el ataque de Ronald Reagan en su flanco derecho, en 1976, le impedía continuar con las conversaciones SALT II acogió, por lo menos temporalmente, la visión geopolítica del Pentágono. La reactivación de la economía llevada a cabo por Nixon antes de la elección de 1972 se realizó quizás con un menor intento de justificación o racionalización teorética; pero probablemente le ayudó mucho la existencia de la doctrina keynesiana, que él interpretaba como propiciando la estimulación.

Cuando los presidentes comprometen o abandonan posiciones en las que creen sustancialmente, por motivos políticos, argumentan generalmente, probablemente ante sí mismos y ante los que comparten sus creencias, que estos cambios tácticos se justifican para mantenerse en condiciones de luchar por estos u otros problemas en diferentes circunstancias. A veces, cuando cambia la situación política, vuelven hacia posiciones que habían abandonado por temor a consecuencias electorales. Nixon llevó a cabo vengativamente políticas presupuestarias conservadoras después de su reelección en 1973; Ford ya había establecido las bases de renovados esfuerzos para lograr un entendimiento en armas nucleares con la Unión Soviética en 1977, si hubiera salido elegido para un nuevo período en 1977.

Además de servir el doble propósito de, por un lado, desarrollar soluciones posibles a los problemas objetivos de la nación, y por otro, mantener la fuerza política de la administración, todo proceso gubernamental de elaboración de políticas públicas se encuentra condicionado por el mismo tipo de factores de personalidad que afecta toda actividad de grupos. Los mismos políticos profesionales y funcionarios administrativos a veces sostienen que la elaboración de políticas es "asunto de personalidades", quién se aviene con quién, o, lo que es a veces más importante, quien persigue a quién. Los exmiembros de las administraciones de Nixon y Ford que entrevisté para mi estudio "Conservatives

in an Age of Change", generalmente insistían en la influencia de las relaciones personales en la elaboración de políticas públicas, especialmente dentro del círculo interno de la Casa Blanca.[11]

Las personas que participan en el desarrollo cotidiano de las políticas generalmente están más conscientes de la personalidad de sus colegas que de sus creencias y valores implícitos, y por lo tanto, probablemente tiendan a exagerar los efectos del factor personalidad. Sin embargo, las relaciones personales juegan sin duda un papel importante en la evolución de las políticas públicas: Nixon aprobó el plan de asistencia familiar, en parte porque Daniel Patrick Moynihan era más proclive que Arthur Burns a realzar la autoimagen del Presidente; Ford reemplazó a James Schlesinger por Donald Rumsfeld como Secretario de Defensa, en parte porque se sentía más cómodo con Rumsfeld.

A la larga, sin embargo, la ideología política es un factor determinante para decidir quién permanece en el círculo íntimo de la administración, y por lo tanto, quién está capacitado para participar en la relación entre grupos. En realidad, el acuerdo ideológico parece ser indispensable para la mayoría de las relaciones políticas cercanas y prolongadas. La administración Nixon, al principio, incluyó representantes escogidos dentro de un espectro ideológico relativamente amplio (aunque no tan amplio como se ha sugerido algunas veces); pero la mayoría de aquellos que no compartían la orientación ideológica que prevalecía en la administración, tales como Moynihan o George Romney, fueron eventualmente aislados o dejados de lado. La administración Ford fue ideológicamente más homogénea desde el comienzo (en parte como una herencia de la última fase de Nixon) y fue aumentando esta característica durante su corto período en el cargo. La pérdida de influencia del Vicepresidente Nelson Rockefeller en el período de Ford no se debió sólo al rol que desempeñaron las relaciones personales, sino también al hecho de que Rockefeller mantuvo actitudes sociales y económicas que eran significativa, aunque no radicalmente distintas de aquellas que prevalecían al interior de la administración. El período de Reagan ha enfatizado la necesidad de compatibilidad ideológica con los puntos de vista del Presidente en la selección del personal.

Algunos comentaristas sostienen que los valores, creencias y actitudes sociales no son más que racionalizaciones de intereses económicos, o si no, expresiones de la propia personalidad, las cuales, se sostiene, son las fuerzas realmente determinantes en la elaboración de las políticas gubernamentales. Los marxistas, por ejemplo, afirman que todas las ideologías (excepto la suya) son simples máscaras para ocultar intereses económicos que reflejan cambios en los medios de producción. Los freudianos, por otra parte, atribuyen el rol generador principal al impulso instintivo y a los traumas sicológicos de la infancia que han afectado a los participantes individuales en la elaboración de políticas públicas. El interés económico y la propia personalidad obviamente influyen sobre los valores sociales y las creencias. Pero también, apa-

rentemente inciden otros factores que no son fáciles de reducir a determinantes económicas o psicológicas, tales como las tradiciones morales y culturales, la oportunidad política, el impacto de los sucesos mundiales, opiniones extraídas de libros y amigos, incluso pensamiento elaborado o, como sugirió Keynes, "la invasión gradual de ideas" que afecta a políticos "que creen escuchar voces en el aire".[12]

La aparente necesidad de autojustificación y su situación económica de esforzado joven abogado podrían fácilmente haber contribuido a que Nixon se formara como un demócrata liberal. Pero las influencias de la tradición familiar, combinadas con la reacción contra un Estado con poderes excesivos durante la guerra y el contacto con ideas conservadoras en la región Sur de California y en Washington D. C., lo guiaron más bien hacia el lado conservador del espectro ideológico. La ambición y los antecedentes económicos de Nelson Rockefeller podrían haber producido un conservador fundamentalista (como los hermanos Buckley) o un patricio liberal (como Averell Harriman). En cambio, las ideas que adquirió, durante sus años de formación, sobre responsabilidad social y efectividad económica lo indujeron a canalizar sus impulsos personales hacia el liderazgo del ala progresista del partido más conservador. La pasión de Kissinger por el orden se orientó filosóficamente por sus lecturas de Kant y Burke, durante sus años de estudio en Harvard. Su asociación con Rockefeller le aportó, sin duda, un interés por mantenerse alineado con los Republicanos. Pero fueron las creencias compartidas en un liderazgo fuerte del Ejecutivo y en una política exterior firme pero flexible los factores primordiales que unieron a Kissinger y Rockefeller. Reagan fue durante muchos años un Demócrata liberal antes de sentirse atraído hacia el conservantismo como consecuencia de sus luchas contra los comunistas en la industria cinematográfica. Las creencias de Ford parecen haber surgido más directamente de su personalidad y situación económica, pero incluso en su caso había suficiente flexibilidad interna, como resultado de la experiencia y reflexión, como para permitirle convertirse del aislacionismo al internacionalismo durante la Segunda Guerra Mundial.

Los valores, creencias y actitudes sociales no determinan por sí mismos la formación de las políticas de una administración, como tampoco lo hace ningún conjunto específico de influencias por lo que se ha demostrado hasta ahora. Pero las ideas sociales penetran todo el proceso de elaboración de políticas, afectando no sólo los juicios sustantivos, sino también las estrategias políticas y las relaciones personales.

El Conservantismo en Norteamérica

¿Se encuentran relacionadas las ideas sociales que han influido políticamente en las administraciones de Nixon, Ford y Reagan con una ideología "precisa y coherente en un sentido amplio" llamada conservantismo? Escritores como Louis Hartz y Samuel Beer argumentan

que lo que se llama conservantismo en Estados Unidos es apenas una variación del liberalismo de Locke, promovida por empresarios, y que no tiene mucha relación con la tradición conservadora de figuras como Burke, Disraeli, Bismarck y De Gaulle.[13] Su visión obedece fundamentalmente a dos observaciones: la primera es que los conservadores norteamericanos se encuentran alineados con el capitalismo de mercado; y la segunda, que la mayoría de los conservadores contemporáneos aceptan los valores de la democracia política.

Sin embargo, en forma temprana, el capitalismo se separó de la democracia y del laicicismo, que constituían los otros dos elementos de la trilogía original del liberalismo del siglo XVIII. La afinidad conservadora natural, tanto en lo referente a sus posiciones como a sus ideas, con la institución de la propiedad privada, y su dependencia del capitalismo en el orden social, permitieron forjar una alianza durante el siglo XIX, no sólo en los Estados Unidos sino en todo Occidente, entre conservantismo y capitalismo. Los conservadores pronto argumentaron que las energías productivas desatadas por el capitalismo traen beneficios para toda la sociedad, así como enriquecimiento para los capitalistas. Particularmente, después que los programas estatales de bienestar y seguridad hubieron suavizado los aspectos más duros del capitalismo durante las primeras décadas del siglo XX, los conservadores sostuvieron que el sistema de mercado proporciona un medio para equilibrar un alto grado de autonomía personal con el orden y la disciplina necesaria para alcanzar la abundancia económica; y esto es mucho más compatible con los valores del conservantismo tradicional que los de sus rivales colectivistas, tanto de izquierda como de derecha. Los conservadores, por lo tanto, adoptaron el capitalismo como el mejor medio disponible para tratar con el aspecto económico de la vida. Por otra parte, el liberalismo moderno, reaccionando contra las desigualdades sociales y económicas endémicas al capitalismo, se ha volcado cada vez más hacia un ordenamiento gubernamental de la economía para acercarse a la meta liberal de igualdad de condiciones. Las posiciones originarias del conservantismo y del liberalismo sobre libertad económica parecen, por lo tanto, haberse invertido enormemente.[14]

El conservantismo se encaminó en su origen hacia una aceptación de la democracia representativa por una razón más pragmática: cuando ésta se estableció, la resistencia continua de los conservadores hacia las formas democráticas sólo les aseguraba una pérdida electoral (considerando que los conservadores no estaban preparados para apoyar una llegada al gobierno de los del ala derecha). Con el tiempo, sin embargo, la mayoría de los conservadores ha llegado a considerar a la democracia como positiva en sí misma si opera en un marco constitucional. La democracia le da mayor legitimidad a la autoridad social que aquella que se puede alcanzar a través del fetiche constituido por las monarquías absolutas o las noblezas feudales. Aún más, las mayorías populares se han convertido en un apoyo más confiable para los valores sociales tradicionales que las élites sociales, descubrimiento expresado en el comen-

tario de William Buckley, quien dijo que prefería que lo gobernaran los primeros cien nombres de la guía telefónica de Boston antes que una facultad de Harvard.

Los conservadores continúan insistiendo en que amplios sectores de la vida económica y las relaciones personales deben estar fuera del alcance de los gobiernos democráticos, más por temor a las burocracias gubernamentales que a los mismos electores. Los conservadores se han vuelto hacia los sectores del Estado elegidos democráticamente respecto de muchos problemas sociales, como en el caso de la controversia sobre el aborto y sobre el "busing", a fin de defender los valores tradicionales, mientras los liberales han intentado lograr sus objetivos a través de la institución no democrática de los tribunales de justicia.

El conservantismo norteamericano va mucho más lejos en su apoyo al capitalismo de mercado y a la democracia constitucional. Nixon, Ford y Reagan se alinearon firmemente con el orden social, el nacionalismo, el control local de los servicios sociales y el tradicionalismo moral y cultural, todas ellas características del conservantismo moderno. Theodoro White argumentó que la aplastante victoria que Nixon obtuvo sobre George Mc Govern en 1972 se debió principalmente al apoyo que suscitó la conducta en política exterior de aquél y a su propósito "de dejar que las comunidades étnicas y los gobiernos locales de los Estados Unidos guiaran sus propias vidas con una mínima interferencia del Gobierno Federal".[15] Los publicistas republicanos en 1972 compararon con éxito el tradicionalismo de Nixon con la identificación de Mc Govern con las llamadas "3 A": "Amnistía (para los desertores y evasores del servicio militar en la guerra de Vietnam), ácido y aborto".[16]

El conservantismo norteamericano moderno no es, obviamente, idéntico al británico de la década de 1830 o al conservantismo europeo tradicional, que se identifica con Bismarck y Disraeli; ni siquiera al que se dio en los Estados Unidos durante la era de Mc Kinley. A pesar de los cambios en el entorno social, los valores conservadores esenciales continúan siendo, sin embargo, prácticamente los mismos: iglesia, familia, responsabilidad personal, orden y nación.

Es cierto que hay liberales que consideran que algunos de estos valores, o incluso todos, tienen gran importancia. Pero, tomados en conjunto, ellos representan una visión de la vida muy distinta de aquella que tiene el liberal típico.

No puede decirse que la tesis propuesta por Hartz y Beer, entre otros, esté totalmente errada. El conservantismo ha adoptado elementos del liberalismo, tanto tradicional como moderno, y éstos alteran el enfoque conservador hacia problemas objetivos de gobierno. También crean tensiones dentro del mismo conservantismo.

Los conservadores fundamentalistas recogen gran parte de su filosofía económica del veta libertaria del liberalismo tradicional. Los conservadores moderados, por otra parte, no comparten del todo la creencia liberal moderna en el uso del gobierno para tratar con muchos de los

problemas sociales. El contacto con ambos tipos de liberalismo ha permitido ampliar y modernizar al conservantismo. Pero son exactamente esta modernización y esta ampliación las que han creado el riesgo de que el conservantismo pierda parte de la fuerza moral que le legaran Burke, los dos Adams, Lincoln, Disraeli, Theodore Roosevelt, Taft, Eisenhower, y otros precursores. A pesar de esto, el tipo de conservantismo practicado por las administraciones Nixon, Ford y Reagan, debe calificarse como expresión de una ideología social nítida.

NOTAS Y REFERENCIAS

1 "The Oxford English Dictionary", s.v. *"Conservative"* Blake, Robert: *The Conservative Party from Peel to Churchill* (Londres: Eyre y Spottiswode, 1970), p. 26.

2 *Nile's Register* (Baltimore, Md.), 26 de mayo, 1832; p. 36. La plataforma fue adoptada por una "asamblea de hombres jóvenes", que se reunió en respuesta a una resolución de la Convención Nacional Republicana celebrada en diciembre de 1831. Muchos historiadores consideran a la plataforma democrática de 1840 como la primera verdadera plataforma de partido.

3 Ver, por ejemplo, Mc Closkey, Robert G., *American Conservatism in the Age of Enterprise* (Cambridge: Harvard University Press, 1955), p. 22; Walzer Michael, "In Defense of Equality" in *The New Conservatives*, eds. Lewis A. Coser e Irving Howe (Nueva York: Quadrangle, 1973), p. 107.

4 Michels, Robert: *Political Parties* (Nueva York: Free Press, 1962), p. 44; Hugh, Cecil, citado en Orton, William A.: *The Liberal Tradition* (New Haven, Conn: Yale University Press, 1945), p. 14; Mannheim, Karl: *Ideology and Utopia* (Nueva York: Harcourt Brace, 1936), p. 118; Bull, Daniel: *The End of Ideology* (Nueva York: Free Press, 1962), p. 28; Oakeshott, Michael: *Rationalism in Politics* (Totowa, N. J.: Barnes and Noble, 1962), p. 118; Huntington, Samuel P.: "Conservatism as an Ideology", *American Political Science Review* 51 (junio 1957): 460.

5 Seliger, Martin: *Ideology and Politics* (New York, Free Press, 1964), pp. 92-94.

6 *Nixon on the Issues* (Washington, D.C.: Comité Nixon-Agnew, 1968), p. 125.

7 Entrevista en televisión con David Frost, 19 de mayo de 1977; reproducida en el *Washington Post*, 20 de mayo de 1977.

8 Say, Jean Baptiste: *A Treatise on Political Economy*, traducido de la 4ª Edición por C. R. Prinsep (Londres: Grigg Elliot, 1827), pp. 378 y 412.

9 Ture, Norman B.: "The Department of the Treasure", en *Mandate for Leodership: Policy Management in a Conservative Administration*, editado por Charles L. Heatherly (Washington, D.C.: Heritage Foundation, 1981), p. 650.

10 *Republican Plataform* 1980 (Washington, D.C.: Comité Nacional Republicano, 1980), pp. 10-15.

11 Reichley, A. James: *Conservatives in an Age of Change: The Nixon and Ford administrations* (Washington, D.C., Brookings Institution, 1981) p. 413.

12 Keynes, John Maynard: *The General Theory of Employmet, Interest and Money* (Nueva York: Harcourt, Brace, 1936), p. 383.

13 Hartz, Louis: *The Liberal Tradition in America* (Nueva York: Harcourt, Brace, 1955), pp. 3-20, 71-78, 145-158, especialmente; Beer, Samuel H. "In Search of a New Public Philosophy", en *The New American Political System*, ed. Anthony King (Washington, D.C.: American Entreprise Institute, 1978), pp. 15 y 37-41.

[14] Recientemente algunos liberales han comenzado a dudar de la efectividad de algunos tipos de reglamentos gubernamentales, e incluso han intentado conseguir desreglamentación en algunas áreas. Pero formas generales de reglamentación, como el control de sueldos, precios y rentas, continúan siendo más populares entre los liberales que entre los conservadores.

[15] White, Theodore H.: *Breach of Faith: The Fall of Richard Nixon* (Nueva York: Atheneum, 1975), p. 224.

[16] Reichley, A. James: "The Mc Govern Wave is no Passing Ripple", *Fortune*, Septiembre, 1972.