

LA ALTERNANCIA DE LOS GOBIERNOS EN LOS PAISES INDUSTRIALIZADOS*

RAYMOND ARON

Debo confesar que no elegí el tema de este artículo guiado por un interés teórico o científico. No he soñado con las ventajas de cambiar un equipo por otro en los gobiernos. Fue la elección de François Mitterrand a la Presidencia de la República Francesa, a la que reaccioné de una manera que no voy a esconder de ustedes: los cambios de gobierno no son una bendición en sí. Admitamos que es deseable, en general y en abstracto, que cuando un país está dividido en dos bloques, cada uno de ellos debiera gobernar algún día, y que uno de ellos no debería estar perpetuamente destinado al ingrato papel de ser oposición. Pero una vez que hemos dejado esto en claro, no deberíamos cambiar de gobierno, a no ser que el nuevo nos dé más esperanzas que el antiguo.

A consecuencias de esta desilusión puramente personal —ya que la mayoría de los franceses se alegró con la victoria de François Mitterrand—, pensé en un argumento, el que, cualquiera sea su mérito, no deja de tener validez: el caso de Japón. Durante los últimos 30 años, el mismo partido ha estado en el poder en Japón. Existen partidos de oposición, los que a veces ganan en las elecciones locales, así como diarios que critican libremente a los que están en el poder. Debido a esta continuidad, Japón ha llegado a ser una de las naciones más adelantadas; es el país que mejor ha resistido la crisis del petróleo; es el país que ha tenido más éxito en lograr una estrecha cooperación entre el Ministerio de Industria y las empresas privadas; es el país que mejor combina una planificación económica a mediano (y a veces a largo) plazo con el libre juego del mercado. Nada de esto hubiese sido posible si, de un día para otro, los planes del gobierno, sus prioridades y valores estuvieran en peligro de trastornarse debido al resultado de las elecciones. En nuestros países, orgullosos de alternar los gobiernos, los cambios en la opinión pública y en el electorado cada dos, cuatro o siete años, aumentan los azares del clima económico mundial.

Reflexionando, abandoné este argumento un tanto simple. ¿Debe el Japón su prosperidad a esta falta de alternación, o se trata de lo contrario? El mismo partido gana las elecciones porque la mayoría de los electores aprueba sus políticas y admite que son exitosas. ¿La alternación en Europa y América, no expresa la insatisfacción de los gobernados? ¿Y no es mejor una alternación pacífica que una revuelta violenta?

* Este texto es parte de la Conferencia llamada "Gobierno y Oposición", dada el 27 de octubre de 1981, en el London School of Economics and Political Science.

Este artículo fue publicado en *Government and Opposition*, Vol. 17, Nº 1, 1982. La traducción al español fue realizada por nuestra Revista.

Una segunda consideración me disuadió de esbozar conclusiones basándome en la experiencia japonesa. Japón, como sabemos, no puede ser imitado. Retiene el culto a la unanimidad, simbolizada en la persona sagrada del Emperador, un culto que las prácticas democráticas esconden, pero no destruyen. Ningún otro pueblo parece ser tan homogéneo; en ningún otro lugar el control social parece ser tan efectivo, omnipresente, gentilmente imperativo. Algunos observadores pueden indicar que la continuidad del partido en el poder se basa en una disciplina y estilo de vida que los occidentales considerarían incompatibles con su filosofía individualista. El Japón democratizado no se ha transformado en un país individualista, por lo tanto, dejemos de lado el ejemplo de Japón, y simplemente recordemos que existe un país —y tal vez uno solo— que demuestra a pesar de la corriente de opinión en boga, que un partido político puede tolerar el desgaste que sufre todo gobierno, y que un régimen democrático sin alternancia no siempre se degenera.

Volvamos a Europa. Existió un tiempo en Inglaterra, cuando los dos grandes partidos, el Conservador y el Laborista, eran considerados, y con razón, cercanos entre sí. Los dos líderes, Gaitskell y Butler, ninguno de los cuales llegó a 10 Downing St., se encontraban en posiciones linderas. Los periodistas se divertían citando a Gaitskell o Butler, hermanos y enemigos, uno representante del ala derecha del laborismo, y el otro, de la izquierda del conservantismo. Entretanto, en Estados Unidos, prevalecía la teoría de que sólo un moderado podría ganar, ya fuese de uno u otro lado. Barry Goldwater no tenía más esperanzas que Mc Govern. Los únicos candidatos con posibilidades de ganar eran, o un demócrata no dogmático o un republicano abierto a las posiciones liberales (en el sentido norteamericano de la palabra). La alternancia funcionaba en favor del centro, no de los hombres, sino de las ideas.

Ya hace mucho tiempo que esta época pasó. A nadie se le ocurriría diseñar un nombre combinando una sílaba de la Sra. Thatcher con una del Sr. Foot (o del Sr. Benn), así como tampoco en Estados Unidos podrían ver a Carter y Reagan como gemelos siameses. Durante los últimos diez años, por lo menos, los debates entre los dos partidos han girado en torno a cuestiones que sólo los frívolos podrían calificar como secundarias o mínimas. La Sra. Thatcher y el Sr. Reagan pretenden romper con las políticas anteriores, que produjeron inflación y un estado de estagnación en Gran Bretaña, así como una inflación de dos cifras en Estados Unidos. Para decirlo en forma diferente, y esto es evidente, cuando desaparece el consenso moral e intelectual, la rivalidad entre los partidos adquiere características propias: cada partido no sólo define y defiende los intereses y prejuicios de los grupos sociales que votan por ellos, sino que también adopta una u otra de las doctrinas económicas de moda surgidas de las universidades.

A fortiori, lo mismo se puede aplicar en Francia. Aquellos intelectuales, algunos muy eminentes, que apoyaron la candidatura del Sr. Coluche (un comediante, casi un payaso), para expresar su desprecio por las instituciones democráticas, debieron haberse reído de sí mismos, pero no lo hicieron. Querían demostrar que la democracia parlamentaria, la elección del Presidente de la República por medio del sufragio universal, era simplemente una "payasada". Probaron, a pesar de sí mismos, que ellos no eran mejor que los payasos, ciegos al interés público. La lucha partidista, la alternancia de los gobiernos en el poder, no excluye transfor-

maciones profundas cuando el consenso en la clase dirigente, o en la nación, se rompe en materias esenciales.

El experimento socialista en Francia difiere en muchos aspectos de los enfoques de la Sra. Thatcher o del Sr. Reagan, aunque más no sea por su inspiración. Pero es precisamente la comparación entre el "socialismo" de Mitterrand y el liberalismo de la Sra. Thatcher y el de R. Reagan, la que nos ayudará a comprender el "sentido de la alternancia en los sistemas democráticos".

El socialismo de Mitterrand

Los argumentos en favor de un cambio de gobierno en Francia eran obvios y fueron ampliamente usados en la campaña electoral. La misma mayoría ha gobernado Francia durante 20 años. La mitad de la nación no está representada en las altas instituciones de la República. Excluida del poder, la oposición se hace más rígida, se abandona a ilusiones utópicas, no toma en cuenta las restricciones de la vida real y critica sistemáticamente las medidas adoptadas por los responsables de la conducción del país. Por lo tanto, la victoria de la oposición claramente conlleva algunas ventajas.

El señor Mitterrand ha criticado incesantemente la Constitución de la V República, desde 1958; hoy la acepta, reconociendo así su legitimidad. Durante un largo tiempo se opuso a la política defensiva de Francia, la disuasión nuclear: hoy la acepta sin reservas y se ha comprometido a mantenerla y mejorarla. Obtuvo el apoyo de los ecologistas cuestionando los programas de energía nuclear; hasta la fecha, al menos, mantiene el programa de electricidad nuclear del gobierno anterior. También él se refiere a las limitaciones que le impone la recesión mundial, en circunstancias de que en el pasado acusó al gobierno de usar y abusar de tales excusas y explicaciones.

La consolidación de la V República no impidió el acceso al poder de un Partido Socialista más radical que cualquier partido socialdemócrata en Europa occidental. En efecto, la misma palabra "social-democracia" tiene una connotación peyorativa en el Partido Socialista francés, el que se jacta de haber creado un régimen sin precedentes, el que se encontraría a mitad de camino entre el socialismo soviético y la socialdemocracia. Uno se pregunta por qué los franceses se lanzaron a un experimento más lleno de peligros que de esperanzas, después de un cuarto de siglo de expansión económica, la cual se había hecho más lenta debido a la crisis económica mundial, pero sin poner en peligro lo que ya se había logrado.

Los historiadores podrían contestar que a los franceses no les ha gustado nunca el liberalismo económico. La política de Giscard d'Estaing no fue muy liberal, comparada con la de otros países europeos. Pero, de acuerdo a las encuestas sobre opinión pública, la remoción del control de precios no fue muy popular; la mayoría de los franceses aprobaba la nacionalización de empresas en mayor escala, posiblemente teniendo en vista una mayor seguridad en el empleo. Pero estas posiciones no bastan para explicar ni la radicalización del Partido Socialista, ni la confianza que en éste ha depositado la mayoría del electorado.

La historia de la V República nos da una mejor comprensión de la actual alternancia. Bajo la IV República, el Partido Socialista entonces aún llamado

SFIO (Section Française de l'International Ouvrière)* había formado parte de todos los gobiernos entre 1945 y 1958; en realidad, incluso después de 1958, ya que formó parte del gobierno del General De Gaulle. La reforma constitucional, que instituyó la elección del Presidente de la República por medio del sufragio universal, dio más autoridad y más peso al papel que desempeñaba el Jefe de Estado, a partir de 1962. Los partidos de la antigua república sobrevivieron, pero tenían pocas esperanzas de ganar al gaullismo. En 1965, la izquierda se unió en torno a F. Mitterrand, logrando un resultado respetable. Pero en 1969, cuando la izquierda se dividió, G. Pompidou ganó fácilmente. El Partido Socialista presentó a Gastón Defferre, quien obtuvo sólo 5% de los votos en el primer recuento electoral.

Fue en 1971, en Epinay, cuando nació un nuevo Partido Socialista, cuyo objetivo era conquistar el poder gracias a una estrecha colaboración con el Partido Comunista. El programa conjunto de los dos partidos de izquierda, el Partido Socialista y el Partido Comunista, se diseñó en 1972. Aún domina el programa de F. Mitterrand y su partido. La lista de empresas que se acordó nacionalizar resultó de las negociaciones de ambos partidos, sin ningún estudio económico preliminar. Desde entonces, el Partido Socialista ha proclamado el aumento de la tasa de crecimiento del PNB (que también tenía lugar antes del alza del precio del petróleo y de la crisis mundial, cuando la tasa de crecimiento era de 5 y 6 por ciento) la nacionalización de los bancos y de alrededor de 10 de las empresas internacionales en Francia.

Armada de este programa, la izquierda perdió tres veces en las elecciones de 1973 y 1978 para la Asamblea Nacional y en 1974 para la Presidencia de la República. Entre 1972 y 1981 se revisó el programa. Los socialistas y comunistas apoyaban ahora la estrategia de la disuasión nuclear, como base de la política francesa de defensa. A esto se agregaron algunas medidas en respuesta al desafío planteado por la inflación y el desempleo. Dejando de lado los asuntos puramente temporales, la parte básicamente socialista del programa permaneció igual.

Los socialistas se han visto obligados a cooperar con los comunistas debido a la Constitución y a las características del sistema electoral, como por ejemplo la segunda vuelta en las votaciones. En las elecciones presidenciales o para la Asamblea Nacional, el Partido Socialista puede ganar en la segunda vuelta solamente con el apoyo de los comunistas. El franco apoyo de los comunistas pudo haber comprometido a los socialistas, en circunstancias que la mayoría anterior contaba con la aversión de los comunistas a contribuir a la victoria de un hombre al que tantas veces habían acusado de traicionarlos. En 1981, los comunistas atacaron a Mitterrand con tanta pasión, que lo exoneraron de toda sospecha de ser complaciente con ellos. Los votantes han forzado a los comunistas a comprometerse con un hombre al que detestan.

La Constitución, que había servido a la mayoría anterior por un largo tiempo, ahora sirve a la actual. Los franceses, aparentemente, entienden los mecanismos de las instituciones. El Presidente de la República es la suprema autoridad mientras cuente con una mayoría en la Asamblea Nacional; pero debe entregar el poder real al Primer Ministro si un partido, que no sea el suyo, obtiene la mayoría en

* N. del T.: "Sección francesa de la Internacional Obrera".

la Asamblea. Los votantes prefieren evitar conflictos entre estas dos personificaciones del sufragio universal, y para lograrlo, tienden a favorecer a los partidos que apoyan al Presidente. Este mecanismo funcionó en favor de la antigua mayoría en 1973 y 1978; ha funcionado en favor de la nueva mayoría en 1981. Como resultado de ello, Mitterrand goza de un poder que De Gaulle jamás tuvo.

La diferencia entre el sistema semipresidencial de Francia y el sistema de Estados Unidos radica en el acuerdo entre el Presidente de la República y la mayoría parlamentaria. Incluso cuando un Presidente republicano en Washington tiene una mayoría republicana en el Congreso, no puede confiar en el acuerdo entre senadores y representantes. Los senadores y los representantes no se someten a una disciplina de partido, y con mayor razón debido a que los partidos son en realidad coaliciones: por ejemplo, los republicanos también tienen sus liberales. El Partido Socialista francés, aunque contiene varias tendencias distintas, está sometido, sin embargo, a una disciplina en las votaciones.

Señor del Eliseo y del Palacio Borbón, Mitterrand se beneficia, al menos por ahora, de la buena voluntad de los sindicatos, los cuales no apoyaron a la antigua mayoría. No existe, ahora, por lo tanto, una fuerza capaz de oponerse al Presidente y su partido, quienes podrían arrastrar a Francia a una democracia popular sin violar la ley. ¿Qué quiere Mitterrand? ¿Qué quiere el Partido Socialista? La respuesta a la primera pregunta parece ser bastante simple. Mitterrand cree firmemente en algo que no comprende claramente, pero que llama socialismo. Este algo que él llama socialismo, no debe ser confundido con la Social Democracia, ya que reprocha a su amigo Olaf Palmer el no nacionalizar la gran industria y los bancos suecos. ¿Qué empresas deberían ser nacionalizadas? ¿Qué hará con ellas? Mitterrand será incapaz de contestar en términos precisos, ya que su alergia a cualquier forma de pensamiento económico ha sido admitida incluso por sus amigos. Muchos franceses no tomaron seriamente las proposiciones del candidato presidencial y pensaron que, una vez elegido, Mitterrand gobernaría con el centro-izquierda, dentro del marco usual. Ciertamente se equivocaron. Nuestro Presidente es un hombre sincero y honesto, que cree que está introduciendo en la historia un régimen nuevo y original, liberal en lo político, socialista en lo económico; una mezcla aún no experimentada. En una conversación con un periodista norteamericano, definió su acceso al poder como una venganza de León Blum contra Lenin.

El Partido Socialista, que hoy goza de una mayoría absoluta en la Asamblea Nacional, tiene las mismas ambiciones que su Primer Secretario. No quiere ser ni socialdemócrata ni comunista. A diferencia del Partido Comunista, admite la existencia de varias tendencias dentro de él. En efecto, está profundamente absorbido por los debates que se llevan a cabo dentro de él. Las luchas entre las distintas tendencias se han acrecentado en los últimos años.

En un extremo del espectro, CERES,² profesa un marxismo similar al del Partido Comunista, aunque sin la teoría leninista del partido. En el otro extremo, Michel Rocard representa la preocupación por la eficiencia y por el mercado, con una mal definida política de consejos de trabajadores. Hoy día el debate entre

² Centro Socialista de Estudios e Investigación, ala izquierdista del Partido Socialista Francés. N. del E.

estas distintas tendencias socialistas ha pasado a formar parte del debate político, entre el mismo pueblo francés. El destino del país depende de las decisiones que tomen los distintos líderes políticos cuando, enfrentados a una coyuntura específica, la unidad del partido se quiebre.

Confiados en su ideología, intoxicados con la memoria de la gran Revolución Francesa, cuyo lenguaje usan de tanto en tanto, ¿qué harán los socialistas? Su programa se divide en dos partes, las que, si se las examina de cerca, no tienen nada que ver la una con la otra; por un lado, lo que se podría llamar reformas estructurales, diseñadas para cambiar la organización de la economía y de la sociedad misma; por el otro, medidas que revelan más preocupación por la administración y por la lucha contra la inflación y el desempleo. En la primera posición, la nacionalización de alguna de las diez grandes empresas multinacionales y de todo el sistema de crédito tiene un lugar privilegiado. En la segunda posición, se ponen en práctica desgastadas políticas: aumento del déficit presupuestario; aumento del poder adquisitivo de las masas, especialmente de los más desposeídos. Ambas posiciones unidas recuerdan el programa de León Blum en 1936, quien, a su vez, había desenterrado viejas ideas socialistas de fines del siglo XIX.

En 1981 como en 1936, los socialistas franceses sostienen la tesis marxista de que la propiedad pública de los medios de producción es intrínsecamente superior a la propiedad privada de ellos. En Alemania Federal, los socialistas han abandonado este dogma. En Italia, los comunistas, al menos en las circunstancias presentes, no tienen ningún interés en agrandar el sector público, e incluso se lamentan de que sea tan vasto. Pero los socialistas franceses permanecen fieles a su ideología. La justifican con argumentos económicos, pero en realidad predicán las virtudes de la propiedad pública como tal, y sólo después buscan argumentos racionales para justificar sus deseos, los que, a sus ojos, no necesitan ninguno. Los bancos son la encarnación del capitalismo; el capitalismo es el enemigo por excelencia. La nacionalización de los bancos es un golpe directo al corazón del enemigo. Al mismo tiempo, los socialistas aseguran que los bancos gozarán de completa autonomía en el cumplimiento de sus labores.

En lo que respecta al manejo de la crisis económica, los líderes socialistas están retornando a una política que los gobiernos de otros países tienden a abandonar, vale decir, el déficit presupuestario. Francia fue la única, entre los miembros de la OECD, que había logrado equilibrar el ingreso con el costo total de la administración estatal y de la seguridad social. El retorno a la normalidad en los precios, mediante un déficit presupuestario, tiene sabor keynesiano clásico y no merece ser comentado. A lo más uno podría preguntarse si no es más probable que una política basada en un déficit presupuestario aumente la tasa de inflación en vez de la tasa de crecimiento, en un momento en que la inflación es de un 14%.

La política socialista contra el desempleo está basada en una doctrina que muchas veces ha resultado equivocada en la práctica, vale decir, la distribución de los empleos disponibles entre tantos trabajadores como sea posible. Suponiendo que existan pocos empleos, es difícil resistir la tentación de reemplazar a los viejos por los jóvenes y de emplear varias personas para el mismo puesto. El Primer Ministro acaba de firmar un "acuerdo solidario" con la Municipalidad de Lille (de

la que es Alcalde): el objeto es reclutar 250 empleados adicionales, reducir el tiempo de trabajo semanal a 35 horas y prolongar las horas de atención de las oficinas. Rebajar la edad requerida para obtener la jubilación corresponde al mismo enfoque. Si se da pensión de retiro a un hombre de 55 años, obviamente se abre una plaza para otra persona, pero no aumenta el número de trabajadores. La teoría de compartir el trabajo es una forma de derrota: el número de trabajos, que en la era del capitalismo aumentaba constantemente, ahora se congelaría definitivamente, fijada para siempre en un cierto nivel.

Si esto sucediera, nuestras economías sufrirían una transformación. François Mitterrand prometió crear 200.000 trabajos en los servicios públicos, lo que equivale aproximadamente a un 10% del total actual. Su promesa fue bien recibida por el público, pero es ilusoria. Serán los que pagan impuestos, los trabajadores, quienes pagarán los salarios y las pensiones de estos empleados y jubilados.

El experimento socialista está recién comenzando. ¿Cómo se desarrollará? ¿A qué resultados llevará? Todos podemos imaginarnos los diferentes escenarios: un quiebre entre socialistas y comunistas; disensiones dentro del Partido Socialista; la radicalización del Partido en caso de una crisis seria. Pase lo que pase, el actual cambio de gobierno dejará secuelas, algunas casi, o si no, completamente irreversibles.

Durante los últimos 30 años, las políticas francesas se han inspirado en el deseo de crear un poder industrial moderno. Han buscado vengar la humillación sufrida a raíz de los resultados arrojados por las estadísticas de producción de 1940. Cuando el PNB francés alcanzó al de Gran Bretaña, experimentamos una victoria que nos permitió mirar de frente a nuestros aliados. El saint-simonianismo nacional, la ideología subliminal de la mayoría anterior, da lugar a otra completamente diferente, perteneciente a un tipo de socialismo sin precedentes. La prioridad en los valores ha cambiado y los objetivos ya no son los mismos. Francia se ha detenido en la mitad de la ruta de su ambición industrial.

La nacionalización de los Bancos y de las grandes empresas no es irreversible, al menos en el papel; pueden ser "re-privatizadas", aunque con muchas dificultades técnicas y financieras. Pero la expansión de los servicios públicos será probablemente irreversible, ya que el funcionario francés no está sometido a los azares del mercado. Las políticas socialistas llevarán a la adquisición de más derechos sociales y los derechos, una vez obtenidos, son irreversibles.

Contrariamente a lo que la propaganda política quisiera que creyéramos, la mayoría anterior no controló, en manera alguna, la creciente intervención del Estado en la actividad económica y en la redistribución del ingreso. En los últimos 7 años, la suma total de gastos gubernamentales, incluyendo la seguridad social, ha crecido aproximadamente del 36% al 43% del PNB. Mitterrand ha prometido no aumentar este porcentaje. Dudo que pueda cumplir su promesa.

Thatcherismo

Durante las décadas de 1950 y 1960, todos los países industrializados gozaron de una prosperidad que, mirada retrospectivamente, nos damos cuenta que fue excepcional. Incluso el Reino Unido, cuya tasa de crecimiento de 2 o 3% era la

mitad de la de los países más dinámicos del Continente, avanzaba más rápidamente que durante el período comprendido entre las dos guerras. La tasa de crecimiento de 2 o 3% representa más o menos el doble de la tasa histórica de crecimiento a largo plazo del Reino Unido. La política de "pare y siga", ha dado lugar a interminables controversias. La contradicción entre la estabilidad de los precios y las altas tasas de crecimiento, se reveló más claramente en el Reino Unido que en cualquier otro lugar. Se produjeron muchas discusiones en torno al papel que debía jugar una política de ingresos en la mezcla usual de medidas monetarias, de impuestos y presupuestarias, diseñadas para controlar la inflación sin limitar la expansión. Ninguno de los principales partidos propuso soluciones radicales. Los moderados de ambos partidos se turnaron en mostrar sus capacidades o sus limitaciones.

Hoy día, la Sra. Thatcher y el Sr. Reagan quieren terminar con la socialdemocracia o con los "liberales". La Sra. Thatcher trata de revivir una ideología histórica y sacar conclusiones de un análisis económico que Robert Bacon y Walter Ellis han presentado con gran fuerza y sutileza.

El gobierno del Sr. E. Heath no logró ninguno de sus objetivos. Se encontró con la resistencia de los sindicatos y con huelgas. También él había intentado implementar una política de ingresos. Después de su derrota en las elecciones, convocadas a raíz de la huelga de los mineros, el Partido Conservador perdió confianza en su líder, lo que raramente ocurre en la política inglesa, la que se enorgullece de la lealtad de los Miembros del Parlamento hacia sus líderes. Por primera vez una mujer fue elegida líder del Partido Conservador y, por primera vez, desde la guerra, se propuso una genuina alternativa al Partido Laborista, y no sólo un mero cambio de líder, de equipo y de atmósfera, sino una política inspirada en una filosofía diferente.

Al principio, la Sra. Thatcher no dudó en volver a la ideología de un liberalismo agresivo y triunfante. Las carreras deben abrirse a aquellos con talento; debe dejarse a los productores el fruto de sus capacidades y de su trabajo. Una ideología tal requiere una reducción de impuestos en los niveles más altos de ingreso, medida fácilmente justificable ya que los impuestos habían alcanzado un nivel punitivo. Esta misma ideología requiere reducir la proporción del ingreso nacional destinado al gasto público. La necesidad del sector estatal de obtener ingresos provenientes de los impuestos lo lleva a absorber una parte tan grande del capital disponible, que el sector privado, o se ve privado de éste, o debe contratar préstamos a interés tan alto que desalienta la inversión (según la teoría).

Un Libro Blanco, publicado por el gobierno laborista en 1976, afirmó que durante los tres años precedentes los gastos estatales habían subido en un 20%, mientras la producción había crecido en menos de un 2%. Obviamente, el Gobierno de Su Majestad, especialmente un gobierno conservador, debía intentar reducir la proporción del PNB destinado a gasto público, ya efectuando ahorros por un lado, o aumentos por otro. O, preferentemente, ambas cosas.

La cuestión esencial queda aún pendiente: la elección de métodos. La Sra. Thatcher escogió los que estaban de acuerdo con su doctrina o ideología: abolió los controles de cambio. Terminó con la política de ingresos y rehusó fijar límites a los aumentos de salarios, los que quedaron sujetos a la libre negociación colec-

tiva entre empleados y empleadores. En cuanto al control de la inflación, la que, junto a una disminución del gasto público, era uno de sus principales objetivos, la Sra. Thatcher se confió total y completamente en el monetarismo, esto es, el control del circulante.

En Gran Bretaña, el objetivo real del gobierno conservador no es tanto el control de la tasa de inflación como la reactivación de la industria británica. Sin embargo, por el momento, es la industria la que más sufre con la política de la Sra. Thatcher. Los esfuerzos para reducir el gasto público han dado, hasta el momento, sólo modestos resultados, ya sea porque los Ministros y funcionarios han rechazado los ahorros en los gastos, o porque éstos, en gran medida, escapan al control del gobierno. Es cierto que la mantención de tasas altas de interés, sumado a la recesión, han producido una baja en la tasa de inflación, la que alcanza a un 10%. Pero el Banco de Inglaterra no ha logrado restringir las emisiones monetarias a los límites que se había propuesto. Los ahorros en los gastos han afectado a los servicios gubernamentales en vez de a la burocracia. La Sra. Thatcher ha demostrado que se puede gobernar el Reino Unido con la oposición de los sindicatos, que los británicos son aún lo bastante disciplinados como para tolerar un gabinete impopular y un creciente desempleo. Pero las protestas callejeras que se llevaron a efecto este año, pueden, sin embargo, ser consideradas como una señal de peligro.

¿Por qué este retroceso, si lo ha habido, incluso si el Partido Conservador, beneficiándose de la crisis del Partido Laborista, ganara la próxima elección? Porque este retroceso, el que en un análisis final es puramente económico, tiene causas puramente económicas. De acuerdo a los monetaristas ortodoxos como el profesor Friedman, la doctrina ha sido mal comprendida y mal aplicada. Pero dejando de lado los análisis técnicos, que están más allá del campo de mi tema, veo causas más profundas. Muchos miembros del gobierno no creen en la política de su líder, y siguen las instrucciones de 10 Downing St. con renuencia.

El sector estatal no se guía por una doctrina o un plan. Se creó gradualmente, a veces por razones económicas válidas (por ejemplo, las minas de carbón), a veces debido a la presión de las circunstancias (la quiebra de una empresa o industria). En general, se puede decir que el sector público está compuesto, ya sea de servicios públicos (en el sentido general de la palabra) o de fragmentos de industrias en declinación. En este período de la historia económica, convulsionado por una salvaje competencia, por la irrupción en el mercado de nuevos competidores, por productores que pagan bajos salarios, los viejos países industrializados que saldrán victoriosos serán los capaces de reconvertir su industria. De todos los países europeos, Gran Bretaña es probablemente el único que más ha hecho por preservar industrias que no pueden enfrentar la competencia internacional (por ejemplo, la construcción de barcos). Para salir de esta parálisis, Gran Bretaña no debería poder el gasto público aquí y allá (economías molestas y generalmente desastrosas), sino que debiera solucionar el problema central, vale decir, el sector nacionalizado. ¿Lo hará la Sra. Thatcher si es reelegida? Posiblemente, pero me pregunto si los ingleses quieren cambiar sus hábitos.

En 1976, escribí un libro llamado "Plaidoyer pour l'Europe décadente" (Argumentos para la Europa decadente) o "The Defense of Liberal Europe (La defensa de Europa liberal). En un capítulo me atreví a profetizar que el gobierno británico

dejaría de conformarse con manejar una economía mixta, cada vez más paralizada, creada por las circunstancias y por el Partido Laborista, y volvería a un tipo de economía libre, liberal, más bien liberada. Si este intento fracasaba, entonces se haría otro en la dirección opuesta. Wedgwood Benn tomaría el control del Partido Laborista y confiaría la responsabilidad de la inversión al Estado o a consejos empresariales compuestos por líderes de la industria y de los sindicatos. Pensaba en lo que los comentaristas británicos en esa época denominaban el Estado corporativo. El gobierno de M. Thatcher corresponde a mi primera predicción: el intento de restaurar una economía liberal. Por otro lado, personalmente ya no creo en la posibilidad de una vuelta al poder del laborismo de izquierda. Una iniciativa social demócrata, que significaría el rechazo de una confrontación, parece más probable. Si el tercer partido emergiera victorioso (*), el Reino Unido retornaría al compromiso simbolizado por Gaitsler, con la diferencia que, tanto Butler como Gaitskell ya no pertenecerían al mismo partido.

El experimento Reagan

¿Marca el experimento de Reagan, como dicen sus partidarios, un cambio en el curso de la historia? Si tal cambio se lleva a efecto, se deberá, por sobre todo, a la teoría económica predominante. Equilibrar el presupuesto ha llegado a ser el objetivo principal, a lo cual todo lo demás debe ser sacrificado. Tenemos aquí, no meramente la ortodoxia pre-keynesiana, sino un cuestionamiento de los principios mismos de Keynes. Los economistas del "supply side", como se les llama, niegan que el aumento en la demanda producido por el gasto estatal o por un déficit presupuestario contribuya a aumentar la producción. Los objetivos de Reagan son, por una parte, equilibrar el presupuesto mediante la reducción de gastos, excepto los gastos militares, los que crecerán anualmente en un 7%, y por otra, reducir sustancialmente el impuesto a la renta, especialmente en los niveles altos. La combinación que hace Reagan de un presupuesto equilibrado, recortes en los gastos sociales, reformas tributarias que benefician a los ingresos altos, confianza en el aumento del ahorro y de la inversión gracias a las reformas tributarias, puede parecer revolucionario o chocante. Comparado con la biblia keynesiana que ha primado desde la última guerra, las ideas de Reagan y su equipo muestran un cuadro completamente nuevo del sistema económico. Comparado con el "liberalismo" americano y con el igualitarismo, profesado hasta ahora por casi todos los autores, de la derecha a la izquierda, las políticas de la nueva administración norteamericana deben parecer sacrílegas. Alivianar la carga tributaria de los ricos y al mismo tiempo aumentar el peso sobre los más necesitados al rehusar ayudarlos es una política que podría llamarse valerosa, o cínica, o irresponsable y que habría sido impensable hace algunos años.

La política de Reagan ha impresionado a la opinión pública, no sólo por la prioridad que da al equilibrio presupuestario por medio de una reducción tributaria del gasto. También impresiona por la aparente simplicidad de sus concepciones básicas y de sus extrapolaciones. Los consejeros del Presidente creen que el redu-

(*) Social Democratic Party o Partido Social Demócrata, nuevo partido británico (N. del E.).

cir la tasa tributaria llevará a un aumento en el ahorro, que este aumento producirá nuevas inversiones, las que a su vez llevarían un aumento de la tasa de crecimiento y que, consecuentemente, aumentará el ingreso del Estado. Incluso, si suponemos que esta progresión se realizara sin tropiezos, ¿cómo podemos calcular los montos comprometidos? Los Estados Unidos tienen mayor cantidad de Premios Nobel en Economía que ningún otro país, y también más computadoras y calculadoras, sin embargo, parecen estar volviendo atrás, a un esquema más primitivo, inspirado en una teoría tradicional y casi periodística, muy lejos de W. Heller y la sutil adaptación de la administración del crédito y de los tributos de acuerdo a las exigencias planteadas por circunstancias coyunturales.

Hasta el momento, octubre de 1981, el programa de Reagan ha sido recibido con escepticismo en los círculos económicos y financieros por tres importantes razones. ¿Cuán lejos seguirá el Congreso la inflexibilidad presupuestaria del Presidente? ¿No podría ocurrir que la tasa de interés, que el Federal Reserve Board (Consejo Federal de Reservas) mantiene alta para combatir la inflación, produzca una recesión que reducirá a cero el esperado crecimiento del PNB? Y, suponiendo que se deba dar una importancia decisiva a equilibrar el presupuesto, ¿será posible mantener este equilibrio dado el creciente presupuesto militar?

Por el momento me abstendré de juzgar las oportunidades de éxito que tendrá la "Reaganeconomía". Me limitaré a emitir una opinión que bien podría resultar equivocada. No creo que la respuesta de Reagan, ya sea en el campo tributario como en el del gasto social, marque un hito en la historia. Reagan debe su victoria, en gran parte, a la debilidad de su rival, Jimmy Carter, quien, al fin de su administración, no se mostró a la altura de su cargo y pareció incapaz de dirigir una potencia mundial. Los ahorros hechos en los servicios sociales se presentan no tanto como una corrección a los excesos de la "gran sociedad" ("great society"), sino como el precio que debe pagarse por aumentar la fuerza militar sin estimular la inflación. Estas medidas, que escandalizan a los liberales, tienen dos justificaciones: el patriotismo por un lado, y la aplicación de una nueva doctrina económica que súbitamente se puso de moda, vale decir, un presupuesto equilibrado, por otro. La respuesta de Reagan, tanto como la de Thatcher, están, por el momento, en el período experimental.

Una visión comparativa

El título de este artículo, "Alternancia en el gobierno de los países industrializados", evoca uno de los temas principales del análisis político: las ventajas inherentes en la renovación del partido y del equipo que tienen el poder. La oposición incomoda la conciencia clara del partido gobernante. Mantiene viva, en el sector del electorado que no está representado en el gobierno, la esperanza de que la suerte cambiará. Pero, para que la oposición cumpla bien sus funciones, deberá parecer capacitada para ganar la mayoría y para formar gobierno. Si el mismo partido o la misma coalición de partidos, está permanentemente en el poder, entonces ideas, hombres y clases enteras quedarán excluidas del gobierno.

Yo no estoy enteramente de acuerdo con este argumento. Los partidos moderados o conservadores no poseen todo el poder, aun cuando tengan mayoría. Los sindicatos y los medios de comunicación limitan el rango de actividad de aquellos;

los partidos conservadores usan las ideas de sus rivales para mantener el control de la votación flotante. Yo diría más bien que en un sistema bipartidista, cuando los partidos no son demasiado opuestos, la alternancia es el signo externo del funcionamiento normal de un pluralismo estable y maduro.

Francia, Gran Bretaña y los Estados Unidos representan, cada uno de ellos, algo muy diferente. El caso francés es el más anormal. Incluso en los treinta años milagrosos, la lucha partidista no tuvo la estabilidad lograda en Gran Bretaña y en los Estados Unidos. Desde 1945 a 1958, la IV República reprodujo todos los defectos de la III República. El Partido Comunista fue marginado de la comunidad nacional. Todos los gobiernos se formaron como resultado de coaliciones temporales entre partidos sin disciplina. Los gobiernos cambiaban varias veces al año, pero las mismas caras reaparecían cada vez. Desde 1958 en adelante, las reglas del juego cambiaron con el advenimiento de De Gaulle y de la nueva Constitución. En la década de 1960, el Partido Gaullista dominaba la escena. Pero desde 1972 en adelante, cuando los socialistas y comunistas llegaron a un acuerdo, Francia experimentó la posibilidad de la alternancia, vale decir, la posibilidad de elegir entre dos grupos que luchaban por obtener el poder, digo dos grupos y no dos partidos, ya que la nueva mayoría, tal como la antigua, está dividida en dos partidos. La nueva mayoría socialista/comunista está llevando a cabo un programa que significa un quiebre, no sólo con los gobiernos moderados de los últimos 20 años, sino también con el "capitalismo" (¿se refiere esta palabra a la propiedad privada de los medios de producción, o a los mecanismos del mercado, o a ambas cosas?). El Partido Socialista, creado en 1971, resucitó las ideas de los partidos socialistas europeos de fines del siglo XIX o de los partidos socialistas de la década de 1930. Su nacionalización de los bancos y de las grandes industrias aparece una vez más como la panacea para todos los males de las economías industriales.

En este sentido, el Partido Socialista francés difiere de la Social Democracia, la que ya no pone sus esperanzas en la nacionalización de los medios de producción y se preocupa más de la eficiencia de sus empresas que de su status legal. El Partido Socialista francés también difiere de los demás gobiernos europeos en la forma como enfrenta la crisis económica, pero la diferencia es menos impresionante. Querría hacer hoy lo que los poderes occidentales han estado haciendo durante los últimos años: hacer funcionar la economía mediante el déficit presupuestario. Reagan y la Sra. Thatcher están reduciendo, o tratando de reducir, el número de empleados públicos. Mitterrand los aumenta. Los primeros tratan de equilibrar el presupuesto, el último incrementa el déficit. En esencia, cada uno de estos países vuelve a su propia tradición.

Los angloamericanos conjuran el agresivo liberalismo del pasado, capaz de conquistarlo todo, más como ellos lo imaginan y a como realmente fue. A su vez, los franceses se inspiran en sus grandes ancestros, León Blum, o Jean Faurés, incluso en los jacobinos y la Revolución Francesa. Pero la completa oposición entre las políticas de la Sra. Thatcher y Ronald Reagan por una parte, y François Mitterrand por la otra, plantea una pregunta que va más allá de las discusiones propias de los economistas: el gasto estatal ¿pone en peligro al sector privado, entendiendo por tal a los sectores industriales y mercantiles? ¿Corre el sector privado el peligro de paralizarse por culpa del peso que debe soportar debido al exceso de impuestos?

Si uno examina las cifras entregadas por el FMI en su último informe, la proporción del PNB absorbida por el gasto público y subsidios sociales aumenta en todos los países de la OECD. En Francia, el porcentaje del gasto público ha subido del 13,1% del PNB en 1960 al 15,3% en 1980; los montos destinados al subsidio social han subido de 18,7% a 27,9% (en los así llamados gobiernos de derecha o conservadores). En el mismo período, el gasto público en Gran Bretaña subió de 16,8% a 21,8% y las asignaciones para los subsidios sociales de 13,7% a 19,8%. Ambos países están a mitad de camino entre Japón, donde el gasto destinado a ambos ítem es alrededor de 25%, los Estados Unidos, donde alcanza a 30%, Suecia, donde el porcentaje es de 60%, Holanda (alrededor de 55%) y Bélgica 51%.

Esta tendencia, común a todos los países industrializados, no se ha detenido, ni siquiera disminuido con la alternancia de los partidos en el poder. Creo que esto se debe a tres razones. En primer lugar, la ideología dominante es social-demócrata, en un sentido muy amplio: se ha considerado y aún se considera, que la intervención estatal es no sólo legítima, sino también necesaria, para modificar la distribución del ingreso producido por el mercado. El crecimiento del sector estatal y de los subsidios sociales, precisamente cuando el crecimiento económico estaba disminuyendo, lleva inevitablemente a un aumento del gasto público, en términos de porcentaje del PNB. Las asignaciones a gastos sociales, resultado de las iniciativas "liberales" en los Estados Unidos y de los partidos de izquierda en Europa, crearon derechos adquiridos que los partidos de derecha no podrán eliminar.

Impresionado por los sucesos acaecidos en Francia y Gran Bretaña, he usado la palabra "irreversible". ¿Podrá Francia revocar la nacionalización de los bancos? ¿Podrá la Sra. Thatcher desnacionalizar una parte importante del sector estatal? Quisiera sugerir que existe un mecanismo que ayuda a explicar la profecía de Tocqueville, en el sentido de que las sociedades democráticas se moverán, irresistiblemente, hacia el control estatal y el igualitarismo. Una explicación parcial, que se deriva de los análisis anteriores, es la relativa irreversibilidad de las medidas sociales puestas en práctica por los partidos de izquierda. A no ser que haya una gran crisis o que exista una mayoría confiable y duradera, los partidos que pretendan cambiar esta tendencia hacia una tutela estatal despótica, podrán, en el mejor de los casos, disminuirla. Tal vez la respuesta de Reagan pruebe que estoy equivocado.

¿Por qué preocuparse?, preguntaría un social-demócrata. ¿No es efectivo que la social democracia une la eficiencia del mercado con la preocupación por la igualdad, y por eso redistribuye el ingreso mediante los subsidios sociales? No descalifico esta objeción. Un cierto grado de social democracia me parece inevitable y deseable. Pero tengo algunas reservas: en primer lugar, existe el peligro de una caída en la economía, como en el caso de Gran Bretaña. Evidentemente las cifras no prueban que sea el sector estatal, o los costos sociales, tengan toda, o la mayor parte de la responsabilidad en la declinación de la economía británica. No se puede dudar, sin embargo, que aunque se pueda evitar una depresión como la de 1930, el aumento del gasto social, cuando el PNB se mantiene estático, alimenta la inflación y frene la expansión.

Francia y Gran Bretaña fueron grandes poderes militares, y ambos aún son países privilegiados desde muchos puntos de vista. En términos de niveles de vida y de servicios sociales, están entre los más ricos del mundo, aun si estos niveles son superados por otros. Pero nuestros países podrán conservar su rango sólo si tienen vitalidad, iniciativa y espíritu constructivo, ahora que se enfrentan con la competencia cada vez más dura de los nuevos países industrializados. Sin embargo, en Francia, los gobernantes han prometido reducir las horas de trabajo, sin bajar los salarios, con el fin de combatir el desempleo.

Nadie puede predecir a qué nivel los gastos estatales y sociales condenarán la economía de mercado, la que produce la riqueza de la cual viven la administración y los servicios sociales. Pero debemos pensar un poco, sobre todo en los servicios sociales. El hecho de que sean gratis no contribuye necesariamente a reducir la desigualdad. Si los más pobres no pueden asegurarse por sus propios medios, al menos hay otros que tienen los medios para no acogerse a la seguridad social en circunstancias tales, que les proporcione un sentido de responsabilidad.

Finalmente, el financiamiento del gasto público plantea un problema a todos los gobiernos occidentales. Incluso los Estados Unidos han tenido que suprimir algunos servicios sociales para poder aumentar la proporción del PNB destinada a la defensa nacional en un 5 ó 6%. En 1950 pudieron triplicar el presupuesto militar en dieciocho meses. Reagan ha afirmado que en la competencia con la Unión Soviética, Estados Unidos tiene las mayores posibilidades de ganar porque es mucho más rico. Tal vez, pero en esta competencia la capacidad de los gobiernos para movilizar sus recursos tiene más importancia que el monto del PNB.

CONCLUSIONES

Una última palabra a manera de conclusión. Las dificultades que se presentan para eliminar las medidas socialistas han arrojado una luz sobre los mecanismos que explican por qué una de las profecías de Tocqueville parece hacerse realidad. Pero me gustaría recordar otra de sus profecías: América, nos dijo, nos muestra el futuro de Europa. Estaba en parte en lo cierto. La democracia, el igualitarismo, dominan tanto el antiguo como el nuevo mundo. Pero las naciones históricas han preservado su carácter específico, en contraste con un continente poblado por inmigrantes, unidos por una Constitución más que por un pasado común. Pero, ¿podrá Estados Unidos escapar de la expansión del socialismo que ha tenido lugar en Europa? Va detrás de Suecia y de RFA. Sin embargo, Reagan piensa que el estado benefactor* ha llegado muy lejos. ¿Nos permite esto pensar que Estados Unidos no seguirá el camino de Gran Bretaña y de Europa occidental en general, el camino que conduce a un tipo de estado benefactor que todo lo abarca?

* N. del T.: Sistema social basado en una política estatal cuya principal responsabilidad es procurar el bienestar social e individual de los ciudadanos.

Tomándome la libertad de improvisar palabras, me he permitido invertir la predicción de Tocqueville: ¿No será que Europa nos muestra ahora el futuro de América? ¿No está también América imbuida de las mismas aspiraciones sociales, a las que el Estado debe responder? ¿Tendrá la respuesta de Reagan, a diferencia de la de la señora Thatcher, resultados duraderos? Por mi parte, pienso que la ideología dominante es aún la de una América "liberal" y que esta idea, con el tiempo, se encarnará en sus instituciones.