

<b>Distribución del ingreso</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Una ola considerable de <i>desempleo tecnológico</i>.</li> <li>• Una <i>distribución del ingreso inadecuada y que empeoraba cada vez más</i>.</li> </ul>
<b>Formación de capital</b>	3. El efecto combinado de estas causas fue un tremendo <i>colapso en la formación de capital</i> . Entre 1929 y 1933 las inversiones (en términos reales) se redujeron 88 por ciento.
<b>Ingreso nacional</b>	4. Una <i>reducción en las inversiones es una de las causas principales de una baja en el ingreso nacional</i> , porque las inversiones constituyen la ruta por la que los ahorros regresan al flujo del gasto nacional. Cuando las inversiones no regresan los ahorros, se inicia una recesión.
<b>Gastos en inversiones</b>	5. Por tanto, la inversión es un elemento crítico para determinar el nivel de prosperidad. Sin embargo, es un elemento muy volátil, debido a que <i>los gastos en inversiones dependen de las utilidades esperadas</i> . Cuando las expectativas no son optimistas, no se formará nuevo capital.
<b>Efecto multiplicador</b>	6. Una reducción relativamente menor en el gasto en inversión puede extenderse a toda la economía. Esto se conoce como el <i>efecto multiplicador</i> .

### Preguntas

1. Analice las causas de la Gran Depresión en términos de lo que sabe acerca de la economía en la actualidad. ¿Cree que sea posible otra Gran Depresión?
2. Entre las familias que conoce, ¿cuántas trabajan en compañías que ofrecen bienes o servicios para la formación de capital; es decir, para propósitos de inversión, más que para el consumo?
3. Supongamos que usted tiene un negocio y desea construir una planta para producir un nuevo artículo muy prometedor; digamos, un lápiz que dure dos veces más que los tipos de lápices disponibles en la actualidad. ¿Qué clase de situaciones podrían desanimarlo para hacer la inversión? ¿Qué tanto depende su decisión final de sus proyecciones para el futuro, en comparación con lo que sabe de la situación actual?
4. ¿De qué manera el dinero que usted deposita en un banco regresa a alguna otra persona en forma de ingreso?, ¿el dinero que invierte en un negocio recién creado?, ¿el dinero que invierte en seguros?
5. Si su ingreso (o el de sus padres) se redujera a la mitad en forma repentina, ¿cuánto bajarían sus gastos? ¿Qué tipo de negocios se verían afectados por la reducción en sus gastos? ¿Ellos, a su vez, reducirían sus gastos?
6. ¿Por qué la inversión es tan importante para determinar el nivel de prosperidad?

## CAPÍTULO

# 7

## EL SURGIMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO

“Este país pide una acción, y una acción inmediata... Debemos actuar y actuar con rapidez.”

Estas palabras son parte del discurso que dio el presidente de Estados Unidos, Franklin Delano Roosevelt, al tomar posesión de su cargo. Sería difícil, en este momento, reconstruir la urgencia y el sentimiento de desesperación con que se pronunció esta frase el 4 de marzo de 1933. Unas cuantas horas antes de la ceremonia de toma de posesión, todos los bancos de Estados Unidos habían cerrado sus puertas. El sistema monetario estaba al borde del colapso. Casi 13 millones de estadounidenses estaban desempleados. El año anterior, una marcha de veteranos realizada en Washington, en la que participaron 15 000 personas, se había dispersado con gases lacrimógenos, tanques y bayonetas. En las granjas, se organizaban fiestas para “cancelar” hipotecas, en las cuales se exhibían de manera muy sugerente cuerdas para ahorcar; dichas fiestas servían como un poderoso freno para los representantes de las compañías de seguros y los bancos que pudieran pensar en rematar las tierras hipotecadas. Mientras tanto, un desfile de líderes empresariales ante el Comité Financiero del Senado producía una deprimente sensación de impotencia. El presidente de una gran compañía ferroviaria dijo: “La única forma de vencer esta depresión es tocar el fondo y después, volver a subir poco a poco.” “No tengo ninguna solución”, mencionó el presidente de uno de los bancos más grandes de Nueva York. “No tengo ningún remedio en mente”, expresó el presidente de US Steel. “Primero que nada, debemos equilibrar el presupuesto”, afirmaban numerosos expertos.<sup>1</sup> La crisis era profunda y verdadera; dudamos que Estados Unidos se haya encontrado alguna vez más cerca del colapso económico y la violencia social.

### EL NUEVO TRATO

La respuesta del nuevo presidente fue inmediata y vigorosa: en los tres meses que siguieron a la toma de posesión de Roosevelt, escribe Arthur Schlesinger, “el Congreso y el país fueron sujetos a una serie de ideas y programas presidenciales nunca vista en la historia de Estados Unidos”. Éstos fueron los famosos Cien Días del Nuevo Trato; días durante los cuales, en parte por accidente y en parte por designio, se sentaron las bases de un nuevo patrón en las relaciones del gobierno con el sector privado de la economía, patrón que daría lugar a un cambio importante en la organización del capitalismo estadounidense.

<sup>1</sup>Arthur Schlesinger, Jr., *The Crisis of the Old Order* (Boston, Houghton Mifflin, 1957), pp. 457-458.

Como indica el título de nuestro capítulo, el cambio fue el surgimiento del sector público como fuerza significativa dentro de la economía, cambio que estuvo marcado por una ampliación sin precedentes del alcance de los poderes del gobierno en el sistema de mercado. En este capítulo, estudiamos esa extensión desde los primeros días del Nuevo Trato hasta las décadas de los setenta y ochenta; en el capítulo posterior, seguimos el curso de acción semejante ocurrido en Europa; y, a partir de éste, abordamos aspectos más recientes del problema en Estados Unidos, junto con nuevos desafíos, que requieren capítulos completos. Pero no podemos considerar estos aspectos contemporáneos, sin antes aprender algo acerca del gran cambio que, desde su inicio, afectaría al capitalismo en todos los países avanzados a mediados del siglo xx.

Empezamos a trazar su perfil general en las principales medidas que se tomaron durante los Cien Días. En total, se aprobaron unos 15 importantes proyectos de ley: la Ley Bancaria de Emergencia, bajo la cual se volvieron a abrir los bancos bajo la supervisión del gobierno;<sup>2</sup> el establecimiento del Cuerpo de Conservación Civil, para absorber al menos a algunos de los jóvenes desempleados; la Ley Federal de Ayuda de Emergencia, para complementar las saturadas instancias de ayuda de los Estados y las ciudades; la Ley Hipotecaria de Emergencia para las Granjas, que, en siete meses, prestó a los granjeros cuatro veces más que todos los préstamos federales de los cuatro años anteriores; la Ley de la Autoridad de Tennessee Valley, que establecía un proyecto gubernamental totalmente nuevo; la Ley Bancaria Glass-Steagall, que liberaba a los bancos comerciales de sus actividades de emisión de títulos y acciones y garantizaba los depósitos bancarios; la primera de las Leyes de Valores, que tenía el propósito de frenar la especulación accionaria y las temerarias pirámides empresariales.

Los Cien Días sólo fueron el inicio del Nuevo Trato; de ninguna manera lo terminaron. El Seguro Social, la legislación sobre viviendas, la Ley para la Recuperación Nacional, la disolución de las compañías accionarias de servicios públicos y el establecimiento de una Autoridad Federal para la Vivienda todavía estaban por llegar. También lo estaba la Ley Wagner, que protegía los derechos de los sindicatos laborales. De hecho, no fue sino hasta 1938 cuando el Nuevo Trato se "completó" con la aprobación de las Leyes Normativas de la Justicia Laboral, que establecían los salarios mínimos y un máximo de horas de trabajo, además de prohibir que los niños trabajaran para el comercio interestatal.

Saldríamos del contexto de nuestro estudio de la historia de la economía si investigáramos el contenido de cada una de estas importantes leyes, pero es posible darnos una idea general del Nuevo Trato resumiendo sus logros en comparación con los problemas y asuntos de la historia económica que ya analizamos. Así, veremos que el Nuevo Trato dio lugar a un cambio real en el desarrollo de la economía de mercado. Con su aparición, empezamos a distinguir la evolución de un nuevo tipo de capitalismo, diferente, en formas significativas, del que hemos estudiado hasta el momento. Es preciso comprender la naturaleza de esta evolución si queremos que nuestro estudio sobre la historia de la economía en general llegue a nuestra sociedad actual.

### Intervención en los mercados

En la industria, como en la agricultura, durante los primeros años de la difícil situación económica, la intervención adoptó principalmente la forma de un intento por limitar el abastecimiento. Bajo las cláusulas de la Ley de Recuperación Industrial Nacional (NIRA; *National Industrial*

<sup>2</sup>Es posible tener una idea de la desesperación de la época con el hecho de que la ley se aprobó, ¡sin que la viera la Cámara de Representantes!

*Recovery Act*), que entró en vigor en 1933, las empresas podían participar en acuerdos de producción y precios elevados (a cambio de acuerdos salariales diseñados para mejorar los ingresos de los más pobres). En otras palabras, la recuperación se lograría legalizando la oligopolización parcial de las empresas.

La NIRA se recibió con gran entusiasmo, y bajo dicha ley se elaboraron casi 800 "códigos" industriales. Pero, conforme los mercados desmoralizados de principios de la década de los treinta recuperaron cierto grado de orden, surgió una nueva fuente de quejas. Los productores más pequeños en muchas industrias se quejaron de que los códigos favorecían a los más grandes. Para cuando la Suprema Corte declaró inconstitucional el experimento en 1935, ya resultaba evidente que el problema no consistía en que existiera demasiada competencia, sino muy poca.

Se presentó un cambio radical en la política, que estuvo marcado por la aplicación enérgica de las leyes antimonopolios, tema que estudiamos en el capítulo 5. Sin embargo, aunque el ángulo de ataque cambió por completo, el objetivo era casi el mismo: *hacer que el mercado funcionara*.

¿Hasta qué grado el gobierno puede hacer que los mercados funcionen? La respuesta está lejos de ser clara. Enfrentado con las poderosas fuerzas del oligopolio, por una parte, y los efectos contraproducentes de la competencia atomizada, como en el caso de las granjas por la otra, el poder formador de mercados que tiene el gobierno quizá sea inadecuado. Pero el objetivo de utilizar de manera deliberada los poderes gubernamentales para hacer que los mercados funcionen mejor, marca un nuevo capítulo en la evolución de la filosofía capitalista.

En esta nueva filosofía, el *laissez-faire* ya no constituye la mejor relación entre el gobierno y la economía. En vez de ello, surge el reconocimiento de que diversos tipos de mercados se beneficiarán de las distintas relaciones con el gobierno, que van desde la total independencia, que en realidad sigue siendo la regla general, hasta varios tipos de normas y reglamentos.

### Nuevas intervenciones

De hecho, a finales del siglo xix ya se había reconocido esta perspectiva, cuando la formación de monopolios se aprobó como una forma de intervención gubernamental cuya razón era *hacer que el mercado funcionara mejor*. Este reconocimiento se amplió con la filosofía del Nuevo Trato. Por ejemplo, surgió una necesidad reconocida de que el gobierno interviniera en los mercados que generaban "externalidades negativas"; efectos secundarios negativos, como desechos venenosos o contaminación ambiental en ciertas operaciones de fabricación, como la acerera. Así mismo, surgió un consenso de que las compañías deberían informar a sus clientes sobre los productos que vendían, ya fuera que se tratara de medicamentos o de acciones y títulos, y se estableció la Comisión para el Comercio Justo y las Leyes para los Estándares de un Trabajo Justo para lograr estos propósitos. Más tarde, en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, surgió el acuerdo general de que el gobierno debería hacer cumplir las normas de seguridad en mercados como el transporte aéreo y en productos cuyas fallas representarían daños severos, como los automóviles y los neumáticos; así como el consenso de que el gobierno debería asegurarse de que se cumplieran las normas mínimas de salud y seguridad para hombres y mujeres expuestos a procesos laborales peligrosos.

La pregunta respecto a cuánta y qué tipo de intervención debe existir fue, y sigue siendo, objeto de debate. Existe más de una forma de lograr que un mercado funcione mejor, y los intentos bien intencionados de remediar las desventajas de los mercados pueden terminar en complicadas interferencias burocráticas. Por tanto, la herencia del Nuevo Trato no es un cheque en blanco para que el gobierno regule lo que desee y cómo lo desee. Más bien es el reconocimiento de que los mercados no siempre funcionan en beneficio del público cuando se les deja solos, y

que el gobierno es el único medio por el cual una política democrática puede resolver las inevitables tensiones entre sus actividades económicas y sus valores no económicos.

### Un cambio histórico en la banca

Volver a definir la relación entre el gobierno y los mercados fue la primera forma en que la estructura del capitalismo empezó a cambiar durante el Nuevo Trato. Una segunda forma fue la nueva concepción de la manera en que el gobierno debería ejercer su poder sobre la cantidad de dinero. Para conocerla, es preciso hacer un breve recuento del pasado.

Los gobiernos siempre habían tenido una prerrogativa única dentro de las fronteras de sus países: eran los únicos que tenían el derecho de crear dinero; en un principio, acuñando monedas con los metales preciosos que se guardaban en los tesoros reales. Sin embargo, a partir de cierta época, este monopolio se vio invadido por ricos banqueros comerciantes que prestaban su dinero a otros comerciantes y, en ocasiones, a las monarquías mismas. No sólo estos préstamos amenazaron los derechos que el gobierno tenía sobre el monopolio monetario, sino que los comerciantes no siempre poseían los fondos para cubrir los préstamos, por lo que entregaban promesas por escrito para pagar las monedas o el metal precioso. Puesto que su riqueza era tan elevada y su reputación tan buena, los pagarés de estos banqueros comerciantes eran "tan válidos como el oro". De hecho, se convirtieron en dinero que no pertenecía al gobierno.

La banca, como la conocemos, no se extendió sino hasta el siglo XVIII. De hecho, la gente entendía tan poco su funcionamiento que Adam Smith consideró útil incluir en *La riqueza de las naciones*, que se editó en 1776, una explicación de la forma en que trabajaban los bancos:

Cuando la población de un país en particular tiene suficiente confianza en la fortuna, la honestidad y la prudencia de un banquero en particular, como para creer que siempre estará dispuesto a cubrir los pagarés que firma en el momento mismo en que se le presenten, estos pagarés llegan a tener el mismo valor que el dinero en oro y plata, con la confianza de que, en cualquier momento, se harán válidos.<sup>3</sup>

### SURGIMIENTO DE LOS BANCOS NACIONALES

Por tanto, no debe sorprendernos que el crecimiento de la banca privada erosionara los derechos exclusivos de los gobiernos a determinar la cantidad de dinero que debía existir en sus tierras; como tampoco resulta sorprendente que este derecho soberano se recuperara en forma gradual durante el siglo XIX, conforme los gobiernos establecieron bancos nacionales en los cuales tenían que depositar sus reservas los bancos privados. De esta manera, los bancos nacionales ejercían cierto control sobre la capacidad de los privados para emitir pagarés, que ahora se conocen como "pagarés bancarios". Éstos diferían de un banco a otro, de modo que no existía nada parecido a billetes de dólares o papel moneda uniforme.<sup>4</sup>

En Estados Unidos, los esfuerzos por crear una banca nacional de este tipo fracasaron durante mucho tiempo, debido en gran parte a la negativa de los Estados a tener una autoridad centra-

<sup>3</sup>*La riqueza de las naciones*, editada por la Modern Library, p. 277.

<sup>4</sup>Si observa un billete de un dólar, verá que dice: "Este billete tiene validez legal para todas las deudas, públicas y privadas." Ningún banco privado podría afirmar esto.

lizada sobre el dinero. No fue sino hasta 1913 que la banca estadounidense adoptó su forma actual con la creación de un sistema de Reserva Federal, con una Junta Nacional de Gobernadores y 12 Bancos de Reserva Federal en todo el país. Todos los bancos importantes tenían que guardar sus reservas en el Banco de la Reserva de su distrito.

Como resultado de ello, la Reserva Federal podía controlar la cantidad de dinero que se manejaba en el sistema bancario como un todo. Al incrementar o reducir el porcentaje de los depósitos de los clientes que los bancos tenían que guardar en la Reserva Federal local, el nuevo sistema podía aumentar o disminuir la capacidad que los bancos tenían para hacer préstamos. Y al incrementar o reducir el interés que el Banco Federal cobraba a los bancos que controlaba, los cuales a menudo necesitaban pedir prestado a la Reserva para cubrir sobregiros temporales, se ampliaba o disminuía la capacidad de los bancos privados para prestar dinero a sus clientes. De este modo, el Sistema de Reserva Federal se convirtió en el "monarca" estadounidense a cargo de la cantidad de dinero en circulación.

### POLÍTICA MONETARIA

Nuestro breve repaso de la historia bancaria nos permite ver cómo la política monetaria surgió como otro nuevo instrumento del capitalismo en el sector público, no sólo en Estados Unidos sino en todas las economías avanzadas del mundo.

Antes de la Gran Depresión, los intentos nacionales de regular la oferta de dinero estaban limitados a igualar la capacidad de préstamo de los bancos con las necesidades de sus clientes. En la época navideña, por ejemplo, siempre había una demanda de dinero por parte de los clientes de los bancos, de modo que la Reserva Federal bajaba las tasas de interés para ayudar a que la oferta igualara la demanda. Durante las crisis, como las depresiones y los periodos de especulación, la Reserva trataba de "liberar" o "retener" el dinero, dependiendo de la opinión de la Junta de Gobernadores acerca de la mejor política para sacar de la crisis al sistema bancario como un todo.

Sin embargo, existía un objetivo de la política monetaria que no se puso a prueba en estos primeros días de lo que ahora conocemos como *banca central*. La Reserva Federal no trató de aprovechar su capacidad para aumentar o reducir el poder de otorgar préstamos del sistema bancario como un medio para acelerar o disminuir el ritmo general del crecimiento económico. El ritmo de los cada vez más polémicos "ciclos" de negocios se veía con gran interés, pero no se pensaba en utilizar la política bancaria como un contrapeso sobre estas actividades "naturales" de la economía.

### La nueva política del Nuevo Trato

Éste fue el osado punto de partida que tuvo lugar durante los años del Nuevo Trato.<sup>5</sup> Nunca existió una advertencia sobre el cambio de una política monetaria pasiva a una activa. En vez de ello, bajo la presión de la Gran Depresión, los gobernadores de la Reserva Federal y muchos

<sup>5</sup>Podríamos hacer notar que una de las reformas más importantes que introdujo el Nuevo Trato fue la emisión de seguros federales para los depósitos bancarios. El letrero tan familiar que vemos en todos los bancos estadounidenses: *Asegurado por la FDIC* (Federal Deposit Insurance Corporation), es quizá la única fuerza estabilizadora en el capitalismo moderno, que asegura a los inversionistas privados para que no pierdan su dinero en caso de que el banco se vaya a la quiebra.

líderes del gobierno de Roosevelt empezaron a anunciar un nuevo objetivo: *un objetivo central de la política monetaria era ayudar a restaurar el crecimiento de la economía misma.*

Quizá ésta no parezca una política muy audaz, pero debemos compararla con la perspectiva que existió durante los años previos al Nuevo Trato. A principios de los treinta, por ejemplo, mientras la economía se desplomaba y el desempleo aumentaba en forma alarmante, la Junta de Gobernadores de la Reserva Federal hizo más lento el incremento en la oferta de dinero *¡aumentando* las tasas de interés! Una vez más, en 1931, cuando la Junta temía que el capital estadounidense pudiera salir al extranjero, aumentó las tasas de interés más que nunca en la historia, a fin de conservar el dinero en el país.<sup>6</sup> Medida que a diferencia de esa psicología de la pasividad, la nueva política, que consistía en tratar de cambiar el curso “natural” de los eventos, era muy atrevida.<sup>7</sup>

### El gasto público como una nueva fuerza

Por último, nos enfocamos en el tercer y más importante cambio. Se trata del aumento del gasto público de una parte pequeña y esencialmente pasiva del gasto nacional a un flujo más grande, y en ocasiones estratégico, que tenía por objeto servir como estímulo económico, al igual que el gasto en inversiones privadas.

Resulta curioso que la administración de Roosevelt no haya tenido esa idea desde un principio. Como ya hemos visto, tampoco la tuvo la comunidad empresarial. De hecho, para casi todo el mundo, incluyendo a los economistas, el único “remedio” para la depresión era un presupuesto equilibrado para el gobierno.

No obstante, se presentaron emergencias que no podían esperar, aun cuando desequilibraran el presupuesto. Muchos de los desempleados estaban a punto de morir de hambre, y los recursos de las instituciones de caridad privadas, estatales y locales se habían agotado en la mayor parte de los casos. El presidente Roosevelt, a diferencia de su predecesor, no creía que la ayuda federal “desmoralizara” a los desempleados en mayor medida que los préstamos federales de la Corporación para la Reconstrucción Financiera habían “desmoralizado” a las empresas. En mayo del año en que Roosevelt tomó posesión, se había establecido un organismo de ayuda; y un año después, *casi uno de cada siete estadounidenses* recibía ayuda. En nueve Estados, una de cada cinco familias (en un Estado, una de cada tres familias) dependía de la asistencia pública. Esta ayuda no hacía más que evitar que estas desafortunadas familias murieran de hambre (el donativo promedio por familia era menor a 25 dólares mensuales), pero al menos ofrecía una base económica, sin importar cuán exigua fuera.

Las metas inmediatas de esta ayuda eran humanitarias; sin embargo, en poco tiempo surgió la idea de la posible *utilidad* de estos gastos. Pronto, una gran parte del gasto en asistencia se destinaba a obras públicas de diversos tipos: escuelas, carreteras, parques, hospitales, limpieza de barrios pobres, e incluso proyectos federales de arte, teatro y literatura.

Sin embargo, conforme el programa de las obras públicas creció, las finanzas del gobierno federal sufrieron un revés, hasta que, para mediados de los años treinta, era evidente que se había alcanzado un déficit crónico de 2 a 3 mil millones de dólares anuales. La palabra *déficit* significa

<sup>6</sup>Podríamos hacer notar que, a diferencia de los bancos nacionales en otros países, que se encuentran de manera explícita bajo la dirección de sus gobiernos, el sistema de la Reserva Federal se creó para ser un organismo independiente. El presidente elige su Junta de Gobernadores, pero no existe el derecho presidencial ni del Congreso para establecer o cambiar la política de la Reserva Federal. No es sorprendente que el resultado sea una cantidad considerable de fricciones cuando la perspectiva de la Reserva acerca de los prospectos económicos difiere de la de los poderes ejecutivo o legislativo.

<sup>7</sup>Milton y Rose Friedman, *Free to Choose* (Nueva York, Harcourt Brace Jovanovich, 1979), pp. 79, 83.

pedir prestado. De manera que, mientras el gobierno gastaba más de lo que recibía en impuestos (no sólo en asistencia pública, sino en la conservación del país, subsidios a las granjas, bonos para los veteranos, vivienda pública y ayuda a los Estados), pedía prestado el dinero necesario para el sector público mediante la venta de títulos gubernamentales a individuos, empresas y bancos comerciales. Como es obvio, conforme la cantidad total de títulos aumentaba cada año, también lo hacía la deuda total del país. En 1929, la deuda nacional era de 16.9 mil millones de dólares en total. Para 1935, había aumentado a 28.7 mil millones de dólares, y cada año se incrementaba en forma continua: a 36 mil millones en 1937, a 40 mil millones en 1939 y a 42 mil millones de dólares en 1940.

### La economía no responde

En un principio, las comunidades empresarial y bancaria aceptaban con recelo los elevados gastos del gobierno federal como necesarios y temporales. Sin embargo, en poco tiempo, incluso en el gobierno mismo, el déficit en aumento empezó a despertar cada vez más dudas. El exceso recurrente de los gastos gubernamentales en comparación con lo que recibía de impuestos trataba de justificarse por ser un “bombeo en la inversión”, es decir una política de inversión para fomentar la expansión económica, una especie de inyección de combustible gubernamental que, por así decirlo, arrancaría el motor de los gastos privados, haciendo que fueran innecesarias más inyecciones. De esta manera, se esperaba que algunos miles de millones de dólares del gasto gubernamental provocarían una espiral ascendente de gastos e incremento de empleos por parte del sector empresarial.

Pero la espiral ascendente no se materializó. Después de 1933, ayudados por los gastos del gobierno, los gastos de *consumo* empezaron a aumentar, pero los gastos de capital privado se rezagaron. Aunque, después de 1933, también mejoraron, para 1938 se encontraban todavía 40% más abajo del nivel logrado en 1929.

¿Por qué la inversión privada no se incrementó? La respuesta se encuentra, en parte, en el hecho de que los mismos déficit gubernamentales que se suponía curarían la depresión sólo asustaron a las empresas y dieron lugar a una condición de parálisis económica que la prolongó. Aunada a la legislación reformadora del Nuevo Trato, la nueva presencia de la actividad económica gubernamental a gran escala provocó que las empresas perdieran su antigua confianza. Los ejecutivos de negocios se sentían inseguros en un clima económico y político cambiante y no querían hacer planes para el futuro. El panorama general inspiraba precaución, más que parecer prometedor; presentaba ciclos más que crecimiento; pedía buscar seguridad más que ganancias. Además, detrás de los factores psicológicos, se encontraban las fuerzas reales. Una tasa mucho más lenta de crecimiento de la población durante los años treinta redujo el importante mercado de la vivienda. Un problema aún más serio era que ningún avance tecnológico importante en la industria, comparable al de los ferrocarriles o el automóvil, prometía un crecimiento lo suficientemente productivo como para que el capital privado participara en una formación significativa de capital.

Por tanto, debido a muchos factores, los nuevos gastos federales no fomentaron la expansión económica. La inversión privada no creció de manera espontánea para cumplir con su tradicional función propulsora, que en ese momento cubría el gobierno en forma “temporal”. Sin embargo, esto no quiere decir que la influencia económica del gobierno estuviera relegada a un papel secundario. Por el contrario, el hecho de que fallara la política de promoción de inversiones privadas (que se concebía como una medida de emergencia) provocó un cambio en la concepción del papel que tenía el gobierno. Éste empezó a verse como *un organismo permanente promotor del crecimiento y la estabilidad para la economía de mercado como un todo.*

## Gastos gubernamentales compensatorios

La idea tardó en tomar forma y, en realidad, no se expuso como un sistema teórico integral sino hasta mediados de la década de los treinta. El libro que más influyó en el establecimiento del concepto (aunque empleaba términos muy técnicos) fue la obra de John Maynard Keynes, *General Theory of Employment, Interest and Money*, que se editó en 1936. Pocos libros han despertado tantas controversias y dejado una huella tan permanente. Como sucede a menudo con las ideas nuevas, en un principio el libro parecía complicado y difícil, e incluso entre los economistas profesionales sus conceptos básicos se vieron sujetos a controversia durante varios años. No obstante, en retrospectiva, parece ser un argumento muy sencillo: ¡es la base de los cursos de economía para principiantes!

Cada vez era más evidente que la clave para la prosperidad o la depresión radicaba en el *volumen total de los gastos* que una sociedad de mercado destinaba a sus bienes y servicios. Cuando este volumen era alto, el empleo y los ingresos también lo eran; cuando disminuía, la producción y el empleo también se reducían. ¿Y qué determinaba el volumen de los gastos? Los gastos de consumo tendían a ser un factor pasivo, que aumentaba cuando se incrementaban los salarios individuales y se reducía cuando los salarios bajaban. El factor volátil, como lo hicieron evidente la historia y la teoría, era el flujo de gastos de capital.

Desde este punto de partida, no es difícil dar el siguiente paso. Si los gastos de capital privado rezagados eran los responsables del rezago en el empleo y la producción, ¿por qué el gobierno no podía intervenir para cubrir cualquier deficiencia que surgiera en los gastos privados? Después de todo, siempre había existido un flujo regular de gastos públicos, gran parte del cual se destinaba para propósitos de creación de capital, como carreteras y presas. ¿Por qué este flujo de gastos públicos no podía incrementarse en forma intencional cuando la ocasión así lo requiriera? Es cierto, esto hacía necesario que el gobierno pidiera dinero prestado para gastarlo, aumentando así su deuda. Pero, ¿no es verdad que gran cantidad de gastos de capital privados también requieren de préstamos empresariales? ¿Y por qué la deuda misma no habría de manejarse como las deudas empresariales, que nunca se “cubren” en conjunto sino que se reembolsan, vendiendo nuevas emisiones de títulos que toman su lugar?

Para los economistas del gobierno de Roosevelt, las respuestas a estas preguntas parecían muy sencillas. El gobierno no sólo podía, sino que debía utilizar su poder de gasto como instrumento económico para asegurar el pleno empleo. Al hacerlo, no tenían en mente una revisión “radical” del capitalismo; en vez de ello, proyectaban la evolución de una nueva forma de capitalismo *guiado*, una sociedad de mercado en la que los tan importantes niveles de empleo y producción no estarían sujetos a las fluctuaciones del mercado, sino que se protegerían contra las reducciones y se estimularía su crecimiento a través de la acción pública.

## Temores a la intervención del gobierno

Sin embargo, ésta no fue la opinión de muchas personas en el país, sobre todo de la comunidad empresarial. Consideraron los gastos del gobierno como un “desperdicio”, y la deuda en aumento como una evidencia de que la nación llegaría a la “bancarrota”. Más allá de estos argumentos existía una sospecha más profunda, la sospecha de que los gastos del gobierno, aunque hubiera protestas en contra, eran la puerta de entrada al socialismo o algo peor.

La controversia aumentó hacia 1940 y, como veremos, sigue creciendo en la actualidad, o al menos permanece latente. Pero en cierto sentido, se trataba de una discusión vacía en los años del Nuevo Trato. Aun en su nivel máximo, el déficit anual nunca llegó a los 4 mil millones de dólares, y las compras del gobierno federal nunca contribuyeron con más de 6% al producto nacional

bruto. A juzgar por la importancia del gobierno en la economía, quizá ningún país industrializado del mundo era *menos* socialista que Estados Unidos. No obstante, si los temores de los conservadores eran poco realistas, también lo eran las esperanzas de los liberales. Ya que en el ambiente de desconfianza que existía, el remedio del gasto del gobierno sólo podía aplicarse con cierta indiferencia. Los gastos del déficit en la década de los treinta fue una operación de conservación, no de crecimiento. Para 1939, aunque las condiciones habían mejorado de manera considerable en comparación con los niveles de 1932, todavía 9.5 millones de personas (17% de la fuerza laboral) estaban sin trabajo.

## Impacto de la guerra

Al final, no fue la teoría la que estableció la historia de los gastos gubernamentales compensatorios, sino la historia la que estableció la teoría. Con el estallido de la Segunda Guerra Mundial se presentó un gran incremento obligado en los gastos del gobierno. Año tras año, los gastos en la guerra aumentaban, hasta que en 1944 los gastos federales sumaban más de 100 mil millones de dólares, y con este incremento sin precedentes en los gastos, se presentó un aumento equivalente en el PIB. Para 1945, el producto interno bruto de Estados Unidos había aumentado 70% en términos reales en comparación con 1939, y el desempleo había disminuido hasta el punto de desaparecer. La demostración de que los gastos públicos podían impulsar la economía hacia adelante (de hecho, podían elevarla más allá de los límites anteriormente imaginados) era inequívoca. Como lo era el hecho de que el gobierno podía tener una deuda mucho más grande, una deuda que en ese momento alcanzaba más de 250 mil millones de dólares, tomando en cuenta que el producto interno bruto también era mucho más elevado.

Y, con la guerra, surgió un cambio muy marcado en la actitud tanto hacia el gobierno como hacia la economía en general. Después de cuatro años de esfuerzos sin precedente, el pueblo estadounidense observaba la fuerza del sector público con más familiaridad; así mismo, después de cuatro años de lograr una producción sin precedentes, recordaban los días de desempleo masivo con un nuevo sentimiento de vergüenza. Quizá lo más importante de todo es que miraban hacia adelante, hacia el periodo de la posguerra, con una ansiedad considerable. Casi todos los economistas, al contemplar la gran reducción en los gastos como consecuencia del fin de las hostilidades, temían la aparición de un nuevo y numeroso ejército de desempleados. Incluso las opiniones más conservadoras se mostraban intranquilas por las posibilidades políticas de un regreso a la década de los treinta.

El resultado del cambio en la actitud fue la aprobación de la Ley de Empleo de 1946, la cual establecía que era “la política continua y la responsabilidad del Gobierno Federal... proporcionar un máximo de empleos, producción y poder de compra”. Como veremos, una cosa es redactar una ley de este tipo y otra muy diferente ponerla en práctica; pero, sin duda, esta ley marcó el final de una época. La idea de que lo mejor que podía hacer el gobierno para promover la recuperación era no hacer nada y, más allá de esto, la confianza en las fuerzas ciegas del mercado como conductoras a la prosperidad, habían sido convicciones firmes en algún momento y ahora parecían anticuadas. El debate dentro del capitalismo ya no era si el gobierno debería asumir la responsabilidad de todo el funcionamiento del sistema de mercado; ahora sólo se cuestionaban los medios específicos: cómo lograr mejor ese fin.

## Efectos posteriores de la guerra

La guerra terminó en 1945; en el lapso de un año, los gastos federales se redujeron casi tres cuartas partes, y el país esperó con tensión la reducción en el empleo, en los ingresos y en los precios.

En vez de ello, enfrentó el evento menos esperado: un auge cada vez mayor. Si bien es cierto que el desempleo se duplicó, aumentando a 2 millones, seguía siendo menos del 4% de la fuerza laboral. Mientras tanto, el número de personas con trabajo mostraba un aumento continuo: 54 millones de empleos en 1945; 57 millones en 1946; 60 millones en 1947; 63 millones en 1950. La producción industrial, después de una breve reducción en la posguerra, era boyante.

Podemos ver lo anterior en la tabla 7-1, que muestra la tendencia, en dólares actuales, que elimina el efecto del aumento de precios desde antes de la Gran Depresión hasta el principio de nuestra era actual. La magnitud del auge de la posguerra es evidente desde la primera columna de la izquierda: el producto nacional bruto en 1969 fue más de tres veces mayor en términos reales (es decir, eliminando la inflación) que en el momento cumbre del auge de 1929.

¿Cuál fue la fuente de este crecimiento extraordinario? La inversión privada casi se triplicó durante este periodo, un incremento muy importante. Pero observemos los gastos estatales y locales que casi se cuadruplicaron y consideremos el crecimiento explosivo de los gastos federales, que aumentaron más de 20 veces. Es evidente que el sector público desempeñó un papel estratégico en la transformación económica de esos años cruciales.

## LA POLÍTICA FISCAL ENTRA EN ESCENA

Nuestra breve incursión en el impacto de los gastos gubernamentales nos ofrece una explicación adicional del cambio en que se centra este capítulo. El cambio comprende el uso de la política fiscal, es decir, el *gasto*, como un nuevo medio de control económico, utilizando los gastos gubernamentales para impulsar hacia adelante toda la economía o la fijación de impuestos para detener su avance. Juntas, las políticas fiscal y monetaria constituyen el medio por el cual todas las economías capitalistas modernas manejan sus asuntos.

A diferencia de la política monetaria, la política fiscal no tiene su origen en los siglos xviii o xix. En la época de Adam Smith no existía la concepción de que el gobierno pudiera o debiera interferir en las operaciones del sistema económico en otro aspecto que no fuera promover la interacción más libre de las fuerzas de la competencia. La única fuerza motriz de la que estaba

**TABLA 7-1** Producto Nacional Bruto, 1929-1969

Miles de millones de dólares actuales (1958)

Año	Producto nacional bruto	Inversión privada	Compras federales	Compras estatales y locales
1929	203.6	40.4	3.5	18.5
1939	209.4	24.7	12.5	22.7
1949	324.1	48.0	27.6	25.7
1959	475.9	68.8	52.5	42.2
1969	725.6	110.5	73.5	72.4

Fuente: *Historical Statistics*. Pt. 1, serie F, pp. 32, 53, 66, 70.

consciente Smith se encontraba en el “deseo de mejorar nuestra condición”, una fuerza que, según creía, “nace con nosotros y nunca nos deja hasta que llegamos a la tumba”.<sup>8</sup>

Sin embargo, en forma sorprendente, Smith detecta un papel económico importante para el gobierno:

el deber de construir y mantener ciertas obras e instituciones públicas que no deben velar por los intereses de un solo individuo... construir y mantener porque las utilidades nunca podrán pagar los gastos..., aunque a menudo hacen mucho más que volver a pagarlos a una gran sociedad.<sup>9</sup>

## REVISIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

Por tanto, Smith vio la necesidad de la inversión pública en carreteras, presas, escuelas y otros proyectos de este tipo que conocemos como “infraestructura”. Sin embargo, este “deber” gubernamental no era una *política* fiscal porque no intentaba mantener ni acelerar el crecimiento económico, sino promover el bienestar nacional. En otras palabras, Smith no tenía la concepción de los gastos del gobierno como un “sector” de la economía.

Esta idea ni siquiera se menciona en forma explícita en el libro de Keynes, que hizo tanto para aumentar nuestra comprensión de lo que en la actualidad llamamos “macroeconomía”: el estudio de los grandes flujos de gastos que determinan el tamaño del producto interno bruto. Incluso en nuestros días algunas personas sienten que existe algo equivocado en el uso del gobierno como entidad económica y política de la sociedad. Olvidan que, en el capitalismo siempre existe una relación entre el gobierno y la economía, pues se espera que el primero ayude a que la sociedad de mercado supere los obstáculos que enfrenta y genera. Al igual que la política monetaria, la política fiscal está dirigida en última instancia al buen funcionamiento de una sociedad empresarial. Como lo demostró la Gran Depresión en forma muy vívida, sin un sistema bancario central y una política fiscal responsiva, la continuidad misma del orden capitalista podría estar en serio peligro.

Una última palabra: lo que aquí describimos es nada menos que la aparición de una nueva etapa del capitalismo, equipado por primera vez con un medio para limitar e incluso superar las depresiones y, quizá, para asegurar una trayectoria más tranquila en el futuro. Como veremos, las visiones favorables que se presentaron en el nacimiento de la política fiscal eran demasiado sencillas, como siempre ocurre con los remedios económicos. Sin embargo, se logró un avance. En los capítulos restantes de este libro, en los que investigamos la modernización de Europa y el surgimiento de nuevos y desconcertantes problemas en Estados Unidos, la política fiscal sigue siendo un medio importante por medio del cual trataremos de dominar los desafíos del siglo xxi.

## Conceptos y palabras clave

- Nuevo Trato** 1. El *Nuevo Trato* surgió de la incapacidad del capitalismo estilo *laissez-faire* (liberal) de fines del siglo xix y principios del xx para resolver los problemas que esta misma doctrina generaba. Entre éstos estaban graves fallas en los mercados, tanto en el mundo corporativo como en el agrícola. Tres variantes de política marcaron el impacto duradero del Nuevo Trato.

<sup>8</sup>Vea *La riqueza de las naciones*, op. cit., pp. 324-325.

<sup>9</sup>*La riqueza...*, op. cit., p. 65.

- Políticas de mercado** 2. En primer lugar, *el Nuevo Trato interfirió con la estructura de los mercados que funcionaban ineficientemente* hasta un grado sin precedentes. Los mercados agrícola e industrial se reorganizaron (como en el caso de la Ley de Ajuste Agrícola [AAA, por sus siglas en inglés] y la Ley para la Recuperación de la Industria Nacional [NIRA, por sus siglas en inglés]) para ayudar a minimizar los problemas de la competencia. Aunque la mayor parte de estos esfuerzos fracasaron, dejaron una herencia de *responsabilidad gubernamental* y terminaron con la filosofía del *laissez-faire*.
- Política monetaria** 3. Una segunda innovación importante comprendía la perspectiva del gobierno hacia la regulación de la oferta de dinero. La perspectiva anterior al Nuevo Trato había buscado poco más que asegurar una condición de orden en el mercado de créditos. La nueva política era el uso del poder del *Sistema de Reserva Federal* para dar un ímpetu a la expansión reduciendo las tasas de interés, fomentando así los préstamos bancarios en las épocas difíciles, y aumentándolas para desalentar los préstamos en periodos propensos a la inflación.
- Política fiscal** 4. La tercera política, la más importante de todas, fue el uso intencional de los poderes impositivos y de gasto del gobierno a fin de dar movimiento a una economía estancada. La política se inició como una *política de inversión para fomentar la expansión económica*, con la esperanza de que un auge en los gastos públicos generara la recuperación de la inversión privada. Cuando esta política fracasó (debido en parte a su pequeña escala, y en parte a las expectativas de los hombres de negocios), la *política fiscal* tomó una nueva dirección, en la que los gastos del gobierno se consideraban un complemento normal de los gastos privados, sobre todo en periodos de desempleo. La nueva política estaba basada, en gran medida, en las ideas del economista inglés John Maynard Keynes. Éste fue el punto de partida de las economías capitalistas de todo el mundo.

### Preguntas

1. ¿Cómo explica el cambio en la filosofía política entre los gobiernos de Hoover y de Roosevelt? ¿Este cambio sugiere que las políticas económicas reflejan las presiones, así como las ideas económicas? ¿O demuestra que sin nuevas ideas, es difícil que tengan lugar los cambios políticos?
2. ¿Por qué las *estructuras* de mercado son tan importantes? En su opinión, ¿qué políticas tienen sentido en cuanto a los mercados de trigo y maíz en Estados Unidos?, ¿en cuanto a los mercados automotriz y de aviación? ¿Por qué eligió distintas políticas para cada uno (¡eso esperamos!)? ¿Qué nos dice de los nuevos inventos, como las computadoras, los antibióticos y las pastas dentales? ¿En estos casos también se necesita una especie de regulación? En caso negativo, ¿por qué no?
3. ¿Cree que los gastos gubernamentales son propensos al desperdicio en forma inherente? ¿Los gastos desperdiciados también pueden estimular la economía? ¿Las mismas consideraciones, y las mismas respuestas, se aplican a los gastos empresariales? ¿Cómo podemos medir el “desperdicio”?
4. ¿Qué dejaría sin validez la idea de que los gastos gubernamentales constituyen una política apropiada y útil para una economía capitalista? ¿Qué le daría validez? ¿El impacto de la Segunda Guerra Mundial sobre la economía es una prueba de lo anterior? ¿Por qué sí o por qué no?

## CAPÍTULO

# 8

## EL CAPITALISMO MODERNO SURGE EN EUROPA

En los capítulos anteriores, enfocamos la narración de la historia de la economía en el surgimiento del capitalismo moderno en Estados Unidos. Pero nuestro relato inicial todavía no está completo, ya que el tema central de nuestras primeras páginas no fue sólo el surgimiento del capitalismo estadounidense, sino la aparición del sistema de mercado y, al describir su desarrollo en Estados Unidos, no describimos de ninguna manera el que tuvo en todo el mundo. Por tanto, volvamos la vista a Europa, ya que existen lecciones que debemos aprender al comparar la trayectoria del sistema de mercado en ese continente y en Estados Unidos. Por consiguiente, nos concentramos sobre todo en los *cambios institucionales*, en lugar de tratar de seguir con todo detalle las altas y bajas que se presentaron en Europa.

### LA HERENCIA FEUDAL

Debemos empezar por reconocer que el capitalismo en Europa evolucionó a partir de una estructura social y política muy diferente de la que existía en Estados Unidos. En Europa, el sistema de mercado surgió en una sociedad que albergaba, en gran medida, los obstáculos feudales del Viejo Mundo. En ese Viejo Mundo, seguían vigentes muchos de los hábitos y perspectivas del pasado. Una conciencia de la posición de las clases (y más que eso, un reconocimiento explícito de la hostilidad entre éstas) era tan llamativa por su presencia en Europa como por su ausencia en Estados Unidos. En Viena, en 1847, escribe una historiadora social:

En el nivel superior se encontraban los nobles, que se consideraban a sí mismos el único grupo que valía la pena. La raza humana empieza con los barones, decía uno de ellos. Después, estaban los grandes hombres de negocios que querían comprar su lugar en la estirpe humana; los pequeños comerciantes; los orgullosos, pero pobres, intelectuales; los estudiantes que eran todavía más pobres y se sentían más orgullosos; y los obreros que eran pobres y siempre habían sido muy, muy humildes.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Priscilla Robertson, *Revolutions of 1848* (Nueva York, Harper, Torchbooks, 1960), p. 194.