
Relaciones Política y Economía

Carlos Berzosa

La política y la economía son dos esferas del ámbito social que tienen un grado relativo de autonomía pero entre las que se establece una relación de interdependencia. Esta relación de interdependencia es necesaria para la una y la otra, de modo que resulta complementaria en muchas ocasiones pero que es conflictiva en otros casos. No obstante, como en tantas cosas, no es fácil delimitar las líneas fronterizas, pues la economía es a su vez política y la política tiene un elevado componente económico.

La economía requiere adoptar decisiones desde la política, lo que significa elegir entre unas opciones y otras, las cuales estarán en relación, aunque condicionadas, por la ideología de los partidos que gobiernan. La política económica, que ha ido adquiriendo una mayor importancia a medida que las sociedades modernas se desarrollan, no es neutra y, aunque requiera conocimientos técnicos, responde a factores ideológicos. A su vez la toma de decisiones políticas está impregnada de factores económicos que limitan en bastantes ocasiones la acción política. Cada vez en mayor medida las discusiones políticas en los parlamentos están impregnadas de cuestiones económicas.

Carlos Berzosa (Madrid) es catedrático de Economía Aplicada.

Ahora bien, en estas relaciones que se establecen entre la política y la economía, tal vez lo que convenga subrayar es quién de las dos desempeña un papel predominante. Esto tiene importancia, pues en los últimos tiempos, como consecuencia de la globalización, se insiste, desde diferentes instancias y análisis, en que la economía adquiere un mayor protagonismo que la política, de modo que ésta ha quedado subordinada a los intereses económicos y sobre todo a la importancia creciente del mercado. Una afirmación que tienen su justificación, como consecuencia de la globalización que limita la acción de los estados-nación. Este hecho también tiene su constatación en la construcción de la Unión Europea (UE), debido a que se avanza en la constitución de un mercado único y una moneda, no dándose los mismos pasos a la hora de conseguir una única UE política y social.

Esto es así, pero conviene no perder de vista que la globalización no es un proceso que surge de pronto y que desde fuera se impone a los estados-nación, sino que son éstos los que toman las decisiones que fomentan e impulsan la tendencia globalizadora. Lo mismo sucede en la UE, pues son los gobiernos de los estados miembros quienes toman las decisiones que conducen a un mercado, a una moneda, pero no llevan a cabo acciones encaminadas a la construcción de un estado europeo. La globalización y el predominio del mercado son resultado, por tanto, de decisiones políticas de los gobiernos, aunque no todos desempeñen el mismo papel. El proceso es liderado fundamentalmente por Estados Unidos, y se materializa, en gran parte, por los organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) y Organización Mundial de Comercio (OMC). La situación no es la misma para los países menos desarrollados, pues, en este caso, los estados de las naciones más débiles sí que sufren las consecuencias, sin que tengan capacidad para oponerse al avance del mercado global.

Lo que sí sucede es que la creciente globalización al limitar la toma de decisiones de los estado-nación, lo que en realidad

limita es la decisión de los ciudadanos, que con su voto cada vez tienen menor posibilidad de influir en la política. En concreto, se ofrecen unas opciones que no tienen grandes diferencias entre sí, sobre todo en términos de política económica. Por ejemplo, los partidos de los países avanzados, conservadores o socialdemócratas, comparten propuestas similares en relación con la inflación, que hay que disminuir, aunque sea a costa del empleo, acerca del déficit público que hay que eliminar, y fomentan, en mayor o menor medida, la privatización y liberalización. Se señala, de modo insistente, que lo que no sea hacer esto es penalizado por el mercado y las cosas pueden ir a peor, si se toman medidas contrarias a esta nueva ortodoxia. Los márgenes de maniobra de la política económica desde el estado-nación son limitados.

Por otro lado, la democracia queda reducida a ejercer el derecho de voto cada x años, quedando la participación ciudadana en la toma de decisiones fuertemente restringida. No obstante, observamos con esperanza el florecimiento de movimientos sociales, que fuera de los cauces de la política tradicional, están contestando tanto las tendencias globalizadoras, como las actitudes bélicas del gobierno norteamericano. Todos los movimientos de contestación ciudadana suponen una recuperación de la política contra las leyes del mercado, pero de la política desde abajo y no desde la superestructura del poder.

¿Estamos, por tanto, en esta fase de globalización ante una decadencia de la política, hecha desde arriba, lo que repercute negativamente en los derechos de ciudadanía, frente a la economía? ¿Ha sido siempre así, o por el contrario, estamos ante una nueva fase en esta relación? Para dar una respuesta a esta pregunta, tendremos que analizar, aunque sea de un modo esquemático, como se producen esas relaciones entre estado y economía en el modo de producción actualmente imperante que es el capitalismo.

Capitalismo y Estado

Marx y Engels en *El Manifiesto Comunista* señalan lo siguiente: "El gobierno moderno no es sino un comité para gestionar los negocios comunes de toda la clase burguesa". Comenzar por esta concepción del gobierno tiene su sentido, pues haciendo los matices correspondientes, se pone en relación la política con los intereses de clase. *El Manifiesto* vincula al estado a los intereses de las clases dominantes y esto es correcto en la medida en que el estado no se concibe como un instrumento neutro que se encuentra por encima de las relaciones sociales, sino que es su resultado a la vez que sirve para su mantenimiento.

Esta visión, no obstante, tiene sus insuficiencias en el transcurrir del propio capitalismo, como luego veremos, pero sí que acierta al pretender expresar que el estado es una superestructura que emana de las relaciones de producción y que al tiempo es un instrumento necesario para que se produzca la reproducción del modo de producción en su conjunto. Sin embargo, esta concepción ha sido objeto de reduccionismo, que se deriva de una concepción mecánica de las relaciones sociales, en la que se establecen relaciones rígidas y mecánicas entre las diferentes instancias sociales y la manera de entender los cambios en la estructura básica. Pero si se huye de este planteamiento, no cabe duda que la relación estado-clase que *El Manifiesto* expresa es un punto de partida fundamental para comprender el estado actual.

De hecho, un economista como Heilbroner (1989), que no se considera marxista, en el análisis que hace de la naturaleza política del capitalismo, dice: "¿Cuál es la función básica del gobierno? Sus actividades son tan diversas como dictar las leyes y hacerlas cumplir, dirigir los asuntos militares, celebrar ritos seculares y religiosos, construir obras públicas y monumentos, recabar información y establecer el bienestar social. En sí mismas, estas actividades son técnicas y organizativas. Lo que las hace "políticas" es que son desempeñadas a favor de personajes y clases dominantes" (p.83).

El concepto de estado se enriquece enormemente con la contribución de Gramsci (Sacristán, M.), que supera a la expresada en *El Manifiesto*, desde el momento en que introduce cuestiones tan importantes, como "hegemonía", "consenso", "dirección moral" entre otras. El vínculo, por tanto, entre el estado y la clase es una relación más compleja que la que se puede derivar del planteamiento que lo concibe solamente como una estructura de reproducción de una clase. El reconocimiento de esta complejidad no elimina, sin embargo, lo esencial y es que el estado en el capitalismo responde a los intereses de las clases dominantes, aunque los de todas ellas no sean coincidentes, lo que produce fricciones y conflictos, aunque sean de orden menor, si lo comparamos el que puedan tener éstas con sus oponentes los trabajadores, con las clases intermedias, o con nuevos movimientos sociales emergentes. Esta complejidad se ha ido, además acentuando a medida que el capitalismo se desarrollaba, producto de esto, pero también de la presión de los trabajadores que obliga a hacer concesiones.

En el capitalismo el estado responde a los intereses de las clases dominantes

De hecho, como analiza O'Connor (1973), el estado cumple dos funciones básicas: acumulación y legitimación. Estas dos funciones, sin embargo, generan demandas conflictivas, empujando en diferentes direcciones a la actividad estatal, por lo que la intervención estatal, en el contexto de una sociedad capitalista, está plagado de contradicciones.

Estas contradicciones han existido siempre, pues reflejan los distintos intereses de una sociedad dividida en clases sociales, aunque, no obstante, en el capitalismo de los países desarrollados adquieren, desde el periodo que se inicia tras la segunda guerra mundial, distintas formas, como consecuencia del creciente intervencionismo estatal y de los logros conseguidos en

los derechos de ciudadanía. Las contradicciones que existen, y que hoy en día se manifiestan continuamente en el debate acerca del papel que el estado debe desempeñar en la economía, no adquieren la virulencia que pudo haber en el pasado, como consecuencia de los logros económicos conseguidos y de los progresos que se derivan del estado del bienestar.

Los derechos de ciudadanía

El avance del movimiento obrero desde finales del siglo XIX y principios del XX, acompañada esta presión, con reivindicaciones de clases intermedias reformistas, modifica la función política y económica del estado. El siglo XX caracterizado por la barbarie ha sido también el del progreso material, aunque básicamente para una reducida parte de la población mundial, que es la que vive en los países desarrollados. En estos países, aunque siguen dándose las diferencias sociales, éstas, por lo menos hasta el decenio de los ochenta del siglo XX, han sido atenuadas, como consecuencia del elemento corrector que el estado ha introducido en la desigualdad que el mercado genera por sí mismo. La segunda mitad del siglo XX ha sido, por tanto, el triunfo de la política económica keynesiana y del estado del bienestar.

En este siglo, aunque avanzado éste, es cuando se consiguen los derechos de ciudadanía más plenamente en los países avanzados. Esto lo ha expresado muy bien T.H. Marshall, cuando distingue entre los elementos civil, político y social, como componentes esenciales de esos derechos de ciudadanía. El elemento civil está compuesto por los derechos necesarios para la libertad individual: libertad de la persona, de expresión, de pensamiento, y de religión, derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos y derecho a la justicia. Las instituciones directamente relacionadas con los derechos civiles son los tribunales de justicia. Por elementos políticos entiende el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo

investido de autoridad política o como elector de sus miembros. Las instituciones correspondientes son los parlamentos y las juntas de gobierno local. El elemento social abarca todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo bienestar económico al de compartir la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes en la sociedad. Las instituciones directamente relacionadas son, en este caso, el sistema educativo y los servicios sociales.

A su vez, asigna el periodo formativo a cada uno de ellos a un siglo distinto: los derechos civiles al siglo XVIII; los políticos al XIX; y los sociales al XX. Matiza, no obstante, que hay que tratar estos periodos con una razonable elasticidad, y hay cierto solapamiento evidente, sobre todo entre los dos últimos. Al tiempo que se producen regresiones, como fue el caso de los regímenes totalitarios.

Uno de los aspectos que conviene destacar en este ensayo es que pone de relieve que durante los siglos XVIII y XIX crecieron los derechos de ciudadanía, aunque tuvieron escasos efectos directos en la desigualdad social. La reducción de las diferencias se logra en el siglo XX y es como consecuencia de la puesta en marcha de los derechos sociales. La tendencia hacia la igualdad representa la última fase de una evolución de la ciudadanía que había comenzado con la conquista de los derechos civiles y políticos, para desembocar finalmente en los derechos sociales.

Cuarenta años después de que fuera publicado este ensayo, a finales de los años cuarenta del siglo XX, un gran pensador como Bottomore lo comenta, y precisa los términos de esta formulación que, en términos generales considera correcta, pero que no tiene en cuenta el conflicto entre las clases a propósito de la naturaleza y contenido de la ciudadanía. Así, el avance en los derechos civiles, que comenzó antes del siglo XVII en las ciudades medievales, está relacionado con el logro de la nueva burguesía enfrentada a los grupos feudales del antiguo régimen. De la misma forma, la extensión de los derechos políticos durante los siglos XIX y XX, y de los derechos sociales en este último,

se debería en gran parte al rápido crecimiento del movimiento obrero, ayudado en sus reivindicaciones por los reformistas de la clase media, y en el caso de los derechos civiles, por las consecuencias de las dos guerras mundiales.

Los derechos de ciudadanía se van a desarrollar a lo largo del siglo XX como cultura democrática. Los derechos sociales se materializan en la política de lo que se ha denominado estado del bienestar y es la consecuencia lógica de la conquista de los derechos políticos por la clase trabajadora y otros grupos subordinados.

El estado de bienestar se generalizó fundamentalmente en el núcleo de los países desarrollados, sobre todo europeos, y se con-

virtió en uno de los pilares del gran crecimiento económico que tuvo lugar en la posguerra, al tiempo que atenuó las diferencias sociales y posibilitó una mayor igualdad en el acceso a las

Los derechos sociales se materializan en la política de lo que se ha denominado estado del bienestar

oportunidades. Los años que van desde el final de la segunda guerra mundial y los años setenta serán de un fuerte crecimiento económico, que según los datos, ha sido el más elevado de la historia, el cual no ha sido igualado posteriormente, lo que supuso el pleno empleo, y la regulación económica del mercado.

En este periodo, el estado sin perder su carácter de clase, se hace más democrático y da cabida a los derechos de los trabajadores. No obstante, a pesar de los logros sociales conseguidos, el estado, no sólo es el estado del bienestar, sino que también es muy militarista, fundamentalmente en Estados Unidos, aunque también en países europeos, como el Reino Unido y Francia, y contribuye, con diferentes mecanismos, a favorecer la acumulación del capital, la concentración y centralización, y más tarde,

en los años sesenta a la internacionalización productiva. El estado cumple funciones diferentes y contradictorias.

Estos años, que constituyen lo que se ha llamado la "edad de oro o dorada" por el crecimiento habido, el pleno empleo conseguido, la expansión del consumo de masas, y del estado del bienestar, es en los que la política desempeña un papel bastante significativo en la economía. El ámbito de desarrollo tiene lugar básicamente dentro del estado- nación, aunque esto va cambiando con el paso de los años, y las políticas reformistas son posibles en un periodo tan expansivo. La política keynesiana significó una determinada regulación del mercado y eso condujo a que se supusiera que el mercado, eficiente en muchos aspectos, pero con grandes fallos en otros, quedara domado. La política económica, además, conseguía que se diera la impresión que la economía pudiera ser controlada y dirigida desde el estado. En estos años se llegó a pensar, y también sucede en los análisis posteriores, en los que se mira con cierta nostalgia el pasado, que la política ejercía un determinado dominio sobre la economía, lo que se ha ido perdiendo paulatinamente con la globalización. De modo, que a través de la política económica las crisis parecían cosas superadas y que eran fruto del pasado, cuando se conocían menos los mecanismos de funcionamiento económico, y el mercado autorregulado predominaba sobre su posible control. Todo ello se desvaneció cuando surgió la crisis de los setenta.

El retroceso de la política

La crisis de los setenta supondrá cambios importantes en el panorama político y económico. Se dio por finalizado el periodo de la política económica keynesiana y se sustituye progresivamente por propuestas basadas en el liberalismo, lo que es una vuelta al pasado. El liberalismo se ha ido imponiendo, aunque con distintos grados, en los diferentes países, pero en todos la economía se ha desregulado dando una mayor primacía al mer-

cado sobre el estado. Se ha intensificado el mercado global y a todas las economías se las anima y obliga a que se inserten en la creciente tendencia que anima a que se instaure un comercio internacional sin trabas, a que las empresas se desenvuelvan a escala mundial, así como a que el mercado financiero se extienda aún más de lo que ya lo ha hecho. No voy a tratar aquí la globalización, debido a que ya la he analizado en otros lugares, como es el caso de mi último libro (Berzosa, 2002), sino que se trata de reflejar un proceso que disminuye la capacidad de los estados-nación a intervenir en la economía.

Desde los años setenta, se han producido transformaciones y mutaciones profundas en el proceso económico, pero lo más destacables es que desde entonces se padece el paro, en unos países más que en otros, pero en todos existe. El mercado laboral ha sido liberalizado y los derechos de los trabajadores se han reducido, todo ello en aras de conseguir mayores niveles de empleo. Lo que, sin embargo, sucede es que el paro no ha sido eliminado, si bien está sujeto a fluctuaciones en función del comportamiento del ciclo económico, pero que, además, esto ha venido acompañado de un aumento del trabajo temporal, a tiempo parcial, y a una reducción de las prestaciones sociales.

Se asiste, por lo general, a un abaratamiento de la fuerza de trabajo, como una forma de mejorar la rentabilidad del capital, que es, en definitiva, el objetivo principal en una economía de mercado. Las reformas económicas y sociales se encuentran en recesión y el lenguaje de los economistas se reduce a que hay que obtener mejor rentabilidad y eficacia, tratando de eliminar cualquier obstáculo que se presente en el camino, como pueden ser lo que se considera altos salarios reales, el trabajo estable, las elevadas indemnizaciones por despido, el seguro de desempleo, y las altas cotizaciones sociales. Para competir en el mercado global hay que abaratar costes y uno de los más importantes es el laboral.

Ante el predominio del mercado mundial, y la limitación de la política que se desenvuelve a escala del estado-nación, es por

lo que se considera que la economía predomina sobre la política hoy en día, lo que contrasta con el periodo de auge. Esto es cierto, pero lo que hay que comprender que lo que está pasando, en relación con lo que se decía al principio, es que en definitiva todo lo que sucede viene a esclarecer el carácter de clase del estado y de los distintos intereses de clase en la sociedad en la que vivimos. La política liberal es el instrumento del capital frente al trabajo para restablecer las condiciones de rentabilidad empresarial. Es el paradigma económico que mejor se ajusta a esos intereses en esta fase en la que nos encontramos. El que no se haya conseguido implantar plenamente obedece a las resistencias que aún se siguen dando desde la sociedad civil. El reformismo con todo lo que supuso de avance está en declive, lo que pone de manifiesto los límites de la economía mixta. El capitalismo fue capaz de aceptar reformas cuando el auge lo permitía sin que se cuestionara lo fundamental, esto es, el carácter privado de los medios de producción principales y la forma de extracción del beneficio. En una fase en la que el crecimiento es menor y la economía se encuentra sujeta a tantas fluctuaciones la capacidad de maniobra para las propuestas de reformas se reduce. La desigualdad tiende a aumentar en los países más ricos del planeta, aunque lo hace en diferentes grados, lo que pone de manifiesto es que aún queda un margen de maniobra, y por tanto, para la política en el ámbito del estado- nación.

La tensión entre el mercado, que aumenta las desigualdades, y el estado de bienestar, que trata de reducirlas, aumenta y las contradicciones se agudizan. Esto es lo que estamos viviendo hoy en día. Esto refleja la tensión entre los dos ámbitos, pero como bien dice Heilbroner: " el capital toca el son al compás del cual normalmente danza el estado, pero presupone que éste proporcionará el teatro en el que sucede la representación"(p.92). La política como forma de dominio no desaparece, lo que cambia es la forma de ejercerse. Los que pierden son los ciudadanos,

4 En esto comparto lo que dice Edmund Wilson en *El castillo de Axel*, Ediciones Destino, Barcelona, 1997.

que contemplan como el estado limita los derechos sociales, por lo tanto, los derechos de ciudadanía, y pierde su carácter más abierto y democrático.

Los cauces de la política tradicional, a través de la representación parlamentaria, se reducen cada vez más. Pero ante esa limitación de la política está surgiendo otra, como es la contestación ciudadana a la globalización, a la guerra, a las catástrofes ecológicas como la del Prestige. Otra forma de hacer política está emergiendo. Ante el poder creciente de los poderosos, sea una potencia imperial como Estados Unidos, sea el poder de los grandes grupos económicos, está la respuesta de la ciudadanía. Es la recuperación de la política, pero desde abajo para neutralizar, en parte, el avasallamiento que el poder ejerce sobre el débil.

Bibliografía

- Berzosa, Carlos (2002): *Los desafíos de la economía mundial en el siglo XXI*, Nivola, Madrid.
- Heilbroner, Robert L. (1989): *Naturaleza y lógica del capitalismo*, Siglo XXI; México. (Hay también traducción al castellano en Península)
- Marshall, T.H. y Bottomore, T. (1998): *Ciudadanía y clases social*, Alianza editorial, Madrid.
- O'Connor, J: (1973): *The fiscal crisis of the State*, Martin's Press, Inc, Nueva York (Hay traducción al castellano en Editorial Península)
- Sacristán, Manuel(1998): *El orden y el tiempo*, Trotta, Madrid.