

¿Es factible el Green New Deal en Estados Unidos?: un análisis a partir de las trayectorias dependientes y legados de la política progresista en su historia

Is the Green New Deal Feasible in the United States? An Analysis based on the Dependent Trajectories and Legacies of Progressive Policy throughout its History

Estefanía Cruz Lera*

Recibido: 11 de marzo de 2021

Aceptado: 8 de noviembre de 2021

RESUMEN

Actualmente existen coyunturas críticas que sugieren la necesidad de un cambio político de naturaleza progresista en Estados Unidos, a partir del enfoque institucionalista histórico, se reflexiona sobre las posibilidades del *Green New Deal* como viraje político progresista para el país. A través de un estudio de caso con perspectiva comparada de las grandes etapas progresistas —la Era Progresista, el *New Deal* y el *Green New Deal*— se estudian los cismas, las trayectorias políticas dependientes, los mecanismos de refuerzo y de reproducción, y los legados políticos en cada periodo. El principal hallazgo consiste en que son las diferencias en el diseño político como la ambigüedad de contar solamente con resolución y mecanismos de implementación descentralizados y basados en las comunidades de forma autónoma lo que explica la desconfianza de sectores moderados y el bajo éxito institucional de la iniciativa del *Green New Deal* en comparación con las iniciativas de las otras eras reformistas.

ABSTRACT

Current critical junctures suggest the need for a progressive policy change in the United States. From the approach of historical institutionalism, the political possibilities of the Green New Deal as progressive political change are discussed. A case study with comparative perspective of the great progressive stages—the Progressive Era, the New Deal and the Green New Deal—is conducted in order to study the schisms, dependent political trajectories, mechanisms of reinforcement and reproduction, and political legacies of each period. Its main finding is that it is the differences in the political design, such as the ambiguity of consisting only of a resolution and its decentralized and autonomous community-based implementation mechanisms, explain the distrust of moderate sectors and the low institutional success of the Green New Deal initiative compared to initiatives of the other reformist eras.

* CISAN, UNAM, México. Correo electrónico: <estefania.cruz@e-campus.uab.cat>.

Palabras clave: institucionalismo histórico; era progresista; *New Deal*; *Green New Deal*.

Keywords: historical institutionalism; progressive era; New Deal; Green New Deal.

Introducción

Cuando se reflexiona sobre innovación política a nivel federal, y en particular sobre un viraje progresista profundo, casi nunca se piensa en Estados Unidos como un caso relevante de estudio. El argumento central que articula esta investigación es que Estados Unidos sí ha experimentado auges sobre política institucional progresista, pero durante estos contados episodios tuvieron que converger coyunturas críticas caracterizadas por coaliciones sociales verticales, bajos niveles de polarización social y estructuras económicas en crisis.

Dos momentos históricos permiten anclar el análisis de las políticas progresistas en Estados Unidos. Primero, la llamada *era progresista*, acontecida entre 1890 y 1920, que sucede tras las profundas desigualdades y abusos políticos derivados de la “Era Dorada” del capitalismo. Luego, los pujantes años veinte y la Gran Depresión trajeron consigo nuevos retos y demandas sociales, que en un contexto de crisis generalizada lograron ser solucionados a través del *New Deal*, el otro gran momento progresista en la historia del país. Ambos episodios están caracterizados por movimientos reformistas que lograron cambios estructurales internos a favor de la regulación económica, la reforma política y la justicia social.

En la actualidad, hay situaciones contextuales de crisis económica, social y política semejantes a las condiciones antecedentes de los periodos progresistas en la historia de Estados Unidos. También hay un ambicioso proyecto reformista condensado en el *Green New Deal*, el cual es parte de la plataforma política del ala progresiva del partido demócrata y ha sido introducido como resolución en el Congreso en un par de ocasiones. Esta investigación explora los arreglos institucionales que explican por qué, a diferencia de las otras dos etapas progresistas, parecen poco factibles su adopción y materialización a corto plazo.

Para analizar la problemática anteriormente expuesta, en esta investigación se realiza un estudio de caso diacrónico y con perspectiva comparada sobre los tres proyectos progresistas emprendidos en Estados Unidos. El enfoque teórico que guía esta investigación es el institucionalismo histórico, el cual es una herramienta útil cuando se utiliza una perspectiva comparada, sobre todo en estudios longitudinales que contrastan el cambio político de naturaleza similar en distintos periodos históricos, como sucede en este estudio que contrasta la adopción de política progresista en Estados Unidos en su historia contemporánea.

Las coyunturas críticas, las trayectorias dependientes, los mecanismos de reproducción y refuerzo y los legados políticos constituyen las herramientas analíticas del enfoque institucionalista histórico que guían la reflexión en esta investigación. La documentación de los casos se hizo a través de la revisión de la extensa literatura existente sobre la era progresista,

el *New Deal* y el *Green New Deal*. También se recurrió al análisis de las leyes, programas y planes que articularon a estos periodos reformistas y que constituyen fuentes primarias de análisis. Finalmente se hace un balance para entender las condiciones contextuales e institucionales que articularon el cambio político durante dicha era y el *New Deal*, esto en comparación con el contexto actual para avanzar las reflexiones en torno a si es factible un *Green New Deal* en Estados Unidos.

Marco teórico: el institucionalismo histórico

Existen tres grandes aproximaciones teóricas para estudiar el diseño e implementación de política progresista en las democracias liberales contemporáneas (Amenta y Elliott, 2019). Primero, tenemos a aquellos estudios basados en los modelos de mediación política que consideran central a la influencia externa de los movimientos sociales sobre un giro progresista en la naturaleza de las políticas. Segundo, muy relacionadas con la experimentación política, están las teorías de retroalimentación política, que sugieren que la introducción inicial de iniciativas progresistas será persistente siempre que tengan respaldo administrativo y beneficiarios organizados. En tercer lugar, tenemos a los institucionalismos, que sugieren que la naturaleza de las políticas tiene su explicación principal en procesos que acontecen al interior de las instituciones, siendo éstas el elemento explicativo central sobre por qué no se adoptan políticas progresistas y en qué contextos específicos estos proyectos sí fructifican.

Los institucionalismos, como enfoque teórico, responden a las preguntas sobre cómo, por qué y qué consecuencias sobre el desarrollo del cambio político tiene el surgimiento de ciertos arreglos institucionales e instituciones concretas. En este punto surge una interrogante ontológica central: ¿qué son las instituciones? En palabras simples consisten en un entramado de paradigmas, reglas, organizaciones, convenciones formales e informales y políticas específicas que moldean tanto la participación como la toma de decisiones y el comportamiento estratégico de los agentes políticos en un espacio concreto. Las instituciones implican conjuntos interrelacionados de derechos y obligaciones que dan pautas para “lo correcto” y “lo incorrecto”, lo posible y lo imposible, y, a partir de esto, para la organización a través de patrones sociales consistentes (Streeck y Thelen, 2005). Shu Ma (2007) sugiere que las instituciones son la variable que explica a gran parte de la vida pública y por eso son el factor que requiere ser desentrañado en el proceso político.

Entre los “nuevos institucionalismos” existen tres corrientes principales: el institucionalismo sociológico, el institucionalismo de elección racional y el institucionalismo histórico. La diferencia entre estos reside en la naturaleza de la variable explicativa del cambio político. Por ejemplo, el institucionalismo histórico se basa en rescatar a la historia como la herramienta a partir de la cual se puede entender mejor el desarrollo de los procesos políticos.

El institucionalismo histórico no es una teoría particular ni tampoco un método específico, sino un enfoque para estudiar el proceso político y el cambio social generado (Steinmo, 2008). Este enfoque se centra en un nivel meso de los dominios políticos; además, tiene una orientación longitudinal, ya que aborda procesos de larga duración que son acelerados por coyunturas específicas (Roberts y Geels, 2019). El postulado central del enfoque consiste en el valor explicativo de analizar los procesos a lo largo del tiempo para identificar concatenadamente las dimensiones históricas de causación, las estrategias tomadas por los actores políticos y la forma como las instituciones se reproducen y reinventan a partir de estos contextos.

Los regímenes políticos existentes son un legado de constelaciones de acciones y conflictos pasados cuyos efectos persisten en el presente y en el futuro. En el institucionalismo histórico las interacciones políticas deben ser estudiadas en el contexto de conjuntos de estructuras que son por sí mismas creaciones humanas y que, además, deben aproximarse intelectualmente como procesos, es decir, de forma secuencial a través de sus cadenas de causación (James, 2014; Skocpol y Amenta, 1986). El institucionalismo histórico permite examinar la relación entre los actores políticos como objetos de la historia, pero también como agentes del presente. Es decir, las instituciones políticas a lo largo del tiempo pueden moldear y limitar las estrategias políticas de los actores con agencia; posteriormente, como resultado político consciente o accidental de los procesos, pueden surgir nuevas estrategias, conflictos y decisiones políticas enraizadas en las iniciales (Hay y Wincott, 1998).

Según Collier y Munk (2017), al utilizar el institucionalismo histórico, el investigador debe plantearse dos conjuntos de interrogantes. Primero, por qué surgieron originalmente esas instituciones y qué pasó en el momento en el que se volvieron clave. Segundo, cómo se reforzaron estas instituciones y qué legado tiene su historia sobre ellas. Es decir, en el institucionalismo histórico los procesos políticos no pueden ser entendidos de forma aislada, sino que derivan de múltiples interacciones que se van desdoblando a lo largo del tiempo e interactúan entre variadas esferas institucionales que van moldeándose unas a otras (Pierson y Skocpol, 2002). A partir del institucionalismo histórico se concibe al proceso político como un contexto caracterizado por largas y constantes pugnas entre actores organizados como los grupos de interés y otros colectivos (Pierson, 1995; Skocpol, 1995). Sin embargo, este enfoque también reconoce la preexistencia de arreglos políticos e institucionales que estructuran al conflicto político, ya que dotan a ciertos grupos de mayores recursos, influencia y acceso a los tomadores de decisiones. A su vez, los políticos no tienen una agencia libre sobre la aceleración o la transición política, ya que su margen de acción se encuadra dentro de los límites de los regímenes políticos y las instituciones que los articulan. Entonces, las instituciones encarnan un conjunto compartido de entendimientos que afectan la forma en que se perciben los problemas públicos y cómo se presentan las soluciones; por tanto, son contextos estratégicos de acción y deben ser el punto de partida del análisis político.

Para poder ofrecer explicaciones bien argumentadas a partir de un enfoque institucionalista histórico hay que encontrar tanto relaciones clave que denominamos trayectorias dependientes como escisiones o cismas, coyunturas críticas, mecanismos de producción y refuerzo y sus legados institucionales. A continuación, se examinarán cada una de estas variables y se describirá su función explicativa dentro del institucionalismo histórico.

En primer lugar, el institucionalismo histórico busca definir trayectorias dependientes entre diversos procesos políticos y sociales. Esto se refiere a patrones específicos en tiempo y secuencia que implican el acontecimiento de cursos particulares de acción con consecuencias a corto y largo plazo sobre el desarrollo político y la vida social (Pierson, 1997). La premisa es que el origen y cada paso dentro del proceso tiene consecuencias sobre su desarrollo. Sin embargo, es a través de la naturaleza de los patrones de emergencia, persistencia y cambio que los procesos sociales y políticos de trayectorias dependientes cobran sentido. Por lo anterior, la parte más importante al reconstruir estas trayectorias dependientes entre procesos políticos se encuentra en las coyunturas críticas. Las argumentaciones desarrolladas a partir del institucionalismo histórico consisten en explicaciones donde periodos relativamente largos de estabilidad y reproducción institucional son interrumpidos por momentos en los que un cambio político más dramático es posible; estos contextos son las coyunturas críticas. Es decir, las coyunturas críticas son momentos cruciales, frecuentemente causados por influencias externas, en los que las decisiones tienen efectos a largo plazo, que además puntúan las futuras trayectorias del desarrollo político y que, una vez puestas en marcha, son difícilmente alterables (Capoccia y Kelemen, 2007). Las coyunturas críticas son grandes episodios de cambio político e innovación institucional que pueden ocurrir de distintas formas, pero cuyo mayor valor analítico es que tienen legados durables (Collier y Munck, 2017).

Dos elementos clave distinguen a las coyunturas críticas: su capacidad generadora de quiebres y que los cambios generados sean significativos, rápidos y adaptadores. Al respecto, Mahoney (2000) explica que la principal característica de las coyunturas críticas es la adopción de arreglos institucionales particulares que están encadenados a condiciones antecedentes. Estas decisiones poco discrecionales que los agentes políticos toman acontecen en un contexto en el que existen varias alternativas. Una vez en marcha las decisiones tomadas por los agentes políticos, durante las coyunturas críticas se establecen caminos hacia direcciones particulares y estas trayectorias se expanden, de forma que paulatinamente estos procesos van removiendo del panorama político a las otras opciones. Algunos ejemplos de coyunturas críticas son las transformaciones sistémicas como la repentina adopción de modelos neoliberales, innovaciones legales y reformas institucionales profundas, así como también las reestructuraciones de poder pacíficas o conflictivas entre grupos al interior del sistema político.

Las coyunturas críticas son periodos de gran agencia y contingencia que usualmente suceden tras una escisión o *shock* que modifica las condiciones antecedentes del contexto de

estudio. Estos episodios antecedentes deben distinguirse de la coyuntura crítica, pues son los que detonan o visibilizan el cambio sociopolítico, pero no necesariamente son componentes con influencia sobre la naturaleza de dicho cambio. Una crisis económica como la gran depresión, los atentados del 11 de septiembre de 2001 o la pandemia de la Covid-19 de 2020 son algunos ejemplos de shock rumbo a coyunturas críticas. Una característica de las coyunturas críticas que generan patrones de dependencia entre los procesos son sus mecanismos de refuerzo y retroalimentación que hacen que prevalezcan cursos de acción particulares y la conductividad de las estrategias políticas. El institucionalismo histórico reconoce que el poder político se autorrefuerza, se regenera, se adapta y así va generando secuencialmente dinámicas cuya expansión sólo se ve interrumpida por las escisiones y las coyunturas críticas. Los pasos iniciales que hayan detonado una dinámica van a influenciar su desarrollo de tal modo que en el futuro será más difícil revertir su cauce. Entonces, los mecanismos de refuerzo son reactivos y están causalmente conectados a los eventos de los patrones dependientes.

Pierson (1997) considera varias dinámicas que actúan como refuerzo para las trayectorias dependientes luego de que acontecen las coyunturas críticas. En primer lugar, está el hecho de que cuando las nuevas instituciones crean beneficios concretos para algunos grupos, éstos se movilizarán para mantenerlas y expandirlas. Luego, también las agencias y las élites se adaptarán al cambio político desarrollando habilidades, recursos administrativos y relaciones en torno a éste. Otro mecanismo de refuerzo consiste en que las coyunturas críticas afectan la política de masas creando patrones de comportamiento y nuevas interpretaciones para los agentes que son muy difícilmente reversibles y que, por el contrario, dan lugar a nuevas dinámicas y convenciones políticas. Este tercer mecanismo tiene que ver directamente con los legados de las coyunturas críticas. Los legados son productos de los procesos políticos y ocasionalmente de las luchas sociales; son instituciones durables y estables que resultan de las coyunturas críticas (Thelen, 1999). Los legados establecen definitivamente el cambio político iniciado luego de las escisiones y que fue condensado durante las coyunturas críticas (Collier y Collier, 2002). Los legados moldearán el futuro político y facilitarán la transición hacia nuevos periodos de régimen prolongado, aunque contingente, de dichos arreglos institucionales.

En esta investigación, el análisis de cada una de las etapas progresistas sigue el razonamiento expuesto en esta sección. Primero se identifican a las políticas y planes progresistas efectivamente implementados y se inicia con la exposición de las condiciones antecedentes que generaron el cisma o shock. Una vez identificadas las coyunturas críticas y las instituciones gestadas (leyes, reformas, programas, planes y agencias), se analizan las trayectorias dependientes, los mecanismos de reproducción y refuerzo, así como sus legados políticos.

La era progresista

La era progresista en Estados Unidos se refiere a tres décadas (1890-1920) de auge de política social y del apoyo popular a un gobierno más grande frente al poder que habían desarrollado las grandes corporaciones en el país. Fue una época de paradojas, fueron tiempos de revoluciones tecnológicas y de acelerado crecimiento económico, todo esto en un contexto en el que urgía hacer frente a la inmensa desigualdad y al descontento social. En el plano institucional, se gestaron enmiendas constitucionales a favor de la participación política, pero también se aprobaron regulaciones en detrimento de las libertades fundamentales que abrazaba el país.

Varias escisiones y condiciones antecedentes condujeron a los arreglos institucionales que resultaron de la era progresista. Para la década de 1890, el capitalismo se había instalado con fuerza imparable en Estados Unidos, que estaba en el clímax de convertirse en el país más industrializado del mundo; sin embargo, “la edad dorada” estaba en crisis por sus consecuencias sociales negativas como la desigualdad, la corrupción y el patronaje político. Había una amplia resonancia entre sectores diversos a la urgencia de movimientos reformadores.

En Estados Unidos, el siglo xx nace con monopolios consolidados en la industria ferroviaria, la del acero, los hidrocarburos y la producción a gran escala de alimentos. Estos gigantes corporativos verticales garantizaban ganancias máximas para sus dueños a costa de bajos salarios y largas jornadas, condiciones que en gran parte se mantenían vigentes por el trabajo de los inmigrantes.

En 1892, había 4 000 familias de millonarios en Estados Unidos; para 1914, la cifra se había cuadruplicado, y Rockefeller era el hombre más rico del mundo y probablemente de la historia (Fox, 2012). En contraste, según el resumen estadístico para 1890 (us Census Bureau, 1901), 56 % de las familias estadounidenses estaban en condiciones de pobreza. Entre otras escisiones, el trabajo infantil era el común denominador, las mujeres se incorporaron a las maquilas con salarios injustos y el país tenía la tasa de accidentes laborales más alta del mundo (Piketty y Saenz, 2003; Moss, 1996).

La era progresista fue una época de gran movilización social paralela a gran actividad en el marco de la política institucional. El activismo de diversas federaciones a favor de los derechos laborales se instauró permanentemente en la vida cívica de las comunidades a lo largo de Estados Unidos (Skocpol, 1999). La mayoría de las huelgas y marchas de los trabajadores obreros eran para exigir mejores condiciones laborales y un alza en los salarios a sus patrones. Activistas, periodistas, organizaciones de la sociedad civil y políticos alzaron la voz a favor de reformas para detener el empobrecimiento y la precariedad laboral. Sin embargo, resulta muy relevante resaltar que la movilización social de los trabajadores durante esta época se desplegó en apoyo y como respaldo a las políticas públicas impulsadas por los gobiernos en turno y no en oposición a ellas. Esto se dio principalmente debido a

que el contenido de dichas políticas y reformas se relacionaba con regular relaciones sociales y de producción que eran injustificables e insostenibles (Sombart, 1976). Estas alianzas fungieron como mecanismos de reproducción para las políticas progresistas que se diseñaron e implementaron durante esta época.

El Partido Socialista de América (*Socialist Party of America*, SPA) se fundó en 1901. Su antecedente más directo es el Partido del Pueblo, cuyos miembros eran mejor conocidos como “los populistas”. Rosenberg (1969) explica que el SPA se creó a partir de la experiencia industrial del país y el natural impulso de los trabajadores para organizarse. De allí que su razón de existir y su razón para fracasar en las urnas se debiera a un clima social, económico y político favorable para la política progresista en el país. Aunado a lo anterior, el SPA trató de reclutar a los trabajadores inmigrantes y de vincularse transnacionalmente con otras organizaciones laboristas en un contexto doméstico plagado por el nacionalismo (Olssen, 1988). Este fracaso es sin duda un componente crucial de la era progresista como coyuntura crítica.

En 1904, Teddy Roosevelt ganó las elecciones abrumadoramente y comenzó a promover la regulación de las corporaciones y a mejorar las condiciones laborales de los trabajadores, creó instalación eléctrica en el campo y fundó los parques nacionales. La elección de Teddy Roosevelt y la exitosa implementación de la plataforma progresista del Partido Republicano de principios de siglo XX son una coyuntura crítica para las reformas de esta era. En 1912, el partido republicano se fragmentó, por lo que Roosevelt fundó el *Bull Moose Party*. Este partido tenía una plataforma política que incluía un servicio nacional de salud, seguro médico para ancianos y desempleados, seguro de desempleo, jornada laboral de ocho horas y salario mínimo para mujeres. Teddy Roosevelt no ganó la presidencia esa vez, pero muchas de las propuestas del partido fueron aprobadas paulatinamente por el Congreso a lo largo de la era progresista.

Una de las principales aportaciones institucionales de la Era Progresista hacia la administración pública fue el impuesto sobre la renta (Buenker, 2018). Anteriormente, la mayoría del ingreso del gobierno federal provenía de las tarifas y no de los impuestos. Desde la Guerra de Secesión hubo esfuerzos por imponer impuestos proporcionales sobre rentas por encima de una cantidad determinada; sin embargo, en cada caso se habían declarado inconstitucionales al no ser gravámenes directos sobre una base demográfica igualitaria.¹ Finalmente, en 1909, se logró establecer la Decimosexta Enmienda, que autorizaba al Congreso para imponer impuestos sobre los ingresos.

¹ En 1894 se había establecido un impuesto de 2 % sobre cualquier ingreso superior a \$4 000, mismo que afectaba sólo al 1 % más rico. La Suprema Corte, mediante el caso *Pollock v. Farmers' Loan & Trust Co* (1895) resolvió que los impuestos sobre la propiedad y el ingreso son impuestos directos que constitucionalmente no estaban bajo jurisdicción del congreso. Ante esto, el Congreso enmendó el artículo I para poder imponer impuestos que no se establezcan sobre bases demográficas.

El impuesto sobre la renta se convirtió en un mecanismo de reproducción que afianzó la conductividad de las reformas propuestas, y a su vez es un legado político generador de nuevas trayectorias a partir de esta coyuntura crítica. Esto es muy importante para el análisis de la política progresista en Estados Unidos, ya que siempre que se habla de redistribución y mayor política social se cuestiona cómo se financiarían dichos proyectos, y cuando se propone aumentar los impuestos aumenta la oposición a dichas políticas. En cambio, durante la era progresista, la fiscalización y la tributación fueron vistos de forma positiva por los diversos sectores sociales.

En la era progresista también se aprobaron las regulaciones para que los senadores fueran elegidos por voto popular y no por la selección de las legislaturas estatales. Entre 1893 y 1902, cada año se habían propuesto enmiendas en el Congreso para reformar el proceso de elección de los senadores (Crook y Hibbing, 1997). Para 1910, un total de veintinueve estados estaban a favor del cambio hacia el voto popular directo (Bernhard y Sala, 2006). Anticipándose a un probable conflicto federal, en 1911 el Congreso estadounidense aprobó la Decimoséptima Enmienda, que establece que todos los senadores serán elegidos por voto popular directo. Con esto se buscaba dar una mayor sensación a los ciudadanos de control sobre sus representantes políticos y así mitigar el descontento hacia “la política del dinero” de la Era Dorada. Durante este periodo, las mujeres tenían un papel central en la fuerza de trabajo industrial. Esto dio lugar al apoyo de organizaciones y del gobierno al control de la natalidad. A su vez, esto vino acompañado de una revolución de la sexualidad y del empoderamiento femenino. Durante esta época hubo movimientos, protestas y boicots de las sufragistas para obtener el reconocimiento al derecho del voto. En 1920, se adoptó la Decimonovena Enmienda, que previene la denegación del voto sobre la base del sexo. Esta enmienda desencadenó otras reformas políticas y judiciales que los clústeres de organizaciones por los derechos políticos de la mujer continuaron promoviendo en los años subsecuentes.

Como condición antecedente de las políticas progresistas de la época estaban las largas jornadas de trabajo, la incertidumbre laboral, la escasa regulación sobre el salario y la nula seguridad social, que eran el común denominador de los trabajadores. En 1895, el estado de Nueva York aprobó la Ley de Panaderías (*Bakershop Act*), que limitaba a 10 horas diarias y a 60 semanales el tiempo que un trabajador podía laborar. La ley estatal fue llevada a la Suprema Corte de Justicia, donde fue declarada inconstitucional debido a que, según los jueces, implicaba una interferencia excesiva del gobierno del estado sobre la libertad de los individuos para laborar o contratar empleo. De hecho, durante toda esta era, la Suprema Corte fue la entidad gubernamental más conservadora: falló en contra de casos y declaró inconstitucionales leyes en torno a salarios mínimos, prohibición de trabajo infantil y huelgas en solidaridad con otros sectores. La única legislación laboral favorable que no

fue desafiada por la corte como inconstitucional está contenida en la Clayton Act (1914)² que garantizaba el derecho a los trabajadores para organizarse y cuyo objetivo primario en realidad era reducir el poder de los cárteles y monopolios, aunque indirectamente terminó favoreciendo a la organización obrera.

La era progresista fue una época de grandes transformaciones con legados muy visibles y persistentes, tal como se describe a continuación:

Los estadounidenses de la Era Progresista vieron nuevas tecnologías, fueron explotados por corporaciones gigantes, produjeron grandes cantidades de riquezas, crearon millones de nuevos trabajos. Y vieron como las fuerzas de cambio arrasaron con los modos de vida económica familiares, alteraron el modo en el que vivían y trabajaban... y redefinieron su relación con el gobierno... De estas decisiones y batallas, de las nuevas instituciones, de los ganadores y de los perdedores, de las acciones de ambos, los poderosos y los sin poder, los Estados Unidos modernos emergieron en toda su complejidad. (Diner, 1997: 3)

Pocas veces en la historia estadounidense han coincidido todos los cismas y coyunturas críticas que anteriormente se han expuesto. Los mecanismos de refuerzo y reproducción institucional de la era progresista fueron posibles debido a la expansión gubernamental en tres direcciones.

En primer lugar, el gobierno estadounidense se caracterizó por ejercer un mayor poder regulatorio. Ejemplos característicos de ello son las restricciones a las prácticas monopólicas de las grandes corporaciones, la regulación a los sectores industriales e incluso en esta categoría entra “la Prohibición”, como se denomina a la ley seca que inició en 1881 en Kansas y que llegó a convertirse en la Decimoctava Enmienda constitucional en 1919. En segundo lugar, el Congreso estadounidense y los gobiernos estatales empezaron a tomar más en cuenta la opinión de sus constituyentes. Esto, a su vez, dio lugar a que promovieran que organizaciones como los sindicatos y las asociaciones civiles respaldaran a las leyes y reformas de la era progresista, agilizando así su aprobación y facilitando su implementación. En tercer lugar, el gobierno federal desplegó un proceso de centralización apoyándose en las principales ciudades. Los centros industriales urbanos tuvieron mayor autonomía de sus estados y consiguieron más influencia sobre el rumbo político nacional. Esto fue aceptado por el gobierno federal bajo las promesas de combatir la corrupción derivada del patronaje político, de instaurar mayores mecanismos de rendición de cuentas a las agencias públicas y, posteriormente, de homogenizar los avances políticos a nivel nacional.

² La Clayton Antitrust Act, Título 15 Secciones 12-27 del Código de Estados Unidos (1914), buscaba controlar a los monopolios y cárteles a través de la regulación de las fusiones, aumentando el poder de negociación de los empleados y evitando la discriminación de precios.

El New Deal

El cisma histórico de la Gran Depresión en Estados Unidos que trajo consigo la caída de la Bolsa en 1929 se generó por un exceso de créditos que no se pudieron pagar debido a la caída del poder adquisitivo interno causado por el desempleo y la disminución de las exportaciones después de la Primera Guerra Mundial. Se estima que la mitad de las entidades financieras del país estaban en bancarrota. Durante la etapa más álgida de la Gran Depresión, la tasa de desempleo llegó a 24 %, promediando 14 % en el periodo de 1931-1940. Los salarios eran muy bajos y los precios de la producción agrícola e industrial decayeron, sumiendo a millones de estadounidenses en pobreza (Fraser y Gerstle, 1989). Ante esta situación de crisis generalizada, el Congreso aprobó un conjunto de leyes progresistas que se agrupan en tres grandes rubros: de alivio, de recuperación y de reforma. La idea central de cada uno de estos rubros se basaba en ayudar a los más necesitados, hacer que las personas regresaran a trabajar incentivando la recuperación de la industria y, finalmente, regular a los sectores que habían desatado la crisis. La implementación de estas leyes a través de política pública y articulación de agencias fue denominada por el presidente Franklin D. Roosevelt como *New Deal*, y ésta es la segunda coyuntura crítica de la política progresista en Estados Unidos.

Los primeros cien días del *New Deal* buscaban la recuperación inmediata de la economía luego de la Gran Depresión. Ante esto se aprobaron tres legislaciones importantes en el Congreso y subsecuentemente en el Ejecutivo se crearon sus respectivas agencias de implementación (Skocpol y Finegold, 1982). Estas primeras acciones buscaban incentivar la recuperación de la banca, de la industria y de la agricultura. En un tiempo récord en la historia legislativa, el Congreso aprobó la Ley de Emergencia Bancaria (1933), que daba capacidades al ejecutivo para regular la banca y a través de la cual se mantuvieron las operaciones sólo de aquellos bancos que fueran solventes. Esta institución de emergencia luego daría paso a una legislación más acabada y con legados persistentes hasta la actualidad. En 1933, el Congreso aprobó una ley bancaria popularmente conocida como la Ley Glass-Steagall. El legado más importante de esta legislación consiste en la separación permanente de la banca comercial y la banca de inversión. También prohibió que los bancos tuvieran peso sobre los consejos de administración de todas las empresas del país. En conjunto, las regulaciones bancarias del *New Deal* buscaban evitar que se pudiera especular con los ahorros y los créditos de los ciudadanos (Freidel, 1964).

Con el objetivo de afrontar la crisis en el campo, se aprobó la Ley de Ajuste Agrario (1933). A través de estas instituciones se regulaba la sobreproducción para restaurar los precios de los productos agrícolas (Fraser y Gerstle, 1989). Los precios bajos que persistían en los productos agrícolas afectaban a los precios de otros bienes y limitaban la capacidad de consumo de las comunidades rurales sumiéndolos en la pobreza. Para lograr la estabilización del sector, el gobierno inclusive pagó a los grandes productores agrícolas y ganaderos para

que no produjeran. Estos subsidios fueron posibles mediante la imposición de un impuesto al procesamiento que elevaba los precios de los productos agrícolas y era asimilado por los consumidores. También se pusieron precios más altos al consumo nacional y precios bajos en las exportaciones. A diferencia de la ley anterior, estas instituciones no fructificaron ni se crearon trayectorias dependientes. La Suprema Corte de Justicia seguía siendo la institución más conservadora durante el *New Deal* y se declaró inconstitucional a la Ley de Ajuste Agrario, esto debido a que la regulación de la agricultura era facultad de los estados y no del gobierno federal (Fraser y Gerstle, 1989).

La tercera etapa de la coyuntura crítica del *New Deal* fue la Ley Nacional de Recuperación Industrial (1933). El principal legado institucional en este rubro fue que la ley contemplaba la creación de una agencia para abatir el desempleo y reactivar a las industrias a través de proyectos coordinados por el gobierno federal. Esta agencia se denominó Administración de Recuperación Nacional, y fue la columna vertebral del *New Deal* y sus programas de gasto social. La Administración de Recuperación Nacional operó entre 1933 y 1935, cuando la Suprema Corte declaró que esta agencia violaba la separación de poderes debido a que las regulaciones sobre tarifas y comercio eran una facultad del Congreso que no se debía delegar al Ejecutivo (Freidel, 1964).

La Administración de Recuperación Nacional articuló proyectos financiados por el gobierno federal para la construcción y conservación de parques nacionales, para llevar la energía eléctrica a todo el país y para construir infraestructura pública (Finegold y Skocpol, 1995). Entre 1935 y 1943, la *Work Progress Administration* operó con el objetivo primario de reducir el desempleo mediante la contratación gubernamental. A través de sus programas se renovaron 110 000 escuelas, estaciones, parques y oficinas públicas, se construyeron 100 000 puentes y 600 000 millas de caminos (Fraser y Gerstle, 1989). También, desde esta agencia se apoyaron programas culturales para reducir el desempleo entre escritores, músicos y otros artistas.

La segunda fase del *New Deal* consistió en mayor política social en comparación con la primera fase, que estuvo más orientada a la recuperación económica. Ante los resultados favorables de los cien primeros días, diversos sectores sociales clamaban por un sistema de recuperación y alivio permanente. La Gran Depresión y luego el *New Deal* hicieron a los estadounidenses conscientes de la urgencia de institucionalizar la seguridad laboral y la seguridad social. Por ejemplo, se aprobó la Ley de Relaciones Laborales (1935), popularmente conocida como Ley Wagner, que reafirmaba los derechos sindicales y autorizaba la negociación de contratos colectivos de trabajo. Los sindicatos argumentaban que sólo el aumento en la capacidad de consumo podría llevar al país a salir de la Gran Depresión, por lo que lograron que se aumentaran los salarios y se redujeran las jornadas de trabajo. También dentro del *New Deal* se aprobó la Ley de Seguridad Social (1935) cuyo mayor legado sería dar origen al sistema de seguridad social del país (Fraser y Gerstle, 1989). El sistema de seguridad social en Estados Unidos, desde sus orígenes, estuvo muy ligado al sistema de pensiones y a

los adultos mayores. En 1935 se creó el programa *Old Age Assistance*, que resultó ser uno de los componentes más contenciosos y el mayor gasto con respecto al número de beneficiarios dentro de la política estatal del *New Deal* (Amenta y Poulsen, 1996). Para lograr financiar al nuevo sistema de seguridad social se introdujo un impuesto federal sobre la nómina que debía ser cubierto por los trabajadores y los empleadores. Al final, los beneficios que el trabajador o su familia recibirían serían proporcionales a sus contribuciones al sistema de seguridad social.

Los otros dos componentes del sistema de seguridad social fueron la instauración de un seguro de desempleo y el programa de ayuda para familias con hijos dependientes. El programa *Aid to Dependent Children* se incluyó en el título IV de la Ley de Seguridad Social (1945) y se ha convertido en parte central del sistema de seguridad social del país hasta la actualidad. Este programa consistió en una masificación de las pensiones para hijos de familias cuyo proveedor había fallecido o había quedado imposibilitado. De acuerdo con Amenta y Poulsen (1996), antes de que se aprobara este programa había menos de 2 000 beneficiarios, para 1940 se había llegado a 950 000. Este programa consistía en bolsas de fondos que eran administrados y operados por los estados, siguiendo estándares federales con el objetivo de mantener a las madres fuera de la fuerza laboral y priorizando el cuidado y la educación de sus hijos, para supuestamente así poder reconstruir el tejido social.

El éxito del *New Deal* para la reconstrucción económica y social de Estados Unidos luego del cisma de la Gran Depresión generó otras trayectorias dependientes en la política progresista del país. Sus mecanismos de reproducción institucional permitieron que posteriormente, durante la era del presidente Johnson, se pudieran desplegar un conjunto de políticas de bienestar social como la Gran Sociedad. Sin embargo, estos programas no representaron grandes reformas e innovaciones: más bien se daba seguimiento a las iniciativas del *New Deal*, pero ahora el objetivo no era el alivio sino la llamada “guerra contra la pobreza”. Es durante esta época que las políticas de redistribución y el sistema de seguridad social gestado durante la coyuntura crítica del *New Deal* se terminaron de expandir y se afianzó su reproducción institucional.

¿Un *Green New Deal*?

El 2008 inició con una crisis por los precios del petróleo, luego hubo una crisis financiera por las burbujas inflacionarias del mercado hipotecario estadounidense y para 2009 la recesión global era inminente. En febrero de 2009, Edward Barbier³ fue invitado por el Programa Ambiental de Naciones Unidas para que desarrollara su idea de un *Global Green New Deal*,

³ En 1989 Edward Barbier publicó el libro *A New Blueprint for a Green Economy*, en el que instaba a los gobiernos a articular un conjunto de políticas para invertir en sectores que promovieran la transición energética y la reducción de la pobreza basados en el abandono de combustibles fósiles y promover la conservación ambiental (Barbier, 2010).

un conjunto de políticas en las que proponía una recuperación económica a través de la creación de puestos de trabajo relacionados con una economía más verde, es decir, que fomentaran el desarrollo sustentable (Barbier, 2010).

La idea de un nuevo pacto verde resurgió en 2010 como parte de la campaña electoral de Howie Howkins por parte del partido verde para la gubernatura de Nueva York. Su plataforma consistía en una cruzada para paliar la pobreza incrementada por el cisma de la Gran Recesión (2008-2009). La columna vertebral que articulaba su nuevo pacto verde era la incorporación de personas a trabajos de conservación ambiental y a las industrias de energías limpias. Se prohibía el *fracking* y la creación de nueva infraestructura que estuviera basada en energías fósiles. También contenía una ambiciosa agenda social sobre salario digno, acceso a educación de calidad, transporte público gratuito y vivienda asequible (Hawkins, 2014).

En la actualidad los socialdemócratas estadounidenses han agrupado su agenda política en torno al *Green New Deal*, cuyos ejes principales son la justicia social con crecimiento sustentable basado en una economía verde. Una particularidad importante del *Green New Deal* es que, en palabras de sus impulsores, no es una idea, no es una propuesta, sino un plan integral de cambios estructurales cuya vaguedad es intencional (Klein, 2020; Pettifor, 2019). Estos logros supuestamente implicarían una movilización, social, industrial y económica con el objetivo de descarbonizar al país para 2030, al mismo tiempo que se debe alcanzar una mayor justicia social.

Hay muchas referencias al *Green New Deal* en los discursos y plataformas de campaña de los socialistas democráticos de América; sin embargo, la propuesta más acabada, más concreta y mayormente conocida es la resolución para adoptar un plan presentada al Congreso. En febrero de 2019, la representante Alexandria Ocasio-Cortez (D-NY) formuló la iniciativa para aprobar una resolución congressional denominada *Green New Deal* (US House of Representatives, 2019), que incluía lo siguiente:

- a) Cero emisiones de gases invernadero mediante una transición energética justa para las comunidades y capaz de cubrir la demanda mediante energías limpias para 2030.
- b) Crear millones de trabajos con altos salarios para asegurar la seguridad y la prosperidad económica de la población estadounidense.
- c) Invertir en industria e infraestructura sustentable. Crear un sistema de transporte público barato y no contaminante.
- d) Asegurar que la población goce de aire y agua limpia, resiliencia comunitaria, comida saludable, acceso a la naturaleza y un ambiente sustentable.
- e) Reparaciones a las comunidades indígenas, las comunidades de color, los inmigrantes, las comunidades rurales, los trabajadores de bajos ingresos, las mujeres, los jóvenes, los sintecho y los discapacitados (definidos como las comunidades vulnerables y prioritarias).
- f) Crear resiliencia comunitaria contra el cambio climático y los desastres naturales.

Tal y como se presentó al Congreso, el *Green New Deal* no es una ley ni una política pública, es una resolución o más bien un exhorto para empezar a adoptar un plan. El plan consiste en grandes objetivos y proyectos sugeridos en varios rubros. El problema es que no se explica quién implementaría dichos proyectos ni cómo, mucho menos cómo se financiarían en su etapa inicial de puesta en marcha ni qué trayectorias y mecanismos de reproducción se implementarán para ser sostenibles financieramente.

La Resolución 109 de la Casa de Representantes titulada “*Recognizing the duty of the Federal Government to create a Green New Deal*”, presentada por la representante Ocasio-Cortez, fue copatrocinada por otros 29 representantes demócratas de California, 13 de Nueva York, 8 de Massachussets y 46 de otros estados. El *Green New Deal* de la representante había sido recibido con beneplácito por el ala progresista del partido demócrata en la Casa de Representantes, e inclusive un ala moderada de este partido consideraba justas las demandas incluidas, aunque manifestaron públicamente sus dudas sobre cómo lograr y cómo financiar los objetivos que tienen costos sociales inmediatos y resultados a largo plazo. La misma iniciativa se había presentado en el Senado por Edward Markey (D-MA). Un grupo de senadores republicanos pidió que se votara la resolución sin ser discutida y debatida en el piso para intentar finalizarla tempranamente y evitar que se votara antes en la Casa de Representantes. El 26 de marzo de 2019, los 42 senadores demócratas se abstuvieron de votar al considerar que no se había discutido la iniciativa; sin embargo, la votación fue ganada con los 57 votos de la mayoría republicana en el Senado, deteniendo y desechando así el progreso que la resolución del *Green New Deal* ya había logrado en la Casa de Representantes.

En torno a las elecciones primarias demócratas de 2020, Bernie Sanders retomó el *Green New Deal* como plataforma de campaña. Los Socialistas Democráticos de América consideran que “está claro que el *New Deal* de Bernie no cumple con los objetivos socialistas para establecer una economía social de los trabajadores. Pero en el contexto de 40 años de gobierno oligárquico, el programa de Sanders es suficientemente radical e inspirador” (DSA, 2020). Precisamente esta percepción de radicalismo causó que otros políticos del ala moderada del partido demócrata rechazaran la candidatura de Sanders a la presidencia. Los moderados consideraban que las agendas progresistas de este candidato socialdemócrata amenazaban su reelección. Esas posturas entre los representantes reflejan directamente a las percepciones de sus constituyentes sobre los puntos contenidos en este acuerdo. Por ejemplo, aproximadamente 59 % de los estadounidenses consideran que el cambio climático está afectando sus vidas y a sus comunidades; sin embargo, la mayor parte consideran radicales y poco factibles las propuestas del *Green New Deal* (Grandoni y Clement, 2019). Los opositores consideran que además de que son poco realistas, no hay forma de financiar las propuestas.

El *Green New Deal* incluye un programa federal de garantía de empleo (*Job Guarantee*). Para lograr esto sugieren que se asigne un presupuesto público adecuado a becas comu-

nitarias, financiamiento a bancos públicos y organizaciones que creen nuevos empleos bien pagados. Además, estos trabajos deben ajustarse a una nueva economía verde, por ejemplo, en sectores relacionados con la transición a energías limpias y labores de conservación del medio ambiente. Uno de los mayores dilemas del *Green New Deal* ha sido cómo llevar a cabo la transición energética y la transformación económica sin transferir los costos a la clase media y baja. Un análisis histórico sugiere que un cambio verde inicialmente encarecería la energía y los precios de las materias primas (Galvin y Healy, 2020). El control comunitario sobre fondos, proyectos y agencias que intervienen directamente en las comunidades es uno de los principios fundamentales del acuerdo. Esto implicaría que todos los proyectos de desarrollo implementados en este marco serían operados por agentes comunitarios con los objetivos de incrementar la transparencia, la rendición de cuentas, la responsividad política y el empoderamiento local. Los opositores a este tipo de proyectos argumentan que beneficiar a agentes sociales específicos profundiza la desigualdad, fomenta el patronaje y estimula las redes clientelares; además, varios sectores consideran que implementar las políticas y planes es una atribución del gobierno que no debe ser delegada automáticamente a organizaciones de las comunidades (Luke, 2009; Grandoni y Clement, 2019).

En el *Green New Deal* también se pugna por un seguro de salud universal: Estados Unidos es la única economía industrializada del mundo que no cuenta con uno. En los últimos años hay un creciente apoyo social hacia una reforma estructural al sistema de salud: según diversas encuestas, una ligera mayoría ahora considera que la salud es una responsabilidad estatal (Sheffield, 2019). El problema es que no hay consenso en cómo debe operar: algunos sectores sugieren que se deben anular a los privados y otros que debe haber seguro universal con opción para contratar un privado. Este escepticismo hacia un gasto adecuado del presupuesto público de salud, así como el miedo de las clases medias y altas a sacrificar la calidad de sus actuales servicios frente a la masificación, provoca que los progresos en este rubro sean lentos.

Otro reclamo del *Green New Deal* consiste en que el gobierno retome la autoridad pública sobre el sector financiero. La regulación bancaria es aquí un reclamo que hace eco a las reformas implementadas en este rubro durante la Era Progresista y el *New Deal*. La diferencia reside en que, como legado político de este último periodo, actualmente hay una diferenciación más clara entre la banca comercial y la financiera. Son los financieros y su presumible poder del *Big Money* lo que según los impulsores del *Green New Deal* debe ser detenido. Las actividades financieras son descritas como especulativas e improductivas, generadoras de crisis, por lo que, según los promotores de este acuerdo, son las que deberían tener la carga tributaria más alta. Tomando como referencia a la era progresista y al *New Deal*, podemos observar que uno de los problemas con el *Green New Deal* es que consiste en un plan integral que busca lograr en diez años cambios estructurales sin reformas paulatinas (lo que el enfoque institucionalista histórico denomina trayectorias dependientes

que incluyan mecanismos de reproducción y refuerzo). La mezcla poco justificada de política de justicia social, sustentabilidad y lucha para revertir el cambio climático no convence al electorado y mucho menos a los sectores económicos. Los progresistas no quieren ceder en parte de esta agenda y los moderados consideran que sí deben hacerse cambios, pero no tan radicales ni tan costosos al erario debido a sus efectos a largo plazo.

En el marco de las elecciones de 2020, el entonces presidente Donald Trump recurrentemente atacó a su rival Joe Biden argumentando que, como candidato presidencial del Partido Demócrata, su plataforma política principal era el *Green New Deal* y que con esto llevaría al país a incrementar la recesión económica intensificada por la pandemia de la Covid-19. Entre septiembre y octubre de 2020, Joe Biden se desmarcó ideológicamente de este acuerdo. Inclusive en el primer debate de la elección presidencial transmitido en cadena nacional el 29 de septiembre de 2020, Biden exclamó “yo no apoyo al *Green New Deal*, yo apoyo al Plan Biden que estoy promoviendo, que es diferente a lo que él [Trump] llama el radical *Green New Deal*”.

Al respecto, vale la pena comparar algunas propuestas de ambas plataformas para entender su vinculación. El Plan Biden destina 40 % de su presupuesto al fomento del empleo, sobre todo para comunidades históricamente marginadas, pero no se habla nada de garantía de empleo ni de salarios acordes a los costos de vida que son demandas recurrentes entre los progresistas del país. También se busca modernizar el transporte público mediante la incorporación de unidades de baja emisión de carbono, fomentar la adquisición de autos eléctricos y hacer más eficientes energéticamente a las escuelas y oficinas públicas, pero, a diferencia de lo contenido en el *Green New Deal*, no se prohíbe el *fracking* ni se establecen metas temporales o cuotas para una transición energética ágil y efectiva. En general, la plataforma de Joe Biden de 2020 es poco ambiciosa y mucho menos progresista que la resolución del *Green New Deal* tal y como fue introducida en febrero de 2019 en el congreso estadounidense.

Discusión

Una vez expuestos los casos de estudio de forma independiente, es necesario comparar el desarrollo de sus procesos políticos, para lo cual vuelven a resultar útiles las variables y herramientas teóricas del institucionalismo histórico propuestas en el marco teórico. En los apartados anteriores se han resaltado las coyunturas críticas que originaron la necesidad de un viraje progresista en la política institucional, se ha expuesto la naturaleza de dicho cambio político a través de sus trayectorias dependientes y sus mecanismos de reproducción y refuerzo y, finalmente, se han resaltado los legados políticos resultantes en los casos de la era progresista y el *New Deal*. Para terminar de entender el escaso progreso del *Green*

New Deal en el marco de la política institucional, resulta útil una recapitulación simultánea y comparada de las trayectorias políticas abordadas como casos de estudio.

En todos los casos analizados en este estudio, está presente una condición antecedente de crisis económica: profunda desigualdad social y preocupación generalizada para articular un cambio entre diversos sectores sociales y corrientes políticas. De acuerdo con los postulados del institucionalismo histórico, las condiciones antecedentes previamente señaladas corresponden a coyunturas críticas en las que las decisiones políticas deben ser tomadas y en las que, además, hay varias alternativas disponibles que pueden impulsar reformas estructurales en diversas direcciones.

Las coyunturas críticas del fin de la llamada Era Dorada del capitalismo y las contradicciones generadas como la existencia de grandes monopolios y la concentración de la riqueza frente a la pobreza y el desempleo, así como un cuestionamiento del poder del *Big Money* sobre el gobierno, son, en resumidas cuentas, las coyunturas críticas que allanaron la brecha hacia la era progresista. En la misma dirección, la burbuja inflacionaria, el crack bursátil de 1929, la pauperización, el desempleo y todos los demás problemas de la Gran Depresión volvieron a derivar en un descontento generalizado y en el consenso hacia un cambio político que se resolvió a través del conjunto de leyes, programas y agencias que conocemos como *New Deal*. Finalmente, entre 2008 y 2009 se dieron la crisis financiera, la burbuja inflacionaria y el decrecimiento económico que ya se conocen como la Gran Recesión. Esta coyuntura crítica ha tenido efectos comparables de descontento, cuestionamiento y reclamo de un viraje político que, con base en las experiencias del fin de la Era Dorada y de la Gran Depresión, puede fungir como cisma o punto de shock en el que los progresistas y sus proyectos tengan un mayor eco.

La trayectoria de las políticas progresistas hacia los corredores de poder estadounidenses ha sido larga y sinuosa, y su entendimiento más profundo radica en desechar explicaciones simplistas y aceptar que propuestas como la de este artículo son sólo una aproximación más para entender el diseño político estadounidense y que a su vez origina más interrogantes. Por ejemplo, no se puede argumentar que la naturaleza predominantemente moderada o conservadora de los miembros del partido demócrata y republicano es el único combustible de la parsimonia legislativa en torno al *Green New Deal*. A partir del estudio de la era progresista y el *New Deal*, ningún partido político en particular ha sido responsable de la política progresista en el país. Las coyunturas críticas se caracterizaron por un pacto en el que ambos partidos apoyaron las reformas y programas de redistribución política. Una de las condiciones antecedentes de los periodos de auge de política progresista ha sido un viraje nacional y global del centro a la izquierda. En las dos coyunturas críticas inicialmente mencionadas, este viraje se vio reflejado en las plataformas políticas tanto de republicanos como de demócratas; también, en las instituciones logró articularse un contexto para implementar políticas progresistas en coaliciones capaces de sobreponerse a la oposición que

emergió en ambos extremos del espectro político. En el caso del *Green New Deal*, estas propuestas progresistas emergieron en un sector minoritario del partido demócrata y poco a poco han ido ganando adeptos dentro de ese partido, pero nunca han resonado como una alternativa viable entre políticos del partido republicano.

Tal y como lo explicaba Sombart (1976), las razones por las cuales Estados Unidos nunca ha tenido un partido predominantemente progresista con suficientes seguidores para aspirar al poder y por lo que nunca ha implementado profundas transformaciones basadas en reformas redistributivas profundas se puede encontrar en condiciones estructurales enraizadas en su historia y que han dejado efectos persistentes en su imaginario social y político. Siguiendo este razonamiento, es en el análisis de su estructura institucional y en sus coyunturas críticas que se encuentran las explicaciones más fructíferas e integrales a la naturaleza, el éxito y el alcance de la política progresista en Estados Unidos.

En el caso de la era progresista, el andamiaje de leyes, políticas y agencias federales hizo frente a su convulso contexto a partir de los pilares de reforma política, regulación económica y desarrollo social. En la misma dirección, pero en cuanto al *New Deal*, se encuentran sus trayectorias dependientes en las leyes y programas que se agruparon en los rubros de alivio, recuperación y reforma. En el caso del *Green New Deal* su ambigüedad y sus transformaciones con resultados a largo plazo carecen de mecanismos para configurar el cambio político a partir de trayectorias dependientes sólidas como sucedió en los casos anteriores.

La era progresista y el *New Deal* se caracterizaron por acomodar en sus proyectos tanto a obreros pobres como a millonarias corporaciones. Fox (2012) explica que las minorías, en particular los migrantes considerados inasimilables como los mexicanos y asiáticos, así como los afroamericanos que eran considerados como beneficiarios de alivios pero incapaces de contribuir a la recuperación, fueron grupos sistemáticamente marginados de las trayectorias políticas progresistas. Esto contrasta con el caso del *Green New Deal*, que pugna por justicia social para comunidades históricamente marginadas.

Otro gran problema del *Green New Deal* es que el programa no tuvo recepción social y política en grandes números, a pesar de que se popularizó inmediatamente frente a la crisis de 2008-2009 y sus *indignados*. Si bien la recuperación económica de la era Obama se basó en el rescate industrial, el estímulo fiscal, el empuje a una economía verde y la reforma al sistema de salud, todas estas medidas fueron solamente de alivio y no se desplegaron mecanismos de reproducción y refuerzo sobre las que un *Green New Deal* pudiera anclar trayectorias dependientes. Para germinar, las políticas progresistas de éste tendrían que contar con un plan aceptado entre los trabajadores y las corporaciones que viven de la explotación de las energías fósiles. El problema es que las industrias y los trabajos verdes todavía son vistos más como una utopía que como un camino seguro de transformación económica y social.

Otra trayectoria común encontrada entre las políticas de la era progresista y del *New Deal* tiene que ver con estandarizar políticas a nivel federal que ya existían en ciudades y esta-

dos. Históricamente, los progresistas tienen más victorias locales que federales; sus agendas políticas encuentran mayor tracción en espacios urbanos. Los progresivos tienen sus bastiones políticos en los barrios de clase media y altos niveles educativos en ciudades como Nueva York, Boston, Seattle, Chicago y San Francisco. Estas ciudades contienen a sus organizaciones y eligen a políticos con agendas progresistas. Son estos agentes los que tienen el reto de convencer al resto, a las comunidades escépticas de sus valores, a los que cuestionan iniciativas que implican altos costos e inversiones a largo plazo en favor del bien común y la promesa de un futuro más sustentable.

Las reformas de la era progresista y el plan del *New Deal* aseguraron su reproducción institucional a partir de enmiendas constitucionales, leyes integrales y nuevas agencias para implementar sus políticas progresistas. Entre los legados políticos de la era progresista hay reformas que permiten el establecimiento de impuestos sobre cualquier otra base que no sea demográfica (por ejemplo, el impuesto sobre la renta), el reconocimiento del voto a las mujeres, la elección de senadores por voto popular y regulaciones laborales sobre salario y jornadas máximas, así como la regulación a los monopolios. Los legados políticos del *New Deal* son aún mayores, pero entre los más evidentes están la nueva regulación laboral, el sistema de seguridad social vigente hasta nuestros días en Estados Unidos y los grandes planes de desarrollo de infraestructura pública federal.

Al ser un proceso contemporáneo, resulta arriesgado y poco realista especular sobre los legados políticos de un *Green New Deal*, pero lo que sí se puede prever es que otro de los problemas de éste se encuentra en que, a diferencia de los periodos progresistas anteriores, no se propone la creación de agencias especializadas que sean responsables de implementar el plan. Esto parece complicado debido a que en la actualidad hay numerosas agencias en el ejecutivo y esta departamentalización vuelve más difícil la implementación de un plan integral que necesita transformar varias esferas a la vez. Es decir, no se pueden forjar trayectorias dependientes entre las instituciones actuales y los cambios políticos perseguidos por el *Green New Deal*.

Conclusiones

A partir del análisis de las condiciones antecedentes, en esta investigación se ha demostrado que las coyunturas críticas y la existencia de proyectos favorables al cambio político son comparablemente similares en el caso de la era progresista, el *New Deal* y la posibilidad de materialización del *Green New Deal*. Sin embargo, las condiciones sociales, políticas e institucionales que coincidieron durante los dos primeros periodos no coinciden con las de la actualidad, lo que resulta muy útil para explicar el escaso éxito de aquel en la política institucional contemporánea de Estados Unidos.

Un contexto de crisis económica, amplia desigualdad y descontento social es un caldo de cultivo necesario para un viraje institucional. Sin embargo, la naturaleza y profundidad de dicho proceso político dependerá de los ensambles sociales y políticos persistentes durante las coyunturas críticas. En la actualidad estamos ante condiciones antecedentes y coyunturas críticas que reclaman un cambio político y que sugieren un viraje hacia la implementación de políticas progresistas. El problema es que entre las estacas faltantes para la adopción del *Green New Deal* se encuentran el dilema de su financiamiento ante la falta de un sistema consensuado de impuestos, la persistencia de muchas agencias independientes y autónomas que dificulta la implementación de un plan integral federal y la ausencia de un plan concreto que implique reformas y programas y no solamente una resolución, entre otras cuestiones que fueron abordadas en este estudio.

Para liderar el cambio social, primero hay que entender cómo ocurre el cambio social; las políticas sólo tienen un efecto mediador en procesos que ya se están gestando en la sociedad. Probablemente las reformas de justicia social y sustentabilidad se irán adoptando progresivamente, moderadamente, por separado, en el mediano y largo plazo. Dichos cambios serán resultado de transferencia política derivada de la escalabilidad de programas exitosos y buenas prácticas en espacios locales luego de negociaciones políticas intensas entre la mayoría del electorado que es centrista y el ala progresiva de la izquierda estadounidense.

Sobre la autora

ESTEFANÍA CRUZ LERA es doctora en Ciencias Políticas, Políticas Públicas y Relaciones Internacionales por la Universitat Autònoma de Barcelona. Actualmente se desempeña como Investigadora Asociada C de Tiempo Completo en el Centro de Investigaciones Sobre América del Norte de la UNAM, en donde desarrolla el proyecto de investigación “Minorías políticas en la agenda de Estados Unidos: ¿agentes de cambio o disrupción”. Sus líneas de investigación son: incorporación de minorías políticas en Estados Unidos, sistema político estadounidense, aparato legislativo y sistema de partidos en EE.UU., migración y diáspora latina. Entre sus publicaciones más recientes se encuentra: “When local political opportunity structures matter in political agency: the multipronged incorporation of Latinos in Chicago” (2020) *Local Government Studies Journal*.

Referencias bibliográficas

- Amenta, Edwin y Jane Poulsen (1996) “Social Politics in Context: The Institutional Politics Theory and Social Spending at the End of New Deal” *Social Forces*, 75(1): 33-60.
- Amenta, Edwin y Thomas Alan Elliott (2019) “What Drives Progressive Policy? Institutional Politics, Political Mediation, Policy Feedbacks, and Early U.S. Old-Age Policy” *Sociological Forum*, 34(3): 553-571. DOI: <https://doi.org/10.1111/socf.12514>
- Barbier, Edward (2010) *A Global Green New Deal: Rethinking the Economic Recovery*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bernhard, William y Brian Sala (2006) “The remaking of an American Senate: The 17th amendment and ideological responsiveness” *The Journal of Politics*, 68(2): 345-357.
- Buenker, John (2018) *The Income Tax and the Progressive Era*. Nueva York: Routledge.
- Capoccia, Giovanni y Daniel Kelemen (2007) “The study of critical junctures: Theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism” *World Politics*, 59(3): 341-369. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0043887100020852>
- Collier, David y Gerardo Munck (2017) “Building Blocks and Methodological Challenges: A Framework for Studying Critical Junctures” *Qualitative & Multi-Method Research*, 15(1): 1-9.
- Collier, Ruth y David Collier (2002) *Shaping the political arena: Critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame. DOI: <https://doi.org/10.11436/mssj.15.250>
- Crook, Sara y John Hibbing (1997) “A not-so-distant mirror: the 17th amendment and congressional change” *American Political Science Review*, 91(4): 845-853.

- Diner, Steven (1997) *A Very Different Age: Americans of the Progressive Era*. Nueva York: Farrar, Straus and Giroux.
- DSA (2020) *About us* [en línea]. Democratic Socialists of America. Disponible en: <<https://www.dsausa.org/about-us/>>
- Finegold, Kenneth y Theda Skocpol (1995) *State and party in America's New Deal*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Fox, Cybelle (2012) *Three Words of Relief: Race, Immigration, and the American Welfare State from the Progressive Era to the New Deal*. Princeton: Princeton University Press.
- Fraser, Steve y Gary Gerstle (1989) *The rise and fall of the New Deal order, 1930-1980*. Princeton: Princeton University Press.
- Freidel, Frank Burt (1964) *The New Deal and the American People*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Galvin, Ray y Noel Healy (2020) "The Green New Deal in the United States: What it is and how to pay for it" *Energy Research and Social Science*, 67. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.erss.2020.101529>
- Grandoni, Dino y Scott Clement (2019) "Americans like Green New Deal's goals, but they reject paying trillions to reach them" *The Washington Post* [en línea]. 27 de noviembre. Disponible en: <<https://www.washingtonpost.com/climate-environment/2019/11/27/americans-like-green-new-deals-goals-they-reject-paying-trillions-reach-them/>>
- Hawkins, Howie (2014) "A Green New Deal for New York" *Howie Hawkins Platform* [en línea]. Disponible en: <www.howiehawkins.com/2014/web/20141012034923/http-www.howiehawkins.org/platform.html>
- Hay, Colin y Daniel Wincott (1998) "Structure, Agency and Historical Institutionalism" *Political Studies*, 46(5): 951-957.
- James, Toby (2014) "Neo-Statecraft Theory, Historical Institutionalism and Institutional Change" *Government and Opposition*, 51(1): 84-110. DOI: <https://doi.org/10.1017/gov.2014.22>
- Klein, Naomi (2020) *On Fire: The (Burning) Case for a Green New Deal*. Nueva York: Simon and Schuster.
- Luke, Timothy (2009) "A green new deal: why green, how new, and what is the deal?" *Critical Policy Studies*, 3(1): 14-28. DOI: <https://doi.org/10.1080/19460170903158065>
- Ma, Shu Yun (2007) "Political science at the edge of chaos? The paradigmatic implications of historical institutionalism" *International Political Science Review*, 28(1): 57-78 DOI: <https://doi.org/10.1177/0192512107070403>.
- Mahoney, James (2000) "Path Dependence in Historical Sociology" *Theory and Society*, 29(4): 507-548.
- Moss, David (1996) *Socializing security: progressive-era economists and the origins of American social policy*. Cambridge: Harvard University Press.

- Olssen, Erik (1988) “The case of the socialist party that failed, or further reflections on an American dream” *Labor History*, 29(4): 416-449. DOI: <https://doi.org/10.1080/00236568800890301>
- Pettifor, Ann (2019) *The Case for the Green New Deal*. Nueva York: Verso Books.
- Pierson, Paul (1995) “Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy” *Governance*, 8(4): 449-478. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.1995.tb00223.x>
- Pierson, Paul (1997) *Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics*. Florencia: European University Institute.
- Pierson, Paul y Theda Skocpol (2002) “Historical Institutionalism in Contemporary Political Science” *Political Science: State of the Discipline*.
- Piketty, Thomas y Emmanuel Saenz (2003) “Income Inequality in the United States (1913-1998)” *The Quarterly Journal of Economics*, 118(1): 1-39.
- Roberts, Cameron y Frank Geels (2019) “Conditions for politically accelerated transitions: Historical institutionalism, the multi-level perspective, and two historical case studies in transport and agriculture” *Technological Forecasting and Social Change*, 140: 221-240. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2018.11.019>
- Rosenberg, Leonard (1969) “The ‘Failure’ of the Socialist Party of America” *The Review of Politics*, 31(1): 329-352.
- Sheffield, Matthew (2019) “Poll: Most Americans want universal healthcare” *The Hill* [en línea]. 7 de febrero. Disponible en: <<https://thehill.com/hilltv/what-americas-thinking/428958-poll-voters-want-the-government-to-provide-healthcare-for>>
- Skocpol, Theda (1995) *Social policy in the United States: Future possibilities in historical perspective*, vol. 172. Princeton University Press.
- Skocpol, Theda (1999) “How Americans Became Civic” en *Civic Engagement in American Democracy*. Washington D.C.: Russell Sage Foundation, pp. 27-80.
- Skocpol, Theda y Edwin Amenta (1986) “States and social policies” *Annual Review of Sociology*, 12(1): 131-157.
- Skocpol, Theda y Kenneth Finegold (1982) “State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal” *Political Science Quarterly*, 97(2). DOI: <https://doi.org/10.2307/2149478>
- Sombart, Werner (1976) *Why is there no Socialism in the United States?* Londres: Palgrave Macmillan.
- Steinmo, Sven (2008) “Historical Institutionalism” en Della Porta, Donatella y Michael Keating (eds.) *Approaches and Methodologies in the Social Science*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 118-138.
- Streeck, Wolfgang y Kathleen Thelen (2005) “Introduction : Institutional Change in Advanced Political Economies” en Streeck, Wolfgang y Kathleen Thelen (eds.) *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*. Oxford: Oxford University Press, pp. 1-39.

- Thelen, Kathleen (1999) “Historical Institutionalism in Comparative Politics” *Annu. Rev. Polit. Sci.*, 2(1): 396-399. DOI: [https://doi.org/10.1016/S1053-0770\(03\)00069-7](https://doi.org/10.1016/S1053-0770(03)00069-7)
- US Census Bureau (1901) *1900 Census* [en línea]. Statistical Records. Disponible en: <<https://www.census.gov/library/publications/1901/dec/vol-01-population.html>>
- US House of Representatives (2019) *H. Res. 109. Recognizing the duty of the Federal Government to create a Green New Deal* [pdf]. 116th Congress. Disponible en: <<https://www.congress.gov/116/bills/hres109/BILLS-116hres109ih.pdf>>

