

Traducción de
JUAN JOSÉ UTRILLA

PETER GOUREVITCH

POLÍTICAS ESTRATÉGICAS EN TIEMPOS DIFÍCILES

*Respuestas comparativas a las crisis
económicas internacionales*



FONDO DE CULTURA ECONÓMICA
MÉXICO

II. LAS OPCIONES DE POLÍTICA

EN CADA crisis, los países "eligen" una política, o una secuencia de medidas políticas. Éste es el modo antropológico de decirlo. El concepto de opción implica una conciencia y el concepto de política implica una coherencia. A menudo, al tomar decisiones no vemos ni conciencia ni coherencia, aunque, para fines del análisis, habremos de emplear ambos conceptos. Para comparar lo que hacen los países, para descubrir semejanzas o diferencias en su conducta, necesitaremos dos tipos de marcos. Una tipología de las opciones políticas y un conjunto de explicaciones para interpretar la elección entre estas opciones. Éstos son marcos que nosotros, los observadores, imponemos. Las opciones políticas generalmente son confusas, con límites imprecisos, y lo mismo puede decirse de los modelos explicativos. Sólo cuando se adoptan con orden las opciones y las explicaciones podemos precisar la desordenada realidad, descubrir lo que ocurrió y luego tratar de interpretarlo.

DEFINICIÓN DE LAS OPCIONES POLÍTICAS

La meta de este libro es dictaminar cómo y por qué los países eligen políticas particulares en respuesta a las grandes perturbaciones de la economía internacional. Por consiguiente, hay que definir las opciones políticas en formas que faciliten las comparaciones entre países y entre diversos períodos. Al contemplar los diversos países necesitamos concebir las opciones políticas de una manera general, como conjunto de posibilidades entre las cuales puede escoger cualquier país. Al considerar diversos períodos hemos de plantear las opciones políticas en formas que, al menos analíticamente, las presenten como opciones para cualquiera de los períodos. Por ello, no podemos definir contextualmente las medidas políticas en períodos específicos, como ortodoxia contra radicalismo, porque el significado de estos marbetes descriptivos puede cambiar de un período al otro: el radicalismo del estímulo a la demanda de los treintas, por ejemplo, puede volverse la ortodoxia de los ochentas, cuando el radicalismo puede llegar a significar las ideas de libre mercado de la época anterior a 1929.

Por último, hemos de reconocer que la comparación exige tener cierto sentido claro del objeto que va a compararse, el resultado o el

punto final o lo que el discurso positivista llamaría la variable dependiente. Si no tenemos al menos un sentido aproximado del objeto de la comparación, nos resultará imposible establecer un debate acerca de las explicaciones sobre las opciones políticas. Por consiguiente, es necesario simplificar: brutalmente, deliberadamente y al costo de deformación.

Hay dos modos de formar una tipología de las alternativas políticas que satisfaga las necesidades de la comparación: la deducción y la inducción. El enfoque deductivo ha derivado de la teoría económica un conjunto muy precisamente formulado de opciones. Éste es el método ideal: la teoría hace posible la precisión al determinar las categorías y sus límites. Por desdicha, el enfoque deductivo genera demasiadas posibilidades. La política económica tiene muchas dimensiones (la fiscal, la monetaria, la comercial, la industrial y la laboral sólo son las más obvias), y dentro de cada una puede adoptarse cierto número de posiciones. Estos elementos pueden combinarse de tantos modos que resulte imposible hacer alguna comparación que tenga sentido.

El número de comparaciones puede reducirse, sólo hasta cierto punto, identificando las contradicciones teóricas: una política comercial librecambista entra en conflicto con una intensa planificación gubernamental y nacionalización en la política industrial; el fomento a la inversión por medio de bajos impuestos entra en conflicto con la necesidad de altos impuestos para financiar programas de seguro social. Pero los límites conceptuales son un poco menos estrictos de lo que habríamos imaginado: por ejemplo, en Europa occidental países librecambistas en tiempos recientes también han practicado alto grado de administración corporativista del empleo, la inversión, los precios y el mercado, y las economías privadas de algunas democracias pequeñas también han aplicado muy altos impuestos para la beneficencia.

Así pues, para nuestros propósitos actuales no debemos definir los "paquetes" políticos por deducción (la combinación lógica de las opciones políticas). Debemos también complementar la deducción con la inducción, examinando los actuales debates para descubrir el número limitado de combinaciones que enfoca la actividad. Descubriremos que unir opciones en paquetes políticos es algo que se deriva de las circunstancias de la política. Por los antecedentes históricos podemos identificar los paquetes políticos de una clase general que parecen formar el foco del debate político e intelectual. Los países —hablando una vez más desde un punto de vista antropomórfico— habitualmente han discutido en torno de un conjunto específico de respuestas políticas a los cambios más marcados de la economía inter-

nacional. Dentro de cada una de estas opciones hay muchos matices de detalle, y lo vasto de las categorías siguientes no los capta, ni tampoco las explicaciones buscadas logran esclarecer, necesariamente, las variaciones dentro de las categorías. Sin embargo, los paquetes políticos importantes han sido bastante limitados en número, tanto entre países como a través de períodos históricos. Ha habido pocas escuelas identificables, pocas líneas de razonamiento, pocas interpretaciones de lo que está mal o de lo que se debe hacer. La fuerza relativa puede subir y bajar entre países y períodos determinados, pero las opciones mismas tienen cierta uniformidad.

Podemos identificar cinco grandes áreas en materia de política: liberalismo o neoclasicismo, socialización de la propiedad y planeamiento, protecciónismo, estímulo a la demanda y mercantilismo. Cada una constituye un enfoque general a los problemas de la economía política, haciendo frente a una gama bastante vasta de cuestiones en un conjunto diverso de circunstancias. Aquí lo que nos interesa son las prescripciones políticas con que estos enfoques responden a una grave perturbación de la economía internacional: qué hacer cuando las ganancias bajan y la competencia internacional se vuelve especialmente encarnada, cómo asignar recursos para hacer frente a grandes cambios de la división internacional del trabajo. En algunos enfoques la fórmula para los tiempos difíciles sigue la misma lógica que la de los buenos tiempos. Para otros, las dos circunstancias son totalmente distintas.

Opción I: el liberalismo clásico o la "opción neoclásica"

El liberalismo clásico sostiene que un mercado libre y sin trabas —la toma de decisiones descentralizada en respuesta al incentivo de la ganancia privada— rinde la mayor producción, y por tanto, la mayor riqueza total. Dado que la mayor eficiencia procede de cálculos privados, la tarea del gobierno consiste en dejar en paz al mercado. Éste ofrece, cuando mucho, algunos servicios que le son necesarios para funcionar debidamente pero que nadie tiene un interés privado en ofrecer. La defensa, la seguridad, la educación, la infraestructura y en realidad toda una extensa gama de servicios del gobierno pueden considerarse, verosímilmente, necesarios para el mercado, pero en general quienes hablan el idioma de Adam Smith tratan, en cambio, de reducir el papel de la acción del gobierno.¹

¹ Los diferentes significados del término "liberal" plantean problemas. El empleo europeo de esta palabra se refiere a una tradición de individualismo y de preferencia por el mercado, mientras que el uso norteamericano se refiere a políticas sociales progresistas e intervención en el mer-

En tiempos buenos o malos, la solución neoclásica a las dificultades internacionales consiste en dejar que el mercado reasigne recursos y en permitirle hacerlo con toda desenvoltura. Aunque el mercado destruye, también crea. Fulmina al incapaz, pero recompensa al competente. Las revoluciones de la tecnología que bajan los precios, suponen líneas de producción, reorganizan la estructura y la ubicación de la producción: éstas son contribuciones positivas a la creación de riqueza. Son modificaciones que contribuyen a una mayor productividad, lo que significa mayor producción por unidad de insumo y, por tanto, más para cada uno. La fabricación de carretas se desploma porque la producción de automóviles aumenta; las reglas de cálculo ceden el lugar a las computadoras de bolsillo, los relojes de cuerda a los digitales, etc. El declinar de un empleo de los recursos ocurre porque surge otro. Una contracción del empleo aquí conduce a un aumento del empleo en otra parte.

Todo intento por alterar este esfuerzo limita la capacidad de desarrollo de la riqueza, definida como producción agregada de bienes y servicios. Si alguien protege la fabricación de carrozas y landós, entonces aparta riquezas, elevando el costo de esas riquezas para otros usos que producirían más, y absorbiendo una mayor parte del poder adquisitivo del consumidor, que de otra manera podría ser para adquirir otros bienes.

Esta historia nos la narran claramente los nuevos productos. La misma lógica impera para los productos existentes fabricados por la misma tecnología: el cambio en la geografía de producción, de las zonas de altos costos a las de bajos costos. Las zonas de altos costos pueden sentir una pérdida de empleos, digamos, de zapatos y ropa de la Nueva Inglaterra al sur de los Estados Unidos, pero Nueva Inglaterra se encontrará en mejor situación si puede dedicar sus recursos a crear productos que el sur aún necesita, como educación, computadoras e investigación. Dejar que el sur fabrique algunos productos elevará su ingreso de modo que en realidad podrá adquirir bienes y servicios en que Nueva Inglaterra sigue siendo competitiva.

El brote y la difusión de un producto sigue una pauta modelada como ciclo del producto. Un producto se desarrolla en un lugar particularizado. He tratado de evitar la confusión utilizando "clásico"; evoca más el tiempo que la sustancia, pero será menos confuso que "liberal". Mi tipología de las opciones políticas y mis ideas generales o doctrinas económicas ha recibido la influencia de toda una vasta gama de fuentes. Sigo admirando el primer libro que leí sobre doctrinas económicas: Robert Heilbroner, *The Worldly Philosophers* (Nueva York: Simon & Schuster, 1953). Véanse también Davis Landes, *The Unbound Prometheus* (Cambridge: Cambridge University Press, 1969); H. W. Arndt, *The Economic Lessons of the 1930s* (Oxford: Oxford University Press, 1944); Andrew Shonfield, *Modern Capitalism* (Londres: Oxford University Press, 1965); y la bibliografía en que se debate la política económica sueca durante los treintas (capítulo iv, notas 4-7).

ticular que tiene los complejos mercados y habilidades necesarias para sostenerlo. Dominando la tecnología, los fabricantes se adueñan del mercado de su patria y luego empiezan a exportar. Después, los fabricantes originales empiezan a ubicar su producción en otros países, haciendo sustitutos locales de las importaciones de sus propias plantas originales; otras compañías en otros países también se dedican a su fabricación. Cuando la tecnología queda estandarizada, requiriendo menor especialización, se vuelve más fácil de copiar y de difundir. La producción cunde por doquier, y el país originario deja de ser el productor más barato.² Las mejoras técnicas pueden adueñarse del producto o bien el país originario se retira de la fabricación dejando el producto a los países en desarrollo y dedicando sus recursos a nuevos artículos.

Tal es el concepto de ventaja comparativa: todo el mundo se beneficia de la especialización. La formulación clásica se hacía con dos países, *A* y *B*, y dos productos, trigo y vino. El país *A* puede ser más eficiente que el país *B* en producir ambos, pero aún será más productivo del uno que del otro. Por consiguiente, el bienestar de ambos países llegará al máximo si *A* acepta especializarse en un producto e importar de *B* parte del otro. Va en ventaja de los países prósperos, tecnológicamente avanzados, el importar productos de los países menos desarrollados: comprar bienes del extranjero lleva dinero a los bolsillos de los extranjeros que luego pueden comprar más artículos nacionales. La exclusión de las importaciones priva a los importadores nacionales de mercados potenciales y reduce la producción total de la nación. Tratar de modificar la especialización internacional es, por tanto, perder la optimidad.

Este concepto fue desarrollado por los ingleses durante la primera parte del siglo XIX, cuando el Reino Unido constituía la economía industrial predominante en el mundo. Se le ha llegado a usar como norma teórica para todos los países: sean desarrollados o en desarrollo (y en todas las diferentes clases de cada uno), agrarios o industriales, industriales de primera generación, de tercera, cuarta o enésima generación, grandes y pequeños.

También es una norma empleada para todas las situaciones, de tiempos buenos y de tiempos malos. Debe recordarse que el problema por resolver consiste en cómo absorber factores de producción que han sido dislocados por la competencia. En los tiempos de prosperidad, el mensaje es claro: en una economía en crecimiento la producción en

² Sobre el ciclo de los productos, véanse Raymond Vernon, *Sovereignty at Bay* (Nueva York: Basic, 1971) y James Kurth, "The Political Consequences of the Product Cycle: Industrial History and Political Outcomes", *International Organization*, 33 (Invierno de 1979), pp. 1-34.

expansión de bienes y servicios ofrecida por productores eficientes y competitivos absorberá los recursos ociosos. Trabajadores y capitalistas podrán encontrar nuevo empleo porque la expansión crea una demanda de sus recursos. Ceder la producción de algunos artículos a los extranjeros (zapatos, ropa y hasta automóviles y radios) ayuda a promover este ciclo feliz, dando modos de generar ingresos a aquellos que de tal manera quedan capacitados para comprar productos más avanzados en los que no tienen ninguna ventaja en particular. En estas condiciones, no hay que temer ni oponerse al desempleo causado por la competencia extranjera, sino que hay que aplaudirlo y aceptarlo como parte de la intensificación de la división internacional del trabajo que, como toda especialización, aumenta la riqueza.

¿Qué hacer, según este modelo de economía política, en los tiempos difíciles? La respuesta clásica es dejar que el mercado haga lo suyo, dejar que la competencia imponga un reajuste, aun al costo de desempleo y quiebra de empresas. Los malos tiempos son parte del proceso que producen los buenos tiempos. Podrá aumentarse la cosecha del año próximo de los árboles frutales si los podamos bien este año, y lo mismo puede decirse de la economía. En los buenos tiempos, dinero y trabajo son atraídos a crear una capacidad de producción que a la postre supera la demanda, pero mientras tanto los ineficientes son recompensados junto con los fuertes. Los ciclos de negocios derriban a los débiles y mantienen bajo el factor de los precios, por la fuerza.

Para los clasicistas, el desempleo causado por los cambios de la división internacional del trabajo no es distinto del cambio del ciclo de negocios: si otro país o región logra producir bienes más baratos, puede hacerlo porque sus factores de precios son más bajos, lo que significa que los precios del primer país se han vuelto demasiado altos. Los asalariados y los propietarios de capital en el primer país están esperando demasiado: si quieren recuperar mercado, habrán de bajar sus precios.

De este modo, la escuela clásica tiene una prescripción de política para una depresión: la *deflación*, que ayuda al mercado a mantener bajo el factor precios. En los períodos de desempleo, el gobierno debe reducir el gasto y los impuestos. Debe equilibrar el presupuesto, al nivel más bajo posible, para reducir los costos de las empresas, porque cuando la empresa tiene menos impuestos que pagar puede permitirse que bajen los precios. Van a parar recursos a manos privadas y entonces los actores privados pueden responder a los incentivos de más bajo factor de costos. La presión del desempleo obligará a los salarios a responder a las fuerzas del mercado, y los salarios se reducirán. Los precios caen hasta el punto en que la demanda, tanto por inver-

sionistas como por consumidores, es reanimada, y la economía sale así de la espiral descendente.

En política comercial no puede ser cuestión de protecciónismo, pues la protección modificaría la capacidad de las fuerzas del mercado internacional para aumentar la eficiencia mundial. Sin embargo, los valores monetarios deben conservarse. Para los tipos de cambio no puede haber un mercado puro, porque éste eliminaría la disciplina que evita la inflación. El gobierno debe intervenir para sostener una paridad fija con el oro o con otras monedas, garantizando esa predecibilidad de los valores que es necesaria para sostener el comercio internacional. Con esta única excepción, la intromisión en las fuerzas del mercado, como una política industrial o socialización, queda excluida.

Esta actitud política es *procíclica*. Exige que el gobierno proceda junto con el ciclo de los negocios y no contra él, y que sean favorecidos los efectos disciplinarios de la baja de la demanda, en lugar de oponerse a ellos. No tolera ningún esfuerzo gubernamental por ofrecer compensación o facilitar los extremos de la caída.

Puede suponerse que a la postre habría que pagar cualquiera de esos esfuerzos, porque obstaculizan la eficiencia. Sin duda, la deflación impone costos en desempleo y en pérdida de ganancias, pero estos costos son necesarios porque las alternativas serían más costosas. Toda asignación de recursos impone costos, necesariamente, pero es el mercado el que hace las mejores señales.

La interacción de muchas acciones privadas y de interés egoísta produce, de esta manera, un beneficio colectivo mayor que cualquiera que rindieran los esfuerzos por intervenir en el mercado. Permitir que el mercado se regule a sí mismo, evitar toda política pública que produzca resultados distintos: tal es la esencia de la opción clásica.

Opción II: socialización y planeamiento

La alternativa socialista clásica a la posición liberal clásica propone remplazar el control privado de la inversión por un control público, y asimismo remplazar el mercado por la planificación. Los socialistas rechazan el liberalismo clásico por dos razones: su costo en valores no económicos y sus resultados económicos subóptimos.

El capitalismo es costoso en términos sociales, arguyen los socialistas, porque sólo recompensa lo que es lucrativo para el inversionista. Otros valores, incluyendo la estabilidad comunal, la familia, la solidaridad del trabajo y las relaciones sociales, los objetivos estéticos —conjunto de valores que podemos resumir llamándolos "orgánicos"—

quedan de lado. El capitalismo transforma el trabajo humano en mercancía. Trata a cada individuo como un objeto cuya situación social depende por completo de lo que pueda vender en el mercado laboral. Los individuos han de aceptar los salarios que el mercado ofrezca por sus habilidades, por muy débil que sea la demanda y por muy baja que sea la suma.

La segunda línea de la crítica socialista del capitalismo vuelve contra el liberalismo clásico su propia primera norma, la de la eficiencia. El mercado, arguyen los socialistas, es despilfarrador. La suma de las decisiones particulares, privadas, es una gama de irracionales colectivas: un exceso de inversión que corre tras el espejismo del gran "golpe" económico, manipulación financiera, propaganda. La lógica de las recompensas ilimitadas a los inversionistas produce despilfarro en artículos suntuarios, en contaminación, en desperdicio de los recursos naturales. La privatización de las ganancias es inseparable de la socialización de los costos; así los contribuyentes pagan por recibir educación, caminos e investigación, mientras los inversionistas obtienen las ganancias de los inventos producidos y comercializados por sus compañías. Es difícil lograr aquellas cosas (servicios de salubridad y de educación, por ejemplo) que todos los actores exigen al sistema, pero que no son lucrativas para ninguno de ellos.

La solución socialista a los males del despilfarro y del daño causado a los valores orgánicos es la nacionalización con planificación. La nacionalización da el poder al Estado; el plan le dice qué debe hacer. Si el Estado intenta planificar sin nacionalización, deja que los inversionistas privados sean libres de tomar otras decisiones. A la inversa, la nacionalización sin el plan puede conducir a una versión diferente del mercado, en que sólo ha cambiado la identidad de los accionistas. En la práctica, esto puede obligar a las industrias socializadas a actuar en las condiciones del mercado, y las compañías de propiedad privada pueden tener que operar en un medio sumamente planificado. Sin embargo, éstos son aspectos relativamente recientes, pues por lo que se ha visto en la historia, la planificación y la nacionalización han ido de la mano, rasgos inseparables de un rechazo absoluto de la aplicación de los principios del mercado a la sociedad, las decisiones colectivas y la operación de la economía política.³

El socialismo, como el capitalismo, ha cambiado considerablemente

³ Muchos no socialistas, desde Veblen hasta Galbraith, han hecho tales críticas del capitalismo, mostrando en realidad que el capitalismo avanzado no desea vivir rigiéndose completamente por la lógica de mercados sino que, antes bien, trata de planear, asignar, controlar y estabilizar. Véanse también Robert H. Weibe, *The Search for Order, 1877-1920* (Nueva York: Hill & Wang, 1966), y el análisis alemán del "capitalismo organizado", especialmente Heinrich Winkler, *Organizierter Capitalismus* (Gotinga: Vandenhoeck & Ruprecht, 1974).

en la época de posguerra. El poder del modelo bolchevique —centralización en la esfera económica, autoritarismo en la política— se ha reducido grandemente entre los partidos socialistas de Europa. Hoy, para muchos socialistas, ya no bastan la nacionalización ni el plan; ni en realidad son, necesariamente, las primeras preocupaciones. Estos reformadores socialistas-demócratas piden la democratización, tanto en economía como en política. En la economía apoyan la democracia industrial, la participación activa de los obreros en la administración de la fábrica y de la empresa, combinada con la descentralización de la toma de decisiones. En política, estos reformadores creen en las formas políticas constitucionalistas.

Lo que une a los partidarios de la opción socialista es la crítica al libre mercado sin limitaciones. En comparación con otros partidarios de la intervención gubernamental, los socialistas piden un mayor grado de propiedad pública (especialmente de las "alturas supremas" de la economía) y de planificación centralizada. Aunque el mercado desempeña funciones importantes, debe operar —creen los socialistas— dentro de pautas redefinidas de poder y de incentivos.

Liberalismo clásico vs. socialización y planeamiento

La nacionalización y la planificación han sido parte de la ortodoxia socialista y espejo fiel de la ortodoxia burguesa desde el último tercio del siglo XIX. Mientras que esta última pide que todos los arreglos sociales sigan la lógica del mercado concebida como acumulación privada que recompense la decisión de los inversionistas privados, la primera desea subordinar el mercado a unos objetivos determinados por gobiernos constitucionalmente elegidos y, en una rama del socialista, consejos obreros.

Cada ortodoxia rechaza a la otra, y cada análisis económico (y, como veremos, sus ramificaciones políticas) exige sacrificios de la otra. A este respecto, ambos análisis son de cero-suma. En épocas de crisis, la ortodoxia burguesa de la deflación insiste en que los altos salarios y las prestaciones de beneficencia de la clase trabajadora amenazan las ganancias. Los propietarios de capital no tienen ningún incentivo para invertir o aun para producir, porque los salarios y los impuestos devoran las ganancias impidiendo que la producción nacional compita con los artículos extranjeros. Por consiguiente, hay que reducir salarios e impuestos. A la inversa, la ortodoxia socialista pide la eliminación de los propietarios de capital. Si los capitalistas no están dispuestos a aumentar el empleo, a mantener su inversión en el país o a entregar productos

de utilidad social, deben ser remplazados por tomadores de decisiones que sí estén dispuestos a hacerlo.

Cada posición tiene sus repercusiones políticas. En casos extremos, para alcanzar el objetivo económico deseado acaso sea necesario destruir el sistema constitucional. Los deflacionistas pueden verse en la tentación de probar un gobierno autoritario como medio de destruir la capacidad de los trabajadores para resistir los cortes de salarios por medio de huelgas y su capacidad de resistir las reducciones de prestaciones de beneficencia por medio de los votos. A la inversa, los socializadores pueden buscar un gobierno autoritario como medio de quebrantar el dominio de la economía por el capital privado (en particular, su capacidad de declararse en "huelga de capitales") y de contrarrestar las tácticas políticas del capital contra las organizaciones sindicales.

En suma, las ideologías económicas tienen un considerable significado político. Trazan el mapa de los objetivos y requerimientos políticos, de los amigos y enemigos políticos, de las alianzas y coaliciones políticas. Como pronto veremos, los objetivos políticos causan una necesidad de ideas económicas que hacen que se formen coaliciones en su apoyo, en tanto que las ideas económicas generan una necesidad de ideas políticas para producir apoyo. Unas y otras, desde luego, pueden estar en tensión.

Las dos ortodoxias económicas de la economía política que surgieron en el siglo XIX polarizaron las relaciones intelectuales, políticas y sociales. Los partidarios de ambas arguyeron que su opinión no era específica de un grupo, que la sociedad en conjunto estaría mejor si su opinión prevaleciera. Pero unos y otros percibieron la economía en términos de clase: los socialistas explícitamente, los teóricos burgueses *de facto*. Capitalistas y obreros formaban el grupo básico de la economía, e invertir y vender la fuerza de trabajo eran las funciones clave de la economía. Para cada grupo no fue fácil en el siglo XIX, ni lo es en el XX, obtener el apoyo de las masas de una democracia en torno de una versión pura de su enfoque.

Otras concepciones políticas plantearon de distinta manera el problema económico, cambiando así drásticamente las implicaciones políticas de las soluciones. Estas otras visiones pedían "juegos mixtos" en lugar de juegos de cero-suma en relación con la clase; en lugar de enfrentar a los trabajadores contra el capitalismo, toleraban acuerdos y conflictos a través de los límites de clase.

Opción III: el proteccionismo

Aunque el liberalismo llegó a encarnar la esencia del pensamiento capitalista del siglo XIX, de ningún modo pudo impedir que se desarrollaran otras ideas; aun cuando fue hegemónico intelectualmente, no pudo impedir el triunfo político de otros sistemas. El proteccionismo era una idea más antigua, que había precedido al liberalismo desarrollado por Adam Smith y los utilitarios. Había sido, por doquier, la política aplicada hasta mediados del siglo XIX, cuando la Gran Bretaña y luego otros países adoptaron el libre comercio. Cuando la economía internacional entró en dificultades en el último tercio del siglo, casi todos abandonaron el libre comercio; de los países grandes, sólo la Gran Bretaña se adhirió a los principios librecambistas, junto con un puñado de productores más pequeños, como Dinamarca. Casi todas las naciones experimentaron un resurgimiento del nacionalismo económico que hizo levantar altas barreras arancelarias nacionales. Tan prevaleciente fue el proteccionismo, tan dispuestos estuvieron los fieles partidarios del capitalismo a adoptarlo, que bien podemos llamarlo la neoortodoxia: la desviación ortodoxa de la ortodoxia librecambista que es permisible en épocas de gran tensión.

La manera más obvia en que opera el proteccionismo es por medio de aranceles, aunque en el siglo XX muchos países han demostrado su ingenio inventando, asimismo, formas no arancelarias de protección. Los aranceles elevan el precio de los artículos extranjeros en relación con los domésticos. El arancel salva de la bancarrota a los fabricantes nacionales, aquellos que tienen altos costos de producción en relación con la competencia internacional. A otros, aun cuando sean fabricantes eficientes y competitivos en el terreno internacional, el arancel les da la estabilidad de un mercado doméstico más grande y seguro, contra el cual puede planearse la amortización de una inversión extremadamente costosa.⁴

A menudo no es claro el límite entre los aranceles y otras formas de ayuda. Los aranceles y las cuotas elevan el precio de los artículos extranjeros; lo mismo hace la devaluación de la moneda, que habitualmente no es analizada como forma de protección. Por ejemplo, durante los treintas, John Maynard Keynes arguyó que los gobiernos podían elegir una de tres opciones —devaluación, protección y estímulo a la demanda— y que *cada una* tendría casi los mismos efectos. Lo mismo puede decirse, añadimos, de las diversas formas de mercan-

⁴ Sobre los aranceles alemanes e ingleses al acero, véase Stephen B. Webb, "Tariff Protection for the Iron Industry, Cotton Textiles and Agriculture in Germany, 1879-1914", *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 192, núms. 3-4 (1977), pp. 336-357.

tilismo, entre ellas los subsidios manifiestos, los acuerdos de mercado, la regulación, los programas de investigación patrocinados y la formación de una infraestructura nueva.⁵

La devaluación fue una herejía para los liberales clásicos, tan mala como los aranceles, si no peor. El mercado no podía operar bien, arguyeron los partidarios del libre mercado, sin una sólida confianza de parte de los inversionistas en la estabilidad de los valores económicos (ganancias y costos). Dado que estas relaciones se miden a través de un medio de cambio, ese medio debe mantenerse, ante todo, a una paridad fija. Este argumento va contra la inflación en el interior, así como se opone a todo abaratamiento del dinero en la esfera internacional, donde las mayores incertidumbres del comercio exigen una mayor estabilidad de los valores cambiarios.

Los proteccionistas no necesariamente deben ser partidarios de la devaluación o de los tipos de cambio fijos. En los casos que estudiaremos pueden encontrarse ejemplos de proteccionistas que apoyaron la devaluación y de quienes se les opusieron. No obstante, la devaluación constituye un rompimiento con la doctrina ortodoxa del mercado, un tipo de intervención que surge junto con la protección arancelaria, y por esta razón la he colocado dentro de esta tipología de opciones políticas.

Con la cartelización surge otro problema de límites para definir estas opciones. Tanto los aranceles como la devaluación son escudos contra los precios inestables y la competencia extranjera. Los carteles constituyen otro, cuando los productores se combinan para fijar los precios, compartir la producción asignando cuotas a cada compañía, coordinar la venta por medio de juntas de mercado y hacer otros acuerdos similares, ya sea por colaboración directa entre los productores o gracias al patrocinio del gobierno. Esto último tiene la desventaja de permitir la intrusión gubernamental, pero la gran ventaja de contar con la autoridad del Estado para imponer reglas contra quienes se vean tentados a violar el acuerdo (el problema constante de los carteles). Las formas moderadas de cartelización privada y de disposiciones gubernamentales casi corporativas pueden considerarse como una extensión de la lógica del proteccionismo al mercado interno. Versiones de mayor intensidad incluyen algo más: el mercantilismo, o política industrial, o el corporativismo, que veremos más adelante.

Como cualquier política económica, el proteccionismo se justifica, parcialmente, por argumentos intelectuales en toda forma, parcial-

⁵ De este modo, la devaluación tiene un efecto similar al de elevar los aranceles: el precio de las importaciones aumenta mientras el de las exportaciones declina. Si la producción para la exportación depende demasiado de materiales importados, el costo superior de los insumos puede anular la ventaja de contar con más baratos bienes terminados para la exportación.

mente por la ventaja particularista. La defensa de esta última ha espoliado la imaginación creadora, dando así buena expresión a la primera. Por ejemplo, quienes se ven amenazados por la competencia extranjera arguyen que sin protección se arruinarán, y a menudo este argumento basta: evitar la ruina de los negocios suele considerarse como un fin legítimo del gobierno, que no necesita mayor defensa. Si alguien trata de refutar esta defensa —como probablemente ocurrirá por quienes se ven amenazados por las barreras económicas— entonces se necesitarán otros argumentos.

Esos argumentos aparecen en dos variedades principales: los que operan dentro del marco de la eficiencia económica y los que recurren a otros valores. Los teóricos del mercado siempre han aceptado que algunas condiciones pueden justificar la protección. Un ejemplo obvio es la situación de las industrias nacientes: compañías que acaban de inaugurar y que han lanzado la producción interna de cierto artículo. Los costos de la puesta en marcha pueden crear cierto periodo durante el cual esas empresas no pueden competir con los productores extranjeros ya establecidos, pero una vez terminado ese periodo serán, en realidad, empresas independientes, que ya no necesitarán ayuda. La conclusión general de esta línea de razonamiento es que el proteccionismo selectivo puede ser legítimo si es para productos específicos y por períodos limitados.

Esta línea de razonamientos se ha extendido hasta ser un argumento general acerca de la situación especial de países enteros que están tratando de industrializarse en un medio en que ya están operando economías más avanzadas. Los teóricos del mercado clásico arguyen que la especialización permite a cualquier país desarrollar plenamente su economía. Los teóricos de lo que en el siglo xix fue llamado la economía nacionalista y en el siglo xx de la dependencia arguyen, en cambio, que el medio del sistema económico internacional en el que operan los países recién industrializados difiere tanto de aquel de los que se industrializaron antes, que ello ha modificado drásticamente el carácter del desarrollo. Si los recién llegados se arrojan abiertamente al mercado mundial, correrán el riesgo de que su pauta de desarrollo sea gravemente alterada. Podrán terminar exportando materia prima o materiales básicos e importando artículos terminados sin haber desarrollado nunca la capacidad de sostener el crecimiento industrial.⁶

⁶ Una obra clásica sobre la diferencia que el momento determina sobre el medio para la industrialización es: Alexander Gerschenkron, "Economic Backwardness in Historical Perspective", en su *Economic Backwardness in Historical Perspective* (Cambridge: Harvard University Press, 1962). La literatura de la dependencia es muy rica; véanse las referencias en mi ensayo-crítica acerca de las influencias internacionales sobre política interior: "The Second Image Reversed", *International Organization*, 32 (otoño de 1978), pp. 881-912.

De este razonamiento pueden derivarse varias políticas, una de las cuales es el proteccionismo. Para que el recién llegado avance, en forma diversificada, hacia el crecimiento "autosostenido", necesitará un periodo de autonomía general ante las fuerzas del mercado internacional. Ciertos aranceles generales a través de toda una gama de artículos ayudarán a promover el desarrollo de una densa red de nexos —hacia atrás y hacia adelante— dentro de la economía nacional. Después de un periodo considerable, la economía podrá desarrollar la fuerza interna necesaria para competir en un mercado mundial más abierto.

Una extensión de este argumento enfoca más explícitamente otros valores, aparte de los de la simple eficiencia económica: la fuerza de la nación, el poderío nacional, la seguridad nacional. Dado que la fuerza militar se relaciona con el poderío económico, la economía nacional debe aportar la capacidad que necesita la fuerza militar, aun al costo de cierta eficiencia económica. A finales del siglo xix fue claro que el poderío militar necesitaba una gran capacidad de producir hierro y acero, de construir armas, ferrocarriles y navíos. Los países debían tener esta capacidad aun si el hierro y el acero extranjeros fuesen más baratos y pudiesen ser entregados con mayor prontitud que los del mercado nacional (de ahí brotó la justificación mercantilista de un papel del Estado aún más activo que el simple proteccionismo). En términos más generales, las importaciones pueden ser más difíciles en tiempos de guerra y, por tanto, el planteamiento militar exigía consideración previa de aquellos productos que recibirían directivas de la política estatal para garantizar la autosuficiencia de la nación.⁷

También surgieron argumentos militares en apoyo del proteccionismo en la agricultura. En tiempos de guerra, sin duda los alimentos serían uno de los productos más necesarios para ser autosuficientes. Además, según muchos y en particular según los conservadores de la política, los campesinos y los trabajadores de los campos eran mejores soldados —más acostumbrados a la obediencia y a la disciplina, menos afectados por mala nutrición y enfermedades y por ideas políticas radicales que los trabajadores urbanos industriales—. La agricultura también podía contar con un poderoso sentimiento nacionalista que definía la identidad colectiva en el apego a la tierra, a un modo de vida pastoral específico y tradicional.

Una característica importante del proteccionismo, vital para nuestra interpretación de la política que lo rodea, es que mantiene a distancia la participación del Estado en la economía: aunque la pureza del mercado ha cedido ante la intervención gubernamental, esta intervención

⁷ Sobre la relación entre el mercado y la fabricación militar, véase: William H. McNeill, *The Pursuit of Power* (Chicago: University of Chicago Press, 1982).

aún actúa directamente a través del mercado. La acción del gobierno modifica la estructura de los incentivos por medio de la acción sobre los precios, pero el Estado no intenta modificar el modo en que los actores de la economía responden a los incentivos. Y aunque el mercado sea afectado por aranceles y devaluación, el gobierno mismo se adhiere a las normas tradicionales de la administración interna: un presupuesto equilibrado, un Estado limitado y unos poderes restringidos.

La relación del proteccionismo con el liberalismo clásico como otra política tiene, pues, doble filo. De las diversas opciones disponibles, el proteccionismo es la más legítima, la más ortodoxa en relación con el ideal capitalista. Aunque se desvíe de ese ideal, lo hace menos de lo que lo harían otras posibilidades. Se le puede interpretar como la "segunda mejor" opción, para la cual es posible elaborar argumentos lógicos y teóricos sin gran dificultad dentro de la economía capitalista. Al mismo tiempo, desde luego, sí interviene en el mercado, y por tanto, en la parte central del pensamiento capitalista. Y la carga político-emocional de la ortodoxia ha sido muy intensa, particularmente, como veremos, en el periodo entre guerras. La desviación del ideal era comprensible pero, a la vez, señal de debilidad, de subdesarrollo, de falta de madurez: era algo que sólo hacían las repúblicas plataneras y las economías nacientes.

El segundo elemento político interesante del proteccionismo es que evita un juego político de cero-suma con respecto a las divisiones de la clase de sociedad. En términos económicos enfrenta a los productores de orientación interna con los de orientación internacional, y ésta no es, en absoluto, una separación que enfrente a capitalistas y obreros. Antes bien, une a los dos grupos en conflicto contra otra coalición que supera los límites de clase. Más aún, como argumento con una base no económica, el proteccionismo también puede apelar a ideales y emociones como el nacionalismo y la defensa nacional, que pasan a través de las barreras de clase y de otros límites de carácter económico.

A este respecto, el proteccionismo no tiene la exclusiva, pero como argumento sí combina la más pequeña desviación de la ortodoxia capitalista con un grado considerable de atractivo colectivo nacionalista. Es un argumento que se puede esgrimir desde diversos puntos de la gama política, y se le puede plantear en muy diversos contextos políticos.

Opción IV: el estímulo a la demanda

El cuarto "paquete" de política, el estímulo a la demanda, es el más reciente en su elaboración teórica, pues surgió durante los treintas.⁸ Tras la segunda Guerra Mundial, el estímulo a la demanda llegó a ser tan prevaleciente que remplazó a las doctrinas clásicas del mercado como ortodoxia imperante de la economía política entre quienes tomaban las decisiones políticas, aunque tal vez no entre los administradores y propietarios en el sector privado. Este predominio político hizo que el estímulo a la demanda fuese vulnerable a los diversos choques económicos de los setentas y los ochentas; hoy, la doctrina está pagando el precio de haber predominado, y a ella se le achaca todo lo que sale mal.

El estímulo a la demanda consiste en un gasto deficitario del gobierno para dar oxígeno a una economía estancada. La formulación teórica de Keynes hizo ver la insuficiente atención que la ortodoxia del mercado prestaba al problema de la demanda. Keynes sostuvo que podía llegarse a un equilibrio en un punto considerablemente inferior al pleno empleo de los recursos. En un profundo giro descendente del ciclo de los negocios, aumenta la capacidad ociosa. Nadie quiere hacer nuevas inversiones, por muy barato que se vuelva el dinero (es decir, por mucho que caigan las tasas de interés) porque tiene poco objeto formar una nueva capacidad cuando aún se dispone de tanta capacidad anterior. De este modo, el problema no consiste en tener muy poco capital, como lo arguye la escuela clásica, sino demasiado capital y muy poca demanda. Keynes consideró que el ahorro era abundante, no escaso. La escasez estaba del lado de la demanda: quienes se hallaban dispuestos a comprar bienes no tenían dinero. En esta trampa de la liquidez, la economía podía quedar estancada durante muchos años. A la larga, como decían los clasicistas, la economía lograría enderezarse, pero según la célebre respuesta de Keynes, "a la larga, todos habremos muerto".

La respuesta adecuada a un estancamiento severo consistía en reestimular la economía por medio de déficit gubernamentales. Gastar más de lo que se recibía haría entrar dinero a la economía, aumentando la demanda de bienes. Mediante un efecto multiplicador, este gasto llegaría a penetrar en la economía, elevando el nivel general de la demanda y desencadenando así una espiral ascendente y beneficiosa de demanda, produciendo ventas, produciendo ganancias y ofreciendo

⁸ No llamo keynesianismo a esta opción política porque deseo separarla de su teórico más célebre. Darle su nombre a la opción implica un planteamiento de causa (de la teoría a la política) que es debatible.

así nuevos incentivos a la inversión. Si esto aumentaba la deuda gubernamental no importaba: el indicador crítico no era una norma fija de política sino la riqueza, definida como aumento del producto nacional bruto (PNB), la reducción del desempleo y un mayor uso de los recursos. Keynes "desacralizó" los instrumentos de política, convirtiéndolos de nuevo en simples instrumentos, en instrumentos que debían usarse para alcanzar los objetivos políticos, dejando de ser fines en sí mismos. Contra la acusación de que sus tácticas causarían inflación, los teóricos del estímulo a la demanda subrayaron la enorme subutilización de capacidades en la economía. Sólo cuando se hubiese alcanzado el pleno empleo, los déficit presupuestarios del gobierno causarían una inflación o un cuello de botella en la producción.

En algunas versiones del estímulo a la demanda, como las ideas que se desarrollaron en Suecia durante los veintes, se conservó como virtud el concepto de un equilibrio presupuestario, pero fue "estirado"; los presupuestos habrían de equilibrarse a lo largo de un mayor periodo: en esencia el alza y la baja del ciclo de los negocios. En períodos de prosperidad, el gobierno contaría con excedentes para formar reservas; en el descenso, se recurriría a esas reservas para hacer obras públicas, combinando así la producción de bienes públicos útiles con el estímulo al financiamiento del déficit. Durante todo el ciclo, el presupuesto estaría equilibrado. Sin embargo, en la práctica, casi ningún gobierno forma un excedente durante los buenos tiempos.

En la época de posguerra, el estímulo a la demanda ha sido asociado al nombre de Keynes, pero tiene una larga hilera de predecesores; en realidad, se le puso a prueba como política pública antes que Keynes publicase su célebre elaboración teórica, la *Teoría general*, en 1936. Buen número de tradiciones intelectuales y populares de Europa incluían nociones de "subconsumo", idea que subrayaba la mala distribución del ingreso. La concentración de la riqueza hacía que la masa de la población fuese incapaz de comprar esa producción que hacían posible las técnicas modernas. Una enorme pobreza limitaba el consumo a los productos de primera necesidad (alimentos, ropa y alojamiento). No quedaba ningún ingreso para adquirir productos de calidad superior, productos nuevos o toda la gama de bienes de consumo que las fábricas del mundo industrial estaban ofreciendo en los mercados nacionales e internacionales. De este modo, la pobreza era un límite a las ganancias. Si los pobres no podían comprar, no estimularían el flujo de ganancias que producirían incentivos para invertir, que producirían empleos, que producirían esa capacidad de adquirir artículos y, más allá, la famosa espiral. Algunos observadores (especialmente notable entre ellos John Hobson) creyeron que esta tensión conducía

al imperialismo, cuando los capitalistas buscaban ganancias en el extranjero en lugar de dar a las masas el poder adquisitivo que desarrollaría el crecimiento en el interior.⁹

Otras ideas apoyaron no sólo la redistribución del ingreso sino el concepto de gasto gubernamental para promover el empleo, los bienes públicos y el bienestar general. Del lado de los conservadores, los países europeos tenían ya largas tradiciones de *noblesse oblige*, de responsabilidad de la *élite* por el bienestar de la comunidad, aun de sus miembros menos importantes. Bismarck y Disraeli representan dos versiones políticamente distintas de este concepto, y pueden encontrarse equivalentes suyos en toda una vasta gama de doctrinas y de contextos políticos. Del lado de los radicales y de los liberales había otras tradiciones que proclamaban la igualdad de todos los creyentes, la democracia de la comunidad original, los derechos del individuo, la nobleza del trabajador, las reclamaciones de la clase y del grupo. Desde los comienzos de la historia escrita ha existido el gasto público en obras de utilidad social, que también han ayudado a generar empleos.

Como otros "paquetes" políticos, el estímulo a la demanda aparece en muchas versiones. El gasto puede ir en direcciones totalmente distintas, sea en la militar o en bienes de consumo, en compras gubernamentales o en pago de prestaciones. Y los déficit presupuestarios pueden, a su vez, ser más o menos intencionales, más o menos administrados.

En contraste con ambas ortodoxias, el liberalismo clásico y el socialismo clásico, pero similar al proteccionismo y al mercantilismo, el estímulo a la demanda tiene el don de poder atravesar las fronteras de clase. Define un juego colectivo entre el capital y el trabajo. Como todas las opciones excepto el mercantilismo, retrocede ante las cuestiones microeconómicas. No pide intervención y ni siquiera consideración de la organización interna de empresas, mercados o industrias. En el fondo, el estímulo a la demanda es un instrumento de política en general que enfoca su atención en los niveles de demanda agregada.

Opción V: el mercantilismo

El término "mercantilismo", tal y como lo empleo aquí, significa acción del Estado en ayuda de industrias específicas o aun de empresas específicas.¹⁰ Tal acción puede adoptar varias formas: subsidios para

⁹ John A. Hobson, *Imperialism: A Study* (1902; Ann Arbor: University of Michigan Press, 1965).

¹⁰ "Mercantilismo" tiene una referencia clásica al flujo del metal: los países aumentaban su riqueza obteniendo más de una cantidad fija de metal de otros países que, con ayuda del gobier-

empresas individuales, regulación legal de mercados (por medio de cuotas de producción, precios fijos, normas de fabricación, apoyo a precios o juntas de mercado), reorganización de compañías o industrias, agencias reguladoras para compañías o industrias, asignación de créditos, disposiciones de mercadeo en el extranjero y compras del gobierno. En contraste con otras opciones políticas, el mercantilismo puede intervenir en el nivel microeconómico, en el nivel de la empresa específica. Las otras medidas políticas actúan al nivel del mercado; la política mercantilista, por contraste, se centra en problemas de organización y de estructura industrial.

Mercantilismo es un viejo nombre con un significado históricamente específico, más limitado que el empleo que le daremos aquí. En el siglo XVII se le relacionó con la idea de riqueza en metálico. Había en el mundo una cantidad fija de riqueza, decía el argumento, los Estados trataban de obtener toda la parte de esa riqueza que pudieran, y la política de un Estado activo, de crear una capacidad productiva así como una capacidad militar, era el mejor modo de lograrlo. Así, el mercantilismo es anterior al capitalismo de *laissez faire* como teoría de la economía política. De hecho, fue el mercantilismo contra el cual los teóricos de la economía de mercado —entre ellos Adam Smith— se unieron en los siglos XVIII y XIX; fue el punto focal de sus argumentos contra los costos de la optimidad del favoritismo, la corrupción y la confianza mal puesta, a los cuales, en su opinión, el mercantilismo inevitablemente conducía.

Sin embargo, pese a sus críticas, esta política nunca ha desaparecido. Empezó en asociación con artículos suntuarios, como porcelana de Dresde, tapetes de Francia, sedas y otros productos textiles, y con artículos militares como armas de fuego, cañones, uniformes y otros productos relacionados con la guerra. Continuó durante todo el siglo XIX como medio de hacer con presteza las cosas importantes. Es posible que los ferrocarriles británicos y algunos franceses fuesen construidos en privado, pero casi toda la construcción de ferrocarriles en el continente europeo resultó de un acto de Estado, fuese indirectamente por medio de financiamiento, o directamente por medio de compañías propiedad del gobierno. Por lo general, la producción militar ha adoptado por doquier esta forma.

En el siglo XX el mercantilismo ha adoptado otras formas y otros nombres. Por doquier surgieron juntas de producción de guerra durante ambas guerras mundiales. En el periodo entre guerras, muchos

no, podían fabricar. En el uso moderno, este referente histórico casi ha desaparecido. Otros términos empleados a menudo con este tipo de política incluyen corporativismo, política industrial y política sectorial.

países probaron una especie de corporativismo mercantilista; por ejemplo, la American National Recovery Administration trató de fijar los precios, las normas y las cuotas de producción, y en todas partes se han regulado las industrias. Desde 1945 las medidas políticas del gobierno hacia el Estado de industrias específicas ha llegado a ser llamada, cada vez más, *política industrial*. Los franceses distinguen entre planificación indicativa, para referirse a elementos de información, y política industrial para referirse a subsidios extranjeros más específicos e intervenciones en las organizaciones. Japón se ha hecho famoso por su política industrial, a la que muchos atribuyen el auge japonés de posguerra. En los Estados Unidos, funcionarios públicos y privados niegan que exista siquiera una política industrial; sin embargo, para observadores nacionales y extranjeros por igual, es fácil verla en incontables mecanismos, desde contratos de la defensa hasta industrias reguladas, exenciones de impuestos y becas para la investigación. Ha existido desde los días de las obras públicas a comienzos de la República, pasando por las enormes concesiones de tierras a compañías ferroviarias privadas en el siglo XIX hasta los actuales contratos de investigación y de defensa.

El concepto de política mercantilista no tiene que limitarse a la industria. Durante los treintas, casi todos los países adoptaron, para la agricultura, medidas como apoyo a los precios, cuotas de producción, juntas de mercado, planes de almacenamiento, y programas de educación, preparación e investigación. Algunas de estas medidas son anteriores a los treintas (estamos pensando especialmente en las concesiones de tierras a las universidades orientadas hacia la agricultura, servicios de extensión agrícola y planes de inspección relacionados con la salubridad), y casi todos los países continúan hoy con ellas. Hasta los gobiernos británico y norteamericano de los ochentas, que redujeron el presupuesto, apenas han tocado los intereses agrícolas.

La razón de ser de la política mercantilista es que el mercado, por sí mismo, no es adecuado para la tarea económica de que se trata. Las razones de esta inadecuación varían. Incluyen una tecnología sumamente compleja, costosa y tal vez inestable, que causa demasiada incertidumbre con respecto a las ganancias para apoyar la inversión; una necesidad de rapidez, como en la producción para la defensa; inadecuaciones estructurales en que la meta del lucro individual produce resultados insuficientes para la colectividad; e inadecuaciones individuales o culturales, en que quienes toman las decisiones en privado carecen de la capacidad o de la visión intelectual necesarias para tomar decisiones eficaces.

Este último punto es el que a menudo se plantea cuando se dice que

de alguna manera el capitalismo nacional es deficiente. Los empresarios, la clase de los capitalistas, pueden sostener un conjunto de ideas derivado de anteriores experiencias, ideas que ya no son apropiadas para las necesidades económicas contemporáneas. Por ejemplo, en Francia se ha dicho que las tradiciones derivadas de la aristocracia, la importancia de la tierra y el mercantilismo de Luis XIV y de Colbert, produjeron, en conjunto, una cultura económica sumamente reacia a correr riesgos, muy preocupada por la estabilidad de su porción en el mercado y por la supervivencia de la empresa familiar, cultura que está en conflicto con las necesidades del siglo XX, de racionalización de la producción y la administración, con las virtudes del desarrollo, con la producción de masas en gran volumen y bajo margen. Lo que permitió a la economía francesa prosperar tanto después de 1945 fue la intervención activa del Estado en la organización de la estructura económica de varias industrias, remplazando a los individuos que dominaban las principales palancas económicas de la sociedad, por modernos y dinámicos administradores más orientados hacia el crecimiento.¹¹

Un tema recurrente cuando se quiere justificar el mercantilismo son los problemas específicos del capitalismo en diferentes situaciones nacionales. Por ejemplo en Japón, el mercantilismo es considerado como respuesta al grave retraso del país en la época de su inserción en la economía mundial. En general, dice el argumento, cuanto más tarde ocurra la industrialización en relación con otros y más atrasada esté la sociedad cuando empieza la industrialización, más inadecuadas serán las fuerzas privadas o la sociedad en conjunto para lograr la modernización, y mayor será la necesidad de que el Estado desempeñe un papel activo. (Alexander Gerschenkron, Immanuel Wallerstein y otros han desarrollado, para nosotros, un conjunto de proposiciones acerca de esta relación histórica entre el momento de la industrialización, la evolución de la economía internacional, el grado de atraso de la sociedad civil y la paz institucional y política del Estado.) Ingresando bastante tarde en el juego, las élites japonesas utilizaron al Estado para promover el crecimiento en formas en que no habría podido lograrlo el mercado o el proteccionismo directo: Con una política minuciosa y compleja que mezclaba las presiones y los incentivos de las fuerzas del mercado con planificación estatal, análisis, incentivos y castigos aplicados para el Estado, Japón construyó una economía avanzada suma-

¹¹ Véanse Charles Kindleberger, "The Postwar Resurgence of the French Economy", en Stanley Hoffmann et al. (comps.), *In Search of France* (Cambridge: Harvard University Press, 1963), y Richard Kuisel, *Capitalism and the State in Modern France* (Cambridge: Cambridge University Press, 1981).

mente diversa. En el siglo XX este país ha llegado a exemplificar la práctica del mercantilismo contemporáneo.¹²

El mercantilismo exige mecanismos institucionales muy complejos, en comparación con las otras políticas (con excepción de la opción socialista). La selectiva asignación de recompensas y de frenos exige una maquinaria institucional capaz de establecer discriminaciones. Si los gobiernos quieren recompensar a quienes triunfan y compensar a quienes pierden, deben poder determinar quiénes son quiénes. Si el gobierno desea evitar conflictos organizando acuerdos previos, debe tener los mecanismos de consulta necesarios para hacerlo. Y si quiere imponer sus acuerdos, debe tener poderes de regulación. Como lo muestra la bibliografía sobre corporativismo democrático, las instituciones creadas para desempeñar estas tareas difieren considerablemente de un país a otro.

En el mercantilismo, como en las otras opciones, la forma tanto como la sustancia afecta la política de las disputas políticas. Las opciones políticas estimulan la controversia sobre su contenido inmediato, es decir, sobre quién resulta ayudado o perjudicado. También estimulan la controversia por los efectos de los mecanismos de aplicación sobre la distribución del poder en la sociedad, es decir, sobre cómo se les debe aplicar.

Las cinco opciones políticas

Para poder hacer comparaciones entre países y entre períodos he delineado cinco "paquetes" políticos: el liberalismo (neo)clásico, la socialización y la planificación, el proteccionismo, el estímulo a la demanda y el (neo)mercantilismo. Estos "paquetes" difieren en sus prescripciones de política para hacer frente a las grandes tensiones de la economía internacional, y ofrecen diversas respuestas a un conjunto común de respuestas. ¿Cuál es la causa del problema y qué puede hacerse al respecto? ¿Quién gana y quién pierde por cada medida política, y quiénes son, por ello, potenciales aliados y adversarios? ¿Qué requerimientos institucionales hay para la aplicación de la política y, por ello, qué pautas serán recomendadas y qué pautas causarán controversia? Estas preguntas y los temas que plantean han ayudado a organizar los estudios que se muestran en ulteriores capítulos.

¹² Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975* (Stanford: Stanford University Press, 1982). Véase también el esfuerzo de Daniel Okimoto por determinar cómo el papel del Estado japonés varía según el tipo de industria y sus nexos con la política, en *Between MITI and the Market* (Stanford: Stanford University Press).

Durante cualquiera de los tres períodos de crisis los países fueron, desde un punto de vista analítico, libres de adoptar cualquiera de estas opciones. Sin embargo, como veremos, los países así como los tomadores de decisiones individuales rara vez pensaron en las cinco posibilidades en cada momento de decisión. Los debates en general enfocan dos o tres opciones en cada periodo, aunque en cada uno de ellos las cinco posturas tienen sus partidarios en cualquier parte. Así pues, para explicar las elecciones que se hicieron necesitamos saber algo acerca del poder, acerca de los recursos de que disponían los distintos partidarios en los debates sobre política. La segunda sección de este capítulo examina los diversos enfoques explicativos de que disponemos para analizar el vínculo entre posición política y poder.

EXPLICACIONES DE LAS ELECCIONES DE POLÍTICA: COALICIONES SOCIALES, REPRESENTACIÓN Y ESTADO

Hay un cuento célebre acerca de la Ley Arancelaria Hawley-Smoot, de 1930, que merece ser contado. Cerca de 1 000 economistas —virtualmente toda la comunidad de economistas profesionales de la época— hicieron una petición para oponerse al arancel porque violaba el principio de la ventaja comparativa y, por ello, era nocivo para el bienestar general. El Congreso no hizo caso de la protesta. La Hawley-Smoot aplicó aranceles virtualmente a todo lo que se fabricaba en los Estados Unidos, y un destacado científico de la política, E. E. Schattschneider, escribió un libro importante sobre el papel de los grupos de interés para aplicar esa ley.¹³ Las teorías económicas prevalecen, nos dice el cuento, sólo cuando han movilizado la autoridad política, es decir, sólo si quienes creen en las teorías obtienen los recursos que les permitan emprender una acción con autoridad.

Para explicar las elecciones de política económica tenemos que vincular los resultados de las medidas políticas con la política en general. Nuestros enfoques explicativos deben tener algún modo de aclarar la conexión entre política y elección: entre lo que pudo hacerse y los diversos factores que moldean lo que en realidad piden hacer quienes toman las decisiones. He simplificado todo el vasto universo de las teorías que nos ofrece la ciencia social moderna, en cinco familias de argumentos. La explicación por medio del *perfil de la producción* subraya las preferencias de los actores sociales, cómo son determinadas por su situación en la economía internacional y la economía

¹³ E. E. Schattschneider, *Politics, Pressure Groups and the Tariff* (1935; Hamden, Conn.: Archon, 1963).

nacional.¹⁴ La explicación por medio de *asociaciones intermedias* subraya el papel de organizaciones como los partidos políticos y los grupos de intereses al relacionar las preferencias sociales con las instituciones del Estado.¹⁵ La explicación por la *estructura estatal* subraya el papel de las instituciones formales, las burocracias, y las reglas al mediar entre intereses, y de hecho, al definir tanto los intereses como las asociaciones intermedias.¹⁶ La explicación mediante la *ideología económica* subraya el papel de percepciones, modelos y valores al determinar las interpretaciones de la situación económica y de las circunstancias políticas que influyen sobre las preferencias y la conducta.¹⁷ Por último, la explicación mediante el *sistema internacional* subraya las repercusiones

¹⁴ Las fuentes clásicas de este enfoque incluyen a Bentley y a Marx. La discusión sobre el "reduccionismo" —si este enfoque "reduce" la política a los intereses y los costos de hacerlo— es tan antigua como el enfoque mismo. Entre los tratamientos de la política norteamericana con respecto a esas cuestiones se encuentran: Theodore Lowi, *The End of Liberalism: Ideology, Policy and the Crisis of Public Authority* (Nueva York: Norton, 1969), y Grant McConnell, *Private Power and American Democracy* (Nueva York: Knopf, 1966).

¹⁵ En el discurso norteamericano, el *locus classicus* para la importancia de las "asociaciones intermedias" es Alexis de Tocqueville con sus análisis de las diferencias entre los sistemas norteamericano y francés en *La democracia en América* y en *El Antiguo Régimen*. Stanley Hoffmann, en sus conferencias sobre la política francesa en la Universidad de Harvard, ha llamado "bandas de transmisión" a dichas asociaciones. Véase también Hoffmann, "Paradoxes of the French Political Community", en Hoffmann et al., *In Search of France*.

Con la frase "redes políticas", Peter Katzenstein combina las instituciones estatales con asociaciones intermedias como partidos y grupos de intereses. Con ello ayuda a simplificar las cosas utilizando una dimensión para diferenciar las políticas pero, como todas las simplificaciones útiles, ésta también tiene su costo: instituciones como las burocracias y las reglas no necesariamente embozan en las bandas de transmisión. Deben hacerlo con la mayor claridad en los Estados sumamente corporativistas pero no en los más "pluralizados". Véanse los ensayos de Katzenstein en *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States* (Madison: University of Wisconsin Press, 1978), así como en sus libros recientes sobre las más pequeñas democracias europeas: *Corporatism and Change: Austria, Switzerland, and the Politics of Industry* (Ithaca: Cornell University Press, 1984), y *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe* (Ithaca: Cornell University Press, 1985).

La bibliografía sobre el corporativismo ha aumentado la atención que se presta a las asociaciones intermedias, estimulando así una valiosa investigación de la estructura de estas asociaciones. Menos clara a veces es la capacidad de demostrar nexos efectivos entre diferentes estructuras y los resultados políticos. Philippe Schmitter ha hecho una importante labor sobre el corporativismo; véanse, entre otras fuentes, su "Interest Intermediation and Regime Governability in Contemporary Western Europe and North America", en *Organizing Interests in Eastern Europe* (comp.), Suzanne Berger (Nueva York: Cambridge University Press, 1981). Para una categórica declaración de los efectos de la política de estas estructuras, véase Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations* (New Haven: Yale University Press, 1982). Para una crítica de los descubrimientos de Olson, véase, entre otros, Ronald Rogowski, "Structure, Growth, and Power", *International Organization*, 37 (otoño de 1983), pp. 713-738.

¹⁶ Theda Skocpol ha subrayado esta variable, sobre todo en una obra reciente en que compara el desarrollo de los sistemas de beneficencia en distintos países. Véanse Margaret Weir y Skocpol, "State Structures and the Possibilities for 'Keynesian' Responses to the Great Depression in Sweden, Britain and the United States", en *Bringing the State Back In*, (comp.), Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer, y Skocpol (Cambridge: Cambridge University Press, 1985), pp. 107-168.

¹⁷ Por ejemplo, Charles Kindleberger, "The Rise of Free Trade in Western Europe, 1820-1875", *Journal of Economic History*, 35 (1975), pp. 20-55.

siones de la guerra, las cuestiones de seguridad, la procuración militar y otros elementos del sistema estatal al moldear la política económica.¹⁸

En este capítulo esbozamos brevemente cada una de estas familias de argumentos, que en conjunto determinan la presentación ulterior del material sobre los tres períodos de crisis y estructuran el debate explicativo. En este punto algunos lectores desearán ver una elaboración completa de cada enfoque teórico. Sin embargo, no lo ofrezco, en parte porque las relaciones entre los argumentos tienen una base histórica y cambian de un periodo a otro, de una situación a otra; y en parte porque creo que prestar demasiada atención a la teoría antes de exponer al menos un caso viene a alterar la forma interactiva en que la mayoría de las personas absorben el material y reflexionan sobre él. Por ello presento aquí una versión breve de los distintos enfoques explicativos y más adelante sondearé sus fuerzas y flaquezas características en el contexto histórico.

La explicación por la imagen de la producción

La explicación por el perfil de la producción se concentra en las preferencias de los actores sociales, determinadas por la situación de dichos actores en la economía internacional y doméstica. En una interpretación de la política centrada en los grupos de interés, los actores económicos, cuyas preferencias son moldeadas por su situación económica, hacen presión sobre los gobiernos. Estos actores, deseosos de llegar a un resultado político particular, forman coaliciones que incluyen concesiones y negociaciones con objeto de movilizar el consenso necesario para prevalecer. Los políticos actúan haciendo labor de corretaje de tales coaliciones y teniendo así cierta repercusión sobre el resultado. Las opciones de que disponen los políticos giran en torno a las pautas de necesidades sociales y, por ello, para comprender estas opciones es vital contar con un "mapa" social de la sociedad con que tratan los políticos.

Este modo de razonamiento es ya una venerable tradición de la economía política, y existe en muchas versiones. Entre las presiones sociales y los resultados políticos hay muchos pasos en el modo en que estas diversas tradiciones conceptualizan la sociedad y la conexión entre los actores sociales y el poder. Mientras que gran parte de la bibliografía examina los grupos de presión, yo empiezo por considerar a

¹⁸ Un planteamiento clásico es el de Otto Hintze, "Military Organization and the Organization of the State", en *The Historical Essays of Otto Hintze*, ed. Felix Gilbert (Nueva York: Oxford University Press, 1975). Véase también mi "Second Image Reversed".

los *actores sociales* y luego después a los grupos de presión. Mientras que gran parte de la bibliografía considera o bien agregados muy grandes (capital y trabajo), o muy pequeños (individuos o firmas, personas o empresas), yo enfoco una disagregación intermedia (o agregación), *sectores o ramas*. Mientras que muchos contemplan las formas organizativas de grupos, yo considero el *contenido* de la situación y las preferencias de los grupos. Y mientras que muchos analizan la situación doméstica de los actores económicos, yo enfoco el contexto *internacional* de su situación.

Cuando surgen cuestiones de política pública, las personas afectadas por la decisión que se debe tomar preguntan, sin duda, sobre cualquier opción, *Qui bono?*: ¿quién se beneficia y cómo afectará esto mi propia situación? La respuesta a tal pregunta ejerce un efecto poderoso sobre las medidas políticas que la gente prefiere. Y lo que la gente desea depende de dónde se encuentra, como lo han dicho los teóricos desde mucho antes de la época de Bentley y de Marx.¹⁹

Aquí, lo que me interesa es ver cómo los países responden a las modificaciones de la economía internacional. Si estamos viendo las posiciones políticas que los actores nacionales adoptan hacia el medio internacional, entonces procede que consideremos la situación de los actores en esa economía. La sociedad puede disgregarse en dos pasos: primero, entre empresas, agricultura y fuerza de trabajo; y luego, dentro de cada una de esas tres categorías generales, entre sectores o familias productoras (para las dos primeras) y tipo de empleo (para la tercera).²⁰

¹⁹ Véase Richard Neustadt, *Presidential Power: The Politics of Leadership* (Nueva York: Wiley, 1960).

²⁰ Cómo conceptualizar la sociedad sigue constituyendo una controversia básica de la sociología política. La mayor parte de los analistas de las elecciones en los Estados Unidos ven la sociedad como una masa de individuos; véanse Angus Campbell *et al.*, *The American Voter* (Nueva York: Wiley, 1960); Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy* (Nueva York: Harper & Row, 1957); y Sam Popkin *et al.*, "What Have You Done for Me Lately? Toward an Investment Theory of Voting", *American Political Science Review*, 70 (septiembre de 1976), pp. 779-805.

Las conceptualizaciones de la clase se derivan de Marx, poderosamente influidas por los economistas políticos de su época, y por Max Weber, particularmente el conocido ensayo "Clase, *status* y partido". Algunos autores contemporáneos subrayan el concepto clasista de la acción individual. En la tradición del voto, véanse Douglas Hibbs, "Political Parties and Macroeconomic Policy", *American Political Science Review*, 71 (1977), pp. 1467-1487, y Robert Alford, "Class Voting in the Anglo-American Political Systems", en S. M. Lipset y Stein Rokkan (comps.), *Party Systems and Voter Alignments* (Nueva York: Free, 1967).

La sociedad vista como grupo se deriva, entre otras fuentes, de los antiguos "funcionalistas" como los llama Samuel Beer en *British Politics in the Collectivist Age* (Nueva York: Random House, 1965); los viejos teóricos *tories* y *whigs* que hablaban de grandes funciones en la sociedad y de quienes las desempeñaban. Una visión contemporánea de este enfoque subraya los "sectores" en la economía en las grandes familias de productos en la industria y en la agricultura. Alexander Gerstchekron utiliza este enfoque en *Bread and Democracy in Germany* (1943; Nueva York: Fertig, 1966), así como otros historiadores de la economía, como Landes, *Unbound Prometheus*, y Erik Dahmen, *Entrepreneurial Activity and the Development of Swedish Industry, 1919-1939*, tr. al

Para las empresas, parecen pertinentes cinco consideraciones principales al determinar las actitudes hacia la política económica. La primera es la competitividad en la economía internacional. Los actores de la economía en el frente de la competencia internacional suelen apoyar las medidas políticas que promueven el comercio abierto, no sólo para sus propios productos sino, más generalmente, para una especialización intensificada en el comercio internacional. Los actores que se encuentran menos bien colocados en la competencia internacional más probablemente apoyarán la protección o los modos de defensa o de subsidio.²¹ La segunda consideración es la vulnerabilidad a las fluctuaciones de la demanda. Los actores económicos expuestos a grandes e impredecibles giros de las condiciones del mercado probablemente deseen unas medidas políticas que les protejan de tales vaivenes. Las compañías que tienen enormes requerimientos de capital como las del acero de finales del siglo XIX o las del petróleo en los años treinta, o las industrias de producción en masa en décadas recientes, suelen apoyar los aranceles u otras intervenciones gubernamentales que estabilizan los mercados y permiten una planificación más ordenada de la amortización de deudas.²²

El tercer punto principal que deben considerar las empresas es el papel y el carácter de las necesidades de la fuerza laboral. Las industrias que necesitan grandes números de obreros relativamente poco calificados suelen tener intensos conflictos con la fuerza de trabajo, por salarios, derechos sindicales y servicios sociales. Las industrias que necesitan menos obreros o una fuerza de trabajo más diversificada pueden tener mayor facilidad para adaptarse a las demandas de dicha fuerza de trabajo.²³ El cuarto punto es la fuente de la demanda. Los productores de los bienes de consumo de masas suelen preocuparse por las condiciones macroeconómicas; en su caso la capacidad adquisitiva del público, totalmente distinta de los productores de bienes de

inglés Axel Leijonhufvud (Homewood, Ill.: Irwin, 1970). Véase el muy imaginativo ensayo, que emplea este enfoque sectorial, de James R. Kurth, "The Political Consequences of the Product Cycle: Industrial History and Political Outcomes", *International Organization*, 33 (Invierno de 1979), pp. 1-34.

²¹ Véanse Gerschenkron, *Bread and Democracy*, y William Appelman Williams, *Roots of the Modern American Empire* (Nueva York: Random House, 1969).

²² Stephen Webb establece este punto en su análisis de la competencia entre el acero alemán y el británico durante el cambio de siglo. (Véanse referencias en el capítulo III, nota 16.) Véase el análisis de la demanda estable y del fordismo contra la demanda fluctuante y la adaptación flexible, en Michael Piore y Charles Sabel, *The Second Industrial Divide* (Nueva York: Basic, 1985).

²³ Eso arguyen Tom Ferguson, "From Normalcy to New Deal: Industrial Structure, Party Competition, and American Public Policy in the Great Depression", *International Organization*, 38 (Invierno de 1984), pp. 41-94, y David Abraham, *The Collapse of the Weimar Republic* (Princeton University Press, 1981).

capital que venden a otras compañías o a los gobiernos.²⁴ Por último, es importante la estructura de los mercados de capital. La banca es una industria que tiene sus propias fuentes de ganancias. La situación de los banqueros varía de acuerdo con el tipo: los sistemas bancarios orientados hacia el comercio, los flujos de capital y la administración de la reserva monetaria suelen ser marcadamente internacionalistas, mientras que los banqueros industriales suelen dividirse según la situación de la industria a la que está aliada cada banco.²⁵

Estas diversas consideraciones no necesariamente convergen para definir una situación de los negocios en la economía: los altos costos laborales pueden empujar en un sentido, y el deseo de un fuerte poder adquisitivo para la fuerza de trabajo puede empujar en otro sentido. También pueden ser pertinentes otras variables; sólo tenemos que pensar, por ejemplo, en la organización industrial y en los sistemas de mercado. Y estos factores no son fáciles de poner en acción. Sin embargo, tener en mente estas consideraciones será útil cuando observemos las preferencias y la conducta política de las empresas en los debates sobre política.

Si la categoría de las empresas abarca la fabricación, el comercio, el mercadeo y las finanzas, entonces la tierra abarca todo el resto. La agricultura, como los negocios, puede ser desgregada, y para nuestros propósitos son importantes dos dimensiones. Una de ellas es el mercado para los productos, en función de los compradores. Puede notarse una distinción entre el mercado mundial para artículos (como cereales, algodón y tabaco) y los mercados industriales urbanos, más localizados, para productos de alto valor agregado de consumo directo (carne, productos lácteos, fruta, legumbres). Los productores de artículos de consumo entran en conflicto con la economía industrial sobre las condiciones de comercio para sus productos; los productores de bienes de consumo se encuentran en las mejores condiciones cuando ciertos ingresos crecientes de la industria permiten a más personas consumir mayores cantidades de productos más costosos. La otra dimensión concierne a la organización de la producción y a la adaptabilidad a los cambios del mercado. Entre la agricultura de las grandes fincas (terratenientes que cuentan con masas de trabajadores) y la agricultura de la granja familiar (los propietarios), se encuentran muchas combinaciones posibles. Algunas han demostrado ser más rígidas que

²⁴ Véanse Piore y Sabel, *Second Industrial Divide*, y McNeill, *Pursuit of Power*.

²⁵ Sobre el papel de las estructuras bancarias al determinar la política, véanse Gerschenkron, "Economic Backwardness"; Kurth, "Political Consequences of the Product Cycle", y John Zysman, *Government, Markets and Growth: Financial Systems and the Politics of Industrial Change* (Ithaca: Cornell University Press, 1984).

otras cuando unos cambios súbitos de la economía internacional amenazan la formas de organización.²⁶

El tercer término, la fuerza de trabajo, los que venden su energía en el mercado, también puede dividirse. Dos consideraciones son particularmente dignas de notar. La primera es la escala y el carácter de la empresa y el lugar de trabajo. Quienes trabajan en industrias en grande escala y relativamente estandarizadas, por una parte, y quienes trabajan en industrias fragmentadas, sumamente particularizadas, por la otra, parecen mostrar diferentes tendencias. Por lo general, los primeros más a menudo se sindicalizan y, como veremos, la presencia o ausencia de sindicatos establece una considerable diferencia en su conducta.²⁷ La segunda consideración para la fuerza de trabajo es la situación de la empresa en la economía internacional. Los trabajadores empleados en sectores que ocupan el frente mismo de la competencia internacional suelen tener hacia las cuestiones políticas diferentes actitudes que la de los trabajadores de fábricas cuya posición competitiva se está deteriorando. Todos los factores que influyen sobre las preferencias políticas de las empresas probablemente afectarán, asimismo, las de la fuerza de trabajo.

Empresas, agricultura, fuerza de trabajo: las definiciones de estos tres elementos pueden llegar a abarcar toda la sociedad. Las teorías sociales modernas han dado gran importancia a los servicios, la venta al menudeo y las profesiones, mas para nuestros propósitos es probable que éstos se asemejen a la banca, ya que su situación está en función de cómo se relacionan con otros elementos de la economía. Sin duda este tratamiento es insatisfactorio, pero tendremos que valernos de él pues, para fines analíticos, la economía moderna podría disgregarse indefinidamente.

Aquí nuestro interés está en las preferencias y las alianzas políticas. La conducta de los actores económicos es afectada por sus preferencias, y éstas, a su vez, son afectadas por la situación. La interacción de las preferencias y la situación implica efectos recíprocos así como otros directos: los aranceles sobre cereales elevan los costos para los productores industriales porque entonces se ven bajo una presión tendiente a elevar los salarios, lo cual daña la posición competitiva de los productores. Los productores agrícolas compran productos industriales y por ello prefieren los artículos baratos, pero venden en mercados industriales que necesitan ingresos para comprar productos agrícolas. De esta manera, actores idénticamente situados pueden adoptar dife-

²⁶ Véanse Gerschenkron, *Bread and Democracy*; Williams, *Roots of the Modern American Empire*; Lowi, *End of Liberalism*; y McConnel, *Private Power*.

²⁷ John Goldthorpe y David Lockwood, *The Affluent Worker in the Class Structure* (Cambridge: Cambridge University Press, 1969).

rentes políticas, dependiendo de las preferencias de otros actores del sistema político del que forman parte: los obreros en los países en que los alimentos son baratos y los de los países de alimentos costosos pueden tener distintas opiniones acerca de los aranceles.

Hasta aquí hemos identificado algunas categorías de actores sociales y algunas características de su situación en la economía internacional, que probablemente afectarán sus preferencias de política. Estas distinciones nos permitirán hacer, en los casos históricos, un enfoque sistemático para trazar las trayectorias de la formación de alianzas y los "paquetes" políticos que las acompañan. Sin embargo, entre el esbozo de estas trayectorias y la explicación de las elecciones políticas, todavía hay varios pasos. Conocer las preferencias y coaliciones no es lo mismo que conocer el poder. Sobre este punto giran las controversias. Después de todo, el reduccionismo, con lo que quiero decir la reducción de la política a alguna otra cosa (aquí, las preferencias sociales), consiste, en el fondo, en pasar por alto la cuestión de la transformación, de cómo la preferencia, por medio del poder, se vuelve política. Es fácil caer en la circularidad: los partidarios de la política triunfante tienen el poder porque ganaron, y lo sabemos porque, si no hubieran tenido el poder, no hubiesen ganado.²⁸

¿De dónde viene el poder? En forma significativa, el poder está relacionado con la situación económica: es empíricamente circular. La situación económica surge de las funciones que los grupos desempeñan en la economía. Esta opera por medio de las siguientes funciones: inversión, administración, trabajo, compra, servicios profesionales. Personas y grupos desempeñan estas funciones, y el poder depende de la importancia de la función para la economía de los recursos que aporta el control de la función. De este modo, los trabajadores de los transportes y los trabajadores de las plantas de energía tienen mucho mayor poder sobre ciertas cuestiones que los obreros no calificados, los fabricantes de botones o los limpiadores en seco. El control de capital, la administración de grandes empresas, la práctica de servicios profesionales vitales, como la medicina: todos incluyen formas de poder distintivas y considerables. Los gobiernos pueden elegir una política sólo para ver después que los actores de la economía la rechazan en el mercado, imponiendo así un cambio en la dirección de la política. La experiencia de los socialistas franceses que describimos en el capítulo V nos ofrece un ejemplo reciente de este proceso.

²⁸ Véase Robert Dahl, *Preface to Modern Democratic Theory* (Chicago: University of Chicago Press, 1956). Su análisis sigue siendo el tratamiento más claro de problemas tales como la circularidad y la tautología.

A las personas que en realidad desempeñan cada una de estas funciones vitales para la economía podemos llamarles actores sociales.²⁹ Empleo este nombre de preferencia sobre el más frecuente de "grupo de interés", o "clase". Grupo de interés se refiere, en general, a las asociaciones que representan las funciones (sindicatos, asociaciones de negocios), pero funciones e instituciones (estructuras) no son lo mismo. Por ejemplo, el capital es una fuerza independiente de toda asociación de inversionistas; no es necesaria una asociación de inversionistas o de especuladores de capital para vender una moneda cuando se teme una devaluación. Aunque la organización sin duda importa, no es lo mismo que la función. La clase expresa directamente un tipo de función; la formulación más sencilla distingue entre la propiedad y la administración del capital, por una parte, y la venta de la fuerza de trabajo, por la otra. Esta distinción es auténtica pero demasiado general; hay un exceso de conflictos entre los miembros de una parte del término, demasiados conflictos intraclasses para que la clase sea analíticamente útil en muchas situaciones.

Así pues, en suma explicar la opción política de un país nos exige trazar, hasta cierto punto, la imagen de la producción del país: la situación de los actores sociales en la economía internacional, las preferencias políticas de los actores, sus potenciales bases de alianza o de conflicto con otras fuerzas y las coaliciones que así surgen. Cuando los países convergen (o divergen) en materia de política económica, es probable que lo hagan por la semejanza (o la diferencia) de la pauta de preferencias que hay entre los actores sociales.

Esta línea de razonamiento tiene gran fuerza porque llama nuestra atención hacia un elemento de obvia importancia en la sociología política de la política económica: las preferencias de los principales actores sociales en la economía misma. Sin embargo, también el enfoque de la imagen de la producción tiene sus dificultades. Ya hemos observado el peligro de caer en la circularidad. Causa problemas la ambigüedad de los intereses: las preferencias pueden derivarse de las situaciones, pero, ¿qué pasa si las situaciones no son claras? También causan dificultades los papeles de las organizaciones (grupos

²⁹ Se emplean varios términos en el análisis de los agrupamientos intermedios: "grupos de interés" y "fuerzas sociales" fueron frecuentemente empleados en el pasado. Cada cual establece un punto conceptual, y cada cual ha quedado, asimismo, asociado a tendencias políticas. La frase "grupos de interés" significa a la vez la categoría de personas con un interés particular o punto de vista y la organización que las representa; casi no toma en cuenta una "función" o una forma de poder que determinen los resultados, independientemente de toda acción consciente de grupo. El término "fuerzas sociales" hace esto exactamente, pero al costo de pasar por alto las organizaciones que dan voz a la forma de poder o el punto de vista. Esta última frase ha sido empleada por marxistas, la primera por los teóricos pluralistas norteamericanos que criticaban el marxismo. Para evitar estas asociaciones de cada uno, empleo "actores sociales".

de interés) y de las instituciones (estructuras del Estado): ¿qué o quién conecta las preferencias con los resultados reales de la política y cómo median estas organizaciones e instituciones en el proceso de "agregación"? Por último, en la esfera internacional, junto con los factores económicos van los político-militares, los problemas de la seguridad y de la rivalidad. Los problemas del enfoque en el interés económico nos conducen así a otros diversos tipos de discusión que puede resolver muchos de los problemas que este enfoque plantea.

La explicación por asociaciones intermedias

La posición funcional en la sociedad confiere considerable poder a los actores sociales, pero la sola posición a menudo es un instrumento demasiado burdo para lograr resultados. Hay muchas otras maneras de forjar decisiones, desde influir en las elecciones hasta el cabildio, pero estas formas requieren organización. Entre los políticos y los actores sociales se encuentra toda una vasta red de asociaciones, planeada para representar a los actores sociales y para establecer los nexos entre el gobierno y la sociedad.³⁰ Los partidos políticos se encargan de la presentación de elecciones al electorado y la conversión de estas elecciones en una política. Los grupos de interés se encargan de evaluar las opciones, de articular las opiniones, de movilizar la acción colectiva y de toda una variedad de tareas funcionales, algunas de ellas en la economía, otras conferidas por el Estado.

Semejantes organizaciones ejercen sobre la política un efecto que puede interpretarse como autónomo de los grupos, los individuos o las fuerzas que representan. Como lo han observado Michels y otros teóricos, los partidos y los grupos de interés al mediar en las preferencias de los actores sociales adquieren su propia identidad, su propia existencia, intereses, perspectivas y preocupaciones; de esta manera ejercen su propia repercusión sobre la política. Otro problema es la ambigüedad de los intereses. Por ejemplo, en la Alemania de la República de Weimar, la fragmentación del sistema de partidos contribuyó al estancamiento político. En la Francia contemporánea, la influencia del Partido Comunista sobre los sindicatos contribuyó a la decisión de François Mitterrand de nacionalizar las industrias.

Los países difieren de muy diversas maneras con respecto a sus asociaciones representativas, y estas diferencias se han empleado para elaborar teorías enteras sobre las medidas políticas y la política. De especial importancia son los nexos entre los grupos de interés y los

³⁰ Véase la nota 15, *supra*, para los escritos de Stanley Hoffmann.

partidos, el grado de centralización o de dispersión de las redes políticas, la intensidad de las estructuras corporativistas y la organización interna de partidos y de grupos de interés. Otras diferencias corresponden menos a los sistemas que a las particularidades de cada partido o grupo; enfocan la ideología, los jefes y las experiencias históricas específicas.

La fuerza del argumento basado en las asociaciones intermedias se encuentra en la importancia de la organización para convertir las preferencias en una acción eficaz. Y evidentemente, las asociaciones merecen minuciosa atención. La dificultad de este argumento es el problema de toda variable mediadora: sus efectos deben conectarse con las conexiones de cada bando: la sociedad y el Estado.

La explicación por la estructura del Estado

Las fuerzas sociales y las asociaciones representativas deben actuar por medio del Estado para alcanzar sus objetivos políticos. La estructura del Estado, sus reglas e instituciones, pueden, por tanto, ejercer un efecto muy considerable sobre los resultados.³¹ Las reglas forman el proceso de agregación, y distintas reglas favorecen diversas mezclas. Por ejemplo, al luchar en pro de los aranceles, los *junkers* fueron favorecidos por el sistema de votación de tres clases que imperaba en Prusia. La representación proporcional en la Alemania de Weimar, el federalismo y la separación de poderes en los Estados Unidos, el doble ejecutivo de la Quinta República Francesa son, todos ellos, ejemplos de reglas que pueden afectar la distribución del poder. Todas las instituciones del Estado —la burocracia, los instrumentos de coacción y de intervención, la judicatura, etc.— afectan toda posibilidad de una acción autoritaria. Los poderes y las capacidades de los funcionarios que ocupan puestos en estas instituciones les permiten ayudar a uno u otro de los bandos en las luchas políticas, y ponerse a la cabeza cuando se trata de movilizar la presión y de moldear la opinión pública.

Es obvio que los países difieren en la naturaleza de la estructura del Estado, y las semejanzas (o diferencias) de política entre ellos derivan de las semejanzas (o diferencias) que hay entre sus instituciones estatales. Argumentos de esta índole llaman nuestra atención hacia las diferencias que hay entre los régímenes autoritarios y los constitucionales, entre los sistemas centralizados y los dispersos, entre las democracias sumamente desarrolladas con vastos instrumentos de

³¹ Véase Weir y Skocpol, "State Structures".

intervención y las burocracias mal desarrolladas o poco integradas con modos limitados de intervención y, a la poste, entre los Estados "fuertes" y los "débiles".³²

Al analizar la política de la formación de medidas políticas, empezaremos con un retrato de los actores sociales, luego pasaremos a las asociaciones que los representan y después a las instituciones estatales por medio de las cuales funcionan. Es claro que los tres elementos interactúan. Las instituciones y la política dan forma a las organizaciones, como lo indican las leyes que gobiernan las relaciones industriales. Las asociaciones pueden determinar el concepto que los actores sociales tienen de su propia situación económica y también pueden desempeñar un papel importante al definir las diversas opciones. En muchos análisis, estos tres elementos son convertidos en dos: una pauta de las fuerzas sociales, y una pauta de las asociaciones o redes políticas que median entre el Estado y la sociedad. Esta simplificación tiene sus virtudes, pero también sus costos. En los sistemas constitucionistas, como en casi todos los autoritarios, la sociedad y el Estado tienen cierta autonomía entre sí, y siempre debe haber mecanismos para vincularlos. Estos mecanismos siguen siendo claros. Las instituciones estatales, las asociaciones intermedias y los actores sociales actúan un tanto separadamente. A veces los actores sociales abandonan las asociaciones intermedias que tratan de representarlos; a veces los funcionarios del Estado pasan por alto las asociaciones intermedias y se vuelven directamente en busca de apoyo hacia los actores sociales, mientras que otras veces pueden aprovechar las asociaciones para dominar la sociedad; a veces, revueltas sociales corren a la vez por las instituciones del Estado y por las asociaciones intermedias ya establecidas. Por consiguiente, habrá cierta utilidad analítica en que conservemos las tres como categorías distintas.

La explicación por la estructura estatal obtiene su fuerza de convicción de los efectos que, como puede mostrarse, los mecanismos de toma de decisiones tienen sobre el resultado real de la agregación de las preferencias sociales y el cabildeo de grupos de interés y partidos: si se mantienen constantes la sociedad y las asociaciones, entonces distintas reglas e instituciones producirán diferentes resultados. La flaqueza de esta explicación es el gran papel que asigna al contexto. ¿Cómo las reglas y las instituciones producen resultados diversos? Esto depende de a quién afecten, de la integridad de los grupos con preferencias y recursos particulares, que intentan funcionar por medio del Estado. Las reglas y las burocracias favorecen a uno u otro bando; los agentes del

³² Sobre la última distinción, véase Stephen Krasner, *Defending the National Interest* (Princeton: Princeton University Press, 1978).

Estado pueden moldear la estructura social y las asociaciones representativas. Es posible cambiar las reglas, crear o desmantelar las burocracias, generar o desarmar la autoridad. Las mismas instituciones pueden ser empleadas en propósitos totalmente distintos, como lo pone en claro el ejemplo de la burocracia alemana de los nazis. Así vemos que la repercusión de la estructura estatal, por muy grande que sea, no puede mostrarse independientemente de cierta interpretación de la sociedad a la que pretende afectar.

La explicación por la ideología económica

Sugeriré que los actores sociales evalúan una crisis económica en función de sus propias situaciones en la economía internacional. Pero, a menudo, esas situaciones están lejos de ser claras. Existe una considerable ambigüedad acerca de la realidad económica, y la ambigüedad permite hacer diversas interpretaciones. Las diversas interpretaciones o modelos de una situación atribuyen a diferentes fines los cálculos de los costos y los beneficios de la acción, sus oportunidades y desventajas y, por tanto, de conducta. La ideología económica también puede decidir los cálculos políticos, al influir sobre las interpretaciones de quiénes son los actores, de qué desean y de lo que harán.

Los países tienen distintas tradiciones de análisis económico, no sólo entre las élites especializadas, sino más generalmente entre la población. Algunos tienen tradiciones de participación activa en el gobierno para promover el desarrollo económico; otros prefieren el *laissez faire*. En algunos países son robustas las tradiciones del libre comercio, se teme al desempleo y se aceptan los servicios sociales. Otros países son proteccionistas, temen a la inflación más que al desempleo y desconfían de los sistemas de servicio social.

La interpretación que hace la ideología económica de las opciones de política económica explica los resultados por las tradiciones nacionales y los valores concernientes a la economía. Su fuerza de convicción se encuentra en la realidad de la ambigüedad. Hasta el punto en que es incierta la realidad económica —lo que en la vida real ocurre casi siempre— los elementos cognoscitivos afectan la toma de decisiones. Las dificultades de este enfoque se encuentran en las comparaciones con la rapidez del cambio. Comparar países en crisis es sugerir que tradiciones similares han producido resultados distintos, que tradiciones diferentes han producido resultados similares. Además, los cambios ocurridos con rapidez en los países, como la Alemania de los *Junkers*, entre 1872 y 1879, o los Estados Unidos de Coolidge

contra los Estados Unidos de Franklin Delano Roosevelt socavan los argumentos que, como los del enfoque en la ideología económica, subrayan las constantes a través del tiempo.

La explicación por el sistema internacional

Los argumentos que explican las medidas políticas o la política señalando los factores internos de un país son, según la acertada frase de Kenneth Waltz, explicaciones por segunda imagen.³³ Es perfectamente claro que los efectos del medio internacional también corren en la otra dirección. Es decir, la tercera imagen, o el sistema internacional, ejerce poderosa influencia sobre los factores que integran la segunda imagen o el sistema nacional. Por ello es importante invertir el razonamiento de segunda imagen y examinar cómo los fenómenos internacionales influyen sobre los nacionales.³⁴

Se pueden distinguir dos tipos de teorías acerca de la inversión de segunda imagen; una de ellas subraya la economía y el efecto del poder del mercado, la otra subraya las rivalidades político-militares y el efecto de la fuerza. Las obras de Gerschenkron y de Dos Santos, de Cardoso y de Wallerstein, ilustran el primer enfoque;³⁵ la de Otto Hintze ofrece un clásico ejemplo del segundo.³⁶ La escuela de la economía política examina las diferencias de los países en relación con su posición en una secuencia del desarrollo internacional. De este modo, Gerschenkron formuló el concepto del desarrollo temprano y tardío para distinguir los papeles desempeñados por el Estado en la Gran Bretaña, Alemania y Rusia: cuanto más tardío fuese el desarrollo, indicó, mayor sería la importancia del Estado en el desarrollo económico. La razón estaba en el problema de la competencia. El desarrollo, arguyó Gerschenkron, no es una repetición de la misma pauta, como lo habían sugerido W.W. Rostow y muchos marxistas sino, en cambio, una secuencia histórica de casos porque la existencia de los competidores modifica el medio para quienes les siguen. Por ello el desarrollo es como un mercado, ya que recompensa y castiga ciertas formas económicas e institucionales según su utilidad en un proceso que está en continuo cambio.

La teoría militar al nivel del sistema examina los efectos de la guerra

³³ Kenneth Waltz, *Man, the State and War* (Nueva York: Columbia University Press, 1959).

³⁴ Véase Gourevitch, "Second Image Reversed".

³⁵ Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, *Dependency and Development in Latin America* (Berkeley: University of California Press, 1979); Theotonio dos Santos, "The Structure of Dependence", *American Economic Review*, 60 (mayo de 1970), pp. 231-236.

³⁶ Hintze, "Military Organization".

y de los preparativos para la guerra sobre la distribución del poder en la sociedad. Hintze contrasta la Gran Bretaña con Alemania, la Armada y los ejércitos, arguyendo que, dado que los ejércitos permiten la intervención interna en formas que no lo hacen las Armadas, el ejército impulsó el desarrollo de Alemania hacia el autoritarismo, de una manera que sería inconcebible en la marina británica. La centralización francesa se deriva de las guerras de Luis XIV, la Revolución y Napoleón; el Estado norteamericano surgió con la Guerra Civil y luego con la segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría. En suma, cuando los países son arrastrados a rivalidades militares desarrollan maquinarias militares que alteran sus sistemas políticos.³⁷

La forma fuerte de este tipo de teoría, ya se concentre en la economía política o en la militar, considera que el sistema internacional se construye de manera total, dejando poca elección a las comunidades que hay en su interior. Por ejemplo, en la bibliografía sobre la dependencia, el desarrollo de un país es severamente constreñido por el lugar que el país ocupa en el sistema, y las naciones tienen escaso poder de elección sobre lo que deben hacer. Las que están en proceso de desarrollo compran y venden en mercados dominados por países centrales mucho más ricos y poderosos. Como resultado, las trayectorias de sus desarrollos son determinadas por países centrales y no por sus propias decisiones.³⁸

No es difícil encontrar fallas en las versiones más generales de este argumento. La situación internacional rara vez es tan perfectamente clara, tan absolutamente concreta que constituya una constricción total, y rara vez no hay toda una gama de diferentes respuestas. Es claro que, en general, los países sí tienen cierta opción sobre cómo hacer frente a su posición en el sistema internacional. Pueden entrar en alianzas con un país o con otro, o promover la sustitución de importaciones o la exportación de bienes, dar preferencia a la agricultura sobre la industria o a la inversa, dar rienda suelta a la actividad económica extranjera en su tierra o tratar de mediar en ella o aun de contenerla. Tales decisiones requieren una explicación que no puede basarse en el propio sistema internacional. No obstante, la línea de razonamiento basada en el estudio de las pautas de desarrollo sí capta puntos importantes. Por ejemplo, la divergencia de las pautas de desarrollo de Suecia y de Alemania ciertamente fue afectada por los límites que las pequeñas dimensiones de Suecia imponían a las oportunidades autárquicas o imperialistas. El

³⁷ Véase especialmente McNeill, *Pursuit of Power*.

³⁸ Véanse André Gunder Frank, *Capitalism and Underdevelopment in Latin America* (Nueva York: Monthly Review, 1967), y Immanuel Wallerstein, *The Modern World System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century* (Nueva York, Academic, 1974).

desarrollo de elementos corporativistas democráticos en los pequeños países de Europa desde los treintas ciertamente está relacionado con la menor tolerancia que el sistema internacional permite a esos países.

Así pues, no se trata de saber si el sistema internacional moldea la política interna, sino cómo, y por medio de qué mecanismos. A menos que la situación internacional sea completamente coactiva, como puede ocurrir en casos de ocupación extranjera, los países sí tienen opciones. La selección que hacen entre tales opciones depende de la economía nacional, de la distribución del poder dentro de los países y de los diversos factores que influyen sobre ella: fuerzas sociales, instituciones intermedias, estructura estatal, ideología. La economía internacional afecta las políticas internacionales haciendo presión sobre los actores nacionales. Por ejemplo, si cae el precio internacional del trigo, estimulará a los productores nacionales a buscar una protección arancelaria o alguna otra forma de subsidio. En cambio, al aumentar las oportunidades de exportación, otros productores llegarán a favorecer unos regímenes internacionales abiertos. El sistema puede ser internacional, pero en materia de política nacional el efecto del sistema se siente por medio de los actores que operan dentro de la nación individual. Algunas compañías extranjeras podrán ganarse a *élites compradoras*, pero lo más importante es que tendrán que encontrar alguien a quién ganarse.

Este libro trata de la repercusión de las crisis internacionales sobre la política nacional. Para desentrañar esa repercusión deberemos, según el razonamiento que acabamos de formular, examinar las respuestas de los actores nacionales. Por consiguiente, en el primer tipo de argumento antes examinado, el de los actores sociales, incluiré los efectos producidos por el sistema económico internacional. Los efectos internacionales político-militares no aparecen, sin embargo, directamente en esa categoría, pues los consideraré por separado como quinta línea de análisis. Como veremos, las preocupaciones de la seguridad internacional también se expresan por medio de actores nacionales y también imponen algunas constricciones colectivas considerables. Es claro que Suecia nunca podrá defenderse a sí misma del mismo modo que los Estados Unidos. No obstante, Noruega pertenece a la OTAN pero Suecia no. La interpretación varía, por países sobre cuál es la conducta apropiada. Por ello necesitamos tomar en cuenta los efectos de las consideraciones de seguridad internacional sobre la política nacional.

Las cuestiones de seguridad y la política nacional también están unidas por la conexión que existe entre el gasto militar y la política económica. Ronald Reagan justifica los déficit presupuestarios de los Estados Unidos, en parte, refiriéndose al imperativo de la defensa. Algunos han explicado el apoyo que la Inglaterra victoriana dio al libre

comercio refiriéndose a la preeminencia de su Armada, la cual ofrecía la seguridad que permitía al país depender de alimentos y mercados extranjeros.

La relación entre las explicaciones

Los factores que pueden, verosímilmente, afectar todos los resultados políticos forman legión, y los cinco antes resumidos podrían fácilmente aumentar en número. La dificultad está en establecer la relación que existe entre ellos. No podemos aquí poner a prueba las distintas explicaciones y especificar sus pesos relativos (modelo derivado de las ciencias físicas) porque es imposible satisfacer las condiciones necesarias para la experimentación. Por ello, mi tarea debe ser otra. Consiste en aclarar la naturaleza de los distintos argumentos, su lógica y sus características internas. Luego, habiendo reunido el tipo de evidencia apropiado para cada explicación, me propongo examinar los hechos desde los puntos de vista de los argumentos. En este punto será posible aclarar la relación que haya entre los argumentos haciendo una minuciosa pauta de comparaciones entre los distintos casos. Mediante unas juiciosas comparaciones, seleccionando por parejas la conducta de los países, será posible obtener cierta idea de la elección de los resultados de política.³⁹

La relación entre las variables no es una constante. Las relaciones se alteran con las circunstancias y los períodos; es decir, no son teóricas sino sociológicas. El mundo modifica el equilibrio entre la ideología y la fuerza, entre las instituciones y los intereses económicos.

Cada caso histórico empieza con la relación de los actores sociales dentro de los países con la economía internacional. Los cambios económicos sí afectan, desde luego, a los actores económicos y, además, yo encontré un poderoso apoyo al enfoque de considerar como primer caso el final del siglo XIX. Luego me interesé, a la vez, en ver lo bien que funcionaría el argumento para casos ulteriores, y en lo que ocurrió a las relaciones establecidas en esa crisis, al desarrollarse el medio económico.

Al dar el primer lugar a la explicación basada en la situación económica internacional le he dado, a la vez, una ventaja y una desventaja. Queda privilegiada porque ese orden sugiere una prioridad de atención, pero tal prioridad también la pone en desventaja, porque la prioridad atraerá críticas. Podrían escribirse libros valiosos que narraran la misma historia, no empezando con la economía internacional sino con

³⁹ Cf. Arend Lijphart, "Comparative Politics and the Comparative Method", *American Political Science Review*, 65 (1971), pp. 682-693.

la ideología y el Estado. Sin embargo, dondequiera que empiece la historia allí serán más enconados los ataques, pues siempre podrá mostrarse que el primer punto no es determinante.

Por todo ello especificaré desde el comienzo que a la poste todos los argumentos presentados aquí no son determinantes. La realidad histórica de cada caso es demasiado abierta, demasiado incierta, demasiado flexible para sostener el reduccionismo necesario para remitir los resultados a un solo rasgo o a una combinación de rasgos del sistema. Las crisis son particularmente moldeables: en realidad, eso es lo que les da su interés. Por ello he decidido enfocarlas a ellas y no a las pautas de sistemas estables. ¿Cómo se combinan, en realidad, los elementos que determinan las elecciones políticas en una situación económica dada? Esto depende de variables coyunturales: jefatura, espíritu de empresa, circunstancias.

Este libro constituye un examen de las condiciones en que operan el espíritu de empresa político y las circunstancias. Su objetivo es especificar los materiales, los límites y las oportunidades con las cuales los políticos obtienen resultados. Todo resultado político incluye las variables que estoy considerando aquí: el apoyo de los actores sociales, los nexos entre asociaciones intermedias, la estructura u organización del Estado, la ideología y las influencias militares internacionales. ¿Cómo se combinan esas variables? Esto depende de lo que los individuos en situaciones históricas reales pueden hacer con ellas.

La elección de países y de crisis

Siguiendo las costumbres de la comparación macrohistórica, he elegido algunos países que tienen semejanzas razonables en lo que deseo analizar. Desde la década de 1870, la primera crisis que examino, los cinco países han tenido economías complejas: en parte modernas y en parte atrasadas; en parte industriales, en parte agrarias; en parte orientadas hacia una competencia agresiva en el escenario mundial, en parte orientadas hacia mercados internos protegidos. Vemos así que los cinco han tenido actores económicos con semejanzas aproximadas de ubicación en la economía mundial. Es posible comparar a algunos países que han hecho opciones políticas similares, para ver si hay semejanzas en los atributos sociales de sus coaliciones vencedoras, en las asociaciones intermedias, sus estructuras estatales, su ideología económica y su posición en el sistema estatal internacional.

Mi elección de los países se relaciona con estas variables. Por la importancia de los nexos entre lo internacional y lo doméstico que

expresan la relación de los actores sociales con la economía internacional, deseé examinar a algunos países que tuvieran mezclas comparables en su industria, su agricultura y su fuerza de trabajo. Es decir, todos ellos debían tener alguna industria a finales del siglo XIX que se relacionara con las exportaciones, divisiones agrícolas entre los cereales y los productos alimentarios de alta calidad que consumen cereales, y una fuerza de trabajo dedicada, a la vez, a la producción y al consumo. En segundo lugar, quise analizar ciertos países que difirieran en sus resultados durante los períodos de crisis. En tercer lugar, quise ver diferencias en otras variables de importancia, especialmente las formas del Estado, la ideología económica y la situación militar internacional. En cuarto lugar, quise analizar unos países que tuviesen a la vez alguna apertura en su proceso político (de modo que se pudiese examinar el papel de los actores sociales, la ideología, las instituciones y similares) y que tuviesen economías de mercado.

Pocos países satisfacían estas condiciones, pero sí hubiera podido incluir a otros. Japón, Italia, España, Canadá y Australia habrían constituido adiciones de particular interés; sólo los omití por razones de economía. También varios países latinoamericanos habrían servido para establecer interesantes comparaciones, pero eran básicamente agrícolas durante la primera crisis y por ello carecían de la diversidad de los actores sociales cuyos efectos deseaba analizar. No incluí los regímenes al estilo soviético porque la distribución del poder económico hace en ellos muy diferente la política. En esos países existen grupos de interés y actores sociales, pero son mucho más débiles que las instituciones del partido y del Estado en el Occidente, que modifican la pauta de las proposiciones políticas.

En los estudios que siguen no será igual el trato dado a los países dentro de cada período de crisis. Algunos países son analizados más extensamente que otros, y para cada período es favorecido uno diferente; esta táctica es deliberada: al enfocar las comparaciones por parejas o tríos de países se puede hacer hincapié en elementos específicos del análisis explicativo, para hacer más agudo el debate. También es desigual el espacio asignado a discutir las cuestiones explicativas de cada período de crisis. El carácter de cada tipo de argumentos se analiza extensamente en el contexto del primer período de crisis, estableciendo la base analítica para los dos siguientes, aunque en la conclusión vuelven a examinarse los puntos interpretativos.

Tres grandes crisis de la economía internacional afectaron a mis cinco países: la caída de 1873-1896, la Depresión de los treintas y la perturbación económica que comenzó en 1971. Estas crisis incluyen una interacción entre los cambios de ciclo de los negocios y los cam-

bios ocurridos en la estructura básica de las economías domésticas. El primer proceso incluye altibajos regulares entre auge y depresión, después de cada ciclo de inversiones. La segunda incluye varios cambios en los productos de los países, en la organización de su producción y en la distribución geográfica de una producción eficiente en los países y entre ellos.⁴⁰ Aunque cada crisis tiene sus propias características, las tres presenciaron grandes cambios en ambos procesos.

Cinco países, tres períodos: deseamos saber qué políticas seleccionaron estos países, y tal es nuestra tarea descriptiva. Simultáneamente, tratamos de comprender la aplicación de diferentes tradiciones interpretativas a esa selección, y tal será nuestra tarea explicativa.

⁴⁰ El primero puede llamarse marshalliano por el teórico de los ciclos de negocios; el segundo, schumpeteriano, por uno de los pioneros de las interpretaciones estructurales de la economía.

es caduca y ha sido abandonada. Algunos pueden ver esto como prueba del carácter derivativo y dependiente de la política. A mí, al contrario, me sugiere la originalidad y la independencia de las medidas políticas, pues el tipo de sistema político, el modo de la toma de decisiones es un valor en sí mismo cuyo efecto sobre el contenido de la política puede ser menor que sobre el de estos otros valores. Las cuestiones pueden ser moldeables en sus efectos políticos, menos moldeables en su contenido, y por ello el uso que los políticos dan a los asuntos puede ser totalmente distinto de sus efectos sustantivos.

El rasgo más notable de la política de finales del siglo XIX es el papel relativamente grande de las circunstancias económicas al determinar los resultados y el papel relativamente pequeño de otros factores. Al mismo tiempo, los políticos utilizaron las presiones objetivas del debate sobre política, sobre el cual tenían poco dominio, para alcanzar objetivos políticos sobre los cuales tenían más. No es obvio que las relaciones causales que pueden sostenerse durante la crisis de finales del siglo XIX también vayan a sostenerse para crisis ulteriores. Por consiguiente, el papel de la política es algo que debe observarse en la crisis económica que ahora examinaremos: la Depresión de los treintas.

IV. ROMPIENDO CON LA ORTODOXIA: LA FORMACIÓN DE LA ECONOMÍA MIXTA, 1929-1949

El GRAN *Crash* de 1929 fue la más grande catástrofe económica desde que la economía industrial comenzó a mediados del siglo XVII. En el desastre, la división internacional del trabajo, que ya iba volviéndose más intensa en la crisis de finales del siglo XIX, mostró que se había hecho aterradora profundamente. El auge de los años anteriores a la Gran Guerra y la primera Guerra Mundial había difundido la capacidad productiva hacia nuevas zonas, se había hecho más profundo en las antiguas e hizo surgir una nueva generación de productos y una nueva serie de técnicas de producción. La década inmediatamente posterior a la guerra transcurrió tratando de reconstruir los días optimistas de la Bella Época, pero el *crash* mostró cuán vanos habían sido estos esfuerzos. Ningún país, cualesquiera que fuesen sus medidas y su política domésticas, pudo librarse de las consecuencias del desplome del comercio, del enorme aumento del desempleo y del valor cada vez mayor de la deuda real.

Conforme se sentían por todo el mundo las consecuencias de la Depresión, la mayoría de los países respondían con la misma política económica: la deflación, la respuesta prescrita por el análisis ortodoxo de la economía del mercado. Pero no funcionó. Después de unos dos a cuatro años de fracaso, casi todos los países abandonaron la deflación y se apartaron de la ortodoxia. Al comienzo, la mayor parte buscó algunas desviaciones familiares de las reglas clásicas: aranceles, devaluación de la moneda, abandono del patrón oro y alguna regulación corporativista de los mercados internos. Otros países rompieron más drásticamente, fuese al punto o al cabo de pocos años de "neoortodoxia", para probar desviaciones más insólitas de las ideas habituales. Experimentaron con el estímulo a la demanda mediante gasto deficitario (conocido después de la guerra como keynesianismo), sistemas de beneficencia social, una regulación extensiva y subsidios para los mercados, y cierto grado de propiedad pública de la producción.¹

¹ Para un panorama general del debate político de los treintas, véanse H. W. Arndt, *The Economic Lessons of the Nineteen-Thirties* (Oxford: Oxford University Press, 1944); David S. Landes, *The Unbound Prometheus: Technological Change and Industrial Development in Western Europe from 1750 to the Present* (Cambridge: Cambridge University Press, 1969); W. Arthur Lewis, *Eco-*

periodización más convencional de años de preguerra y años de posguerra, dentro de los cuales hay subfases particulares. Este capítulo está dividido en dos partes. Primera, en las divergencias de los treintas, las cuestiones interesantes se relacionan con las diversas formas en que los países rompieron con la ortodoxia. Segunda, en las convergencias de finales de los cuarentas, las cuestiones interesantes tratan de la construcción de un acomodo o un consenso parcial. Yo examino las secuencias políticas de cada país, enfocando los testimonios más útiles para una continuación del debate explicativo antes comenzado: las demandas políticas expresadas por varios actores sociales, el papel de las disposiciones institucionales al determinar la distribución del poder, el nexo entre Estado y sociedad que nos ofrecen las asociaciones intermedias, la influencia de la ideología económica y la repercusión de consideraciones estratégicas que surgieron de conflictos ocurridos en el sistema estatal internacional. Como en el capítulo anterior, mi interés se centra en el modo en que estas variables determinaron el medio en que actuaron los políticos. En cada caso, los políticos buscaron una mezcla de poder y de metas sustantivas, y para alcanzarla, favorecieron unas medidas políticas apropiadas a su política general. Tuvieron que construir coaliciones de intereses y de ideas, es decir, en marcos institucionales específicos y en respuesta a presiones internacionales específicas.

El debate político de los treintas y los cuarentas fue un rompimiento decisivo con pautas políticas anteriores: constituye otra "realineación crítica" de los actores sociales. Al menos por un tiempo desaparecieron algunas antiguas alineaciones, como la que había entre los negocios de exportación y la mano de obra; surgieron algunas nuevas realineaciones, como la que existía entre agricultores y obreros. Se formaron nuevas instituciones para expresar los cambios de política; se modificó el pensamiento económico y se hicieron esfuerzos por remodelar el sistema internacional.

LA CRISIS DE LOS TREINTAS, 1929-1939

En esta segunda crisis, la gama de opciones políticas seriamente consideradas y puestas a prueba fue mucho más vasta que en la primera. El hecho mismo de hacer frente a la primera crisis había aumentado el número de instrumentos de respuesta: los países habían aprendido cómo regular los mercados, sostener industrias por procuración del gobierno, modificar el comercio mediante el uso de barreras arancelarias y no arancelarias, hacerse cargo de empresas que estuviesen cerca

de la quiebra, promover ciertos productos, devaluar moneda e inflar la demanda. Los actores privados habían aprendido cómo formar consorcios y carteles, y obtener contratos. La primera Guerra Mundial intensificó enormemente los tipos y los instrumentos de intervención. Todos los beligerantes crearon una especie de junta de producción de guerra, que combinaba una toma de decisiones económicas centralizada con la propiedad privada, extensas regulaciones e impuestos. La paz trajo consigo nuevas dificultades económicas en el intento de remplazar la economía de tiempos de guerra, resucitando el antiguo orden. A mediados de los veintes casi todo se había puesto a prueba, deliberada o inconscientemente, en uno u otro lugar.

Aunque la gama de las opciones se había extendido, seguía siendo en cambio limitada la gama de las opciones políticamente plausibles. Los países intentaron restaurar el orden capitalista como había estado antes del cataclismo, y al comienzo del debate por la política de la depresión enfrentaron, entre sí, dos ortodoxias. Los clasicistas, sosteniendo que el problema del mercado sólo podía ser resuelto por el mercado, pedían la *deflación*. Deseaban defender los valores de la moneda y reducir salarios y precios para reducir costos. Los marxistas, arguyendo que la inversión privada no podría sostener una economía de pleno empleo o evitar los aterradores costos del ciclo de los negocios, exigían la *socialización de la inversión*. Deseaban la propiedad pública y la planificación estatal.

Estas dos opciones fueron consideradas, en lo tocante a la economía, como de cero-suma, porque cada una exigía sacrificar un elemento importante de la sociedad y beneficiar otro. La escuela partidaria de la deflación insistía en que los altos salarios e impuestos desalentaban a los inversionistas, reduciendo con ello la producción; por tanto, la fuerza de trabajo tenía de ceder su porción de ingresos a la ganancia. A la inversa, la escuela partidaria de la socialización proponía algo que condujera a la eliminación de los propietarios de capital. Cada posición tenía, asimismo, repercusiones políticas gravísimas. Para alcanzar el fin económico deseado, cada cual podía encontrar necesario destruir el sistema constitucional. Los deflacionistas necesitarían bloquear de algún modo la capacidad de la fuerza de trabajo para resistir a los cortes salariales y de beneficencia por medio de huelgas y de comicios; por su parte, los socializantes estaban dispuestos a acabar con la capacidad del capital de declarar una "huelga de capitales" o de emplear el poder estatal contra las organizaciones laborales.

El debate político se estancó en torno de estas dos opciones. Entonces surgieron opciones mixtas, capaces de borrar a la vez los efectos de la política a través de las diferentes categorías de la

Durante los treintas, estas desviaciones de la ortodoxia fueron experimentales y diversas en los países y entre unos y otros. En esa década, lo notable fue la divergencia de la política económica y la divergencia, aún mayor, de su forma política. Alemania probó un extenso estímulo a la demanda, como en menor grado lo hicieron Suecia y los Estados Unidos, en tanto que la Gran Bretaña se negaba a seguir el mismo curso. Algunos países crearon extensos sistemas de seguridad social, mientras que otros se mostraban más precavidos; algunos países institucionalizaron los derechos sindicales, en tanto que Alemania los destruía. El gobierno constitucional sobrevivió en la Gran Bretaña, Suecia y los Estados Unidos, se desplomó en la pesadilla del nazismo en Alemania y cayó por tierra en Francia.

En un medio político ya dividido por la Depresión, el efecto transformador de la segunda Guerra Mundial impulsó aún más lejos el cambio. Se invirtió la divergencia entre países; de hecho, la guerra creó nuevas oportunidades de reanudar el debate comenzado en los treintas sobre cómo acomodar los nuevos cambios en la división internacional del trabajo y los ciclos internacionales de negocios que forman parte de esa división. Algunos países, entre ellos Suecia, crearon una pauta política en los treintas, con la que continuarían después de la guerra. En otros casos, especialmente Alemania, pero también Francia y el Reino Unido, la guerra alteró la trayectoria de las medidas y de la política.

En los cuatro países europeos, así como en los Estados Unidos, los años de posguerra presenciaron la formación de un acomodo. No fue "automático". Se necesitó acción para estructurar a la vez la economía y la política.² A mediados del siglo, en términos políticos, las innovaciones de los treintas se habían convertido en las normas establecidas e institucionalizadas de la economía capitalista constitucionalista. Las economías occidentales no funcionaban por medio de una ortodoxia de mercado libre, sino mediante una regulación y una intervención,

nomic Survey, 1919-1939 (Londres: Allen & Unwin, 1960); John A. Garraty, "The New Deal, National Socialism, and the Great Depression", *American Historical Review*, 78 (1973), pp. 907-944; y caps. 7-9 de William H. McNeill, *The Pursuit of Power* (Chicago: University of Chicago Press, 1982). Véase también Ekhart Zimmermann, "Economic and Political Reaction to the World Economic Crisis of the 1930s in Six European Countries" (escrito presentado en la reunión anual de la Midwest Political Science Association, Chicago, abril de 1986).

² Sobre el compromiso de posguerra es amplia la bibliografía. Véase Andrew Shonfield, *Modern Capitalism* (Londres: Oxford University Press, 1969). Para un panorama desde el punto de vista de los movimientos laborales, véanse Peter Lange et al., *Unions, Change and Crisis: French and Italian Union Strategy and the Political Economy, 1945-80* (Londres: Allen & Unwin, 1982); y Peter Gourevitch et al., *Unions and Economic Crisis: Britain, West Germany and Sweden* (Londres: Allen & Unwin, 1984). Para un análisis de los orígenes económicos políticos del consocialismo de posguerra y el corporativismo democrático, véase Peter Katzenstein, *Corporatism and Change* (Ithaca: Cornell University Press, 1984).

tendientes a asegurar la estabilización de mercados y la paz política en los países y entre ellos.

Los dos períodos, 1929-1939 y 1945-1949, suelen tratarse por separado, considerando la segunda Guerra Mundial como la gran separación. Sin embargo, en materia de política económica, se les puede ver como partes de un solo desarrollo histórico que culminó en la construcción de una economía mixta localizada en un marco político constitucionalista. Los debates políticos de los años de reconstrucción de la posguerra giraron en torno de concepciones de política y de opciones políticas definidas por los años entre guerras. Capitalismo y socialismo, el mercado y el Estado benefactor, proteccionismo y libre comercio: la interpretación de estas opciones, de sus vicios y virtudes, procedió de las amargas experiencias de la Depresión. A finales de los cuarenta, el objetivo de los debates de política fue impedir que jamás volviesen a ocurrir las catástrofes económicas de los años entre guerras.

La guerra fue, sin duda, un acontecimiento importante para el debate político. En Alemania derribó la dictadura nazi, permitiendo que se reinaugurase allí la discusión política. En Francia modificó la alineación de los partidos; en la Gran Bretaña cambió la interpretación social. La continuidad fue más clara en Suecia y en los Estados Unidos. Pero en los cinco países, la repercusión de la guerra añadiría nuevas dimensiones a un marco de debates forjado por los años entre guerras. La guerra subrayó la catástrofe del conflicto social causado por la Depresión, y de esta manera contribuyó al acomodo logrado a finales de los cuarenta.

Es este acomodo mismo el que hoy es atacado, durante los ochenta. La tercera crisis de la división internacional del trabajo, que comenzó a principios de los setenta, ha hecho resurgir debates políticos que se acallaron durante la época del consenso, los cincuenta y los sesentas. La política del periodo actual es poderosamente afectada por el ataque a los que tuvieron el poder, pues la hegemonía de las ideas de estabilización durante estas décadas les hizo políticamente vulnerables al modificarse la situación. La crisis actual incluye nexos forjados hace medio siglo. Considerar esos años decisivos nos ofrece no sólo otro caso de respuesta a la crisis, sino también la oportunidad de seguir trazando trayectorias desde el periodo anterior y preparar el trasfondo para hacer un retrato del sistema que ha quedado bajo tensión desde comienzo de los setenta.

En el debate político inaugurado por el *Crash* de 1929, se llega a un acuerdo en 1949, y dentro de este periodo hay secuencias distintivas. Sólo se logra el punto final para cierto número de acontecimientos y cambios importantes. Para trazar el conjunto es útil, pues, emplear la

Cuadro 4. Política económica, coaliciones y regímenes en el decenio de 1930

Secuencia política para la crisis	Constitucionalistas	Autoritarios
1. Deflación ortodoxa (defender la moneda; reducir el gasto; reducir los salarios) Proclística	RU a 1931 (PLP, liberales de los negocios) ^a Alemania a 1933 (mixto, por ejemplo, SDP, católicos, etc.) ^b Suecia a 1931 (empresas, agricultura) EUA a 1933 (negocios, agricultura) ^c Francia a 1936 (negocios, agricultura) y pos 1937	
2. Ortodoxia socialista (socializar la inversión mediante la nacionalización, más planificación) No seguida		Apoyado sólo por los comunistas a veces; sindicatos y partidos socialistas la emplean en la retórica pero en realidad apoyan la deflación combinada con la resistencia a los cortes, a los salarios y la beneficencia, 1930-1932
3. Neocortodoxia (devaluar la moneda; utilizar aranceles y carteles oficiales o privados)	RU tras 1931 (todo menos sindicatos, PLP) EUA 1930-1931, 1933-35/7 (empresas, agricultura) Suecia 1931-1932 Francia tras 1937	
4. Estímulo a la demanda (gasto deficitario mediante obras públicas, prestaciones, etc.) Contracíclica	Suecia tras 1936 (granjero-obrero, parte de los negocios) ^d EUA tras 1936 (granjero-obrero, parte empresas) ^d Francia 1936-1937 (granjero-obrero, parte empresas) ^d	Alemania tras 1933 (agricultura, empresas domésticas, trabajadores no sindicalizados)

^a Partido Laborista Parlamentario. ^b Partido socialdemócrata alemán. ^c Excepción para aranceles. ^d Movimientos sólo parciales.

conclusión. Las políticas económicas no son completamente polivalentes; no cualquiera apoyó una u otra política. Los granjeros criticaban agriamente al mercado por doquier, mientras que las empresas denunciaban, sin excepción, al socialismo. En la crisis de 1873, como hemos visto, las diferencias de diversos grupos desempeñaron un papel considerable en la explicación de la selección que los diversos países hicieron entre alternativas políticas. Y por ello parece apropiado proceder ahora a lo largo de los mismos lineamientos: examinar la respuesta de cada país, empezando por la conducta de los grupos y considerando después otros factores.

En su forma más sencilla, la observación que deseo hacer acerca de las coaliciones de estímulo a la demanda en Suecia, los Estados Unidos y Alemania es que fueron alianzas de grupos *a través de sectores*, *a través de clases*, cuya paciencia se había agotado con respecto a las soluciones del mercado. Por doquier, los granjeros estaban hartos de la operación de mercados que favorecían a los acreedores y a los intermediarios y que a ellos les negaban ayuda en nombre de los principios del mercado. Ciertos tipos de sindicatos de cada país también protestaron contra los efectos del mercado. En Suecia y los Estados Unidos el elemento laboral de esta alianza lo aportaron los propios sindicatos, y se construyeron nexos a través del sistema constitucional; en Alemania, por contraste, los organizadores laborales fueron aplastados y declarados fuera de la ley los nexos. Por último, algunos sectores de los negocios también trataron de liberarse de la ortodoxia económica de sus hermanos.

Suecia

En lo más intenso de la Depresión, en el difícil año de 1932, cuando se estaba desplomando la República de Weimar, en Suecia ocurrió un dramático *renversement des alliances*. El Partido Agrario, tradicional aliado de los partidos del centro y conservadores, estableció un acuerdo con un enemigo tradicional: los socialdemócratas. Las condiciones económicas de este "comercio de vacas", como se le llamó por entonces, fueron la aceptación por los socialdemócratas de más altos costos de los alimentos por obra de varios planes de apoyo a los precios, a cambio del apoyo de los agrarios al seguro contra el desempleo, los derechos de las organizaciones laborales y una política declarada (aunque una realidad más compleja) de utilizar el estímulo fiscal para promover el pleno empleo. Las asociaciones políticas del acuerdo incluyeron un gabinete de coalición dominado por los socialdemócratas. Las medidas y la política de Suecia fueron las más duraderas

población y la naturaleza de los sacrificios que cada una exigía. Dos de tales opciones son particularmente dignas de notar.

La primera fue un proteccionismo mezclado con cierto tipo de mercantilismo. Este "paquete" político incluía la devaluación de la moneda, la cual permitía una relajación de la deflación porque ya no había que reducir el gasto para quitar la presión sobre los tipos de cambio; los aranceles, que protegían de las importaciones a la industria local, y la regulación del mercado que compartía la producción, controlaba los precios y ofrecía subsidios, ya fuese oficialmente por medio de acuerdos patrocinados por el gobierno, o extraoficialmente por medio de acuerdos privados. Esta combinación de políticas puede ser llamada neoortodoxa ya que se derivó de los remedios al desorden sugeridos por la teoría económica clásica, y conservaba la propiedad privada. No obstante, siguió siendo discutida, intelectual y políticamente.

La segunda fue el estímulo a la demanda. Eso significó impulsar la demanda por medio de un gasto deficitario en obras públicas, pagos de transferencia y otros blancos. El estímulo a la demanda fue el nuevo esquema de los treintas. En realidad, pudo haber ocurrido antes, por medio de déficit presupuestarios no intencionales, pero no se le puso a prueba deliberadamente hasta llegar a la Depresión. Entrañó una ruptura más considerable, en lo intelectual y lo político, con las ortodoxias existentes.

El proteccionismo modificado y el estímulo a la demanda alteraron la lucha política, cuando fue posible atraer personas, a través de las líneas divisorias definidas por las dos escuelas ortodoxas. La mezcla proteccionista-mercantilista ayudó a unir a productores de diferentes clases, de las empresas y la agricultura y la mano de obra. El estímulo a la demanda alteró completamente el juego, al argüir que salarios y ganancias podían aumentar, unidos, en lugar de tirar siempre en direcciones opuestas.³

Aquí necesitamos establecer una condición importante: la realidad era más confusa de lo que pudiera sugerir esta simplificación. De hecho, los países hicieron toda una mezcla de cosas y algunos hasta declararon que estaban haciendo una mientras que en realidad hacían otra. Los límites interpretativos se borran fácilmente: por ejemplo, en ciertas interpretaciones recientes de Suecia se arguye que el efecto real de la supuesta política de estímulo a la demanda en el país fue mucho menos importante de lo que comúnmente se ha imaginado. Los Esta-

³ Sobre la relación entre el keynesianismo y las luchas políticas, véanse Robert Skidelsky, "The Decline of Keynesian Politics", y Colin Crouch, "The State, Capital, and Liberal Democracy", ambos en *State and Economy in Contemporary Capitalism*, comp. Colin Crouch (Londres: Croom Helm, 1979).

dos Unidos en realidad no probaron el estímulo a la demanda hasta bien avanzada la década, en 1938. La Alemania nazi fue el más activo experimentador durante los treintas, y el que tuvo mayor éxito. El estímulo a la demanda sólo llegaría a la "mayoría de edad" después de la guerra. No obstante, en muchos países, desde antes de Keynes se propuso la recuperación por medio del gasto público; se hicieron intentos, se probaron experimentos, se crearon doctrinas y se forjaron alianzas. La pauta de posguerra cobró forma durante los treintas.

Para abarcar el surgimiento de toda esta pauta debemos analizar la controversia causada por la política económica entre las guerras, analizando las conexiones que hubo entre la lucha por la elección política y la lucha por el sistema político y las coaliciones políticas que surgieron al mismo tiempo. La controversia por la ortodoxia resulta particularmente fascinante porque puede revelarnos algo acerca de las condiciones políticas necesarias para la innovación política. Hemos de preguntar por qué algunos países interrumpieron la secuencia política con la neoortodoxia, mientras otros siguieron adelante con el estímulo a la demanda.

En términos descriptivos, la pregunta es ésta: ¿qué tienen en común la Alemania nazi, la socialdemócrata Suecia y los Estados Unidos del *New Deal* (estos son los países que experimentaron con los más flagrantes rompimientos de la ortodoxia)? ¿Qué los hace diferentes del Reino Unido, que durante los treintas siguió una política más tradicional? ¿En qué formas las coaliciones que apoyaban grandes rompimientos con la ortodoxia difieren de aquellas que se oponen a ella o que sólo eligen el paso cauteloso de la neoortodoxia?

Al principio puede parecer que las coaliciones políticas nacionales no tienen nada en común, y que no hay ninguna conexión entre la política y la política económica. Después de todo, ¿qué podía ser más distinto que la socialdemócrata Suecia y la Alemania nazi, o el Tercer Reich y los Estados Unidos del *New Deal*? La pregunta misma reconoce que la política de estímulo a la demanda, aunque a la larga pudiese haber fortalecido la democracia al ayudar a los regímenes constitucionales a enfrentarse más eficazmente a la crisis económica, no era, de ningún modo, monopolio de los regímenes constitucionales. De hecho, la Alemania nazi utilizó técnicas de estímulo a la demanda más extensamente y redujo las tasas de desempleo y de capacidad subutilizada con más rapidez que ningún otro país.

Dado que diferentes sistemas políticos seguían la misma política y que sistemas políticos similares seguían políticas diferentes, podríamos pensar que, por tanto, no hay ninguna conexión y que la política económica es polivalente. Sin embargo, a mí no me satisface semejante

La historiografía de las empresas en este periodo no es lo bastante detallada para que pueda hacerse un examen minucioso de la capacidad diferencial de aceptar los costos de participar en semejante coalición, pero parece que la conducta de las empresas suecas pasó por una secuencia. Antes de la Depresión, las industrias exportadoras, de alta tecnología, y sus aliados en los bancos, los Wallenberg, varias veces habían mostrado su disposición a entrar en acuerdos con la fuerza de trabajo. Sin embargo, al comenzar la Depresión, entraron en conflicto. Las empresas exportadoras deseaban reducir los costos salariales para aumentar su competitividad internacional. Los diversos aspectos del nacionalismo económico, como la recuperación interna, el impulso a la demanda interna y el proteccionismo significaban poco para las grandes compañías suecas, porque el mercado interno era muy pequeño. El imperialismo estaba más allá de las capacidades militares de Suecia. Por ello, si los participantes en el "trato de vacas" querían encontrar aliados entre las empresas, éstos tenían que proceder de compañías orientadas al mercado interno, que en Suecia eran más pequeñas y cuya tecnología estaba a un nivel más bajo.⁶

Antes de 1936 las grandes empresas internacionalistas eran "rechazadoras": esperaban quebrantar la "coalición de las vacas". Después de 1936 se mostraron más transigentes. El cambio se debió a la elección de 1936, que fortaleció a los socialdemócratas (habiéndose fracasado un intento de los agrarios por gobernar) y confirmó que habían llegado para quedarse: simultáneamente, una mejora de la economía mundial hizo menos tenso el conflicto sobre cómo salir de la Depresión, allanando el camino a un acuerdo. El acomodo en Suecia fue la muestra más explícita de negociación social entre fuerzas en cualquiera de nuestros cinco países y de nuestros tres períodos. En la pequeña población de Saltsjöbaden representantes de la fuerza laboral, las em-

Crouch, *State and Economy: Erik Dahmen, Entrepreneurial Activity and the Development of Swedish Industry, 1919-1939*, tr. Axel Leijonhufvud (Homewood, Ill.: Irwin, 1970); Eli F. Heckscher, *An Economic History of Sweden*, tr. Goran Ohlin, Harvard Economic Studies, 95 (Cambridge: Harvard University Press, 1954); Walter Korpi, *The Working Class in Welfare Capitalism: Work, Unions, and Politics in Sweden* (Londres: Routledge & Kegan Paul, 1978); Leif Lewin, Bo Jansson, y Dag Sorbom, *The Swedish Electorate, 1887-1968*, Publications of the Political Science Association in Uppsala, 60 (Estocolmo: Almqvist & Wiksell, 1972); Assar Lindbeck, *Swedish Economic Policy* (Londres: Macmillan, 1975); Arthur Montgomery, *How Sweden Overcame the Depression, 1930-1933* (Estocolmo, 1938; Nueva York: Johnson, 1972); Sven Anders Soderpalm, *Direktorsklubben-storindustrin i svensk politik under 1930-och 40-talen*, Tema Teori 12 (Zenit: Rabén & Sjögren, 1976); Herbert Tingsten, *The Swedish Social Democracy: Their Ideological Development*, tr. Greta Frankel y Patricia Howard-Rosen (Totowa, N.J.: Bedminster, 1973); y Ole Nyman, *Svensk parlamentarism, 1932-1936: Fon minoriets parlamentarism till majoritetskoalition* (Uppsala: Almqvist & Wiksell, 1947).

⁶ Dahmen, *Entrepreneurial Activity* es una historia económica de particular interés para el enfoque aquí adoptado, porque es una de las pocas que fueron disgregadas por sector industrial.

presas, la agricultura y el gobierno se reunieron para firmar el acuerdo de 1938, modelo para lo que toda Europa occidental haría después de 1945. Las condiciones del acuerdo fueron la aceptación, por las empresas, del gobierno socialdemócrata, altos costos laborales (altos salarios y los beneficios del Estado benefactor), una política fiscal de pleno empleo y activismo gubernamental en pro de servicios sociales, a cambio de paz laboral en los mercados de trabajo (es decir, nada de huelgas), continuo dominio privado sobre la propiedad y los mercados de capital y apertura en relación con la economía mundial. Esta pauta ha prevalecido en Suecia, y ni siquiera la coalición burguesa que ejerció el gobierno entre 1976 y 1981 logró alterar las relaciones de poder subyacentes en la pauta política general.

Aunque los socialdemócratas lograron aprovechar la Depresión para hacer una realineación decisiva de la política sueca, su propia política no desempeñó un gran papel para sacar de la Depresión a Suecia. La retórica del empleo estimulado por la demanda despertó considerable atención en su época, pero no tendría mayor efecto sobre la vida económica hasta después de la guerra. En realidad, la recuperación de Suecia después de 1933 se derivó menos del "comercio de vacas" de aquel año que del resurgimiento de la economía internacional, por razones completamente ajenas a Suecia (política seguida en los grandes mercados de Alemania, los Estados Unidos y el Reino Unido), y de decisiones de la política sueca que ayudaron a aprovechar tal resurgimiento: la devaluación de 1931 (de hecho, tampoco estaba dentro del dominio de Suecia), bajas tasas de interés que estimularon la construcción y las inversiones, y una considerable restructuración privada de la industria. Sin embargo, aun en Suecia la mejora de las condiciones siguió limitada, hasta que el estímulo de guerra acabó con el desempleo.⁷

El estímulo a la demanda y la intervención económica del gobierno se volvieron política e intelectualmente respetables en los treintas, aun si por entonces sus auténticos efectos quedaron limitados a la agricultura, los planes de seguro y cierta posición guía en la inversión directa

⁷ Para evaluaciones críticas del curso de la política sueca durante los treintas véanse Bo Gustafsson, "A Perennial of Doctrinal History: Keynes and the 'Stockholm' School", *Economy and History*, 16 (1973), pp. 114-128; Lars Johnung, "Knut Wicksell's Norm of Price Stabilization and Swedish Monetary Policy in the 1930s", *Journal of Monetary Economics*, 5 (1979); y "The Depression in Sweden and the United States: A comparison of Causes and Policies", en Karl Brunner, comp., *The Great Depression Revisited* (Boston: Nijhoff, 1981); T. A. Tilton, "A Swedish Road to Socialism: Ernst Wigforss and the Ideological Foundations of Swedish Social Democracy", *American Political Science Review*, 73 (Junio de 1979), pp. 505-520; Donald Winch, "The Keynesian Revolution in Sweden", *Journal of Political Economy*, 74 (abril de 1966), pp. 168-176; y Carl G. Uh, "The Emergence of the 'New Economics' in Sweden: A Review of a Study by Otto Steiger", *History of Political Economy*, 5 (primavera de 1973), pp. 243-260.

de todas las que se forjaron en este periodo; duraron 44 años, hasta que los socialdemócratas perdieron las elecciones en 1976 por estrecho margen. En otros países escandinavos surgieron alineamientos similares: en Noruega en 1935, en Dinamarca en 1932-1933. En Dinamarca, el principal cambio de política ocurrió en enero de 1930; los grandes periódicos daneses le dieron más importancia que a la toma del poder por Hitler en Alemania, que ocurrió el mismo día.

Durante la crisis de finales del siglo XIX, las pugnas de política y de políticos de Suecia habían tenido un marcado parecido "de familia" con las de otros países industriales. Política y políticos se habían dividido radicalmente ante la cuestión de protección contra el libre comercio. La política económica había interactuado, en formas ya familiares, con otras cuestiones de política: la religión, la Constitución, el desarrollo institucional y la política exterior.⁴ Aunque estas áreas tenían cierta autonomía, tendieron a centralizarse en torno de dos polos. En un polo estaban el libre comercio, la democratización del sufragio, un Ejecutivo responsable, la libertad de cultos, la educación secular, los derechos sindicales y un internacionalismo probritánico, apoyado todo ello por los trabajadores y el Partido Liberal. El proteccionismo, la conservación del predominio real y elitista en la política, la ortodoxia y la educación religiosa, el control de la fuerza de trabajo y una política exterior proalemana formaron el otro polo, apoyado por el Partido Conservador y por la mayor parte de las formaciones del Partido Agrario.

En 1914, al estallar la guerra predominó el polo conservador, conduciendo a Suecia a una neutralidad proalemana. La Gran Bretaña estableció un bloqueo contra el país, causando considerables privaciones: escasearon los alimentos, se redujeron las exportaciones, aumentó el desempleo y cundió el hambre. En 1917 los liberales, acicateados por empresarios que pensaban en la exportación, se combinaron con los socialdemócratas para derrocar el gobierno conservador de Hjalmar Hammarskjöld; las condiciones de este tipo de alianza "contra la Ley de Cereales" fueron el libre comercio, el sufragio universal y la subordinación del Ejecutivo al Parlamento. Así, en estos años pudo barruntarse lo que ocurriría al modelo sueco a finales de los treintas.

Una vez pasados la guerra y los reajustes de posguerra, se redujo la utilidad de la fuerza de trabajo para los liberales al luchar contra la política conservadora, y los socialdemócratas volvieron a caer en un relativo aislamiento (aunque sí participaron en algunas coaliciones gubernamentales). Como en la Gran Bretaña, con la cual estaba direc-

⁴ Steven Koblik, comp., *Sweden's Development from Poverty to Affluence*, tr. Joanne Johnson (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1975).

tamente relacionada la economía sueca, las élites económicas trataron de que el valor de la moneda nacional volviera a los niveles de tipo de cambio anteriores a la guerra, y como en cualquier otra parte, una alta evaluación produjo poderosas presiones en contra de los salarios industriales. Ante las cuestiones de los salarios, los derechos sindicales, el seguro social y la administración general de la economía, los socialdemócratas se encontraron ante un bloque de oposición, heterogéneo pero sólido, que incluía a liberales y agrarios. De este aislamiento, sin embargo, procedería una gran ventaja: al comenzar la Depresión los socialdemócratas suecos, en contraste con sus equivalentes británicos y alemanes, habían estado excluidos del poder durante muchos años. Así, no se desestimaron por la necesidad de imponer medidas de autoridad.

Desde luego, la primera respuesta de Suecia a la Depresión fue la ortodoxia económica de la deflación y la defensa de la moneda. Cuando la Gran Bretaña devaluó en 1931, la presión sobre la corona obligó a Suecia a abandonar el patrón oro. Sin embargo, al deteriorarse la economía mundial, la ventaja competitiva de la devaluación resultó ser una ventaja limitada y se intensificó la insatisfacción interna contra las soluciones del mercado. Las organizaciones laborales, partidos y sindicatos, lucharon por conservar la compensación de desempleo y empezaron a proponer explícitamente la idea de unas obras públicas financiadas con déficit. Mientras tanto, los agricultores buscaban ayuda por medio de juntas de mercado y apoyo a los precios, pero aunque lograron ciertos progresos, en forma de concesiones políticas de grupos no laborales, ese apoyo pareció inestable y ocasional. Los intereses empresariales parecieron renuentes a apoyar los superiores costos de los alimentos y la intervención del gobierno en sus mercados y todos los partidos burgueses se mostraron reacios a aceptar las demandas de las fuerzas de trabajo.

El "trato de vacas" entre el Partido de los Obreros Suecos (SAP: los socialdemócratas) y el Partido Agrario superaron los obstáculos políticos. Por entonces, la sorpresa fue que los obreros se mostraron dispuestos a aceptar más altos costos de los alimentos y que los agricultores aceptaran más altos salarios para los obreros. Este trato particular nunca había ocurrido antes. Sin embargo, después de los hechos pareció claro y nada sorprendente que estos dos grupos fuesen los menos comprometidos con la ortodoxia económica y los más dispuestos a hacer un experimento en tiempos difíciles. Lo notable no son las condiciones del acuerdo, sino el hecho mismo del acuerdo.⁵

⁵ De la extensa bibliografía sobre Suecia en este periodo, nótense Andrew Martin, "The Dynamics of Change in a Keynesian Political Economy: The Swedish Case and Its Implications", en

(en el caso de la electrificación rural). Los socialdemócratas británicos y alemanes pagaron caro el haber estado en el gobierno por la época del desastre económico; los suecos fueron quienes se beneficiaron. La coalición no sólo estaba más firmemente implantada en Suecia, sino también las ideas de que la jefatura política pudo ser asociada a este resurgimiento. La secuencia política de Suecia muestra la importancia del descontento de agricultores y obreros al crear las condiciones de realineamiento político, de una hábil dirección de partido para aprovechar tal oportunidad y de la capacidad de adversarios tradicionales para superar sus diferencias en un marco constitucional.

El Reino Unido

Como respuesta a la Depresión, Suecia forjó una nueva coalición política, se apartó parcialmente de la ortodoxia deflacionaria por medio de su política monetaria y sus disposiciones de mercado corporativista en agricultura y empezó a experimentar una política fiscal contracíclica y un extenso Estado benefactor. La Gran Bretaña siguió un camino opuesto. En política, no hubo un gran rompimiento socialdemócrata sino, en cambio, una división del Partido Laborista y un renovado dominio de los conservadores. En la política económica hubo rompimientos con el pasado ortodoxo —devaluación, aranceles y disposiciones de mercado corporativista—, pero no se experimentó con el estímulo a la demanda. La Gran Bretaña muestra que era posible limitar las desviaciones de los antiguos caminos de la neoortodoxia sin lanzar la fuerza de trabajo a la rebelión, ni aplastarla con el terror policiaco.

En materia de desempeño, no fueron malos los resultados de este enfoque. Es claramente exagerada la imagen de una Gran Bretaña que seguía estancada porque había rechazado la experimentación económica. El ciclo de los productos hizo que las nuevas industrias cruzaran el Atlántico en dirección del Este; automóviles, construcción de caminos y electrificación estimularon un auge de la construcción, ayudado por menores tasas de interés. Después de que se llegó al fondo de la Depresión en 1932-1933 todos los países mejoraron, cualesquiera que fuesen sus medidas políticas. Los historiadores de la economía disputan sobre si el Reino Unido habría podido hacer aún más: la tasa de desempleo nunca bajó de 10% en la década, y algunos historiadores creen que el estímulo fiscal habría podido mejorar la situación.⁸ Aquí, sin embargo, lo interesante no es saber si hubo una

⁸ Arndt, *Economic Lessons*; Derek H. Aldcroft y Harry W. Richardson, *Building in the British Economy between the Wars* (Londres: Allen & Unwin, 1968); Richardson, *Economic Recovery in*

mejora en la Gran Bretaña, sino por qué algunas medidas probadas en otras partes lograron avanzar en el Reino Unido y qué repercusiones tuvo el efecto político del periodo sobre el desarrollo de la política británica. En particular, el Partido Laborista perdió su oportunidad de ejercer una hegemonía política como la de su equivalente sueco.

¿Por qué hubo menos experimentación política en el Reino Unido durante estos años? El Partido Liberal adoptó las ideas de John Maynard Keynes; lo mismo hicieron muchos elementos de los sindicatos y unas cuantas empresas dispersas, y líderes políticos. Pero el Partido Conservador rechazó esas ideas y así lo hicieron importantes ministros laboristas del gobierno. Vanos fueron los esfuerzos por formar una coalición entre liberales y laboristas en torno al estímulo fiscal.

La imagen de la producción británica difirió de la de Suecia y los otros países que aquí examinamos, en dos formas notables: una de ellas fue la importancia y el carácter del complejo de finanzas y comercio, identificado con la *city*, y la otra fue el sector agrícola relativamente pequeño y modernizado. La fuerza de la *city* reforzó el apego británico a la ortodoxia y a la resistencia británica a las ideas exclusivistas de Keynes a comienzos de los treintas. La debilidad de la agricultura privó a los obreros y a los elementos disidentes de las empresas de la alianza política con los pequeños agricultores, con los cuales desafiar esa ortodoxia.

Pese a las imágenes de consenso británico, hubo un desacuerdo acerca de la política económica británica durante los treintas, como lo había habido durante muchos años. Antes de la primera Guerra Mundial, Joseph Chamberlain había encabezado la industria del acero —centrada en Birmingham— y otras industrias amenazadas, para exigir aranceles. Pese a cierto apoyo agrícola y laboral, Chamberlain fracasó, pero el conflicto se prolongaría hasta los veintes. Los bancos internacionales y sus aliados, la industria naviera y los seguros, exigieron un rápido retorno a la convertibilidad y a un tipo alto; la industria temía que un tipo alto los expulsara —por sus altos precios— de los mercados extranjeros imponiendo una política deflacionaria que influiría sobre los mercados internos. Prevaleció la opinión de los ban-

Britain, 1932-1939 (Londres: Weidenfeld & Nicolson, 1967); Alexander Youngson, *The British Economy, 1920-1957* (Cambridge: Harvard University Press, 1960); Donald Winch, *Economics and Policy: A Historical Study* (Nueva York: Walker, 1969); Keith J. Hancock, "Reduction of Unemployment as a Problem of Public Policy, 1920-1929", *Economic History Review*, 2a. ser., 15 (diciembre de 1962), pp. 328-343; y "Unemployment and the Economists in the 1920's", *Economica*, n.s., 27 (1960), pp. 305-321; Alfred Kann, *Great Britain in the World Economy* (Nueva York: Columbia University Press, 1946); y Susan Strange, *Sterling and British Policy* (Londres: Oxford University Press, 1971). Sobre las controversias acerca del arancel británico, véanse Benjamin Brown, *The Tariff Reform Movement in Britain, 1881-1895* (Nueva York: Columbia University Press, 1943); y Aldcroft y Richardson, *The British Economy, 1870-1939* (Londres: Macmillan, 1969).

cos, y la subsiguiente presión deflacionaria condujo a la Huelga General de 1926 y a una gran derrota de la fuerza laboral organizada. En este marco, Ramsay MacDonald subió al poder en 1929. La derrota de 1926 había reducido la disposición de los laboristas a desafiar la ortodoxia internacionalista, y contribuyó a esa inmensa preocupación por lograr la aprobación de la *city* que parece característica de los políticos del Partido Laborista, aunque no de los líderes sindicales británicos, desde MacDonald hasta Harold Wilson y James Callaghan.

Los sindicatos sí exigieron obras públicas y un gasto deficitario. Siendo miembro del Comité Macmillan, cuyo mandato exploraría la situación económica del país, Ernest Bevin había quedado profundamente impresionado por la renuencia del mundo de la tesorería y de los bancos a considerar las repercusiones de la política de tipo de cambio y de la tasa de interés sobre la industria y el desempleo. Combatir el desempleo haciendo que las fábricas volvieran a producir era algo que atraía a su espíritu pragmático, y él logró la aceptación de la nueva idea por el Trade Union Congress (TUC). Asimismo, algunas figuras del Partido Laborista apoyaron tales ideas a finales de los veintes, especialmente Oswald Mosley (quien después abandonaría el partido). Los dos jefes supremos del partido, Ramsay MacDonald y Philip Snowden, siguieron siendo resueltamente ortodoxos.⁹

Al hacerse más profunda la depresión surgieron críticas, no sólo en las filas laboristas sino también en la oposición. Los conservadores se volvieron partidarios de los aranceles, aunque no de la devaluación. Fueron los liberales quienes más presión hicieron pidiendo obras públicas y déficit presupuestarios, que deseaban unidos a los aranceles o a la devaluación, o a ambos. Casi un decenio antes de ser publicada *The General Theory*, Keynes y otros economistas ayudaron a los liberales a trazar un vasto programa de expansión para combatir el desempleo. En ciertos panfletos criticó Keynes la presión que se ejercía sobre la libra, arguyendo que la moneda debía servir a la productividad y al empleo y no a la inversa. Aunque a lo largo de su historia los liberales eran librecambistas y continuaban criticando el afán de los conservadores por imponer aranceles, Keynes y los liberales estaban dispuestos a considerar la devaluación, que tenía un efecto proteccionista.

No es fácil determinar por qué fueron los liberales quienes a finales de los veintes retomaron el tema de Chamberlain bajo la nueva guisa intelectual creada por Keynes. La base social liberal aún parece haber consistido en elementos de la industria y la agricultura orientados hacia

⁹ Alan Bullock, *The Life and Times of Ernest Bevin*, vol. I (Londres: Heinemann, 1960); y Robert Skidelsky, *Politicians and the Slump* (Londres: Macmillan, 1967).

el libre comercio. Las industrias que habían sufrido las críticas de la ortodoxia bancaria y librecambista, y que constantemente se quejaron durante los veintes a varios comités y comisiones investigadoras, tenían nexos con el Partido Conservador y no con el Liberal, y pudieron ser atraídas hacia la versión más cautelosa de cártel y de aranceles del cambio político que los *tories* preferían.

La solución del enigma puede estar en la dinámica de la rivalidad de partidos y de jefaturas. Después de todo, los liberales se hallaban en dificultades políticas, y habían caído hasta el tercer lugar en el sistema de partidos. Necesitaban una "diferenciación del producto" político y argumentos propios que atrajeran a las masas. El desempleo era, sin duda, cuestión importante, de inmensa significación política. Tenía sentido atacar tanto a laboristas como a conservadores, y la política que los liberales propusieron tiene la virtud política de no ser claramente protecciónista (para no ofender a los votantes de clase obrera, con su resuelta actitud en favor de la "rebanada barata") ni ortodoxia socialista (para no ofender a los electores de clase media). También la jefatura fue importante. Lloyd George era un hombre dispuesto a correr riesgos en busca de argumentos para volver a la carga y, hombre sagaz, fue convencido por el razonamiento de hombres como Keynes. Su conducta contrasta marcadamente con la rigidez intelectual de Snowden, MacDonald y Stanley Baldwin.¹⁰

El haber aceptado ideas keynesianas en el Partido Liberal agravó una situación ya tensa. Cuando los laboristas se opusieron a la propuesta alianza entre liberales y laboristas, el Partido Liberal se desplomó bajo el peso de unos programas políticos en competencia. Para 1931, tantos habían defecionado que la facción liberal acaso no habría bastado ya para formar una mayoría activa, aun si MacDonald hubiese optado por formarla.

Dado que los liberales eran el tercer partido, la interpretación de los debates políticos del periodo no puede terminar con simples especulaciones sobre por qué adoptaron a Keynes. Romper con la ortodoxia deflacionista requirió ayuda de otros actores sociales y formaciones del partido. Por ejemplo, ciertos elementos del Partido Conservador eran sensibles a las necesidades de la industria manufacturera, en contraste con el ala bancaria y naviera. Tales elementos dieron apoyo a ciertos tipos de rompimiento con la antigua ortodoxia, pero no bastaron para dar el siguiente paso. Como en los Estados Unidos, el debate importante en los círculos empresariales fue entre la ortodoxia clásica (libre

¹⁰ Dennis A. Kavanagh, "Crisis Management and Incremental Adaptation in British Politics: The 1931 Crisis of the British Party System", en *Crisis, Choice and Change: Historical Studies of Political Development*, comp. Gabriel Almond et al. (Boston: Little, Brown, 1973).

comercio, deflación, defensa de la libra) y desviaciones menores (protecciónismo, cartelización). Los elementos interesados en programas más activistas encabezados por el gobierno no pudieron persuadir a sus compañeros empresarios. Esto no es de sorprender. Como lo hemos visto en otras partes, las empresas aceptaron el estímulo a la demanda, no por convencer a sus compañeros de sus méritos, sino aliándose con otros grupos, como la fuerza de trabajo y la agricultura, intensamente insatisfechos de los mecanismos del mercado.¹¹

En el Reino Unido, el bloque de las empresas bajo extrema presión tenía ciertas desventajas de "posición" en comparación con sus equivalentes en otros países. Primero, en ningún otro país se enfrentó la industria a tan numeroso grupo de intereses atados al comercio y los pagos internacionales. Como lo he sugerido, el estímulo a la demanda atrajo, en primer lugar, a elementos de la economía orientados hacia el interior. Por entonces, ningún otro país tenía tantos intereses que vivieran de remesas, préstamos, embarques y similares; los Estados Unidos, Alemania, Suecia y Francia tenían menos inversionistas extranjeros y no manejaban una moneda de reserva. Hasta cierto punto, este internacionalismo inhibía al militarismo: la autarquía no podía ser atractiva para quienes vivían del comercio internacional, y por tanto, el militarismo carecía de una importante fuerza legitimadora. En segundo lugar, la agricultura como sector era más pequeña en el Reino Unido que en ninguna otra parte: otra consecuencia de que el país hubiese sido el primero en industrializarse. Como resultado, había menos aliados para el ataque al dinero, la banca y el internacionalismo. En tercer lugar, la fuerza de trabajo británica estaba fuertemente unida a la rebanada barata, haciendo mucho más difícil la formación de una alianza proteccionista que incluyera la fuerza laboral. (Sin embargo, como parece indicarlo la experiencia de Joseph Chamberlain, los obreros, como electores, pudieron ser ganados al proteccionismo más fácilmente que las organizaciones que los representaban.)

La pregunta más desconcertante de todas es por qué el Partido Laborista no adoptó el estímulo a la demanda. Es poco probable que, si los laboristas lo hubiesen hecho, hubieran podido concluir una alianza con los liberales. El crédito por la recuperación posterior a 1932 (que era probable, hiciera lo que hiciera el gobierno) habría sido para ellos, no para los conservadores. La política británica se habría pareci-

¹¹ Frank Longstreth, "The City, Industry and the State", en su obra *State and Economy in Contemporary Capitalism* (Londres: Croom Helm, 1979); Robert Gilpin, *U.S. Power and the Multinational Corporation* (Nueva York: Basic, 1975); Stephen Blank, "Britain: The Politics of Foreign Economic Policy", en *Between Power and Plenty*, comp. Peter Katzenstein (Madison: University of Wisconsin Press, 1977); y Samuel H. Beer, *British Politics in the Collectivist Age* (Nueva York: Knopf, 1965).

do más a la de Suecia, dominada por los laboristas durante dos generaciones. Los problemas de interpretación son muy similares a los que se plantean cuando aplicamos la misma pregunta a los socialdemócratas alemanes. Snowden, como Rudolph Hilferding, no creía en los argumentos del estímulo a la demanda; estaba operando una economía de mercado con reglas ortodoxas. MacDonald parece haber sido muy influido por la "opinión de la buena élite" que excluía a Keynes y a Lloyd George. Así, los principales líderes del partido parecen haberse socializado en la "ortodoxia" británica. Como en Alemania, los líderes sindicalistas acaso fuesen más receptivos a nuevos argumentos a causa de su mayor pragmatismo, por su cercanía a las condiciones del mercado de trabajo. Pero Bevin no pudo convencer a MacDonald. Éste habló interminablemente con los liberales, pero no llegó a hacer un acuerdo. En 1931, el Partido Laborista se unió contra Snowden y MacDonald, aunque la cuestión principal era la reducción de las prestaciones de empleo y no un programa de obras públicas, y parece sumamente probable que si entonces la jefatura del partido hubiese formado la alianza de liberales y laboristas en torno de un programa de estímulo a la demanda, tanto el TUC como el Partido Laboral la habrían apoyado en el Parlamento. En aquel momento ese paso habría causado la evolución ulterior de la política británica, y la política en general habría parecido totalmente distinta.

Lo que en realidad sucedió es bien sabido, y no necesitamos explárnoslo sobre ello. MacDonald trató de salvar la libra mediante una nueva deflación, reduciendo el seguro al desempleo, y fue expulsado del Partido Laborista; formó entonces un nuevo gobierno que excluía a casi todo el partido. Pronto se vio que era imposible defender la libra. Cuando los círculos financieros más directamente unidos con una moneda fuerte acabaron por comprenderlo, MacDonald devaluó. Poco después, la Gran Bretaña adoptó los primeros aranceles importantes de tiempo de paz desde las Leyes de Cereales. Los conservadores pronto dominaron el gobierno nacional y fueron llevados en masa al poder en las siguientes elecciones. Bajo los efectos de los aranceles, de muy bajas tasas de interés, de innovaciones en la producción y del surgimiento de la demanda en otros países, la economía británica mejoró. Las bajas tasas de interés más los automóviles y la electrificación ayudaron a intensificar los cambios de pauta de residencia y un auge de los alojamientos. El gobierno ayudó con la electrificación y después probaría las compras militares, pero el estímulo a la demanda como política pública no sería adoptado hasta después de la guerra.

El caso de Inglaterra muestra bien la interacción que hay entre la elección política y la restricción sectorial. Se pueden advertir y pare-

cen verosímiles los contornos de las diversas coaliciones que apoyan las diversas opciones políticas. Los obstáculos a tales alternativas, aunque no insuperables, sí parecen grandes. Incluyen el papel incomparable de la *city*, lo pequeño del sector agrícola, la orientación de la fuerza de trabajo hacia la "rebanada barata", y la hegemonía cultural de la ortodoxia económica en la primera nación industrializada. A falta de imaginación política en el lugar necesario —la tuvieron los liberales y no los laboristas— y con el accidente histórico de un gobierno laborista en el cargo al comienzo de la Depresión, esos obstáculos resultaron insuperables.

Alemania

Suecia y el Reino Unido acaso difirieran en sus elecciones de política económica y en los experimentos políticos efectuados por sus partidos y sus fuerzas sociales, pero ambas naciones se enfrentaron a la Depresión con sus sistemas constitucionalistas. En Alemania, la experimentación fue considerablemente más drástica, en medidas y en política. De propósito, Alemania utilizó un poderoso estímulo fiscal antes y más extensamente que otros países, y formó un sistema de corporativismo económico, protección y empresa estatal mucho más general de lo que otros países habían hecho en tiempos de paz. Mientras tanto, su experimento político iba engendrando uno de los régimenes más monstruosos de toda la historia universal.

Pese al horror del periodo nazi —o antes bien, por causa de él— son importantes los paralelismos entre la experiencia alemana y la de otros países. La experimentación de política económica de los primeros años del régimen nazi es una forma intensificada de aquello a lo que Suecia, los Estados Unidos y Francia iban avanzando, a tientas, durante los treintas, y lo que casi toda Europa occidental y América del Norte buscarían después de la segunda Guerra Mundial: una economía mixta con estímulos fiscales, mercados regulados y cierta propiedad pública de la producción. En sus primeros años, este experimento político combinó elementos de apoyo a las masas, incluyendo una mano de obra no sindicalizada, agricultura y elementos antiinternacionalistas de las empresas, en una coalición totalmente distinta del más ortodoxo Gabinete de los Barones, que ejerció el poder en 1932, o de las coaliciones (de centro-derecha) del último periodo de Weimar. Lo trágico fue que la capacidad innovadora de esta nueva coalición hizo posible el desastre. Las innovaciones en materia de política económica estuvieron inextricablemente unidas al más extremo nacionalismo y a la más bárbara represión. Se necesitó la catástrofe de la segunda Guerra

Mundial, de la ocupación y de la separación para poner a Alemania en el camino que Suecia y otros países habían descubierto, con menor costo para ellos y para el mundo.

Desde luego, la derrota militar desempeñó un considerable papel en los debates de política económica del periodo entre guerras. La hegemonía del bloque del acero y la cebada duró hasta 1918. Las privaciones de los años de guerra y lo súbito de la derrota provocaron una explosión de descontento, y lo que surgió fue un agrupamiento de fuerzas que al principio fueron consideradas como seguidoras de Caprivi; ahora, en los años entre guerras, apoyaron la coalición de Weimar.¹²

Durante algún tiempo, los elementos progresistas de la sociedad alemana lograron, esporádicamente y sobre grandes obstáculos, llegar a una especie de acomodo *de facto*. La Constitución de 1919 sobrevivió a los muchos retos que se le hicieron durante los cinco primeros años: la polarización y el conflicto revolucionario de diciembre de 1918 y enero de 1919, resuelto pagando el alto costo del acuerdo Groener-Ebert; luego el tratado de Versalles, el golpe de Estado de Kapp, y la hiperinflación. Durante los cinco años siguientes, de 1924 a 1929, la coalición de Weimar, de socialdemócratas, y elementos progresistas de las empresas, formó un acuerdo político que tiene cierto parecido de familia con la asociación formada en Saltsjöbaden.

En materia de política económica exterior y en relaciones exteriores en general, la coalición de Weimar aceptó el acuerdo de 1919. Los miembros de la coalición, aunque criticando el tratado de Versalles —como todos los alemanes—, no renunciaron formalmente a las obligaciones de Alemania, ni las atacaron militarmente. En cambio, trabajaron dentro de los límites del tratado para revisar las reparaciones programadas y obtener préstamos exteriores (en gran parte norteamericanos) con los cuales estabilizar el marco alemán y financiar el resurgimiento de la producción y las exportaciones.

Para las empresas internacionalmente competitivas, de avanzada tecnología, era esencial el resurgimiento de un orden económico internacional estable. La autarquía sería demasiado limitadora, demasiado costosa en recursos, perdidos en apuntalar unas empresas internamente débiles. La integración a una economía mundial abierta, el acceso al capital extranjero, el poder adquisitivo de las masas civiles, el freno a la sangría de los sectores inefficientes, la modernización y la racionalización en el interior: tales eran las metas de las industrias electrotécnicas y químicas, simbolizadas por la Siemens y la I.G. Farben, y

¹² Sobre la vasta bibliografía acerca de Alemania antes de la primera Guerra Mundial, véanse las referencias que aparecen en el capítulo anterior.

por sobresalientes personalidades de las más grandes empresas, individuos como Karl Duisberg y Walter Rathenau. En Alemania como en cualquier parte, el capital y el trabajo estaban en conflicto sobre algunas cuestiones; en cambio en otras, dadas las circunstancias apropiadas, era posible su colaboración. Cuestiones de política económica exterior llevaron a algunos elementos de la industria alemana a establecer relaciones con la fuerza de trabajo, con objeto de promover una posición internacional en particular.

El bando de la fuerza de trabajo, en este trato, incluyó el ser aceptado como socio de la coalición en política, su reconocimiento como actor legítimo en el mercado laboral y la aceptación de altos salarios y medidas de seguridad social. Del lado socialdemócrata, Fritz Ebert, jefe del partido y primer presidente de la República de Weimar, simboliza los intercambios de la coalición de Weimar: control de los elementos radicales de la izquierda en 1919, una política constitucionalista, derechos sindicales en negociación colectiva y un ministerio para la arbitraje de las disputas laborales; el pleno empleo como objetivo político y programas de seguro social.

La agricultura no participó en este acomodo. Las élites empresariales y la fuerza de trabajo siguieron viendo la agricultura como parte del bloque opuesto, que exigía un excesivo precio en subsidios. Cara pagaría la coalición de Weimar no haberse ganado a los agricultores.

De esta manera, la coalición de Weimar trató de integrar a Alemania en una intensificada división internacional del trabajo. Una economía mundial estable y abierta permitiría que las industrias alemanas competitivas y de alta tecnología generaran, mediante sus exportaciones, los ingresos necesarios para pagar las reparaciones de guerra, los préstamos, los altos salarios, y para absorber los recursos que estaban perdiendo ciertos sectores menos competitivos. La oposición en Alemania impugnó este curso. Prefirió una revisión del tratado de Versalles para restaurar una antigua pauta, en la cual refugiarse de la economía mundial y ayudar a las industrias que estaban en dificultades. El núcleo social de esta oposición conservadora fue la industria pesada. La guerra había presenciado una considerable expansión mundial de la capacidad industrial, y el hierro y el acero se encontraban peor que antes. Aunque la industria pesada de Alemania siguió siendo comparativamente eficiente, no pudo hacer frente a una sobreproducción mundial. También en la agricultura había habido considerable expansión, y una caída de los precios causó una crisis agrícola varios años antes del Gran *Crash* de 1929. Toda clase de nacionalistas apoyaron la revisión de Versalles, pero la industria pesada y la agricultura siguieron siendo más proteccionistas, más autárquicas en sus preferencias políti-

cas, más reacias a un acuerdo con la comunidad comercial internacional, más resistentes a todo acomodo con la fuerza de trabajo en el interior.

La política económica no era la única cuestión en la agenda política alemana; por lo contrario, hubo cierto apilamiento de cuestiones. Los internacionalistas en política exterior también solían ser progresistas en las cuestiones concernientes a la Constitución, los derechos civiles y la fuerza de trabajo; los nacionalistas en materia económica también eran revisionistas en política exterior, y hostiles a la Constitución y a la fuerza de trabajo. De este modo, muchas cuestiones hicieron posible toda una gama de combinaciones de política y de fórmulas políticas.¹³

Mientras permaneciese saneada la economía mundial se podrían resistir las presiones por la autarquía. En cambio, al desplomarse la economía mundial, los costos y beneficios de la conducta de la coalición interna se modificaron considerablemente. Estudios del electorado han documentado estos cambios en el nivel de las masas electorales, en el abandono del sistema de partidos por formaciones más extremistas.¹⁴ El contexto en que ocurrieron estos cambios electorales, el conflicto por la política económica y otras, conflicto moldeado directamente por

¹³ David Abraham, *The collapse of the Weimar Republic* (Princeton: Princeton University Press, 1981), contiene un relato sumamente útil e interesante de las metas políticas sustantivas de los diferentes grupos de intereses y las combinaciones posibles. Sobre el turbulento debate que rodeó este libro y Henry Ashley Turner, Jr., *German Big Business and the Rise of Hitler* (Nueva York: Oxford University Press, 1985), véanse los comentarios de James Joll, "Storm over German History: Business as Usual, *New York Review of Books*, 32, núm. 14 (26 de septiembre de 1985), pp. 5-10: "El relato que hace Abraham de la polarización de partidarios y adversarios de los esquemas de bienestar social de la República de Weimar muestra claramente hasta dónde, en éste como en otros casos, las diferencias económicas condujeron a divisiones políticas. El hecho curioso que surge de los libros de Turner y de Abraham es, en realidad, lo poco que los dirigentes de los diversos grupos económicos de presión comprendieron dónde estaban sus verdaderos intereses. Y los nazis lograron aprovechar esto." Joll procede a observar que "no todos los errores vician todos los argumentos [...] y en todo caso, las preguntas planteadas por el análisis teórico de Abraham no se perderán de vista".

El núcleo del argumento de Abraham es el punto subrayado por Joll: que el conflicto sobre la política contribuyó al estancamiento político, explotado por los nazis. El núcleo del argumento de Turner es que los nazis no fueron la primera elección de los grandes negocios entre los políticos: punto en el que Abraham está plenamente de acuerdo. Ésta es una declaración importante por causa de décadas de creer en las explicaciones reduccionistas más primitivas de la toma del poder por los nazis. Pero si las empresas u otros grupos contribuyeron a la parálisis de Weimar, entonces sin duda desempeñan algún papel causal, que pasa por alto la epistemología del "cañón humeante".

En su esfuerzo por trazar las preferencias sociales por diferentes actores sociales sobre toda una gama de asuntos, y luego para seguir las posibles condiciones del comercio con las que podían concurrir varios alineamientos, la obra de Abraham es un fuerte eco de la de Tom Ferguson sobre los Estados Unidos y de la de Denis Kavanagh sobre el Reino Unido. Véase la nota 24 sobre Ferguson y la nota 10 sobre Kavanagh.

¹⁴ Los tratamientos clásicos del electorado de masas: S. M. Lipset, *Political Man* (Garden City, N.Y.: Doubleday, 1963), y Rudolf Haberle, *From Democracy to Nazism* (Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1970), han sido sobrepasados por Richard Hamilton, *Who Voted For Hitler?*

grupos de intereses y por la situación estructural en que operaban, ha sido, en cambio, menos explorado. El abandono de los partidos fue la respuesta al estancamiento ocurrido entre ellos y entre los grupos de intereses que luchaban por diferentes concepciones de la política.

Al desplomarse las exportaciones también decayó la capacidad de la industria para pagar los costos de su alianza con la fuerza de trabajo. Las afirmaciones de los grupos de la industria pesada parecieron ahora más plausibles a la industria exportadora: un resurgimiento de las ventas exigía precios más bajos, los cuales a su vez requerían costos más bajos, los que requerían menores salarios e impuestos. En las asociaciones empresariales, el grupo exportador se debilitó y los jefes de la industria pesada remplazaron, como portavoces, a los exportadores. La industria pesada y la de exportación apoyaron inicialmente la deflación como modo de reducir costos. Elementos de ambos grupos se volverían muy pronto en busca de otras políticas como el aumento del activo circulante, los armamentos y el control de cambios, el corporativismo y los mercados estructurados. Pero en ambas ramas la Depresión produjo inmediatamente un enconado conflicto con la fuerza de trabajo.

La fuerza de trabajo se encontró atrapada, aún más, entre sus preferencias políticas económicas y su deseo de conservar una Constitución cuyos rasgos políticos ayudaran a garantizar el poder económico y político de la fuerza laboral. Los sindicatos y los socialdemócratas se opusieron al contenido deflacionario de la política de Heinrich Brüning, pero apoyaron al gobierno en el cargo para conservar la República y bloquear el camino a la extrema derecha. Como defensores de la fuerza de trabajo en el mercado, el partido y el sindicato se opusieron a la reducción de las prestaciones de desempleo, la presión contra los salarios y la reducción de los gastos del Estado. En esta última cuestión se vieron particularmente obligados, como representantes de grandes números de servidores civiles. Para defender los derechos laborales conquistados en la arena política, los socialdemócratas se sintieron obligados a apoyar a un gobierno favorable al sistema, aun cuando ese gobierno siguiese una política económica adversa a sus objetivos en el mercado laboral.

Los dirigentes socialistas, en particular Rudolf Hilferding, ministro de finanzas y destacado intelectual del partido en cuestiones de teoría económica, permitieron que sus ideas económicas limitaran agudamente la política socialdemócrata. Estos dirigentes no vieron opción alguna entre la plena socialización de la economía, para la cual no con-

(Princeton: Princeton University Press, 1982), quien subraya la diversidad social del electorado nazi y la importancia de la habilidad organizativa de los nazis.

taban con una mayoría electoral, y la operación de la economía capitalista por su propia lógica, que Hilferding interpretó por medio de la misma ortodoxia aceptada por los economistas partidarios de la deflación. Hilferding rechazó energicamente las ideas de estímulo a la demanda que por entonces circulaban por toda Europa. El movimiento sindicalista ya había sido persuadido de adoptar semejante programa: el plan de WTB (llamado así por Vladimir Woytinski, economista socialdemócrata emigrado ruso, Fritz Tarnow, funcionario sindical y Fritz Baade, experto en agricultura), que exigía obras públicas financiadas deficitariamente. En una pugna entre los dirigentes sindicales y los del partido, Woytinski y sus colegas no lograron superar la obsesión de Hilferding por una interpretación capitalista ortodoxa del capitalismo.¹⁵

De este modo, el Partido Socialdemócrata desperdició una oportunidad, tanto política como económica. Para 1932, cuando ocurrió este debate dentro del Partido Socialdemócrata, todos los círculos de la sociedad alemana (incluyendo las diversas ramas de la industria) estaban mostrando una considerable insatisfacción con la ortodoxia económica. Los jefes de la industria pesada siempre habían tenido sus dudas acerca de la línea deflacionaria. Los mecanismos del mercado no habían funcionado bien para los productores de hierro y acero durante los veintes y, al llegar la crisis, ellos rápidamente volvieron a sus instrumentos familiares de la política, como los aranceles y otra forma de autarquía, y el gasto gubernamental, particularmente en bienes de capital para los militares. Aunque el estímulo a la demanda *per se* no tenía una base intelectual particular en los círculos de la industria pesada, en cambio la idea de ayuda gubernamental sí era allí absolutamente familiar.¹⁶ El gasto militar y en la infraestructura era una pauta vieja y bien comprendida, y por ello, al entrar en dificultades la economía mundial, las empresas internas consideraron más aceptable el estímulo a la demanda que las exportaciones. Se invirtieron las relaciones que habían existido entre la fuerza de trabajo y las empresas: los tradicionales enemigos de la fuerza de trabajo —la industria doméstica y la industria pesada— fueron atraídos, junto a la fuerza de trabajo por la reinflación interna, y se encontraron en conflicto con el tradicional aliado de la fuerza de trabajo: aquellos exportadores para quienes el mercado interno era demasiado pequeño.

La crisis internacional también puede hacer pasar a una industria o a

¹⁵ Vladimir Woytinski, *Stormy Passage* (Nueva York: Vanguard, 1961). Michael Schneider, *Das Arbeitsbeschaffungsprogramm des ADGB*, Friedrich Ebert-Stiftung 120 (Bonn: Neu Gesellschaft, 1975), intr. inglesa de George Garvy.

¹⁶ Gerschenkron, "Economic Backwardness in Historical Perspective".

una empresa de un bloque a otro. I. G. Farben, como lo señala James Kurth, habría hecho grandes inversiones en la gasificación del carbón. Al caer agudamente los precios del petróleo en 1931, después de surgir los campos petroleros de Texas, el gigante de los productos químicos pronto abandonó su actitud internacionalista y desesperadamente buscó ayuda. En las maniobras de 1932, I. G. Farben prefirió la variante de intervención de Kurt von Schleicher (corporativismo de estímulo a la demanda con participación de la fuerza de trabajo) a la variante de Adolfo Hitler (que excluía la fuerza de trabajo). Por ello, los dirigentes de la Farben no desempeñaron un papel activo en el ascenso de Hitler al poder; sin embargo, en cuanto éste subió se unieron a su política y a la poste desempeñaron un papel mayor que el de ninguna otra compañía o industria durante el régimen nazi, llegando a construir plantas de caucho sintético en Auschwitz.¹⁷

En el conflicto por la política económica fue vital la conducta de los intereses agrícolas (votantes, grupos de intereses, partidos). La agricultura alemana se rebeló rápida y radicalmente contra la ortodoxia económica burguesa. Ninguno de los partidos mostró mucha sensibilidad a la situación de los campos. Los partidos burgueses defendieron el mercado contra las peticiones de los terratenientes; la izquierda no vio ninguna razón para ayudar a la propiedad privada, en particular a un segmento propietario que nunca había dado señales de estar dispuesto a cooperar con la fuerza de trabajo. Por ello, aunque entre los socialdemócratas, los partidos burgueses y los partidos campesinos hubo individuos que trataron de promover alianzas, no lograron avanzar. La especie de colaboración que surgió en los Estados Unidos y en Suecia no ocurrió en Alemania.

Para 1932, había desaparecido el apoyo político a quienes aguardaban los resultados de la ortodoxia económica de Brüning. Se consideraron casi todas las opciones, y algunas de ellas se pusieron a prueba. La devaluación no logró nada porque evocaba el horror de la hiperinflación. La nacionalización, al menos como la proponía la izquierda, carecía de fuerza política. Se probaron varias mezclas de los elementos restantes —corporativismo, estímulo fiscal, protecciónismo— antes de que Hitler triunfara.

Schleicher trató de organizar una versión cuasiparlamentaria del estímulo a la demanda, pero, en contraste con los experimentadores norteamericanos y suecos, omitió la agricultura. Por ello, no logró arrastrar a la masa de pequeños granjeros, pero en cambio amenazó las ventajas especiales de los *junkers*, enfureciendo así a la camarilla

¹⁷ Kurth, "Political Consequences of the Product Cycle"; Joseph Borkin, *The Crime and Punishment of I. G. Farben* (Nueva York: Free, 1978).

que se había formado en torno de Paul von Hindenburg. Las empresas y los negocios no pudieron ponerse de acuerdo en un "paquete" porque la fuerza de trabajo no aceptaría pagar los costos, como lo exigían las empresas en los Estados Unidos y en Suecia, donde éstas llegaron a aceptar el estímulo a la demanda; ello ocurrió cuando la alianza entre obreros y agricultores mostró suficiente fuerza política; entonces, algunos sectores de las empresas se volvieron más flexibles. En cambio, en Alemania el intento fue totalmente distinto: la agricultura se excluyó de las negociaciones de Schleicher, quien trató de efectuar un trato directo entre la mano de obra y la industria pesada, los dos actores que tenían el más profundo antagonismo histórico.¹⁸

En lugar de la explícita negociación de Schleicher entre importantes grupos sociales dentro de un constitucionalismo modificado, la política de Hitler mezcló la negociación explícita entre actores de los negocios y la agricultura con la movilización directa de individuos y la exclusión de sus representantes institucionales (en particular sindicalistas y socialdemócratas pero también algunos elementos de la agricultura, trabajadores de oficina y elementos de los negocios). Un acomodo directo entre la agricultura y las élites de los negocios (como el que intentó el Gabinete de los Barones en 1932) no funcionó por carecer de apoyo entre las masas. Hitler pudo contar con ese apoyo de obreros desempleados que no estaban sindicalizados, de granjeros, de personal asalariado y de propietarios pequeños, medianos y grandes.

La diversidad social del voto nazi fue más compleja de lo que afirma la explicación tradicional, que insiste en el "estrato intermedio". Hitler combinó el rechazo de las opciones económicas predominantes, la socialización y el mercado, con el nacionalismo, queatraía a muchos y diferentes elementos de la sociedad. Donde menos aceptación encontró fue entre quienes estaban poderosamente integrados a distintas interpretaciones del mundo: los sindicatos, los marxistas y el partido del centro católico. Pero zanjar la cuestión de quién votó por los nazis no explicará, a la poste, ni la *Machtergreifung* ni el contenido de su política. En la última elección normal, la de noviembre de 1932, Hitler

¹⁸ Además de Abraham, *Collapse of the Weimar Republic*, y Turner, *German Big Business*, véase Gerald Feldman, "The Social and Economic Policies of German Big Business, 1918-1929", *American Historical Review*, 75 (octubre de 1969), pp. 47-55, y varias obras anteriores de Henry Ashby Turner, Jr.: "Big Business and the Rise of Hitler", *American Historical Review*, 75 (octubre de 1969), pp. 56-70; "Emil Kirdorf and the Nazi Party", *Central European History*, 1 (diciembre de 1968), pp. 324-344; "Hitler's Secret Pamphlet for Industrialists, 1927", *Journal of Modern History*, 11 (septiembre de 1968), pp. 348-374; "The Ruhrlade, Secret Cabinet of Heavy Industry in the Weimar Republic", *Central European History*, 3 (septiembre de 1970), pp. 195-228; y Stresemann and the Politics of the Weimar Republic (Princeton: Princeton University Press, 1963).

no pasó de 34% del voto. Para tomar el poder requería ayuda de otras fuentes; Hitler la recibió de los conservadores de las empresas y de la agricultura, quienes buscaban un trato; la cancillería, a cambio de mantener la fuerza de trabajo.

Esta negociación por la política económica tiene importancia. Por sí solas, las élites económicas no habrían emprendido lo que Hitler hizo en la política económica después de enero de 1933, por mucho que les gustasen los resultados económicos y (al menos hasta finales de los treintas) también los políticos. Ni los resultados económicos ni los resultados políticos coincidieron con los deseos de ningún grupo en especial. Antes bien, brotaron de una interacción. Todos tenían razones para preferir alguna otra política "más pura" y otra elección política, y aquí se encuentra la flaqueza de muchas explicaciones sociales del fascismo, la idea de que el fascismo se derivó de las grandes empresas o de los *junkers* o de la pequeña burguesía. Las grandes empresas preferían el Gabinete de los Barones, como también los *junkers*; la pequeña burguesía buscó una especie de capitalismo regulador que la puso en conflicto con otros grupos sociales. No obstante, la interacción que llevó a Hitler al poder sí tuvo bases sociales: esto es lo que está mal en las explicaciones puramente institucionales, individualistas o psicológicas. Los jefes de la industria pesada acaso hubiesen preferido al Gabinete de los Barones, pero aceptaron a Hitler por encima de otras opciones. Y aunque en lo político hubiesen preferido al Gabinete de los Barones, en términos económicos ese grupo se había vuelto demasiado ortodoxo para su gusto.¹⁹

El rompimiento con la ortodoxia económica fue difícil sin ayuda política. Los propietarios, por doquier, encontraron difícil reconciliar las contradicciones que había entre sus actitudes, preferencias y comportamiento político. Deseaban la defensa de la propiedad, un freno a las presiones laborales y límites a la intervención del Estado en formas "apropiadas". Muchos deseaban ayuda del Estado para casos de urgencia, pero estaban renuentes a pagar el precio de la ayuda del seguro social y la ayuda estatal para dar empleos. Los políticos "burgueses" ordinarios tenían dificultades para integrar estas diversas metas en formas políticamente eficaces, y acabaron dando la impresión de que defendían el capital a expensas de las masas. Hitler contó con el apoyo

¹⁹ John D. Heyl, "Hitler's Economic Thought: A Reappraisal", *Central European History*, 6 (marzo de 1973), pp. 83-96; Arndt, *Economic Lessons*; y Alan S. Milward, "Fascism and the Economy", en *Fascism, A Reader's Guide: Analyses, Interpretations, Bibliography*, comp. Walter Laqueur (Berkeley: University of California Press, 1976). Sobre política económica exterior, véanse David Kaiser, *Economic Diplomacy and the Origins of the Second World War* (Princeton: Princeton University Press, 1980); Albert Hirschman, *National Power and the Structure of Foreign Trade* (1945; Berkeley: University of California Press, 1980).

de las masas. De esta manera, un acomodo entre los nazis y ciertas fuerzas sociales dio al gobierno la autonomía que necesitaba para experimentar con una mezcla de medidas políticas.

Los nazis resultaron más capaces que los políticos de otros países para reducir el desempleo y lo hicieron desde *antes* del aumento del gasto militar. Con extensas obras públicas y compras del gobierno, administraron ciertos déficit que dieron nuevo poder adquisitivo a la economía. Controles de cambios y restricciones comerciales redujeron las importaciones y devaluaron en realidad el marco, mientras conservaban su valor nominal. A finales de 1934 el desempleo se había reducido; de hecho esta reducción fue más marcada que en ninguna otra parte. En Suecia y en los Estados Unidos, los otros países que en este periodo probaron una actividad para crear empleos, el estímulo a la demanda fue mucho menos vasto que en Alemania y tuvo menores efectos. En estos países el resurgimiento tuvo mucho más que ver con el apoyo a las exportaciones debido a la devaluación, el impulso a la inversión por las bajas tasas de interés y un giro ascendente en la demanda mundial. De este modo, el primer país que probó el estímulo a la demanda y lo hizo funcionar fue, aunque sea triste decirlo, la Alemania de los nazis. (Japón experimentó, asimismo, el estímulo a la demanda cuando también su régimen iba volviéndose cada vez más fascista; pero este ejemplo se encuentra fuera del marco de este libro.)²⁰

Lo que vemos en el caso alemán es el efecto de la crisis internacional sobre el modo en que los actores sociales se alinearon, en el interior, en torno de medidas y políticas económicas. El *Crash* de 1929 socavó los acomodos entre los actores sociales que habían sostenido a Weimar. Al agudizarse la Depresión, aumentaron las exigencias de un cambio de política. La situación de la economía internacional nos ayuda a predecir la dirección de estos cambios políticos. La estructura de las preferencias políticas, a su vez, nos ayuda a definir la situación en la cual desempeñan un papel otras variables: jefatura política, circunstancias, ideología. En Alemania, la pauta de apoyo de los grupos para romper con la ortodoxia tuvo notables semejanzas con las pautas de otros países; la gran diferencia estuvo en la fórmula política.

²⁰ Véanse Charles Kindleberger, *The World in Depression 1929-1939* (Berkeley: University of California Press, 1973); Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975* (Stanford: Stanford University Press, 1982); y Daniel Okimoto, *Between MITI and the Market* (Stanford: Stanford University Press, de próxima aparición).

Los Estados Unidos

La pauta norteamericana se asemeja, sobre todo, a la de Suecia. La política clásica de la deflación se desplomó poco después de la Depresión, cediendo ante la experimentación política del *New Deal* en sus diversas fases. Cuestiones de política económica exterior desempeñaron un papel en el complejo movimiento de fuerzas sociales y de políticos, produciendo un resultado menos formal que el de Saltsjöbaden, menos extenso en sus provisiones de beneficencia, y más débil en el poder de la fuerza de trabajo; sin embargo, fue un resultado aproximadamente similar al que surgió de los esfuerzos de Suecia por alcanzar un nuevo equilibrio entre las empresas, la fuerza de trabajo y la agricultura.

La Depresión debilitó la influencia decisiva que la jefatura republicana de los negocios había ejercido sobre la política económica de los Estados Unidos durante más de medio siglo. En todos los años transcurridos entre Lincoln y Hoover, los demócratas habían llegado sólo dos veces a la Casa Blanca, con Grover Cleveland, Demócrata del Oro, y con Woodrow Wilson, que se benefició de la escisión causada por Bull Moose entre los republicanos. Durante casi todos estos años, un enfoque nacionalista dominó la política económica. La preocupación por los mercados domésticos por encima de los mercados internos, el control de la fuerza de trabajo, el contencimiento de la protesta agraria populista, la moneda dura: éstos eran los objetivos de los hombres de negocios que actuaban a través del Partido Republicano.

Los internacionalistas seguían disintiendo. Buscaban una intensificación de la inserción de los Estados Unidos en la división internacional del trabajo, y para ello pedían bajos aranceles, tratados comerciales y una activa participación del país en las discusiones colectivas acerca de acuerdos económicos y de seguridad internacionales. Los nacionalistas —o aislacionistas, como por entonces se les llamaba— no veían gran necesidad de "enredos extranjeros" ni de promover el comercio mediante acomodos con las necesidades de otros países. El soporte básico al apoyo internacionalista procedió de los banqueros orientados hacia el comercio, en su mayoría del Nordeste, de los embarcadores, de las industrias de alta tecnología en la fase de exportación del ciclo de productos, de la agricultura de exportación de productos comunes, y cada vez más, del petróleo. El apoyo nuclear a los nacionalistas procedió de las grandes industrias "humeantes" del Medio Oeste, típicamente del acero.²¹

²¹ La política arancelaria de los Estados Unidos ha sido diversamente tratada por las diferentes clases de especialistas. Para un hincapié en la política, véase E. E. Schattschneider, *Politics, Press-*

Durante los veintes, la prosperidad ayudó a los republicanos a seguir administrando un sistema que integraba grupos étnicos de la clase obrera en una coalición encabezada por sus patrones. El dinamismo de la economía norteamericana acalló los potenciales conflictos entre diversos elementos del capital y entre el capital y otros elementos de la sociedad. Cierta papel en los asuntos internacionales pudo coexistir con el aislacionismo de los victoriosos adversarios de la Sociedad de las Naciones; prueba de ello es, por ejemplo, la participación norteamericana, por medio de los planes de Dawes y de Young, al hacer frente a los problemas de pago de los años de posguerra. Pero había muchas grietas en la economía política norteamericana. El choque de la Depresión las puso a la vista.²²

Cuando la Depresión llegó con mayor furia a los Estados Unidos, a finales de 1929, las respuestas de Herbert Hoover mezclaron dos formas de ortodoxia: la neoclásica de la deflación, y la habitual republicana, de los altos aranceles. Cuando la Ley Arancelaria Hawley-Smoot entró en vigor, pasando sobre la oposición de mil economistas, Hoover inició el ciclo de reducir gastos e impuestos. La Reserva Federal se mostró avara con el dinero. Pero la Depresión empeoró, y Hoover comprendió la necesidad de emprender una acción insólita. Al parecer creyó en alguna clase de corporativismo de empresa como manera de corregir los males del mercado, pero quiso que fuera enteramente voluntario, sin ninguna participación del Estado. Y como también creyó en un presupuesto equilibrado y en valores monetarios estables, eficazmente eliminó todos los remedios, salvo los ortodoxos.²³

Al empeorar la Depresión aumentó el descontento contra la ortodoxia entre la fuerza de trabajo, la agricultura y las empresas. Franklin D. Roosevelt unió a todos en un tipo de coalición, conduciendo a la política del primer *New Deal*. Al fracasar ésta y cambiar las condiciones económicas, se formó otra coalición, que condujo al segundo *New Deal*.

Las dificultades de la agricultura precedieron al gran *Crash* de 1929. La producción internacional había aumentado como respuesta a la

ure and the Tariff (1935; Hamden, Conn.: Archon, 1963); y William Apelman Williams, *Roots of the Modern American Empire* (Nueva York: Random House, 1969), así como sus otros libros. Para mayor hincapié en la economía, véase Frank Taussig, *A Tariff History of the United States*, 8a. ed. rev. (Nueva York: Curnow, 1964). Para una obra que arguye contra la importancia de los grupos de interés de productores, véase Raymond Bauer et al., *American Business and Public Policy* (Nueva York: Atherton, 1967).

²² Walter Dean Burnham, *Critical Elections and the Mainsprings of the American Party System* (Nueva York: Norton, 1970).

²³ Herbert Stein, *The Fiscal Revolution in America* (Chicago: University of Chicago Press, 1969); Albert U. Romasco, *The Politics of Recovery: Roosevelt's New Deal* (Nueva York: Oxford University Press, 1983); y Daniel Fusfeld, *The Economic Thought of Franklin D. Roosevelt and the Origins of the New Deal* (Nueva York: Columbia University Press, 1954).

primera Guerra Mundial, haciendo presión sobre los precios durante los veintes; al desplomarse la demanda industrial, las cosas empeoraron más aún. Los agricultores en los Estados Unidos, como en Europa, desesperados pidieron ayuda, cualquier tipo de ayuda.²⁴ Al aumentar el desempleo a 25% (y probablemente aún más de lo que especificaba el sistema de conteo), surgió también el descontento entre los obreros. Grandes segmentos del electorado "étnico" de clase obrera que habían votado por los republicanos abandonaron el partido y se unieron a aquellos obreros que siempre habían votado por los demócratas. Y muchos elementos de las empresas también se volvieron contra la ortodoxia económica, buscando un papel más activista para el gobierno. En los primeros días del *New Deal*, el apoyo al cambio procedió de los intereses de empresas de orientación interna; en el segundo *New Deal* procedió de los internacionalistas. La participación de empresas domésticas en una coalición con la fuerza de trabajo por medio del Partido Demócrata fue algo insólito y, como resultaron las cosas, también efímero.

Franklin D. Roosevelt llegó a ser considerado por muchos hombres de negocios como el "enemigo de clase", por haber roto con el liberalismo ortodoxo del mercado. Sin embargo, al menos el primer *New Deal* expresó el pensamiento de una alta proporción de las empresas norteamericanas de la época. En la élite de las empresas, muchos ya no creían que el funcionamiento del mercado se corrigiese a sí mismo, a tiempo y a un costo aceptable. En cambio, llegaron a convencerse de la necesidad de actos deliberados de coordinación, orden, estabilización, división del mercado y administración. Hoover también creyó en estas cosas, mas pensó que debían hacerse voluntariamente; FDR abrazó las mismas ideas y las unió al Estado. La National Industrial Recovery Act (NIRA) exigió a la National Recovery Administration que estableciera comités de hombres de negocios, quienes fijarían las nor-

²⁴ Desde luego, la bibliografía sobre el *New Deal* es inmensa. Además de los materiales bien conocidos, he encontrado de particular utilidad algunas obras más nuevas. Véanse Tom Ferguson, "From Normalcy to New Deal: Industrial Structure, Party Competition, and American Public Policy in the Great Depression", *International Organization*, 38 (Invierno de 1984), pp. 41-94; y su obra *Critical Realignment: The Fall of the House of Morgan and the Origins of the New Deal* (Nueva York: Oxford University Press, de próxima aparición). Theda Skocpol ha publicado varios artículos subrayando las instituciones; véanse "Political Responses to Capitalist Crisis: Neo-Marxist Theories of the State and the Case of the New Deal", *Politics and Society*, 10, 2 (1980), pp. 155-201; Skocpol y Kenneth Finegold, "State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal", *Political Science Quarterly*, 97 (verano de 1982), pp. 255-278; y Margaret Weir y Skocpol, "State Structures and the Possibilities for 'Keynesian' Responses to the Great Depression in Sweden, Britain and the United States", en *Bringing the State Back In*, comps. Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer, y Skocpol (Nueva York: Cambridge University Press, 1985), pp. 107-168. Sobre el papel del Estado, véase Steven Skowronek, *Building a New American State. The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920* (Nueva York: Cambridge University Press, 1982).

mas de precio y calidad para cada producto y asignarían cuotas de producción a cada productor. El principio de representación corporativista se extendería a la fuerza laboral por medio de la sección 7b de la NIRA, que daba a la fuerza de trabajo el derecho de organizarse.

Este corporativismo fue una solución interna, y en general el primer *New Deal* constituyó una grave derrota para los internacionalistas. Roosevelt pasó por alto las tradiciones librecambistas del Partido Demócrata en favor de los sentimientos proteccionistas de sus elementos de clase obrera y sus aliados en las empresas, con quienes deseaba trabajar. Los Estados Unidos se apartaron del patrón oro, desintegraron la Conferencia de Londres sobre el sistema monetario y no dieron señales de alterar la Ley Hawley-Smoot.

Los agricultores recibieron la Ley de Ajuste Agrícola, la cual remplazó al mercado con un sistema de precios, producción y disposiciones de mercado apoyados por el gobierno: toda forma de subsidio salvo pago directo en efectivo, que los campesinos consideraban como pago de beneficencia y, por tanto, inaceptable. Los precios se mantendrían gracias a las compras del gobierno, a la reducción de la producción y a la regulación de la venta de artículos. Los consumidores pagarían por los subsidios mediante el ingreso de impuestos generales y en precios más altos en las tiendas. Los granjeros recibieron también toda una gama de programas de desarrollo y fomento, incluyendo electrificación rural y grandes obras públicas como la Autoridad del Valle del Tennessee.

La fuerza de trabajo y la agricultura aportaron gran parte de la energía del *New Deal*, pero éste también fue lo que una gran porción de la industria norteamericana creyó que debía ser.²⁵

En el Washington de 1933 sí se hicieron sugerencias de estímulo a la demanda, pero fueron marginales en las discusiones sobre política. Varios planes mostraron mucha imaginación, habilidad política y sensibilidad humana —por ejemplo, los Civilian Conservation Corps, y la Work Projects Administration—, pero no un considerable efecto político.

Sin embargo, la coalición en que se basó el primer *New Deal* también tuvo grietas. La situación económica mejoró, pero sólo lentamente; en realidad, dolorosamente. Las continuadas estrecheces aumentaron la presión que se hacía sobre la coalición hasta que sus asociados se disgregaron. Dentro de las empresas, la ideología corporativista de una autorregulación libre de conflictos resultó ilusoria. Al unirse comités de empresas para discutir los códigos de cada producto, empresas situadas en lugares diferentes propusieron distintos códigos. Y cuando la mayoría de un comité logró llegar a alguna conclusión,

²⁵ Stein, *Fiscal Revolution in America*.

sus decisiones tropezaron con oposición suficiente para que su aplicación requiriese una coerción por medio de los tribunales y de la burocracia federal. Los Estados Unidos carecían de una burocracia coactiva, y no hubo apoyo para crearla entre los elementos heterodoxos de las empresas.

Para cuando el Tribunal Supremo declaró, en 1935, que la National Industrial Recovery Act era anticonstitucional, las empresas ya habían abandonado el primer *New Deal*, sacando así a la luz pública el conflicto abierto sobre cuál era la política económica que se debía seguir. Esta parcial recuperación de la economía mundial exacerbó los desacuerdos sobre la política económica exterior. Los internacionalistas deseaban abandonar el arancel Hawley-Smoot y restaurar un sistema comercial internacional de pagos estable. Los productores racionalistas y los de orientación interna deseaban conservar estos rasgos de la política del primer *New Deal*. Al mismo tiempo, la militancia de la fuerza laboral iba creciendo y produciendo conflictos cada vez más enconados con algunos elementos de las empresas, respecto a las cláusulas laborales de la NRA.

Estas tensiones hicieron estallar la coalición del primer *New Deal*, abriendo la puerta a posibles medidas políticas. La política habría podido volver a una ortodoxia, en el molde de Hoover, o a formas cautelosas de neocorporativismo como las que estaban probando los conservadores británicos o a una mayor experimentación hacia lo que llegó a ser el modelo socialdemócrata. Estas opciones, y los ingredientes de las coaliciones que apoyaban cada una, fueron profundamente forjadas por la situación económica de diversos actores. Pero como en cualquier crisis compleja, la jefatura desempeñó un papel: FDR escogió el tercer camino, y su elección tuvo consecuencias importantes.

Ante el decreciente interés de las empresas en la experimentación económica de la National Recovery Administration (NRA) y la creciente hostilidad de las mismas hacia las demandas de la fuerza de trabajo, FDR facilitó un norteamericano *renversement des alliances*. Los intereses de empresas económicamente nacionalistas abandonaron la coalición de su gobierno, y las empresas de orientación nacionalista volvieron a ella. También se quedaron algunos productores orientados al consumidor, preocupados por mantener la estabilidad de la demanda y el poder adquisitivo de las masas consumidoras. El nuevo elemento del trato, en contraste con el reformismo populista y progresista de los días anteriores a la primera Guerra Mundial, fue la anuencia de estos tipos de grupos de empresas a aceptar concesiones a la fuerza de trabajo y a la agricultura para bloquear a sus hermanos más ortodoxos.

En cuestiones internacionales, el gobierno invirtió su conducta de

1933. Ingresó en el Acuerdo Monetario Tripartita de 1936, destinado a estabilizar el sistema internacional de pagos, y empezó a aprovechar la autoridad recibida a finales de 1934 para socavar la Ley Hawley-Smoot por medio de tratados comerciales recíprocos. Algunas formas de acuerdos corporativistas del mercado fueron rescatados del naufragio de la NRA y se les dio el nombre de regulación: la industria petrolera mantuvo fijos los precios y la producción así como las líneas aéreas; la banca conservó los cambios de la Glass-Steagall Act, que debilitaban a algunos círculos bancarios con nexos republicanos ya tradicionales, en favor de otros, relacionados con los demócratas, y la Securities and Exchange Commission reguló ese mercado. En agricultura, el principio de intervención del Estado para la estabilización de los mercados y la garantía de los precios base fue restaurada después de ser declarada anticonstitucional la Agricultural Adjustment Administration. La fuerza de trabajo obtuvo el seguro social en la Ley Wagner de 1935, y los derechos de participar como organizaciones en un sistema de negociación colectiva en la National Labor Relations Act de 1936.

Estos diversos elementos se pueden caracterizar como un esfuerzo por introducir cierto grado de corporativismo en una economía política liberal. Se permitió que la agricultura, la fuerza de trabajo y algunos elementos de las empresas organizaran sus mercados, dando cierto refugio contra las desenfrenadas fuerzas del mercado.

En política fiscal la nueva coalición mostró, aunque esporádicamente, más flexibilidad que sus predecesoras. Haciendo campaña por la presidencia, FDR había compartido las opiniones ortodoxas acerca de equilibrar el presupuesto. En un caso de urgencia, él y sus consejeros se mostraron un tanto más dispuestos a probar un mayor gasto, unas cuantas obras públicas más y programas más explícitos de creación de empleos. Pero siguieron siendo adversos a los grandes déficit. A la primera oportunidad, cuando la economía continuó resurgiendo tras las elecciones de 1936, el gobierno intervino rápidamente, para equilibrar el presupuesto, elevando los impuestos. El resultado fue el agudo desplome de 1937-1938, una de las peores caídas de la historia del país. Fue esta experiencia la que persuadió a quienes rodeaban a FDR de que el estímulo deficitario tenía cierta validez, conduciendo el primer deliberado intento de un gobierno de los Estados Unidos por ponerlo a prueba.²⁶

La combinación de medidas políticas que se desarrolló durante el segundo *New Deal* señala el equivalente norteamericano *de facto* del acuerdo de Saltsjöbaden. Actores sociales elaboraron acomodos bastante similares, intercambiando concesiones por ganancias. La fuerza

²⁶ Véase *ibid.*

de trabajo invirtió su ya histórica antipatía a más altos costos de los alimentos, aceptándolos a cambio del apoyo agrario al nuevo sistema de relaciones industriales, la seguridad social y una busca más activa del pleno empleo por el gobierno. Mientras tanto, la agricultura superó su tradicional hostilidad a la fuerza de trabajo, a los elementos "étnicos" y a la ciudad, pagando ese precio por una estabilización de los campos. Las *élites* de negocios de orientación internacional aceptaron las demandas de la fuerza de trabajo y de la agricultura a cambio de ayuda para restaurar el sistema comercial internacional, regular ciertas industrias y estabilizar la economía doméstica por medio de una administración macroeconómica. Algunas *élites* empresariales llegaron a ver una virtud en los programas de la fuerza laboral y de la agricultura como estabilizadores, ofreciendo una base a la demanda, así como disciplina y paz en los mercados laborales. Los elementos empresariales más dispuestos a pensar en estos términos macroeconómicos y a aceptar el acomodo con la fuerza laboral fueron, al parecer, aquellos cuya ubicación en el ciclo de la producción internacional les hizo, a la vez, interesarse en el comercio exterior y en los grandes mercados de consumidores, y capaces de aceptar más altos costos laborales.

La energía creadora del segundo *New Deal* procedió del triángulo de su base social: progresistas de las empresas, fuerza de trabajo y agricultura. Estos hombres de negocios estaban dispuestos, aunque con renuencia, a hacer concesiones a cambio del apoyo de las masas. El seguro social, la institucionalización de los mercados laborales, la política macroeconómica y otras formas de intervención causaron efectos útiles para los fabricantes, pero también costosos. Hasta los hombres de negocios más progresistas buscaron límites al reformismo. La agricultura resultó el grupo cambiante pues, habiendo obtenido su programa y su recuperación económica, se apartó de la fuerza laboral. La pauta de las siguientes décadas ya estaba clara a finales de los treintas. Los tiempos difíciles prepararon a los grafijeros para el reformismo con la fuerza de trabajo en el Partido Demócrata; tiempos mejores les llevaron a una coalición, interpartidos, de sureños demócratas y conservadores republicanos.

En términos de política, observamos un desplazamiento en la ubicación política de la experimentación con el estímulo a la demanda. Tales experimentos empezaron como parte de un impulso nacionalista interno, un intento por rescatar la economía doméstica de la ruina de la internacional, y por ello el estímulo a la demanda fue propuesto en Europa y en los Estados Unidos a comienzos de los treintas. Donde terminó la política constitucional durante la fase nacionalista de la Depresión, como en Alemania, el estímulo a la demanda siguió sirviendo a

intenciones nacionalista-imperialistas. Sin embargo, donde sobrevivió cierta política constitucionalista, el estímulo a la demanda quedó libre de buscar otros patrocinadores. Fue necesario cierto conocimiento —económico, intelectual y político— para lograr la aceptación del keynesianismo. Ese conocimiento incluyó secuencias tentativas, intentos políticos y fracasos políticos. El estímulo a la demanda no sería plenamente usado hasta después de la segunda Guerra Mundial. Sin embargo, en el segundo *New Deal* vemos la elaboración pragmática del modelo socialdemócrata de posguerra: una política económica exterior abierta, una política fiscal de pleno empleo, prestaciones de seguro social, derechos sindicalistas en la negociación colectiva, altos salarios y una política monetaria estable.

Francia

Francia probó una vasta gama de medidas políticas para combatir la Depresión y, asimismo, una vasta gama de fórmulas políticas. Ninguna de ellas funcionó como se deseaba. Aunque la República sobrevivió, quedó gravemente debilitada y vulnerable al ataque nazi. El Frente Popular logró romper con la ortodoxia en formas similares a las de otros países: seguro social, derechos sindicales, aumentos salariales, estímulo a la demanda y apoyo a los precios agrarios. Pero la coalición gobernante quedó profundamente dividida y cuando se desplomó, al cabo de algunos años, Francia optó por recursos políticos más convencionales impulsados por el gasto militar. Los partidarios y los enemigos de la experimentación económica en Francia embonan en pautas que hemos encontrado en otra parte.²⁷

La primera Guerra Mundial modificó el equilibrio de las fuerzas en la política francesa, aunque no en forma espectacular. Los grupos laborales aumentaron allí considerablemente su importancia, como en otros países; los socialistas formaron parte de las coaliciones gubernamentales. Sin embargo, no lograron alterar mucho la política económica. En Francia prevaleció la ortodoxia económica: después de cierta considerable inflación, Raymond Poincaré estabilizó el franco y restauró la política de Francia, de acuerdo con las pautas de preguerra.²⁸

El franco de Poincaré resultó un tanto subvaluado. Durante varios años, el franco barato sostuvo las exportaciones y los flujos de oro,

²⁷ François Goguel, *La politique des partis sous la IIIe République* (París: Seuil, 1946).

²⁸ Charles Maier, *Recasting Bourgeois Europe* (Princeton: Princeton University Press, 1975); Stephen Schuker, *The End of French Predominance in Europe* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1976).

protegiendo de la Depresión a Francia. Las devaluaciones de la moneda en 1931 en Inglaterra y en otros lugares acabaron con esa protección, llevando la Depresión a Francia. Los gobiernos conservadores probaron el clásico remedio deflacionario de reducir el presupuesto y tratar de bajar los salarios. Los gabinetes conservadores buscaron el apoyo de la agricultura, las empresas y los católicos de todas clases, incluyendo obreros, con exclusión de los sindicatos y los partidos dependientes de la fuerza de trabajo.

Estas medidas no funcionaron en Francia mejor que en otros países. El descontento cundió rápidamente por doquier. Los grupos derechistas marcharon hacia el Palais Bourbon en 1934, buscando una mezcla de política fascista y de una economía más activa y autoritaria. Este incidente, junto con el ejemplo de la catástrofe de Alemania, ayudó a poner en marcha los cambios políticos que condujeron al Frente Popular. En la izquierda, los comunistas, *téléguidés* por Stalin, dejaron de atacar la República como versión de fascismo social para defenderla como baluarte contra el revanchismo alemán. En el centro y a la derecha, republicanos y nacionalistas burgueses se unieron para defender la República. Socialistas, comunistas y radicales formaron una coalición electoral que obtuvo mayoría, aunque no enorme, en la elección de 1936. La tensión entre estos miembros de la coalición fue considerable, pues la política económica no era más que una parte de toda una gama de las cuestiones políticas que los dividían. Sólo el republicanismo y la amenaza alemana los mantenían unidos, y eso durante breve tiempo.

Aunque la coalición se formó para la defensa política, también creó capacidades políticas para alterar la política económica. Los votantes que apoyaban a los partidos de la coalición también eran los más insatisfechos con las políticas deflacionarias de gobiernos anteriores. Los miembros de los sindicatos y los agricultores en particular estaban cada vez más descontentos, pero eran incapaces de hacer algo al respecto. La victoria electoral desencadenó una oleada de huelgas cuando los obreros intentaron, mediante la acción directa, obtener lo que hasta entonces había parecido inalcanzable.

La presión política de las huelgas permitió al nuevo primer ministro, Léon Blum, hacer cosas que de otra manera habrían sido más difíciles, pero también empujó al gobierno más allá y con más rapidez de lo que él hubiese deseado. Socialistas y comunistas se beneficiaron de no haber estado en el poder cuando la Depresión llegó a Francia. Pudieron aprovechar el descontento sin tener que poner en claro los compromisos que habrían tenido que aceptar si hubiesen estado en el poder. En términos generales, interpretaron la Depresión como una

crisis del capitalismo, que sólo podía resolverse mediante la socialización de la economía. Pero comprendieron que las realidades políticas de Francia a mediados de los treintas hacían esto imposible. Para 1936 ambos partidos estaban dando lugar prominente a la defensa de la República, y aceptarían cualesquiera políticas económicas que fueran necesarias para mantener unida la coalición republicana. Por ello, sus programas expresaron el esfuerzo por anticiparse y adaptarse a las demandas de otros grupos (agricultura y empresas) y de otros partidos (en particular los radicales).

El pensamiento de izquierda contenía ideas congruentes con el estímulo a la demanda, en particular la teoría del subconsumo, según la cual, al exprimir los salarios, el capitalismo privaba a los obreros de los ingresos suficientes para comprar la producción del capitalismo. Sin embargo, estas ideas no eran parte explícita del programa del Frente Popular en 1936. La política en realidad seguida, que incluyó algunos elementos de estímulo a la demanda, brotó de un complejo progreso político de responder a las presiones, diversas y conflictivas, de varios actores sociales: agricultores, obreros y diferentes grupos de empresas.

En Francia, como en otros países, una importante causa de descontento contra la deflación ortodoxa era la agricultura. Los gobiernos burgueses en general hicieron poco por ayudar a los campesinos a hacer frente a la reducción de precios. Cualesquiera que fuesen sus partidarismos, los campesinos se agitaban buscando algún tipo de ayuda, ya fuese apoyo a los precios, compras del gobierno o acuerdos del mercado, pero en su descontento contra la deflación los campesinos se movieron en diferentes direcciones políticas; algunos fueron atraídos a la derecha, otros a la izquierda, particularmente a los comunistas que obtuvieron la mayor parte de los votos entre los tres partidos de la coalición del Frente Popular. ¿Cuáles agricultores avanzaron en cuál dirección? La sociología electoral de que disponemos al respecto enfoca las características demográficas de los campesinos (tamaño de sus granjas, ubicación, religión), pero no los rasgos de cada situación, como el producto cultivado, la naturaleza de la relación del campesino con los mercados y su reciente experiencia con la política gubernamental. A comienzos de los treintas se hizo algo en favor de los viticultores: ¿logró esto que los productores de trigo estuviesen más maduros para disentir? ¿Explica mejor la religión la conducta de los campesinos de subsistencia (una gran proporción en Francia) que la de los campesinos orientados hacia el mercado? En suma, el descontento rural contra la deflación ortodoxa aparece más claramente que los mecanismos por los cuales ese recurso se tradujo en acción política. Al parecer, grandes bloques de campesinos estaban dispuestos a apoyar

programas de intervención estatal en la economía rural: no la socialización, sino algún tipo de regulación del mercado.²⁹ Pero las medidas políticas a las que pudo vincularse ese apoyo parecen haber sido un tanto flexibles.

Sí existió un apoyo de los agricultores a la alianza entre campesino y obrero, por medio de los mecanismos de la política de partido, pero, como en otros lugares, ello no bastó. Era vital el apoyo, al menos de algunos elementos de la burguesía, pero, ¿de dónde provendría? De hecho, en grado considerable, ese apoyo no se materializó, o bien sólo en grado muy limitado. El apoyo burgués al Frente Popular fue lo bastante poderoso para ganar la elección en 1936, para sostener la defensa de la República durante algunos años y para elaborar y ratificar los Acuerdos Matignon como solución a las huelgas. Pero no bastó para sostener en el cargo al gobierno de Blum, para continuar el programa económico iniciado en 1936 o, a la larga, para generar un programa interclases de defensa nacional. Como lo ha dicho uno de los principales historiadores del Frente Popular, Georges Dupeux, la moderada actitud socialdemócrata de Léon Blum fracasó por carecer de un compañero necesario: una moderada burguesía empresarial.³⁰ ¿Por qué esa carencia?

Una interpretación por la imagen de la producción subrayaría la relativa debilidad en la economía francesa de las industrias y empresas que eran fuertes, capaces de competir en el terreno internacional, de alta tecnología y que tenían un bajo componente laboral. Sí circularon en Francia ideas heterodoxas acerca de la economía en los años entre guerras, y precisamente en los mismos puntos que en otros países. Ernst Mercier y Auguste Detoeuf tal vez sean los equivalentes franceses más conocidos de Karl Duisberg, pero fueron tentados más por un tipo de solución elitista de negocios tecnocráticos que por la cooperación de la fuerza de trabajo. Su industria era la del equipo eléctrico. Sin embargo, estas figuras e industrias son notablemente atípicas de la historia económica francesa de 1870 a 1940, la cual está llena de destrucciones de pioneros de la economía, y no de sus triunfos. Los hombres que representaron las empresas en los Acuerdos Matignon procedían de las compañías más grandes, particularmente de la metalurgia. Encarnadamente atacados por las compañías más pequeñas y atrasadas, perdieron sus cargos en la asociación de empresas.³¹ La mayor parte de la industria francesa era intensiva en mano de obra y

²⁹ Michel Augé-Laribe, *La politique agricole de la France* (París: Presses Universitaires de la France, 1950); Charles K. Warner, *Winegrowers of France and the Government since 1875* (Nueva York: Columbia University Press, 1960).

³⁰ Georges Dupeux, *Le Front Populaire et les élections de 1936* (París: Colin, 1959).

³¹ Henry Ehrmann, *Organized Business in France* (Princeton: Princeton University Press,

abrumadoramente proteccionista, y relativamente pocas compañías estaban buscando aliados para crear una estrategia abierta, internacionalista.

Sin embargo, no se crea que los pequeños propietarios eran defensores unánimes de la deflación ortodoxa. En Francia, como en cualquier parte, los pequeños propietarios se veían bajo presiones encontradas, temerosos del radicalismo de la fuerza de trabajo pero también temerosos de las grandes empresas y de la competencia desenfrenada. Ataques contra *les gros*, las *deux cent familles*, y el *mur d'argent* resonaban por doquier, y no eran, de ningún modo, exclusivos de la izquierda. El electorado del Partido Radical sentía poca simpatía hacia la nacionalización y sí una profunda hostilidad a la devaluación, pero mostró cierta comprensión al esfuerzo de librarse de la deflación.

Estas presiones en conflicto, de diversos cuerpos de votantes, colocaron al gobierno de Blum en una situación en la cual la experimentación con el estímulo a la demanda era, en realidad, un paso más fácil de lo que habría sido la neoortodoxia. Pese a la experiencia anterior de otros países que habían tratado, sin éxito, de defender su moneda, virtualmente todos los segmentos del público francés se mantuvieron leales a la defensa del franco de Poincaré. Sólo un político de cierta importancia, Paul Reynaud, pidió la devaluación; sus esfuerzos fueron recibidos con burla. Los partidos de la izquierda propusieron el control de cambios en lugar de la devaluación, pero esta idea fue inaceptable para los radicales. En la campaña de 1936, Blum había declarado que no aceptaría deflación ni devaluación, pero si esta última era excluida y la primera parecía insuficiente ¿qué otro curso quedaba?³²

La recuperación de la economía mediante alguna clase de estímulo a la demanda llegó a ocupar lugar central en la política del gobierno, aunque no intencionalmente. Para enfrentarse a la oleada de huelgas de mayo y de junio de 1936, el gobierno negoció los Acuerdos Matignon. Este vasto programa de cambio incluía mayores salarios, un sistema nacional de retiro, una limitada semana de trabajo, vacaciones

1957); Richard Kuisel, *Ernst Mercier: French Technocrat* (Berkeley: University of California Press, 1967).

³² Jean Bouvier, "Un débat toujours ouvert: La politique économique du Front Populaire", *Le mouvement social*, 14 (enero-marzo de 1966), pp. 175-181; Daniel Guérin, *Front populaire, révolution manquée*, ed. rev. (París: Maspero, 1970); M. Kalecki, "Lessons of the Blum Experiment", *Economic Journal*, 48 (marzo de 1938), pp. 26-41; Georges Lefranc, *Histoire du front populaire*, 2a. ed. (París: Payot, 1974); Robert Marjolin, "Reflections on the Blum Experiment", *Economica*, n.s., 5 (mayo de 1938), pp. 177-191; y Alfred Sauvy, *Histoire économique de la France entre les deux guerres*, vol. 2: 1931-1939 (París: Fayard, 1967), y también algunos artículos interesantes en el vol. 4.

pagadas y derechos sindicales. Los acuerdos habrían tenido efectos estructurales a largo plazo, pero su consecuencia más inmediata fue aumentar el poder adquisitivo de los obreros.

El esfuerzo por oponerse a la devaluación fracasó. Blum se negó a devaluar la moneda al tomar posesión pero, para septiembre, la caída del franco resultó incontrovertible. Como en el Reino Unido, un gobierno laborista finalmente abandonó la ortodoxia monetaria, pero sólo cuando los guardianes de esa ortodoxia, los banqueros y los formadores de las opiniones económicas de la élite dijeron que había que hacerlo.³³ Para la agricultura, el Frente Popular extendió las disposiciones corporativistas del mercado por medio de la Office du Blé.

No funcionaron bien los esfuerzos de los franceses por romper con la ortodoxia. El estímulo de mayores salarios y el abaratamiento de las exportaciones por medio de la devaluación fueron vanos; el capital huyó del país, la inflación fue aguda y la producción no aumentó. La divergencia sobre la política económica se mezcló con los desacuerdos acerca de muchas otras cuestiones, y en un año, el gobierno se había desintegrado y cayó. Nuevas coaliciones se inclinaron hacia la derecha, anulando muchas de las reformas del Frente Popular. Se prolongó la semana de trabajo, se hundieron los salarios reales y los sindicatos fueron pasados por alto o desatendidos.

La coalición de intereses que apoyaba al Frente Popular se asemejó mucho a la coalición de crisis de Suecia (agricultura, fuerza de trabajo y algunos elementos de las empresas). Sin embargo, la solidaridad sueca resultó mucho mayor que la de los franceses. Por ello, Francia es el caso donde la coalición del estímulo a la demanda dentro de un sistema parlamentario fue más débil y tuvo menor éxito.

Debo observar que, al analizar las correlaciones sociales del Frente Popular, no pretendo pasar por alto las otras fuerzas que moldearon el voto y las alianzas. Una tradición republicana, revolucionaria y anticlerical de Francia, poderosa entre granjeros, hombres de negocios, maestros de escuela, profesionales y servidores civiles, afectó, sin duda, la política del Frente Popular; también lo hizo el ejemplo del

³³ Daniel Brower, *The New Jacobins: The French Communist Party and the Popular Front* (Ithaca: Cornell University Press, 1968); Louis Bodin y Jean Touchard, *Le front populaire de 1936* (París: Colin, 1961); Nathaniel Greene, *Crisis and Decline: The French Socialist Party in the Popular Front Era* (Ithaca: Cornell University Press, 1969); Pierre Broué y Nicole Dorey, "Critiques de gauche et opposition révolutionnaire au front populaire (1936-1938)", *Le mouvement social*, 54 (enero-marzo de 1966), pp. 91-133; Joel Colton, *Léon Blum* (Cambridge: MIT Press, 1974); Henry Ehrmann, *French Labor from Popular Front to Liberation* (Nueva York: Oxford University Press, 1947); y Jean Lacouture, *Léon Blum* (París: Seuil, 1977). Sobre política económica y nacionalismo durante los treintas, véanse Albert Hirschman, *National Power and the Structure of Foreign Trade* (Berkeley: University of California Press, 1945); y David Kaiser, *Economic Diplomacy and the Causes of the Second World War* (Princeton: Princeton University Press, 1980).

desplome de Weimar, que galvanizó la defensa republicana y ayudó a los comunistas a cambiar de posición, dejando de ser críticos de las "repúblicas burguesas" en la Alemania de 1932, para convertirse en partidarios de las libertades constitucionales en la Francia de 1936. La coalición del Frente Popular acaso habría podido surgir para salvar la República. Pero la coalición formada con este fin tenía capacidades políticas diferentes de las de sus predecesoras. Durante algún tiempo, mientras tuvo coherencia, la coalición cambió considerablemente el curso de la política económica francesa. Sin embargo, al desplomarse la coalición, la vieja pauta política de los gobiernos de centro-derecha hizo volver al país a la política económica tradicional. El gasto militar dio cierto estímulo, y la economía experimentó una mejora. En lo político, el país se inclinaba ya hacia el desastre de 1940.

La formación política en los treintas

Las medidas políticas que rodearon las elecciones de política económica durante los treintas fueron muy variadas, mucho más que en el periodo de crisis de finales del siglo XIX. La Alemania nazi, la Suecia socialdemócrata, la Francia de Laval y la Francia de Blum, el Reino Unido en la época de Baldwin, los Estados Unidos de Hoover y los Estados Unidos de FDR: es considerable la gama de las formas políticas. En materia de política económica, diferentes regímenes aplicaron técnicas similares, entre ellas el estímulo a la demanda, la estructuración del mercado corporativista, la devaluación, el gasto militar, la protección; y regímenes similares divergieron considerablemente, ya que algunos experimentaron mientras que otros se aferraban a la ortodoxia.

A pesar de todo, subyacente en la diversidad de formas políticas, aquí como en el primer periodo de crisis, parece haber cierta congruencia a través de las fronteras de los países en la sociología política de los esfuerzos por romper con la ortodoxia económica y experimentar con el estímulo a la demanda. Tal congruencia puede encontrarse en dos pautas. Una de ellas es la "propensión marginal" de varios grupos a apoyar o no apoyar los grandes rompimientos con los principios del mercado durante los treintas. La otra es la "valencia de la alianza" de los grupos, es decir, su propensión a formar alianzas con otros grupos para apoyar ciertas medidas políticas en particular. La paciencia de varios actores con la ortodoxia y con la neoortodoxia no parece haber sido uniforme.

Los sindicatos, las asociaciones agrícolas, las industrias preocupadas por la estabilidad de la demanda y el mercado interno: tales fueron los

primeros grupos en encontrar un atractivo general en medidas políticas que iban más allá del mecanismo del mercado y, más específicamente, en medidas políticas que incluían "bombeo" del gobierno, creación de empleos y demanda, y el llegar a acuerdos de producción y de mercado. En la cúspide de la Depresión, 1932-1933, éstos fueron los grupos que más hacían presión pidiendo soluciones a la crisis, encabezados por el Estado, o que les daban apoyo. En muchos puntos estos grupos tradicionalmente habían estado y seguían estando en intenso conflicto por los costos de los alimentos y precios, salarios y derechos de propiedad, beneficencia y servicios, valores urbanos y rurales, y relaciones de autoridad. Sin embargo, al empeorar las condiciones, rápidamente evolucionaron las preferencias políticas de estos grupos: desearon ayuda, y la habrían aceptado casi de cualquier índole. Sus compromisos ideológicos con el papel "apropiado" del gobierno se desintegraron, así como compromisos políticos de larga data. Se superaron las hostilidades tradicionales, al menos con propósitos de política económica; enemigos semipiternos, apoyaron la innovación y la experimentación política necesaria para lograrla. Al mismo tiempo se desplomaban nexos consagrados por el tiempo entre aliados ya históricos. La banca internacional, las industrias de exportación, la fuerza de trabajo y la agricultura para la exportación lucharon entre sí cuando los primeros se opusieron a las intervenciones en el mercado que los dos últimos apoyaban.

Después de 1935, al resucitar las economías, vemos una segunda fase de la experimentación política y económica, con algunos cambios importantes en la sociología política de las decisiones. La recuperación permitió resurgir a viejos conflictos reprimidos y reformarse antiguas formas de cooperación. La coalición inicial por la recuperación entabló batallas cada vez más internas por salarios, relaciones industriales, beneficencia, regulación y restructuración del mercado y la política económica extranjera. En los Estados Unidos y en Suecia se remodelaron las coaliciones. La industria de orientación internacional trató de restaurar una economía internacional abierta y estable. Como antes, este objetivo puso tales intereses en conflicto con sus colegas más aislacionistas, más centrados en el mercado interno, haciéndolos más dispuestos a colaborar con la fuerza de trabajo en busca de apoyo. El gran contraste entre los treintas y los finales del siglo XIX fue la capacidad de la fuerza de trabajo y de algunos elementos durante los treintas para elaborar acuerdos e intercambios políticos.

En Alemania, el desplome del gobierno constitucional acabó con la operación abierta de los procesos políticos, y las coaliciones no pudieron remodelarse con una orientación internacionalista-obra-

campesina hasta después de la guerra y la ocupación. Dentro del marco autoritario, sin embargo, sí ocurrieron ciertos cambios. Algunas de las grandes industrias, orientadas hacia la exportación, que habían tenido dudas acerca de Hitler antes de 1933 pasaron al frente, ayudando a promover a la vez la política de modernización interna y la estabilización y la política económica exterior hacia el Este de Europa.

La secuencia política es perfectamente clara. La deflación comenzó como expresión de fe en el mercado y como estrategia internacionalista planeada para reducir los costos domésticos de producción y bajar los precios para hacer resurgir las ventas en el exterior y en el interior. La neoortodoxia constituyó un paso hacia una estrategia nacionalista, destinada a satisfacer la demanda doméstica con productos nacionales y compartir el mercado entre los productores domésticos existentes. El estímulo a la demanda ingresó en la secuencia política como acantilamiento del nacionalismo económico, pero luego giró hacia una asociación con el internacionalismo. Conservaría esa asociación hasta que las tensiones económicas del decenio de 1970 le hicieron volver hacia tendencias más nacionalistas. Suecia y los Estados Unidos pasaron por la secuencia en este orden; Francia y Alemania se saltaron etapas; y el Reino Unido se detuvo en el segundo paso.

Capaz de alterar las alineaciones políticas existentes, la Depresión pudo rivalizar con la guerra. Coaliciones formadas en la primera crisis del comercio internacional fueron gravemente perturbadas por la primera Guerra Mundial y luego "reformadas", según llama Charles Maier al reajuste de posguerra. El Gran Crash de 1929 liberó de estas coaliciones a sus miembros. Con bastante rapidez, Europa y América del Norte llegaron a asemejarse a un sitio en construcción sin plan arquitectónico: por doquier yacían trozos de material que podían ensamblarse de mil maneras distintas. Se pusieron a prueba nuevas pautas y fórmulas y algunas triunfaron.

Campesinos y obreros fueron los dos grupos más dispuestos a las nuevas alineaciones. Ambos reaccionaron energicamente contra las ortodoxias a las que habían estado apegados y a las que sus líderes permanecían fieles. En los años anteriores a la primera Guerra Mundial es difícil encontrar coaliciones entre la fuerza de trabajo y los agricultores en el poder al nivel nacional (aunque no al nivel local) en cualquier parte de Europa o de América del Norte. Algunas coaliciones en el poder habían logrado integrar elementos de la fuerza de trabajo y de la agricultura en la mayoría *de facto*, pero las relaciones eran indirectas y fuertemente afectadas por cuestiones no económicas: religión y nacionalismo en Europa, el legado de la Guerra Civil y cuestiones de etnicidad en los Estados Unidos. Sin embargo, después de 1929,

obreros y campesinos se encontraron unidos, en apoyo a la nueva política.

No eran los únicos. También algunos hombres de negocios renegaron de las ortodoxias de la economía burguesa. Las empresas que dependían grandemente de la estabilidad de la demanda, las empresas con grandes deudas, las empresas preocupadas por la capacidad adquisitiva de los consumidores, las empresas que lograban recibir pedidos del gobierno: los dirigentes de muchas de tales empresas se apartaron del pensamiento clásico de la economía y en favor de una intervención extensa en el mercado. De este modo, las empresas se dividieron en ortodoxas, que no podían librarse de su apego a las soluciones tradicionales, y heterodoxas, intervencionistas que estaban dispuestas a pagar varios costos por recibir ayuda del Estado.

Por sí solos, los intervencionistas no habrían podido prevalecer. Los ortodoxos, fuesen deflacionistas o proteccionistas, no pudieron o no quisieron abandonar su apego a las soluciones tradicionales. La mayoría de los hombres de negocios continuaron apoyando a sus representantes tradicionales así como las medicinas tradicionales para los males económicos. Como resultado, los activistas de las empresas no pudieron lograr mucho sin apoyo de otros actores sociales, aun aquellos que de varias maneras estaban en conflicto con el capitalismo.

He aquí el vital papel del descontento de las masas. En las masas de votantes desesperados por alguna clase de cambio, en los grandes partidos políticos y en importantes organizaciones de grupos de intereses que expresaron ese descontento, en enormes huelgas de obreros y de inversionistas, y en organizaciones paramilitares y en gentíos en las calles, los activistas de las empresas encontraron posibles aliados en favor del cambio. Donde los intervencionistas estuvieron dispuestos a depender del apoyo de las masas pudieron encontrar el apoyo político necesario para hacer considerables desviaciones de la ortodoxia. Complicadas coaliciones que pasaban a través de los límites de clase y de sector pudieron liberar a los políticos de su pensamiento convencional en muchas arenas políticas, entre ellas la política económica. Si los diversos bandos estaban dispuestos a hacer concesiones podían recibir, a cambio de ellas, beneficios. En un juego tan complejo como el de los treintas, fueron muchas las combinaciones posibles. La política económica no era más que una de muchas "fichas" en el proceso de negociación, y se le podía cambiar por otros objetivos.

La gran política y los cambios políticos de los treintas llegaron cuando se hicieron "tratos" o negociaciones: donde diversos actores sociales estuvieron dispuestos a hacer grandes tratos que les apartaron de sus tradicionales apegos políticos. Mientras que en Europa la fuer-

za de trabajo estuvo dispuesta a abandonar la retórica de la socialización de la economía y a pagar más altas cuentas por sus alimentos, pudo recibir estímulos a la demanda, reformas en las relaciones laborales, planes de seguro social, cierta planificación y regulación de los mercados. Donde la agricultura estuvo dispuesta a aceptar las metas de los industriales y de la fuerza de trabajo y a olvidar su repugnancia hacia toda intervención del Estado, pudo recibir extensa ayuda de muchas índoles. Donde las empresas estuvieron dispuestas a pagar costos por la agricultura y la fuerza de trabajo, a abandonar los dogmas del mercado, a aceptar la extensión del Estado invadiendo la vida económica con las coacciones que esto implica, pudo aceptar ciertos recursos que fueron desde la institucionalización de acuerdos (similares a cárteles) hasta medidas de urgencia, contratos del gobierno y el rescate de empresas por compra del gobierno.

Sin embargo, donde no hubo concesiones, la ortodoxia prevaleció, o bien fue resucitada. En el Reino Unido estaban presentes los elementos necesarios para una negociación, pero ésta no ocurrió. El fracaso de las negociaciones entre liberales y laboristas puso al mando a elementos más convencionales de los negocios. Los conservadores dieron ciertos pasos en favor de los aranceles, del corporativismo agrícola y de la acción gubernamental. Pero estos pasos fueron mucho más limitados y cautelosos de los que se habrían dado en un ministerio de coalición encabezado por Lloyd George o por algún político laborista que tuviese más imaginación política que McDonald y Snowden. En Francia, la debilidad de la alianza entre los actores sociales puso rápido fin a los experimentos de Blum.

Así pues, lo que produjo la combinación de hombres de negocios, agricultores y obreros fue una autonomía política que permitió escapar de las ortodoxias económicas de derecha y de izquierda. Cada miembro de la nueva coalición recibió algo, pero también hizo concesiones. La crisis impulsó a los actores sociales a negociar, a hacer intercambios que en tiempos "normales" habrían considerado inaceptables. Creó una capacidad política para emprender acciones que hasta entonces habían parecido políticamente imposibles.

Los socialdemócratas en Suecia, los nazis en Alemania y los demócratas en los Estados Unidos tenían en común la gran capacidad política que surge de forjar nuevos nexos entre los actores sociales. En Suecia, los socialistas y los agrarios asombraron a otros grupos por su "trato de vacas". En los Estados Unidos, una complicada coalición a través de las fronteras de clase, de etnia, de sectores y de regiones fue disuelta y remplazada por otra. Ambos países pudieron movilizar el apoyo de las "masas", adquiriendo así la legitimidad —vital en sistemas

constitucionales— de un apoyo de masas expresado tanto en los comicios como a través de los grupos de intereses. Y ambos lograron persuadir a secciones de la burguesía de que cooperaran en un programa de reformas por medio de un gobierno constitucional. La fuente del poder de los nazis en Alemania tuvo ciertas semejanzas: suficiente apoyo de masas para darle una plausible apariencia de legitimidad democrática, pese a los rasgos autoritarios del partido, y suficiente apoyo de la *élite* para tomar el poder sin contar con una clara mayoría.

Así, las similitudes de política económica de estos países tienen cierta lógica explicativa: los tres fueron más lejos que la Gran Bretaña y que Francia en sus experimentos políticos. Sin embargo, la crisis sí ayudó a crear capacidad política para que el Reino Unido hiciese cosas aparentemente imposibles en tiempos normales, como reducir el seguro de desempleo, fijar aranceles e intervenir en los mercados agrícolas. Y las reformas del Frente Popular obtuvieron fuentes de apoyo en Francia que hacen eco a las que se encontraron en Suecia y en los Estados Unidos.

La crisis hizo posible modificar la política creando capacidades políticas. Pero el potencial en términos de política y de medidas políticas varió, como lo sugiere el hecho de que yo coloque en una misma categoría la Alemania nazi, la socialdemócrata Suecia y los demócratas Estados Unidos. Se trataba de régimenes marcadamente distintos. Cualesquiera que fuesen las fallas de los régimenes de los treintas en los Estados Unidos (olvido a los negros y a los pobres de los campos) y en Suecia (también los pobres de los campos), los horrores de la barbarie nazi los superaron. La conexión entre apoyo político y resultado político fue, obviamente, muy distinta en estos régimenes.

Entre las sociedades, la insatisfacción con la tradicional economía conservadora y el apoyo a una política nueva se basaron en similares categorías sociales. Otros diversos elementos de los resultados también requieren examen. La política de formación de coaliciones y el contexto político de las medidas políticas, por ejemplo, difirieron en formas que forjaron la política y las medidas de política: agricultores y fuerza de trabajo lucharon en Alemania, se aliaron en Suecia. En parte, ésta y otras capacidades de negociación tienen que ver con las diferencias de situación económica de las categorías comparables. Pero también tienen que ver con diferencias en las asociaciones intermedias, estructuras estatales, ideología y cuestiones estratégicas internacionales.

Las asociaciones intermedias. En la crisis de finales del siglo XIX, las asociaciones eran relativamente débiles, cuando los partidos políticos y los grupos de interés estaban en proceso de creación. Para 1929, estas organizaciones habían alcanzado una gran importancia, ocupan-

do el espacio formado por la política de masas. Las *élites* tuvieron que negociar en un terreno denso en asociaciones, pero a través de los países hubo grandes diferencias en los rasgos formales de estas asociaciones (cuántas organizaciones, su número de miembros, sus reglas internas) y en otros sustantivos (apariencia ideológica, experiencia, legitimidad).

Particularmente notables son los contrastes entre Alemania y Suecia. En Alemania, la fuerza de trabajo fue considerablemente debilitada por la fragmentación política; comunistas, socialistas y católicos compitieron por ganarse a los obreros organizados. En cambio en Suecia, los socialdemócratas operaron desde una base más extensa entre los votantes que formaban el núcleo de su partido; partido y dirigentes sindicales convergieron en una actitud sumamente pragmática hacia la teoría económica y los alineamientos de política. En Alemania, la jefatura del Partido Nacional Socialista luchó con los sindicatos por cuestiones de estrategia, y los funcionarios de la política del partido subordinaron la teoría a la política. Además, los grupos agrícolas alemanes se mostraron muy reacios a negociar con los obreros; en cambio, sus equivalentes suecos se mostraron dispuestos a colaborar.

Los sistemas de partidos demostraron ser relativamente estables en Francia, Suecia, el Reino Unido y los Estados Unidos. Lograron canalizar el descontento, además de adaptarse a él. Hubo cambio de fuerzas entre los partidos, desde luego, pero el marco mismo permaneció firme. Es agudo el contraste con Alemania. Allí se desplomaron muchos de los partidos anteriores existentes, y los nazis no tardaron en formar una organización enorme. Lo hicieron apartando a las personas de sus partidos y grupos de interés.

Para alcanzar sus metas políticas, los actores económicos operan en un universo organizativo que tiene cierta flexibilidad pero también cierta resistencia. Los materiales organizativos de que se dispone en el momento en que empieza una crisis económica afectan, por ello, las oportunidades y limitaciones a las que se enfrentan estos actores. Al mismo tiempo, durante la crisis pueden crearse muchas organizaciones nuevas, modificando así la estructura de las posibilidades.

Las instituciones estatales. Varias diferencias importantes entre las instituciones estatales afectaron las luchas políticas del periodo. La constitución de Weimar hizo que el gabinete alemán fuese vulnerable a unas paralizantes mayorías negativas. La ausencia de toda reforma institucional después de la primera Guerra Mundial dejó intacto el control antirrepublicano del ejército y la influencia en el servicio civil, la judicatura y el cuerpo docente. Por contraste, en Suecia, la centralización facilitó la concentración del poder en un reducido número de

partidos y de grupos de intereses capaces de negociar para obtener un acomodo social. En los Estados Unidos, la fragmentación social, los limitados poderes de intervención y la ausencia de un servicio civil bien desarrollado pusieron límites a la capacidad de los gobiernos para intervenir en varias áreas políticas, fortaleciendo así la influencia de quienes se oponían a tales intervenciones.

Aunque los acuerdos institucionales afectaron la política de coaliciones de los treintas, no parece posible demostrar que la forma de las instituciones forjara la política, aparte de otros factores. Francia quedó centralizada, pero no produjo un resultado como el de Suecia; ésta contaba con un sistema de múltiples partidos con potencial para unas mayorías negativas, pero no produjo el mismo resultado que Alemania. Cuando contaron con un apoyo político, los Estados Unidos crearon instituciones capaces de una extensa intervención: durante ambas Guerras Mundiales, las juntas de producción de guerra dirigieron la economía norteamericana más extensamente de lo que la National Recovery Administration lo había deseado a comienzos de los treintas. De este modo, debe calcularse el efecto de las instituciones observando lo que ocurre a los grupos que tratan de aprovechar el poder estatal.

La ideología económica. Aunque los daños de la Depresión eran, sin duda, claros y agudos, en realidad existía suficiente confusión para apoyar opiniones totalmente distintas acerca de sus causas y soluciones. Los países difirieron en los valores que atribuyeron a la inflación y el desempleo, la nacionalización y el mercado, la interdependencia internacional y la autonomía nacional. Las discusiones teóricas entre especialistas parecen haber tenido menos importancia que la "religión práctica" de la *élite* política y los públicos. Sin duda, la ideología afectó el cálculo político, pero sus efectos, como los de las instituciones, no se pueden observar por separado. Para forjar la política, las ideologías económicas han de encontrar creyentes dotados de poder, y así quedar vinculadas a la sociedad, las asociaciones y las instituciones estatales.

El sistema estatal internacional. El nacionalismo y la política económica se moldearon mutuamente en los treintas, y las cuestiones comerciales se mezclaron con las militares. Se pudo aprovechar la inseguridad militar para justificar una acción económica cuando otros objetivos no pudieron encontrar apoyo político. El caso más obvio es el de Alemania, donde los nazis unieron el apoyo a la revisión de la política exterior con el apoyo a la intervención económica en el interior: la lucha contra el desempleo fue vinculada políticamente a la remilitarización y muy pronto determinó, asimismo, la aplicación de la

política. Como antes de 1914, ocurrió lo mismo durante los treintas: la evaluación del interés nacional en el sistema internacional fue inextricablemente unida a la lucha por el poder en el interior.

La misma vinculación ocurrió en otros países, pero la conexión entre el intervencionismo económico y la "rudeza" político-militar fue lo inverso de Alemania. El nacionalismo económico, la lucha contra la Depresión y el rompimiento con la ortodoxia del mercado fueron, fuera de Alemania, partes de una política exterior acomodaticia, que no deseaba prepararse para la guerra. En último análisis, fue el gasto militar el que puso fin a la Depresión. Sin embargo, en cuatro de nuestros cinco países, tal gasto les fue impuesto más por el sistema estatal internacional que por los alineamientos políticos internos que, si acaso, trataron de evitar la vinculación por medio de aplacamiento y neutralidad.

El papel de la política

En un juego político tan complejo como el de los treintas fueron posibles varios resultados. Sus actores tenían intereses y exigencias; partidos y organizaciones expresaron y moldearon tales deseos; las instituciones estructuraron los incentivos y los recursos; las rivalidades militares internacionales ofrecieron oportunidades y pusieron límites. Pero en todo, estos actores comunes habrían podido "jugar su mano" de otras maneras. En tales condiciones desempeña un gran papel la política, la lucha específica entre líderes y organizaciones que luchaban, con mil recursos, por obtener ventaja. En la busca de generalizaciones, nunca puede pasarse por alto lo contingente que, durante los treintas, desempeñó un gran papel.

La generalización importante que superó las contingencias de lo específico fue, creo, el nexo entre los experimentos económicos y los experimentos políticos. Abandonadas a sus propios recursos, la mayoría de las *élites* de negocios habrían seguido el camino ya hollado, para salir de la Depresión, dejando que el ciclo de negocios se encargara de las cosas. Los que, entre ellos, buscaban una solución distinta no podían hacerlo sin el apoyo de otras fuentes. Para ellas era indispensable cierto tipo de apoyo de masas, pero como hace tanto tiempo lo notaron los griegos, y durante los treintas se confirmó, el apoyo de las masas puede venir en más de una forma, con o sin el imperio de la ley.

¿Qué conexión hubo entre la fórmula política y las medidas políticas elegidas? Podemos explorar la capacidad de las diversas formas políticas para adaptarse a varias medidas políticas poniendo a prueba las

diversas combinaciones de apoyos. En algunos casos, los obstáculos sólo parecen moderados, como para la coalición entre liberales y laboristas en la Gran Bretaña. En otros, los obstáculos parecen formidables, aunque no totalmente insalvables como en Alemania para el giro político neoortodoxo, bajo el gobierno de un constitucionalista moderado (Hermann Müller, del Partido del Centro) o de un dictador militar (Kurt von Schleicher) o una desviación, hacia el estímulo a la demanda, bajo un constitucionalista moderado (Gustav Stresemann) o un dictador militar (nuevamente Schleicher). Tampoco hubo nada inevitable en la "coalición de las vacas" en Suecia o en que los Estados Unidos un gobierno republicano, en 1929, ayudara al contraataque demócrata. Sin embargo, la imposibilidad es una prueba demasiado fuerte para resultados diversos. Podemos estar seguros de que el triunfo de diversas coaliciones políticas fue afectado por su forma de tratar las cuestiones económicas, y por tanto podemos confiar en que la lucha por la política económica afectó, necesariamente, el resultado político.

OTRA OPORTUNIDAD, 1944-1949

Durante los treintas, los países de Europa y de América del Norte se habían separado marcadamente entre sí, en su construcción de economías políticas. En cada país surgieron fórmulas bastante distintas, cuando la alquimia de la depresión internacional interactuó con diferentes situaciones internas. Vino entonces el cataclismo de la segunda Guerra Mundial, que sacudió estas fórmulas hasta sus raíces. Se reconsideraron ciertos acuerdos y fue posible una nueva ronda de debate y resolución. En algunos casos surgió algún complejo social drásticamente nuevo: Alemania pasó del más virulento de todos los fascismos a la República Federal. En otras partes, la pauta elaborada en los treintas sobrevivió simplemente siendo delimitada y definida con mayor claridad: Suecia es el ejemplo obvio. De estas partes heterogéneas surgieron algunos elementos comunes de medidas políticas y de políticas: un compromiso histórico echó raíces en la mayor parte de Europa occidental y en América del Norte, basado en un sistema de estabilización del mercado en la economía y de la democracia constitucional en la política.

En términos sustantivos de política, este modelo de estabilización trató de contener el caos al cual era vulnerable el capitalismo. Redujo la amplitud de las oscilaciones del ciclo de los negocios, combinando las fuerzas del mercado con la administración de la demanda, unos reguladores internos y un extenso sistema de seguridad social. Pese a

una considerable nacionalización, la economía siguió siendo fundamentalmente capitalista, y unos administradores y propietarios privados, descentralizados, siguieron determinando la asignación de las inversiones y la organización del trabajo. Hasta las empresas nacionalizadas se administraron de acuerdo con los principios de lucratividad del mercado, y en general fueron los ritmos del mercado los que enviaron información, asignaron recompensas e infligieron castigos.³⁴

Al mismo tiempo, una vasta gama de medidas sirvió para canalizar la fuerza explosiva del mercado, para aumentar la gama de la predecibilidad y para limitar la oscilación. El mercado laboral institucionalizó la determinación de salarios por medio de los sindicatos, el sistema de relaciones laborales, los impuestos y la beneficencia social. En la industria, la competencia fue organizada mediante sistemas de regulación. La agricultura mezcló la propiedad privada con la regulación de la manera más obvia, pero el mismo enfoque imbuió la banca, el valor de la moneda, la venta al menudeo, la fabricación de aeroplanos, la energía, la salubridad y toda una gama de otras industrias y productos hasta en la versión extrema de un país de libre empresa, los Estados Unidos. Los programas de beneficencia no sólo ayudaron a sus receptores sino también a los productores, fijando un mínimo de la demanda y un estabilizador a los vaivenes del mercado abierto.

Estos programas nacionales quedaron insertados en un orden internacional que sería, a la vez, abierto e institucionalizado. Para combatir el nacionalismo económico de los treintas, los países suscribieron el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, comprometiéndose con el libre comercio. Para crear predecibilidad y orden, los países se comprometieron en Bretton Woods con un régimen de tipo de cambio estable, teniendo como administrador del sistema al Fondo Monetario Internacional.

El principio clave de este modelo de economía política fue la "estabilización administrada". Sus principios políticos clave le valieron el nombre de "socialdemócrata" o "escandinavo" por los partidos y países que mejor lo expresaron. El modelo, en términos de Antonio Gramsci, fue un "compromiso histórico", un acomodo entre grandes fuerzas sociales de la sociedad, tendientes a prevenir los desastres económicos, políticos y militares de los dos decenios anteriores. El compromiso político

³⁴ Sobre el surgimiento de este compromiso de "estabilización", véase Michael Piore y Charles Sabel, *The Second Industrial Divide* (Nueva York: Basic, 1984). Piore y Sabel citan la bibliografía francesa sobre la "regulación" (con lo cual quieren decir estabilización interna), en particular Robert Boyer, "La crise actuelle: Une mise en perspective historique", *Critique de l'économie politique*, 7-8 (mayo de 1979), pp. 5-113; Boyer y Jaques Mistral, *Accumulation, inflation, crises* (París: Presses Universitaires de France, 1978); y Michael Alietta, *Regulation et crises du capitalisme: L'exemple des Etats-Unis* (París: Calmann-Levy, 1976).

expresó un conocimiento interactivo, pues importantes segmentos de cada sociedad interpretaron lo ocurrido en aquellos años de manera particular. Grandes segmentos de las empresas, la fuerza de trabajo y la agricultura reaccionaron enérgicamente contra la miseria causada por un mercado desenfrenado. Ciento es que, librado a sus propias fuerzas, el mercado acababa por aportar una adaptación, pero causando demasiado sufrimiento y a un costo excesivo.

En la primera parte de este capítulo ya hemos visto lo universal de la rebelión de la fuerza de trabajo y la agricultura. Al mismo tiempo, un gran bloque de capitalistas también consideró que la eficiencia requería cierto grado de estabilidad, mayor de la que podría ofrecer el mercado. Quienes producían artículos estandarizados para las masas deseaban cierta estabilización del flujo de la demanda. Los exportadores, que frecuentemente eran productores de alta tecnología, deseaban un medio internacional abierto y estable. Grandes elementos de ambos grupos estuvieron dispuestos a colaborar, al menos hasta cierto grado, con la fuerza de trabajo y con la agricultura para alcanzar estas metas.

Fue esa disposición a colaborar, esa capacidad de los grupos para formar acuerdos la que produjo el compromiso histórico. Los movimientos laborales en los cinco países abandonaron, o al menos aplazaron, sus aspiraciones a una extensiva socialización de la economía. A cambio, recibieron el Estado benefactor, la negociación colectiva, y fueron aceptados por el sistema político. Las empresas abandonaron, o al menos aplazaron sus deseos de una fuerza laboral pasiva, tan atomizada que los obreros pudiesen ser tratados como simples artículos, y aceptaron gran parte del Estado benefactor y una considerable participación del gobierno en la administración económica. A cambio, recibieron la aceptación de la propiedad privada, la supremacía de las ganancias y el mercado, el rechazo de la planificación y la nacionalización completa, y el libre comercio y unas monedas fuertes. La agricultura conservó su regulación corporativista del mercado.

Esto condujo a dos décadas de relativa paz social. Nos veríamos tentados a inferir, por tanto, que ésta brotó de la cooperación y de la armonía, pero no hubo nada de eso. En casi todos los países, el acuerdo brotó del conflicto que en muchos casos era muy enconado, y que incluía violencia y persecución. El consenso no fue natural, sino elaborado. Hubo que contener a la derecha y a la izquierda, aplacarlas y reprimirlas definiéndolas como extremas y, por tanto, carentes de derechos. El macartismo en los Estados Unidos, la oleada de huelgas en Francia, la desnazificación y el freno a los comunistas en Alemania: tales fueron las expresiones obvias de este movimiento. Sin embargo,

también habría en acción otros procesos menos espectaculares. Moderados republicanos se esforzaron por contener a la derecha tradicional en los Estados Unidos. En la Gran Bretaña los "mojados" contuvieron a los "secos" dentro del Partido Conservador, mientras que laboristas moderados se esforzaban por contener a la izquierda. Hechos similares ocurrieron en la Europa continental.

El final de los cuarenta fue un periodo lleno de tensión y de incertidumbre. El agotamiento se combinó con la esperanza, las aspiraciones para el futuro tropezaron con la diversidad y el desacuerdo. Para 1949, la paz había cedido ante la Guerra Fría, y de las complejas políticas de aquellos años surgió un acomodo que reanudó el debate político de los treintas. El acomodo forjado en aquellos años duraría más de dos décadas, produciendo una prosperidad de las que hacen época. Es este consenso el que fue atacado durante los setentas y los ochentas. Por ello antes de examinar la actual crisis vale la pena comprender la política del modelo que hoy está siendo rechazado.

Alemania

El cambio más obvio desde los treintas fue, desde luego, el de Alemania. La guerra y sus consecuencias destruyeron los fundamentos de la coalición que había dominado la política alemana desde los tiempos de Bismarck, y Alemania cambió o fue cambiada en cada una de las variables explicativas que hemos empleado en este libro. En la zona occidental, el sistema de partidos y la estructura de los grupos de interés fueron totalmente transformados. La partición, las nuevas fronteras al Este del Oder y la ocupación soviética acabaron con los *junkers* como clase. Desaparecieron los grandes latifundios, también desapareció una gran parte de la Alemania protestante, donde el fascismo y el bolchevismo habían sido más fuertes, así como muchas zonas industriales donde los comunistas y los socialdemócratas de izquierda habían sido poderosos.

Las autoridades de ocupación promovieron el desarrollo de ciertos partidos políticos, particularmente los demócrata-cristianos de Konrad Adenauer, pero también los socialdemócratas, mientras reprimían o contenían a otros. Los nazis, ya desacreditados por la completa devastación que habían producido, desaparecieron de la vida política. Aunque la desnazificación sería esporádica, esta exclusión tuvo efectos duraderos. Los Aliados también ayudaron a excluir a los comunistas de todo papel importante en la política de posguerra. De este modo, la República Federal de Alemania comenzó su carrera constitucional con

un sistema de partidos notablemente simplificado y centrista: los cristiano-demócratas de un lado, los socialdemócratas del otro, con los escasos demócratas libres que expresaban el secular liberalismo constitucionalista de mercado, como inestables compañeros de coalición.

Otro cambio de suma importancia en las formas organizativas afectó los sindicatos. Los Aliados consolidaron todos los sindicatos en 16 ramas, organizadas por industrias. De este modo, los sindicatos alemanes fueron muy grandes, con límites muy claros. En contraste con el sistema británico, no habría competencia entre sindicatos por diversos tipos de trabajadores ni habría fragmentación de una industria por medio de muchos sindicatos. De este modo, en su relativa unidad y coherencia organizativa, los sindicatos alemanes llegaron a asemejarse a los de Suecia: bien colocados para pensar colectiva y estratégicamente, en términos macroeconómicos, según la visión más general. Tomarían en cuenta cómo su conducta afectaba las tendencias generales de la economía, y no se limitarían a preocupaciones puramente aisladas y particularistas.³⁵

Los acontecimientos dejaron una profunda huella en las corrientes ideológicas. La hiperinflación de comienzos de los veinte y el *crash* de 1929 dejaron recuerdos amargos de lo que podía hacer el mercado. La figura de Hitler desacreditó el corporativismo dominado por el Estado, mientras que el régimen bolchevique, Stalin y el dominio soviético de Europa oriental provocaba grandes temores al comunismo. El espacio ideológico y organizativo de Alemania quedó así temporalmente abierto, permitiendo que la influencia aliada desempeñara un gran papel, formando todo lo que lo ocupara. Los dirigentes de los aliados occidentales permitieron que surgiera toda democracia constitucional aceptada, la legitimación de la participación laboral en la vida económica y política, y el Estado de beneficencia.

En la esfera internacional, Alemania perdió la libertad que le había permitido hacer sus intentos de conquista. Los Estados Unidos y la Unión Soviética definieron los espacios de la Europa de posguerra. De este modo, las únicas opciones para Alemania fueron el neutralismo o la integración en Occidente. Las viejas controversias imperiales fueron expulsadas de la vida política alemana.

De este conjunto de condiciones, claramente delineado, surgió la República Federal. Cuando Konrad Adenauer derrotó a Kurt Schumacher en 1949, el poder llegó a quedar firmemente en manos de dirigentes que compartían las preferencias norteamericanas por el mercado liberal. Adenauer y Ludwig Erhard resistieron a la nacionalización,

³⁵ Véase el análisis de Olson de las organizaciones generalizantes contra las particularistas en *The Rise and Decline of Nations* (New Haven: Yale University Press, 1982).

la planificación y un mayor poder para los trabajadores. Aunque aceptaron los sistemas de seguridad social y de compartición del poder mucho más que los norteamericanos, el nuevo canciller y el nuevo ministro de finanzas creían en administrar una economía recompensando a la iniciativa privada. Libre de la pesada mano del Estado fascista como de la pesada mano de la ocupación, la economía alemana, pensaba Erhard, podría "despegar". Y el general Lucius D. Clay, alto comisionado norteamericano, le dio su apoyo.

La *Soziale Marktwirtschaft* expresó el equilibrio logrado entre los impulsos liberales y los socialdemócratas en la Alemania de posguerra. La fuerza de trabajo —protegida por el seguro social, el reconocimiento en toda forma de sus derechos de organizarse, la libertad política y la *Mitbestimmung*, o cogestión de los obreros— estuvo dispuesta a aceptar la unión de los aumentos salariales con la productividad. Alemania entró en un periodo de paz laboral mayor que la de ninguno de los cinco países, salvo Suecia. De este modo, los capitalistas alemanes pudieron contar con una oferta continua de fuerza de trabajo laboriosa y bien calificada. Las medidas del gobierno favorecieron el desarrollo y el apoyo. Las leyes fiscales de Erhard favorecieron la reinversión de las ganancias, concediendo considerables beneficios a la inversión en equipo de capital, mientras que una tensa política monetaria mantenía muy baja la inflación, lo que ayudó a dar la necesaria estabilidad al comercio exterior. Una gran demanda de artículos alemanes elevó el precio de las exportaciones pero ayudó a justificar la moderación en salarios y, por medio de un marco muy sólido, mantuvo baja la considerable cuenta de materias primas importadas, especialmente de petróleo.

La economía entró en auge, guiada por una enorme expansión en maquinarias y herramientas, productos químicos, equipo eléctrico y artículos de consumo de alta tecnología. Éstos eran los productos que habían lanzado a Alemania a la eminencia mundial a finales del siglo xix. Antes, las medidas políticas favorables a aquellos sectores habían sido bloqueadas por la oposición de otras fuerzas sociales. Ahora, este fragmento de la vieja Alemania, parafraseando a Louis Hartz,³⁶ pudo desarrollarse libre de los frenos, tanto feudales como industriales del antiguo orden. Las empresas de exportación y la fuerza de trabajo —la coalición que durante tres cuartos de siglo había intentado escapar de los grilletes del bloque autárquico e imperialista del hierro y la cebada— pudo ahora moldear la economía política de Alemania.

Ahora, Alemania Occidental no buscó la riqueza por medio del

³⁶ Louis Hartz, *The Liberal Tradition in America* (Nueva York: Harcourt, Brace, 1955).

imperialismo, de la fuerza y la ocupación, sino del comercio, como siempre lo habían deseado los internacionalistas alemanes. Grande fue la flexibilidad ideológica de los exportadores. La ocupación de Europa oriental por los soviéticos no impidió que los exportadores trataran de penetrar comercialmente en una antigua área de interés alemana.³⁷ En realidad, en un momento en que la política de la Alianza del Atlántico limitó las aperturas que la República Federal pudiese hacer al Este, las empresas alemanas, mediante el comercio, apaciblemente echaron los fundamentos de la que llegaría a ser la forma alemana de distensión.

El milagro económico alemán reforzó las tendencias centristas de los años formativos de la República Federal. En la conferencia de Bad Godesberg de 1959, el Partido Socialdemócrata olvidó gran parte de su pasado marxista para recibir más votos del electorado del centro-izquierda, y su nuevo líder, Willy Brandt, fue una figura mucho más carismática de lo que hubiese sido Schumacher. La absoluta seguridad que ofrecía la integración de Alemania occidental a la OTAN hizo posible la exigencia de mejores relaciones con el Este. Hasta los conservadores alemanes deseaban tener acceso a sus parientes de Alemania Oriental. Mientras tanto, el electorado obrero y de clase media del Partido Socialdemócrata se mostraba más flexible en sus actitudes que la unión cristiano-demócrata/socialista-cristiana, de Adenauer y Franz-Josef Strauss, y los demócratas libres estaban ansiosos por promover el comercio. Un periodo de depresión en el ciclo de los negocios a mediados de los setentas debilitó a los cristiano-demócratas, allanando el camino a un cambio de política.

La Gran Coalición, enfoque de todos los partidos al delicado cambio en las relaciones exteriores, ayudó a certificar el Partido Socialdemócrata y a Brandt como *regierungsfähig* (capaces de gobernar), y entonces el Partido Socialdemócrata, con el apoyo de los demócratas libres ocupó directamente el cargo de canciller. El acomodo de finales de los cuarentas que había tratado de invertir el desastroso curso de 1933, mostró aquí su fuerza. Los elementos reformistas del movimiento laboral y los elementos progresistas de las empresas alemanas llegaron a un acuerdo no muy distinto del que Suecia había alcanzado en 1938.

³⁷ Edwin Hartrich, *The Fourth and Richest Reich* (Nueva York: Macmillan, 1980); Henry C. Wallace, *Mainsprings of the German Revival* (New Haven: Yale University Press, 1955); Karl Hardach, *The Political Economy of Germany in the Twentieth Century* (Berkeley: University of California Press, 1980); Geoffrey Denton, Murray Forsyth, y Malcolm MacLennan, *Economic Planning and Policies in Britain, France and Germany* (Londres: Allen & Unwin, 1968); y Andrew Martin y Christopher Allen, "Trade Unions and Economic Crisis: The West German Case", en Peter Gourevitch *et al.*, *Unions and Economic Crisis: Britain, West Germany and Sweden* (Londres: Allen & Unwin, 1984).

Francia

Entre nuestros cinco países, Francia fue el que menos éxito tuvo buscando un acomodo centrista; no obstante, sí experimentó algunos importantes cambios en sus medidas generales y su política. Como en Alemania, el desastre fue el principal agente del cambio. La Depresión, la desintegración social que condujo a la "extraña derrota" de 1940, la ocupación alemana y la colaboración desacreditaron a *élites*, organizaciones e ideas. En su lugar surgió la coalición forjada durante la guerra entre socialistas, comunistas, cristiano-demócratas y nacionalistas (gaullistas), en materia de partido, o de obreros, sindicatos, granjeros, servidores civiles y algunos hombres de negocios, en términos de posición social. Mezcla diversa, no homogénea ni por clase ni por religión, estos grupos estaban en desacuerdo sobre muchas cosas, pero todos creían en la necesidad de un cambio drástico. Debilitado por los acontecimientos el derecho tradicional, esta vasta coalición interclases ofreció el tipo preciso de mezcla compleja de apoyo que Léon Blum nunca había conseguido. Fue el equivalente francés de la coalición de Weimar, y también él recibió otra oportunidad después de 1945.

La fuerza de esta coalición se debió a su protección política en ambos flancos. El apoyo obrero le dio legitimidad para preocuparse por las necesidades de los capitalistas; el apoyo empresarial le permitió imponer condiciones importantes a los sindicatos; fue la primera coalición modernizadora de Francia en la posguerra. Sin ella, las *élites* que manejaban las palancas del Estado no habrían podido emplearlas como lo hicieron.³⁸

El descrédito de la derecha dio al Estado la influencia política necesaria para cambiar la dirección de la economía; las exigencias de la reconstrucción le dieron los instrumentos necesarios para hacerlo. Aunque en casi todos los análisis de la época se presenta como fuerte al Estado francés, su capacidad de intervención en la economía sólo fue creada durante la segunda Guerra Mundial. Durante casi toda la Tercera República (1871-1940), los servidores civiles y los políticos franceses habían favorecido el cauteloso conservadurismo del mercado, tras barreras arancelarias. El Estado había intervenido notablemente poco en la economía; en realidad, había tenido poca capacidad de hacerlo. Tan mediocre fue la intervención francesa en el área económica, en realidad, que las autoridades del Plan Marshall amenazaron, a finales de los cuarentas, con suprimir toda ayuda a menos

³⁸ Charles Kindleberger, "The Postwar Resurgence of the French Economy", en Stanley Hoffmann *et al.*, *In Search of France* (Cambridge: Harvard University Press, 1963); y Hoffmann's, "Paradoxes of French Political Community" en el mismo libro.

que Francia se organizara mejor. Con influencia política, los primeros gobiernos de posguerra crearon el marco institucional del moderno Estado francés, para la intervención económica.

Las condiciones económicas de posguerra dieron varias armas al gobierno. Con tanta reconstrucción, el capital escaseaba, y en estas circunstancias el control del crédito determinó un poder considerable. Las élites que recibieron la tarea de planear la reconstrucción constituyan un tipo marcadamente distinto de las que habían dominado la economía francesa antes de la guerra. El nuevo grupo, mezcla de servidores civiles, economistas y hombres de negocios, trató de reformar la estructura de incentivos de la economía, en formas tales que promovieran un desarrollo dinámico. Junto con su nacionalización de instalaciones, la compañía Renault y gran parte de la banca, los modernizadores alteraron la organización de la economía por medio de agrupaciones, consorcios y consolidaciones. Mediante un conjunto de comisiones planificadoras, estos modernizadores también promovieron la expansión. Mediante la coordinación de diversos ministerios, guiaron la inversión pública en la infraestructura. Por medio de la Comunidad del Carbón y el Acero, integraron la base de la economía francesa en una más vasta zona de libre comercio, lanzando a Francia por el camino de la apertura a las fuerzas del mercado internacional. Aunque, como antes, la economía francesa siguió estando determinada por el mercado, fue remodelada, y la diferencia estuvo en aquello que se recompensaba. Quienes dominaban al Estado lanzaron a Francia por el curso del crecimiento y la expansión. Estuvieron al mando el tiempo suficiente para que este curso fuese permanente, aun cuando ulteriores cambios políticos cambiaron el personal que ocupaba los altos puestos.³⁹

Cuando la euforia de la Liberación se disolvió en amargas recriminaciones, primero, las de De Gaulle contra los partidos políticos, luego las de la Guerra Fría, el fundamento político de la conducta del gobierno no se alteró considerablemente. Excluidos de la política los comunistas en la izquierda dividida, y con los gaullistas en los puestos supremos del centro, y la derecha divididos, los gobiernos de "tercera fuerza" tuvieron que buscar entre aquellos elementos de la sociedad francesa que habían sido excluidos del poder: los radicales, los independientes, conservadores de varios estilos interesados en la conservación y la autodefensa, no en la modernización y la reforma. El aparato del Estado ya no estuvo al servicio de una coalición modernizadora, sino en

³⁹ Richard F. Kuisel, *Capitalism and the State in Modern France* (Nueva York: Cambridge University Press, 1981); Gordon Wright, *Reshaping French Democracy* (Nueva York: Reynal & Hitchcock, 1948).

manos de una coalición estática. Contemplando aquellos años, de finales de los cuarentas hasta el desplome de la Cuarta República en 1958, los estudiosos discuten sobre la capacidad del Estado para aportar cierta estabilidad y continuidad pese a los cambios de gabinete, para sacar adelante al país pese a *l'immobilisme*; rara vez escriben acerca de los cambios del gobierno.⁴⁰

La política económica dependió de recuperar la confianza de los inversionistas. Los grandes cambios estructurales cesaron y el préstamo de Pinay de 1952 estabilizó los mercados de capital. Atraídas de regreso las viejas élites a la nueva política, los conservadores lograron impedir los cambios. Pero no fueron lo bastante fuertes para invertirlos y los grandes cambios de los primeros años de la Liberación continuaron produciendo sus efectos. La economía creció, con fuerza y continuamente. La política económica de Francia, como la de los otros países que aquí estamos considerando, constituyó un acomodo renuente: la economía del mercado mixto, administradas todas las empresas (incluso las nacionalizadas) de acuerdo con los principios del mercado, la administración de la demanda para promover el crecimiento y el empleo, la libertad para partidos y sindicatos (aunque, para estos últimos, un papel bastante débil en los mercados laborales y facultades limitadas en las plantas) y servicios sociales y beneficencia.

Con las reformas estructurales de finales de los cuarentas, el Estado permitió que la economía despidiese a millones de las granjas ineficientes, que consolidara las empresas, que modernizara la infraestructura y las fábricas y que hiciese de Francia una moderna economía industrial con uno de los desempeños económicos más notables de la posguerra. Para remplazar al cauteloso proteccionismo de la Tercera República, la Cuarta avanzó hacia la apertura, aceptando el GATT, y por medio de una total integración económica europea. La Comunidad Europea del Carbón y el Acero (1952) y luego el Tratado de Roma (1957) reforzaron el poder de las fuerzas del mercado para moldear la sociedad francesa.

El planeamiento indicativo, que el mundo consideró como explicación del desarrollo francés, llegó a ser, cada vez más, lo que decía que era: un sistema de indicación, de intercambios de información, y no un sistema de mando. Al crecer la economía se dispuso de mayores créditos. El Estado dejó los premios y castigos como medio de inducir, y no le quedó más que el poder de las palabras. Hasta en Francia esto significó cada vez menos. Y el intercambio de información tuvo poco parecido con el corporativismo democrático que se difundió por los

⁴⁰ Véase la obra clásica de Philip Williams sobre la Cuarta República, *Crisis and Compromise* (Londres: Longmans, Green, 1964).

países más pequeños de Europa occidental. El conflicto político impidió que el mecanismo de planeamiento se convirtiese en un sistema de renegociación regularizada y de toma de decisiones entre las fuerzas sociales de Francia. Si existía el mecanismo institucional, pero no podía desarrollar todo su potencial por causa de limitaciones políticas.

Sin embargo, mientras la economía iba creciendo, el sistema político se consolidaba. La fragmentación de partidos, unas coaliciones frágiles y unas mayorías relativas hicieron que la Cuarta República se pareciese cada vez más a la Tercera o a la de Weimar. En 1954 el desastre de Dien Bien Phu hizo posibles los seis meses de gobierno reformista encabezado por Pierre Mendès-France, pero éste ejerció el poder sólo temporalmente. El centrismo triunfó entonces, en Francia como en los otros países, pero mucho más que en otros lugares, en Francia centrismo significó parálisis.

El Reino Unido

El reformismo socialdemócrata no había logrado alcanzar el poder en el Reino Unido durante los treintas, pero la guerra le dio una nueva oportunidad. La derrota electoral de Winston Churchill a manos de Clement Attlee y del Partido Laborista mientras aún se combatía contra el Japón expresó el enorme deseo que todo el país sentía de un cambio social, deseo al que había contribuido la experiencia de la guerra. En el Partido Conservador, los "tortes rojos" habían ganado influencia y muchos apoyaron la búsqueda de cohesión social expresada en el Plan Beveridge. El gobierno laborista puso en vigor gran parte del plan desarrollando un extenso Estado benefactor, reformando la educación y nacionalizando varias industrias.

Pero pronto fueron contenidas unas mayores demandas, expresadas dentro del movimiento laborista, de una mayor transformación de la sociedad y la economía. Pocos años después de terminada la guerra, fue rechazada la planificación económica: ni la fuerza laboral ni las empresas estaban dispuestas a aceptar las restricciones a su autonomía de acción que significaba la planificación.⁴¹ Muchas nacionalizaciones fueron de industrias que ya estaban en bancarrota o al menos desorganizadas, y pronto se agotó el apoyo a nuevas adquisiciones por el gobierno.

En cuestiones de economía exterior, la política fue la ya tradicional

⁴¹ Samuel Beer, *British Politics in the Collectivist Age* (Nueva York: Random House, 1965); Leo Panitch, *Social Democracy and Industrial Militancy: The Labour Party, the Trade Unions and Income Policy, 1945-1974* (Cambridge: Cambridge University Press, 1976).

de libre comercio, una moneda fuerte y el Imperio. La Gran Bretaña rechazó las invitaciones de ingresar en la Comunidad Económica Europea y siguió dando preferencia especial al Imperio convertido en Comunidad. La Comunidad Europea representaba alimentos costosos y, por ello, este paso expresó el legado de la tradición de la "rebanada barata" de la industria urbana dentro de la imagen de la producción del Reino Unido, en contraste con la imagen mucho más agraria que era común en la Europa continental. El Reino Unido aceptó la guía norteamericana y las disposiciones del GATT-Bretton Woods para la economía mundial, y dentro de ese marco trató de continuar como antes: siendo importador de alimentos y de otras materias primas, exportador de productos manufacturados y administrador de un importante sistema financiero-comercial, cuyas ganancias compensarían al déficit de la cuenta corriente. Parecía que la Gran Bretaña continuaría aceptando las presiones de la división internacional del trabajo, importando lo que fuese más barato y aprovechando el mercado para impulsar sus recursos hacia zonas más competitivas.

A comienzos de los cincuentas, el compromiso histórico de la Gran Bretaña parecía profundamente arraigado. La izquierda había sido derrotada dentro del Partido Laborista. La derecha clásica estaba contenida en gran parte por los "tortes mojados" dentro del Partido Conservador. Ambos partidos competían por el apoyo de las masas, proponiendo programas sociales, defendiendo la red de seguridad de beneficencia y administrando la economía para el pleno empleo. No se vio inmediatamente que la Gran Bretaña, por su estructura, no estaba bien ubicada para seguir este curso, habiendo consumido en dos guerras mundiales gran parte de la inversión con la cual el ingreso por "invisibles" compensaba la debilidad de sus manufacturas para la exportación.

Los Estados Unidos

La guerra no radicalizó la política norteamericana como había radicalizado la de los combatientes europeos; no obstante, sí hizo resurgir las querellas de los treintas. Al terminar la guerra, sin duda hubo cierto apoyo para continuar con las reformas del *New Deal*. El pleno empleo, el seguro médico, un sistema de seguridad social para todos, "de la cuna a la tumba", mayor participación sindical en la administración económica, igualdad racial y renovación urbana fueron algunos de los puntos de la agenda en cuestiones no terminadas. Sin embargo, en comparación con lo ocurrido en Europa, el impulso reformista norteamericano después de la guerra fue más débil, y el contraataque de los conser-

vadores tuvo mayor éxito. Algunas de tales medidas se estaban aplicando en Europa, pero en los Estados Unidos pocas lograron avanzar; en realidad, algunos cambios anteriores fueron anulados.

Durante los treintas, los límites políticos de las capacidades reformistas de los progresistas habían sido ya evidentes; al desarrollarse la coalición del *New Deal* también se desarrolló su adversario conservador, el entendimiento entre los republicanos y los demócratas conservadores, procedentes en gran número de zonas agrícolas y del sur que, en cuanto el Estado se encargó de la agricultura, se mostraron menos dispuestos a ayudar a todas las categorías sociales. Después de la guerra se intensificó el contraataque de los conservadores. La "cacería de brujas" encabezada escandalosamente por el senador Joseph McCarthy no se limitó a denunciar a unos cuantos espías y a algunos comunistas. Expulsó de las organizaciones norteamericanas, especialmente de los sindicatos, a miles de personas interesadas en continuar las reformas de los treintas, y atemorizó a otros miles, incontables. La ley laboral Taft-Hartley de 1947 redujo el poder de los sindicatos, permitiendo que cada estado decidiera en materia de "talleres abiertos, y cerrados"; los estados en que los sindicatos eran débiles declararon talleres abiertos, lo que causó una fuga de la industria, de los estados sindicalizados a los no sindicalizados. Las negociaciones de 1946 entre la Ford Motor Co. y los United Auto Workers también acabó con las aspiraciones de algunos líderes sindicales, de desempeñar un papel importante en las decisiones empresariales. Estas negociaciones pusieron en claro que el sindicato podía discutir sobre horas de trabajo, salarios y condiciones pero que el resto correspondía a la administración.⁴²

La fuerza de trabajo y los reformistas fueron contenidos, y aun se les hizo retroceder hasta cierto grado, y en ello estuvieron de acuerdo muy variadas élites propietarias. Pero en otras cuestiones graves de política no estuvieron de acuerdo, lo cual escindió al Partido Republicano como ya se había escindido en este mismo siglo. Muchos de los elementos de los negocios estuvieron dispuestos a aceptar parte del segundo *New Deal* y, más generalmente, una versión norteamericana del compromiso histórico. Estos elementos deseaban cosas que, en cambio, eran difíciles de aceptar para los grupos conservadores más ortodoxos. Exportadores y comerciantes querían continuar con las tendencias nacionalistas de finales de los treintas y no volver al nacionalismo económico de la primera parte de la década. Deseaban lo que no habían logrado alcanzar después de 1918: la jefatura norteamericana de un sistema comercial internacional abierto, Bretton Woods, el GATT y

el Plan Marshall. Los aislacionistas y los nacionalistas amenazaban estos objetivos.

Al mismo tiempo, muchos productores vieron auténticos beneficios en algunos de los programas que se desarrollaron durante el *New Deal*. Muchos jefes de empresas norteamericanas de grande escala habían llegado a comprender la importancia de la estabilidad macroeconómica para la planificación a largo plazo y la amortización de enormes inversiones. El seguro social y el seguro contra el desempleo, el apoyo a las cosechas y los seguros de los bancos daban a la economía una firme base de demanda. Las regulaciones, desde el petróleo hasta las líneas aéreas, desde los camiones hasta las radiotransmisiones, desde los bancos hasta las inversiones, y desde la seguridad y salubridad hasta los precios y partes del mercado, afectaban el mercado puro y, por tanto, le hacían más predecible. Mientras tanto, los altos salarios no sólo ayudaban a mantener la paz en los mercados laborales sino que también contribuían a la demanda.

Así, muchas empresas norteamericanas apoyaron una visión de los años de posguerra que la tradicional derecha republicana tenía dificultades para aceptar. Si los conservadores no la aceptaban, entonces tendría que haber cierto entendimiento con los demócratas. La política norteamericana de posguerra giró en torno a la retórica del consenso y el bipartidismo, lenguaje que permitía tanto a demócratas como a republicanos escoger sus secretarios del Tesoro y de Estado entre las mismas fuentes y seguir políticas similares. Nadie quería poner en peligro el consenso. Cuando Barry Goldwater intentó hacerlo como candidato a la presidencia en 1964, los moderados republicanos lo rechazaron y fue derrotado en forma aplastante.

Estando Europa y Japón en ruinas, las manufacturas norteamericanas tenían poca competencia, y una economía internacional abierta favorecía a los productores norteamericanos. La situación del país era, entonces, como la del Reino Unido un siglo antes. Durante tres cuartos de siglo las empresas manufactureras y los sindicatos habían formado una coalición de productores en favor de los aranceles y de una economía centrada en el interior. Ahora, con un conjunto diferente de incentivos en la división internacional del trabajo, formaron una coalición nacional de productores que favorecía el libre comercio y el internacionalismo, combinados con el pleno empleo en el interior y con una política de estabilización. Puede decirse que esta nueva coalición era aún más poderosa que la anterior, pues incluía dos elementos que la primera había excluido: la agricultura de productos básicos situada en el Sur y el Oeste transMississippi, y una banca de embarques de orientación internacional.

⁴² Piore y Sabel, *Second Industrial Divide*.

Suecia

Suecia es el caso más obvio del acomodo de clases que cundió por toda Europa después de la segunda Guerra Mundial. La pauta que Alemania sólo alcanzó por medio de devastación total, reparto y ocupación, la generó Suecia con base en su política interna como modo de hacer frente a las cambiantes presiones de la economía internacional. Desde el "acuerdo de vacas" de 1932-1933 entre los socialdemócratas y los agrarios hasta la decisiva elección de 1936 y la negociación explícita entre fuerza de trabajo y empresa en Saltsjöbaden en 1938, las fuerzas sociales de Suecia llegaron a una comprensión de cómo un país pequeño podía alcanzar la democracia institucional y la prosperidad especializándose en la división internacional del trabajo.⁴³

En términos comparativos, Saltsjöbaden fue un triunfo político y de medidas políticas para la fuerza laboral sueca, especialmente en contraste con la situación de la fuerza laboral alemana, francesa y británica; mientras tanto, la fuerza de trabajo norteamericana compartía el poder, mas obtenía menos recompensas políticas. Al mismo tiempo, el acuerdo de 1938 también mostró los límites del poder de la fuerza de trabajo. Como en los Estados Unidos, la política fue de coalición, y como en los Estados Unidos, la agricultura fijó límites a los logros de la fuerza de trabajo. Esto siguió siendo así en los años de posguerra, pues los socialdemócratas nunca adquirieron la fuerza necesaria para imponer por legislación todo su programa. En cambio, el partido aceptó la realidad de tener que administrar una economía capitalista, de equilibrar las reclamaciones frecuentemente conflictivas de sus votantes electorales y sindicales, por una parte, contra los de los inversionistas privados, por la otra. Así lo hizo, como veremos en el siguiente capítulo, con mayor éxito que ninguna otra organización socialdemócrata.

Conclusión

Como hemos observado, los finales de los cuarenta presenciaron la construcción de una economía política particular, mezcla del mercado capitalista con mecanismos estabilizadores, guiada cada vez más por un modelo teórico de la administración de la demanda, imbricado en una economía internacional abierta. Esta pauta surgió de las fuerzas combinadas de la experiencia de la guerra, recuerdos de la Depresión

⁴³ Andrew Martin, "Trade Unions in Sweden: Strategic Responses to Change and Crisis", en Gurevitch et al., *Unions and Economic Crisis*; Dankwart Rustow, *The Politics of Compromise* (Princeton: Princeton University Press, 1955); y Walter Korpi, *The Working Class in Welfare Capitalism* (Londres: Routledge & Kegan Paul, 1978).

entre guerras, y el comienzo de la Guerra Fría. La mezcla histórica específica combinó objetivos políticos con objetivos económicos, y su meta fue remodelar el capitalismo: políticamente, en el desarrollo de una política de masas, después de que se había desvanecido la tolerancia de la subordinación completa a la disciplina "a largo plazo" del mercado; económicamente, en una situación en que muchos capitalistas ya no creían que el mercado pudiese funcionar adecuadamente sin un grado considerable de institucionalización y de administración.

Las presiones de la guerra y la Depresión produjeron cambios extensos en la mezcla apropiada entre estructuración y mercado. Sin embargo, al cabo de pocos años se hizo más lento el impulso favorable al cambio; los reformadores se dividieron y los conservadores se reagruparon. A este proceso contribuyó considerablemente la Guerra Fría, pues escindió la izquierda y al modificar los términos del debate, de restructuración interna a política externa, hizo que la izquierda fuese vulnerable al nacionalismo en cada país.

Para comienzos de los cincuenta, la pausa ya estaba fijada, aunque en diversos grados en cada nación. Un acuerdo articulado con la mayor claridad en Saltsjöbaden llegó a ser generalmente aceptado por muchos países. La fuerza de trabajo abandonó sus exigencias de socialización de la economía, a cambio de un sistema de beneficencia, altos salarios, una política macroeconómica orientada hacia el pleno empleo, derechos sindicales al establecer los niveles de salarios y derechos políticos de participar plenamente en la política constitucional. En Suecia, esta negociación también había incluido la paz en los mercados laborales. Las empresas aceptaron este mayor papel de la fuerza de trabajo y un mayor grado de participación en la economía a cambio de que la fuerza de trabajo aceptase la situación de la propiedad privada y el control de la economía. Las demandas de los agricultores de que el Estado estabilizase sus mercados fueron aceptadas por todos los bandos. Aunque los términos específicos de la negociación difirieron considerablemente de un país al otro, y aunque el grado de integración y de estabilización política también difirió, en términos históricos comparativos el grado de convergencia tal vez fue mayor que en ningún otro punto de las historias comunes de estos países.

Cada factor causal que hemos examinado contribuyó a este resultado: la situación económica de los diversos actores sociales, asociaciones intermedias, organización estatal, ideología económica y el sistema estatal internacional. A este consenso, a este compromiso histórico en particular, que ha sido parcialmente desenredado en la tercera crisis de la división internacional del trabajo, es a lo que ahora hemos de volver.