

Históricas Digital

Andreu Espasa

“La utopía keynesiana, planificación económica y debate democrático en la Gran Depresión”

p. 237-262

En ningún lugar y en todas partes

Utopía y socialismo, un horizonte compartido

Carlos Illades, Rafael Mondragón y Francisco Quijano
(editores)

México

Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Filológicas
Instituto de Investigaciones Históricas
Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa

2020

328 p.

Ilustraciones, fotografías

(Ediciones especiales 104)

ISBN 978-607-30-3884-3

ISBN 978-607-28-1925-2

Formato: PDF

Publicado en línea: 31 de octubre de 2022

Disponible en:

http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/726/ningun_lugar.html



INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
HISTÓRICAS

D. R. © 2022, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Históricas. Se autoriza la reproducción sin fines lucrativos, siempre y cuando no se mutile o altere; se debe citar la fuente completa y su dirección electrónica. De otra forma, se requiere permiso previo por escrito de la institución. Dirección: Circuito Mtro. Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510. Ciudad de México



La utopía keynesiana, planificación económica y debate democrático en la Gran Depresión

Andreu Espasa

Universidad Nacional Autónoma de México

Al presidente Richard Nixon se le atribuye, erróneamente, el haber proclamado “Todos somos keynesianos”, aunque, en realidad, se trata de una afirmación sacada parcialmente de contexto de un artículo de Milton Friedman.¹ Más allá del carácter apócrifo de la famosa frase, el hecho de que Nixon hubiera preferido abandonar la convertibilidad del dólar al oro antes que tener que imponer la austeridad interna necesaria para mantener el sistema monetario pactado en Bretton Woods, constituyó un gran hito para la historia del keynesianismo.

Otro momento decisivo se había dado en 1961, cuando los demócratas volvieron a controlar la Casa Blanca y el Congreso. Fue entonces cuando John F. Kennedy nombró a numerosos keynesianos liberales para el Council of Economic Advisors, aunque, para aquel entonces, el keynesianismo del Partido Demócrata ya presentaba muchas similitudes con los planteamientos de The Committee for Economic Development, un *think tank* que defendía la utilidad del pensamiento keynesiano desde un punto de vista netamente proempresarial. Esta tendencia se vio confirmada por la reforma fiscal que propuso Kennedy en 1962.² La apuesta del presidente por los recortes de impuestos para estimular la economía —en vez de aumentar el

¹ Lo más parecido que llegó a pronunciar Nixon fue: “I am now a Keynesian in economics”. Bornemann, “The Keynesian Paradigm and Economic Policy”, p. 129.

² Weir, “Ideas and Politics”, pp. 85-86.

gasto social— mereció la reprobación de uno de sus principales asesores, el economista John Kenneth Galbraith, quien acusó al gobierno de estar practicando un “keynesianismo reaccionario”.³ Paralelamente, en el mundo académico, la británica Joan Robinson calificaba a los más destacados economistas norteamericanos de la época, especialmente a los catedráticos del MIT en Boston, como defensores de un “keynesianismo bastardo”. Concretamente, Robinson los acusaba de haber adulterado la obra de Keynes hasta convertirla en “una defensa del *laissez faire*, siempre y cuando se eliminara la única mancha del ahorro excesivo”.⁴ En cualquier caso, las disputas sobre el auténtico significado del legado keynesiano entre personalidades de ideología tan diversa evidenciaban de qué lado se encontraba la hegemonía del pensamiento económico en aquellos años.

EXPERIMENTALISMO Y KEYNESIANISMO EN EL *NEW DEAL*

Los inicios de la historia del ascenso del keynesianismo norteamericano se sitúan en el *New Deal*, el programa de reformas políticas y sociales que aplicó el presidente Franklin D. Roosevelt para combatir la Gran Depresión. Sin embargo, hay que tener en cuenta que la adopción del keynesianismo en Estados Unidos fue un proceso relativamente dilatado en el tiempo y que, incluso en los años treinta, no estuvo exento de importantes batallas internas en el seno de la propia administración Roosevelt. La historia de su exitosa implantación como principal corriente del *New Deal* resulta útil para entender la evolución de los debates políticos y económicos de los años treinta, así como

³ Wells, *American capitalism, 1945-2000*, p. 59.

⁴ “a defence of *laissez-faire*, provided that just the only blemish of excessive saving was going to be removed.” Cit. en Turner, “The Cambridge Keynesians and the ‘Bastard Keynesians’”, p. 889.

LA UTOPIA KEYNESIANA

la importancia crucial que ejerció la Segunda Guerra Mundial para zanjarlos a favor de los jóvenes keynesianos.

Los primeros triunfos del keynesianismo en Estados Unidos se explican, en parte, por el fracaso de otras alternativas con las que había experimentado previamente la administración Roosevelt. Para empezar, conviene recordar que si hubo algo consistente en el pensamiento económico de dicho presidente, fue precisamente su fuerte tendencia al eclecticismo y su natural repugnancia hacia esquemas teóricos excesivamente rígidos. Esta predisposición a la ambigüedad ideológica ya estuvo presente en la campaña electoral de 1932. Por un lado, Roosevelt criticó a su rival, el republicano Herbert Hoover, por haber incurrido en un excesivo gasto público. En la misma campaña, el candidato demócrata pronunció un significativo discurso en el Commonwealth Club de San Francisco, en el que, asumiendo la tesis sobre el estancamiento estructural de la economía estadounidense tras el fin de la colonización del Oeste, propuso expandir las obligaciones del Estado a la distribución de la riqueza y a la dirección de la recuperación económica.⁵

239

Después de una campaña confusa, y ya en la Casa Blanca, el presidente Roosevelt se enfrentó al dilema sobre qué hacer respecto a los varios intentos de coordinación económica internacional. A pesar de su dilatada trayectoria como internacionista, Roosevelt optó por abandonar el patrón oro y boicotear la Conferencia Económica Mundial de Londres de 1933. En ese momento, la adopción de medidas de nacionalismo económico resultaba bastante impopular entre los círculos de las élites biempensantes, especialmente entre los académicos. Una notoria excepción fue precisamente Keynes, quien llegó a afirmar:

Simpatizo, en consecuencia, con aquellos que quisieran reducir al mínimo, más bien que con aquellos que trataran de aumentar

⁵ Brinkley, *Franklin Delano Roosevelt*, p. 25.

al máximo, la trabazón entre las naciones. Las ideas y el conocimiento, el arte, la hospitalidad, los viajes, estas son las cosas que deberían, por su naturaleza, ser internacionales. Pero dejad que los artículos sean hechos en casa, siempre que sea razonable y convenientemente posible; y, sobre todo, dejad que las finanzas sean antes que nada nacionales.⁶

240

Habiéndose decidido por una estrategia nacional para la recuperación económica, Roosevelt impulsó la aprobación de una serie de leyes que se conocerían como el primer *New Deal* (1933-1935). Junto con un programa de subsidios de desempleo y de empleo público para hacer frente a la situación de emergencia social, las primeras medidas representaban, en líneas generales, una apuesta por priorizar el combate al descenso de precios a través de la destrucción de cosechas y ganado en el campo y del fortalecimiento de las tendencias oligopólicas en la industria estadounidense. Al atacar el exceso de producción agrícola y de competencia industrial como los presuntos responsables de la espiral deflacionaria, el gobierno confiaba en que los precios volverían a subir y, con ellos, el nivel de crecimiento económico y de bienestar material anterior al *crack* bursátil del otoño de 1929.⁷

Sin embargo, a pesar de los intentos de la administración Roosevelt por articular una coalición interclasista a través de un programa clientelista, muy pronto la conflictividad laboral y la bipolarización política cuestionaron la viabilidad del primer *New Deal*. Gracias a los nuevos derechos de sindicación concedidos en 1933, el movimiento obrero fue capaz de mejorar su presencia organizativa en las grandes industrias. Además, el principal sindicato de la época, la American Federation of Labor (AFL), sufrió

⁶ Keynes, "La Auto-suficiencia Nacional", pp. 177-178.

⁷ Hofstadter, *La tradición política norteamericana y los hombres que la formaron*, pp. 314-316.

LA UTOPIA KEYNE IANA

una importante escisión, que derivó en una nueva confederación sindical, el Congress of Industrial Organizations (CIO), cuyo principal objetivo consistía en aumentar la fuerza del movimiento obrero, poniendo fin a las tradicionales divisiones de la clase trabajadora por razones de raza y de cualificación. Con una destacada participación de militantes de la izquierda radical —en su momento de máximo auge, un tercio de sus sindicatos estaba liderado por militantes del Partido Comunista—, logró irrumpir en sectores industriales que tradicionalmente habían practicado el terror antisindical y, en poco tiempo, se consolidó como un actor político de innegable relevancia. Prueba de ello es que el movimiento obrero se convertiría en uno de los principales donantes de la campaña presidencial de Roosevelt para su reelección en 1936.⁸ Al mismo tiempo, la mayoría de los empresarios adoptaron una actitud de permanente confrontación contra la Casa Blanca. A Roosevelt, nacido en una familia de la aristocracia económica de origen holandés del Valle del Hudson, se le acusó de ser “un traidor a su clase” y de incitar al odio entre clases al pretender “desplumar al rico y comprar al pobre.”⁹

241

La creciente fractura social y los modestos resultados económicos del primer *New Deal* animaron al presidente Roosevelt a plantearse un cambio de rumbo. Sin embargo, fue la élite judicial del país la que le dio una estocada mortal. En 1935 el Tribunal Supremo fulminó la pieza legislativa más importante del primer *New Deal*, la National Industry Recovery Act, invocando una interpretación muy restrictiva y conservadora sobre el concepto de “comercio interestatal”, que, en la práctica, negaba al Congreso la capacidad de modernizar al Estado a través de la intervención y la regulación de la actividad económica nacional.¹⁰

⁸ Overacker, “Campaign Funds in the Presidential Election of 1936”, pp. 473-498.

⁹ Wolfskill, *The Revolt of the Conservatives*, pp. 121-122.

¹⁰ Kennedy, *Freedom From Fear*, p. 328.

Para hacer frente a la nueva situación, Roosevelt, fiel a su espíritu experimentador, decidió abandonar el enfoque anterior. En vez de situar la lucha contra la deflación como principal objetivo, la Casa Blanca se concentró en intentar propiciar un aumento de la capacidad de consumo de las clases populares. Para lograrlo, impulsó una reforma fiscal y una nueva serie de leyes que se conocerían como el segundo *New Deal* —entre las que figuraba la trascendental ley de Seguridad Social—, claramente orientadas a favorecer al mundo del trabajo en detrimento de los intereses de los grandes capitalistas. Esta nueva política era el resultado de cambios importantes en dos de los grandes debates de la época: el debate económico y el debate sobre la democracia.

Los dos debates estaban íntimamente relacionados. Conviene recordar que, durante la Gran Depresión, la democracia estadounidense transitó por una evolución significativa. En los años inmediatamente posteriores al *crack* financiero de 1929, el ideal democrático había pasado por unos momentos de baja popularidad. El dinamismo de los planes quinquenales soviéticos y de la propaganda de Mussolini contrastaba con las reacciones aparentemente torpes e ineficientes de Washington, Londres y París ante el cataclismo económico. A pesar de las promesas de Wilson sobre la Primera Guerra Mundial como el conflicto que ayudaría a crear “un mundo seguro para la democracia”, el número de países con regímenes democráticos era cada vez menor.¹¹ Ante este panorama desolador, el pro-

¹¹ Según el historiador Julián Casanova, el declive de la democracia liberal en la Europa de entreguerras se podía contabilizar de la siguiente manera: “En 1920, de los 28 estados europeos, todos menos dos (la Rusia bolchevique y la Hungría del dictador derechista Horthy) podían clasificarse como democracias o sistemas parlamentarios restringidos. [...] A finales de 1940, sólo seis democracias permanecían intactas: el Reino Unido, Irlanda, Suecia, Finlandia y Suiza”. Casanova, *República y guerra civil*, p. XVII. Por su parte, según el historiador Eric Hobsbawm, el número de democracias americanas tampoco

LA UTOPIA KEYNESIANA

yecto político del *New Deal* se proponía actualizar el ideal del liberalismo democrático. En una carta dirigida a su embajador en Berlín, Roosevelt describía el profundo impacto que le había causado una reciente visita a Buenos Aires: “Ojalá hubieras podido ver aquellos gentíos de América del Sur. Su gran grito mientras yo pasaba era ‘viva la democracia’. Esta gente de allí abajo estaba a favor mío por la sencilla razón de que he conseguido que la democracia funcione y esté al día y que, como sistema de gobierno, sea, por lo tanto, preferible al fascismo o el comunismo”.¹²

En efecto, uno de los ejes más importantes del programa de regeneración democrática de la administración Roosevelt tenía que ver justamente con el objetivo de convertir a la democracia en un sistema más *funcional*, liberado de los numerosos obstáculos institucionales interpuestos entre la voluntad de la mayoría y la capacidad de los representantes políticos para llevarla a cabo. De ahí los esfuerzos para limitar el poder de veto del Tribunal Supremo sobre la legislación aprobada en el Congreso, así como las propuestas para incrementar las competencias del poder ejecutivo y de las nuevas agencias gubernamentales con capacidad para elaborar sus propios reglamentos regulatorios. El énfasis en la funcionalidad de la democracia no siempre coincidía con las demandas de los aliados sindicales de la administración Roosevelt, quienes, aparte de apoyar una

243

era elevado: “The list of consistently constitutional and non-authoritarian states in the western hemisphere was short: Canada, Colombia, Costa Rica, the USA and that now forgotten ‘Switzerland of south America’ and its only real democracy, Uruguay”. Hobsbawm, *The Age of Extremes*, p. 111.

¹² “I wish you could have seen those South American crowds. Their great shout as I passed was ‘viva la democracia.’ Those people down there were for me for the simple reason that they believe that I have made democracy function and keep abreast of the time and that as a system of government it is, therefore, to be preferred to Fascism or Communism”. “Franklin D. Roosevelt a William E. Dodd, Washington D.C., 9 de enero de 1937”, Roosevelt, III, p. 203.

extensión del poder ejecutivo, también exigían la implantación de una *democracia industrial* que fomentara la participación de los representantes obreros en las decisiones de las grandes empresas.

244 En lo que sí coincidían la administración Roosevelt y el movimiento obrero era en el combate conjunto contra la oposición empresarial al *New Deal*, a los que el presidente norteamericano solía etiquetar despectivamente como “monárquicos económicos”. La común animadversión se basaba, en parte, en un aspecto decisivo del debate democrático de la época: el rechazo a las consecuencias políticas de una excesiva concentración de poder económico. También implicaba rescatar un aspecto del pensamiento wilsoniano que había quedado temporalmente aparcado por la hegemonía del Partido Republicano de los años veinte: la convicción de que había que “salvar al capitalismo de los propios capitalistas”.¹³

Finalmente, el punto de encuentro entre los sindicalistas y Roosevelt tenía que ver con la evolución del debate económico. Tras los primeros intentos fallidos de concertación social para controlar la deflación, estaba ganando fuerza la idea de que el principal problema no era el exceso de competencia, sino la falta de poder adquisitivo de los salarios. Ante este nuevo diagnóstico, el Estado debía asumir la responsabilidad de solucionar el problema de la débil demanda interna.

¹³ Probablemente el ejemplo más característico de este aspecto de la tradición wilsoniana es la invasión norteamericana de Veracruz en 1914. En vez de proteger los intereses de las empresas petroleras en Tampico, Wilson prefirió ocupar el puerto de Veracruz para obstaculizar la obtención de armas por parte de Victoriano Huerta, a pesar del peligro que eso representaba para la vida de los norteamericanos que trabajaban en México, en el sector petrolero. El presidente Wilson le confesó su médico y compañero de golf: “I sometimes have to pause and remind myself that I am the president of the whole United States and not merely of a few property holders in the Republic of Mexico”. Cit. en Brown, *Oil and Revolution in Mexico*, p. 192.



LA UTOPIA KEYNE IANA

Sobre la mejor manera de intervenir en la economía, coexistían, en la segunda fase del *New Deal*, posiciones contradictorias. Aunque los personajes más conservadores y proempresariales del primer *New Deal* como el abogado Donald Richberg y el general Hugh S. Johnson ya habían abandonado el barco, entre los miembros de las distintas corrientes que permanecían en la administración Roosevelt se podía apreciar una gran diversidad de grupos e ideas. Por aquel entonces, los keynesianos habían logrado una destacable implantación en Washington. La fragmentación de la estructura de gobierno en Estados Unidos y la autonomía de los distintos departamentos a la hora de contratar a sus técnicos y especialistas explica parte de su éxito. Marriner Eccles, jefe de la Reserva Federal desde 1934, era quizás la figura más influyente del sector keynesiano, aunque, en rigor, muchos de los que acabaron recibiendo la etiqueta de “keynesianos” —Eccles incluido— eran, de hecho, protokeynesianos, es decir, defensores de ideas que formarían parte del programa keynesiano antes de haber leído a Keynes y, sin duda, antes de que el célebre economista británico hubiera publicado su *Teoría general del empleo, el interés y el dinero* en 1936. Desde su puesto en la Reserva Federal, Eccles reclutó a Lauchlin Currie, quien, a su vez, aprovechó sus contactos en la academia para ayudar a colocar a la primera generación de jóvenes economistas propiamente keynesianos. De esta forma, a finales de la década, estos ya ocupaban posiciones decisivas en el Departamento de Comercio, en el del Tesoro y en la Oficina del Presupuesto.¹⁴

245

En el invierno de 1938, el sector keynesiano tuvo un papel decisivo en una importante batalla interna de la administración Roosevelt. El centro del debate eran los déficits presupuestarios. Como se ha comentado anteriormente, Franklin D. Roosevelt había denunciado las cuentas deficitarias de la presidencia

¹⁴Weir, “Ideas and Politics”, pp. 55-56.

Hoover y había prometido volver a un presupuesto balanceado. Desde su llegada a la Casa Blanca, el presidente demócrata había incumplido su promesa electoral, aumentando el gasto público en mayor grado que los ingresos, con el consiguiente incremento de los déficits presupuestarios. A pesar de que el presidente optó por priorizar la lucha contra el desempleo a la mejora de las cuentas públicas, siempre había considerado los números rojos del gobierno como algo políticamente indeseable y forzosamente temporal. En el otoño de 1937, con más de cuatro años al frente del gobierno y varios indicadores económicos apuntando hacia una innegable recuperación, Roosevelt aceptó los consejos de su secretario del Tesoro, Henry Morgenthau, y empezó a recortar fuertemente el gasto, con la esperanza de propiciar el regreso a la normalidad anterior a 1929. Los efectos no se hicieron esperar. El descenso de la producción industrial y el repunte del desempleo situaron nuevamente a la economía estadounidense en los peores niveles de la crisis. Este repentino declive de la actividad económica fue bautizado como la *Recesión Roosevelt*. En la primavera de 1938, el presidente, reconociendo su error anterior, decidió dar marcha atrás y recurrir de nuevo al aumento del gasto público y de los déficits presupuestarios como palanca de crecimiento. En el proceso de rectificación, Roosevelt fue guiado por líderes del ala izquierda del *New Deal* como Harry Hopkins, jefe del Works Progress Administration —la agencia gubernamental que dio trabajo temporal directo a millones de desempleados—, y Harold Ickes, secretario del Interior. Según la politóloga Margaret Weir, la decisión de Roosevelt de “seguir sus consejos y proponer un aumento sustancial del gasto público en 1938 marcó el primer esfuerzo consciente para estimular la economía con gasto público financiado con déficit”.¹⁵ El pre-

¹⁵ “to heed their advice and propose a substantial increase in public spending in 1938 marked the first conscious effort to stimulate the economy with deficit-financed public spending.” *Ibid.*, pp. 64-65.

LA UTOPIA KEYNESIANA

sidente no se arrepintió. En los siguientes meses, la situación económica general había vuelto a mejorar. Los keynesianos podían sentirse reivindicados. La posterior explosión de gasto público durante la Segunda Guerra Mundial y el consiguiente fin definitivo de la Gran Depresión parecían confirmar los aciertos analíticos de los keynesianos ante sus anticuados rivales de dentro y fuera de la administración Roosevelt.

LA CRUZADA ANTIMONOPOLISTA
DE THURMAN ARNOLD

247

En el mismo periodo se produjo otra batalla interna, protagonizada, esta vez, por Thurman Arnold, jefe de la división antitrusts de la fiscalía general (1938-1943). La elección de Arnold para el cargo de *zar antitrusts* simbolizaba un importante cambio de opinión sobre la cuestión de los monopolios en el pensamiento liberal estadounidense. Tradicionalmente, los liberales habían considerado a los monopolios como una intolerable aberración del sistema capitalista. Desde el punto de vista estrictamente económico, su existencia contradecía las virtudes del mercado y la competencia. Además, moralmente, las ganancias parecían ilegítimas, pues estaban libres de cualquier riesgo.¹⁶ *Last but not least*, una excesiva concentración de poder económico solo podía tener consecuencias negativas para un sistema político basado, supuestamente, en una libre y justa competencia de ideas y en la promesa de una intensa movilidad social a través del trabajo y el mérito individual. Ante el mal de la concentra-

¹⁶ Incluso en 1944, el vicepresidente Henry Wallace señaló el carácter presuntamente inmoral de las ganancias obtenidas fuera del sistema de competencia: "They [los capitalistas monopolistas] pose as the staunchest supporters of capitalism, yet they are actually its greatest enemy. In an economic system conceived in competition and dedicated to freedom of enterprise, the only moral basis of profit is the assumption of risk". Wallace, *Democracy Reborn*, p. 272.

ción y la cooperación ilegítima entre grandes empresas, el único remedio admisible era el de su fragmentación por parte de la justicia. A finales del siglo XIX, ya se había aprobado la primera gran ley antimonopolios, la Sherman Antitrust Act de 1890, aunque su irregular y sesgada aplicación, especialmente en los primeros años, resultó muy decepcionante para los liberales. Durante la llamada Era Progresista (1900-1917), la clase media de las ciudades situó la cruzada antimonopolista como un gran eje de su programa de reforma económica y regeneración democrática. En las presidenciales de 1912, la discusión sobre los monopolios se convirtió en el centro de la campaña electoral. En aquella ocasión, el candidato demócrata, Woodrow Wilson, defendió la postura tradicional de los liberales, al prometer una mayor persecución de los monopolios; mientras que Theodore Roosevelt, que se presentaba en esta ocasión como candidato del recién creado Partido Progresista, avanzó una postura aparentemente más moderna y realista: en vez de fragmentarlos, el Estado debía “domar” a los monopolios para que sirvieran al bien público sin llegar a poner en peligro la compleja evolución del capitalismo moderno. Aunque Wilson ganó la presidencia, finalmente no cumplió con la mayor parte de sus promesas sobre los monopolios, más allá de eximir a los sindicatos de ser perseguidos por la Ley Sherman.

Con el inicio de la Gran Depresión, muchos liberales habían llegado a la conclusión de que el proceso de concentración monopolística se debía más a la innovación tecnológica que a la manipulación financiera.¹⁷ Como se ha comentado anteriormente, en el primer *New Deal* las propuestas de concertación social partían de la premisa de que el exceso de competencia destructiva era una causa central de la crisis económica y que, por lo tanto, a partir de entonces, el gobierno debía facilitar la

¹⁷ Rosenof, “The Economic Ideas of Henry A. Wallace, 1933-1948”, p. 145.

LA UTOPIA KEYNESIANA

cooperación entre las grandes empresas de cada rama industrial. Tras el fracaso de este enfoque, la administración Roosevelt no se planteó un regreso a las ideas tradicionales sobre la necesidad de destruir a los monopolios, pero sí constató que la fase más colaborativa no había dado los frutos esperados. Había llegado el momento de probar una actitud más confrontativa. Para esta etapa, Thurman Arnold parecía el hombre ideal.

En 1937, Arnold había publicado *The Folklore of Capitalism*, con un gran impacto entre los lectores y la crítica. Partiendo de la popular tradición institucionalista, Arnold denunciaba que la teoría económica y política dominante en Estados Unidos carecía de sentido de realidad, pues se reverenciaba un tipo de individualismo que no se correspondía con el auténtico funcionamiento de la sociedad y de la economía. El libro también defendía la instauración de un nuevo imaginario colectivo que ensalzara las virtudes del sector gubernamental en detrimento de los mitos individualistas del capitalismo decimonónico.¹⁸

Al igual que Theodore Roosevelt en 1912, Arnold creía que cualquier intento de restaurar un estado de competencia ideal resultaría estéril y contraproducente. Sin embargo, eso no implicaba que el Estado debiera quedarse de brazos cruzados. Al contrario, el gobierno tenía la obligación de asumir un activo papel de permanente regulación del mundo de los negocios y de control policiaco contra los abusos de los monopolios, concretamente contra el mayor daño que, a su juicio, estos podían ejercer sobre el conjunto de la economía: la manipulación de precios. Ya como jefe de la división antitrust, Arnold se esforzó por traducir sus ideas en resultados tangibles. En sus primeros dos años en el cargo, logró quintuplicar el presupuesto de su oficina. También creció el número de empleados: de 58 abogados a más de 300. El aumento de presupuesto se explica por la eficiencia demostrada

¹⁸ Arnold, *The Folklore of Capitalism*.



por Arnold: gracias al incremento de las multas y de los acuerdos favorables para el gobierno, la división antitrust aportaba al tesoro público el triple de recursos de los que consumía.

250 A pesar de estos éxitos iniciales, la eficacia técnica y administrativa de Arnold resultó ser compatible con un alto grado de torpeza política, lo que le llevó a cometer varios errores de cálculo. El más grave fue su tendencia a investigar a los sindicatos por sus distorsiones contra el correcto funcionamiento de los mercados. Al hacerlo, Arnold ignoró dos realidades esenciales del tiempo histórico que le había tocado vivir. En primer lugar, se enfrentó con el fenómeno político más relevante del momento: la renacida alianza entre el movimiento obrero y el ala progresista del Partido Demócrata. Además, también mostró una gran insensibilidad hacia la memoria popular de la izquierda estadounidense, que todavía recordaba cómo, cuarenta años atrás, el sistema judicial había manipulado la Ley Sherman para convertirla en una eficaz ley antisindical.

LA RECONCILIACIÓN EMPRESARIAL Y LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

Sin embargo, el acontecimiento que marcó decisivamente el desarrollo del movimiento antimonopolístico fue la entrada de Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial. En un primer momento, Arnold intentó vender las leyes antitrust como un instrumento para aumentar la producción y ganar la guerra, pero, a estas alturas, su línea de razonamiento no resultaba muy convincente. Era complicado sostener que la lucha contra la concentración económica sería de gran ayuda para derrotar a la eficiente maquinaria de guerra alemana, cuya rápida expansión se solía atribuir, precisamente, al papel dominante de los cárteles en la economía germana.



LA UTOPIA KEYNESIANA

Más allá de un problema de estrategia discursiva, la movilización bélica también implicaba unas nuevas realidades administrativas y políticas que afectaban negativamente los trabajos de la división antitrust. A diferencia de los primeros tiempos del *New Deal*, cuando a los profesores universitarios se les había ofrecido numerosos puestos de responsabilidad, en las nuevas agencias gubernamentales dedicadas a la economía de guerra el gobierno estaba reclutando ejecutivos de grandes empresas.

Un ejemplo paradigmático de la nueva situación fue el relativo fracaso de la investigación emprendida contra la industria petrolera. El núcleo de la acusación eran las relaciones entre la Standard Oil Company y la compañía alemana I.G. Farben, unos tratos que, según Arnold, habían derivado en transferencias tecnológicas a la Alemania nazi y en resistencias a colaborar con el esfuerzo bélico estadounidense. A pesar de que estas acusaciones llegaron a contar con el apoyo del entonces senador Harry S. Truman y su célebre comité de investigación sobre contratos bélicos, los abogados de la división antitrust pronto sintieron la fuerte presión de la industria petrolera y de sus aliados en el Departamento de Guerra. Finalmente, Arnold se tuvo que contentar con un acuerdo con Standard Oil por el que la compañía debía entregar cierto número de patentes y pagar una multa de 50 000 dólares. En realidad, hacia finales de 1942, prácticamente todas las persecuciones antimonopolistas de compañías involucradas en la economía de guerra estaban siendo eficazmente vetadas por los departamentos de Guerra, de la Marina y por el Consejo de Producción Bélica.¹⁹

251

Arnold abandonó el cargo en 1943 y, con él, su relevancia pública. Al terminar la Segunda Guerra Mundial, el impulso antimonopolista del liberalismo estadounidense que él encar-

¹⁹ Brinkley, "The Antimonopoly Ideal and the Liberal State", pp. 557-579; Stromberg, "American Business and the Approach of War 1935-1941", pp. 74-75.

naba estaba prácticamente muerto, al menos en el interior de Estados Unidos. En la política exterior, en cambio, el antimonopolismo todavía tuvo un último episodio relevante de la mano de Robert H. Jackson, predecesor de Arnold en el cargo y fiscal en jefe de los juicios de Núremberg. Jackson ejerció una cierta influencia en redefinir el debate sobre los monopolios como parte del hecho diferencial entre Europa y Estados Unidos y, para el caso concreto de Alemania, como uno de los principales responsables de la estrecha relación entre los dirigentes de las grandes empresas alemanas y los jefes nazis.²⁰

252

Las nuevas prioridades impuestas por el clima de Guerra Fría pronto diluyeron los esfuerzos de desnazificación económica en la Alemania Occidental. En cualquier caso, la retórica antimonopolista de Jackson en Núremberg contradecía lo que realmente había ocurrido en Estados Unidos durante la guerra. El movimiento antimonopolista no solo había fracasado al intentar convencer a la administración Roosevelt sobre la conveniencia de utilizar la persecución antitrust como medio para aumentar la producción bélica, sino que, además, la tendencia a la concentración empresarial se había acentuado.

EL FIN DEL GRAN DEBATE DEMOCRÁTICO

Con los antimonopolistas derrotados, los keynesianos afianzaron su influencia en el gobierno, extendiendo su presencia en varios puestos relevantes de la Oficina de la Administración de Precios y del Consejo de Planificación de Recursos Nacionales. Los motivos de su éxito fueron diversos. La evolución del debate democrático en Estados Unidos ocupó, sin duda, un lugar crucial. A diferencia del antimonopolismo clásico, Thurman

²⁰ Priemel, “A Story of Betrayal”, pp. 78 y 91.

LA UTOPIA KEYNESIANA

Arnold no entendía la existencia de los monopolios como una amenaza para la salud de la democracia. Su única preocupación era evitar la manipulación de precios. De hecho, al vaciar el discurso antimonopolios de su tradicional crítica republicana, la estrategia de Arnold había contribuido a su propia derrota. El autor de *The Folklore of Capitalism* coincidía con los keynesianos en la idea de que la crisis del capitalismo no se iba a solucionar ensayando una redistribución de poder en la esfera de la producción sino impulsando el crecimiento económico a través de la expansión de la capacidad de consumo de las clases populares. Con el debate limitado al terreno de cómo aumentar la demanda interna, la alianza cooperativa entre keynesianos académicos y hombres de negocio podía presentarse como una propuesta más atractiva y eficiente que la inquietante perspectiva de una constante confrontación entre los investigadores antitrust del gobierno y las grandes corporaciones, sobre todo en un contexto bélico, en el que las llamadas a la unidad nacional y a la cooperación entre clases resultaban, por razones obvias, muy difíciles de cuestionar. Sin duda, la división de funciones que proponía el núcleo del programa económico keynesiano —dar libertad a los hombres de negocio para gestionar la producción y concentrar la intervención del Estado en las políticas fiscales y monetarias— ayudaba a reconciliar al mundo de los negocios con la Casa Blanca en un momento crítico.

253

El consenso keynesiano también se adecuaba mejor a otro aspecto importante del debate democrático de la época. A principios de los años treinta, se había popularizado entre la izquierda norteamericana la idea de que el futuro de un régimen democrático dependía del grado de democracia existente en su estructura económica. Por eso los intelectuales cercanos a las organizaciones frentepopulistas consideraban a la Unión Soviética como una democracia económica que, con el tiempo, encontraría la manera de impulsar reformas políticas que ga-

rantizaran los derechos civiles fundamentales y cierto grado de pluralismo ideológico. Siguiendo el mismo razonamiento, los críticos progresistas del primer *New Deal* equiparaban la tendencia prooligopólica de la National Industry Recovery Act de 1933 con la política económica de los nazis.

254 A finales de la década, la asociación entre democracia económica y democracia política fue perdiendo popularidad, sobre todo por el profundo impacto de los Procesos de Moscú de 1936 -1938. Completando un círculo de coherencia vital, muchos de los intelectuales de izquierda que, a finales de los veinte, se habían acercado al comunismo tras el escandaloso juicio contra Sacco y Vanzetti, diez años después se desengañaron de la Unión Soviética por los evidentes atropellos jurídicos contra las víctimas de las purgas estalinistas. De esta manera, resurgía con fuerza la importancia de los aspectos formales y procedimentales de la democracia en detrimento de las cuestiones de base económica. A su vez, el Pacto Ribbentrop-Molotov de agosto de 1939 reforzó la tesis sobre el “totalitarismo”, la polémica categoría ideológica que hermanaba al comunismo y al fascismo en su común antipatía hacia la tradición democrática liberal.

Este nuevo contexto ideológico, en el que los intelectuales progresistas perdían interés por la democratización de la economía y estaban más atentos a la amenaza totalitaria, tuvo una decisiva influencia en el debate económico. En sus batallas contra los antimonopolistas y contra los defensores de una aún mayor intervención del Estado en la economía —por ejemplo, en forma de nacionalizaciones de sectores estratégicos—, los keynesianos estadounidenses solían argumentar que un exceso de planificación de la economía entrañaba el riesgo de abrir el camino al fascismo.²¹ Con el tiempo, el nexo establecido entre planificación económica y totalitarismo actuaría como

²¹ Brazelton, “Alvin Harvey Hansen”, p. 428.



LA UTOPIA KEYNESIANA

un búmeran contra los keynesianos, ya que, tras el final de la Segunda Guerra Mundial, los sectores derechistas del Partido Demócrata lograron limar los aspectos más ambiciosos de la *Full Employment Bill* de 1945 a base de alimentar miedos sobre el excesivo poder que podría acabar acumulando un pequeño grupo de oscuros economistas, estratégicamente atrincheros en las agencias gubernamentales de planificación.²²

LA SEDUCCIÓN KEYNESIANA

255

A pesar de sus derrotas puntuales en la inmediata posguerra, durante la Gran Depresión los keynesianos habían logrado una rotunda victoria en el decisivo terreno de la academia: la mayoría de los estudiantes más brillantes de la carrera de economía —los que en un futuro cercano ocuparían las cátedras universitarias y los puestos técnicos relevantes en las agencias gubernamentales— se entregaron apasionadamente al nuevo credo keynesiano. En parte, el éxito del keynesianismo entre la juventud académica de los años treinta radicaba en su capacidad para proporcionar una visión práctica y, al mismo tiempo, notablemente idealista, que incluía la promesa utópica de dominar para siempre los ciclos económicos del capitalismo y que, sobre todo tras la publicación de la *Teoría General*, contaba con un lenguaje suficientemente denso y complejo como para satisfacer el ansia de conocimiento místico e inalcanzable que suele atraer a los jóvenes estudiantes. Tal y como señaló John Kenneth Galbraith:

Durante mucho tiempo, Keynes había despertado los recelos de sus colegas por la claridad de su estilo y de sus ideas, circunstancias que a menudo se daban juntas. En la *Teoría General* desmintió esta fama académica. Es una obra profundamente oscura, mal escrita y

²² Weir, "Ideas and Politics", pp. 75-77.

publicada prematuramente. [...] Parte de su influencia se debió a que era en gran parte incomprensible. Hacían falta otros especialistas que aclarasen su significado y reprodujesen sus proposiciones en forma inteligible.²³

256

El más influyente intérprete estadounidense de la obra de Keynes fue Alvin Hansen, quien popularizó y teorizó sobre muchos de los méritos de la economía keynesiana, entre los que destacó el de haber acabado con las restricciones del patrón oro y del presupuesto balanceado sobre la economía, así como el de facilitar la justificación intelectual del Estado del Bienestar como un instrumento para alcanzar el doble objetivo de la paz social y el aumento de la demanda agregada.²⁴

Por contraste, lo que ofrecía Arnold a los jóvenes carecía del mismo atractivo, ya que se trataba, en esencia, de un enfoque antiteórico y antiutópico. En su *The Bottlenecks of Business*, incluso llegó a afirmar que no existían soluciones fundamentales y permanentes para los problemas económicos y que el tiempo de las utopías había terminado:

Hemos pasado por un periodo en el que el método del caso por caso para alcanzar soluciones económicas resultaba psicológicamente difícil porque los hombres estaban demasiado interesados en las ideas generales. La objeción al cumplimiento de la Ley Sherman como solución práctica a nuestros problemas siempre era que necesitábamos un remedio más esencial. De esta manera, a la utopía radical de la planificación se le oponía la utopía conservadora del *laissez-faire*, y el sentido común era la primera víctima en la consiguiente lucha.²⁵

²³ Galbraith, *El dinero*, p. 247.

²⁴ Brazelton, "Alvin Harvey Hansen", p. 436.

²⁵ "We have been passing through a period where the case by case method of reaching economic solutions was psychologically difficult because men were too much interested in broad ideas. The objection to the enforcement of the Sherman Act as a practical solution of our problems was always that we nee-

LA UTOPIA KEYNESIANA

Por su parte, para los responsables gubernamentales, la opción keynesiana presentaba una gran ventaja sobre la alternativa antimonopolista: la velocidad de sus resultados. En realidad, pocos dudaban de que el innegable poder de los monopolios implicaba que los precios permanecieran altos a pesar del descenso de la demanda, con las negativas consecuencias que esto tenía para la producción y el empleo. Sin embargo, según Galbraith, la forma de ponerle remedio resultaba complicada:

Gastar dinero llevaba tiempo, según demostraba la experiencia de los primeros años treinta con las obras públicas. Pero era una maravilla de rapidez, comparado con el tiempo que se necesitaría para imponer las leyes antitrust a todas las corporaciones americanas que tenían poder sobre los precios. Y pocos hombres del *New Deal* estaban dispuestos a proponer la medida complementaria lógica, que era la desintegración de los sindicatos. Por consiguiente, sólo quedaba Keynes.²⁶

257

En efecto, otro indudable atractivo del keynesianismo era su capacidad para integrar al emergente movimiento obrero en el nuevo pacto social forjado en los años de la Gran Depresión y consolidado durante la Segunda Guerra Mundial. Según el economista Rexford Tugwell, miembro del llamado *Brain Trust*, el grupo de asesores más cercanos al presidente Roosevelt durante el primer *New Deal*, las nuevas leyes sobre derechos laborales y el “permanente favoritismo [prosindical] de su administración, [establecieron] para el movimiento obrero un poder de negociación que nunca antes había tenido”.²⁷

ded a more fundamental cure. Thus the radical Utopia of planning was set up against the conservative Utopia of *laissez faire*, and common sense was the first casualty in the ensuing battle”. Arnold, *The Bottlenecks of Business*, p. 274.

²⁶ Galbraith, *El dinero*, p. 258.

²⁷ “continuing favoritism in their administration, established labor in such a bargaining position as it had never occupied before.” Tugwell, “The New Deal in Retrospect”, p. 383.

Al redefinir el sesgo de clase del régimen político estadounidense, acercándolo más a las promesas neutralistas de su tradición constitucional, los keynesianos del *New Deal* cumplieron con el objetivo de reforzar la legitimidad del capitalismo y la democracia. Sin embargo, a pesar de los grandes retos que tuvo que afrontar la administración Roosevelt en su momento, lo cierto es que, más allá de los experimentos reformistas, el capitalismo americano no fue seriamente desafiado durante la Gran Depresión. En los márgenes del descontento radical, existían, claro está, algunas propuestas socializantes —por ejemplo, el entonces gobernador de Minnesota, Floyd Olson, miembro del Partido Obrero y Campesino, defendía “la producción para el uso” en vez de “para el beneficio”, convencido de que el capitalismo americano era irreformable—,²⁸ pero la mayoría de la izquierda estadounidense —especialmente el sector más activo y militante, los comunistas— no intentó introducir el debate sobre el socialismo en la agenda política, pues, sobre todo desde el verano de 1935, estaba aplicando una estrategia de alianzas frentepopulistas que, en el caso estadounidense, se traducía en un apoyo externo y crítico a la administración Roosevelt para impedir el surgimiento de movimientos filofascistas locales y reorientar la diplomacia americana hacia una mayor confrontación contra Hitler y Mussolini.

Más importante todavía fue la lectura económica que la mayoría de estadounidenses hizo de la Gran Depresión. Como es bien sabido, la peor crisis de la historia del capitalismo provocó un profundo escepticismo popular contra el mundo de los negocios, sin el cual, de hecho, las reformas del *New Deal* no hubieran sido posibles. Fue entonces cuando muchas grandes empresas contrataron por primera vez los servicios de la creciente industria de las relaciones públicas o incluso crearon sus

²⁸ Kennedy, *Entre el miedo y la libertad*, pp. 264-271.



LA UTOPIA KEYNESIANA

propios departamentos de especialistas para lidiar con su mala imagen.²⁹ Y, sin embargo, aunque los líderes empresariales eran juzgados como los principales responsables del desastre, el sistema capitalista no recibía el mismo grado de crítica. Durante la Gran Depresión, surgió, sin duda, un enorme consenso a favor de reformar las bases de la economía estadounidense, pero este impulso reformista tenía que ser coherente con la percepción generalizada de que se trataba de una crisis “de escasez en medio de la abundancia”, de que, en definitiva, el capitalismo no tenía problemas para garantizar una producción suficiente de bienes y servicios —más bien, al contrario, se solía diagnosticar el problema como una “crisis de sobreproducción”—. El meollo de la cuestión, se decía, era la mala *distribución* de la riqueza, un problema que, en caso de ser resuelto, ayudaría al capitalismo a producir en mayor cantidad y con menores conmociones cíclicas. Por este motivo, y en parte también por una tradición de pensamiento constitucional muy reacia a los desafíos a la propiedad privada, el liberalismo del *New Deal* casi no ensayó nacionalizaciones en sectores estratégicos de la economía. Además, a diferencia de Europa, la experiencia de los estadounidenses en las dos guerras mundiales estuvo marcada por la sensación de crecimiento económico y la ausencia de devastación bélica en el propio territorio nacional.

259

Finalmente, la victoria del sector keynesiano sobre sus rivales antimonopolistas implicó el abandono de las propuestas de control de los sectores oligopólicos y de planificación democrática de la economía. Sin duda, la despreocupación de los keynesianos por las grandes concentraciones de poder económico les acabaría pasando factura. Al fin y al cabo, las bases políticas de la hegemonía keynesiana siempre fueron más vulnerables de lo que sus defensores intelectuales quisieron creer. Tal y como

²⁹ Bernays, “Emergence of the Public Relations Counsel”, p. 309.



ha señalado el economista español Martín Seco: “fue suficiente que en la década de los setenta aparecieran las primeras dificultades para que se renegase del keynesianismo y se abjurase de él como de la peor de las herejías”.³⁰ Y es que la convicción keynesiana de que no había que alterar las relaciones de poder en las grandes empresas, de que solo era necesario aplicar ciertas medidas de política fiscal y monetaria para asegurar la prosperidad general y el pacto social, se revelaron algo ingenuas a principios de los setenta, cuando la crisis económica abrió la oportunidad para que los sectores más reaccionarios de la derecha lanzaran una ofensiva contra el keynesianismo y decidieran reformular el pacto social con una nueva correlación de fuerzas entre trabajo y capital, por el que, a partir de entonces, el control de la inflación pasaría a ser, en detrimento del pleno empleo, la prioridad de un nuevo consenso neoliberal que ha logrado mantener su vigencia hasta nuestros días.

BIBLIOGRAFÍA

- ARNOLD, Thurman W., *The Bottlenecks of Business* (Nueva York, Reynal & Hitchcock, 1940).
- , *The Folklore of Capitalism* (New Haven, Yale University Press, 1937).
- BERNAYS, Edward L., “Emergence of the Public Relations Counsel: Principles and Recollections”, *The Business History Review*, XLV, 3, 1971, pp. 296-316.
- BORNEMANN, Alfred H., “The Keynesian Paradigm and Economic Policy”, *The American Journal of Economics and Sociology*, XXXV, 2, 1976, pp. 125-136.
- BRAZELTON, W. Robert, “Alvin Harvey Hansen: Economic Growth and a More Perfect Society: The Economist’s Role in Defining the Stagnation Thesis and in Popularizing Keynesianism”, *The American Journal of Economics and Sociology*, vol. XLVIII, núm. 4, 1989, pp. 427-440.

³⁰ Martín Seco, *La Pinza*, p. 95.



LA UTOPIA KEYNESIANA

- BRINKLEY, Alan, *Franklin Delano Roosevelt* (Nueva York, Oxford University Press, 2010).
- , “The Antimonopoly Ideal and the Liberal State: The Case of Thurman Arnold”, *The Journal of American History*, LXXX, 2, 1993, pp. 557-579.
- BROWN, Jonathan C., *Oil and Revolution in Mexico* (Berkeley, University of California Press, 1993).
- CASANOVA, Julián, *República y guerra civil* (Barcelona, Crítica-Marcial Pons, 2007).
- GALBRAITH, John Kenneth, *El dinero. De dónde vino y adónde fue* (Barcelona, Ariel, 2014).
- HALL, Peter A., ed. *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations* (Princeton, Princeton University Press, 1989).
- HOBBSBAWM, Eric J., *The Age of Extremes: a History of the World, 1914-1991* (Nueva York, Pantheon Books, 1994).
- HOFSTADTER, Richard, *La tradición política norteamericana y los hombres que la formaron* (México, FCE, 1984).
- KENNEDY, David M., *Entre el miedo y la libertad. Los EE.UU.: De la Gran Depresión al fin de la segunda guerra mundial, 1929-1945* (Barcelona, Edhasa, 2005).
- , *Freedom From Fear. The American People in Depression and War* (Nueva York, Oxford University Press, 1999).
- KEYNE, John Maynard, “La Auto-suficiencia Nacional”, *El Trimestre Económico*, I, 2, 1934, pp. 174-189.
- MARTÍN SECO, Juan Francisco, *La Pinza. Dos partidos distintos y una sola política económica verdadera* (Barcelona, El Viejo Topo, 1997).
- OVERACKER, Louise, “Campaign Funds in the Presidential Election of 1936”, *The American Political Science Review*, XXXI, 3, 1937, pp. 473-498.
- PRIMMEL, Kim Christian, “‘A Story of Betrayal’: Conceptualizing Variants of Capitalism in the Nuremberg War Crimes Trials”, *The Journal of Modern History*, LXXXV, 1, 2013, pp. 69-108.
- ROOSEVELT, Elliot, ed. *The Roosevelt Letters* (Londres, George G. Harrap, 1952), 3 volúmenes.
- ROSENOF, Theodore, “The Economic Ideas of Henry A. Wallace, 1933-1948”, *Agricultural History*, XLI, 2, 1967, pp. 143-154.
- STROMBERG, Roland N., “American Business and the Approach of War 1935-1941”, *The Journal of Economic History*, XIII, 1, 1953, pp. 58-78.



ANDREU ESPASA

TUGWELL, Rexford G., "The New Deal in Retrospect", *The Western Political Quarterly*, I, 4, 1948, pp. 373-385.

TURNER, Marjorie S., "The Cambridge Keynesians and the 'Bastard Keynesians': A Comment on Economists and Their Understanding of the Inflationary Aspects of Keynesian Policy", *Journal of Economic Issues*, XXIV, 3, 1990, pp. 886-890.

WALLACE, Henry A., *Democracy Reborn* (Nueva York, Reynal and Hitchcock, 1944).

WEIR, Margaret, "Ideas and Politics: The Acceptance of Keynesianism in Britain and the United States", en Hall, 1989, pp. 53-86.

WELLS, Wyatt C., *American Capitalism, 1945-2000: Continuity and Change from Mass Production to the Information Society* (Chicago, Ivan R. Dee, 2003).

262

WOLFSKILL, George, *The revolt of the conservatives: A history of the American Liberty League 1934-1940* (Boston, Houghton Mifflin Company, 1962).