

# RELACIONES ENTRE CONOCIMIENTO ECONÓMICO Y POLÍTICA PÚBLICA: UN ESTUDIO PARA LOS AÑOS TREINTA\*

XOSÉ CARLOS ARIAS  
*Universidad de Vigo*

En este artículo se examinan las vías de interacción existentes entre el conocimiento económico y la política pública, proponiendo un esquema de interpretación en el que intervienen tres tipos de factores, relativos a la generación y difusión del propio conocimiento, la evolución de la economía y los condicionantes institucionales. Ello se aplica al análisis del proceso de cambio –incompleto, desigual y contradictorio– operado durante los años treinta tanto en la teoría como en la práctica político-económica del mundo desarrollado. Dos ideas principales sobresalen en las conclusiones: primero, la revolución teórica keynesiana legitimó, con su aura de rigor intelectual, la creciente inclinación de los economistas a experimentar con un mayor protagonismo de los poderes públicos; y segundo, las condiciones institucionales de los procesos político-económicos (políticas, sociales, administrativas) jugaron un papel central en las modalidades y ritmos de la incorporación de las nuevas ideas a esos procesos.

*Palabras clave:* historia del pensamiento económico, formación de la política económica.

**E**l propósito de este trabajo es estudiar el tipo de relaciones existentes entre la evolución de las ideas económicas y la de la práctica político-económica, para lo cual tomamos como campo de referencia un período ciertamente clave en la evolución secular de ambos fenómenos, cual es la década de 1930.

La afirmación de que la teoría económica constituye la base y el punto de partida para la construcción de la política es poco menos que un lugar común en la mayoría de los tratados de teoría de la política pública. Sin embargo, los vínculos entre los ámbitos teóricos y la acción pública que recae sobre la realidad económica devienen en altamente problemáticos en un buen número de situaciones concebibles. Alec Cairncross resumía estos problemas cuando se refería a “los vínculos entre unos teóricos que intentan atrapar en sus modelos los secretos internos de la economía, y los hombres prácticos que viven en un mundo de

---

\* La versión final de este trabajo se ha beneficiado de los valiosos comentarios y sugerencias emitidos por J.F. Teixeira y dos evaluadores anónimos.

acción en el que el tiempo es precioso, la comprensión limitada, nada es cierto, y las consideraciones no económicas son siempre importantes y frecuentemente decisivas"<sup>(1)</sup>.

Las relaciones entre conocimiento y política en las que, a los efectos de este trabajo, interesa indagar no son las que afectan al desarrollo político-económico *normal*, sino las que tienen lugar en periodos de transformación; es decir, nos centraremos en las modalidades y los ritmos con los que cambios sustantivos en el conocimiento económico afectan a la propia estructura de la intervención pública en la economía. Creemos aceptable designar a ese tipo de fenómenos como *cambios en el paradigma político*<sup>(2)</sup>.

En el apartado primero introduciremos un esquema analítico en el que se representa un amplio conjunto articulado de factores que median entre la dinámica del cambio teórico y la de los criterios de intervención; en nuestra opinión, ese esquema puede ofrecer alguna utilidad para aproximarse a la realidad compleja de las mencionadas relaciones en coyunturas históricas diversas. En los apartados segundo, tercero y cuarto intentaremos especificar cuáles de esos factores resultaron efectivamente relevantes, durante los años treinta, en el proceso de traslación de la revolución teórica por entonces en marcha a las políticas económicas de la época. Se irán perfilando así las razones que hicieron que ese proceso se diera con intensidad y rapidez mucho mayores en unos países que en otros. El caso altamente peculiar de Suecia respecto de estos asuntos se estudiará en el siguiente apartado. Por último, presentaremos de forma sistematizada las principales conclusiones que se hayan podido obtener.

## 1. FACTORES DE MEDIACIÓN: UN ESQUEMA PLURAL

Cualquier aproximación con pretensiones de realismo y comprehensividad a las relaciones entre conocimiento y política económica debe alejarse tanto como pueda de riesgos intelectuales que son bastante frecuentes en el examen de esos asuntos (como los de idealismo o el mero instrumentalismo). La propuesta de análisis que se contiene en estas páginas parte del reconocimiento explícito de que toda política económica es consecuencia de un determinado compromiso entre las ideas y la circunstancia histórica<sup>(3)</sup>, o lo que es lo mismo, que hay elementos fundamentales en la formulación de la política que surgen de una forma totalmente independiente respecto de la evolución del conocimiento.

El esquema que aparece recogido en el gráfico 1 contiene un conjunto bastante amplio y diverso de factores que, en nuestra opinión, afectan o pueden afectar a la forma en la que los cambios en el conocimiento económico inciden

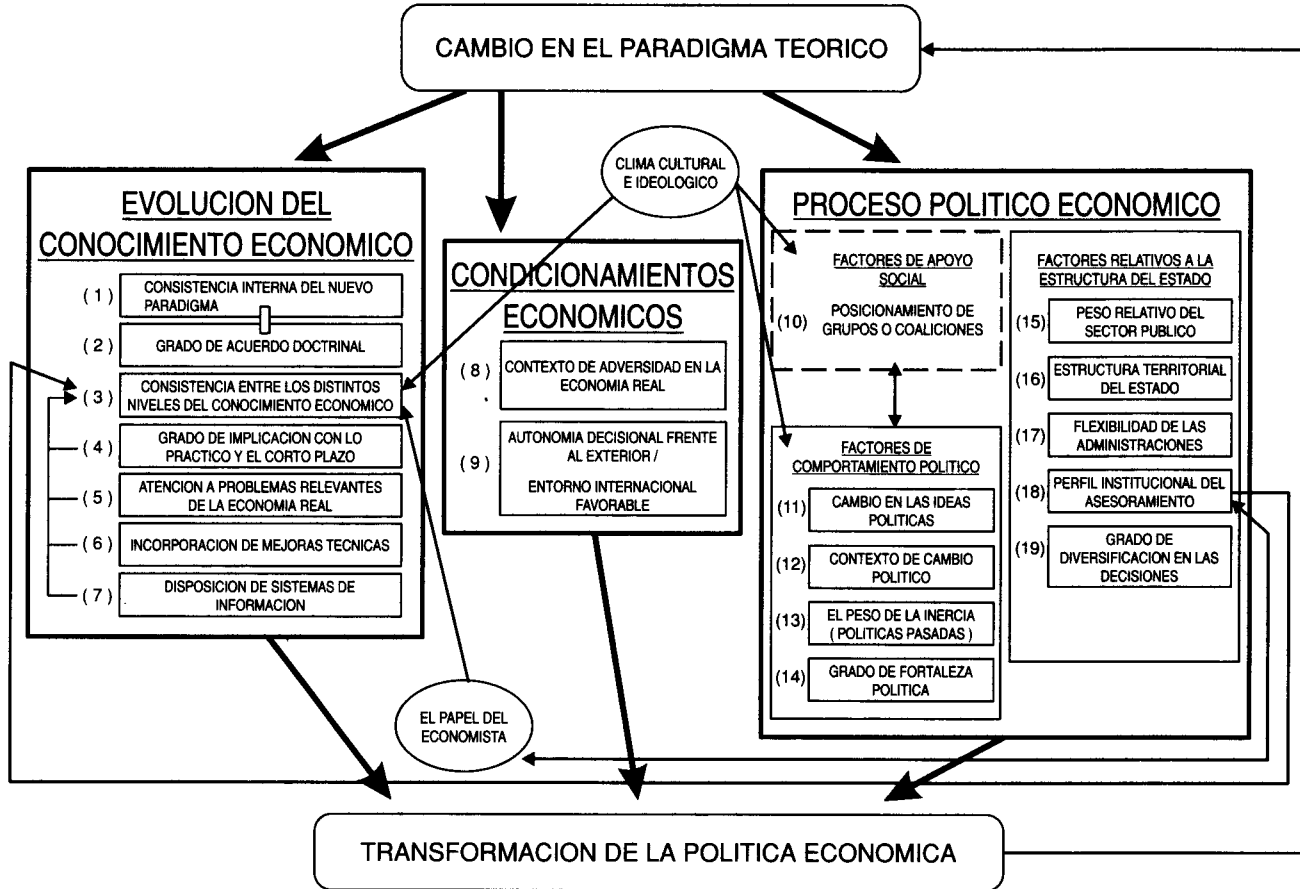
---

(1) Cairncross (1986), pág. 2. Sobre estos problemas véase también Stigler (1982).

(2) Esa propuesta terminológica procede de Peter Hall. La definición que de este concepto ofrece Hall se basa muy estrechamente en el sistema argumental de Kuhn: "el movimiento desde un paradigma político a otro (...) probablemente implique la acumulación de anomalías, la experimentación con nuevas formas de política, y la aparición de errores políticos que precipiten un cambio en la localización de la autoridad e inicie una disputa más amplia entre paradigmas competitivos". Hall (1990), pág. 9.

(3) Para ser más explícitos, los procesos de formación de la política económica se nos muestran como el fruto de una permanente tensión entre, de una parte, las ideas que generan los economistas y, de otra, la dinámica política, la influencia de los grupos de presión, etc. Al respecto véase Barucci (1983), pág. 1.024; Herdenson (1986), pág. 96.

Gráfico 1



sobre la práctica política; la medida en la que lo hagan será la intensidad de su ayuda para vencer las inevitables resistencias de los decisores económicos ante la aparición de lo nuevo.

No se trata, naturalmente, de que la casi veintena de factores relacionados estén presentes como elemento de mediación entre conocimiento y política en todos los casos imaginables, pero sí es interesante señalar que desde la perspectiva teórica ahora adoptada todos y cada uno de ellos son potencialmente relevantes, no siendo ninguno, por sí mismo y en exclusiva, decisivo en términos absolutos. Pues bien, la forma de articulación de ese conjunto de determinantes en las condiciones concretas de cada país facilita la explicación de porqué en ciertos países y áreas las nuevas ideas económicas se hicieron influyentes y operativas mucho más rápidamente que en otros.

El esquema que ahora presentamos<sup>(4)</sup> tiene, tal y como acabamos de sugerir, una cierta pretensión teórica, por cuanto su utilización puede generalizarse al estudio de la relación teoría-política en diferentes coyunturas históricas, pero es cierto que ha nacido de una reflexión sobre los años treinta, y que es en ese período cuando su aplicación parece más pertinente.

Como se puede observar en el gráfico 1, el conjunto de factores influyentes aparecen agrupados en *tres categorías básicas*. En la primera se recogen todos aquéllos que conciernen a la propia evolución del conocimiento económico, es decir, no traspasa las lindes de la configuración y plena consolidación de las ideas. El segundo tipo de condicionantes tienen que ver con la traza evolutiva de la economía real. Y por último, pero desde luego no menos importante, se incluye un amplio grupo de factores de naturaleza institucional, en torno a cuyas arquitecturas se construye el proceso político-económico mismo. Dentro de esta tercera categoría cabría distinguir entre los condicionantes que operan endógenamente en ese proceso (los de tipo político y los relativos a la estructura del Estado) y aquellos otros que aun actuando desde fuera resultan decisivos en su configuración (la necesidad de un sostén activo por parte de grupos o coaliciones sociales relevantes).

### *1.1. Factores relativos a la evolución del conocimiento económico*

La primera condición para que se llegue a operar una transformación efectiva en la estructura de la política económica es que la alternativa teórica ascendente adquiera solidez y coherencia internas, consiguiendo dar respuesta a problemas y *puzzles* que el viejo sistema de ideas se mostraba incapaz de resolver. El cambio en el paradigma teórico dominante implica un alto grado de consenso doctrinal en el seno de esa comunidad científica. El problema radica, en nuestra opinión, en la dificultad comprobada de que en el ámbito de la economía un paradigma nuevo sustituya por completo a otro, produciéndose en cambio con suma frecuencia situaciones en las que los diversos paradigmas coexisten, por lo general de forma desequilibrada. La ausencia de controversias en la alta teoría —que a la vista de lo anterior es más la excepción que la regla— resulta de la máxima importancia para la fluidez de sus efectos sobre las políticas: son muchas las experiencias

---

(4) Para su construcción hemos utilizado —ampliando y reestructurando factores y relaciones— algunas aproximaciones anteriores que se pueden encontrar en los volúmenes colectivos Hall (ed.) (1989) —sobre todo el magnífico trabajo de conclusiones de P. Hall—; Furner y Supple (eds.) (1990); Weir y Skocpol (1985). También se han seguido algunas reflexiones contenidas en Hirschman (1961).

conocidas de polémicas teóricas que fueron utilizadas como excusas por los responsables políticos para su inacción<sup>(5)</sup>.

Asimismo, conviene advertir que se está lejos de un acuerdo sobre las formas concretas que asumen las revoluciones teóricas en economía y sobre la duración de sus procesos de gestación y desarrollo, produciéndose incluso importantes discrepancias acerca de qué tipos de innovaciones en el conocimiento económico merecen ser calificadas como "cambios de paradigma".

Dentro del bloque de factores que tienen que ver con los movimientos operados en el ámbito del pensamiento destaca por su interés el que hemos introducido en tercer lugar. Proponemos la desagregación del conjunto del conocimiento económico en tres partes<sup>(6)</sup>: lo que podemos denominar *conocimiento económico estructurado*, que está constituido por el análisis económico y los sistemas de recolección y tratamiento de datos, la formulación de todo lo cual define el campo operativo del economista en cuanto científico social; el *conocimiento práctico o profesional*, que incluye el conjunto de ideas y reglas que guían el comportamiento de agentes económicos singulares, tales como los hombres de empresa, los administradores, los periodistas especializados y los decisores políticos; la dimensión *práctica* de este tipo de conocimiento se desprende tanto de su origen en las experiencias acumuladas por el comportamiento efectivo de las economías reales, como de su clara vocación de resolver problemas concretos; por último, la *sabiduría convencional* sobre los asuntos económicos, lo cual incluye las expectativas y valores, las creencias y formas de percepción intuitiva que informan la disposición de la opinión pública en lo que concierne a tales asuntos. Cada uno de esos *tres niveles del conocimiento* tiene su propia lógica evolutiva, y por mucho que entre ellos existan fuertes vínculos de diverso tipo, no tienen porqué desarrollarse en una misma dirección.

Pues bien, una precondition fundamental para que la interacción entre cambio teórico y cambio político sea intensa y firme es que esos tres niveles de conocimiento sean a su vez consistentes entre sí y tiendan con fuerza a la convergencia; sólo así el conjunto del conocimiento se hará lo bastante coherente como para influir significativamente sobre la actuación de los decisores.

Debemos detenemos ahora a examinar las diversas formas de relación que pueden existir entre el primer y el segundo nivel del conocimiento, pues esconden cuestiones que son de la máxima relevancia en el contexto de este trabajo. Es verdad que en un cierto número de ocasiones ambos parecen converger o incluso se superponen: uno de los estímulos principales para la aparición de nuevas ideas y análisis económicos es la demanda formulada, a veces con ansiedad, por *managers* y decisores políticos, que exigen del científico social fundamentos teóricos renovados para sus usos y modos de manipulación de la realidad. El cambio en la teoría podría ser visto en esos casos como una vía para la *justificación* de las necesidades políticas de la intervención.

Interesa sin embargo constatar la existencia de diversos elementos de divergencia entre las modalidades de conocimiento estructurado y práctico. Dejando por un momento a un lado la considerable influencia que sobre el segundo pueden ejercer las percepciones interesadas, el contexto político, etc, el principal problema

(5) Hutchison (1978, pág. 246) se ha referido a ello para los primeros años treinta.

(6) Tomamos básicamente esta distinción de Furner y Supple (1990), págs. 12-14.

detectable aquí es el de la disparidad de orientaciones de ambos en el eje de abstracción/concreción. En efecto, centrándonos ya en las administraciones públicas, los juicios de políticos y funcionarios están muy influenciados por creencias e intuiciones sobre la forma de funcionamiento del sistema económico que en no pocas ocasiones guarda muy escasas conexiones con las formulaciones del análisis económico. Un notable economista-asesor británico, David Henderson, ha acuñado la expresión *Do-it-yourself-economics* para designar una situación en la cual los decisores echan mano una y otra vez de juicios convencionales y reglas de actuación de mero *sentido común*, en lugar de atenerse a recomendaciones basadas en sofisticadas modelizaciones<sup>(7)</sup>. En cualquier caso, sea o no acertado este planteamiento, es lo cierto que los niveles más elevados de abstracción en la investigación económica son vistos con profunda antipatía por los decisores; de hecho, parece establecido que si los economistas que actúan como asesores de los órganos de poder político desean que estos últimos sean receptivos a sus consejos, deberán formular sus argumentos en los términos más sencillos, manejando tan sólo unos cuantos conceptos básicos<sup>(8)</sup>.

A todo lo anteriormente mencionado cabría añadir otros elementos de divergencia, tales como la práctica ausencia de conocimiento estructurado relevante en áreas enteras en las que la intervención efectiva se hace impostergable (el conocido *olvido* de los problemas de la distribución en la economía de la corriente principal, etc.); el fuerte contraste que a veces existe entre la seriedad y el rigor de determinados desarrollos científicos y lo vacío del mensaje político-económico que de ellos se deriva<sup>(9)</sup>; o incluso la tendencia a mirar con una cierta sorna o desprecio los avances de la teoría por parte de unos sujetos –políticos, burócratas– que se valoran sobre todo a sí mismos en cuanto hombres prácticos<sup>(10)</sup>.

En cuanto al tercer nivel del conocimiento –que hemos denominado sabiduría convencional– es obvio que sus lazos con el entorno cultural e ideológico general son muy estrechos; de hecho, el tipo de percepción intuitiva que los grandes grupos sociales tienen de los fenómenos económicos relevantes está generalmente cargada de apriorismos y es fuertemente deudora de ideas que fueron populares en el pasado; además, resulta difícilmente escindible de la evolución de la mentalidad colectiva que afecta a otros aspectos de la vida social. Lo que es de reseñar aquí es que la evolución de este tercer componente del conocimiento únicamente con mucho retraso recogerá las mutaciones operadas en las otras dos; pero, por otro lado, puede resultar decisivo como elemento de impulso de cada uno de ellos y, sobre todo, de su mutua interacción.

---

(7) Véase Henderson (1986), págs. 2-16.

(8) Véase Nelson (1987), pág. 80; Allen (1977), pág. 50. Es interesante constatar que los testimonios de economistas relevantes con experiencia en el trabajo en la administración –el propio Henderson, Cairncross, todos los miembros del Council of Economic Advisers entrevistados por Allen...– parecen coincidir en esta apreciación.

(9) Manifestaciones muy importantes de este fenómeno serían las proposiciones de política macroeconómica en nuestra opinión casi ridículas que se derivan de la muy estimable teoría de las expectativas racionales, o de una forma aún más clara, las propuestas para una política monetaria *absolutamente reglada* incucidas por la corriente monetarista, las cuales, a pesar de la gran influencia de esa corriente sobre numerosos gobiernos en tiempos recientes, han estado lejos de ser llevadas a la práctica hasta sus últimas consecuencias. Una interesante y reciente reflexión sobre todo ello se puede encontrar en Roll (1992), pág. 395.

(10) Véase Furner y Supple (1990), pág. 22.

A la proyección práctica de los cambios en el paradigma teórico sin duda ayudará en mucho que la profesión de economista goce de influencia y prestigio entre los *policy makers* y en el conjunto de la sociedad, así como la existencia de asentados organismos oficiales de asesoramiento<sup>(11)</sup>. También la verificación de la serie de fenómenos que se muestran en el gráfico 2 inciden en la misma dirección. Es claro que la aceptación de las nuevas ideas será más fácil si han surgido como un intento de afrontar los problemas de la economía real, si es visible su compromiso con los asuntos prácticos y la evolución de los fenómenos económicos en el corto plazo. Así lo ha explicado, entre otros, Lionel Robbins: “No hay duda de que el estímulo para una gran parte del análisis abstracto proviene del interés por problemas prácticos. (...) La idea de un sistema acabado de análisis económico proveniente de Smith, Quesnay y Ricardo, independientemente de su ubicación histórica y del *estímulo del interés práctico* (énfasis nuestro) es desde luego absolutamente fantástica”<sup>(12)</sup>.

Igualmente, una proyección rápida de las nuevas ideas sobre los criterios de intervención resultará también favorecida por el firme asentamiento de éstos sobre bases documentales e informativas suficientemente sólidas. De un modo aún más perceptible, si los descubrimientos y nuevas formulaciones teóricas traen aparejada la aparición de mejoras técnicas en los sistemas estadísticos de predicción o contabilidad, así como en los procedimientos de manejo de los instrumentos, su recepción en los ámbitos políticos y empresariales se verá anticipada.

## 1.2. Condicionamientos económicos

Las situaciones generales de dificultad y conflicto, sobre todo si se dan en condiciones extremas, han desempeñado siempre un papel decisivo en el orden de cuestiones planteadas en este trabajo. Junto a las guerras o los estados de conflicto social agudo, todo contexto de seria adversidad en la evolución de la economía constituye un estímulo de primera magnitud para que se desarrollen revoluciones científicas de amplias miras en este campo. Cabe recordar, en ese sentido, que los principales cambios de dirección en la historia del análisis económico se produjeron en épocas de devastadoras depresiones: así, las revoluciones marginalista y keynesiana tuvieron lugar, respectivamente, en las décadas de 1870 y 1930. De igual modo, no parece una casualidad que la creciente impugnación y ruptura del paradigma keynesiano —con la aparición de paradigmas alternativos, como el de la nueva macroeconomía clásica— tuviera lugar en momentos en que se desarrollaba una nueva y diferente clase de crisis económica<sup>(13)</sup>. La razón principal de todo ello es sencilla, casi evidente: en todos esos episodios, la realidad de los hechos ponía dramáticamente de manifiesto la quiebra del sistema de ideas que antes había estado en vigor (o al menos, de sus implicaciones prácticas).

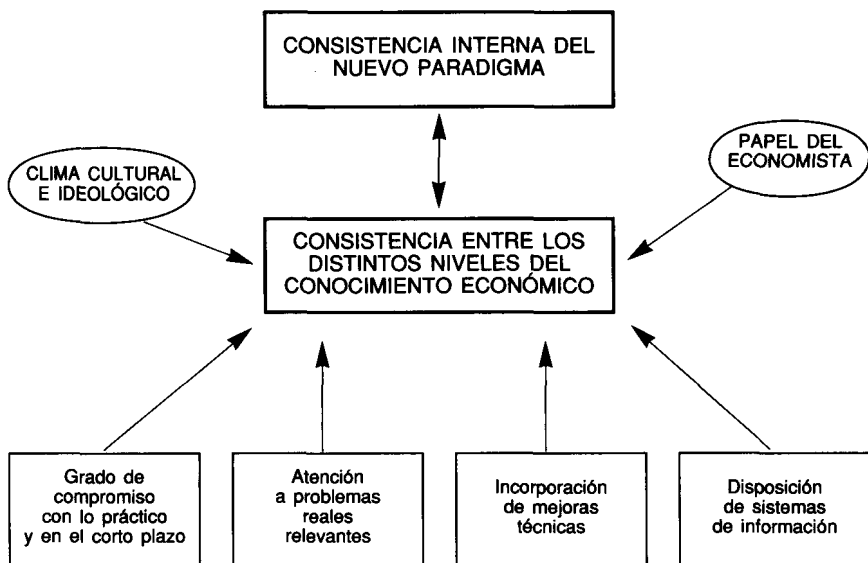
En los períodos de grave crisis económica —el fin de un ciclo de crecimiento, la ruptura brusca del orden económico vigente— el conjunto de los factores que

(11) Acerca de las características y modalidades de la difusión del conocimiento económico en el cuerpo social, véase Colander y Coats (eds.) (1989), especialmente caps. 1, 7, 10 y 11.

(12) Robbins (1963).

(13) La mención de este último caso nos permite recordar que en ocasiones las crisis no favorecen tanto la aparición de nuevas ideas como la recuperación y el nuevo énfasis en teorías que habían quedado oscurecidas por revoluciones teóricas anteriores (y por largos períodos de estabilidad económica). Véase Furner y Supple (1990), pág. 19.

Gráfico 2: FACTORES RELATIVOS A LA EVOLUCIÓN DEL CONOCIMIENTO ECONÓMICO



figuran en nuestro esquema se ven afectados. De una forma muy resumida puede decirse que el malestar y angustia causados por la crisis impulsará la revolución teórica y su proyección sobre la realidad económica a través de cuatro pasos: a) la aparición de nuevos esquemas de conocimiento (o la recuperación de otros olvidados); b) un amplio efecto de persuasión en la comunidad de los economistas; c) la toma de consideración de las nuevas ideas por parte de distintos agentes sociales significativos y el cuarteamiento del viejo sistema de autoridad y política<sup>(14)</sup>; y d) la mayor proclividad de los decisores hacia la experimentación político-económica.

El factor [9] contiene una referencia a la forma en que la evolución de la economía internacional puede afectar a las posibilidades de que la renovación en el conocimiento traiga consigo la de las políticas en un determinado país. Naturalmente, ello concierne al importante problema de la obtención de márgenes de autonomía para la toma de decisiones de la autoridad económica nacional frente al exterior, o alternativamente, en condiciones de amplia apertura política, económica e intelectual, las condiciones que hacen posible la rápida transmisión de la influencia de las nuevas ideas de unos países a otros.

(14) Este fenómeno vendrá provocado por las inevitables alteraciones en las mentalidades sociales, la readaptación experimentada por los depositarios del conocimiento profesional, la tendencia al cambio en las estructuras educativas (que favorecen el reajuste de las relaciones de este último con el conocimiento estructurado), etc.



### 1.3. Factores relativos al proceso político-económico

Se incluyen en este tercer gran apartado un conjunto de condicionantes potencialmente muy importantes para los modos que puede adoptar la articulación de las relaciones entre teoría y política económica. Se trata de *factores netamente institucionales*, ya sean de naturaleza política, administrativa o de sostén social.

Ciertamente, las políticas de nuevo cuño serán más fácilmente implantables y avanzarán con mayor firmeza si poseen sólidas *bases de cobertura en la estructura social*, es decir, si cuentan con el apoyo activo de grupos y coaliciones sociales relevantes. La importancia de este factor varía bastante en función de las situaciones concretas que se examinen, pero, como veremos, durante el período que cubre este estudio se hizo muy visible.

En cuanto a los *factores de comportamiento político*, cuatro son las cuestiones que quedan recogidas en ellos: 1) la influencia de los cambios operados en las ideas políticas predominantes en el conjunto de la sociedad, lo cual guarda una relación muy estrecha con las posibilidades de acoplamiento de los tres niveles del conocimiento económico; 2) la *dinámica del cambio político*, esto es, la efectiva alternancia en el poder de fuerzas políticas con diferentes estructuras de objetivos y apoyaturas sociales; 3) la influencia que puedan seguir ejerciendo las formas de actuación política que hayan sido imperantes en el pasado, o dicho de otra manera, el *peso de la inercia*; y 4) el grado de fortaleza política de los gobiernos.

Lo más digno de ser resaltado en lo tocante a estos problemas es que una utilización efectiva de las nuevas ideas con fines de política económica exige que exista una verdadera voluntad política de innovar, de experimentar, y ésta por lo general viene de la mano de transformaciones en la vida política (advenimiento de nuevas fuerzas al gobierno, etc.). Pero ni el cambio político, por radical que pueda ser, asegura la aparición de nuevos criterios de intervención —lo comprobaremos para los años treinta—, ni la voluntad política basta en muchas ocasiones para introducir un cambio real<sup>(15)</sup>.

Una importante corriente del pensamiento político contemporáneo ha tendido a ver en el legado de la política anterior la fuente principal de la política del presente: surgiría ésta ante todo como una respuesta, positiva o negativa, frente a las consecuencias de aquélla<sup>(16)</sup>. Al margen del valor que se quiera atribuir a esta concepción, creemos indudable que, sobre todo en tiempos de dificultad, la mentalidad de los decisores públicos, como la del conjunto de la sociedad, estará muy contaminada por el recuerdo o el mero reflejo subconsciente de las políticas pasadas. La fuerza de la inercia o, en sentido opuesto, la voluntad de renegar del pasado, serán en todo caso aspectos que influyan sobre las posibilidades de aplicación efectiva de los nuevos esquemas político-económicos.

Únicamente faltan ya por presentar los factores institucionales relacionados con la disposición de determinadas *estructuras del Estado*. Entre ellas, las que figuran con los números [15], [16] y [19] representan condiciones previas para

---

(15) Un ejemplo claro de intento frustrado de avanzar con fuerte impulso político por un camino que la realidad se niega a admitir nos lo han ofrecido durante la pasada década los reiterados fracasos de los gobiernos conservadores anglosajones de desmontar el Estado de bienestar o reducir sustancialmente las cargas impositivas.

(16) Notables formulaciones de este argumento se encuentran en Weir y Skocpol (1985); Weir (1989); Sacks (1980); Hall (1990).

que la renovación de la batería de políticas tenga posibilidades de provocar resultados prácticos apreciables: para que tal cosa ocurra, la participación de las administraciones públicas en la actividad económica ha de poseer un cierto significado en términos cuantitativos y cualitativos, al tiempo que los centros de decisión política no deben estar en exceso dispersos desde un punto de vista territorial (pues que la acción del poder central podría devenir en irrelevante desde una perspectiva de conjunto). Por otro lado, al introducir la cuestión del grado de diversificación de los decisores hacemos referencia a la alternativa de si la responsabilidad de elaborar la política económica descansa sólo en uno o dos órganos, o si por el contrario, se encuentra más fragmentada y repartida<sup>(17)</sup>.

Otra de las cuestiones que más destaca en nuestro esquema es la del *grado de flexibilidad o adaptabilidad de las estructuras del Estado* a las necesidades y los ritmos de un mundo cambiante. La actitud que los órganos y agencias públicas manifiesten hacia la aparición de nuevas formas de conocimiento guardará sin duda relación con el peso de la inercia de las políticas pasadas, y se manifestará en la mayor o menor inclinación al apriorismo en el tratamiento de las cuestiones conflictivas o desacostumbradas. En este punto serán decisivas, junto con las tradiciones de comportamiento administrativo, las formas de reclutamiento de los funcionarios y el grado de jerarquización existente en las relaciones entre los decisores políticos y las agencias administrativas<sup>(18)</sup>. Y en un orden más concreto, serán también mayores las posibilidades de un cambio si actúan con plena operatividad algunas instituciones públicas, ente las que destacan los organismos oficiales de asesoramiento.

La *dimensión institucional del asesoramiento económico* está íntimamente vinculada al tipo de función que el economista desempeña en la vida económica y social. En términos generales, puede decirse que la influencia del economista ha crecido mucho a lo largo de las últimas décadas (en realidad, no ha dejado de crecer con fuerza en las sociedades occidentales desde los años cuarenta, lo que guarda estrecha relación con nuestro tema principal). Ese papel cada vez más visible se ha manifestado tanto en su mayor presencia directa en los ámbitos de la decisión pública, como en la proliferación de los organismos de asesoramiento técnico. Sin embargo, la predisposición de los órganos de poder político a aceptar los consejos y dictámenes de los economistas varía mucho de unos países a otros: dependerá de cómo se concreten en cada caso fenómenos tales como el grado de consenso existente en la comunidad científica y el sistema de relaciones establecido entre el mundo académico y el político<sup>(19)</sup>. Cabría añadir que los economistas sólo llegarán a tener una influencia real sobre los círculos gubernamentales allí donde consigan presentar adecuadamente (u ocultar) sus modelos de alta abstracción, lo que únicamente ocurrirá si introducen en sus análisis los factores históri-

---

(17) El principal asunto aquí contenido es, para el caso de que la autoridad económica esté muy centralizada, que ésta recaiga de forma destacada en el banco central; si así acontece, no será fácil que las nuevas ideas penetren en el corazón de la política, pues es bien conocido que ese organismo rehuye con fuerza toda forma de experimentación, y que por su propia naturaleza tiende a un modelo de comportamiento en extremo respetuoso con las ortodoxias. Véase Hall (1989), págs. 374-380.

(18) Véase Weir (1989), pág. 59; Furner y Supple (1990), pág. 36.

(19) Acerca de todo ello, véase Coats (1991), págs. 124-25; Cairncross (1986), pág. 19.

cos, políticos e institucionales (alejándose así de la ingenuidad con la que con frecuencia tratan esa clase de factores<sup>(20)</sup>).

## 2. CONOCIMIENTO ECONÓMICO Y POLÍTICA EN LOS AÑOS TREINTA

A lo largo de la década de 1930 se produjo el comienzo de un importantísimo y radical viaje en los criterios de la intervención pública, el cual se había de consumir en buena parte del mundo industrializado un par de lustros más tarde. Lo que solemos llamar Gran depresión de los primeros años treinta golpeó con una fuerza tal a la economía mundial –en primer lugar a la de los países más avanzados– que un buen número de conceptos clave que hasta entonces la gran mayoría de los agentes económicos habían aceptado sin dificultad cayeron en un descrédito acelerado. En su lugar fueron imponiéndose las ideas de una política económica anticíclica, de estabilización coyuntural, la posibilidad de utilizar para esos fines la política fiscal, el énfasis en la regulación, la propia definición de las bases de una *economía mixta*. No obstante, los progresos de estas ideas no fueron ni rápidos ni suficientemente consistentes en líneas generales, registrándose también un escaso grado de uniformidad entre las diferentes experiencias nacionales<sup>(21)</sup>: importa destacar que nos vamos a referir aquí a los inicios de un proceso que únicamente se había de consolidar varios lustros más tarde. En el cuadro 1 se recoge información sobre la periodización de los diversos cambios operados en varios países durante el período.

Corresponde ahora pasar revista a la forma en que los diferentes factores que han sido presentados en el apartado anterior se hicieron más o menos visibles y operativos en este período.

Comencemos por los *factores relativos al desarrollo interno del conocimiento económico*. No cabe duda de que en los años treinta se produjo un cambio de paradigma en la ciencia de los economistas. Más, ese proceso de cambio ¿se operó de una forma brusca, en momentos perfectamente identificables, o más bien fue la suya una dinámica gradual y progresiva a lo largo del discurrir de la década entera? Nuestra opinión se inclina por la segunda opción, aun reconociendo la existencia de algunos jalones destacadísimos en ese camino; los dos más significativos radicaron en la publicación de las dos obras mayores de Keynes, en 1930 (el *Treatise on Money*) y 1936 (la *General Theory*)<sup>(22)</sup>. En cualquier caso, está fuera de discusión que a mediados de los años cuarenta la mayoría de los econo-

(20) Véase al respecto Nelson (1987), pág. 51; Coats (1991), pág. 125. Una cuestión de un gran interés en la que no podemos profundizar aquí es el desarrollo del conocimiento económico en el seno del propio Estado. Lo cierto es que el trabajo de los economistas que operan en el seno de la administración puede favorecer la aparición de un nuevo paradigma, aunque sólo sea debido a su ventaja comparativa en términos de disponibilidad de información. Véase Furner y Supple (1990).

(21) Un tratamiento *in extenso* de las características de las diversas políticas económicas en este período puede encontrarse en Arias (1992).

(22) La especificación del desarrollo en el tiempo de la revolución keynesiana admite muchas matizaciones. El *pleno triunfo del keynesianismo* ha sido datado por algunos autores en 1941, debido al sesgo expresamente keynesiano del presupuesto británico de ese año, mientras que otros autores prefieren hablar de 1944 (publicación del famoso *Informe Beveridge* sobre el pleno empleo) o, para nosotros más justificadamente, de 1947, año de publicación del manual de Samuelson (*Economics. An Introductory Analysis*).

Cuadro 1: PERIODIZACIÓN DEL CAMBIO DE POLÍTICA

	Gran Bretaña	Alemania	Francia	Italia	Suecia	Estados Unidos
Cambio en la dirección política	1930	1933	1936	–	1932	1933
Abandono del patrón oro	1931	1936	1936	1936	1931	1933
Cambio en la política económica	1938	1933	1936	1932	1932	1933-35
Cambio en la política económica (en sentido keynesiano)	1941	–	1936(a)	–	1932(a)	1937
Comienzo de la recuperación	1932	1933	1936	1937	1932	1933

Notas: (a) Política keynesiana no en sentido estricto.

Fuentes: Arias (1992), p. 213.

mistas se habían forjado opiniones diferentes de las que habían defendido tres lustros atrás.

En este punto nos parece oportuno ofrecer como elemento de referencia para valorar los avances del nuevo paradigma en los treinta una relación de los fenómenos que permitieron su plena consolidación en los cuarenta (o incluso en los primeros cincuenta). Los más significativos fueron los siguientes: 1) Las necesidades del esfuerzo bélico y, más tarde, las de la reconstrucción. 2) Las presiones sociales, que acompañaban al creciente peso de la izquierda en Europa, para el establecimiento del Estado de bienestar. 3) El surgimiento de una vía para la legitimación del peculiar vínculo institucional desarrollado entre los Estados y los mercados de capital con el fin de atender y cubrir las finanzas públicas<sup>(23)</sup>. 4) La propia depuración formal –o si se prefiere, domesticación– experimentada por la teoría keynesiana, merced a la aparición de la  *síntesis neoclásica*. 5) La extensión de los organismos oficiales de asesoramiento económico.

Volviendo a los comienzos de la revolución teórica, debemos examinar antes que cualquier otra cosa las condiciones de consistencia interna en el progreso del nuevo paradigma. Esto nos conduce a plantear la muy interesante cuestión de los  *protokeynesianismos*, que tanto abundaron en el mundo industrializado durante la primera mitad de los treinta. Nos referimos a la proliferación de argumentos económicos que la opinión vulgar tiende a identificar como  *keynesianos*, y que en realidad no implicaban cambios significativos en la teoría (con algunas excepciones notables, cuales son las de Michal Kalecki o los autores de la Escuela de Estocolmo), sino una rápida sustitución en las ideas predominantes en materia de política pública.

En efecto, como han explicado entre otros Blaug y Hutchison<sup>(24)</sup>, existía desde el comienzo de la depresión un estado de ánimo acaso mayoritario entre los economistas académicos favorable a una presencia más activa de las administraciones públicas en la vida económica para combatir con éxito la crisis. Más en concreto, la potenciación de los programas de obras públicas, financiados a

(23) Véase Hall (1989), págs. 380-82.

(24) Véase sobre todo Blaug (1991); Hutchison (1978). Véase también Patinkin (1982).

través de la emisión de bonos, fue defendida como un remedio eficaz, y hasta inexcusable, para atajar el desempleo por un gran número de profesores de economía en diversos países<sup>(25)</sup>. Propuestas en ese sentido fueron formuladas en el Reino Unido por Hubert Henderson, Layton, Pigou (al que hasta hace poco tiempo se ha considerado como un radical defensor de la ortodoxia) y otros muchos; en términos de Hutchison: “Los obstáculos masivos que se oponían a la adopción de políticas expansionistas a principios de los años treinta no se encontraban en la opinión académica, sino en Whitehall, la City y Westminster”<sup>(26)</sup>. Una situación no demasiado distinta se daba en Estados Unidos y Alemania, en donde economistas de la talla de Taussig, Ely y Simons (en el caso del primer país), o Lautenbach y Grotkopp (en el segundo) proponían también la utilización de políticas expansivas inducidas por la dinamización del gasto público<sup>(27)</sup>. De la forma más clara lo ha expresado Don Patinkin: “Aquéllos que habían estudiado con Henry Simons en Chicago no necesitaban la estructura conceptual de la *General Theory* para abogar por déficit públicos como vía para combatir las depresiones”<sup>(28)</sup>.

La tendencia al cambio de sus postulados políticos que manifestaban los economistas no era más que un reflejo de la intensa evolución que estaban experimentando los modos de percepción de las relaciones y problemas económicos por parte de grupos sociales muy amplios (lo cual era a su vez consecuencia y causa de los profundos cambios culturales de la época). Ciertamente, la visión ingenua del libre mercado como fuente de ininterrumpida prosperidad, igualdad de oportunidades y posibilidades de movilidad social, comenzaba a ser cosa del pasado, y una percepción más *pública* de la vida económica progresaba rápidamente<sup>(29)</sup>.

La evolución del conocimiento económico profesional fue más diversa y compleja. Los hombres de empresa y buena parte del mundo financiero, sumidos como estaban bajo una ola de calamidades sin cuento, se encontraban por lo general desencantados del tipo de mecanismos de asignación heredados del pasado y ansiaban un cambio de rumbo. Sin embargo, las incertidumbres que esto reportaba eran demasiado grandes, y su fundamentación argumental mostraba una excesiva fragilidad, lo que despertaba un alto grado de desconfianza en este tipo de agentes.

Tres cuestiones fundamentales, en torno a las cuales era particularmente urgente un cambio de política, aparecían gobernadas por prejuicios y temores casi atávicos a que cualquier cambio que en ellas se introdujese empeorara todavía más

(25) Es interesante constatar, sin embargo, que la mayoría de esos economistas distaron de ser innovadores en otros ámbitos. Así, por ejemplo, ninguno de ellos propuso el abandono del patrón oro antes de 1931, ni la coordinación supranacional de políticas expansivas.

(26) Hutchison (1978), pág. 241.

(27) La bibliografía sobre las diversas corrientes protokeynesianas es hoy bastante abundante. Sobre este fenómeno en Gran Bretaña véase Blaug (1962), Garside (1985), Clarke (1988); para Estados Unidos véase Barber (1985), Stoneman (1979), Lee (1989); para Alemania véase Hudson (1985); Garvey (1975). Y para el conjunto de los países puede verse Patinkin (1982); Lee (1989); Rojo (1991).

(28) Patinkin (1982), pág. 167.

(29) Hemos tratado con más calma de estas cuestiones en Arias (1992), especialmente cap. 2. Debe señalarse, con todo, que la evolución de la sabiduría convencional se vio muy afectada por la intensa pervivencia de ideas previas muy distorsionadas sobre fenómenos económicos muy relevantes, tales como el crédito bancario, las implicaciones de la evolución de los tipos de interés, etc.

la situación. La primera era el miedo a la inflación, lo cual puede parecer desconcertante en relación con una crisis agudamente deflacionista, pero que se puede explicar si se tiene en cuenta la persistente memoria de las terribles experiencias hiperinflacionistas de la postguerra. La segunda consistía en la captación de cualquier eventual alejamiento de la disciplina financiera internacional como factor de imparable inestabilidad. El último de los prejuicios destacables –y para nosotros el más importante– procedía de la identificación que muchos hacían entre la existencia de desequilibrios en las cuentas del Estado y la aparición de tendencias a la disgregación económica y política<sup>(30)</sup>.

Este tipo de obstáculos psicológicos para la aceptación del cambio se mostraban con semblantes más firmes en el ámbito de actuación de los decisores políticos, sobre todo en determinados países, como Gran Bretaña y la Alemania de 1930-32. Esta cuestión habrá de ser de nuevo abordada en el apartado siguiente, pero interesa ahora destacar que en el caso de políticos y burócratas el equilibrio presupuestario no sólo era visto como un requisito para la sana administración de los caudales públicos, sino también, mucho más allá de eso, como un sostén de las propias estructuras del Estado y de su *autonomía* frente a la actuación de agentes externos<sup>(31)</sup>.

Con ese telón de fondo, la publicación de la *General Theory of Employment, Interest and Money* desempeñó un papel capital en la dinamización de la revolución teórica en marcha, no solamente por cuanto ofreció el núcleo del nuevo paradigma científico, sino también por la forma ejemplar con que cumplió una función básica para su desarrollo: la de favorecer el acoplamiento de los tres niveles de conocimiento económico, disminuyendo la intensidad de los obstáculos psicológicos de los que acabamos de hablar. En la obra mayor de lord Keynes es de destacar su virtud de dar una respuesta teórica rigurosa y creíble a los principales interrogantes que flotaban tanto en los ambientes académicos como en los relacionados con la toma de decisiones. Si la publicación de la *General Theory* ejerció un importantísimo y casi inmediato efecto de persuasión, al menos en los países anglosajones, fue debido a que conseguía explicar el hundimiento de la producción y el desempleo masivo de una forma mucho más convincente de lo que conseguía hacer la teoría ortodoxa<sup>(32)</sup>.

Pero los méritos de la obra de Keynes en el terreno estrictamente intelectual difícilmente habrían bastado para inducir la rapidísima difusión de sus mensajes centrales, de no haber presentado otras dos características importantes. En primer lugar, la de servir como *justificación teórica* –de una forma seguramente más completa y reconocible de lo que haya ocurrido con ninguna otra doctrina económica– de una reorientación de las estrategias políticas que parecía ya imposterga-

---

(30) Entiéndase que cada uno de esos prejuicios tenía su base real y objetiva. En particular, el miedo al déficit encontraba justificación en las graves dificultades en que había colocado a algunas economías, como la alemana, la aparición de grandes déficit no deseados durante la segunda mitad de los veinte, y en el razonable temor de que nuevos desequilibrios provocaran dificultades financieras internas, huidas de capitales, etc.

(31) Al menos cuatro figuras políticas clave de la época –los *premiers* británicos MacDonal y Chamberlain, el presidente norteamericano Hoover, y Herriot, presidente del Consejo francés– parecen haber actuado firmemente guiados por esa presunción. Véase Lee (1989), pág. 167; Hall (1989).

(32) Desde su perspectiva metodológica lakatosiana, Blaug ha explicado reiteradamente que el éxito del keynesianismo se debió a que se constituyó como un programa de investigación científica progresivo, frente al antiguo, que era degenerativo. Véase Blaug (1991).

ble. En palabras de Blaug, “las ideas keynesianas tuvieron tanto éxito debido a que racionalizaron las conclusiones políticas que la mayoría de los economistas estaban deseando defender”<sup>(33)</sup>.

La segunda característica, muy ligada a la anterior, es acaso más importante: las ideas keynesianas fueron *populares*, conectaron profundamente con el estado del *ethos* colectivo, tal y como lo veía Robbins cuando interpretaba que esas ideas “se adecuaron al talante público”<sup>(34)</sup>. En efecto, la construcción teórica de Keynes no se avergonzaba de recuperar el buen sentido en su forma de argumentar, y dejaba en evidencia a las doctrinas ortodoxas hasta un punto tal que algunas de sus columnas básicas —como la ley de Say— mostraban ser, bajo la nueva mirada, falacias al menos tan grandes como las intuiciones del hombre de la calle<sup>(35)</sup>. Lo que Keynes proponía eran “herejías populares y populistas”, y al hacerlo, como recientemente ha señalado el siempre perspicaz profesor Hirschman, “amenazaba la economía tradicional, no tanto en sus creencias como en su duramente ganado status de una ciencia arcana que debía su prestigio en buena parte a su pretensión de que mucha de la comprensión de sentido común de los fenómenos económicos estaba lamentablemente equivocada”<sup>(36)</sup>.

Los argumentos de Keynes eran, por tanto, *comprensibles* no sólo para los profesionales y técnicos, sino también para el gran público; y lo eran —es interesante destacarlo— a pesar de la dificultad des acostumbrada que le confería el carácter técnico y un tanto abstruso de su texto<sup>(37)</sup>. A esa predisposición favorable del público contribuyó de una forma decisiva la bajada a la arena de los problemas prácticos, la no distracción con especulaciones teóricas ajenas a las preocupaciones económicas de la sociedad, su visión de estricto corto plazo. Además, la importante presencia pública de Keynes a través de la gran difusión de algunas de sus obras *de persuasión* y sus artículos periodísticos<sup>(38)</sup> favorecieron también la receptividad hacia su obra teórica.

Y es que era un nuevo tipo de economista el que comenzaba a imponerse, portador de una actitud renovada hacia el entorno social de su trabajo; una actitud muy disímil de la que tradicionalmente había defendido la corriente principal de la disciplina. Para valorar adecuadamente este fenómeno será de utilidad recordar que en 1934 un manifiesto de algunos de los más importantes economistas de Harvard afirmaba: “no forma parte de nuestro plan sugerir medidas de remedio político. El análisis y la crítica tienen su propio lugar independientemente de la existencia o naturaleza de propuestas alternativas”<sup>(39)</sup>. De un modo aún más claro, cuando en una conferencia pronunciada en 1944, Friedrich von Hayek examina cuál debe ser la *tarea del economista*, se coloca con firmeza —también aquí— de lado de la visión tradicional: “La actitud ‘académica’ por la que me inclino está siendo indebidamente desacreditada en la actualidad (...) Los peligros para la

(33) Blaug (1991), pág. 188.

(34) Robbins (1963), pág. 11.

(35) Véase Salant (1989).

(36) Hirschman (1989), pág. 349.

(37) Sobre esta aparente paradoja véase Hirschman (1989), pág. 349; Hutchison (1978), pág. 245.

(38) Véase Keynes: *Essays in Persuasion*, vol. IX de Keynes (1971-89); Clarke (1988) y (1990).

(39) Una discusión sobre estos argumentos en Estados Unidos puede verse en Sweezy (1972).

integridad intelectual y una cabal independencia, que la actitud más 'práctica' incorpora, no son suficientemente bien reconocidos (...) Lo que es inmediatamente útil corromperá probablemente la integridad intelectual del economista (...) En serio creo que (...el economista) por encima de todas las cosas *debe tener el coraje de ser impopular* (énfasis nuestro)<sup>(40)</sup>. Es con esa forma de pensar con lo que el keynesianismo decididamente rompe.

Y pues se impulsaba esa ruptura, se establecía al cabo *una clara tendencia a la convergencia entre la teoría, el conocimiento técnico y la sabiduría convencional*, lo cual había de devenir en uno de los factores fundamentales para la aparición de un nuevo paradigma político.

Un aspecto muy específico de la revolución keynesiana coadyuvó asimismo a esa evolución: la aparición de la *General Theory* estuvo asociada a (o directamente indujo) una serie de importantes mejoras en las técnicas del análisis económico, particularmente en los campos de los métodos de predicción y los sistemas de contabilidad nacional. Una importante revolución estadística se comenzó a operar desde los primeros treinta, con la aparición de las obras seminales de Colin Clark en 1932 (*The National Income, 1924-31*) y Simon Kuznets en 1934 (*National Income, 1929-32*), que suponían intentos de cuantificar en términos de renta nacional algunos de los conceptos que Keynes había expuesto en el *Treatise*. A finales de la década, de la mano sobre todo del esfuerzo realizado por algunos de los más destacados discípulos de Keynes, como Richard Stone o James Meade, se disponía ya de estimaciones de la renta nacional para más de una treintena de países<sup>(41)</sup>.

La nueva percepción social del trabajo de los economistas como algo verdaderamente útil estableció una gruesa línea divisoria, tanto en su proceso de profesionalización como en su influencia efectiva sobre la actuación de los diferentes agentes económicos y políticos. La estima social por la economía, que en el pasado había estado tan en consonancia con su calidad de *ciencia lúgubre*, y que se había hundido todavía más en los comienzos de la depresión, remontó con fuerza con la llegada de la teoría macroeconómica y la revolución de los procedimientos de análisis. A lo largo de los treinta sólo fue perceptible la existencia de lo que Hirschman llama un *efecto de persuasión* en el seno de la propia comunidad de los economistas, pero en la década siguiente se registró ya –al menos para la situación mejor documentada, la norteamericana– un considerable *efecto reclutamiento* sobre otros núcleos profesionales; las oportunidades de empleo para los economistas se multiplicaron, y el número de ellos contratados por las administraciones públicas creció mucho<sup>(42)</sup>.

Pasaremos ahora breve revista a los *condicionantes económicos* de la transformación teórico-política. Ya se ha dicho que la situación de extrema dificultad por la que atravesó la economía internacional durante los primeros treinta fue un caldo de cultivo extraordinario para la revolución teórica, hasta el punto de que podemos concebir ésta como una suerte de respuesta al estado de *shock* que aquejaba al mundo desarrollado. Acaso nadie lo haya expresado con tanta claridad

---

(40) Hayek (1991), pág. 10.

(41) Véase Blaug (1989), pág. 180; Hutchison (1978); pág. 247; Salant (1989), págs. 40-42; Hall (1989), pág. 364.

(42) Sobre esta cuestión del aumento del grado de influencia de los economistas, véase Coats (1991), pág. 129; Nelson (1987), pág. 80; Friedman (1986), págs. 8-10.



como Milton Friedman: "la fuente básica de la revolución y de la reacción en contra de la teoría cuantitativa del dinero fue un acontecimiento histórico, a saber: la gran contracción o depresión"<sup>(43)</sup>.

Conviene mencionar, sin embargo, dos aspectos de la cuestión que no deben ser olvidados. Primero, en algunos casos la depresión alcanzó un punto tal que casi llegó a bloquear las posibilidades de introducir un cambio en la política: así ocurrió con la Alemania de 1930-32, bajo el gobierno Brüning; más aún, en algunas naciones del centro y el este de Europa las fuerzas habían quedado tan exhaustas por la larga crisis que se mostraban incapaces para realizar cualquier esfuerzo de cambio de rumbo.

El segundo aspecto se refiere a la influencia que pudieron tener determinados episodios dentro de la crisis general para la consolidación de las nuevas ideas y políticas. Por mencionar un ejemplo destacado, la recesión norteamericana de 1937-38, que rompió la línea precedente de recuperación, fue decisiva para la aceptación casi general de la necesidad de una revolución fiscal en los Estados Unidos<sup>(44)</sup>.

Por otra parte, la adscripción a unas reglas tan estrictas como las del patrón oro establecía una fuerte restricción sobre las líneas evolutivas de las políticas internas. Este sistema se convirtió en uno de los elementos fundamentales para la transmisión internacional de la crisis, proyectándose a su través hacia el exterior los graves errores de las estrategias contractivas desarrolladas por los poderes políticos de algunos países. La ruptura con lo que tantos autores han denominado *cadena aurea* se convertía en una importante condición previa para obtener márgenes de autonomía de cara a poner en marcha políticas expansivas internas<sup>(45)</sup>.

Sin embargo, no todos los países aprovecharon la aparición de esas holguras para disponer medidas de orientación anticíclica (al menos intuitivamente keynesianas). Sí lo hicieron Suecia, Estados Unidos y Francia, cada uno a su manera y en momentos diferentes, pero ese no fue el caso de Gran Bretaña, en donde la intervención pública reafirmó su ortodoxia tras las suspensión oficial del patrón oro<sup>(46)</sup>.

### 3. INFLUENCIA DE LOS FACTORES INSTITUCIONALES: EVOLUCIÓN SOCIAL Y POLÍTICA

El paisaje ideológico, político y social de la década de 1930 incorpora algunas novedades muy destacadas respecto al período precedente. El enorme interés por lo público corre parejo con los progresos de las ideologías políticas, entre las cuales las que experimentan un mayor auge son las que se posicionan con rotun-

---

(43) Friedman (1970), pág. 15.

(44) Véase Barber (1990), págs. 112-120; Salant (1989), págs. 42-45.

(45) Una excelente visión de estos problemas puede verse en la reciente obra de Eichengreen (1992). Véase también Arias (1992).

(46) En un sentido muy distinto, la tendencia a la uniformidad que comenzó a observarse en ciertos aspectos entre las diferentes economías al fin de la segunda guerra mundial favoreció la expansión del keynesianismo: esas ideas se transmitieron principalmente desde Estados Unidos hacia los países de la Europa continental, merced a la recién adquirida condición de potencia militar, y también al envío de numerosos economistas jóvenes y entusiastas de esos nuevos argumentos para controlar sobre el terreno la ejecución del Plan Marshall. Véase Hirschman (1989), págs. 380-82.

didad frente del sistema social vigente, las que asumen connotaciones antiburguesas. No es de extrañar, por tanto, que la tendencia a la inestabilidad fuera la que predominara en la esfera política, registrándose abundantes cambios de gobierno y no faltando incluso los de régimen político. Todo lo cual guardaba relación con otra notable novedad de esos años: la asignación de papeles nuevos a diferentes grupos sociales, y la aparición de una dinámica mutante en el establecimiento de coaliciones entre ellos.

No es posible en absoluto hablar de un modelo único, válido para el conjunto de los países desarrollados, en lo que se refiere a la influencia de este tipo de factores sobre la formación de las políticas económicas; antes al contrario, la disparidad en las connotaciones políticas y sociales de las distintas experiencias nacionales fue una nota dominante durante el período. Es por eso por lo que parece obligado entretecernos en una muy breve exposición de las principales de esas experiencias<sup>(47)</sup>.

Una importante novedad de los años treinta fue la aparición de acuerdos y alianzas entre grupos y clases sociales que hasta entonces se habían mostrado por lo general hostiles. Al margen de su carácter más o menos explícito, esos acuerdos eran sobre todo expresión de un hecho de hondo calado histórico: algunos de los grupos que los establecían habían elevado su protagonismo en la vida pública, y se mostraban ahora dispuestos a acceder al poder político. La más memorable de esas nuevas coaliciones sociales fue la construida por las fuerzas obreras y los agricultores<sup>(48)</sup>, a los que en muchos casos se unieron segmentos importantes de las clases medias, e incluso, de forma más localizada, algunos sectores de la industria. En países de historia tan diversa como Suecia, Francia y Estados Unidos se dieron variantes de este tipo de coaliciones, las cuales tuvieron como consecuencias más importantes el acceso al gobierno de corrientes políticas de izquierda y el mayor compromiso de los poderes públicos en el combate a la crisis económica.

Dejando ahora al margen el caso de Suecia, que examinaremos más adelante, en *Estados Unidos* la depresión se vio considerablemente agravada por la actitud pasiva, cercana a la inanidad, que frente a ella había adoptado la administración del presidente Hoover. Cuando su sucesor, F.D. Roosevelt, tomó posesión de su cargo en los inicios de 1933, el estado de la economía era tan catastrófico que una pléyade de grupos sociales se dispusieron a dar su apoyo a un viraje radical de los criterios de la política económica. El programa de actuación de los llamados *cien primeros días*, que marcó la pauta de los dos años siguientes, indujo una mayor presencia del Estado en la vida económica, pero no a través de favorecer su papel estabilizador, sino introduciendo mecanismos de regulación y control sobre los precios, programación industrial y apoyo a los monopolios. Muchas de estas medidas suponían una importante ruptura con las tradiciones de la vida pública norteamericana y despertaron la hostilidad de algunos grupos sociales que desde antiguo habían sostenido al Partido Demócrata por sus posiciones en favor de la competencia. Fueron éstas algunas de las contradicciones que condujeron

---

(47) En Arias (1992) pueden encontrarse explicaciones y valoraciones mucho más amplias y de las políticas económicas de los principales países. También se incluyen allí referencias bibliográficas detalladas para cada una de esas experiencias. Véase también Temin (1989); Garside (ed.) (1993).

(48) Véase Gourevitch (1989), pág. 92.

a un rotundo fracaso al primer New Deal, que puede ser entendido como un episodio de transición hacia una corriente de cambios más efectivos.

Porque, ciertamente, la transformación más sustantiva de la política norteamericana en esa década llegó, en 1935-36, como consecuencia de la renovación operada en las apoyaturas sociales de New Deal para hacer frente al agotamiento del modelo anterior. El papel creciente de las grandes centrales sindicales y las organizaciones agrarias se plasmó en actuaciones como la introducción de un sistema de seguridad social de apoyo a los desempleados, el reconocimiento de los derechos sindicales y el sostén de las rentas agrarias. Y junto a todo ello, el énfasis para afianzar la recuperación se fue colocando cada vez más en la política coyuntural, no tardando en aceptarse la necesidad de una acción presupuestaria con fines estabilizadores. Avanzando hacia su mayor consistencia interna, el New Deal fue derivando hacia posiciones socialdemócratas que, en ausencia de una tradición marxista relevante en el país, se plasmó en un deslizamiento de la correlación de fuerzas en el seno del Partido Demócrata.

Los acontecimientos se desarrollaron de un modo diferente en *Francia*. Fue éste uno de los países en que la inercia de la política del pasado se proyectó sobre el presente con mayor intensidad y persistencia, manifestándose en el mantenimiento de estrategias contractivas que no hacían sino agravar aún más la situación. Ciertamente, más incluso que por problemas de inestabilidad o indefinición política, ese estado de cosas vino provocado por lo extendidos que estaban entre los economistas franceses de la época los errores de concepción (en primer lugar, su deficiente comprensión de la depresión mundial), la escasa permeabilidad a los avances teóricos del exterior (no hubo allí siquiera protokeynesianismos dignos de consideración) y el pobre manejo de las herramientas estadísticas<sup>(49)</sup>.

El Frente Popular surgió en 1936, cuando la situación era ya insostenible, para poner fin a ese estado de cosas. Asentado sobre una plataforma en la que sindicatos y partidos de izquierda eran pieza fundamental, pero en la que participaban también importantes sectores agrarios y de las clases medias urbanas empobrecidas, el gobierno de León Blum se lanzó a un proceso de experimentación política que marcó un hito importante en la historia de la década. Si la prioridad recaía en las medidas de reforma social (reducción de la jornada de trabajo, vacaciones pagadas, mayor cobertura del desempleo) y el aumento de los salarios nominales, no faltaron las actuaciones dirigidas a la recuperación de la economía en su conjunto: junto a la devaluación del franco, se puso en marcha un proceso de estimulación fiscal —y relajación de los mercados monetarios— que hizo del presupuesto de 1937 el primero con vocación expresamente expansiva. Pese a que la valoración de los resultados efectivamente obtenidos resulta muy controvertida, tanto en el terreno de la estabilización cuanto en el redistributivo, este episodio resulta del máximo interés, por representar, junto con el sueco, el caso más claro de protagonismo de la izquierda en el proceso general de redefinición del estatuto de la política económica.

Las experiencias de Alemania y Gran Bretaña fueron a contracorriente de las vividas por los países anteriores, siendo también absolutamente divergentes entre

---

(49) El mejor ejemplo de esto lo encontramos en la práctica unanimidad existente en el país hasta bien entrado 1936 en torno a una cerrada defensa del bloque del oro (de lo cual participaba la totalidad de las fuerzas políticas, incluidos los comunistas). Sobre todo ello ha escrito páginas espléndidas A. Sauvy (1984).

sí. En *Alemania*, como es bien sabido, el final de la República de Weimar estuvo cargado de dramatismo en todos los órdenes de la vida social. El gobierno centrista del canciller H. Brüning se mantuvo por completo pasivo y ligado a prácticas de actuación económica ultraortodoxas en medio de una crisis económica y financiera devastadora. Para explicar este hecho debe tenerse en cuenta que en el escenario político alemán, y al margen del partido nazi, el programa económico de Brüning no era discutido por ninguna fuerza revelante; en particular, el poderoso Partido Socialdemócrata (SPD) apoyaba activamente la estrategia deflacionista, lo que casaba bien con las ideas de su principal inspirador, Rudolf Hilferding, para quien la acción de la izquierda debiera buscar mejoras laborales y salariales, pero sin alejarse de la ortodoxia presupuestaria y monetaria.

Por el contrario, los sindicatos se sintieron atraídos desde muy pronto por las recetas de mayor gasto estatal para combatir la depresión. Esas ideas acabaron por concretarse en la elaboración del llamado *Plan WTB*, cuyo primer redactor fue el economista W. Woytinsky, y que puede ser considerado como uno de los primeros y más destacados documentos protokeynesianos en Europa. Sin embargo, su propuesta central de aumentar el empleo mediante un gran programa de obras públicas directamente financiado por el Reichsbank nunca llegó a tener viabilidad política.

La necesidad de una actuación beligerante del Estado para frenar la caída productiva y el desempleo se había extendido ya extraordinariamente a comienzos de 1933: la toma del poder por parte del partido nazi se basó muy directamente en ese hecho, contruido como estaba su amplio respaldo social sobre un magma de clases y grupos descontentos. Conoce desde entonces Alemania una política furiosamente expansiva que no se había de detener ya hasta la guerra mundial. Esa política, sin embargo, debe ser dejaba fuera de nuestro argumento, por cuanto que sólo de una forma muy superficial tuvo que ver con la irrupción del nuevo paradigma teórico. La lamentable interpretación de la política económica del nazismo como una derivación keynesiana resulta inaceptable<sup>(50)</sup>, pues que carecía en absoluto de intenciones anticíclicas. La utilización del gasto público con fines dinamizadores aparecía en realidad envuelta en un contexto de cambio de sistema, en el que los controles estrictos sobre numerosas variables, y la creciente militarización, lo invadían todo.

El caso de *Gran Bretaña* sirve de interesantísimo contrapunto a todo lo anterior, por haberse producido en esos años una paradoja singular: tratándose del país en el que el análisis económico estaba más avanzado, y donde se gestó el propio núcleo de la revolución teórica, fue precisamente allí donde el *statu quo* en la elaboración de la política económica tardó más en romperse (manteniéndose hasta casi el final de la década)<sup>(51)</sup>. La evolución política y el comportamiento de

---

(50) A ese equívoco contribuyó bastante –al margen de alguna declaración ambigua o desconcertante del propio Keynes sobre el éxito económico del nazismo– el que algunos dirigentes y teóricos del fascismo internacional mostrasen público interés por la obra de Keynes. Son los casos del inglés O. Mosley y algunos economistas alemanes e italianos encuadrados en la dirección económica de esos regímenes. Agradezco en especial al profesor Velarde esta puntualización.

(51) No entraremos ahora en la cuestión, ciertamente interesante y que ha provocado recientes y fructíferas polémicas –de las cuales nos hemos ocupado en Arias (1992), cap. 5– del verdadero carácter de ese *statu quo*. Resumamos diciendo que cuando utilizamos esa expresión nos referimos exclusivamente a la elaboración de la política presupuestaria, que es central en nuestro argumento; por el

los grupos sociales contribuyeron también decisivamente a ello. En efecto, la llamada *Treasury View*, o dogma del Tesoro, fue aceptada de forma indiscutida por los sucesivos gabinetes, de signo político diverso, entre el año de su formulación, 1925, y 1937. Consistía esa concepción en la defensa a ultranza de los principios de ortodoxia en todo lo que tuviera que ver con los presupuestos públicos, negando tajantemente que efecto estabilizador alguno pudiera venir del gasto en obras públicas y, mucho menos, de un resultado en déficit<sup>(52)</sup>. El temor a caer en una espiral de finanzas públicas y privadas insanas, y a un reavivamiento de las tensiones inflacionarias, estaba en gran medida detrás de esos postulados.

La brega contra la política del Tesoro ocupó buena parte de la actividad de Keynes durante los años treinta. Tanto la publicación de artículos periodísticos y panfletos tan famosos como *Can Lloyd George Do It?*, cuanto, en buena medida, la de sus obras teóricas, iban destinadas a intervenir en ese debate. Pero la evolución de la política británica iba por otros derroteros. De los tres grandes partidos, sólo el Liberal defendía —y para eso no con total continuidad— una política presupuestaria más beligerante y discrecional; en los otros dos la proclamación del final del *laissez faire* no dejó de ser una posición claramente minoritaria. Muy ilustrativo resulta el comportamiento del Labour Party: el gobierno laborista que estuvo en vigor durante los dos primeros años de la crisis económica, lejos de apartarse del dogma del Tesoro, reafirmó sus principios, y con ello la preeminencia de este órgano en la elaboración de la política económica. Y es que para sus principales dirigentes la defensa a ultranza del equilibrio presupuestario era aún más imprescindible que para sus antecesores conservadores, pues más que a cualquier otra cosa temían que un saldo en déficit provocase una grave crisis financiera y el hundimiento de la libra.

Tampoco los posicionamientos de las principales organizaciones de acción colectiva favorecían el replegamiento de la *Treasury View*. A comienzos de los veinte, y tras la etapa de agudización del conflicto de clases que siguió al fin de la guerra mundial, sobrevino un gran acuerdo no explícito entre tres grupos sociales fundamentales: las *trade unions*, los empresarios de la industria y la City. A cambio de conseguir importantes mejoras salariales y sociales, los sectores mayoritarios del movimiento sindical aceptaron las demandas de los otros grupos, que se centraban en la vuelta al oro, menores impuestos y rigor presupuestario. El equilibrio se mantuvo con claridad hasta 1931. En ese año la crisis financiera puso a prueba sus posibilidades de supervivencia, y algunos de sus puntos principales —como el mantenimiento del patrón oro— fueron arrumbados; pero en lo fundamental el acuerdo social fue ratificado, y los sindicatos dejaron de lado las demandas que surgían en su seno de nacionalizaciones bancarias e industriales y programas de obras públicas para combatir el desempleo, en pos de mantener mejoras anteriormente conseguidas<sup>(53)</sup>. Fue una línea de continuidad, por tanto, la que se impuso en ese país por lo que respecta a la influencia de los factores políticos y sociales.

---

contrario, en el diseño de las políticas monetarias (reducción de los tipos de interés), cambiaria (devaluación) e industrial, sí tendieron los decisores británicos a una significativa innovación.

(52) Para un análisis más profundo de la *Treasury View* y de toda la política económica británica de la época, véase Middleton (1985); Peden (1984) y (1988); Booth (1987) y (1989); Clarke (1988) y (1990).

(53) Véase Booth (1987), págs. 516-18.

#### 4. INFLUENCIA DE LOS FACTORES INSTITUCIONALES: ESTRUCTURAS DEL ESTADO

La disposición de las estructuras de la administración del Estado y el tipo de comportamiento político predominante pueden llegar a convertirse en restricciones de capital importancia para las posibilidades de que las ideas económicas se traduzcan en políticas. Al plantear esta cuestión referida a los años treinta, lo primero que cabe destacar es que el escaso peso relativo del sector público y, de un modo más concreto, la voluminosa parte del gasto público total que era ejecutada por las administraciones territoriales<sup>(54)</sup> limitaban mucho la posibilidad de que una política de dinamización de la demanda ejerciese efectos significativos sobre la evolución de la economía.

Pero la cuestión más interesante y compleja con la que nos encontramos aquí es la de la mayor o menor adaptabilidad de las estructuras administrativas ante cambios en el entorno y la emergencia de nuevas ideas. Las distintas tradiciones de comportamiento administrativo, el disímil grado de elitismo y jerarquización, las tendencias predominantes a la cohesión o a una relativa disgregación, pueden establecer diferencias importantes en los ritmos con los que en unos y otros países avance la transformación teórico-política. Para examinar esta cuestión bastará con observar las respuestas ante la crisis ofrecidas por las estructuras del Estado en dos casos extremos, los de Gran Bretaña y Estados Unidos.

En el modelo de *organización y funcionamiento de la administración pública británica*, forjado en la era victoriana, cabe observar dos características que resultaron determinantes para el bloqueo de las posibilidades de innovación política en los treinta. La primera consistía en la fuerte inclinación a la jerarquía y el elitismo, que se manifestaba sobre todo en los mecanismos de reclutamiento de los funcionarios y en el mantenimiento entre ellos de un cierto espíritu de casta. La segunda, y para nosotros asunto en verdad importante, era la *absoluta preponderancia del Tesoro* en todo lo relacionado con la gestión económica pública<sup>(55)</sup>.

En efecto, la preeminencia del Tesoro sobre cualquier otro organismo era tan grande que alcanzaba incluso la capacidad de vetar las propuestas económicas de cada uno de los ministerios antes de ser presentadas al gobierno en su conjunto. Su actuación se inclinaba hacia la ortodoxia, a denostar las innovaciones, por muchos motivos, entre los que es de destacar la tendencia a cubrir los puestos funcionariales de responsabilidad con profesionales educados en la más pura economía liberal<sup>(56)</sup>.

La omnipresencia de este organismo era tan clara, que Keynes y otros economistas críticos comprendieron pronto que cualquier posibilidad de cambio pasaba por una tarea de convencimiento de sus responsables, lo cual había de tardar todavía un tiempo en ocurrir. Con razón se quejaba Keynes aún en 1939: "Las actuales cabezas de nuestra administración proceden de la tradición del *laissez faire*, y en la mayoría de los casos todavía están adheridos a ella (...) La alta administración está regida hoy en día por la escuela del Tesoro, adiestrada por tradición, experiencia y maestría natural en todas las formas de obstrucción inte-

---

(54) La ratio de gasto público total sobre el PIB era para un promedio de seis países industrializados de 17,8 en 1929, en tanto que alcanzaba el 46% en 1987.

(55) Sobre todo ello véase Fumer y Supple (1990), págs. 36-38; Weir (1989), págs. 60-62; Winch (1990), págs. 61-67.

(56) Véase Winch (1990), págs. 64-65.

ligente (...de esta forma) refrena nuestra energía y arruina o desecha nuestras ideas<sup>(57)</sup>. Ciertamente, el papel desempeñado por las resistencias burocráticas en el bloqueo de las tentativas de innovación política fue tan significativo que es posible entender la Treasury View, más que como una doctrina económica, como una suerte de coartada planteada en términos rigurosos para justificar la necesidad de tales resistencias<sup>(58)</sup>.

Ese estado de cosas pudo haber sido contrarrestado en parte a través de dos vías, la constitución del *Economic Advisory Council* (EAC) en 1930, y la de diversos comités específicos de estudio y formulación de propuestas, pero el alcance efectivo de lo uno y lo otro fue finalmente bastante limitado. Dentro del período de estudio entraron en funcionamiento diversas comisiones reales para examinar diversos aspectos de la depresión (*Comité May*, *Comité Macmillan*, etc.); sin embargo, en línea con una cierta tradición del país, el papel de los economistas heterodoxos en ellas fue más formal que real, actuando por lo general como meros convidados de piedra<sup>(59)</sup>.

La creación del EAC por el gobierno MacDonalld despertó entusiastas expectativas entre los economistas académicos. Más pronto quedó claro que el espacio para la actuación del Council era muy limitado, dado que la posición del Tesoro permanecía intocada; finalmente, los resultados que proporcionó en los años en que estuvo vigente fueron magros<sup>(60)</sup>. Habría que esperar a la fundación de la *Economic Section*, en los albores del triunfo keynesiano (1939), para hallar en el organigrama de la política económica un ente de asesoramiento verdaderamente influyente<sup>(61)</sup>.

En realidad, este último comentario no solamente vale para describir la situación británica, sino la de todos y cada uno de los países. La propia idea de erigir una agencia de asesoramiento técnico a los gobiernos estaba muy poco desarrollada, y en la mayoría de los países el debate sobre su necesidad ni siquiera había comenzado.

El *modelo administrativo norteamericano* se caracterizaba por ser mucho más fragmentario y descentralizado a todos los niveles que el británico, al tiempo que los comportamientos burocráticos tendían allí en muy inferior medida a la rigidez y la jerarquización. El reclutamiento de funcionarios y técnicos operaba en Estados Unidos con un mayor sentido de apertura y hasta dispersión, siendo las orientaciones elitistas muy marginales<sup>(62)</sup>. En la esfera de la gestión económica todo ello se traducía en dos fenómenos remarcables. Primero, la presencia en los ámbitos de decisión pública de un buen número de economistas (profesionales o no),

(57) Keynes (1971-89), vol. XXI, págs. 496-97.

(58) Véase Winch (1989), pág. 116. Autores como R. Middleton y G. Peden han insistido en la utilidad de esta interpretación, que ha sido rebatida por P. Clarke. Véase Middleton (1985); Peden (1984); Clarke (1990).

(59) Véase Furner y Supple (1990), pág. 36. Una notable excepción fue el Comité MacMillan, en cuyas conclusiones la voz de Keynes se dejaba oír con fuerza; pero una buena parte de esas conclusiones se quedó en el papel.

(60) Véase Howson y Winch (1977). De hecho, esos resultados casi merecen ser recordados en mayor medida por la tarea de su organismo de documentación adjunto (*Committee on Economic Information*) que por su propio contenido.

(61) Véase Cairncross y Watts (1989), esp. caps. 2 a 5.

(62) Véase Weir (1989), págs. 61-64; Supple y Furner (1990), págs. 35-36.

en cuya formación los conceptos ortodoxos habían tenido escasa influencia. La fuerte presencia en las universidades norteamericanas de un tipo de análisis económico ajeno a la corriente principal, debido al prestigio de la escuela institucionalista, favoreció esa evolución; y lo hizo sobre todo en la medida en que estimuló una forma de aproximación a los problemas económicos más *práctica* y ligada al progreso de los procedimientos empíricos que apegada a los principios teóricos<sup>(63)</sup>.

Una trascendencia muy superior tuvo el segundo de los fenómenos anunciados: la formación de la política económica norteamericana no concernía únicamente a un órgano –como en el caso del Reino Unido– sino que estaba bastante repartida en una pluralidad de organismos y agencias. En los años treinta, y de una forma un tanto paradójica, la creciente acción del Estado no se proyectó en una mayor cohesión de las estructuras de éste, sino más bien ocurrió lo contrario: la aplicación del New Deal trajo consigo la creación de un gran número de agencias especializadas en la conducción de políticas específicas, entre las cuales los mecanismos de coordinación estaban escasamente identificados. “Debido a que ningún organismo disponía por sí solo de una autoridad como la del Tesoro británico –ha escrito M. Weir– la influencia de la burocracia sobre la política podía ser ignorada o contrapesada por las recomendaciones en sentido contrario de otras agencias. En ausencia de un control jerárquico sobre los canales de asesoramiento al gobierno, numerosos puntos de vista estaban disponibles para su consideración por parte de los decisores políticos”<sup>(64)</sup>. Las ideas keynesianas fueron instalándose con fuerza en algunas de las agencias públicas nuevas o viejas (la Reserva Federal o la *Public Works Administration*), contando con el rechazo firme de otras (como la Oficina del Presupuesto). Comenzó entonces un período de tensiones institucionales y transmisión de argumentos de unos organismos a otros, que culminó con el éxito de los partidarios de la innovación.

Encontramos aquí un importantísimo motivo de porqué el cambio de política económica se operó antes –en torno a un lustro antes– en Estados Unidos que en Gran Bretaña, lo que constituye una notable conclusión a retener. Sin embargo, si vamos un poco más allá de nuestro período de estudio, comprobaremos que la influencia del modelo administrativo predominante actuó en sentido opuesto durante los años cuarenta<sup>(65)</sup>. La omnipresencia del Tesoro se volvió un factor de extraordinario impulso del keynesianismo cuando éste consiguió penetrar en sus instancias decisoras; además, cuando el triunfo de las nuevas ideas llegó por fin al Reino Unido, se produjo de una forma plena, rotunda. Por el contrario, las estructuras fragmentarias y un tanto desordenadas sobre las que ese triunfo se cimentó en Estados Unidos hicieron que fuese algo frágil y en definitiva poco duradero; de hecho, tras el fin de la guerra mundial, las ideas de Keynes experimentaron allí un cierto repliegue, y hubo que esperar más de una década para que alcanzasen un ascendente indiscutido sobre los criterios de la política económica.

---

(63) La línea de trabajo del *National Bureau of Economic Research* –creado en 1920 por Wesley Mitchell, y desde entonces prioritariamente dedicado a desarrollar investigaciones sobre el ciclo y a mejorar las bases informativas de la economía (véase Hawley, 1990, págs. 299-324)– fue quizá el mejor referente institucional de esa situación, a todas luces diferente de la británica.

(64) Weir (1989), pág. 64.

(65) Véase Weir y Skocpol (1985), págs. 137-148; Weir (1989).



## 5. LAS CAUSAS DE LA SINGULARIDAD SUECA

Hemos dejado para el final la explicación del conjunto de circunstancias que hicieron de la experiencia sueca de los años treinta *un caso ejemplar de transformación teórico-política*. La reorientación general de la política económica en este país escandinavo puede datarse en 1932, cuando la ideas de utilizar el saldo presupuestario como un arma anticíclica —que había sido desarrollada de forma independiente por los economistas de la Escuela de Estocolmo— pasó a inspirar de una forma efectiva la acción del gobierno. Por lo depurado y sutil de los vínculos que estableció entre análisis económico y política pública, este episodio va mucho más allá de lo meramente anecdótico y no debe ser visto únicamente como un precedente de tendencias que más tarde se habían de convertir en universales.

En nuestra opinión, esa singularidad se debió a que los principales factores de mediación del esquema del gráfico 1 se dispusieron favorablemente en este país para la aceptación de lo nuevo. Entre ellos merecen ser destacados los siguientes:

a) *La relevancia del análisis económico*. Una línea de pensamiento original y fértil, pero no desconectada de la corriente principal de la disciplina, surca la historia intelectual de la Suecia contemporánea, en torno a la obra fundamental de Knut Wicksell. En los años treinta, un grupo de economistas jóvenes, como Myrdal, Ohlin y Lindahl, sin romper con el patrón wickselliano, sino partiendo de él, establecieron algunos descubrimientos teóricos —determinación del equilibrio monetario, distinción entre análisis *ex ante* y *ex post*, etc.— que forman parte por derecho propio de la revolución teórica de los treinta<sup>(66)</sup>. En particular, debe destacarse su aportación —convergente con la del keynesianismo, más independiente de ella<sup>(67)</sup>— a la definición de un nuevo concepto de intervención pública, principalmente en lo relacionado con las políticas fiscales anticíclicas.

Al señalar la importancia de esa contribución, debe llamarse la atención sobre un hecho: no puede ser fruto de la casualidad que algunos de los principales economistas suecos se preocuparan en profundidad por el examen teórico de los determinantes del comportamiento político, constituyendo jalones singulares en el camino de la construcción de una teoría de la política económica<sup>(68)</sup>.

b) *La influencia del economista en la vida económica y social*. Una característica absolutamente distintiva de los grandes economistas suecos, frente a sus colegas de otros países, era el notable prestigio y trascendencia social que tenía su trabajo, de forma que una porción apreciable de los agentes económicos aceptaban sin demasiadas dificultades sus propuestas. Desde los días de la primera guerra mundial, académicos como Wicksell o Cassel, tenían una acusada presencia

(66) Análisis recientes sobre la trascendencia en el plano teórico de la Escuela de Estocolmo pueden verse en Jonung (ed.) (1991).

(67) Ese carácter independiente respecto del keynesianismo que atribuimos a la obra de los autores suecos, y que ahora no disponemos de espacio para acreditar, ha sido no obstante negada por algunos autores. Véase, por ejemplo, la polémica recogida en Winch (1966).

(68) En la obra de Wicksell, por ejemplo, puede rastrearse el referente remoto del tipo de análisis que frecuentan los autores de la *Public Choice* (tal y como reiteradamente ha señalado James Buchanan); de igual modo, el libro de Myrdal *El elemento político en el desarrollo de la teoría económica* constituye una parada obligada para quien desee internarse en la entraña de la interacción entre economía y política. Esa tradición de análisis se proyecta hacia las generaciones posteriores de economistas teóricos, destacando las aportaciones de E. Lundberg y A. Lindbeck.

ante la opinión pública a través de trabajos periodísticos. Simultáneamente se había ido fraguando una tradición de realización de informes y dictámenes para organismos públicos, como el Ministerio de Finanzas y el Banco central (Riksbank), que influyeron decisivamente sobre la política de éstos en los años veinte<sup>(69)</sup>.

Más aún, esa tradición había permitido que de los estudios realizados para instancias oficiales surgiesen aportaciones teóricas dignas de ser recordadas<sup>(70)</sup>. En esa misma línea, la presentación más acabada de los principios del presupuesto cíclico la realizó Myrdal en un documento anexo a los presupuestos de 1933.

Si es verdad que no existía un organismo oficial de asesoramiento, es fácil ver en las mencionadas comisiones instancias *ad hoc* que cumplieron similares cometidos, pero cuyos trabajos tuvieron al cabo una trascendencia muy superior.

Estas circunstancias otorgaron, quizá como ninguna otra, un significado especial a las novedades teóricas de la Escuela de Estocolmo, haciendo que comenzasen a producir resultados políticos casi desde su mismo surgimiento. Y si hemos dicho que la obra principal de lord Keynes sirvió para completar y hacer más consistente la reunión de los tres niveles del conocimiento económico, esto fue todavía más evidente –por darse de una forma sencilla, casi natural– en relación con las aportaciones de los autores suecos.

c) *La dinámica del cambio social y político*. En 1932 se produjo la sustitución del gobierno *burgués* por otro en el que el Partido Socialdemócrata figuraba como fuerza hegemónica coaligada con el Partido Agrario. Puede verse aquí la expresión más clara de la relación nuevas coaliciones sociales-cambio de gobierno-reorientación política económica que tuvo lugar en esa década.

Lo más llamativo de la circunstancia sueca fue que apenas existió una fase de transición, de ambigüedad o duda, tras la instalación del nuevo gobierno: una política fiscal activa con fines estabilizadores se puso en funcionamiento casi de inmediato. La designación de E. Wigforss –quien mantenía estrechos vínculos con los círculos teóricos suecos y británicos– como ministro de Finanzas tuvo mucho que ver en ello.

d) *La flexibilidad de las administraciones públicas*. Durante esos años, las estructuras del Estado sueco dieron muestras de una notable capacidad de adaptación ante escenarios mutantes. Desde tiempo atrás, y a diferencia de otros muchos países, su actuación distaba de mostrarse sometida a dogmas absolutos y no había sesgos administrativos apreciables contra lo nuevo<sup>(71)</sup>. Ello queda acreditado, en materia económica, por la ya mencionada disponibilidad a aceptar los consejos de los técnicos, con la única condición previa de que estuviesen bien fundamentados. La existencia de un sistema de información económica bastante depurado en términos comparativos y que, además, venía de antiguo (la Oficina central de estadística funcionaba desde 1858), fue haciendo más fluidos los contactos entre economistas y burócratas, contribuyendo a minar las resistencias de estos últimos. En consecuencia, el tránsito hacia nuevos criterios de intervención marcados por los estímulos fiscales no provocó excesivas fricciones en el aparato burocrático.

---

(69) Sobre todo ello, véase Jonung (1981); Uhr (1977).

(70) Es el caso de la norma de estabilización de precios emanada de un informe realizado entre otros por Cassel para el Riksbank. En esa misma línea, en los sucesivos informes emitidos por el llamado *Comité del Paro* entre 1927 y 1935 fueron aflorando algunos de los nuevos conceptos teóricos clave.

(71) Véase Weir y Skocpol (1985), págs. 125-32.

Todavía cabría mencionar la presencia de algunos otros factores, como la capacidad de aprendizaje de los errores del pasado (en particular, de la situación que había llevado a una fuerte depresión en los primeros veinte) y el aprovechamiento de una situación de escasas restricciones internacionales.

## 6. CONCLUSIONES

Del conjunto de argumentaciones y comentarios que anteceden, podemos extraer como principales conclusiones las siguientes:

1] El examen de las relaciones entre conocimiento económico y política pública, o mejor, entre sus respectivas dinámicas de cambio, exige una aproximación multidimensional; pues que son muchos y de distinto carácter, los fenómenos y realidades que influyen sobre su configuración. De acuerdo con este punto de partida, hemos formulado una propuesta de análisis que recoge un conjunto de factores potencialmente capaces de influir en esa dirección. Las modalidades concretas que asuma la vertebración de esos factores en cada caso señalarán las diferencias entre la situación de unos países y otros respecto de este asunto.

2] Durante los años treinta se operó una importante revolución científica en la economía, como consecuencia de una cadena acumulativa de descubrimientos teóricos culminada por la publicación de la *General Theory*. Sin embargo, la definición de políticas plenamente acordes con el nuevo paradigma fue más la excepción que la regla durante esta década, dándose por lo general de una forma gradual.

3] A principios de los años treinta estaba ya muy extendido entre los economistas de los países más avanzados el reconocimiento de la necesidad de una intervención pública para hacer frente a la depresión. La revolución teórica vino a legitimar ese estado de opinión desde una perspectiva de rigor intelectual; y más allá de eso, fue decisiva para la comunicación de un fenómeno crucial para el cambio teórico-político: la convergencia de los distintos niveles del conocimiento económico.

4] Las transformaciones operadas durante ese período en el clima social, en las alianzas formadas por los grupos sociales revelantes y en la orientación del poder político, favoreciendo en general el asentamiento del nuevo paradigma. Aun así, los cambios de gobierno sólo constituyeron la condición necesaria, pero no suficiente, para la aparición de políticas de estimulación fiscal, coincidiendo en la mayoría de los casos con el advenimiento de las corrientes de izquierda a su seno.

5] La respuesta obstruccionista de los aparatos burocráticos a las pretensiones de innovación en materia de política económica se convirtió en muchos lugares en una rémora para el progreso de ésta (según acredita, sobre todo, la experiencia británica). La casi total inexistencia de instituciones oficiales de asesoramiento favorecía en poco la desaparición de esas resistencias; y es que la capacidad de influencia de los economistas era bastante reducida en ese tiempo.

6] Los avances del nuevo paradigma político se concretaron con muy diferente intensidad en unos y otros países del mundo desarrollado. Estados Unidos, Francia y, sobre todo, Suecia, se adelantaron al dar un viraje sustantivo, y en la dirección marcada por las nuevas ideas, a sus estrategias de intervención pública.

La situación opuesta se vivió precisamente en el país en el que el análisis económico estaba más avanzado, el Reino Unido, debido a la fuerte rigidez de las respuestas institucionales.



#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aaron, H.J. et al. (1992): "Symposium on Economists as Policy Advocates", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 6, 3, págs. 59-77.
- Allen, W.R. (1977): "Economics, Economists and Economic Policy: Modern American Experiences", *History of Political Economy*, 9 (1), primavera, págs. 48-88.
- Arias, X.C. (1992): *Leviatán tras el naufragio. Políticas económicas y financieras en los años treinta*, Espasa Calpe. Madrid.
- Barber, W.J. (1985): *From New Era to New Deal: Herbert Hoover, the economists and American economy policy, 1921-1933*, Cambridge University Press. Cambridge.
- Barber, W.J. (1990): "Government as a laboratory for economic learning in the years of the Democratic Roosevelt" en Furner y Supple (eds.) (1990), págs. 103-37. Cambridge.
- Barucci, P. (1983): "Teoría y política económica en la evolución histórica del pensamiento económico" recogido en *Boletín del ICE*, 2012, 1985.
- Blaug, M. (1991): "Second Thoughts on Keynesian Revolution", *History of Political Economy*, vol. 23, 2, págs. 171-92.
- Booth, A. (1987): "Britain in the 1930s: A managed economy?", *Economic History Review*, vol. 40, págs. 499-522.
- Booth, A. (1989): *British Economic Policy 1931-49: Was there a Keynesian Revolution?*, Harvester. N. York.
- Cairncross, A. (1986): *Economics and Economic Policy*, B. Blakwell. Londres.
- Cairncross, A. y Watts, N. (1989): *The Economic Section 1939-1961, A Study in Economic Advising*, Routledge. Londres.
- Clarke, P. (1988): *The Keynesian Revolution in the Making 1924-36*, Clarendon Press. Oxford.
- Clarke, P. (1990): "The Treasury's analytical model of the British economy between the wars" en Furner y Supple (eds.) (1990), págs. 171-207. Cambridge.
- Coats, A.W. (1985): "The American Economic association and the Economist Profession", *Journal of Economic Literature*, vol. 23, 4, págs. 697-727.
- Coats, A.W. (1991): "Economics as a profession" en D. Greenaway et al. (eds.): *Companion to Contemporary Economic Thought*, Londres.
- Colander, D. y Coats, A.W. (eds.) (1989): *The Spread of Economic Ideas*, Cambridge University Press. Cambridge.
- Collins, R.M. (1981): *The Business Response to Keynes*, Columbia University Press.
- Eichengreen, B. (1992): *Golden Fetters. The Gold Standard and the Great Depression 1919-1939*, Oxford University Press. Oxford.
- Ferguson, T. (1989): "Industrial Conflict and the Coming of the New Deal", En S. Fraser y G. Gerstle (eds.): *The Rise and Fall of the New Deal Order, 1930-1980*.
- Friedman, M. (1970): *The Counter-revolution in Monetary Theory*, IEA. Washington.
- Friedman, M. (1986): "Economist and Economic Policy", *Economic Inquiry*, vol. 24, 1, págs. 1-10.
- Furner, M.O. y Supple, B. (1990): "Ideas, institutions, and state in the United States and Britain: an introduction" en Furner y Supple (eds.) (1990), págs. 3-39. Cambridge.
- Furner, M.O. y Supple, B. (eds.) (1990): *The State and Economic Knowledge*, Cambridge University Press. Cambridge.
- Garside, W.R. (1985): "The Failure of the 'Radical Alternative': Public Works, Deficit Finance and British Interwar Unemployment", *Journal of European Economic History*, 14, págs. 537-55.

- Garside, W.R. (ed.) (1993): *Capitalism in Crisis. Responses to the Great Depression*, Pinter, Londres.
- Garvey, G. (1975): "Keynes and the Economic Activists of Pre-Hitler Germany", *Journal of Political Economy*, vol. 83, 2, págs. 391-404.
- Gourevitch, P. (1984): "Breaking with Orthodoxy: The Politics of Economic Policy Responses to the Depression of the 1930s", *International Organization*, 38, invierno, págs. 95-130.
- Gourevitch, P.A. (1989): "Keynesian Politics: The Political Sources of Economic Policy Choices" en Hall (ed.) (1989), págs. 87-106. Princeton.
- Hall, P.A. (1986): *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, Blackwell. Oxford.
- Hall, P.A. (1989): "Conclusion: The Politics of Keynesian Ideas" en Hall (ed.) (1989), págs. 361-391. Princeton.
- Hall, P.A. (1990): *Policy paradigms, social learning and the State: the case of economic policy-making in Britain*, Fundación March, Working Paper. Madrid.
- Hall, P.A. (ed.) (1989): *The Political Power of Economic Ideas. Keynesianism across Nations*, Princeton University Press. Princeton.
- Hawley, E.W. (1990): "Economic inquiry and the State in New Era America: antistatist corporatism and positive statism in uneasy coexistence" en Furner y Supple (eds.) (1990), págs. 287-324. Cambridge.
- Hayek, F. (1991): "Ser economista" Conferencia pronunciada en la LSE en 1944 y recogida en *Revista de Economía*, 13.
- Henderson, D. (1986): *Innocence and Design. The influence of Economic ideas on Policy*, B. Blackwell. Londres.
- Hirschman, A.O. (1963): *Journeys toward progress. Studies of Economic policy making in Latin America*, TCF, Nueva York. (v.e. en Aguilar, Madrid, 1964).
- Hirschman, A.O. (1989): "How the Keynesian Revolution Was Exported from the United States, and Other Comments" en Hall (ed.) (1989), págs. 347-360. Princeton.
- Howson, S. y Winch, D. (1977): *The Economic Advisory Council 1930-39: Economic Advice During Depression and Recovery*, Cambridge University Press. Cambridge.
- Hudson, M. (1985): "German Economists and the Depression of 1929-1933", *History of Political Economy*, 17, págs. 35-50.
- Hutchison, T.W. (1978): *Sobre revoluciones y progresos en el conocimiento económico*, FCE, 1985. México.
- Jonung, L. (1981): "The Depression in Sweeden and The United States: A Comparison of Causes and Policies" en K. Brunner (ed.): *The Great Depression Revisited*, Martinus Nijhoff, págs. 286-315. La Haya.
- Jonung, L. (ed.) (1991): *The Stockholm School of Economics Revisited*, Cambridge University Press. Cambridge.
- Keynes, J.M. (1971-89): *The Collected Writings of JMK*, Macmillan-St. Martin Press. Londres.
- Lee, B.A. (1989): "The Miscarriage of Necessity and Invention: Proto-Keynesianism and Democratic States in the 1930s" en Hall (ed.) (1989), págs. 129-170. Princeton.
- Middleton, R. (1985): *Towards the managed economy: Keynes, the Treasury and the fiscal policy debate of the 1930s*, Methuen. Londres.
- Nelson, R.H. (1987): "The economics Profession and the Making of Public Policy", *Journal of Economic Literature*, XXV, marzo.
- Patinkin, D. (1982): *Anticipations of the General Theory? and Other Essays on Keynes*, University of Chicago Press. Chicago.
- Peden, G.C. (1984): "The Treasury View on Public works and employment in the interwar period" *Economic History Review*, 37, págs. 167-181.
- Peden, G.C. (1988): *Keynes, the Treasury and British Economic Policy*, MacMillan. Houndmills.
- Robbins, L. (1963): "On the Relations between Politics and Economics" *Economics and Politics*.

- Royo, L.A. (1991): "El pensamiento económico ante el paro y la crisis" en M. Cabrera et al. (eds.): *Europa en crisis 1919-1939*, Edit. Pablo Iglesias, págs. 119-164. Madrid.
- Roll, E. (1992): "La economía y la política económica. Algunas tendencias recientes" en *El Trimestre Económico*, vol. LIX (2), 234, págs. 388-396.
- Sacks, P. (1980): "State structure and the Asymmetrical Society", *Comparative Politics*.
- Salant, W.A. (1989): "The Spread of Keynesian Doctrines and Practices in the United States" en Hall (ed.) (1989), págs. 27-52. Princeton.
- Sauvy, A. (1984): *Histoire économique de la France entre les deux guerres*, Economica. Paris.
- Schumpeter, J.A. (1954): *History of Economic Analysis*, Oxford University Press. Oxford (v.e.: *Historia del análisis económico*), Ariel, Barcelona).
- Stigler, G. (1982): *The Economist as preacher and other essays*, University of Chicago Press. Chicago (v.e. en Folio, Barcelona, 1987).
- Stoneman, W.E. (1979): *A History of the Economic Analysis of the Great Depression in America*, Garland, N. York.
- Sweezy, A. (1972): "The Keynesians and Government Policy: 1933-1939", *American Economic Review*, vol. 62, mayo, págs. 116-124.
- Temin, P. (1989): *Lessons from the Great Depression*, The MIT Press. Cambridge-Mass.
- Uhr, C.G. (1977): "Economists and policymaking 1930-36: Sweden's experience", *History of Political Economy*, vol. 9, 1, págs. 89-121.
- Weir, M. (1989): "Ideas and Politics: The Acceptance of Keynesianism in Britain and the United States" en Hall (ed.) (1989), págs. 53-86. Princeton.
- Weir, M. y Skocpol, T. (1985): "States structures and the possibilities for 'keynesians Responses' to the Great depression in Sweden, Britain and the United States" en P. Evans et al. (eds.): *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press. Cambridge.
- Winch, D. (1966): "The Keynesian Revolution in Sweden", *Journal of Political Economy*, abril, págs. 168-76.
- Winch, D. (1989): "Keynes, Keynesianism and State Intervention" en Hall (ed.) (1989), págs. 107-127. Princeton.
- Winch, D. (1990): "Economic Knowledge and government in Britain: some historical and comparative reflections" en Furner y Supple (eds.) (1990), págs. 40-70. Cambridge.

Fecha de recepción del original: Abril, 1993  
Versión final: Agosto, 1993

#### ABSTRACT

This paper inquires into the interaction paths which exist between economic knowledge and public policy, and it proposes a framework of analysis in which three types of factor intervene, namely those relative to the generation and diffusion of knowledge itself, those relative to the evolution of economic performance and those relative to institutional determinants. This framework is applied to the analysis of the process of change—unfinished, uneven and contradictory— which operated in the 1930's, both in the theoretical and in the practical economic policy of the developed world. Two principal ideas are brought out in the conclusions: first, the Keynesian theoretical revolution, with its aura of intellectual rigour, legitimised the growing inclination of economists to experiment with a greater role and intervention on the part of public bodies and, secondly, the institutional conditions of the economic political process (political, social, administrative) played a key role in the form and pace of incorporation of new ideas to these processes.

*Keywords:* history of economic thought, emergence of economic policy.