

ciales" (Schlesinger, 1959, pp. 432-433). Los economistas institucionales fueron aún más lejos. Rexford Tugwell, quien probablemente era el economista que mayor influencia ejercía en la administración del *New Deal*, afirmaba que con el Decreto Nacional de la Recuperación Industrial "le hemos dado la espalda a la competencia y hemos optado por el control social" (Schlesinger, 1959, p. 183). Y John M. Clark, otro de los economistas institucionales, en 1926 había ya publicado su libro titulado *Social control of business* en el que las conclusiones sobre lineamientos políticos que figuraban en el último capítulo se decía que se hallaban presentadas desde la perspectiva de un "dictador" imaginario (1939, p. 520).

Este vocabulario verdaderamente nuevo del motivo económico dio origen a todo tipo de agencias federales que, al parecer, ponían en práctica la noción filosófica de Dewey del público como el conjunto de aquellos que se ven afectados por las transacciones de las personas privadas. Por ejemplo, la convicción de que tras el crac del mercado de valores, "los intercambios nacionales de títulos u obligaciones [eran] de interés público" (Acta del Congreso 2268, 1934) dio lugar a la creación de la Comisión de Valores y Bolsa (SEC, Security and Exchange Commission) a la que se confió la supervisión del mercado de valores (Harris, 1987; Burk, 1985; Merrill, 1938).

Sin embargo, el conflicto más decisivo, y aquel en torno al cual se centraron las tensiones de la legislación del *New Deal*, lo constituyó la pugna respecto de la legislación laboral, y especialmente el Decreto Nacional sobre Relaciones Laborales (NRLA, National Labor Relations Act). Se le conoció también como el "Decreto Wagner", debido a que fue Robert F. Wagner, el senador por Nueva York, quien casi con su propia mano dio impulso a los esfuerzos encaminados a que dicho Decreto se aprobara y entrara en vigor. Entre julio de 1935, la fecha de su promulgación, y 1937, que fue el año en que la Suprema Corte finalmente otorgó y reconoció su carácter constitucional, el Decreto Wagner se halló en el centro de una pugna acerba y prolongada que, en esencia, consideraba que la nueva Administración y la recién formada organización de sindicatos industriales, el Congreso de Organizaciones Industriales (CIO) de John Lewis, se enfrentaba a una parte significativa del mundo de los negocios y se ponía en contra del ramo judicial del gobierno (Klare, 1978; Skocpol, 1980; Schlesinger, 1960, pp. 484-496).

El Decreto Wagner reconocía el derecho de los trabajadores a escoger el sindicato al que deseaban pertenecer, así como el derecho del sindicato a negociar colectivamente en nombre de los trabajadores. Además, creaba sanciones contra las "prácticas laborales injustas" de la parte patronal, y establecía los procedimientos mediante los cuales el Consejo Nacional de Relaciones Laborales pudiera aplicar dichas sanciones. La aprobación del Decreto Wagner trajo como consecuencia un pronunciado incremento de los miembros de los sindicatos, especialmente de los afiliados al CIO, así como en la militancia de los propios obreros contra los patrones que oponían resistencia para que dicho decreto no entrase en vigor. El momento culminante del enfrentamiento ocurrió en 1937, en la fábrica de la General Motors en Flint, estado de Michigan. Allí, el 30 de diciembre de 1936, dos grupos de trabajadores iniciaron una huelga de brazos caídos, con la que dejaron de trabajar y ocuparon la planta. Al cabo de dos días, "112 000 trabajadores de la producción se hallaban ociosos". Esa huelga prosiguió durante más de un mes; los funcionarios de la empresa se mantenían obstinados en su rechazo a dialogar con los huelguistas. El 3 de febrero, la orden que había llegado para que desalojasen las instalaciones se enfrentó contra una imponente manifestación de fuerza y de solidaridad por parte de los trabajadores de la General Motors y de otros obreros que llegaron de todo el estado de Michigan. Finalmente, y bajo presión del gobierno de Roosevelt, se persuadió a los ejecutivos de la empresa para que se reunieran con los dirigentes del CIO y de los sindicatos de la industria automotriz, quienes lograron obtener el reconocimiento exclusivo en la totalidad de las 17 plantas a las que afectaba la huelga (Piven y Cloward, 1977, pp. 137-140). Por esos meses ocurrieron huelgas similares en muchas otras fábricas. En abril de 1937, tras la amenaza de Roosevelt de "atiborrar la Corte" con un buen número de magistrados adicionales, la Suprema Corte finalmente se dio por vencida y reconoció la constitucionalidad del Decreto Wagner, en el juicio llamado *Relations Board v. Jones and Laughlin Steel Company*.

Debido a que la militancia de los trabajadores se manifestó especialmente después de aprobado el Decreto Wagner, y en parte a causa de éste, los analistas del movimiento de los trabajadores han afirmado que "el estado organizó la mano de obra" (Piven y Cloward, 1977, p. 153). Esto es decididamente paradójico, especial-

mente por lo que toca a los teóricos marxistas, quienes por lo común consideran al estado como el representante de la clase capitalista. Resulta así comprensible por qué Theda Skocpol trató de utilizar el caso del *New Deal* como una prueba a la que quedaban sometidas las "teorías neomarxistas del estado" (Skocpol, 1980).³ En su artículo, Skocpol demostraba de manera convincente que ninguna de las teorías es capaz de explicar el hecho de que un estado "capitalista" (representado en este caso, según debe uno suponer, por la Administración del *New Deal* de Roosevelt), haya sido capaz de defender, o incluso de "organizar" los derechos de los trabajadores. Esto fue sumamente notable porque sucedió *en contra* de los deseos expresos de la mayor parte de la comunidad empresarial, así como, en forma más general, de los de la "élite de poder" del país, y *sin* que hubiera una presión directa por parte de los trabajadores; cuando menos, no hasta 1937. Las conclusiones de Skocpol son en el sentido de que "hasta ahora, ninguna de las teorías del estado capitalista, entre aquellas que se autodeclaran neomarxistas, ha llegado al punto de tomar *lo suficientemente en serio* las estructuras del estado y las organizaciones de partido" (Skocpol, 1980, pp. 199-200).

Si bien por un lado estas conclusiones están ciertamente bien fundamentadas y resultan teóricamente interesantes, opino, por el otro, que el concepto de "estado", sociológicamente confuso e irremediabilmente mal identificado, ejerce el efecto de desmerecer las posibles ganancias que en cuanto a conocimientos se podrían obtener del hincapié que se hace en las "estructuras del estado y las organizaciones de partido" (véase también el libro de Skocpol, *States and social revolutions*, 1979). Ese énfasis únicamente se puede apreciar en toda su plenitud si comprendemos la forma en que las élites del partido y del estado se constituyen a sí mismas como "estructuras y organizaciones" a través de una imagen reflexiva que se produce en el dominio de la teoría política, y especialmente de la legal. Por ende, la "autonomía del estado" no será una función cosificada, de un objeto cosificado al que se denomina estado, que se nos ofrece de una vez por todas en su divina estructura, sino que será más bien consecuencia del grado de

³ Skocpol expone las teorías "instrumentalistas" (representadas predominantemente por la obra de Ralph Miliband, 1969), las teorías "político-funcionalistas" (que están representadas por los primeros trabajos de Nicos Poulantzas, 1968), y las teorías de la "lucha de clases" (ejemplificadas mediante la obra de Fred Block, 1977).

autonomía con el que se ven dotadas las élites gubernamentales, en un momento determinado y en un lugar particular. Esto jamás se vio tan claro como en la cultura legal y política que accedió al poder con el gobierno de Franklin D. Roosevelt.

Bajo el *New Deal*, la autonomía de las estructuras del estado significó que las élites intelectuales y políticas llegaron a compartir un concepto del papel que desempeñaban, que era autónomo con respecto a los puntos de vista objetivistas y economicistas de la sociedad que había sido hegemónica hasta entonces. Como hemos visto, esto no ocurrió de la noche a la mañana, sino que fue el resultado de las meditaciones intelectuales que se habían desarrollado durante las décadas anteriores. Las reflexiones de los pragmatistas, de los sociólogos de Chicago y de los realistas jurídicos, eran una respuesta a la forma en que todos ellos percibían las transformaciones que estaban ocurriendo en la sociedad estadounidense. Lo que percibían era principalmente la desaparición de la postura dominante del concepto de individuo en los terrenos económico, político, moral, legal e incluso epistemológico, y el surgimiento, a cambio, de un instrumento especial: la organización. Los primeros cien días del período en funciones de Roosevelt le recuerdan a uno la forma en que Nietzsche celebraba a los "organizadores natos". Los efectos de la transformación subterránea de la sociedad y de la economía, que habían sacudido los cimientos de la ortodoxia económica clásica, se hacían sentir ahora en la sede del gobierno. En una sociedad de aventureros económicos, como había tildado Marx a los administradores y financieros, el papel del gobierno no podía limitarse a ser un guardián nocturno —que era lo que exigía la economía tradicional del *laissez-faire*. El gobierno tenía que volver a ser el gobierno de un príncipe. La referencia que hacían Berle y Means a los motivos de Alejandro el Grande era sumamente apropiada. El nuevo héroe de la época era el fundador de imperios, y no el hombre de negocios.

Tal como escribía Karl Polanyi en 1944, desde dentro de la experiencia del colapso del antiguo orden "natural" que tanto complacía a la economía clásica:

[...] la peculiaridad de la civilización cuyo colapso hemos presenciado era precisamente la de que se sustentaba sobre fundamentos económicos. En otras sociedades y otras civilizaciones se hallaban limitadas por las condiciones materiales de su existencia —éste es un rasgo común a

toda la vida humana, a toda forma de vida, por cierto, ya sea ésta religiosa o no religiosa, materialista o espiritualista. Todo tipo de sociedad se ve limitada por los factores económicos. Únicamente la civilización del siglo XIX fue económica en un sentido diferente y distintivo, puesto que optó por fundamentarse en un motivo que sólo raras veces se ha admitido como válido en la historia de las sociedades humanas, y que ciertamente nunca antes se había elevado al plano de una justificación de la acción y el comportamiento de la vida cotidiana; a saber: la ganancia. El sistema del mercado autorregulador se derivó en forma singular de este principio (1944, p. 30).

Según Polanyi, los Estados Unidos de Roosevelt habían sido los primeros, "en un gesto instintivo de liberación", de abandonar el oro en 1933, esto es, de liberarse de las cadenas de unas "leyes económicas" con antigüedad de siglos, simbolizadas por el dogma de la paridad entre la moneda y un "patrón oro". Pero si no eran ~~los hombres~~ ~~los que iban a ser, entonces quienes iban a ser~~ eran los hombres —los hombres y mujeres organizados.

El pragmatismo había allanado el camino hacia un concepto de gobierno sin ideología (Mancini, 1962; Hofstadter, 1955, pp. 316-320). Thurman Wesley Arnold —profesor de derecho en la Universidad de Yale, activista en el movimiento legal realista, quien en 1938 ingresó al gobierno de Roosevelt como asistente del procurador general a cargo de la división antimonopolio del Departamento de Justicia— resumía este punto de vista en su libro *The folklore of capitalism* (1937). El "folclor del capitalismo", según Arnold, estaba constituido por el lenguaje del "derecho" y de la "economía" (1937, p. 2). Ambas doctrinas se fundamentaban en la idea de un personaje ficticio, el Hombre Pensante:

En la psicología ingenua del pasado, el "Libre Albedrío" era un hombrecito que existía en la parte superior de la cabeza y que cogía los malos impulsos que uno tenía y los suprimía. Esto lo hacía pidiéndole consejo a otro hombrecito que se denominaba la "Razón". Sin embargo, con objeto de escuchar a la Razón era preciso que el Libre Albedrío excluyera de la conferencia a un tercer hombrecito denominado la "Emoción", que mostraba la tendencia a oscurecer el consejo claro de la Razón (1937, p. 6).

Así era como el folclor del derecho y la economía (folclor para Arnold, pero "verdades ineludibles, leyes naturales" para los lectores conservadores del *Saturday Evening Post* [1937, p. 46], estaba

obstruyendo la labor que era preciso realizar para remediar los daños que habían originado los actos inspirados por ese folclor. Arnold repetía en su libro el mismo leitmotiv que ya hemos visto explicado en capítulos anteriores por los sociólogos, desde Park y Burgess, hasta Mead, pasando por Thomas y Znaniecki; esto es, la idea de que existe “la creencia común de que los remedios sociales se podían encontrar en la formulación de principios, en lugar de el control y la organización. A este respecto, radicales y conservadores eran exactamente iguales” (Arnold, 1937, p. 75). En el folclor del derecho y la economía se pensaba que el orden social era el resultado del establecimiento de principios y de utopías previamente concebidas. El libro militante de Arnold concluía con un himno a las cualidades carismáticas de Roosevelt, así como con el convencimiento de que el gobierno tenía un nuevo papel que desempeñar en la política, autónomo con respecto a la sujeción a “leyes naturales” de una u otra índole.

Los portadores de esta creencia eran “los *New Dealers*” (Schlesinger, 1959, p. 16). Schlesinger nos da a conocer el punto de vista de George Peek, el veterano líder de los hacendados, quien escribió: “Se asentó en Washington una plaga de jóvenes abogados [...] Todos ellos afirmaban que eran amigos de tal o cual personaje, y principalmente de Felix Frankfurter y Jerome Frank” (1959, p. 16). Uno de los protegidos de Frankfurter, Jerome Frank, el realista legal, pasó a ser el nuevo consejero general de la Administración de Ajuste Agrícola, y él fue quien llevó a Washington a Arnold y a otros teóricos legales (Schlesinger, 1959, pp. 49-50). Los abogados como Frank y Berle, los economistas como Tugwell y los políticos como Wagner, fueron quienes realmente idearon el *New Deal*. Tal como lo ha señalado Schlesinger “únicamente la vigilancia de Jerome Frank, Leon Keyserling y el senador Wagner”, por ejemplo, fue la que salvó la vigorosamente pro laboral sección 7a. del Decreto Nacional de Recuperación Industrial (Schlesinger, 1959, p. 99; Skocpol, 1980, p. 167).

La cultura en la cual se habían desarrollado los “asesores especiales” de Roosevelt era la cultura del realismo legal y del pragmatismo filosófico. La crítica que hacían los realistas legales en cuanto a una interpretación formalista de la ley, y especialmente de la Constitución, ya había sido prevista en la era progresista por los protagonistas de la “revuelta contra el formalismo”; revuelta general y proveniente de los intelectuales, que caracterizó a ese

período, tal como lo señalaba Morton G. White (1947). Esto fue así en el caso de la jurisprudencia sociológica del joven Roscoe Pound, de la "teoría del hombre malo" del magistrado Holmes en su ensayo "La senda de la ley" (1897), y del estudio pionero del historiador Charles Beard, titulado *An economic interpretation of the Constitution*, en el que se atrevía a desafiar las motivaciones de los padres fundadores (1913). Posteriormente, el trabajo de los realistas legales, desde Jerome Frank (1930), hasta Karl Llewellyn (1931) y Thurman Arnold (1935 y 1937), alineó nuevas municiones del lado de Roosevelt durante el enfrentamiento con la Suprema Corte. De hecho, disputaban la idea de que la interpretación de la ley, y especialmente la interpretación que la Corte daba a la Constitución, no fuese otra cosa más que una aplicación meticulosa del principio *stare decisis* (Schlesinger, 1960, pp. 486-487; Mensch, 1982, pp. 26-29).

Las interconexiones entre la enseñanza filosófica del pragmatismo, la práctica política del New Deal, y el concepto de la ley utilizado de igual manera por los realistas legales y por la administración del New Deal, se puede resumir en la idea del experimento social. Los jóvenes abogados que, para consternación de gente como George Peek, estaban llegando a raudales a las oficinas de Washington, se hallaban adiestrados a pensar en la ley como un instrumento importante a causa de sus efectos y consecuencias, como una técnica social para lograr resultados, y no como la expresión de una autoridad social superior al humano. Lo que emocionaba a estos abogados era la oportunidad de experimentar en "cuarenta y ocho laboratorios sociales", como había llamado Roosevelt a Estados Unidos (Mancini, 1962, pp. 18-19). En las páginas de *The New Republic*, John Dewey utilizaba el mismo lenguaje con referencia a la ciencia social, extendiendo la lógica de su pensamiento desde el dominio de la filosofía hasta el de lo social y político. Dewey escribía:

Lo que estoy tratando de demostrar puede resumirse diciendo que es un error cabal el suponer que los esfuerzos por alcanzar el control social dependen de la existencia previa de una ciencia social. Lo cierto es lo contrario. La estructuración de una ciencia social, es decir, de un cuerpo de conocimientos en el que los hechos queden determinados en sus relaciones significativas, depende de que se ponga en vigor el planeamiento social (1931, p. 276).

Este énfasis en la experimentación exigía una postura institucional dinámica que iba en contra de cualquier concepto cristalizado de "estado" (Passerin D'Entrèves, 1967, p. 60). De hecho, el protagonista institucional de la práctica política durante el *New Deal* fue la agencia de emergencia, y el choque entre la idea del fortalecimiento del servicio civil y la del uso de agencias ad hoc resolvió en favor de estas últimas (Schlesinger, 1959, pp. 334-335). Una prolongada competencia anárquica entre las agencias fue sostenida debido al poder carismático del líder, parece expresar una imagen del *New Deal* mejor que los resurrectos Leviatanes contemplados por el partido, de las sociedades comunistas y fascistas durante esos mismos años. Si bien, como hemos visto, cualquier intento de recurrir a un concepto de estado por parte de los regímenes de Alemania, Italia o la Unión Soviética resultaba ser un total fracaso —debido a que en los tres países el nuevo principio era el partido—, en Estados Unidos un acento creciente y sostenido en cuanto a la primacía de lo político se hallaba enraizado. En cambio, en un enfoque de pies ligeros, a lo Zaratustra, desechando del olor del "monstruo frío" (Nietzsche, 1883-1885, pp. 45-52).

EL CONTROL SOCIAL, POR MEDIO DE LA LEY

Ciertamente, el enfoque pragmático, por partes, de los realistas legales y del gobierno de Roosevelt no era la única respuesta a la agitación e inestabilidad del período que medió entre las dos guerras mundiales. Para los defensores del *New Deal*, éste fue un período en el que surgió y se estableció una nueva sociedad, pero hubo otros intelectuales que consideraron la nueva época de manera muy distinta. Muchos estadounidenses vieron con creciente pesar la inquietud de los "rugientes años veinte" y la Depresión, para no hablar ya del ascenso al poder de los enemigos de las democracias libres: los fascistas y los comunistas. Consideraron esos acontecimientos como parte de una declinación de la cohesión social y de los valores en los que creía la sociedad estadounidense, lo cual les indicaba que había la necesidad de reconstruir una comunidad moral. El enfoque tendencialmente escéptico del gobierno de Roosevelt los dejaba en una incógnita —por más que