

Las colecciones de Documentos de Trabajo del CIDE representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es).

❖ D.R. © 2000, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C., carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210 México, D. F., tel. 727-9800, fax: 292-1304 y 570-4277. ❖ Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido como el estilo y la redacción son responsabilidad exclusiva suya.



NÚMERO 119

Arturo Grunstein

**HACIA UN ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS POLÍTICAS
PÚBLICAS DEL *NEW DEAL* ESTADOUNIDENSE
Y EL CARDENISMO MEXICANO**

Abstract

The purpose of this paper is to open a new, comparative historical sociology research agenda of the Mexican state and cardenista policymaking in the 1930's. The first section analyzes the contributions of state centric, historical sociology of the New Deal for the comparative study of national responses to the Great Depression. The second and final section explores the historiographical and methodological relevance of this approach to the study of cardenismo. The objective is to underline the importance of introducing previously ignored or neglected institutional aspects of the Mexican state into the interpretation of the Cárdenas regime. The discussion centers on the political economy of fiscal and monetary policymaking in both nations. There are two major reasons for this limited focus on macroeconomic issues: first, it facilitates an otherwise hardly manageable exercise in comparative history; and second it brings into our attention a fundamental policy arena that has been eclipsed by the traditional, albeit still dominant historiographical concerns on aspects such as the agrarian reform, labor relations and the oil expropriation.

Resumen

El presente ensayo constituye un primer intento por construir un puente entre la literatura histórico comparativa sobre el New Deal y la historiografía sobre el cardenismo. Con este propósito primero se revisan someramente los trabajos más importantes de sociología histórica comparativa sobre el New Deal, haciendo énfasis en las aportaciones de Theda Skocpol y sus colaboradores más cercanos. En la parte final del ensayo se exploran algunas de las propuestas centrales de estos autores desde la perspectiva de la investigación sobre el cardenismo. A estas alturas resultaría demasiado pretencioso proponer una reinterpretación histórica comparativa de este período crítico en el desarrollo de los dos países. Más bien de lo que se trata, entonces, es de reflexionar sobre la utilidad de la incorporación de los trabajos mencionados para el estudio histórico - comparativo del cardenismo. En ese sentido la aportación más importante del ensayo es identificar nuevas perspectivas y agendas de investigación para enriquecer nuestra comprensión de la evolución del Estado mexicano, conforme se revela en las políticas públicas del gobierno del general Lázaro Cárdenas (1934-1940). El examen se enfoca principalmente en la políticas económicas de los dos países que pueden ser vistas propiamente como respuestas a la depresión. Lo que nos permite este enfoque restringido a las políticas macroeconómicas es: por un lado establecer una plataforma común para el análisis comparativo suficientemente manejable dentro del espacio limitado del ensayo, y por otro rescatar un aspecto de las políticas cardenistas que por razones hasta cierto punto explicables han sido eclipsado por temas como la reforma agraria, las relaciones laborales y la expropiación petrolera.

Introducción

Desde la década de los treinta, diversos autores han identificado semejanzas entre las políticas del New Deal en los Estados Unidos y el cardenismo en México. A grandes rasgos, estos trabajos subrayan la vocación reformista —progresista compartida por ambos regímenes que se expresó fundamentalmente en dos frentes estrechamente asociados: Por un lado la expansión de la esfera de acción económica y social del estado. Por otro, la formación y renegociación de pactos o alianzas entre el estado y distintos actores/clases sociales— principalmente los empresarios, los trabajadores y sus organizaciones respectivas.

En buena medida los cambios señalados pueden ser vistos como respuestas, en contextos nacionales diferentes, a un estímulo común: la crisis a nivel internacional del capitalismo liberal. Dicha crisis, que comenzó en realidad desde las postrimerías de la primera guerra mundial, se agravó y se propagó a principios de los años treinta como consecuencia de la Gran Depresión.

Así pues, es posible observar como países con trayectorias históricas y tradiciones políticas divergentes, en mayor o menor grado coincidieron, sin embargo, en su descrédito hacia el mercado autoregulado y la democracia parlamentaria decimonónica.

En la mayoría de los casos esto además condujo a cambios importantes tanto en el ámbito político como económico. Por lo general, el crecimiento del intervencionismo estatal estuvo acompañado de un nuevo entramado político-institucional corporativista como forma alternativa de representación y participación.

Sin embargo, una vasta historiografía también revela que más allá de éstas tendencias comunes generales, se encuentran diferencias nacionales significativas. Dichas disparidades se dieron tanto en la forma en la que la crisis se manifestó, así como en las respuestas gubernamentales a la misma.

Existe una importante literatura que ha analizado comparativamente las políticas del New Deal con las de otras naciones industriales como Gran Bretaña, Francia, Alemania y Suecia. En cambio, a la fecha, contamos con escasos esfuerzos histórico-comparativos similares para el cardenismo. Los que existen solo se han ubicado en una dimensión latinoamericana y por lo general se enfocan en ese supuestamente unificador, pero a fin de cuentas vago y siempre evasivo concepto: el populismo.

El presente ensayo constituye un primer intento por construir un puente entre la literatura histórico comparativa sobre el New Deal y la historiografía sobre el cardenismo. Con este propósito primero se revisan someramente los trabajos más importantes de sociología histórica comparativa sobre el New Deal, haciendo énfasis en las aportaciones de Theda Skocpol y sus colaboradores más cercanos (Skocpol y *cía*). En la parte final del ensayo se exploran algunas de las propuestas centrales de Skocpol y *cía* desde la perspectiva de la investigación sobre el cardenismo.

Obviamente, a estas alturas resultaría demasiado pretensioso proponer una reinterpretación histórica comparativa de este período crítico en el desarrollo de los dos países. Más bien de lo que se trata, entonces, es de reflexionar sobre la utilidad de la incorporación de los trabajos mencionados para el estudio histórico-comparativo del cardenismo. En ese sentido la aportación más importante del ensayo es identificar nuevas perspectivas y agendas de investigación para enriquecer nuestra comprensión de la evolución del Estado mexicano, conforme se revela en las políticas públicas del gobierno del general Lázaro Cárdenas (1934-1940).

El examen se enfoca principalmente en las políticas económicas de los dos países que pueden ser vistas propiamente como respuestas a la depresión. Con esto, sin embargo, de ninguna manera se pretende reducir al New Deal y al Cardenismo a respuestas frente a la citada crisis.

No cabe duda que las dos experiencias históricas además constituyen parte de procesos históricos de más largo plazo. Si bien las políticas agrícolas del New Deal y en particular la concesión de subsidios a los precios mediante la formación del Agricultural Adjustment Agency (AAA) estuvieron muy relacionadas con aspectos coyunturales de la crisis, claramente lo estuvo menos la reforma agraria cardenista basada en el ejido colectivo. Es verdad que los acontecimientos mundiales y modelos externos, desde el plan quinquenal soviético hasta el New Deal, provocaron una respuesta en México de los grupos progresistas del Estado y también fuera de él. No obstante, estos factores externos más que nada reforzaron concepciones anteriores de un Estado revolucionario activo en la economía nacional principalmente para promover los derechos de obreros y campesinos.

Lo que nos permite este enfoque restringido a las políticas macroeconómicas es: por un lado establecer una plataforma común para el análisis comparativo suficientemente manejable dentro del espacio limitado del ensayo, y por otro rescatar un aspecto de las políticas cardenistas que por razones hasta cierto punto explicables han sido eclipsado por temas como la reforma agraria, las relaciones laborales y la explotación petrolera.

La sociología histórica comparada del New Deal: La contribución “neoweberiana”

Dentro de los trabajos de sociología histórica comparativa sobre el New Deal, destacan los enfoques “neo-weberianos” realizados en los últimos veinte años.¹ Por lo general estos estudios buscan identificar las razones por las que la administración Roosevelt tuvo menos éxito que otros gobiernos occidentales al atacar el desempleo así como en el establecimiento de un amplio sistema de seguridad social. El argumento central de estos trabajos es que las políticas del New Deal se vieron coartadas por falta de “capacidad estatal”, es decir, en muchas áreas la burocracia federal estadounidense era poco numerosa, carente de ideas, experiencia y

¹ Margaret Weir, Anna Shola Orloff, Kenneth Finegold y sobre todo Theda Skocpol.

atribuciones requeridas para llevar a cabo un proyecto reformista más ambicioso sobre todo de tipo “social keynesianos”.

Al referirse al keynesianismo social, Skocpol y cía entienden una serie de acciones gubernamentales novedosas para su tiempo, orientadas al manejo del gasto público para fines tanto asistenciales y redistributivos, así como para impulsar la demanda agregada.

Skocpol y cía explican que para que se diera este tipo de políticas no era necesario que los funcionarios estuviesen familiarizados propiamente con la obra de Keynes. De hecho, señalan que en Suecia estas ideas provinieron de individuos de ese país que arribaron por su propia experiencia e investigación a formas de pensamiento similares al mismo tiempo o incluso anticipándose a la obra del gran economista británico.

Algunas consideraciones teórico–conceptuales

En su análisis, Skocpol y cía le asignan un peso determinante a los siguientes factores: 1) la estructura y las características institucionales del Estado, o expresado de otra forma, la “capacidad estatal”, y 2) el legado de las políticas públicas precedentes.

La importancia de estos dos factores reside por un lado en la formación de las preferencias y capacidades de grupos y partidos políticos activos en el debate de las políticas públicas; y por otro en el acceso a las esferas críticas de la toma de decisiones para expertos con ideas innovadoras.

Con el fin de soslayar las ventajas de su enfoque “centrado en el estado”, Skocpol y cía rechazan las proposiciones de una serie de perspectivas alternativas. La evidencia empírica simplemente niega la suposición de que la magnitud de la respuesta gubernamental correspondió proporcionalmente a la intensidad de la crisis económica. El impacto de la Gran Depresión en los Estados Unidos fue particularmente agudo en comparación con muchas otras naciones tanto avanzadas como atrasadas. Esto, sin embargo, no se tradujo automáticamente en una reacción estatal mayor.

En cuanto a la fuerza de la clase trabajadora se refiere, Skocpol y cía sostienen que sí bien en períodos posteriores los sindicatos estadounidenses eran relativamente más débiles que los de algunos países como Suecia, este no era el caso en los años treinta cuando el poder —tanto en términos relativos como absolutos— de las organizaciones obreras norteamericanas aumentó significativamente. Por otro lado, están los autores que sugieren que la fortaleza del sector corporativo en los Estados Unidos inevitablemente condujo a que el New Deal claudicara frente a los intereses del capital. Pero, como Skocpol y cía señalan, la evidencia histórica revela que el sector empresarial se encontraba muy debilitado durante la mayor parte de los treinta y además fuertemente dividido frente a las políticas del New Deal.

En síntesis, Skocpol y cía sostienen que, pese a sus innegables méritos, los distintos enfoques basados en las clases, coaliciones/alanzas intersectoriales así

como los que subrayan la influencia de las ideas, sufren todos por igual de un punto ciego fundamental al ignorar o no asignarle importancia suficiente a las estructuras del estado. Consecuentemente, estos análisis se ven atrapados en una concepción restringida de la acción política ya sea como una arena en donde compiten y chocan intereses socioeconómicos, o como una discusión intelectual entre individuos y grupos acerca del significado del problema en cuestión, y la forma óptima para resolverlo.

Según Skocpol y *cía* algo similar ocurre en el terreno de las ideas. Es decir, las estructuras estatales también moldearon en buena medida la forma en que los expertos y sus ideas participaron en la formulación de las políticas públicas. El grado de acceso a los centros de elección e implementación de las políticas del estado desempeñaron un papel crítico en la investigación y desarrollo de nuevas ideas y teorías.

Al tratar de evaluar, por ejemplo, como nuevas ideas de tipo keynesiano lograron o no convencer a políticos y funcionarios con poder de decisión, la presencia misma de pensadores e ideas es menos importante que la medida en que las agencias estatales clave fueron receptivas al desarrollo y utilización de dichas perspectivas teóricas. Así pues, para Skocpol y *cía* el objetivo primordial de la investigación es averiguar como los mecanismos existentes de los distintos estados, incluyendo al norteamericano, facilitaron o bloquearon la integración de nuevos expertos para la innovación de las políticas públicas.

De lo que se trataría entonces es de rescatar la dimensión del estado como espacio autónomo cargado de legados y arreglos institucionales que condicionan la acción política. Dentro de este esquema alternativo, los políticos y funcionarios públicos se deben concebir como actores con intereses propios que responden a ideas e intereses en su búsqueda de apoyo social, pero que además disponen de un acervo específico de recursos —coactivos, fiscales, judiciales y administrativos— propios del aparato estatal. Para ilustrar este último punto, se indica que los políticos y funcionarios gubernamentales han tendido a descartar políticas cuando el aparato estatal no contiene instrumentos existentes o previsiblemente disponibles en un futuro cercano para su implementación. A la inversa, cuando han contado con dichos instrumentos o, dicho en otras palabras, “capacidades estatales”, o les resulta relativamente fácil y expedito construirlos, los mismos políticos y funcionarios se mostraron mucho más dispuestos a tomar iniciativas, muchas veces incluso adelantándose a demandas y presiones socio-políticas.

Más aún, Skocpol y *cía* argumentan que las distintas organizaciones de los estados influyeron indirectamente en la capacidad de acción política de los distintos grupos sociales. Indican que los arreglos administrativos, fiscales, coactivos y judiciales de distintos estados, junto con el legado de políticas públicas tuvieron un impacto muy significativo en las nociones de los grupos así como de sus líderes y representantes sobre lo que es deseable o a fin de cuentas factible a través de la acción gubernamental. En otras palabras, lo que se propone desde esta perspectiva es

que las estructuras y capacidades estatales contribuyeron a la formación misma de las ideas, intereses y demandas políticas de distintos grupos sociales.

La capacidad del Estado norteamericano frente a la crisis: El New Deal en perspectiva (trasatlántica) comparada

A continuación veremos la manera en que los autores “*neoweberianos*” emplean el enfoque “centrado en el estado” aquí esbozado, en su análisis comparativo del New Deal estadounidense principalmente con el laborismo británico y la social-democracia sueca.

Al igual que en otras naciones, los estragos de la Gran Depresión fueron determinantes en el resultado electoral y el cambio de gobierno ocurrido en los Estados Unidos en 1932. Cuando el ala progresista del Partido Demócrata encabezada por Franklin D. Roosevelt llegó al poder a principios de 1933, el país se encontraba sumido en la coyuntura más severa de la crisis económica.

De inicio, Roosevelt y su equipo se mostraron mucho más dispuestos que sus antecesores republicanos a incrementar la actividad del gobierno para hacer frente a la crisis. En sentido estructural, la situación a la que se enfrentaba el gobierno de los Estados Unidos, se asemejaba más a la de Suecia que a la de Gran Bretaña. Como en el país escandinavo, la agricultura, en la que predominaban los propietarios capitalistas independientes (*farmers*), mantenía un peso en la producción estadounidense considerable. En los dos países este importante sector se encontraba duramente golpeado por el colapso económico. Por esta razón encontramos una fuerte participación de organizaciones de granjeros al lado de la clase obrera industrial militando en las fuerzas a favor de políticas reformistas, intervencionistas.

Los paralelos entre Suecia y los Estados Unidos y sus divergencias con Gran Bretaña se pueden extender a otras áreas. Junto con la Alemania de Bismarck, Gran Bretaña fue uno de los primeros países en donde se estableció un sistema de seguro nacional contra el desempleo. Lógicamente, al momento de la Gran Depresión, los gobernantes del partido laborista y sus sindicatos aliados se enfocaron en la utilización de este instrumento de política ya accesible para enfrentar los estragos del paro. Aunque ni Suecia ni Estados Unidos contaban con dicho sistema, en ambos países, a diferencia de Gran Bretaña, existía en cambio una tradición y consecuentemente mayor disposición a combatir el desempleo por medio de la inversión en obras públicas.

Según Skocpol y cía la reactivación por esta segunda vía ofrecía un puente más propicio hacia la ruptura con la ortodoxia y la adopción de una estrategia macroeconómica decididamente “social keynesiana”. La razón de esto es que era más fácil conceptualizar y justificar el gasto en obras públicas de beneficio colectivo en el ámbito de la política nacional.

Existían otras causas, más ligadas propiamente a las estructuras del estado, por las que Gran Bretaña se encontraba en una posición relativamente desfavorable para instituir el keynesianismo social. Skocpol y cía aceptan que el poderoso capital

financiero británico altamente internacionalizado impidió que el gobierno laborista abandonara el patrón oro. Sin embargo, la influencia de los banqueros se explica también por el hecho de que la Tesorería, que se encontraba firmemente dominada por economistas conservadores, ejercía un dominio administrativo igualmente férreo dentro de la estructura estatal británica. Además de impedir el acceso a economistas e ideas innovadoras en su propia área, la burocracia financiera bloqueó exitosamente los esfuerzos de los miembros reformistas del recién formado ministerio del trabajo para impulsar políticas “social keynesianas”.

En Suecia en cambio, existía una autoridad central burocrática superior que se remontaba a la monarquía pero que sobrevive en el estado moderno. Este poder político central acostumbraba conformar comisiones públicas integradas tanto por expertos como representantes de intereses sociales que funcionaban con independencia tanto de los ministerios gubernamentales así como del parlamento. Consistentemente con esta tradición profunda sueca, en los años veinte y treinta se estableció una Comisión para el Desempleo, que fue permeable a las ideas e individuos innovadores, y además tuvo la capacidad institucional para impulsar sus políticas.

A pesar de que el “keynesianismo social” enfrentó en Estados Unidos menos barreras que en Gran Bretaña, es un hecho que éste no predominó en las políticas del New Deal. La pregunta que surge entonces, es: ¿por qué a diferencia de Suecia, el gobierno de los Estados Unidos no quiso y/o pudo institucionalizar un sistema keynesiano benefactor? Siguiendo a Skocpol y cía, la respuesta se encontraría en la fisonomía históricamente delineada del Estado norteamericano.

El desarrollo histórico del estado norteamericano

Por lo menos desde una perspectiva europea, difícilmente se podría hablar de la existencia de un Estado estadounidense de dimensiones auténticamente nacionales durante el siglo XIX. En buena medida, la aparición prematura de la democracia electoral retrasó el proceso de centralización estatal en los Estados Unidos. En ausencia de una autoridad central fuerte la nascente comunidad política nacional se articuló principalmente por medio de las cortes y los partidos. La democracia prematura, junto con la diversidad étnica y regional también trajo como consecuencia la ausencia de partidos programáticos con base definidamente clasista. Aquí las posibilidades de un partido obrero eran exiguas si no es que nulas.

Hacia principios del siglo, el movimiento de reforma progresista se esforzó en modificar las estructuras estatales estadounidenses. Entre otros objetivos intentaron minar la influencia de las relaciones clientelares de los partidos e introducir mayor coherencia en la hechura de las políticas públicas por medio de agencias administrativas independientes encabezadas por expertos. Sin embargo, estas reformas sufrían de graves limitaciones. Los líderes progresistas se mostraron muy renuentes al establecimiento de una burocracia nacional que penetrase el

ámbito local, y debido a su aversión extrema a la corrupción se opusieron a incrementar la capacidad fiscal del gobierno federal.

Así, por lo tanto, hasta los años treinta, las políticas públicas estadounidenses se definieron en el marco de una estructura estatal caracterizada aún por su aguda descentralización y su fuerte atraso en el ámbito burocrático-administrativo. En la mayoría de los casos, las decisiones importantes se llevaban a cabo a través de la negociación y concertación en el Congreso. La fragmentación de la soberanía junto con el retraso burocrático-administrativo impidieron el surgimiento de partidos políticos programáticos e instituciones estatales eficaces con acceso a expertos profesionales innovadores.

Aunque en otros países industriales contemporáneos las autoridades locales todavía desempeñaban funciones considerables, por otro lado ya se había constituido el estado nacional desde hace bastante tiempo. En contraste, durante el New Deal ocurrió un importante proceso de construcción y nacionalización del estado norteamericano. Este proceso formativo se puede dividir en dos grandes etapas ambas marcadas por conflictos tanto dentro como fuera del estado acerca de la magnitud de las atribuciones y la esfera de acción del gobierno federal.

La herencia del pasado y dos etapas en el desarrollo de capacidades estatales durante el New Deal

Primera etapa

En su primera etapa, (1933-1935) el New Deal se apartó de la ortodoxia económica al aumentar significativamente el gasto público en obras públicas y diversos programas de emergencia destinados a asistir a granjeros y obreros víctimas de la crisis. Al hacerlo, el gobierno federal incurrió en déficits fiscales moderados pero sin precedentes en la historia económica de los Estados Unidos.

Sin embargo, a diferencia de Suecia, en los Estados Unidos estas medidas no se impulsaron deliberadamente como parte de una política coherente e integral. Se concebían más bien como acciones humanitarias transitorias y no como un genuino programa “social keynesiano” de largo plazo diseñado para al mismo tiempo construir un sistema de seguridad social y sacar a la economía estadounidense de la Depresión. El presidente reiteró continuamente que el gobierno equilibraría el presupuesto federal tan pronto como la emergencia terminara. Esta actitud obedecía en parte a la tradición del reformismo progresista estadounidense que consideraba al gasto desmedido como oportunidad para la corrupción y la política patrón-clientelar.

En realidad, la estrategia de la política económica del temprano New Deal se centró en el control de la oferta a partir de la regulación gubernamental del sector privado. La selección de esta ruta no era sorprendente. La regulación con base en comisiones independientes había sido el instrumento estadounidense por excelencia

desde fines de siglo XIX. Se trataba, pues, de un instrumento accesible y con costos políticos y fiscales relativamente bajos.

En este sentido, sobresalen dos esfuerzos: la Administración para la Recuperación Nacional (National Recovery Administration o NRA) y la Administración para el Ajuste Agrícola (Agricultural Adjustment Administration o AAA). La efectividad de cada una de estas agencias varió significativamente. La primera buscaba la regulación de la actividad económica por medio de acuerdos de precios, producción y códigos de conducta de las empresas. Este experimento, sin embargo, fracasó. Sus resultados negativos se debieron, según Skocpol y *cía*, a la ausencia de instituciones gubernamentales con el alcance suficiente para regular comprensivamente las diversas industrias de una economía de la magnitud de la estadounidense. Así, la vida de esta institución estuvo caracterizada por la inconsistencia y la vacilación entre la acción anti-monopólica, la cartelización autoregulada bajo supervisión oficial, y la planificación corporativa.

El segundo ensayo estuvo diseñado para elevar los precios y el ingreso de los granjeros. La AAA trató de hacerlo primero por medio de un impuesto a los procesadores, el cual fue declarado inconstitucional y posteriormente a través de subsidios directos al productor. Este programa tuvo un saldo más positivo que la NRA. Este éxito relativo de la AAA se atribuye a que el Departamento de Agricultura había desarrollado por varios lustros un cuerpo muy distinguido de economistas expertos que contaban además con amplias capacidades burocráticas administrativas así como de una relación de colaboración estrecha con poderosas organizaciones de granjeros.

Empero, los avances en la recuperación del sector agrícola no fueron suficientes por sí mismos para empujar a la economía en su conjunto y así remontar la Depresión. Al mismo tiempo los tropiezos seguidos por el colapso de la estrategia fincada en la regulación directa de la oferta industrial se encontraba totalmente desprestigiada. La resistencia del gobierno para convertir el gasto federal en una estrategia decidida y de largo plazo impidió que actuara como estímulo suficiente para recuperar la actividad económica.

Segunda etapa

En verdad, no fue sino hasta los últimos años de su segundo mandato (1938-1940), cuando el presidente finalmente aceptó los preceptos keynesianos como estrategia viable para alcanzar tanto la reactivación productiva, el empleo junto con otros objetivos de índole social. Para estas alturas, es decir en su segunda fase, el proyecto del New Deal fue replanteado en un sentido “social keynesiano” asemejándose por un breve lapso a otros países coetáneos, como fue el caso, desde luego, de Suecia bajo los socialdemócratas. Al igual que los socialdemócratas suecos y a diferencia de los laboristas británicos, los demócratas del New Deal lograron mantenerse en el poder durante la década de los treinta. Esto se debió en buena medida a la popularidad de los programas humanitarios de empleo. No obstante, a diferencia de

Suecia, en Estados Unidos el gobierno reformista no había tenido éxito al intentar la recuperación económica por la vía de la regulación de la oferta.

¿Cuáles eran primero los factores que empujaban hacia el keynesianismo social?

1. Entre 1936-1939, la política clasista había ascendido a su clímax en los Estados Unidos. El poder de las organizaciones sindicales se encontraba en apogeo y se estaba consolidando una alianza política y programática entre éstas y el régimen liberal.
2. La existencia de agencias estatales como la Administración de Progreso en las Obras Públicas (Work Progress Administration, WPA).
3. El acceso de funcionarios con ideas “proto” o abiertamente keynesianas a las esferas del poder.
4. La configuración de fuerzas en el congreso era cada vez más favorable a la colaboración entre representantes de intereses granjeros y laborales.
5. Finalmente, el presidente Roosevelt se convirtió al keynesianismo como resultado de la experiencia de la recesión de 1937. La primera respuesta a esta nueva caída fue el equilibrio presupuestal, lo cual de hecho desaceleró aún más la producción. Convencido por las circunstancias y un nuevo grupo de expertos encabezados por Alvin Hansen, en abril de 1938 Roosevelt anunció una nueva iniciativa de gasto público deficitario por \$6.5 mil millones de dólares para distintos propósitos incluyendo préstamos para industrias con problemas, construcción de obras públicas y subsidios a la producción agrícola. Pese a la imposición de algunas condiciones y restricciones, la iniciativa del ejecutivo obtuvo la aprobación mayoritaria del Congreso.

No obstante, una serie de obstáculos infranqueables terminaron por desviar una vez más al New Deal de esta trayectoria para conducirlo en última instancia hacia un keynesianismo de espectro limitado y de contenido comercial. Este otro tipo de keynesianismo estaba basado principalmente en descuentos fiscales a las empresas y los grupos de ingresos altos y medianos para estimular la economía a partir de la inversión y el consumo privados.

¿Cuáles fueron esos obstáculos? Skocpol y cía subrayan dos debilidades principales:

1. El Congreso de los Estados Unidos, resistió la creciente acumulación de atribuciones por parte del ejecutivo bajo Roosevelt. Así, a partir de 1936, ante lo que percibía como una amenaza más al equilibrio de poderes tradicional, el Congreso fue bloqueando los esfuerzos por reorganizar la administración federal para mejorar la coordinación en el diseño de los distintos programas de obras públicas y bienestar social. Con estas acciones se clausuraba cualquier posibilidad para establecer comisiones de rango estatal para la formulación de políticas públicas coherentes a nivel nacional (al estilo sueco).

2. En los Estados Unidos había una serie de factores —la heterogeneidad de la clase propietaria agrícola, la diversidad regional, y sobre todo la fragmentación en la estructura de representación política— que en conjunto debilitaron la coalición granjera-obrera como alianza programática más permanente a favor del “keynesianismo social”.

En pocas palabras, la persistencia del poder político a nivel local junto con la determinación legislativa para frenar el surgimiento de un ejecutivo federal más poderoso actuaron como barreras infranqueables para la construcción de un sistema nacional estable de coordinación del gasto público. Al no contar ni con partidos programáticos ni con una administración estatal capaz de sostener “coaliciones presupuestales” para negociar compromisos y coordinar esfuerzos, los keynesianos estadounidenses de fines de los años treinta, a pesar de que compartían valores y metas fundamentales con sus colegas suecos no pudieron repetir sus logros en la práctica. Es decir, Estados Unidos carecía de las instancias administrativas centralizadas así como de la disciplina programática de los partidos parlamentarios suecos que le permitieron a los socialdemócratas y sus aliados intelectuales implementar y expandir su estrategia social keynesiana.

Hacia una interpretación comparativa del Estado y la política económica del cardenismo

Debido en buena medida a la Gran Depresión, como muchos *newdealers* algunos de los encargados importantes de la política económica del gobierno de Cárdenas, dejaron de confiar en la efectividad del libre mercado, el patrón oro, y los presupuestos equilibrados para incrementar la actividad económica y el empleo. Existe la idea de que la recuperación en México se debió a la política presupuestal cercana al modelo “social keynesiana” del gobierno cardenista. En este sentido varios trabajos subrayan que el gobierno cardenista hizo compatibles la reactivación económica con otros objetivos sociales al destinar grandes recursos, incurriendo para ello en déficits fiscales considerables para financiar una serie de ambiciosos proyectos de salud, educación y obras de infraestructura públicas cuyos beneficiarios principales fueron la clase trabajadora y el campesinado.

El propósito de esta sección final del trabajo es examinar estas nociones historiográficas tradicionales. Con este fin, se revisa la evidencia de nuevos estudios sobre la política económica del cardenismo y su significado en términos del enfoque y los conceptos que se desprenden de la sociología histórica del New Deal. La discusión se divide en dos partes que se enfocan cada una en las siguientes cuestiones fundamentales:

1. ¿cómo se manifestó la crisis capitalista en el contexto específico de México? ¿hasta qué punto podemos considerar al cardenismo como una respuesta a dicha crisis? En la medida en que lo fue ¿Podemos clasificar a la política económica cardenista como social keynesiana? ¿Cuáles fueron sus alcances y sus límites?

2. ¿Cuál era la base socio-política e institucional de la política económica cardenista? ¿En que grado fue importante la capacidad estatal —tal como la definen Skocpol y cía— en el contexto específico de México?

1. Al igual que en Estados Unidos y otros países, la crisis económica internacional tuvo en México un impacto inmediato y decisivo. De hecho la contracción se anticipó en México desde 1926, para agravarse entre 1930-1932.² En cambio, en los Estados Unidos el detonante principal de la crisis fue la sobreproducción de un período extendido de auge que llevó a un excedente creciente en la oferta y subsecuentemente a una fuerte caída del nivel de precios. Este fenómeno que comenzó en la agricultura desde los años veinte afectó severamente al sector industrial a partir de 1929–1930.

En buena medida estas diferencias reflejan los contrastes entre una economía industrial avanzada y, hasta la depresión, inmensamente dinámica, frente a otra fundamentalmente agraria, atrasada, incipientemente industrial y que además se encontraba estancada.

Estas desigualdades se manifestaron también en el impacto social de la crisis en los dos contextos, y muy particularmente en lo que se refiere al paro. Con los datos disponibles se calcula que en México en el momento de más grave el desempleo ascendió de 6-7% de la PEA, un incremento importante en términos relativos pero bastante leve si se compara con el 24% de los Estados Unidos en el mismo año. Lo anterior obedeció en gran parte al hecho de que la mayoría de la población mexicana aún vivía en el agro y que a diferencia del mismo sector de orientación predominantemente mercantil en los Estados Unidos, un porcentaje elevado de los productores rurales mexicanos aún se dedicaba a labores de subsistencia.

Asimismo es importante señalar aquí las importantes conexiones bilaterales. Obviamente, la asimetría entre las dos economías hizo que la dirección del impacto fuera de norte a sur. La caída de los precios y del ingreso en el “Coloso del Norte” fue la causa principal del desplome de las exportaciones mexicanas que llegó al 37% entre 1929-1932. El desplome del sector externo se transmitió a su vez a otras actividades productivas, aunque debido a su débil eslabonamiento no tuvo la fuerza devastadora de países como Brasil o Chile. Sin embargo, otros factores hicieron que la contracción se acentuará en México. Entre estos cabe destacar los déficits en la balanza de pagos y sus repercusiones en el tipo de cambio, y finalmente los efectos adversos de la política gubernamental fundamentalmente procíclica.

² Aunque aún no contamos con una explicación completa de las razones del declive en México, los historiadores económicos señalan que “eran varias las fuerzas que convergían... algunas eran internas, mientras que otras afectaban al mundo entero y escapaban al control de México”. En esos años los conflictos internos (guerra cristera, vasconcelismo, sindicalismo creciente), la caída de los precios de los minerales en los mercados internacionales, así como la disminución de la actividad de las compañías petroleras extranjeras contrajeron la demanda interna, por ende, afectaron a la baja a las inversiones y a la actividad económica en general. Como ya se mencionó, estas tendencias se acentuaron con el desplome de 1929 y sus secuelas.

Los déficits en la cuenta comercial, junto con los pagos de la deuda, hicieron que salieran reservas en oro. Al igual que sus colegas de otros países, en un principio los funcionarios se aferraron a la consigna ortodoxa de mantener el tipo de cambio por lo que, ajustaron el gasto público, elevaron las tasas de interés y suspendieron la acuñación de plata. Junto con la restricción a la oferta monetaria, disminuyeron los impuestos al sector externo y el gasto público lo que a su vez magnificó la crisis.

Empero, al igual que otros países como Suecia, la economía mexicana se deslindó de la de los Estados Unidos para iniciar su recuperación tempranamente desde mediados de 1932. ¿A qué se debió la rapidez de la reactivación? Entre los factores más importantes cabe mencionar los siguientes: la mejoría que experimentaron en esos años los mercados para las exportaciones mexicanas; la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) como producto de la devaluación; y finalmente las buenas cosechas por condiciones climatológicas favorables.

Sin embargo, no hay que subestimar el papel del giro de la política gubernamental marcado por los primeros pasos hacia la abjuración de la ortodoxia. A partir de 1932 el Secretario de Hacienda Alberto J. Pani desistió de la política deflacionista de sus antecesores. Bajo Pani, las autoridades mexicanas decidieron abandonar oficialmente el patrón oro al tiempo que aumentaron el gasto público y la oferta monetaria.³ Pese a un nuevo deterioro temporal de los términos de intercambio de las exportaciones mexicanas, a partir de 1933, la economía mexicana creció sostenidamente gracias a los efectos combinados de las políticas anticíclicas con la intensificación de la industrialización sustitutiva.

Así, con base en la evidencia anterior, lo primero que hay que matizar de la versión historiográfica tradicional es la noción de que tanto el New Deal como el cardenismo fueron respuestas a un estímulo común: la Gran Depresión. En realidad, a su llegada al poder los gobiernos de Roosevelt y Cárdenas se encontraron con circunstancias económicas —no solo estructurales sino también coyunturales— sumamente distintas. A diferencia del primero, para cuando Cárdenas asumió la presidencia, México ya estaba saliendo claramente de la depresión económica. La economía mexicana creció a una tasa del 11.3% en 1933, año en que el producto estadounidense disminuyó 2.1%. Mientras México superó en 1935 el nivel de producción que había alcanzado en 1929, Estados Unidos lo logró hasta 1939. La economía estadounidense no logró volver a crecer en términos reales hasta el estallido de la Segunda Guerra Mundial.

Por lo tanto, más que la reactivación de la economía, la política cardenista se abocó fundamentalmente a evitar un nuevo desplome así como mantener y acelerar el ritmo de crecimiento y desarrollo del país. Pero al hacerlo se encontró en un entorno económico de tendencias inflacionistas ya no deflacionistas, por lo que —a

³Consistente en la emisión de billetes con respaldo de plata, y además reiniciar la acuñación de monedas argentíferas. Las ganancias de señorazgo en la acuñación de monedas por la depreciación abrupta del precio internacional de la plata le permitieron a Pani incrementar el gasto público por encima de la recaudación fiscal.

diferencia de otros países como los Estados Unidos— la estabilidad de precios fue también una de sus preocupaciones. Pese a las significativas diferencias ideológicas y programáticas con sus antecesores, los principales funcionarios cardenistas coincidían en que el desarrollo sostenido tenía que alcanzarse sin caer en una ola inflacionaria incontrolable.

¿Se puede clasificar esta política económica como “social keynesiana”?

En sus memorias, el Secretario de Hacienda cardenista revela que al igual que algunos de sus coetáneos europeos o norteamericanos su ruptura con la ortodoxia se dio de manera más bien circunstancial y empírica. Suárez relata como “por haber presenciado durante (su) larga permanencia en Nueva York los efectos de la Gran Depresión en los primeros años que siguieron al de '29, había constatado cómo una política conservadora en materia de crédito había llevado a ese país muy cerca de la bancarrota, y cómo la falta de dinero había llevado a la miseria general; eso determinó en (él) un verdadero horror a la deflación, como seguramente influyó en cuantos economistas tuvieron ocasión de presenciarse”. Como Secretario de Hacienda de Cárdenas, Suárez concordó plenamente con el programa de desarrollo fundamental del presidente consistente en impulsar “la inversión en obras públicas inmediatamente productivas, pues se daba cuenta (Cárdenas) de que mediante esta inversión no solamente aumentaba el capital del país, que tanto había sufrido por la destrucción que tuvo lugar durante la Revolución, sino que además daba trabajo a obreros y aún a técnicos; de este modo aumentaba también la demanda efectiva, que naturalmente crecía por efecto del multiplicador inversión”. Se trataba, pues, nuevamente en palabras del mismo Suárez de “robustecer la economía nacional por medio de la inversión pública y por toda clase de estímulos a la iniciativa privada, para estar en condiciones de hacer frente a las necesidades que imponía la justicia social”.

Empero, al llegar al poder, la política macroeconómica cardenista más que apartarse radicalmente de su predecesora inmediata, lo que hizo en realidad fue imprimirle mayor intencionalidad así como contenido social. Efectivamente, durante su administración, Cárdenas y Suárez profundizaron la tendencia de años anteriores de transferir recursos federales del gasto administrativo al de infraestructura y programas sociales. Cabe añadir que además de estimular el crecimiento, la productividad, y el empleo, muchas de las importantes inversiones en infraestructura realizadas bajo el régimen cardenista perseguían objetivos que también podrían clasificarse como de beneficio social. Con base en esta evidencia, se podría argumentar que en términos generales la política cardenista se acercaba bastante a lo que Skocpol y *cía* denominan “keynesianismo social”.

En una serie de valiosos estudios recientes, Enrique Cárdenas reexamina sistemáticamente la política económica en los años treinta. Cárdenas (el investigador) admite que la visión historiográfica tradicional “contiene elementos verídicos pero no es del todo correcta”. Con base en nuevos cálculos, el autor subraya la moderación que caracterizó a la heterodoxia a la mexicana “suarista-cardenista”. Al inicio de su gestión, la tesorería procuró financiar el aumento del

gasto y la inversión pública federal con ingresos corrientes. En el primer año esto fue posible gracias a la mayor recaudación fiscal fruto de los inicios de la recuperación. Sin embargo, durante los subsecuentes tres años (1935-1937), al incrementar el gasto económico y social, la administración cardenista incurrió en déficit fiscales efectivos crecientes “pero no muy elevados” que se financiaron principalmente con la emisión de dinero nuevo. Esta política fiscal y monetaria expansiva aunada al aceleramiento de la ISI, condujeron a un aumento del Producto Interno Bruto real del 20%(!) entre 1934-1937.

No obstante, la economía sufrió de un nuevo tropiezo en 1938. El fuerte crecimiento de los años anteriores ejerció presiones cada vez mayores sobre la balanza comercial y de pagos lo cual repercutió en la sobrevaluación del tipo de cambio. La crisis finalmente estalló cuando se combinaron la recesión en los Estados Unidos y la fuga de capitales por la expropiación petrolera.

Esta vez, el gobierno mexicano no titubeó al reaccionar ante el nuevo desplome. Al igual que en 1932, el primer paso dado fue la devaluación del peso de 3.60 a 4.85 por dólar. Esta medida estuvo acompañada de una política fiscal y monetaria expansiva mucho más agresiva. En palabras de Suárez, “el gobierno se vio precisado a recurrir a procedimientos no ortodoxos y a emprender una vigorosa política de obras públicas con un presupuesto francamente deficitario”. Mientras que en 1936 y 1937, el déficit fue del orden de 21 y 28 millones de pesos respectivamente —aproximadamente 5% del gasto realizado— éste casi se triplicó en 1938 para alcanzar 66 millones de pesos equivalente al 13% del gasto realizado. El faltante se cubrió con el sobregiro del Banco de México, es decir con impresión de dinero, lo cual expandió la oferta monetaria en un 10.8%, con sus importantes efectos anticíclicos. Aunque inicialmente la intensidad de la crisis de 1938 fue comparable a la de 1930, en esta ocasión la recuperación se dio aún más rápidamente en buena medida por la mayor determinación y efectividad de la respuesta gubernamental.

Enrique Cárdenas señala que una vez librada la crisis, en sus dos últimos años el gobierno cardenista “se abstuvo de ejercer déficit importantes... *a pesar de que tenía todo el poder para hacerlo*”. Las implicaciones de esta cita son claras. A diferencia de su contraparte al norte de la frontera, el gobierno mexicano contaba tanto con la voluntad ideológica - política como con la capacidad institucional para incrementar su intervención en la economía, sobre todo a través del gasto público, cuando así lo determinaran las circunstancias. Sí no lo hizo en los años finales fue porqué, a diferencia de los Estados Unidos, el crecimiento de la inflación y sus efectos no solo económicos sino socio-políticos también, se habían convertido en una genuina y, a mi parecer, legítima preocupación de las autoridades. Es razonable suponer que, ni el propio Keynes hubiera objetado la decisión de Cárdenas y sobre todo de Suárez de asumir una política fiscal moderada en el contexto específico de fines de los años treinta en México.

2. ¿Cuáles fueron las bases sociales e institucionales de la política económica cardenista? ¿En qué grado fue importante la capacidad estatal - tal como la definen

los sociólogos historiadores *neoweberianos* en la consecución de dicha política? La siguiente discusión busca establecer elementos básicos para una futura interpretación comparativa “centrada en el estado” de la economía política de la política económica cardenista.

Para cuando Cárdenas arribó al poder, la formación del Estado posrevolucionario no había concluido pero había progresado considerablemente. Con el triunfo del movimiento armado en su versión constitucionalista, feneció el Estado nacional porfiriano, para dar lugar al posrevolucionario. Éste empieza por ser definido en la Constitución de 1917 que entre otras cosas sienta las bases para un ejecutivo fuerte capaz de intervenir en la economía, ejercer la soberanía nacional sobre los recursos naturales, repartir la tierra y garantizar los derechos de los trabajadores. Pero la nueva clase política actuó dentro de restricciones específicas entre ellas la desarticulación económica y la dispersión del poder como resultado de la lucha armada.

Durante los años veinte, la dinastía sonorenses alcanzó logros importantes en varias tareas fundamentales. Para la segunda mitad de la década los gobiernos de Obregón y Calles avanzaron significativamente en la eliminación o pacificación de las huestes revolucionarias e iniciaron el proceso de profesionalización del ejército. El segundo reto básico que encararon los sonorenses fue el de la centralización política.

En este sentido, destaca la tensión persistente entre el ejecutivo y legislativo. La conformación de “bloques” partidistas inestables en el Congreso fuera del control presidencial constituyó un obstáculo importante a la orquestación de políticas nacionales coherentes. El establecimiento del Partido Nacional Revolucionario en 1929 junto con el principio de “no reelección” marcaron el inicio del ascenso de facto del ejecutivo sobre el legislativo lo que significó un adelanto importante en la centralización del poder político. Por ejemplo, a partir de inicios de los 1930, las iniciativas presupuestales del ejecutivo ya no encontraron resistencias y restricciones significativas en el Congreso. Habría que añadir, sin embargo, que hasta 1935 el margen de maniobra presidencial aún se encontraba fuertemente acotado por el dualismo político del maximato, en el que Plutarco E. Calles desempeñaba el papel de árbitro supremo.

Como en otras latitudes la Gran Depresión estimuló la ampliación de capacidades políticas e institucionales del Estado mexicano. La crisis fue en buena medida la causa de la movilización de nuevas fuerzas populares —agrarias pero sobre todo obreras— que fueron utilizadas por algunos actores políticos como el mismo Cárdenas en sus conflictos contra el grupo callista con el conocido resultado final: el derrumbamiento del dualismo en el ejercicio del poder del maximato. Al eliminar el dominio del jefe máximo, Cárdenas pudo deshacerse de los elementos claramente callistas de su gobierno para reemplazarlos en sus puestos con otros (por ejemplo Francisco J. Múgica o el mismo Eduardo Suárez) más afines a sus principios y consecuentes con sus preferencias programáticas en materia agraria, laboral y, también fiscal - presupuestal.

Como en Suecia o Estados Unidos, el gobierno cardenista se sostuvo sobre una alianza entre los sectores progresistas del gobierno y las organizaciones agrarias y obreras movilizadas. Como ha señalado Nora Hamilton la conciliación y subsecuente integración de las organizaciones obreras y campesinas como base política de apoyo le dieron al gobierno cardenista margen de acción considerable (“autonomía relativa”) para llevar a cabo sus reformas sociales más importantes como la distribución de la propiedad rural o la expropiación petrolera.

Sin embargo, no contamos a la fecha con evidencia suficiente para establecer la forma en que dicha alianza influyó en la consecución de la política presupuestal del régimen. Por el momento, valgan las siguientes consideraciones como reflexión para un próximo estudio más a fondo. Es cierto, que los intereses del campesinado mexicano eran muy distintos a los de los granjeros capitalistas estadounidenses o suecos. El problema de los primeros no era la sobreproducción sino más bien lo contrario. Evidentemente el propósito de la política ejidal fue aumentar la baja productividad agrícola del campesinado y no como en Estados Unidos o en Suecia evitar el exceso en la oferta y la caída de los precios.

Igualmente, el problema del desempleo sin dejar de estar presente, era una preocupación mucho menos importante para los sindicatos mexicanos que para los suecos o estadounidenses. Aunque la seguridad social comenzó a ser objeto de la atención y debate público durante el sexenio cardenista, nunca alcanzó mayor relevancia ni condujo tampoco en la práctica a un programa concreto.

Por lo tanto, a diferencia de los otros dos países, el compromiso presupuestal entre el gasto en obras públicas y programas sociales por un lado, y subsidios a los precios agrícolas por el otro, tuvo una función mucho menos evidente en la formación de la alianza progresista del México cardenista. Aún así, es posible afirmar que como en otras áreas, el apoyo activo de organizaciones de masas campesinas y obreras a las campañas educativas y de salud o la construcción de obras públicas e infraestructura con evidentes beneficios sociales, seguramente fue uno de los factores más importantes que le facilitó al gobierno mexicano remontar las resistencias de grupos contrarios (en este caso encabezados por la banca privada) a su política fiscal.

Sin embargo, el apoyo social al régimen cardenista no le hubiese bastado para lograr sus objetivos. A la hora de implementar su política macroeconómica contó con otros recursos igualmente importantes. Entre estos activos sobresale el acervo institucional— —o como dirían Skocpol y *cía*, la capacidad burocrática y administrativa del Estado mexicano.

Algunos de estos instrumentos —banca central, instituciones crediticias de fomento, impuesto sobre la renta, etc.— ya existían para cuando ascendió Cárdenas al poder. Durante el porfiriato y los primeros años posteriores a la Revolución, el gobierno federal carecía de las instituciones y los instrumentos para poder actuar e influir en el desarrollo de la economía. Como ya se ha dicho las bases legales para el establecimiento de dichas instancias se encontraban en la Constitución de 1917. Conforme la nueva clase política revolucionaria avanzó en la pacificación del país y

la centralización política, le fue posible gastar menos en fines militares y administrativos y más en inversión productiva, tanto económica como social. Asimismo, en la segunda mitad de la década de los veinte, comenzó a crear diversas instituciones y leyes tendientes a hacerse de instrumentos de política que le permitieran participar más activamente en el desarrollo económico del país. En este período se fundaron el Banco de México, el Banco Agrícola, la Comisión Nacional de Caminos y la Comisión Nacional de Irrigación, entre otras instituciones, pero por múltiples razones no todas pudieron cumplir con los objetivos planteados de inmediato.

Sin embargo, es importante señalar que los funcionarios y políticos cardenistas no solo aprovecharon estos instrumentos, sino que también los ajustaron y los ampliaron para sus propios fines. Al mismo tiempo que el gobierno se encargaba de los grandes repartos agrarios, en 1936-1937 estableció una serie de nuevas instituciones económicas de importancia: Ley de Asociaciones de Productores; Nueva Ley General de Seguros, Banco Nacional de Comercio Exterior, Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial, Comisión Nacional de Electricidad. Sin embargo, para fines de éste trabajo el acontecimiento más importante fue el conflicto en torno a la autonomía del Banco de México y su relación con la Secretaría de Hacienda.

Hasta mediados de los años treinta, el Banco de México funcionó con un alto grado de independencia. Así por ejemplo, en esta primera etapa de su existencia, el banco no tenía obligación alguna de imprimir dinero y “entregárselo a la Secretaría de Hacienda ya fuera por medio de un crédito directo o mediante la compra de bonos públicos”.

En sus memorias, Suárez explica que al impulsar el programa económico y social del cardenismo, durante sus primeros dos años en la Secretaría de Hacienda se enfrentó con la oposición del Banco de México al mando de Luis Montes de Oca. El último era un economista conservador, de raigambre política callista que se había desempeñado como Secretario de Hacienda entre 1927-1932. Montes de Oca además mantenía una relación cercana con los grupos más poderosos del sector financiero privado mexicano.

Entre 1934-1936, Montes de Oca había logrado que se prohibiera a los bancos Agrícola y Ejidal utilizar el crédito del Banco de México. Este punto resultaba de suma importancia ya que como es bien sabido el gobierno cardenista le asignaba importancia primordial a la reforma agraria. Para el presidente, la distribución de tierras a los ejidos sería infructuosa sin el acceso a crédito en términos favorables. Por otro lado, Montes de Oca, al igual que el sector financiero privado, se oponía argumentando que el financiamiento de la intensa actividad agraria por parte del Banco de México conduciría a un aumento indeseable del crédito así como a problemas de liquidez para el mismo banco en vista de las expectativas de baja recuperación de cartera en las instituciones de fomento al agro.

Después de una intensa controversia entre Montes de Oca y Suárez, el primero terminó cediendo. A cambio de no verse obligado a descontar papel del

Banco Ejidal, Montes de Oca finalmente “estaba dispuesto a ampliar en forma transitoria las cantidades que el Banco facilitaba a la Tesorería, y que con ese suplemento (la Secretaría de Hacienda) ampliase las operaciones del Banco Ejidal”. Con esto el gobierno duplicó su línea de crédito,⁴ y además, comenzó la “sumisión virtual del banco central ante la Secretaría de Hacienda”. Lo que en principio era una medida “transitoria” cobró mayor permanencia con el decreto en agosto de 1936 de dos nuevas leyes la Monetaria y la Orgánica del Banco de México. Pero Suárez logró ampliar aún más estas capacidades estatales. “Mediante una reforma posterior, en diciembre de 1938, un año después de que las autoridades monetarias tuvieran que excederse significativamente en el límite de crédito al gobierno, se permitió que éste pidiera prestados recursos al Banco de México dentro de ciertos límites a cambio de bonos gubernamentales, *lo que abrió por primera vez las puertas a un déficit presupuestario significativo que podía ser financiado por impresión de dinero, para estimular la actividad económica y hacer frente a demandas sociales que no podrían satisfacerse de otra manera*”.

Estos cambios institucionales fueron sin duda fundamentales para posibilitarle al gobierno cardenista romper claramente con la política económica ortodoxa deflacionaria. Sin ellos, Suárez no hubiera podido financiar los déficit en el gasto público sobre todo en 1938. Como el mismo relata, la animosidad del capital financiero al gobierno cardenista se tradujo en una disminución dramática en la oferta de crédito privado. Como ya se mencionó, los grandes bancos como el Nacional de México o el de Comercio se rehusaban terminantemente a comprar títulos gubernamentales para financiar los déficit por más moderados que fueran por lo que Suárez tuvo que recurrir al endeudamiento primario. En resumen, la subordinación del Banco de México a las directrices de la Secretaría de Hacienda, fue un paso trascendental para permitirle a los funcionarios y economistas cardenistas implementar su programa fiscal y fórmulas novedosas de política económica.

Con el análisis anterior se busca advertir la urgencia de incorporar una perspectiva histórico-comparativa “centrada en el estado” para el estudio de las políticas públicas del cardenismo. En otras palabras, la realización del “keynesianismo social” en su versión particular mexicana cardenista, dependió en buena medida de la renovación y ampliación del “capital” político-administrativo así como intelectual del nuevo Estado. La evidencia parece indicar que, pese a su subdesarrollo económico y político relativo, cuando menos en este frente específico el Estado cardenista desplegó mayor capacidad institucional que su contraparte del New Deal al norte de la frontera.

⁴ El crédito disponible al gobierno federal aumentaba de 5 a 10% de los ingresos fiscales anuales promedio de los tres años anteriores.

Principales obras consultadas

- Anguiano Arturo, *El Estado y la política obrera del cardenismo*. México, Editorial Era, 1975.
- Ayala Espino, José, *Estado y desarrollo: La formación de la economía mixta mexicana (1920-1982)*, México, Semip-Fondo de Cultura Económica, 1988.
- Brachet-Márquez Viviane, *El pacto de dominación: Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*. México, El Colegio de México, 1996.
- Benítez Fernando, *Lázaro Cárdenas y la Revolución mexicana. El cardenismo. vol. III*. México, Fondo de Cultura Económica, 1978.
- Cárdenas, Enrique. *La industrialización mexicana durante la Gran Depresión*. México, El Colegio de México, 1987.
- _____, *La hacienda pública y la política económica 1929-1958*. México, Fondo de Cultura Económica y Colegio de México, 1994.
- _____, “La política económica en la época de Cárdenas”, en Marcos Tonatiuh Aguila M. y Alberto Enríquez Perea, coord. *Perspectivas sobre el cardenismo: Ensayos sobre economía, trabajo, política y cultura en los años treinta*. México, UAM Azcapozalco, 1996.
- Córdova Amaldo, *La política de masas del cardenismo*, México, Editorial Era,
- Ferguson Thomas, “Industrial Conflict and the Coming of the New Deal: The Triumph of Multinational Liberalism in America” en Steve Fraser and Gary Gerstle eds. *The Rise and Fall of the New Deal Order*. Princeton, Princeton University Press, 1989, pp.3-31.
- Gilly Adolfo, *Cardenismo: Una utopía mexicana*, Editorial Cal y Arena, 1995.
- González Luis, *Los días del presidente Cárdenas. Historia de la Revolución Mexicana 1934-1940. Vol 15*. México, El Colegio de México, 1981.
- Hamilton Nora, *The Limits of State Autonomy: Postrevolutionary Mexico*. Princeton, Princeton University Press, 1982.
- Knight Alan, “Cardenismo: Juggernaut or Jalopy”, *Journal of Latin American Studies*, 26: 1994, pp. 73-107.
- Knight Alan, “The Rise and Fall of Cardenismo, c. 1934-c.1946”.
- León Samuel, “Cárdenas en el poder” en Javier García-Diego *et al.*, *Evolución del estado mexicano: Reestructuración 1910-1940*. México, El Caballito, 1986.
- Medina Peña Luis, *Hacia el nuevo Estado: México, 1920-1994*. México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Michaels, Albert L., “The Crisis of Cardenismo”, *Journal of Latin American Studies*, 2 (May 1970): pp.51-79.
- Niblo, Stephen. *War, Diplomacy and Development, The United States and Mexico, 1938-1954*. Wilmington, DE: Scholarly Resources Books, 1997.
- Pani, Alberto. *El problema supremo de México, Ensayo de crítica constructiva de la política financiera*, México, Ediciones ARPASA, 1955.
- Raby David y Lisa North. “La dinámica de la revolución y la contrarrevolución: México bajo Cárdenas, 1934-1940”, *Estudios Políticos* 16: 1978, pp. 9-62.
- Skocpol, Theda, “Political Response to Capitalist Crisis: Neo-Marxist Theories of the State and the Case of the New Deal”, *Politics and Society* 10: 1980, pp.155-201.
- _____, y Edwin Admenta, “States and Social Policies” *American Journal of Sociology* 12: 1986, pp. 131-157.

- _____, y Kenneth Finegold, "State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal", *Political Science Quarterly*, 97: 1982. pp. 255-278.
- _____, y Kenneth Finegold. *State and Party in America's New Deal*. Madison, University of Wisconsin Press, 1995.
- _____, y John Ikenberry, "The Political Formation of the American Welfare State in Historical and Comparative Perspective" *Comparative Social Research* 6: 1983, pp.87-148.
- _____, y Margaret Weir, "State Structures and the Possibility for Keynesian Responses to the Great Depression in Sweden, Britain, and the United States, in Peter Evans, Deitrich Ruschemeyer and Theda Skocpol eds. *Bringing the State Back in*, Cambridge, Cambridge University, 1985.
- Sosa Elízaga, Raquel, *Los códigos ocultos del cardenismo*. México, UNAM, 1996.
- Shulgovski, Anatol, *México en la encrucijada de su historia*, México, Ediciones de Cultura Popular, 1972.
- Suárez Eduardo, *Comentarios y recuerdos, (1926-1946)*. México, Editorial Porrúa, 1977.
- Torres Gaytán, Ricardo. *Un siglo de devaluaciones del peso mexicano*, México, Siglo XXI, 1980.
- Wilkie, James W. *La Revolución Mexicana, Gasto federal y cambio social*. México, Fondo de Cultura Económica. 1978.
- Zebadúa Emilio, *Banqueros y revolucionarios: la soberanía financiera de México, 1914-1929*, México, El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, 1994.