



Sociológica

ISSN: 0187-0173

revisoci@correo\_azc.uam.mx

Universidad Autónoma Metropolitana

México

Grunstein Dickter, Arturo

Hacia un análisis “estado-céntrico” comparativo de las políticas del Cardenismo: Las bases político-institucionales del “keynesianismo social”

Sociológica, vol. 18, núm. 52, mayo-agosto, 2003, pp. 147-195

Universidad Autónoma Metropolitana

Distrito Federal, México

Disponible en: [http://www.redalyc.org/articulo\\_oa?id=305026634006](http://www.redalyc.org/articulo_oa?id=305026634006)

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

# Hacia un análisis “estado-céntrico” comparativo de las políticas del Cardenismo: Las bases político-institucionales del “keynesianismo social”

*Arturo Grunstein Dickter\**

## **RESUMEN**

El presente ensayo constituye un primer intento por construir un puente entre la literatura histórica comparativa sobre el *New Deal* y la historiografía del Cardenismo. El examen se restringe a las políticas económicas de los dos países que pueden ser vistas propiamente como respuestas a la depresión. Más específicamente se centra en la política fiscal-presupuestal. Con este fin, el punto de partida del ensayo es la contribución de un grupo de *comparativistas* de orientación “estado-céntrica” y especialmente del artículo seminal de Theda Skocpol y Margaret Weir (1985). A la luz de las propuestas y argumentos de Skocpol y Weir para Estados Unidos, Gran Bretaña y Suecia, en la siguiente sección, se analiza la información disponible (encontrada principalmente en varias fuentes secundarias) para el caso mexicano. La evidencia indica que, si bien, como la investigación del economista Enrique Cárdenas ya ha mostrado, los funcionarios gubernamentales cardenistas encabezados por el Secretario de Hacienda Eduardo Suárez fueron en realidad menos “heterodoxos” y “keynesianos” de lo que suponen otros autores, no por eso dejaron de ser innovadores. Lo anterior fue sobre todo cierto en el plano del aprovechamiento y construcción de recursos e instrumentos político-administrativos del Estado mexicano posrevolucionario.

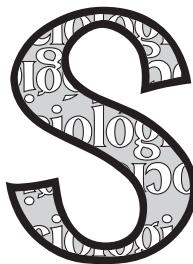
**PALABRAS CLAVE:** sociología histórica comparada, Estado, Gran Depresión, *New Deal*, Cardenismo, política presupuestal, keynesianismo.

## **ABSTRACT**

The main purpose of this essay is to open a new, comparative historical sociology research agenda of the Mexican state and cardenista policymaking in the 1930's. The discussion centers on the political economy of fiscal and monetary policymaking. The first section analyzes the contributions of “state-centric” historical sociology of the New Deal (particularly Theda Skocpol and Margaret Weir's seminal essay) for the comparative study of national responses to the Great Depression. The second and final section explores the hsitoriographical and methodological relevance of this approach to the study of Cardenismo. The objective is to underline the importance of introducing previously ignored or neglected political and institutional aspects of the development of the Mexican state into the interpretation of the Cárdenas regime. The evidence shows that, as economist Enrique Cárdenas has shown, Cardenista policymakers led by Treasury Secretary Eduardo Suárez were less “heterodox” and “Keynesian” than previously thought. Still, they were innovative state-builders when building and taking advantage of political and administrative resources for policy implementation.

**PALABRAS CLAVE:** comparative historical sociology, State, Great Depression, New Deal, Cardenism, monetary policymaking, keynesianism.

\* Profesor investigador de tiempo completo en el Departamento de Sociología, UAM-Azcapotzalco, Av. San Pablo, núm. 180, Col. Reynosa Tamaulipas, Del. Azcapotzalco, CP. 02200, México, D. F. Correo electrónico: agrunst@correo.azc.uam.mx



## I. 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<sup>1</sup> (Prewett, 1941; Kirk, 1942; Daniels, 1947; Knight, 1994; Gilly, 1995). 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 (Temin, 1991).

<sup>1</sup> Los ideales y propósitos compartidos fueron evidentes incluso para los funcionarios públicos estadounidenses y mexicanos de la época, lo que permitió un grado considerable de comprensión y simpatías recíprocas. Así es entendible que el presidente Roosevelt, a quien sus detractores empresariales vilipendiaron constantemente por su “intervencionismo estatal peligroso y anticonstitucional”, se mostraba significativamente menos receptivo que sus antecesores republicanos a las protestas de las empresas transnacionales estadounidenses en contra de las políticas nacionalistas y obreristas del gobierno mexicano. Las denuncias al “comunismo” de Cárdenas y su gobierno no alarmaban mayormente al gobierno de Roosevelt que había sido el blanco de denuncias similares. Cárdenas y sus colaboradores más importantes eran conscientes de dichas afinidades y al tratar de aprovecharlas en la arena diplomática y

Así pues, es posible observar cómo países con trayectorias históricas y tradiciones políticas divergentes, en mayor o menor grado coincidieron, sin embargo, en su descrédito hacia el mercado autorregulado 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.<sup>2</sup>

Sin embargo, una vasta historiografía también revela que más allá de estas 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 (véase p. ej. Gourevitch, 1986; Peter Hall *et al.*, 1989, y Temin, 1991). En cambio, a la fecha, contamos con escasos esfuerzos histórico-comparativos similares para el Cardenismo. Los que existen sólo 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.

Así, pues, el propósito principal de este ensayo es abrir una nueva perspectiva y agenda de investigación histórico-comparativa 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 del New Deal estadounidense y del Cardenismo en México, 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

---

política contaron con el apoyo efectivo del mismo embajador norteamericano, Josephus Daniels (Daniels, 1947).

<sup>2</sup> Como acertadamente señala Enrique Cárdenas: “Eran los años del new deal de Franklin D. Roosevelt en los Estados Unidos, en donde el Estado gendarme se convirtió en Estado benefactor, y cuando surgieron diversos gobiernos latinoamericanos que siguieron rumbos similares; naturalmente, el fascismo en Europa, con una cara diferente, constituyó quizás el extremo de la participación del Estado en la vida económica y social de aquellas naciones en los años treinta” (Cárdenas, 1994: 70).

crisis.<sup>3</sup> Lo que nos permite esta perspectiva restringida a las políticas macroeconómicas es, por un lado, establecer una plataforma común para iniciar una reflexión comparativa que sea manejable, y por otro rescatar un aspecto de las políticas cardenistas que por razones hasta cierto punto explicables han sido eclipsadas por temas como la reforma agraria, las relaciones laborales y la expropiación petrolera.

Cabe, asimismo, precisar que no se trata propiamente de un ensayo de historia económica. Dicha dimensión ha sido abordada previamente por otros autores (Pani, 1955; Torres Gaytán, 1986; Cárdenas, 1988, 1994, 1996). De los estudios anteriores –particularmente de los más recientes de Enrique Cárdenas– se desprenden implicaciones y cuestiones político-institucionales que no han sido examinadas suficientemente y que, a mi parecer, merecen mayor atención.

La siguiente discusión se centra en esta dimensión estatal-institucional relativamente poco estudiada de política fiscal-presupuestal del Cardenismo. Con este fin, el punto de partida del ensayo es la contribución de un grupo de *comparativistas* de orientación “estadocéntrica” y especialmente del artículo seminal de Theda Skocpol y Margaret Weir (1985). A la luz de las propuestas y argumentos de Skocpol y Weir para Estados Unidos, Gran Bretaña y Suecia, en la siguiente sección reviso la información disponible (encontrada principalmente en varias fuentes secundarias) para el caso mexicano. La evidencia indica que, si bien, como la investigación del economista Enrique Cárdenas ya ha mostrado (Cárdenas, 1994, 1996), los funcionarios gubernamentales cardenistas fueron en realidad menos “heterodoxos” y “keynesianos” de lo que suponen otros autores, (p. ej. Torres Gaytán, 1986) no por eso dejaron de ser innovadores. Lo anterior fue sobre todo cierto en el plano del aprovechamiento y construcción de recursos e instrumentos político-administrativos del Estado mexicano posrevolucionario.

<sup>3</sup> No cabe duda que las dos experiencias históricas además constituyen parte de procesos históricos de más largo plazo. Así por ejemplo, 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, influyeron tanto en el pensamiento como en la praxis de los grupos progresistas que actuaban desde dentro y fuera del Estado mexicano. No obstante, estos factores externos

## **II. 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 comúnmente llamados “neoweberianos” realizados en los últimos veinte años (Skocpol, 1980; Skocpol y Finegold, 1982; Skocpol y Admenta, 1986; Skocpol y Finegold, 1995; Skocpol e Ikenberry, 1983; Skocpol y Weir, 1985). 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 atribuciones requeridas para llevar a cabo un proyecto reformista más ambicioso.

Para fines de este ensayo resulta de particular utilidad el estudio ya clásico de Theda Skocpol y Margaret Weir (1985) en el que analizan desde una perspectiva “estado-céntrica” comparativa las respuestas macroeconómicas a la depresión en Estados Unidos, Gran Bretaña y Suecia. Más específicamente, estas investigadoras buscan identificar las posibilidades institucionales para la elaboración e implementación de un programa que denominan “social keynesiano”. Al referirse al keynesianismo social, 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. Explican que para que se diera este tipo de políticas no era necesario que los funcionarios estuviesen familiarizados propiamente (como de hecho en su mayoría no lo estaban) con la obra de John Maynard Keynes. De hecho, señalan que en distintos países –como fue por ejemplo el caso de Suecia bajo los socialdemócratas– 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.

---

más que nada reforzaron concepciones anteriores de un Estado revolucionario activo en la economía nacional principalmente para promover los derechos de obreros y campesinos (Córdova, 1974).

***ALGUNAS CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS Y CONCEPTUALES***

En su análisis, Skocpol y Weir (1985) 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 Weir (1985) 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 Weir (1985) sostienen que si 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 Weir (1985) 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 Weir (1985) sostienen que, pese a sus innegables méritos, los distintos enfoques basados en las clases, coaliciones/alianzas intersectoriales así como los que subrayan la in-fluencia 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 Weir (1985) 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 desempeñó un papel crítico en la investigación y desarrollo de nuevas ideas y teorías.

Al tratar de evaluar, por ejemplo como nuevas ideas heterodoxas 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 Weir (1985) el objetivo primordial de la investigación es averiguar cómo 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 sociopolíticas.

Más aún, Skocpol y Weir (1985) 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 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 las autoras “neoweberianas” emplean el enfoque “centrado en el Estado” anteriormente esbozado, en su análisis comparativo del New Deal estadounidense principalmente con el laborismo británico y la socialdemocracia 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 considerable en la producción estadounidense. 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. Lógica-

mente, 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 Weir (1985) 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 Weir (1985) 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 apuntaló la capacidad institucional del gobierno 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 predomi-

nó 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 no pudo institucionalizar un sistema keynesiano benefactor? Siguiendo a Skocpol y Weir (1985), 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 naciente 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. En ese entorno las posibilidades de un partido obrero eran exigüas 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 aún caracterizada 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 déficit 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 del 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 Weir (1985), 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 antimonopólica, la cartelización autorregulada 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 básicos como estrategia viable para alcanzar tanto la reactivación productiva como 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 incluso, 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. Se trataba de un programa de gasto que por su magnitud no tenía precedente alguno en la historia mundial.

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 Weir (1985) 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 como el socialdemócrata sueco, que le permitieron a los políticos reformistas y sus aliados intelectuales implementar y expandir su estrategia social keynesiana en el país escandinavo.

### **III. HACIA UNA INTERPRETACIÓN COMPARATIVA DEL ESTADO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS 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. Así, existe la idea de que la recuperación en México se debió principalmente a la implementación de una política presupuestal por parte del gobierno cardenista cercana al modelo “social keynesiano”. 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 déficit 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 (Benítez, 1978; Knight, 1991; Medina Peña, 1995; Ianni, 1977; Shulgovsky, 1972; Hamilton, 1983).

Así, por ejemplo, según Octavio Ianni:

el gobierno de Cárdenas se sitúa en la confluencia de dos procesos de fundamental importancia. En primer lugar, este gobierno es un momento importante del proceso revolucionario iniciado en 1910, cuando comienzan

a producirse notables rupturas estructurales. Es el heredero y el prisionero de las nuevas estructuras políticos económicas constituidas después de las luchas armadas y políticas contra los grupos y los intereses más representativos de la economía primaria exportadora y de la oligarquía que se apoyaba en los enclaves y el poder del capital externo... En segundo lugar, el gobierno de Cárdenas se inserta en una época en que el país y el mundo capitalista –del cual México forma parte– están empeñados en poner en práctica, o seguir aplicando, las medidas políticas y económicas de cuño anticílico. El mundo capitalista se halla aún bajo el impacto de la depresión económica iniciada en octubre de 1929. De ahí las medidas proteccionistas, los programas de obras públicas, las políticas de incentivo al sector privado, etcétera... La confluencia de los dos procesos político-económicos confiere al gobierno de Cárdenas la connotación de un gobierno altamente dinámico y acentuadamente estatizante, además de nacionalista. *El contexto histórico en que se halla ese gobierno impone soluciones prácticas, inmediatas y mediáticas de tipo keynesiano. Además toda la década de los treinta, en el mundo capitalista, es keynesiana* (Ianni, 1977: 122-125) (el énfasis es mío).

Asimismo Ricardo Torres Gaytán subraya que:

A partir de 1935, se ejecutó una política monetaria de tinte “keynesiano”, con propósitos de estimular la demanda efectiva y el empleo, y con éste la producción, aprovechando en mayor cuantía las energías nacionales y la capacidad física ociosa,... (Torres Gaytán, 1986: 233).

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. *Last but not least:* ¿Cuáles fueron las bases sociopolíticas e institucionales de la política económica cardenista? ¿En qué grado fue importante la capacidad estatal –tal como la definen Skocpol y Weir (1985)– en el contexto específico de México?

### **1. GRAN DEPRESIÓN Y RESPUESTA EN MÉXICO**

**1.1** 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.<sup>4</sup> En cambio, en los Estados Unidos el detonante principal de la crisis fue la sobreproducción de un periodo extendido de auge que llevó a excedentes crecientes 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 más grave en 1932 el desempleo ascendió a 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

<sup>4</sup> Aunque aún no contamos con una explicación completa de las razones del declive en 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, trajeron la demanda interna y, 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.

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 acentuara en México. Entre estos cabe destacar los déficit en la balanza de pagos y sus repercusiones en el tipo de cambio, y finalmente los efectos adversos de la política gubernamental fundamentalmente procíclica.

Los déficit 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 tres 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 se puede subestimar el papel del giro de la política gubernamental marcado por los primeros pasos hacia la abjuración de la ortodoxia (Pani, 1955). A partir de 1932 el Secretario de Hacienda Alberto J. Pani desistió de la política deflacionista de sus antecesores para adoptar otra que él mismo bautizó como “reflacionaria” (Pani, 1955). Bajo Pani, las autoridades mexicanas decidieron abandonar oficialmente el patrón oro al tiempo que aumentaron el gasto público y

la oferta monetaria.<sup>5</sup> 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, indudablemente 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 sólo 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 (Cárdenas, 1996).

## **1.2 ¿SE PUEDE CLASIFICAR LA POLÍTICA FISCAL CARDENISTA COMO “SOCIAL-KEYNESIANA”?**

Como hemos ya señalado, la historiografía tradicional considera que la política cardenista se acercaba bastante a lo que Skocpol y Weir (1985) denominan “keynesianismo social”. En una serie de valiosos estudios recientes, Enrique Cárdenas (1996) reexamina sistemáticamente la política económica en los años treinta. Cárdenas (el economista) admite que la visión historiográfica tradicional “contiene elementos verídicos pero no es del todo correcta”. La evidencia de Cárdenas destaca claramente la moderación que en verdad caracterizó a la heterodoxia a la mexicana “suarista-cardenista”.

<sup>5</sup> Consistente 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.

Aunque como veremos a continuación Enrique Cárdenas sustenta sus argumentos sobre otras bases, dicha medida es evidente al cotejar la política fiscal de México con su contemporánea en los Estados Unidos. Si como han insistido muchos investigadores la política fiscal de las primeras fases del New Deal estuvo marcada por una tendencia hacia la pusilanimidad, ésta fue relativamente expansiva en comparación con la del Cardenismo. El gasto federal de las primeras dos administraciones del New Deal creció de 4.7 hasta 9.1 mil millones de dólares en 1940, con un promedio de aproximadamente 8 mil millones de dólares para el periodo correspondiente al sexenio cardenista, es decir, 1935-1940. En contraste, el gasto federal anual efectivo del Cardenismo apenas ascendió de aproximadamente 301 en 1935 a 604 millones de pesos en 1940, promediando poco menos de 480 millones de pesos o aproximadamente 135 millones de dólares. Estos montos en términos absolutos constituyen una fracción verdaderamente insignificante (c. 1.6%) del gasto federal estadounidense contemporáneo. Más importante aún es

CUADRO 1  
GASTO FEDERAL EN EU Y SU RELACIÓN CON EL PNB

<b>Año</b>	<b>PNB*</b>	<b>Gasto fed.*</b>	<b>% del PNB</b>
1927	94.9	2.8	3
1928	97	3	3.1
1929	103.1	3.1	3
1930	90.4	3.3	3.7
1931	75.8	3.6	4.7
1932	58	4.7	8.1
1933	55.6	4.6	8.3
1934	65.1	6.6	10.1
1935	72.2	6.5	9
1936	82.5	8.4	10.2
1937	90.4	7.7	8.5
1938	84.7	6.8	8
1939	90.5	8.8	9.7
1940	99.7	9.1	9.1

\* Miles de millones de dólares corrientes.

Fuente: Historical Statistics of the United States, Colonial Times to 1970 (Washington D.C. Government Printing Office).

el hecho de que, durante estos años, en términos *per capita* el gasto cardenista se acercó a 7.5 millones de dólares, frente a más o menos 67 millones de dólares bajo la segunda administración Roosevelt. Con excepción de 1938, los déficit cardenistas alcanzaron un monto considerablemente inferior al 1% del PIB frente a 3.3% promedio durante el New Deal de la segunda mitad de los años treinta (véanse cuadros 1 y 2).

CUADRO 2  
Finanzas Públicas Federales EU, 1928-1940.  
(millones de dólares)

Año	Ingresos	Egresos	Sup. o Déf.
1928	4042.3	30103.3	939
1929	4033.3	3298.9	734
1930	4177.9	3440.3	737
1931	3115.6	3577.4	-461
1932	1923.9	4659.2	-2735.3
1933	2021.2	4622.9	-2601.7
1934	3064.3	6693.9	-3629.6
1935	3729.9	6521	-2791.1
1936	4068.9	8493.5	-4424.6
1937	4978.6	7756	-2777.4
1938	5615.2	6791.8	-1176.6
1939	4996.3	8858.5	-3862.2
1940	5144	9062.1	3918.1

Fuente: Historical Statistics of the United States, Colonial Times to 1970 (Washington D.C. Government Printing Office).

Así, visto desde esta perspectiva, difícilmente podría considerarse a la política fiscal cardenista como expansionista o siquiera “protokeynesiana”. No obstante, es también innegable que, en su propio contexto histórico debe ser considerada como innovadora y “heterodoxa”.

Al inicio de su gestión, la tesorería cardenista 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.<sup>6</sup> 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 empírica y circunstancial. Suárez relata cómo:

por haber presenciado durante (su) larga permanencia en Nueva York los efectos de la Gran Depresión en los primeros años que siguieron al del '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 presenciarla.

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

<sup>6</sup> “Desde luego, no todo el financiamiento vino de la emisión monetaria, pues los ingresos fiscales también aumentaron, principalmente como respuesta al incremento de la actividad económica, y de manera secundaria por las nuevas disposiciones legales dictadas por el presidente Cárdenas. En materia impositiva el régimen cardenista hizo reformas menores a la Ley del Impuesto sobre la Renta promulgada en 1925. Más importantes fueron las leyes conexas a este impuesto. En agosto de 1936 se decretó la Ley del Impuesto sobre Exportación de Capitales que se derogó en octubre de 1939. Pero la más conocida fue la Ley sobre el Superprovecho de diciembre de 1939, que gravó las utilidades superiores al 15% del capital de las empresas. La tasa iba de un mínimo de 15 hasta el 45%. Esta última disposición tuvo, fundamentalmente, la intención de impedir un exagerado aumento de las utilidades en las empresas en un momento de aguda inflación, más que aumentar la recaudación para financiar el gasto. La recaudación total del gobierno pasó de 330.6 millones de pesos en 1935 a 612 millones en 1940, es decir un aumento del 85%. Sin embargo, el producto interno bruto, a precios corrientes, aumentó en esas mismas fechas en un 82%, lo que significa que la recaudación, en términos reales, aumentó marginalmente. La fuente principal de recaudación fue el impuesto al comercio exterior, que contribuyó con el 27.1% del ingreso total. Este impuesto aumentó su tasa en los dos últimos años del sexenio. Los impuestos a la industria (21%) y al aprovechamiento de los recursos naturales, principalmente el petróleo (7.8%) fueron los otros renglones principales de la política fiscal. El impuesto sobre la renta contribuyó con el 9.5% de los ingresos totales del gobierno” (Escobar Toledo, 1990: 430-431).

Revolución, sino que además daba trabajo a obreros y aun 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 (Suárez, 1977: 114-115).

Así pues, durante la primera mitad del sexenio, 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<sup>7</sup> (Wilkie, 1978).

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. Además de generar empleos, la intención deliberada de estos proyectos era incorporar a comunidades campesinas y sobre todo a los recién establecidos ejidos al desarrollo material de la nación dándoles acceso a crédito, transporte, energía eléctrica e irrigación bajo condiciones favorables (Suárez, 1977: 116). En un país fuertemente atrasado como México los funcionarios cardenistas además concibieron la inversión pública en apoyo a la agricultura ejidal y grandes obras de infraestructura como una prioridad en sí misma. En 1977, al rememorar sobre su papel en el gobierno

<sup>7</sup> El gasto administrativo y militar disminuyó significativamente su participación de 66% en 1924-1926 a sólo 44.2% al final de la década de los años treinta. Esta reducción permitió aumentar los recursos para gasto social y económico. Por ejemplo, el gasto en educación y en salud pasó de 9.8% a 19.3% durante ese mismo periodo, mientras que la inversión en infraestructura básica, como es la construcción de caminos, presas y otros sistemas de rie-gos, y el mantenimiento y pequeña expansión de los ferrocarriles, también aumentó de 24.1% a 36.4%. En particular, la inversión pública se destinó esencialmente al mantenimiento de la infraestructura básica de comunicaciones y transportes y, a partir de la expansión petrolera, al sector de energéticos.

cardenista en su entrevista con Fernando Benítez, Suárez recapitulaba las posibilidades y limitaciones presupuestales del programa de desarrollo cardenista:

En aquella época –debo insistirle– éramos muy pobres. El primer presupuesto fue de 250 millones de pesos, y hacíamos con él milagros, pues el General Cárdenas inició una política muy vigorosa de caminos, presas, electricidad y escuelas. A él le interesaba fundamentalmente lo que hoy se llama la infraestructura. Nos hacía ahorrar dinero, y al terminar el primer año teníamos 30 millones de pesos, una suma entonces considerable, ya que posiblemente la Secretaría de Hacienda cerraba siempre el año con un déficit de consideración... El problema principal consistía en salir de la miseria y desarrollar al país. El general Cárdenas tenía dos principios básicos. El primero hacer obras fundamentales para el desarrollo con fondos del Estado, y el segundo, crear una demanda para que pudiera desarrollarse la economía, mejorando sueldos de obreros y entradas de campesinos. La demanda crea la oferta, y el presidente elaboró un programa de obras públicas con los 30 millones, construyendo puertos, ferrocarriles y presas. El presidente pensaba siempre con un espíritu de justicia y hacia que los campesinos y obreros lucharán por obtener mayores ganancias (Benítez, 1978: 17-18).

Aunque la erogación para estos proyectos estratégicos debe ser vista en parte como una respuesta contracíclica a la crisis, su realización no se reducía a estos fines ni tampoco se subordinaban al objetivo de la estabilidad de los precios (Suárez, 1977: 333, 411). Así, el presidente Cárdenas explicó, en el último de sus informes que rindió en el año de 1940, que:

el crecimiento del gasto público y el consiguiente recurso al empréstito se justifican por la necesidad de acometer la ingente tarea constructiva de la revolución, en un país de gran riqueza potencial, pero que sólo puede ser efectiva a costa de inversiones, obras y servicios de ejecución muy costosa (Centro de Estudios de la Revolución Lázaro Cárdenas, 1978:181).

Esta política fiscal y monetaria expansiva aunada al aceleramiento de la Industrialización por Sustitución de Importaciones (isi), condujeron

según Enrique Cárdenas, a un aumento en total del Producto Interno Bruto real del 20%(!) entre 1934-1937 (véase Cuadro 3)(Cárdenas, 1996).

CUADRO 3  
Inversión pública federal en México, 1935-1938.  
(miles de pesos)

Banco Nacional de Crédito Ejidal	126,361
Banco Nacional de Crédito Agrícola	37,300
Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial	1,025
Comisión Administradora de Crédito Popular	1,050
Almacenes Nacionales de Depósito	650
Banco Nacional Hipotecario Urbano y Obras Públicas	4,000
Seguros de México	600
Productora e Importadora de Papel	500
Fideicomisos y Fondos de Administración	5,021
Ingenio “Emiliano Zapata”	14,430
Construcción de ferrocarriles	70,000
Construcción de carreteras	68,701
Empréstitos de bonos de caminos	151,801
Sistemas de riego	93,211
Dotación de agua potable a los pueblos	4,683
Obras hidráulicas	15,453
Acondicionamiento y dragado de puertos	18,904
Cuarteles y campos militares	2,182
Estaciones navales, astilleros, varaderos	1,925
Hospital militar	5,146
Aviones	2,324
Armamentos	4,522
<b>Total</b>	<b>561,768</b>

Fuente: “Informe presidencial del año 1938”, en Centro de Estudios de la Revolución Mexicana, 1977, p.126.

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 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 que la de los primeros años del sexenio. En palabras de Suárez, en 1938 “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 equivalentes 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 contracíclicos. Aunque inicialmente la crisis de 1938 fue en México aún más severa que la de 1930-1932, en esta ocasión la recuperación se dio aún más rápidamente gracias en buena medida a la mayor determinación y efectividad de la respuesta gubernamental<sup>8</sup> (Cárdenas, 1994: 76-77). Franqueada la depresión, ante la evidencia de presiones inflacionarias importantes, la Secretaría de Hacienda finalmente decidió moderar significativamente los déficit fiscales en 1939-1940.

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*” (Cárdenas, 1994: 87) (el subrayado es mío).

Con base en su análisis de estas políticas, Enrique Cárdenas subraya que “el gobierno ya había aprendido la lección del inicio de los años treinta y logró contrarrestar la crisis de 1938 con gran efectividad, aplicando políticas anticíclicas en el momento adecuado *al disponer de los instrumentos de política necesarios*” (Cárdenas, 1994: 77). Como ya se puede adivinar y se verá más claramente en la siguiente sección, las implicaciones de estas citas son sumamente pertinentes para los fines centrales del presente estudio (véase Cuadro 4).

<sup>8</sup> “Así, a pesar del choque externo y la incertidumbre por la cuestión política, el producto nacional sólo disminuyó su ritmo de crecimiento de más de 6% en los tres años previos en promedio a sólo 1.6% en 1938” (Cárdenas, 1994: 76-77).

**CUADRO 4**  
**EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS FEDERALES.**  
**(MILLONES DE PESOS)**

<b>Año</b>	<b>Ingresos</b>		<b>Egresos</b>		<b>Superávit o Déficit (-)</b>	
	<b>Presupuesto</b>	<b>Ejercicio</b>	<b>Presupuesto</b>	<b>Ejercicio</b>	<b>Presupuesto</b>	<b>Ejercicio</b>
1932	210	212	215	212	-5	0
1933	215	223	216	246	-1	-22
1934	243	295	243	265	0	30
1935	276	313	276	301	0	12
1936	285	385	287	406	-2	-21
1937	331	451	333	479	0	-28
1938	431	438	431	504	0	-66
1939	445	566	446	582	-1	-15
1940	448	577	449	604	-1	-27

Fuente: Enrique Cárdenas (1987: 90-94).

Es decir: ¿Cuáles fueron las bases sociopolíticas e institucionales de la política económica cardenista? ¿En qué grado fue importante en la consecución de dicha política el desarrollo de capacidades de gestión estatal tal como las definen los sociólogos historiadores *neoweberianos*? La siguiente discusión busca establecer elementos básicos para ahondar en una futura interpretación comparativa “centrada en el estado” de la economía política de la política económica cardenista.

## **2. LAS BASES SOCIOPOLÍTICAS E INSTITUCIONALES DE LA POLÍTICA PRESUPUESTAL CARDENISTA**

### **2.1. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO POSREVOLUCIONARIO (c. 1917-1934)**

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 primer Estado nacional de la historia moderna de México, es decir el porfiriano, para dar lugar al segundo o sea el posrevolucionario (Medina, 1995). 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 sonorense 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 en primer lugar la tensión persistente entre el ejecutivo y legislativo.

### *2.1.1 El sometimiento del poder legislativo y del Jefe Máximo: el surgimiento del presidencialismo metacostitucional*

Es un hecho ampliamente reconocido que los constituyentes de 1917 buscaron establecer un ejecutivo fuerte en relación con los otros dos poderes y en particular con el legislativo. Sin embargo, la historiografía política revela que “los presidentes entre 1917 y 1928 eran notablemente débiles como legisladores” (Weldon, 1997: 12). La conformación de “bloques” partidistas inestables en el Congreso fuera del control presidencial constituyó un obstáculo importante a las iniciativas del ejecutivo y a la orquestación de políticas nacionales coherentes (Medina, 1995, caps I-II).

Mediante la fracción cuarta del artículo 74 de la carta magna, los constituyentes de Querétaro le otorgaron a la Cámara de Diputados como facultad exclusiva la aprobación tanto de la Ley de Ingresos como del Proyecto presupuestal del ejecutivo. Luego de permanecer adormecida por varias décadas, en la década de los veinte el legislativo intervino nuevamente en el proceso político de la política hacendaria nacional.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> En un importante estudio, Marcelo Carmagnani ha analizado el rol destacado que desempeñó el legislativo en materia presupuestal durante la república restaurada y los primeros lustros del porfiriato (Carmagnani, 1994).

No obstante, a partir del asesinato de Obregón en 1928 inició el proceso gradual de lo que Jeffrey Weldon denomina el “hiperpresidencialismo” o el “presidencialismo metaconstitucional”. Según el mismo autor “fue necesario que se dieran tres condiciones fundamentales para el surgimiento de “este presidencialismo metaconstitucional”:

1. La existencia de un gobierno unido: “es decir, que el mismo partido controle la presidencia y la mayoría en ambas cámaras del Congreso”.
2. El establecimiento de la disciplina partidista.
3. La consolidación de la posición del presidente “como la cabeza del partido”.

En este sentido, los primeros pasos importantes fueron el establecimiento del Partido Nacional Revolucionario en 1929 junto con la “no reelección” inmediata de los miembros del Congreso. Estas medidas marcaron el inicio del ascenso *de facto* del ejecutivo sobre el legislativo, lo que significó un adelanto importante en la centralización del poder político así como de la disciplina partidista. Por ejemplo, a partir de inicios de los años treinta, no se encuentra evidencia de resistencias y restricciones significativas en el Congreso a las iniciativas –incluyendo las fiscales y presupuestales– del ejecutivo. Efectivamente, el análisis cuantitativo del uso de facultades extraordinarias y decretos en el periodo 1918-1937, claramente revela que la concentración de atribuciones presupuestales en manos del ejecutivo fue un proceso que comenzó desde la presidencia constitucional de Carranza, se interrumpió con Obregón, volvió a cobrar fuerza en la presidencia de Calles, para consolidarse durante los últimos años del *maximato* y el sexenio cardenista. Weldon es contundente al concluir que

La mayoría de los decretos estaban relacionados con temas “mundanos” o técnicos, como el presupuesto y los impuestos. Sin embargo, esta delegación de poderes en el presidente relacionados con Hacienda fue la principal abdicación del Congreso. La mejor manera de éste, especialmente la de la Cámara de Diputados, de controlar al Poder Ejecutivo en México, es el poder del bolsillo (Weldon, 2002: 285-286) (véase Cuadro 5).

Habría que añadir, sin embargo, que, como es bien sabido, hasta 1935 el margen de maniobra presidencial aún se encontraba fuerte-

**CUADRO 5**  
**APROBACIÓN DE INICIATIVAS DEL PODER EJECUTIVO.**  
**LEYES PÚBLICAS 1917-1940.**

Legislatura	Años	Iniciativas	Aprobadas	%	rechazadas	%	Sin resolución
27-32	1917-1928	579	253	43.7	23	4	303
33-35	1928-1934	445	349	78.4	30	6.7	66
36	1934-1937	258	245	95	4	1.6	9
37	1937-1940	374	362	96.8	3	0.8	9

Fuente: Weldon, 1997: 22.

mente acotado por el dualismo político del maximato, en el que Plutarco E. Calles aún desempeñaba el papel de árbitro supremo (Medina Peña, 1995: capítulo II). Esta situación cambiaria hacia mediados de los años treinta. El triunfo de Cárdenas frente a Calles en 1935-1936 contribuyó a apuntalar las atribuciones “metaconstitucionales” del ejecutivo (Weldon, 1997). Para sostener lo anterior basta observar el siguiente dato: el promedio de aprobación para todas las iniciativas públicas que presentó Cárdenas fue de 97.1%. Cifra que, como se ve en el siguiente cuadro, claramente superó a la de todos sus predecesores del periodo posrevolucionario. Aún más significativo para fines de este ensayo, es el hecho de que alrededor del 88% de los decretos emitidos por la administración cardenista estaban directamente vinculados al ramo de Hacienda. Como ya se señaló anteriormente, la suspensión de facultades extraordinarias en 1937 no modificó sustancialmente la tendencia abrumadora hacia la concentración del poder en manos de la presidencia. Como explica Weldon, “aun cuando las facultades extraordinarias fueron suspendidas después de 1937... el Congreso actuaba como si hubiera abdicado a su poder sobre el bolsillo, al revisar de manera superficial el presupuesto enviado por el presidente, y casi siempre aprobarlo sin enmiendas” (Weldon, 2002: 286). El mismo autor, agrega que:

Una vez que el presidente es también el jefe máximo, la cabeza del partido oficial, las facultades extraordinarias ya no fueron indispensables. Este cambio requirió una reformulación del partido oficial, con el presidente como su líder absoluto. Cárdenas confiaba en que podría enviar su legislación al Congreso, donde sería aprobada con eficiencia y sin modificaciones. La

Constitución fue modificada para dificultar la autorización de facultades extraordinarias, y este nuevo equilibrio fue respetado por Cárdenas. Al mismo tiempo, el ritmo legislativo estaba funcionando a la perfección. En conclusión, las facultades extraordinarias legislativas del Ejecutivo fueron reemplazadas por legislación aprobada al vapor por el Congreso. La abdicación de la responsabilidad legislativa cambió, pero siguió siendo una abdicación (Weldon, 2002: 285, 292).

### *2.1.2 LAS BASES SOCIOPOLÍTICAS DEL PRESIDENCIALISMO Y DE LA HETERODOXIA FISCAL: ALGUNAS HIPÓTESIS*

El gobierno cardenista eliminó al *maximato* y se consolidó en el poder en buena medida mediante la construcción de una alianza entre los sectores progresistas del gobierno y las organizaciones agrarias y obreras movilizadas (Shulgovsky, 1972; Knight, 1991). La crisis económica 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 (Shulgovsky, 1972; Hamilton, 1983; Knight, 1991). Como ha señalado Nora Hamilton la conciliación y subsiguiente 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 (Hamilton, 1983).

Sin embargo, no contamos a la fecha con evidencia suficiente para establecer concretamente la forma en que dicha coalición influyó, si es que efectivamente lo hizo, en la consecución de la política presupuestal del régimen. Por el momento, valgan las siguientes consideraciones hipotéticas dignas de un 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, es decir, el aumento de la producción y, en muchos casos, superar el autoconsumo y la economía de subsistencia para incorporarse al mercado. Evidentemente el propósito de la política ejidal cardenista 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. Aunque el gobierno cardenista elaboró el primer proyecto de ley en 1935, habría que esperar hasta el sexenio siguiente para el conflictivo nacimiento del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Por lo tanto, a diferencia de los otros dos países en donde operaban sistemas electorales-representativos relativamente efectivos, 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 política mucho menos evidente en la formación de la alianza progresista del México cardenista. Aun 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 y los funcionarios gubernamentales de tendencias conservadoras en muchos casos aliados de Calles) a su política fiscal.

### *2.1.3. EL DESARROLLO POLÍTICO INSTITUCIONAL DEL ESTADO POSREVOLUCIONARIO*

El sometimiento del legislativo, la eliminación del maximato así como la ampliación del apoyo social, fueron sin duda muy importantes para

las políticas del gobierno cardenista. Sin embargo, estos logros por sí mismos no le hubiesen 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 Weir (1985), el desarrollo de 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 cuando ascendió Lázaro 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 periodo 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.

La Gran Depresión constituyó un estímulo muy poderoso para la formación del Estado mexicano posrevolucionario al ampliar su arsenal político-institucional para intervenir en la esfera económica. Durante el gobierno del predecesor de Cárdenas, el general Abelardo Rodríguez, a quien difícilmente podría considerarse como un revolucionario radical, impulsó decididamente esta política interventionista con medidas tales como el establecimiento de los salarios mínimos, la creación de las reservas nacionales en materia de petróleo, minas y recursos hidráulicos; la nueva Ley de Sociedades Mercantiles; la expedición del Código Agrario de 1934; la federalización de la Industria Eléctrica y la creación de la Comisión Federal de Electricidad; la incorporación de Petróleos de México (PETROMEX), la formación de el Consejo Nacional de Economía; y la fundación de varias instituciones de crédito públicas encabezadas por la Nacional Financiera (NAFINSA) así como el Banco Hipotecario Urbano y de Obras Públicas S. A.

Sin embargo, es muy importante señalar que los funcionarios y políticos cardenistas no sólo aprovecharon algunos de 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, entre otros.

Para los fines de este trabajo, el acontecimiento más importante en el frente burocrático-institucional fue la consolidación del Banco de México (BM) y su subsiguiente subordinación a la política económica del ejecutivo encabezada por la Secretaría de Hacienda. Proceso que como veremos a continuación involucró grandes esfuerzos y conflictos político-ideológicos intensos tanto fuera como dentro de la arena del Estado posrevolucionario durante el sexenio Cardenista.

## ***2.2 UN EPISODIO CRUCIAL: EDUARDO SUÁREZ Y LA DISPUTA POR EL CONTROL DE LA BANCA CENTRAL***

Hasta finales de los años veinte, el BM prácticamente funcionó “como cualquier otro banco comercial,... con la característica adicional que tenía el monopolio de emisión de billetes, que sólo podía realizar con un respaldo de oro en 100%, pues estaba en el patrón oro, o en divisas extranjeras ampliamente aceptadas en el mundo” (Cárdenas, 1994: 65). Durante este periodo, el BM mantuvo una relación más bien conflictiva con los grandes bancos privados, miembros de un selecto “club” oligopólico, que veían a la nueva institución gubernamental como un intruso indeseable que llegaba a competir ventajosamente con ellos. En este ambiente hostil, los bancos comerciales se rehusaron a asociarse (de hecho, no estaban obligados legalmente a hacerlo) con el BM. Consecuentemente, poco podían hacer las nuevas autoridades monetarias para regular el monto de crédito disponible a través de modificaciones en la reserva legal.

Otro factor adverso digno de mencionarse fue la desconfianza del público a los billetes emitidos por el gobierno en buena parte debido al legado del desorden hiperinflacionario durante la fase armada de la

Revolución. Entre 1926-1931 la participación promedio de los billetes en la oferta monetaria total sólo llegó al 0.3%. En suma, durante su primer lustro de existencia, las capacidades institucionales del BM para regular la circulación monetaria y las tasas de interés se encontraban fuertemente limitadas.

Esta situación comenzaría a cambiar rápidamente bajo el impacto de la gran depresión. Durante 1930-1934, varios factores contribuyeron a que el BM “se convirtiera en un banco central con capacidad de regular la circulación monetaria” (Cárdenas, 1994: 66). Entre estos factores cabe destacar tres en particular –la escasez del dinero en metálico, la liberalización de la emisión de billetes, y finalmente la desmonetización de la plata– que fueron debilitando la tenaz des-confianza y resistencia del público. Sin embargo, tampoco se puede soslayar la imposición de requisitos de reservas más altos para bancos no asociados que culminó con la asociación obligatoria de la enmienda a la Ley Orgánica de 1932<sup>10</sup> (Cárdenas, 1994: 66-68).

Así para inicios del Cardenismo, el BM había desarrollado significativamente sus capacidades y atribuciones reguladoras. A primera vista esto constituía una ventaja para los objetivos del nuevo gobierno. Sin embargo, la ampliación del poder del BM incluía también niveles considerables de autonomía con respecto al ejecutivo federal. Así por ejemplo, hasta mediados de los años treinta 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” (Cárdenas, 1996: 39) .

Además, la animosidad del capital financiero al gobierno durante los primeros años del sexenio cardenista se tradujo en una disminución dramática en la oferta de crédito privado. Las grandes instituciones financieras privadas como el Banco Nacional de México o el Banco de Comercio se rehusaban terminantemente a extenderle préstamos al público así como a comprar títulos gubernamentales para financiar los déficit por más moderados que en un principio fueran. En relación con este asunto, Suárez relata en sus memorias cómo:

con motivo de la política obrera y agraria, se suscitó cierta desconfianza en parte del público acerca de la estabilidad financiera del gobierno. Los depósitos

<sup>10</sup> Para 1936, los billetes llegaron a ser 36.7%, mientras que las monedas disminuyeron de 41.2 a 28.2% en los dos años anteriores.

de los bancos comenzaron a bajar y éstos a reducir correlativamente el crédito que concedían a su clientela. El presidente empezó a recibir telegramas de todo el país pidiéndole su apoyo a fin de que se restituyese el crédito que los bancos privados comenzaban a restringir. Con ese motivo el señor general Cárdenas reunió en su despacho a una comisión de los banqueros más importantes de la Ciudad de México. En ella, don Mario Domínguez, que fungía como líder muy atendido por todos los bancos o cuando menos parte de ellos, expuso al señor presidente que tal vez ignoraba, y que no tenía por qué saberlo, que los banqueros eran meros intermediarios entre el público, que les otorgaba confianza depositando en ellos su dinero, y los clientes a quienes prestaban tales depósitos. Si los depósitos disminuían, debido a la alarma que causaba la agresiva política social del señor presidente, ellos no tenían más remedio, muy a su pesar, que reducir los créditos a su clientela (Suárez, 1977: 113).

En la misma reunión, Suárez intentó persuadir a los banqueros de cambiar su política restrictiva señalándoles que si “iniciaban una agresiva política de préstamos... contarían con el apoyo del Banco de México, (y) verían cómo sus depósitos, que habían disminuido, se restablecían rápidamente” (Suárez, 1977: 113). No obstante, los financieros mantuvieron su resistencia, por lo que el secretario Suárez tuvo que recurrir al endeudamiento primario, es decir al famoso sobregiro.

Por necesidad, pues, de evitar que por la política conservadora de los bancos fuésemos a caer (nuevamente) en una depresión que seguramente agravaría la pobreza en que vivíamos, 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 (Suárez, 1977: 114) (énfasis de AG).

Suárez explica también que al impulsar el programa económico y social del Cardenismo, durante sus primeros dos años en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) no sólo se enfrentó con la oposición de los financieros privados sino también con el director del BM Luis Montes de Oca (Suárez, 1977). El último era un economista liberal (confesadamente simpatizante de la escuela austriaca encabezada por

von Mises y Hayek), por tanto doctrinariamente antiestatista, 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 tanto nacional como extranjero. Durante su gestión en el maximato como Secretario de Hacienda (1927-1932) implementó una política ortodoxa que incluyó el reconocimiento y renegociación de la deuda externa, los equilibrios presupuestales basados en la austeridad en el gasto a ultranza, así como la contracción monetaria de acuerdo con los cánones estrictos pero agonizantes del patrón oro (Zebadúa, 1994).

Frente a los nuevos vientos ideológico-políticos en México y el mundo, Montes de Oca se opuso tenazmente a lo que consideraba como la amenaza de la intervención económica del Estado. Así alarmado observaba que:

En donde quiera, lo mismo en Inglaterra y los Estados Unidos que en Italia, tanto en México como en Rusia o Alemania, aunque, por supuesto, con diferencia de grados y, sobre todo, de procedimientos, la acción de los gobiernos se manifiesta y desborda en los aspectos económicos donde anteriormente existía libertad individual y de donde ha desplazado a los particulares, cuya acción ha venido a sustituir (Montes de Oca, 1946: 9).

Y luego advertía:

Es en este terreno (el económico) precisamente donde la expansión de la órbita del Estado asume caracteres más graves y peligrosos, pues la reprobación o resistencia a su avance victorioso es menor y más débil, hasta el punto de que muchas personas creen que el liberalismo económico cumplió ya su misión histórica y aceptan la desaparición de la libertad, en la esfera de la economía, con resignación o aplauso, sin recordar que un sistema de libertad exige, ante todo, el goce de la libertad económica, pues de lo contrario, el resto de las libertades carece de base en qué sustentarse (Montes de Oca, 1946: 9).

Para Montes de Oca la existencia del Estado era un mal necesario. A su parecer, sus funciones debían reducirse básicamente a proteger los derechos de propiedad y la libertad del mercado. Observaba cómo la

experiencia mostraba que cuando se rebasaban estos límites, el intervencionismo estatal, ya sea por medio del “colectivismo total” como había ocurrido en la Unión Soviética y en la Alemania nacionalsocialista o a través del “colectivismo progresivo” como estaba sucediendo en México, culminaba tarde o temprano en la supresión de la libertad y la tiranía. Así, pues, subrayaba que:

la economía dirigida es la antítesis de la economía libre; de manera que el totalitarismo, con sus dos sectas rivales –nazista y comunista– significa precisamente lo contrario del concepto liberal de la vida. Lo que no siempre se comprende a fondo es que la economía dirigida y el totalitarismo son inseparables, que ni es posible una verdadera y efectiva dirección de la economía sin dictadura, ni los fines totalitarios pueden llevarse a la práctica sin absorber y dirigir toda la economía por medio de una autoridad central (Montes de Oca, 1946: 17).

En su conocido libro, Nora Hamilton señala que Montes de Oca “fue uno de los pocos miembros del gobierno de Cárdenas que contaba con la confianza del sector privado y presenta varios casos en los que intervino enérgicamente en defensa de los intereses bancarios” (Hamilton, 1983: 119-120). Durante la primera etapa de la administración de Cárdenas, la acción más importante de Montes de Oca fue haber impedido a los bancos estatales Agrícola y Ejidal acceso al crédito del BM. Como se observa en los cuadros 3 y 4, este asunto era crucial no sólo en teoría sino también en la praxis del proyecto revolucionario cardenista ya que como es bien sabido el presidente le asignaba importancia primordial a la reforma agraria. Para Cárdenas, la distribución de tierras a los ejidos era simple y sencillamente infructuosa si no iba acompañada del acceso a crédito en términos favorables (Centro de Estudios de la Revolución Mexicana Lázaro Cárdenas, 1978: 112-115; Escobar Toledo, 1990) (véanse cuadros 6, 7 y 8).

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 el BM conduciría a una expansión descontrolada del crédito así como a problemas de liquidez para la misma institución en vista de las expectativas de baja recuperación de cartera en las instituciones de fomento al agro (Suárez, 1977: 115; Ortiz Mena, 1998: 20-21).

**CUADRO 6**  
**Inversiones del gobierno federal en los bancos agrícolas.**  
 (millones de pesos)

<b>Años</b>	<b>Monto</b>	<b>Agrícola</b>	<b>Ejidal</b>
1935-1938	163.3	37.3	126
1934-1940	190.3	40.7	149.6

Fuente: Escobar Toledo, 1990: 428.

**CUADRO 7**  
**Monto de las operaciones de los bancos Agrícola y Ejidal.**  
 (miles de pesos)

<b>Año</b>	<b>Monto</b>	<b>Acumulado</b>	<b>Agrícola</b>	<b>Ejidal</b>
1935	18,940	18,940	8,040	10,900
1936	34,734	53,674	11,459	23,275
1937	102,413	156,087	19,535	82,878
1938	74,950	231,037	11,500	63,450
1939	70,405	301,442	6,284	64,127
1940	64,025	365,467	4,877	303,772

Fuente: Escobar Toledo, 1990: 428. Basado en Lázaro Cárdenas, *Informes presidenciales*; Banjidal, *Informe al Consejo de Administración del Banco de Crédito Ejidal*, 1938; Manuel Meza, *El crédito agrícola en México*; John W. Mogab, *Public credit institutions as development agencies*, tesis de doctorado, Universidad de Tennessee, 1981; y ENCASA, «Informe del Banco Nacional de Crédito Agrícola», en *El Nacional*, 1 de diciembre de 1940.

**CUADRO 8**  
**Inversión del Banco de Crédito Ejidal durante 1937 en los proyectos más importantes. (millones de pesos)**

<b>Agencia</b>	<b>Productos</b>	<b>Monto</b>
Torreón	Algodón, trigo	40,887
Mérida	Henequén, maíz	8,585
Mexicali	Algodón, trigo	6,954
Navojoa	Arroz, trigo	1,471
Zacatepec	Azúcar	983

Fuente: Escobar Toledo, 1990: 428. Basado en Banjidal, *Informe al Consejo de Administración del Banco de Crédito Ejidal*.

Después de una agitada controversia entre Montes de Oca y Suárez, el primero tuvo que ir cediendo poco a poco ante las demandas del Secretario de Hacienda. A cambio de no verse obligado a descontar papel del Banco Ejidal, fuertemente presionado por Suárez, Montes de Oca accedió primero “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”. Es decir con este paso el gobierno se abría una nueva fuente de “crédito especial” para cubrir sus sobregiros.<sup>11</sup>

Este compromiso se formalizó entre 1935 y 1936 con dos leyes fundamentales que reformaron al BM. En abril de 1935 se aprobó una nueva ley monetaria mediante la cual se abandonó la circulación de moneda metálica para sustituirse por billetes del BM, mismos que dejaron de tener aceptación voluntaria al conferirles poder liberatorio ilimitado y circulación forzosa. Estas medidas se reforzaron poco después con una nueva ley orgánica del BM aprobada el 28 de agosto de 1936. Por un lado la nueva ley orgánica continuaba con la tendencia de sus predecesoras al consolidar y apuntalar la hegemonía del BM dentro del sistema financiero mexicano, al estipular “la asociación obligatoria de todos los bancos, la posibilidad de ajustar fácilmente los requisitos de reserva y la reducción de la reserva legal de plata para la emisión de billetes del 50 al 25%” (Cárdenas, 1987: 83).

En breve, como explica Enrique Cárdenas, con estas medidas de la ley se dotaba “al banco central de un poder más discrecional para controlar el agregado monetario” (Cárdenas, 1987: 83-84). Sin embargo, por otro lado, la ley al mismo tiempo reducía la autonomía del BM frente al ejecutivo federal (particularmente frente a la Secretaría de Hacienda). Con la nueva ley el BM podía tomar en firme títulos de deuda de la Tesorería, aunque dentro de ciertos límites. Pese a estas limitaciones el gobierno duplicó su línea de crédito,<sup>12</sup> y además –esto habría que subrayarlo– comenzó la “sumisión virtual del banco central ante la

<sup>11</sup> “El gobierno pretendía hacer frente a esos adeudos mediante los ingresos que obtendría de la explotación de yacimientos petrolíferos en la zona de Poza Rica, Veracruz. Esta zona formaba parte de la región correspondiente a la concesión de la compañía petrolera El Águila; pero las aldeas aledañas al río eran zona federal y, por lo tanto, no formaban parte de la concesión. El gobierno había logrado un acuerdo con El Águila para que ésta perforara los pozos; así el crédito del Banco de México se pagaría con los rendimientos de esta inversión” (Ortiz Mena, 1998: 21-22).

<sup>12</sup> El crédito disponible al gobierno federal aumentaba de 5 a 10% de los ingresos fiscales anuales promedio de los tres años anteriores.

Secretaría de Hacienda”. El “crédito especial” otorgado al gobierno previamente considerado una medida “transitoria” se institucionalizó con las estipulaciones de la ley de 1936. Así Gilberto Bosques, considerado como uno de los principales ideólogos y funcionarios cardenistas, pudo percibirse claramente del sentido de las reformas de 1936 al convertirlo “en el agente financiero del gobierno y en su consejero en todas las operaciones de crédito, tanto en las externas, como en las internas” (citado en Shulgovsky, 1972: 176).

En otras palabras, Montes de Oca había sido derrotado. Sus esfuerzos por sujetar al gobierno a las limitaciones de la ley de 1936 encaminadas en parte a contener sus demandas de recursos financieros no dieron resultado. En cambio, entre 1937-1938, Suárez logró ampliar aún más las capacidades institucionales del ejecutivo frente al BM en materia monetaria y fiscal. Según Enrique Cárdenas, con la enmienda a la Ley Orgánica del Banco de México de 1938, el ejecutivo federal obtenía “una forma de financiamiento prácticamente ilimitada” (Cárdenas, 1996: 40):

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* (Cárdenas, 1996: 41) (el subrayado es mío).

En el mismo sentido, Anatol Shulgovsky acertadamente señala que:

(t)odas estas medidas tenían la finalidad de darle posibilidades al Banco Central de que contribuyera, por medio de un amplio crédito, a la realización de un extenso programa oficial de transformaciones socioeconómicas (Shulgovsky, 1972: 176).

Los anteriores cambios institucionales fueron sin duda fundamentales para permitirle al gobierno cardenista apartarse de la política económica ortodoxa de efectos deflacionarios defendida hasta entonces

por Montes de Oca y otros funcionarios de alto rango del BM. Sin estas reformas, Suárez no hubiera podido financiar los déficit en el gasto público sobre todo en el atolladero de la recesión de 1938.<sup>13</sup> Medida bajo diferentes rubros (exportaciones, términos de intercambio, poder de compra de las exportaciones, reducción de las reservas internacionales) la recesión de 1937-1938 fue de una magnitud comparable en México con la de la Gran Depresión 1929-1932. No obstante, a diferencia del primer periodo, gracias a las políticas monetarias y fiscales decididamente expansionistas, el PIB y la producción industrial crecieron en 1937-1938 (Cárdenas, 1988: 276). Nuevamente vale la pena citar a Enrique Cárdenas:

¿Cuáles instrumentos tenía el gobierno, y en particular el Banco de México, que no existían en 1929 y que ayudaron a contrarrestar la última recesión con mayor rapidez y eficacia? Lo más importante de todo fue la voluntad política y la capacidad para ampliar la demanda agregada directamente mediante los déficit presupuestarios. Al revés de lo ocurrido en el primer periodo, el público aceptaba ahora de buena gana los billetes del banco central, y existían algunos arreglos institucionales que permitían el financiamiento deficitario... Es decir, el Banco de México en particular y el gobierno en general, se volvieron mucho más capaces de manejar la política macroeconómica en los años treinta, en parte como resultado de la Gran Depresión (Cárdenas, 1988: 277).

#### IV. REFLEXIONES FINALES

Con el análisis anterior se busca fundamentalmente advertir la relevancia de incorporar una perspectiva “centrada en el Estado” para el estudio de las políticas públicas del Cardenismo. La evidencia presentada refuerza la noción de que durante el sexenio cardenista “el gobierno adquirió muchos de los instrumentos de política indispensables para influir en el comportamiento global de la economía” (Cárdenas, 1994: 70).

<sup>13</sup> Como indica Antonio Ortiz Mena: “En febrero de 1938, el saldo del ‘crédito especial’ al gobierno ascendía a 90 millones de pesos, situación que provocó la renuncia de Palacios Macedo como consejero del Banco de México” (Ortiz Mena, 1998: 22).

Particularmente a partir de las reformas de 1936, el gobierno contaba ya con:

*todos los instrumentos* para llevar a cabo una política económica que pudiera enfrentar condiciones adversas en un momento determinado, e incluso estimular la economía mediante déficit presupuestales. De hecho, el gobierno utilizó dichos instrumentos y fue efectivo en contrarrestar la recesión de 1937-1938; pero, en oposición a la creencia tradicional, el gobierno no abusó de su capacidad de estimular la actividad económica a través del financiamiento inflacionario (Cárdenas, 1994: 71).

La labor de Eduardo Suárez al frente de la Secretaría de Hacienda fue muy importante en el desarrollo de estos recursos, pues, como hemos visto, en buena medida protagonizó el cambio en los criterios tradicionales de políticas monetaria y financiera, permitiendo una expansión significativa de los déficit del gasto público financiados por el Banco de México. En otras palabras, al igual que en otros países el surgimiento de una política fiscal heterodoxa, claro en su particular versión mexicana “suarista-cardenista”, dependió en buena medida de sus logros en el frente de la renovación y ampliación del “capital” político-administrativo así como intelectual del nuevo Estado.

En resumen, la centralización de la emisión monetaria y el carácter de curso forzoso que adquirió el billete nacional por un lado, aunados a la subordinación del BM a la SHCP dotaron al gobierno cardenista de poderosos instrumentos para impulsar su intervención en la economía. Así, con base en estas reformas administrativas, dicho gobierno pudo abandonar, cuando así lo consideró necesario, el tradicional equilibrio presupuestal y movilizar recursos para fondear las nuevas instituciones de crédito oficiales así como la construcción de obras públicas. 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 con base en fórmulas de política económica que aunque no puedan clasificarse como propiamente “keynesianas”, en su contexto histórico sí fueron bastante novedosas.

Finalmente me aventuraré a una breve reflexión comparativa. Obviamente, a estas alturas de mi investigación sería demasiado pretencioso proponer una reinterpretación histórica de este periodo crítico en el desarrollo de los dos países. No obstante, es posible identificar con

bastante claridad cuando menos un aspecto fundamental de la experiencia cardenista que contrasta con la del New Deal. A diferencia de la administración Roosevelt, el gobierno cardenista no encontró en el legislativo un obstáculo o factor de resistencia a sus políticas presupuestales. No obstante, cabe destacar que la supremacía del ejecutivo fue más un legado de sus antecesores, que un logro político institucional del gobierno cardenista.

Como se muestra en el ensayo, al romper con la ortodoxia (aunque quizás estas políticas no fuesen cabalmente “social-keynesianas”), el reto principal del régimen cardenista fue obtener el control del ejecutivo sobre las políticas del Banco de México. Cuando menos en este frente político-institucional específico, la administración cardenista parece haber superado con bastante éxito las resistencias y fuerzas adversas con las que se encontró. Hay que reconocer que los funcionarios innovadores del gobierno mexicano no sólo contaron con el acceso necesario a posiciones de poder, sino que, además, desplegaron tanto voluntad ideológica-política, así como habilidad para obtener la capacidad institucional (instrumentos) que les permitieron incrementar el gasto público incluso incurriendo en déficit, cuando lo determinaron las circunstancias (especialmente durante las crisis de 1937-1938). Si no lo hicieron en los años finales del sexenio en buena parte fue porque, a diferencia de los Estados Unidos (véase Cuadro 9), el crecimiento de la inflación y sus efectos, no sólo económicos sino sociopolíticos también, se habían convertido en una genuina y, a mi parecer, legítima preocupación de las autoridades.<sup>14</sup>

Estudios recientes han puesto en tela de juicio la noción tradicional de que con el gobierno cardenista comienza una etapa de “crecimiento con inflación” desatada por un problema crónico de déficit presupuestales (Pani, 1955: 142; Cárdenas, 1987, 1994, 1996). Al contrario de lo que podría esperarse, a partir de fines de 1938, el presidente y su Secretario de Hacienda, sin renunciar a sus propósitos centrales, decidieron restringir el ritmo del crecimiento del gasto público conscientes de que podría convertirse en un agravante del ya de por sí complicado escenario económico y político de fines del sexenio. Contra lo que han

<sup>14</sup> De ahí por ejemplo la crítica de otros colaboradores del gobierno como Alberto Pani, quien señalaba que “los ingresos de las clases populares estaban muy lejos de haber crecido proporcionalmente a tan fuerte expansión del stock monetario, (concluyendo) que esta expansión fue un poderoso factor de intensificación, tanto de las desigualdades sociales como del hambre popular” (Pani, 1955: 105).

argumentado muchos de los críticos del Cardenismo (Pani, 1955; Medina, 1977), la política de financiamiento del gasto deficitario vía emisión monetaria, no fue el factor principal en el aumento de los precios. Por lo tanto, más que la reactivación de la economía, la política cardenista se abocó fundamentalmente a evitar un nuevo desplome así como a mantener y acelerar el ritmo de crecimiento y desarrollo del país. Pero al hacerlo se encontró en un entorno económico de tendencias crecientemente inflacionistas ya no deflacionistas, por lo que –a 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. Es razonable imaginar que, ni el propio John Maynard Keynes hubiera objetado y, más aún, que incluso hubiese aplaudido la decisión de Cárdenas y Suárez de asumir políticas de gasto moderadas, sobre todo en el contexto específico de los dos últimos años de su gobierno.

CUADRO 9  
Inflación en México y los Estados Unidos, 1931-1940.

Año	IPM* México	IPC EU**
1931	100	100
1932	90.99	89.76
1933	96.67	90.15
1934	100	92.12
1935	100.66	94.88
1936	106.66	94.88
1937	126.66	98.82
1938	132.34	96.06
1939	136	95.67
1940	136.67	96.65

\*IPM: Índice de precios al mayoreo de la Ciudad de México.

\*\*IPC: Índice de precios al consumidor.

Fuentes: INEGI, *Estadísticas históricas de México*, t.II, Bureau of Labor Statistics. Tomado de Ortiz Mena, 1998: 21.

## BIBLIOGRAFÍA

- Anguiano, Arturo  
 1975 *El Estado y la política obrera del Cardenismo*, México, Editorial Era.
- Ayala Espino, José  
 1988 *Estado y desarrollo: La formación de la economía mixta mexicana (1920-1982)*, Semip-Fondo de Cultura Económica, México.
- Brachet-Márquez, Viviane  
 1996 *El pacto de dominación: Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*, El Colegio de México, México.
- Benítez, Fernando  
 1978 *Lázaro Cárdenas y la Revolución mexicana. El Cardenismo*, Vol. III, Fondo de Cultura Económica, México.  
 1987 *En torno a Lázaro Cárdenas*, Océano, México.
- Cárdenas, Enrique  
 1987 *La industrialización mexicana durante la Gran Depresión*, El Colegio de México, México.  
 1988 “La Gran Depresión y la industrialización: el caso de México”, en Rosemary Thorp (compiladora), *América Latina en los años treinta: El papel de la periferia en la crisis mundial*, Fondo de Cultura Económica, México.  
 1994 *La hacienda pública y la política económica 1929-1958*, Fondo de Cultura Económica y Colegio de México, México.  
 1996 “La política económica en la época de Cárdenas”, en Marcos Tonatiuh Águila M. y Alberto Enríquez Perea, coord., *Perspectivas sobre el Cardenismo: Ensayos sobre economía, trabajo, política y cultura en los años treinta*, UAM Azcapotzalco, México.
- Carmagnani, Marcello  
 1994 *Estado y mercado: la economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*, Fondo de Cultura Económica y Colegio de México, México.
- Carrillo Flores, Antonio  
 1975 “Acontecimientos sobresalientes de la gestación y evolución del Banco de México”, en Ernesto Fernández Hurtado ed., *Cincuenta años de banca central. Ensayos conmemorativos*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Centro de Estudios de la Revolución Mexicana Lázaro Cárdenas  
 1978 *Palabras y documentos públicos de Lázaro Cárdenas. Vol. 2. Informes de gobierno y mensajes presidenciales de año nuevo*, Siglo XXI, México.
- Córdova, Arnaldo  
 1974 *La política de masas del Cardenismo*, Editorial Era, México.

- Daniels, Josephus  
 1947 *Shirt Sleeve Diplomat*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press.
- Escobar Toledo, Saúl  
 1990 “El cardenismo más allá del reparto: Acciones y resultados”, en Everardo Escárcega López (coordinador), *El Cardenismo: un parteaguas histórico en el proceso agrario nacional, 1934-1940 (segunda parte)*, *Historia de la Cuestión Agraria en México*, tomo 5, México, Siglo XXI- Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, pp. 423-482.
- Ferguson, Thomas  
 1989 “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, pp.3-31.
- Gilly, Adolfo  
 1995 *Cardenismo: Una utopía mexicana*, Editorial Cal y Arena, México.
- González, Luis  
 1981 *Los días del presidente Cárdenas. Historia de la Revolución Mexicana 1934-1940*, Vol. 15, El Colegio de México, México.
- Gourevitch, Peter A.  
 1986 *Politics in Hard Times*, Ithaca, Cornell University Press.
- Hall, Peter A. ed.  
 1989 *The Political Power of Economic Ideas. Keynesianism across nations*, Princeton, Princeton University Press.
- Hamilton, Nora  
 1983 *México: los límites de la autonomía del Estado*, Editorial Era, México.
- Ianni, Octavio  
 1977 *El Estado capitalista en la época de cárdenas*, Editorial Era, México.
- Kirk, Betty  
 1942 *Covering the Mexican Front*, Norman, University of Oklahoma Press.
- Knight, Alan  
 1991 “The Rise and Fall of Cardenismo, c. 1934-c.1946” en Leslie Bethel ed. *Mexico since Independence*, New York, Cambridge University Press, pp. 241-340.  
 1994 “Cardenismo: Juggernaut or Jalopy”, *Journal of Latin American Studies*, 26, pp. 73-107.
- León, Samuel  
 1986 “Cárdenas en el poder” en Javier Garcíadiego et al., *Evolución del estado mexicano: Reestructuración 1910-1940*, El Caballito, México.

- Medina Peña, Luis
- 1977 "Origen y circunstancia de la idea de unidad nacional", en *Lecturas de política mexicana*, El Colegio de México, México, pp. 77-114.
  - 1995 *Hacia el nuevo Estado: México, 1920-1994*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Michaels, Albert L.
- 1970 "The Crisis of Cardenismo", *Journal of Latin American Studies*, 2, May, pp. 51-79.
- Montes de Oca, Luis
- 1946 *La intervención del Estado en la actividad económica*, 2<sup>a</sup> edición, Asociación Mexicana de Banqueros, México.
- Niblo, Stephen
- 1997 *War, Diplomacy and Development, The United States and Mexico, 1938-1954*, Wilmington, DE, Scholarly Resources Books.
- Ortíz Mena, Antonio
- 1998 *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Pani, Alberto
- 1955 *El problema supremo de México, Ensayo de crítica constructiva de la política financiera*, Ediciones ARPASA, México.
- Prewett, Virginia
- 1941 *Reportage on Mexico*, New York, E.P Dutton and Co.
- Raby, David y Lisa North
- 1978 "La dinámica de la revolución y la contrarrevolución: México bajo Cárdenas, 1934-1940," *Estudios Políticos* 16, pp. 9-62.
- Reynolds, Clark
- 1973 *La economía mexicana: su estructura y crecimiento en el siglo XX*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Schuler, Friedrich E.
- 1998 *Mexico between Hitler and Roosevelt: Mexico Foreign Relations in the Age of Lázaro Cárdenas, 1934-1940*, Albuquerque, The University of New Mexico Press.
- Skocpol, Theda
- 1980 "Political Response to Capitalist Crisis: Neo-Marxist Theories of the State and the Case of the New Deal", *Politics and Society* 10, pp.155-201.
- Skocpol, Theda y Edwin Admenta
- 1986 "States and Social Policies", *American Journal of Sociology* 12, pp.131-157.
- Skocpol, Theda y Kenneth Finegold
- 1982 "State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal", *Political Science Quarterly*, 97, pp. 255-278.

- Skocpol, Theda y Kenneth Finegold  
 1995 *State and Party in America's New Deal*, Madison, University of Wisconsin Press.
- Skocpol, Theda y John Ikenberry  
 1983 “The Political Formation of the American Welfare State in Historical and Comparative Perspective”, *Comparative Social Research* 6, pp. 87-148.
- Skocpol, Theda y Margaret Weir  
 1985 “State Structures and the Possibility for Keynesian Responses to the Great Depression in Sweden, Britain, and the United States, in Peter Evans, Deitrich Ruschmeyer and Theda Skocpol eds., *Bringing the State Back in*, Cambridge, Cambridge University. (Existe traducción al español, publicada como “Las estructuras del Estado: Una respuesta ‘keynesiana’ a la Gran Depresión” en *Zona Abierta*, 63-64, 1993, pp. 73-153.)
- Sosa Elízaga, Raquel  
 1996 *Los códigos ocultos del Cardenismo*, UNAM, México.
- Shulgovsky, Anatol  
 1972 *México en la encrucijada de su historia*, Ediciones de Cultura Popular, México.
- Suárez Eduardo  
 1977 *Comentarios y recuerdos, (1926-1946)*, Editorial Porrúa, México.
- Temin, Peter  
 1991 *Lessons from the Great Depresión*, Cambridge (Mass.), MIT Press.
- Torres Gaytán, Ricardo  
 1986 *Un siglo de devaluaciones del peso mexicano*, 4<sup>a</sup> edición, Siglo XXI, México.
- Weldon, Jeffrey A.  
 1997 “El crecimiento de los poderes metaconstitucionales de Cárdenas y Ávila Camacho: Su desempeño legislativo, 1934-1946”, *Dialogo y Debate*, 1, pp. 11-28.
- 2002 “Las estrategias presidenciales con gobierno dividido, 1917-1937”, en María Amparo Casar y Ignacio Marván (coordinadores), *Gobernar sin mayoría. México 1857-1997*, Taurus y CIDE, México, pp. 265-292.
- Wilkie, James W.  
 1978 *La Revolución Mexicana, gasto federal y cambio social*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Zebadúa, Emilio  
 1994 *Banqueros y revolucionarios: la soberanía financiera de México, 1914-1929*, El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, México.

